



Agencia de Renovación
del Territorio



Resumen ejecutivo del análisis de la batería de indicadores de la evaluación de Impacto de la “línea base”

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y PROSPECTIVA

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS Y MONITOREO

Bogotá D.C., Diciembre 2023



**Programas de Desarrollo
con Enfoque Territorial**

Raúl Delgado Guerrero

Director General de la Agencia de Renovación del Territorio

Cristina González Pérez

Directora de Información y Prospectiva

Mónica Gisell Gaitán Bernal

Subdirectora de Análisis y Monitoreo

Camila López Lara

Contratista SAM

Adriana del Pilar Pachón González

Contratista SAM

María Jimena López León

Contratista SAM

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	4
2. Metodología Cuantitativa.....	6
3. Metodología Cualitativa.....	8
4. Análisis de los mecanismos de transmisión o indicadores habilitadores.....	10
4.1. Pilar 1: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.....	11
4.2. Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	14
4.3. Pilar 3: Salud	16
4.4. Pilar 4: Educación rural y primera infancia.....	18
4.5. Pilar 5: Vivienda, agua potable y saneamiento básico rural	20
4.6. Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria	22
4.7. Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	23
4.8. Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz	26
5. Análisis indicadores transversales o de impacto	28
6. Buenas prácticas y lecciones aprendidas.....	30
6.1. Buenas prácticas	30
6.2. Lecciones aprendidas en la implementación.....	39
7. Recomendaciones	44
8. Referencias.....	48

1. Introducción

En el marco de las funciones de la Agencia de Renovación de Territorio (ART), cuyo propósito es liderar la coordinación intra e intersectorial a nivel nacional y territorial para la estructuración y ejecución de planes y proyectos de intervención territorial, se destaca su enfoque en el desarrollo de estrategias de intervención en las zonas rurales de conflicto priorizadas, como se establece en el Decreto 2366 de 2015. Asimismo, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), definidos como instrumentos prioritarios para la planificación y gestión, se inscribe en la Reforma Rural Integral (RRI) y en las medidas contempladas en el Acuerdo Final según el Decreto 893 de 2017.

La necesidad de establecer un mecanismo de seguimiento efectivo para evaluar la efectividad de los PDET se planteó en 2018, dando origen a la implementación de una metodología presencial de recolección de información basada en una encuesta de hogares representativa de todo el territorio PDET (universo de hogares de los 170 municipios priorizados) que permitiera complementar la información requerida para el análisis de todos los pilares que comprende la Reforma Rural Integral (RRI). Adicionalmente, se consideró relevante contar con datos cualitativos de actores estratégicos involucrados en el proceso de diseño e implementación de los PDET, incluyendo también a la población enfoque del programa. De esta forma, la información recolectada, cuantitativa y cualitativa, conformaría la línea base de los PDET. Este proceso tenía como objetivo principal actualizar la información sobre el estado inicial de los municipios priorizados, permitiendo medir los diversos aspectos contemplados en la Reforma Rural Integral y generando así una línea base.

En consonancia con la meta de actualizar la información hasta el año 2022 y evaluar el impacto de los programas implementados, la ART contrató una consultoría. Esta consultoría, llevada a cabo por la firma Proyectamos Colombia, se propuso diseñar conceptual, metodológica y operativamente el levantamiento de información y la evaluación del seguimiento de la Línea Base PDET. La consultoría estableció las bases metodológicas para la ejecución del contrato, proponiendo un análisis contrastante de 48 indicadores entre las mediciones de 2018 y 2022, abordando tanto las muestras totales como los hogares panel presentes en ambas mediciones. Es relevante destacar que las comparaciones a nivel geográfico solo son posibles para las unidades geográficas que hayan sido representativas en cada medición.

Dos elementos cruciales se delinean en esta introducción: primero, la significativa ampliación del tamaño de muestra, pasando de 8,321 encuestas en 2018 a 24,919 instrumentos de recolección en 2022, estableciendo una relación de 3 a 1. En segundo lugar, se destaca la especificidad de la representatividad a nivel subregional PDET en 2022, una condición no lograda en 2018, lo que permite considerar comparaciones a nivel regional. No obstante, los resultados de 2018 no fueron recalculados en base al diseño muestral y la información disponible.

En el marco del análisis propuesto, los indicadores se organizan en torno a los 8 pilares fundamentales que son ejes temáticos que orientan la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y alrededor de los cuales se concentran los procesos de planeación participativa de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). De este modo los pilares representan temas centrales cuyo objetivo es impactar en la superación de la pobreza rural y mejorar la calidad de vida de las y los colombianos de estos territorios. Estos pilares fueron definidos a partir de lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Así, este conjunto abarca 40 indicadores, entre los pilares identificados que se analizarán a continuación. Los 40 indicadores seleccionados tienen como objetivo primordial evidenciar y desentrañar los mecanismos de transmisión de los impactos generados por la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos indicadores se distribuyen estratégicamente entre los 8 pilares fundamentales de los PDET, buscando captar de manera integral los diversos aspectos que inciden en el desarrollo territorial.

Adicionalmente, se integra una sección Transversal compuesta por 2 indicadores. Estos indicadores transversales asumen el papel de variables de impacto, desempeñando una función clave en la evaluación global de los resultados. Al abordar aspectos específicos que atraviesan múltiples pilares, estas variables transversales permiten identificar y medir de manera más precisa los efectos de la implementación.

La presentación de estos indicadores se realizará tanto a nivel agrupado, permitiendo una visión integral de los resultados, como con una desagregación específica que distingue entre las áreas rural y urbana. Esta estructuración metodológica proporcionará una comprensión del impacto de los PDET, destacando tanto los logros generales como las dinámicas particulares en entornos rurales y urbanos. La

perspectiva cuantitativa se contrasta y complementa con la información cualitativa que brinda una perspectiva transversal en el análisis.

2. Metodología Cuantitativa

Para obtener la **información cuantitativa** se aplicó la Encuesta de Evaluación de Impacto para los Planes de Desarrollo Territorial (PDET) de la Agencia de Renovación del Territorio. El universo de estudio estuvo conformado por 2.200.837 hogares, lo equivalente a 6.860.355¹ personas residentes en los 170 municipios PDET², de los cuales se obtuvo una muestra efectiva de 23.745 hogares y 74.228 personas. Las bases de datos de la Línea Base de 2018 fueron suministradas por la ART a nivel de hogar y de persona, las cuales fueron utilizadas como insumo fundamental para hacer seguimiento a la población encuestada durante la línea de base, ya que se propuso el uso de la muestra 2018 como panel para 2022, sin embargo, se logró re contactar 3.954 hogares de los 8.323 encuestados, equivalente al 47.5% del total de hogares encuestados en la Línea de Base 2018 (8.323).

Para la evaluación de la LB 2022, si bien, se definió el uso de un panel como estrategia de seguimiento a la Línea de Base, es importante tener en cuenta que la población objetivo para el seguimiento incrementó cerca de un 40% respecto a la población existente en 2018, con lo cual, el tamaño de muestra definido en la Línea de Base fue insuficiente para captar el comportamiento de la población actual.

En consecuencia, se realizó la estimación del número de encuestas requeridas basado en la población proyectada por el DANE para el 2022, lo que permitió contar con mayores recursos para pasar de tener una representatividad regional a una subregional en la línea de seguimiento.

De esta forma, el diseño de muestreo responde a un diseño *Estratificado MAS – Estratificado MAS – MAS*, el cual corresponde al mismo que se implementó en la Línea de Base de 2018. Éste, a su vez, se caracterizó por ser probabilístico, estratificado y multietápico: i) probabilístico, ya que cada

¹ Dentro de este universo se incluyeron las cabeceras municipales de Florencia, San José del Guaviare, Buenaventura, San Andrés de Mocoa, Valledupar, Santa Marta y Apartadó

² Cifras obtenidas de las proyecciones poblacionales para 2022 del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

uno de los hogares que conforman el marco muestral tiene una probabilidad conocida y mayor de cero de ser seleccionado; ii) estratificado, puesto que la selección de hogares se realizó de forma independiente para las subpoblaciones de estudio; y iii) multietápico teniendo en cuenta que la selección de las unidades de observación implicó la selección previa de unidades geográficas en los diferentes niveles del diseño. El diseño para realizar la selección de los hogares se organizó bajo el siguiente esquema:

Figura 1. Diseño de muestreo general. Línea de seguimiento PDET



2022

Nota: Centro Poblado CP: Concepto creado por el DANE para fines estadísticos, útil para la identificación de núcleos de población. Se define como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un Corregimiento Departamental. (Conceptos Básicos - DANE).

A partir de lo presentado en la Figura 1, las unidades de muestreo que conformaron el diseño implementado para el seguimiento de la Línea de Base fueron:

- Unidad Primaria de Muestreo (UPM): Se refiere a los municipios seleccionados de manera independiente en cada subregión PDET empleando un muestreo aleatorio simple (*MAS*).
- Unidad Secundaria de Muestreo (USM): Corresponde a las manzanas o centros poblados seleccionados al interior de cada uno de los municipios escogidos a través de *MAS*. Estratificación por subregión PDET Selección de municipios (*MAS*) Estratificación por zona Selección de manzanas/centros poblados (*MAS*) Selección de viviendas (*MAS*).
- Unidad Terciaria de Muestreo (UTM): Se refiere a las viviendas construidas al interior de las manzanas o centros poblados seleccionados en la muestra. Su selección se realizó empleando *MAS*.
- Unidad de Observación (UO): El instrumento de recolección de información definido para el seguimiento se aplicó de manera censal a las personas que conforman los hogares incluidos en la muestra; lo anterior debido a la necesidad de conocer todos los aspectos que dan cuenta de sus

características (salud, educación y fuerza laboral de cada integrante). Al respecto, es preciso indicar que fue el informante idóneo (jefe de hogar) quien aportó la información sobre las características generales del hogar y cada integrante de éste.

3. Metodología Cualitativa

La **información cualitativa** se recolectó en 32 municipios PDET a través de entrevistas semiestructuradas (225) y grupos focales (86), y la información de orden cuantitativo a través de encuestas y el análisis de las bases de datos (registros administrativos) entregadas por la ART de la Línea Base 2018. Las técnicas y unidades de observación se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 1. Técnicas, unidades de observación, cargo y entidad incluidas en el levantamiento de información para la Evaluación de impacto de los PDET

Instrumento aplicado (número)	Unidad de observación	Nombre entidad y/o cargo de las personas entrevistas/encuestadas
Entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as públicos/as de municipios (87)	Funcionarios/as públicos/as	Secretaría de Gobierno – Secretaría de Planeación – Secretaría de Salud – Secretaría de Agricultura – Personería – Secretaría de Cultura
Entrevistas semiestructuradas a líderes comunitarios en municipios (106)	Líderes comunitarios	Mesa de víctimas – Asociación de mujeres – Grupo Motor – Presidentes/as de Juntas de Acción Comunal

Entrevista semiestructurada a funcionarios/as públicos/as y miembros de la fuerza pública a nivel departamental (32)	Funcionarios/as públicos/as y miembros de la fuerza pública	Funcionarios/as públicos y miembros de la fuerza pública a nivel departamental o delegados/as con conocimiento del Pilar 8 de la evaluación que aborda los temas de reconciliación, convivencia y construcción de paz en los PDET.
Sesión de grupo con pequeños/as productores/as (32)	Pequeños/as productores/as en los municipios	Comerciantes – Agricultores/as – Productores/as independientes – Ganaderos/as – Pescadores/as
Sesión de grupo con comunidad (32)	Personas de la comunidad	Víctimas del conflicto armado – Líderes sociales – Profesores/as – Integrantes de Juntas de Acción Comunal – Voluntarios/as OPGS
Sesión de grupo con medianos y grandes empresarios (22)	Medianos y grandes empresarios/as	Comerciantes – Representantes de Asociaciones – Ganaderos/as – Grandes productores
Encuestas cuantitativas (24997)	Residentes de los municipios PDET	Hogares y personas residentes en los 56 municipios en las 16 subregiones priorizadas para los PDET

Fuente: Subdirección de Análisis y Monitoreo- Agencia de Renovación del Territorio, Línea Base 2018- 2022.

Los 32 municipios para la recolección cualitativa fueron seleccionados teniendo en cuenta cuatro aspectos: i) que hicieran parte de los municipios seleccionados para el componente cuantitativo con el objeto de garantizar mejor acople en el proceso de triangulación; ii) se hizo inclusión forzosa de los municipios que hicieron parte del componente cualitativo del levantamiento de Línea Base 2018; iii) la inversión realizada para lo cual se seleccionó el municipio con más alta y más baja inversión en cada subregión; y iv) el índice de ruralidad. Esta selección posibilita la presentación de resultados para el total PDET y, en caso de que sea necesario, a nivel de cada municipio seleccionado o a nivel de grupos de municipios.

Durante el trabajo de campo cualitativo se presentaron limitaciones en la ubicación y participación masiva de los actores rurales por la dispersión rural y por problemas de seguridad. Las mayores dificultades en este último aspecto se reportaron en la subregión de Catatumbo donde se vivía una delicada situación de orden público. También merece destacarse la resistencia por parte de algunas de las personas entrevistadas debido a la desconfianza generada por la inseguridad y/o a posibles repercusiones que se pudieran generar con sus opiniones, por lo que no se permitió la grabación de algunas sesiones en las subregiones de Sur de Córdoba, Arauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Pacífico y Frontera Nariñense y Sierra Nevada-Perijá. Adicionalmente, en Buenaventura se presentaron desafíos en cuanto a la concertación de los espacios con la comunidad, en este municipio los líderes de la mesa rural PDET solicitaron mayor socialización del proyecto y de las actividades a realizar. Tras el desarrollo de encuentros presenciales en territorio, en los que se socializaron y concertaron los instrumentos, las veredas y la participación de la comunidad en el proceso de recolección, fue posible avanzar con el proceso.

4. Análisis de los mecanismos de transmisión o indicadores habilitadores

Este análisis se realizará entorno a los 8 pilares estratégicos que representan áreas estratégicas de intervención, siendo los cimientos sobre los cuales se erige la transformación de las zonas rurales de conflicto priorizadas. Cada uno de estos pilares —Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, Infraestructura y adecuación de tierras, Educación rural y primera infancia, Salud, Vivienda, agua potable y saneamiento básico rural, Reactivación económica y producción agropecuaria, Sistema para

la garantía progresiva del derecho a la alimentación, y Reconciliación, convivencia y construcción de paz— se concibe como una piedra angular para el desarrollo sostenible.

El análisis de indicadores se llevará a cabo de manera estructurada, dedicando especial atención a cada pilar en particular. Cada uno de ellos se abordará con el objetivo de cuantificar y entender los mecanismos de transmisión específicos de impacto, de modo que se explorarán tanto los logros tangibles como los desafíos, destacando la conexión intrínseca de cada área con el desarrollo integral de las comunidades beneficiarias. Este enfoque detallado permitirá una comprensión más profunda de cómo cada pilar contribuye a la transformación positiva y sostenible de las regiones bajo estudio.

4.1. Pilar 1: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

El pilar del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo es esencial para la transformación integral de las zonas rurales priorizadas. Su objetivo principal es organizar las dinámicas en torno a la propiedad de la tierra, buscando una distribución equitativa y una protección jurídica sólida. Esto implica promover el acceso equitativo, la formalización, restitución y eficiente administración de los predios rurales.

El acceso formal a la tierra y el ordenamiento social de la propiedad rural son fundamentales para impulsar un desarrollo económico inclusivo y sostenible en las áreas rurales. Dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), este pilar busca generar condiciones para facilitar el uso productivo de la tierra por pequeños productores, resolver la alta informalidad en los derechos de propiedad y promover la seguridad jurídica.

Se utilizan dos indicadores clave para medir el impacto: la tasa de formalidad de la propiedad de la vivienda ocupada por los hogares y la tasa de formalidad del principal predio destinado a actividades productivas agropecuarias. Estos indicadores buscan evidenciar la efectividad de las intervenciones en términos de formalización y distribución equitativa de la propiedad.

Los datos cuantitativos son complementados con hallazgos cualitativos reportados por las comunidades participantes de los PDET. Esta integración proporciona una visión más completa sobre los avances, barreras persistentes y desafíos en la formalización del acceso y uso de la tierra por parte de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Los resultados de este análisis ofrecen insumos estratégicos para ajustar e implementar políticas diferenciadas de ordenamiento social de la propiedad rural, teniendo en cuenta las particularidades regionales y las dinámicas propias del mundo rural colombiano. Esto busca garantizar el bienestar y estabilidad socioeconómica de pequeños productores agropecuarios históricamente marginados.

De acuerdo con la información cuantitativa se evidenció que en torno al pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo se presentó una leve disminución en la formalidad de la propiedad de la vivienda (-0.23 puntos porcentuales) pasando de 52.93% en 2018 a 52.7% en 2022 mientras que aumentó moderadamente la formalidad de predios para actividades productivas agropecuarias pasando de 43.93% en 2018 a 49.89% en 2022, es decir un aumento de 5.96 puntos porcentuales como se observa en la Tabla I.

Tabla 2. Indicadores del pilar 1: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

Indicador	Urbano		Rural		Total	
	2018	2022	2018	2022	2018	2022
Tasa de formalidad de la propiedad de la vivienda que ocupan los hogares	72.15%	70.18%	39.77%	40.85%	52.93%	52.70%
Tasa de formalidad del principal predio que usa o podría usar el hogar para desarrollar actividades productivas agropecuarias	45.49%	62.79%	43.58%	44.98%	43.93%	49.89%

Fuente: Subdirección de Análisis y Monitoreo- Agencia de Renovación del Territorio, Línea Base 2018- 2022.

Estos datos numéricos cobran mayor sentido al complementarlos con hallazgos cualitativos en donde los distintos actores de las comunidades PDET manifestaron:

En primer lugar, existe una percepción generalizada de alta informalidad en la tenencia de la tierra rural pese a que se evidencia una mejora en la formalización de predios para actividades productivas. Esta situación genera múltiples dificultades en términos de ordenamiento social de la propiedad rural y uso sostenible del suelo ya que al no existir títulos de propiedad claros ni seguridad jurídica sobre la posesión de predios, se propicia el uso irresponsable e insostenible de la tierra, la especulación en el

mercado de tierras, los conflictos por el uso del suelo y la exclusión de campesinos y comunidades étnicas en el acceso. Todo esto impide un verdadero ordenamiento territorial en zonas históricamente afectadas por el abandono estatal y el conflicto armado. Así, la informalidad agraria obstaculiza la implementación de planes de desarrollo rural que permitan darle sostenibilidad ambiental, económica y social a los predios rurales.

En segundo lugar, la presencia de áreas de reserva ambiental y el avance de monocultivos agroindustriales y ganadería extensiva complejizan los procesos de formalización y titulación de tierras por vía de restitución o compra para pequeños productores y víctimas del conflicto armado. Esto perpetúa su vulnerabilidad, ya que actividades extractivas como la siembra masiva de palma, caña, soya entre otras para la agroexportación, así como la continua expansión de la ganadería extensiva, acaparan los suelos más productivos y desplazan la economía campesina y tradicional de estos territorios rurales dando como resultado es una creciente desigualdad, degradación ambiental y conflictos en el uso del suelo que obstaculizan un modelo de desarrollo rural inclusivo y sostenible.

En consecuencia, las dificultades para la compra formal de tierras generan que los pequeños productores recurran al arrendamiento informal, lo cual desencadena inestabilidad económica y moral, pérdida de inversiones productivas si deben devolver abruptamente los predios, y falta de incentivos para implementar prácticas agrícolas sostenibles. Adicionalmente, la informalidad en el acceso a la tierra frena los procesos de inclusión financiera, acceso al crédito y adopción de nuevas tecnologías entre los pequeños productores, perjudicando así su competitividad y posibles encadenamientos en estos territorios.

Además, la informalidad de la tierra se intercepta con otros factores como altos precios de la tierra, pérdida de vocación productiva por expansión de fincas de recreo y alza en el costo de vida, se exacerban problemas de inseguridad alimentaria e incluso incentivos a la migración rural.

La persistencia de informalidad en la tenencia de predios productivos y propiedad de vivienda en zonas rurales dificulta el cierre de brechas en términos de productividad agropecuaria e inversión privada en relación con regiones más consolidadas. Asimismo, afecta las perspectivas de consolidación de una clase media rural con capacidad adquisitiva suficiente para dinamizar las economías locales. De acuerdo con los datos, se observa una mayor formalización de predios productivos en zonas rurales entre 2018 y 2022 (44% a 45%), mientras que en zonas urbanas este indicador crece 18 puntos porcentuales (45% a 63%). Persiste una brecha urbano-rural de aproximadamente 20 puntos

porcentuales. En cuanto a propiedad de vivienda, también se evidencia un rezago de 30 puntos de los hogares rurales (41%) frente a los urbanos (70%).

En conclusión, si bien se reportan leves avances en algunos indicadores cuantitativos de acceso formal a la tierra, persisten retos fundamentales que demandan comprensión de las dinámicas territoriales e implementación de políticas diferenciadas de ordenamiento social de la propiedad rural para garantizar la estabilidad socioeconómica de pequeños productores agropecuarios y el cierre de brechas entre subregiones.

4.2. Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras

La infraestructura y adecuación de tierras juegan un papel protagónico en la promoción del desarrollo territorial rural. La inversión en vías terciarias, electrificación, conectividad y obras de riego y drenaje, entre otros, amplían las capacidades productivas del campo, facilitan la comercialización de cosechas, reducen costos de transporte e impulsan encadenamientos agroindustriales virtuosos. De esta forma, el mejoramiento en los indicadores de este pilar se traduce en mayor competitividad, ingresos, empleo y bienestar en los hogares rurales.

Según los datos cuantitativos, entre 2018 y 2022 se registran aumentos significativos en la proporción de hogares que califican como bueno o muy bueno el estado de vías para acceder a viviendas rurales pasando de 26.59% en 2018 a 46.14 en 2022 (+19.54 puntos porcentuales), así como la conectividad de redes viales al interior de los municipios (+17.56) y entre municipios vecinos (+15.35) (Ver las Tabla 2).

Estas cifras denotan avances en términos de tránsito, acceso y conexión entre veredas y centros poblados rurales. Ello facilita la movilidad de pequeños productores hacia mercados locales para comercializar cosechas, acceder a insumos o gestionar trámites administrativos y financieros, con los consecuentes ahorros en costos de transporte y tiempos de desplazamiento.

Tabla 3. Indicadores del pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras

Indicador	Urbano		Rural		Total	
	2018	2022	2018	2022	2018	2022

Porcentaje de hogares que califican como bueno o muy bueno el estado de la vía para acceder a su vivienda	41.40%	71.78%	15.68%	26.23%	26.59%	46.14%
Porcentaje de hogares que califican como buena o muy buena la red de vías que conecta el lugar de residencia con el resto del municipio	37.45%	66.32%	17.37%	25.70%	25.89%	43.45%
Porcentaje de hogares que califican como buena o muy buena la red de vías que conecta el municipio de residencia con los municipio vecinos	41.15%	66.31%	29.16%	36.62%	34.24%	49.59%
Porcentaje de hogares que manifiestan que alguna vía cercana a su vivienda ha sido mejorada, rehabilitada o le han hecho mantenimiento en los últimos dos años	41.74%	53.36%	36.73%	29.57%	38.85%	39.97%
Porcentaje de hogares que tienen acceso al servicio de energía eléctrica	98.86%	99.42%	79.51%	86.80%	87.72%	92.32%
Porcentaje de hogares que cuentan con acceso a internet en la vivienda	23.34%	34.70%	2.84%	17.04%	11.54%	24.76%

Fuente: Subdirección de Análisis y Monitoreo- Agencia de Renovación del Territorio, Línea Base 2018- 2022.

Asimismo, la mejor conectividad rural puede atraer prestadores de servicios privados (veterinarias, asistencia técnica, venta de insumos, etc.), ampliando la oferta para los hogares del campo e incentivando encadenamientos productivos que permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles en el tiempo.

Según testimonios de las comunidades PDET, estas intervenciones viales son insuficientes y desarticuladas. Por ejemplo, se reporta que solo se han pavimentado pequeños tramos de vías terciarias, manteniendo aislamiento en zonas remotas. Además, no siempre se ha garantizado el

mantenimiento de las obras, poniendo en riesgo su funcionalidad ante eventos climáticos extremos. La precariedad de la infraestructura vial en las zonas PDET también tiene graves consecuencias en términos de los medios productivos y la tecnificación requeridos para impulsar una economía agrícola rentable y sostenible. El aislamiento y los altos costos de transporte derivados del mal estado de las vías terciarias impiden el flujo de maquinaria, equipos, insumos, asistencia técnica y transferencia tecnológica hacia las fincas campesinas. Asimismo, los productores no pueden sacar sus cosechas a buen precio a los centros de acopio y mercados. Esto perpetúa el atraso tecnológico, la improductividad de los predios y la pobreza rural.

La baja cobertura y calidad relativa en materia de infraestructura de transporte, conectividad y adecuación de tierras restringe la competitividad territorial, el surgimiento de nuevas actividades económicas diferentes a la producción primaria y la atracción de inversiones privadas a las regiones PDET. De acuerdo con los indicadores de infraestructura vial y de servicios básicos muestran mejoras en las zonas rurales entre 2018 y 2022. No obstante, la brecha en la calidad de vías e internet frente a las zonas urbanas se mantiene muy amplia, en 25 y 20 puntos porcentuales respectivamente. El indicador más equilibrado es el de electrificación, con 87% de cobertura en hogares rurales y casi universalidad (99%) en cascos urbanos.

En consecuencia, es fundamental que la inversión en infraestructura de transporte y adecuación de tierras sea planeada de forma integral entre regiones y sectores, garantizando la sostenibilidad de los proyectos. Asimismo, estas intervenciones podrían potenciar sus impactos sobre generación de empleo e ingresos rurales si se articulan con iniciativas de formación técnica, emprendimiento y encadenamientos de pequeños productores.

4.3. Pilar 3: Salud

El acceso a servicios integrales de salud de calidad es un elemento central dentro de los pilares de bienestar y desarrollo humano. Contar con infraestructura y talento humano adecuado para la atención primaria, especializada y preventiva en zonas rurales permite mejorar indicadores básicos de morbilidad y mortalidad evitable, al tiempo que impulsa la productividad y proyectos de vida de miles de familias campesinas que históricamente han estado postergadas.

Las cifras cuantitativas evidencian un avance moderado tanto en tasa de aseguramiento en salud para población rural (93,7%) en 2022, lo que representa un incremento de 2.6 puntos porcentuales ya que en 2018 este indicador se situó en 91.07%. En el indicador barreras de acceso a servicios se evidencia un aumento las de 3,98 puntos porcentuales, pasando de 68.65% en 2018 a 72.63%. Si bien estos cambios denotan esfuerzos importantes de ampliación de cobertura, aún persisten vacíos en calidad y oportunidad de la prestación.

Según los testimonios comunitarios, la oferta de servicios de salud rural continúa concentrada en cascos urbanos, con limitada capacidad resolutive de centros y puestos de salud en áreas dispersas. No hay disponibilidad de personal médico especializado, ni de equipos e insumos para atención de urgencias o patologías crónicas.

Esto se traduce en graves brechas de atención para grupos étnicos de zonas remotas, quienes deben asumir altos costos de transporte y tiempos de desplazamiento hacia centros urbanos para acceder a servicios de mediana y alta complejidad.

La insuficiente capacidad instalada y las barreras de acceso a servicios especializados de salud en áreas dispersas afecta los indicadores básicos de salud materna e infantil y la productividad laboral de las economías rurales. Se evidencia un avance de 4 puntos porcentuales del aseguramiento y la reducción en 9 puntos porcentuales de las barreras de acceso a servicios de salud en las zonas rurales entre 2018 y 2022. No obstante, persisten diferencias frente a zonas urbanas de 6 y 2 puntos porcentuales en estos indicadores respectivamente.

Tabla 4. Indicadores del pilar 3: Salud

Indicador	Urbano		Rural		Total	
	2018	2022	2018	2022	2018	2022
Tasa de cobertura de aseguramiento en salud	92.63%	92.85%	89.91%	94.34%	91.07%	93.70%
Porcentaje de personas con barreras de acceso a salud dada una necesidad	75.96%	74.23%	63.39%	71.54%	68.65%	72.63%

Fuente: Subdirección de Análisis y Monitoreo- Agencia de Renovación del Territorio, Línea Base 2018-2022.

Dado este contexto, se requiere un abordaje diferencial con enfoque territorial que fortalezca la red pública de prestación primaria en salud rural a través de centros de atención local, mejoramiento de Banco de Sangre, provisión de unidades móviles equipadas y formación de talento humano especializado. Asimismo, es clave dignificar el rol de médicos tradicionales y parteras, articulándolos con el sistema institucional.

4.4. Pilar 4: Educación rural y primera infancia

Los avances en las coberturas netas de educación primaria, secundaria y media, así como la reducción del analfabetismo, son indicativos de una mayor acumulación de capital humano entre los jóvenes rurales. Esto amplía sus perspectivas laborales futuras, facilita la adopción tecnológica en actividades productivas y promueve habilidades socioemocionales que facilitan el emprendimiento y la innovación rurales. Sin embargo, es clave fortalecer políticas para impulsar también el acceso a la educación superior y la formación para el trabajo.

Los datos cuantitativos señalan un leve aumento en el acceso a servicios de cuidado para la primera infancia en zonas rurales, pasando del 83.87% en 2018 al 87.15% en 2022. Este avance en atención integral temprana sentará bases sólidas para el futuro aprendizaje y desempeño académico de miles de niños y niñas. Asimismo, se resalta el incremento en las tasas de cobertura neta en educación básica secundaria (+12.55 puntos porcentuales, pasando del 66.29% en 2018 al 73.95% en 2022) y media (+14.44, pasando del 29.48% en 2018 al 43.90% en 2022), indicativo de la ampliación en oportunidades educativas para los jóvenes del campo colombiano. Esta mayor acumulación de capital humano ampliará sus perspectivas laborales y de emprendimiento.

No obstante, en los testimonios comunitarios se destacan aún brechas importantes en términos de oferta y calidad de la prestación educativa rural. Se menciona escasez de docentes cualificados, limitaciones en el acceso para población étnica y falta de pertinencia del modelo pedagógico.

Si bien se registran avances en cobertura educativa, la baja calidad relativa de la infraestructura y formación docente en zonas rurales puede perpetuar desigualdades y baja movilidad social entre los jóvenes de regiones rezagadas. La línea base evidencia que existen incrementos en cobertura neta rural de educación secundaria (15 puntos), media (14 puntos) y acceso a primera infancia (6 puntos)

entre 2018 y 2022. Sin embargo, las tasas netas y brutas continúan evidenciando rezago de las zonas rurales frente a los centros poblados en todos los niveles educativos, con brechas de entre 10 y 20 puntos porcentuales. (Ver Tabla 4).

Tabla 5. Resultados de los indicadores del Pilar 4: Educación rural y primera infancia

Indicador	Urbano		Rural		Total	
	2018	2022	2018	2022	2018	2022
Porcentaje de niños y niñas entre 0 y 5 años con acceso a servicios de cuidado de la primera infancia	86.84%	86.64%	81.71%	87.50%	83.87%	87.15%
Tasa de asistencia escolar de personas entre 6 y 16 años en el área rural	95.56%	92.46%	91.49%	91.11%	93.04%	91.67%
Tasa de cobertura neta de educación preescolar	64.59%	60.07%	54.81%	50.76%	58.94%	55.04%
Tasa de cobertura neta de educación primaria	86.35%	85.95%	80.78%	85.34%	82.79%	85.59%
Tasa de cobertura neta de educación secundaria	66.29%	73.95%	50.75%	66.04%	56.82%	69.37%
Tasa de cobertura neta de educación media	29.48%	43.90%	17.76%	31.85%	22.54%	36.98%
Tasa de cobertura bruta de educación preescolar	29.48%	43.90%	17.76%	31.85%	22.54%	36.98%
Tasa de cobertura bruta de educación primaria	81.73%	63.46%	93.19%	54.53%	88.35%	58.64%
Tasa de cobertura bruta de educación secundaria	119.35%	107.79%	118.48%	110.40%	118.79%	109.33%
Tasa de cobertura bruta de educación media	101.61%	103.02%	84.44%	99.59%	91.14%	101.03%

Porcentaje de personas en zonas rurales entre 17 y 25 años que asisten a programas de educación superior	88.50%	83.25%	54.16%	68.93%	68.17%	75.03%
Tasa de analfabetismo en personas de 15 años o más en las zonas rurales	8.15%	8.74%	14.84%	12.00%	11.89%	10.57%

Fuente: Subdirección de Análisis y Monitoreo- Agencia de Renovación del Territorio, Línea Base 2018- 2022.

En consecuencia, se requiere seguir fortaleciendo la infraestructura y dotación de establecimientos educativos rurales, garantizando su adecuada conectividad. Asimismo, es clave dignificar la labor docente, promoviendo su arraigo y cualificación permanente bajo enfoque diferencial étnico. Finalmente, debe continuar la implementación de modelos pedagógicos flexibles e incluyentes, que valoren los saberes comunitarios y potencien las vocaciones productivas regionales.

4.5. Pilar 5: Vivienda, agua potable y saneamiento básico rural

El acceso universal a soluciones adecuadas de vivienda, agua potable y saneamiento básico en zonas rurales es una condición habilitante para la superación de pobreza, el cierre de brechas urbano-rurales y la promoción de la salud pública. La provisión de estos servicios reduce drásticamente factores ambientales de enfermedades prevenibles, permite destinar ingresos a otros fines como alimentación o educación, a la vez que eleva la dignidad y bienestar de las familias campesinas.

Las estadísticas presentan una reducción del déficit cuantitativo de vivienda rural en 5.49 puntos porcentuales entre 2018 y 2022, situándose ahora en 29,87%. Asimismo, se registra un aumento en el acceso a fuentes mejoradas de agua (+8,77 puntos) y una mejora en eliminación adecuada de excretas (+6,11 puntos), superando el 75% de cobertura en este servicio.

En cuanto al contexto rural se evidencia que Los hogares rurales mejoran en los déficits cuantitativos (10 puntos) y de eliminación de excretas (11 puntos) entre 2018 y 2022, pero empeoran en déficits cualitativos (8 puntos). De cualquier forma, las condiciones de hábitat rural siguen rezagadas frente a zonas urbanas, con brechas de entre 20 y 35 puntos dependiendo del indicador.

Tabla 6. Resultados de los indicadores del Pilar 5: Vivienda, agua potable y saneamiento básico rural.

Indicador	Urbano		Rural		Total	
	2,018	2,022	2,018	2,022	2,018	2,022
Porcentaje de hogares con déficit cuantitativo de vivienda	12.047 %	12.954 %	52.538 %	42.995 %	35.360 %	29.865 %
Porcentaje de hogares con déficit cualitativo de vivienda	32.169 %	37.039 %	45.693 %	54.006 %	39.955 %	46.590 %
Porcentaje de hogares con pisos inadecuados	4.168% 	4.520% 	28.033 %	20.281 %	17.909 %	13.393 %
Porcentaje de hogares en con paredes inadecuadas	9.633% 	9.237% 	2.429% 	4.512% 	5.485% 	6.577%
Porcentaje de hogares con hacinamiento crítico	5.368% 	4.564% 	7.794% 	4.562% 	6.765% 	4.563%
Porcentaje de viviendas con acceso a fuente de agua mejorada	88.643 %	91.516 %	32.527 %	44.592 %	56.334 %	65.101 %
Porcentaje de viviendas con adecuada eliminación de excretas	81.113 %	80.195 %	60.786 %	71.883 %	69.410 %	75.516 %

Fuente: Subdirección de Análisis y Monitoreo- Agencia de Renovación del Territorio, Línea Base 2018- 2022.

Si bien estas cifras muestran avances en indicadores básicos de hábitat rural, en los testimonios de base comunitaria se evidencian aún brechas significativas en términos de necesidades cualitativas y cuantitativas insatisfechas de vivienda nueva o mejorada.

Se percibe que las intervenciones han sido lentas, desarticuladas y con una escala de ejecución insuficiente frente a la magnitud de los déficits históricos. Por tanto, se requiere dar continuidad e imprimir mayor celeridad a los Programas de vivienda de interés social rural que promuevan el acceso universal a soluciones habitacionales dignas.

Asimismo, es clave fortalecer iniciativas diferenciadas de acceso al agua potable y saneamiento básico rural, incorporando soluciones descentralizadas administradas comunitariamente (acueductos veredales, pozos sépticos, etc.), así como garantizando la sostenibilidad mediante esquemas incluyentes de mantenimiento.

4.6. Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria

La reactivación económica de las zonas rurales requiere de estrategias integrales de incentivo a la producción agropecuaria que combinen soluciones de acceso a activos productivos, financiación, asistencia técnica, agregación de valor y acceso a mercados para los pequeños productores. El fortalecimiento de este tejido social de agricultura familiar es indispensable para cerrar brechas de pobreza rural, dinamizar economías locales y avanzar hacia la transformación del campo.

Las cifras cuantitativas señalan un aumento importante en el acceso a fuentes de financiación formal para hogares rurales, pasando de 45,6% a 58,9% entre 2018 y 2022 (+13,3 puntos porcentuales). Este mayor acceso al crédito permite realizar inversiones en capital de trabajo, adoptar nuevas tecnologías y apalancar emprendimientos productivos rurales. En cuanto al contexto rural, Se resalta positivamente el aumento de 18 puntos en inclusión financiera de hogares rurales entre 2018 y 2022. No obstante, los niveles de trabajo infantil, cotización a pensiones y aseguramiento de actividades agropecuarias continúan muy por debajo de los promedios urbanos.

Tabla 7. Resultados de los indicadores del Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria.

Indicador	Urbano		Rural		Total	
	2,018	2,022	2,018	2,022	2,018	2,022
Porcentaje de hogares con fuente de financiación formal	47.06%	55.81%	44.37%	61.58%	45.60%	58.90%
Porcentaje de hogares que desarrollan o podrían desarrollar actividades productivas agropecuarias y cuentan con seguro para	0.00%	0.00%	0.25%	0.12%	0.21%	0.09%

cosechas o animales						
Tasa de trabajo infantil	5.66%	8.36%	11.70%	12.79%	9.36%	10.94%
Porcentaje de personas en zonas rurales ocupadas que cotizan a un fondo de pensiones	24.69%	17.62%	7.22%	7.58%	14.34%	11.83%
Porcentaje de hogares que desarrollan o podrían desarrollar actividades productivas agropecuarias y cuentan con seguro para cosechas o animales	40.23%	38.68%	39.42%	34.86%	39.76%	36.53%

Fuente: Subdirección de Análisis y Monitoreo- Agencia de Renovación del Territorio, Línea Base 2018- 2022.

No obstante, de acuerdo con los testimonios comunitarios, el limitado acceso a tierras productivas, los altos costos de los insumos -exacerbados tras la pandemia-, la creciente severidad del cambio climático y los problemas de conectividad, siguen representando desafíos multidimensionales que incrementan la vulnerabilidad de los pequeños productores e inhiben su capacidad para escalar proyectos.

En consecuencia, se requieren intervenciones articuladas que combinen soluciones financieras con instrumentos de gestión de riesgos (seguros agroclimáticos), provisión de bienes públicos rurales (distritos de riego), conexión de caminos de producción, asistencia técnica pertinente y estrategias de encadenamiento de pequeños productores con otros eslabones de cadenas de valor agroalimentarias.

4.7. Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación

La garantía progresiva del derecho humano a la alimentación es condición indispensable para superar la pobreza rural y cerrar brechas de desigualdad territorial en cuanto a seguridad alimentaria y nutricional. Los avances en este pilar habilitante están estrechamente relacionados con las dinámicas de otros pilares como acceso a tierras productivas, reactivación económica rural e infraestructura pública en zonas apartadas.

De los 3081 hogares panel entre 2018 y 2022, 2531 hogares en la línea base 2018 y 2599 de la línea base 2022 presentaron inseguridad alimentaria en alguno de los niveles, de los cuales 2503 fueron hogares comunes en el indicador para ambos años.

Las estadísticas reflejan una mejora en los indicadores de inseguridad alimentaria leve, y moderada en los hogares de zonas rurales PDET durante el periodo de análisis. La inseguridad leve se redujo de 36,14% a 12,36%, la moderada se redujo de 37,69% a 20,12% entre 2018 y 2022. En contraposición, la inseguridad alimentaria severa se incrementó en 30,41 puntos porcentuales, ubicándose en 2022 en 56,58% de los hogares rurales. En cuanto a la población urbana, tanto la inseguridad alimentaria leve como la severa disminuyeron 12,69 y 8,08 pp respectivamente, pasando de 42,78% a 30,09% en la leve y 31,03% a 22,95% en la severa; mientras que la moderada aumentó, de 26,19% a 28,13%. A total nacional el indicador disminuye para leve y moderada en 25,37 y 11,71 pp respectivamente, pero se incrementa para la severa en 25,51 pp.

Este comportamiento pudo aumentar significativamente debido a una combinación de factores que afectan la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los alimentos. En primer lugar, la disponibilidad de alimentos se ve comprometida por la limitada capacidad de producción agrícola en estas áreas en donde la dependencia de la agricultura de subsistencia es alta. Además, la infraestructura limita el acceso a mercados donde los alimentos podrían ser adquiridos, lo que agrava la situación. Respecto a la adecuación de los alimentos también se presentan dificultades ya que la dieta de muchas familias no satisface sus necesidades nutricionales específicas, lo que puede llevar a problemas de salud a largo plazo. Finalmente, en cuanto a la accesibilidad, muchas familias en estas regiones enfrentan dificultades económicas que les impiden adquirir alimentos nutritivos sin sacrificar otras necesidades básicas, como la educación de sus hijos o la atención médica. Además de la falta de empleo estables, de calidad y con salarios justos que contribuyen a esta precariedad. Si bien este efecto puede estar asociado a los shocks sobre ingresos y medios de vida derivados de la pandemia en los años de estudio, pone de relieve la necesidad de implementar intervenciones articuladas de seguridad alimentaria con pertinencia territorial y enfoque poblacional diferencial para mitigar su impacto estructural sobre miles de familias campesinas.

Dichas intervenciones deben promover tanto la disponibilidad, adecuación como el acceso a alimento de calidad mediante el fortalecimiento de la economía campesina y los mercados locales de zonas rurales remotas; la provisión de bienes públicos (distritos de riego, centros de acopio), y redes de protección social sensible a choques (restaurantes escolares, reservas alimentarias locales).

En el caso de los campesinos y pequeños productores, en general los cultivos son de pancoger, por lo que, como ya se expresó en pilares anteriores, los desafíos de diversificación, producción y competitividad impactan también en la calidad y diversidad de la dieta que consumen.

Tabla 8. Resultados de los indicadores del Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Indicador	Urbano		Rural		Total	
	2,018	2,022	2,018	2,022	2,018	2,022
Porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria leve	42,78%	30,09%	36,14%	12,36%	39,15%	13,79%
Porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria moderada	26,19%	28,13%	37,69%	20,12%	32,47%	20,76%
Porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria grave	31,03%	22,95%	26,17%	56,58%	28,38%	53,88%

Fuente: Subdirección de Análisis y Monitoreo- Agencia de Renovación del Territorio, Línea Base 2018- 2022.

Un aspecto adicional, es la existencia de cultivos de uso ilícito en algunos municipios lo cual impacta en la siembra de productos de pancoger lo cuales se vuelven menos deseables debido al costo de oportunidad que tienen respecto a los cultivos de uso ilícito. Un aspecto asociado a las economías ilícitas se evidenció en municipios de Pacífico Medio en donde se señaló que la fumigación con glifosato ha impactado negativamente en la fertilidad del suelo para sembrar tradicionales y nuevos productos. Así, es de resaltar varios estudios que han señalado el deterioro significativo de la calidad de los suelos por el uso de glifosato ya que al eliminar la vegetación y biodiversidad los suelos pierden nutrientes, se vuelven más ácidos y erosionables (Castillo, Álvarez, & Espejo, 2017). Esto afecta no solo los cultivos ilícitos, sino también otros cultivos agrícolas lícitos que son base de la seguridad alimentaria en estas

regiones. Recuperar la fertilidad de estos suelos luego de las fumigaciones puede tomar años (Rodríguez & López, 2020).

Asimismo, la aspersión del herbicida sobre cultivos lícitos como yuca, plátano, maíz, frutales o pastos ha ocasionado la pérdida total o parcial de estas cosechas (Ramírez & Torres, 2021), fundamentales para la subsistencia de miles de familias campesinas. Las aspersiones, al eliminar los medios de vida lícitos, pueden incluso aumentar los incentivos para retomar los cultivos ilícitos (Pardo & Gómez, 2019).

4.8. Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz

La reconciliación, la convivencia pacífica y la construcción colectiva de paz territorial son condiciones indispensables para la reactivación socioeconómica, la garantía de derechos y el bienestar multidimensional de comunidades históricamente afectadas por el conflicto armado interno. Los avances en este pilar se reflejan no solo en una mayor confianza institucional para la resolución de conflictos, sino también en la activación del capital social y la cohesión comunitaria alrededor de una visión compartida de desarrollo local sostenible.

Las estadísticas reflejan un aumento importante entre 2018 y 2022 en la proporción de hogares rurales que manifiestan preferir mecanismos institucionales formales para resolver conflictos (+9,55 puntos porcentuales), así como en el conocimiento sobre entidades y actores para este fin a nivel municipal (+13,87 puntos). Se resaltan los incrementos en preferencia por mecanismos formales de resolución de conflictos (10 puntos) y conocimiento de entidades para este fin (14 puntos) en las zonas rurales de 2018 a 2022. Sin embargo, la participación comunitaria rural cae 11 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Tabla 9. Resultados de los indicadores del Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

Indicador	Urbano		Rural		Total	
	2,018	2,022	2,018	2,022	2,018	2,022

Porcentaje de hogares en los que los(as) jefes(as) de hogar pertenecen a asociaciones, grupos u organizaciones	27.95%	21.12%	57.15%	45.98%	44.76%	35.11%
Porcentaje de hogares en los que los(as) jefes(as) de hogar están totalmente de acuerdo o de acuerdo en que los miembros de su comunidad prefieren acudir a mecanismos formales de resolución de conflictos (juez o un funcionario público, comisario o defensor de familia, inspector de policía, etc.).	64.38%	73.09%	59.76%	69.86%	61.72%	71.27%
Porcentaje de hogares que tienen conocimiento sobre la presencia de actores institucionales en el municipio para la resolución de conflictos	30.19%	43.98%	24.04%	37.83%	26.65%	40.52%
Porcentaje de hogares en los que los(as) jefes(as) de hogar consideran como buena o muy buena para el país la reincorporación de los desmovilizados de las FARC a la vida civil y política	26.96%	30.30%	36.28%	30.65%	32.33%	30.50%

Fuente: Subdirección de Análisis y Monitoreo- Agencia de Renovación del Territorio, Línea Base 2018- 2022.

En contraste con estas cifras alentadoras, los testimonios comunitarios señalan la persistencia de dinámicas relacionadas con hurto, extorsión y otras economías ilegales que continúan amenazando la seguridad y resquebrajando el tejido social en algunos territorios, incluso con presencia histórica de grupos armados.

Asimismo, se menciona un rezago considerable en los procesos de reparación integral y garantías de no repetición para las víctimas del conflicto armado, aspecto que ya ha sido resaltado por el Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2021 y Rodríguez et al., 2020). Este incumplimiento con las

víctimas pone en grave riesgo la sostenibilidad del proceso de paz territorial. Siendo este aspecto clave ya que el incumplimiento en materia de reparaciones ocasiona una profunda desconfianza y escepticismo de las víctimas frente a la voluntad política del Estado para atender sus derechos y necesidades. Como señala Gamboa (2021), esto se convierte en caldo de cultivo para nuevas violencias, pues la frustración frente a los incumplimientos con las víctimas incrementa, exacerbando el descontento social en los territorios.

En síntesis, aunque se identifican avances iniciales en reconciliación y convivencia comunitaria, aún hay desafíos estructurales por abordar en términos de construcción de paz en estas zonas. Se necesitan intervenciones sostenidas, con enfoque psicosocial y diferencial, que activen el liderazgo social de base y empoderen a las víctimas como agentes de cambio en sus territorios.

5. Análisis indicadores transversales o de impacto

La implementación de iniciativas multidimensionales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) exige un riguroso ejercicio de monitoreo y evaluación para determinar si se logran las transformaciones esperadas en términos de bienestar, empoderamiento comunitario y construcción de paz en los territorios focalizados. En este contexto, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) emerge como una métrica idónea para examinar los efectos integrales de las intervenciones ejecutadas sobre las condiciones de vida de la población rural y urbana, capturando carencias en dimensiones esenciales del desarrollo humano como educación, salud, hábitat e ingresos.

La incorporación de los indicadores simples que componen al IPM permite identificar impactos diferenciados sobre privaciones específicas, ofreciendo una perspectiva valiosa para el rediseño focalizado de políticas públicas bajo un enfoque territorial sensible a las particularidades regionales. A continuación, se analizan las variaciones entre 2018 y 2022 en las principales variables que componen el IPM en los municipios PDET, contrastando brechas urbano-rurales y destacando aspectos problemáticos que podrían estar inhibiendo mejoras sustanciales en las trayectorias de bienestar de la población a pesar de los esfuerzos en la implementación de los Programas de Desarrollo Territorial.

Al examinar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en las zonas de intervención de la ART bajo los PDET, se destaca una compleja dinámica entre 2018 y 2022, en comparación con las cifras nacionales según el DANE. En términos de educación, persisten desafíos notables en las áreas PDET,

evidenciados por tasas más altas de analfabetismo y bajo logro educativo en comparación con el DANE Nacional. Aunque se observa una reducción en estas brechas en 2022, es necesario abordar de manera más específica las disparidades educativas para lograr una mejora significativa.

En cuanto a la salud, las tasas de sin aseguramiento en salud en las áreas PDET muestran una ligera disminución, aunque la brecha persiste en comparación con el DANE Nacional. Las barreras de acceso a servicios de salud también se mantienen, destacando la necesidad de estrategias específicas para mejorar el acceso a la atención médica en estas regiones. Las condiciones de vivienda presentan mejoras generales, pero las brechas persisten. El acceso a una fuente de agua mejorada, aunque mejorado, aún muestra una brecha rural-urbano más acentuada en las áreas PDET. Asimismo, la eliminación de excretas revela desafíos continuos, aunque se observa una reducción en la brecha.

El acceso a una fuente de agua mejorada se revela como un indicador crucial al evaluar el IPM en las áreas de intervención de la ART bajo los PDET, comparado con los datos nacionales según el DANE. En 2018, se observa una brecha significativa entre el área rural PDET y el DANE Nacional, con tasas del 29.73% y 11.70%, respectivamente. Esta disparidad persiste en 2022, aunque ambas tasas mejoran, situándose en 30.40% y 10.90%. A nivel urbano, la brecha también es evidente, mostrando tasas más bajas tanto en PDET como a nivel nacional, pero con una brecha rural-urbano que persiste. Para las zonas PDET se observa que, en 2018, el IPM total en las áreas PDET se sitúa en un preocupante 49.42%, significativamente superior al 34.70% registrado por el DANE Nacional. Sin embargo, para 2022, se observa una marcada mejora, con el IPM de las áreas PDET descendiendo a 28.70%, mientras que el DANE Nacional mantiene un valor similar en 29.65%. Esta disminución del IPM en las áreas PDET indica un avance significativo en la reducción de la pobreza multidimensional en dichas zonas.

Al desglosar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) según entornos urbanos, se observa un panorama alentador en las áreas de intervención de la ART bajo los PDET. En 2018, el IPM urbano en estas zonas superó ligeramente al DANE Nacional, registrando un 33.63% frente al 25.20%. Sin embargo, para 2022, se destaca una significativa mejora, con el IPM urbano PDET reduciéndose a 21.70%, indicando avances notables en la reducción de la pobreza multidimensional en contextos urbanos específicos. Aunque persiste una brecha con el DANE Nacional, la convergencia de cifras sugiere que los esfuerzos de desarrollo están impactando positivamente en estas áreas urbanas.

En el ámbito rural, la situación presenta desafíos más marcados. En 2018, el IPM rural en las áreas PDET es considerablemente más alto que el DANE Nacional, registrando un 61.13% frente al 46.90%. Sin embargo, para 2022, se observa una reducción sustancial en ambas cifras, situándose en 38.20% para las áreas PDET y 35.85% para el DANE Nacional. A pesar de que la brecha persiste, la disminución en ambas cifras

6. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

6.1. Buenas prácticas

Se entenderá por buenas prácticas para propósito de este informe aquellas acciones que han ocurrido en el marco de la implementación PDET promovidas por actores comunitarios o institucionales, que han contribuido a generar valor a la experiencia de transformación PDET, por lo que merecen ser reconocidas y replicadas en otros municipios o subregiones. Para su identificación se partió de las experiencias descritas por las personas consultadas en la evaluación tomando de referencia las prácticas mencionadas que reflejan el nivel de apropiación del proceso de implementación PDET en cada territorio. Las prácticas identificadas se organizaron en cinco categorías de acuerdo con sus coincidencias.

- *Apropiación de la implementación de parte de las alcaldías municipales*

En este grupo de buenas prácticas se identificaron municipios que alinearon sus planes de desarrollo con las iniciativas construidas por las comunidades en los PATR, municipios que en sus administraciones asignaron a un profesional el rol de enlace PDET o donde sus equipos se distribuyeron el seguimiento de cada uno de los pilares PDET. También se incluyeron aquellos donde se ejecutaron proyectos que recogían parte de las iniciativas priorizadas a través de recursos propios.

La mayoría de las administraciones municipales reconocieron que diseñaron sus planes de desarrollo con base en las iniciativas PDET. Se mencionarán dos casos particulares el de Valencia en Sur de Córdoba y el de Turbo con la Casa del Pescado en la subregión del Urabá antioqueño. En Valencia, los funcionarios y líderes consultados reconocieron que es uno de los municipios de la subregión en los que

se abanderó la ejecución de los proyectos PDET, lo que se ha reflejado, de acuerdo con los entrevistados, en la infraestructura del municipio que más avance ha tenido en su ejecución a través de las obras de placa huellas. También se han identificado proyectos productivos en las veredas de El Reposo y Jaraguay Central.

La Casa del Pescado de Turbo había sido cerrada en el pasado porque no cumplía con las condiciones sanitarias ni estructurales. Gracias a una de las iniciativas PDET que buscó mejorar las condiciones en que los comercializadores de productos marinos y acuícolas realizan sus actividades por el riesgo social y sanitario en el que las desarrollan. El proyecto tuvo una primera fase que fue entregada en 2019 y una segunda que continúa ejecutándose en la actualidad, el impacto que se buscaba era centralizar y organizar a los comerciantes de pescado quienes estaban dispersos por todo el municipio. La primera inversión mejoró su estructura, dotó con equipos de protección para que los pescadores pudieran trabajar (botas, guantes, delantales, congeladores, cuarto frío, salmuera o máquina procesadora de hielo, neveras isotérmicas) incluyendo un área de desinfección.

Sin embargo, de acuerdo con los líderes entrevistados, la construcción está en estado de abandono en la actualidad por una serie de reformas que se hicieron sin consultar a los pescadores beneficiarios, y, por otro lado, no beneficia directamente a población rural del distrito de Turbo sino a la comunidad pesquera del casco urbano:

“A la comunidad rural no le veo beneficio con esta Casa del Pescador, ¿por qué? Porque es que la ruralidad no es de pescado, es de plátano, aguacate, yuca, arroz, que es lo que se ve en lo rural. Por ejemplo, mi vereda, la vereda Aguas Claras se está beneficiando de la Casa del Pescador, totalmente falso, porque no se beneficia.” (Mujer líder de Turbo)³

Con relación al segundo grupo de buenas prácticas de apropiación de las administraciones municipales sobre la implementación PDET, se encuentra la ejecución de proyectos con recursos propios. En Puerto Concordia, por ejemplo, la administración ha buscado impulsar la implementación de las iniciativas PDET contratando la estructuración de proyectos para la pavimentación de la margen derecha del río

³ La discusión alrededor de la distinción entre si la población beneficiaria de los proyectos PDET debía ser exclusivamente rural o incluir la urbana también estuvo presente a lo largo de todos los municipios y con argumentos a favor y en contra. De un lado, hay municipios con características de ruralidad y marginalidad incluso en su casco urbano por lo que también se pide reconocimiento de estas necesidades e involucramiento de los líderes respectivos con relación al proceso. Por esta razón en este informe no se considera del todo un aspecto negativo de la priorización de este proyecto.

que va desde Arenales hasta la vereda Primavera, o la construcción de infraestructura educativa, con el propósito de que sean apalancados con los recursos de OCAD Paz. O en el municipio de Rioblanco donde a partir de recursos propios se logró la dotación del hospital y los puestos de salud, y se ha ido trabajando en el mejoramiento de algunas escuelas, dado que el presupuesto del municipio no da para abarcar las noventa y ocho.

Finalmente, el tercer grupo que corresponde al desarrollo de estrategias de empoderamiento y apropiación de la implementación de las administraciones. Desde contar responsables por cada uno de los pilares, hasta generar mecanismos propios de monitoreo a la implementación.

En Santa Bárbara de Iscuandé, una funcionaria de la alcaldía explica que la inversión de recursos propios se ha dado en al menos catorce obras que acogen las iniciativas PDET, a pesar de ser un municipio de 6ta categoría con limitados recursos. Su nivel de compromiso le ha llevado a priorizar recursos propios para proyectos que de otra manera no tendrían respaldo económico. También se destaca la importancia de las mesas bilaterales y de impulso, especialmente en el pilar 5, relacionado con la vivienda rural, agua potable y saneamiento básico. El fortalecimiento de colaboraciones con el Plan Departamental de Agua se presenta como un logro, resaltando avances en estructuraciones y la expectativa de asignación de recursos para acueductos rurales y estudios de diseño en el próximo semestre. Este enfoque proactivo y la búsqueda de soluciones con recursos propios demuestran el compromiso del municipio con el éxito de los PDET y la mejora de las condiciones de vida de sus comunidades.

“Como te dije la ART a través de la articulación hemos tenido en cada uno de nuestros pilares a un responsable jefe de despacho, como son proyectos que van a traer un fruto a futuro, a partir de las iniciativas que sean proyectos, cada pilar tiene un responsable y mi secretaria que es la de planeación, es la coordinadora de esa instancia PDET en el municipio. Entonces, nosotros como administración municipal hemos logrado empoderar a cada uno de los jefes de despacho que le toca o lideraba cada pilar para lograr que esa articulación determine la necesidad que está inscrita en el pacto municipal, la necesidad de nuestras comunidades, y las necesidades que plasmamos en nuestro plan de desarrollo con vigencia 2020-2023.” (Funcionaria de Santa Bárbara)

En Turbo también hay una persona contratada por la administración municipal para gerenciar el tema de los PDET, es decir es la persona que conoce la ruta frente a cómo va la implementación en el

municipio, en qué estado de avance se está, qué se ha hecho y qué falta por hacer (funcionario de Turbo).

Finalmente, se identificaron municipios con una capacidad sobresaliente de resiliencia ante diversos desafíos externos. La ola invernal y dificultades en la seguridad fueron algunos de los factores que retrasaron el cumplimiento de los cronogramas de ejecución de algunos proyectos, lo que obligó a que algunas administraciones municipales mantuvieran un esfuerzo continuo para superar las crisis y avanzar en la implementación de proyectos.

- *Experiencias de apropiación y seguimiento comunitario*

En los casos identificados en las subregiones de Cuenca del Caguán, Pacífico Medio, Sur de Córdoba y Sur de Bolívar, la implementación de los proyectos PDET ha motivado el involucramiento de las comunidades beneficiarias en las acciones de seguimiento a los proyectos ejecutados y en ejecución. La búsqueda de información sobre los presupuestos asignados, la focalización de los beneficiarios, los cronogramas de ejecución, ha llevado a las Juntas de Acción Comunal a liderar los espacios de interlocución con las administraciones municipales para hacer el seguimiento sobre los avances, también a convocar a la comunidad para el acompañamiento del proceso a nivel local y, en otros casos, a intermediar en la creación de veedurías ciudadanas.

En Santa Rosa del Sur, Sur de Bolívar, por ejemplo, la constitución de veedurías ciudadanas para el seguimiento a los proyectos PDET, ha empoderado a la comunidad, y, de acuerdo con la administración del municipio las ha transformado en aliadas en el seguimiento de la ejecución de las obras, como lo describe el alcalde:

"Pues lo que hemos fomentado en la comunidad a raíz de las proyectos pequeños obras, pequeñas obras de impacto y a raíz de los recursos que estamos ejecutando con la administración municipal, es crear la veeduría ciudadanas y cada una de diferentes sectores donde se van ejecutar los proyectos, esto pues ha empoderado mucho más la comunidad, conocer los presupuestos, conocer las obras, conocer los diseños, conocer todos los componentes de un proyecto al mismo tiempo, pues ser veedores y acompañar a la administración municipal en seguimiento de que las obras, pues realmente quieren bien ejecutadas y esto pues acarrea que la participación de la comunidad, pues cada día más alta también un poco más crítica y exigente en cuanto al desarrollo de las obras como tal"

De esta manera, las JAC se han convertido en protagonistas en el seguimiento y la veeduría de los proyectos, corresponsabilidad de las comunidades en su contribución que haya una gestión más transparente y eficiente de los recursos. También refleja el empoderamiento de las juntas de acción comunal, necesidad de fortalecer sus conocimientos para garantizar el éxito a largo plazo de los proyectos. En Albania, en la subregión de Cuenca del Caguán, y en Orito, subregión de Putumayo, los presidentes de las Juntas de Acción Comunal han apoyado tanto la estructuración de los proyectos proveyendo información clave para la focalización de los beneficiarios, como haciendo seguimiento también a la ejecución.

“Nosotros como líderes estamos insistiendo en esa junta de acción comunal que se empoderen de los proyectos que se están ejecutando en sus territorios, porque realmente si uno tiene sentido de pertenencia con un proyecto de esta magnitud, es uno mismo quien hace la veeduría y ve que los recursos se están ejecutando de una manera adecuada.” (Líder de Albania)

“En el municipio de Orito todo se mueve por los presidentes de la Junta en tema de inspecciones, en este caso digamos de inspección de Siberia, Portugal, que han sido beneficiarias, han sido como los presidentes de juntas que han estado, digamos, pendientes en la elaboración, en la ejecución y también en la entrega de todos esos recursos como tal a la población, a la población civil. (...) La participación de los líderes, es fundamental, porque con ellos se formula el proyecto como tal y se da como la iniciativa para traer los recursos a nivel nacional.” (Líder del municipio de Orito)

En Valencia, Sur de Córdoba, la presencia de un enlace dentro de la estructura de la junta de acción comunal dedicado específicamente al tema PDET y encargado de coordinarse con las alcaldías demuestra una estructura organizativa que facilita la comunicación para el seguimiento a la gestión efectiva de los proyectos.

“La comunidad está todo distribuido como en una pirámide social entre comunidades, pero a cada quien le asignan un rol, aquí desde la comunidad se asocia, son organismos consultorios, los comité de trabajo que organizan la junta acción comunal son muy importantes hablamos de un comité religioso, un comité de consolidación un comité en enlace PDET, también hay dentro de la estructura de la acción comunal un enlace una persona que está dedicada precisamente el tema PDET con las alcaldías, entonces en esta última elección de nueva junta fue muy fundamental porque esta persona es la que viene a gestionar y viene a saber cómo van los proyectos en las comunidades.” (Líder de Valencia)

Allí mismo el consejo territorial también evalúa los avances en la implementación PDET en el municipio, también está articulado con la red de veeduría de cada una de las juntas de acción comunal que están en los territorios. Este proceso también ha llevado a que las comunidades busques espacios de capacitación autogestionados:

“Nosotros en consejo de paz hacemos capacitaciones, no tenemos recursos, pero con la voluntad y amigos hacemos capacitaciones a líderes y miembros de la junta de acción comunal para que se apoderen de los temas si no los capacitamos no van a estar interesados.” (Líder de Valencia)

Finalmente, la experiencia significativa de participación de los diferentes consejos comunitarios y cabildos indígenas de Buenaventura en la subregión Pacífico Medio a través de la instancia autónoma de seguimiento a los PDET denominada Mesa PDET, recoge las expresiones de organización comunitaria en torno a la implementación del punto 1 del Acuerdo de paz. En este espacio de interlocución intercultural que inició centrado en la experiencia de Buenaventura y se extendió a toda la subregión de Pacífico Medio, se hace seguimiento a la inversión PDET destinada a la subregión y también se hace seguimiento al cumplimiento del enfoque étnico y a los acuerdos establecidos en el PATR.

- *Experiencias de articulación exitosas entre las instituciones locales y las comunidades*

A través de las entrevistas y los grupos focales se pudo identificar que algunas experiencias relacionadas con las pequeñas obras PDET, donde las JAC son las ejecutoras de las obras, ha fortalecido la confianza en la implementación, y favorecido el involucramiento y apropiación de las comunidades sobre la misma.

En Santa Rosa del Sur reconocen como importante la experiencia que tuvieron las Juntas de Acción Comunal en una de las Obras PDET del municipio en donde se mantuvo, de acuerdo con uno de los líderes de la comunidad, una “buena sinergia” entre la alcaldía y la JAC que operaba la obra, lo que se contrasta además con la experiencia que ha tenido la comunidad con otros ejecutores de obra. Para esta experiencia específica de Santa Rosa también ha influido las capacidades organizativas que algunas comunidades del mismo municipio han desarrollado a lo largo de los años, un aspecto que tiene en común también Orito.

En esta misma línea también se identificaron algunas limitaciones que tienen las organizaciones locales y las mismas JAC para participar como ejecutoras de las obras o los proyectos. En Valencia, la comunidad apoyó la estructuración de un proyecto de cultivo de 800 hectáreas de plátano hartón, por no contar con una póliza de garantía para un proyecto de 18,000 millones de pesos no pudieron presentarse como ejecutores.

- *Involucramiento de aliados locales como empresas, cooperación internacional y academia en la implementación PDET*

Se identificaron experiencias en las que se establecieron alianzas con entidades privadas, academia, cooperación internacional para fortalecer la gestión de recursos para la implementación PDET, principalmente en procesos y programas de formación y capacitación.

La oferta de programas de formación y capacitación, como los ofrecidos por el Sena, la UNAD, y otras entidades, ha permitido a las comunidades aprender sobre formas más eficientes de procesar productos y elevar el nivel de sus emprendimientos. En Turbo, por ejemplo, las comunidades reconocieron que la oferta institucional se ha ampliado a partir de la implementación PDET, lo que ha contribuido especialmente al fortalecimiento de capacidades específicas de transformación de productos entre otros:

“Bueno, yo creo que ha traído un cambio de forma positiva porque a través de estos programas, llegaron muchos aliados y estos han permitido de que cada día, uno tenga ganas de estar como quien dice, en todo tiempo con la intención de uno formarse, de uno mejorar, para uno estar buscando formas de procesar los productos que uno tiene, uno quiere estar como quien dice al nivel de los demás comerciantes, uno quiere como quien dice transformar el producto, o sea, eso ha generado como quien dice, pero lo menciono de una forma positiva, ha generado como esa parte ambiciosa o ese anhelo que uno tiene de hacer cosas, como quien dice de una forma más industrializada y a cada ratito llega el Sena y nos dice, bueno, la organización qué necesita, nosotros estamos a disposición, llega la UNAD, bueno ustedes qué necesitan. Por medio de ART, nos dicen bueno muchachos nosotros en qué le podemos acompañar. A mí personalmente me ha servido mucho, porque es que eso ha sido como el combustible que uno necesitaba para comenzar a andar, entonces yo creo que a nosotros nos ha impactado de forma positiva.” (Líder de Turbo)

La movilización de recursos de otras fuentes ha llevado también al desarrollo de alianzas para la ejecución de iniciativas que no podrían ejecutarse de otra forma. En Albania, por ejemplo, se logró la articulación entre una agencia de cooperación y la academia para dar respuesta a los compromisos establecidos con el grupo étnico Pijao con presencia en el municipio:

“De eso precisamente estábamos hablando con la cooperación internacional GIZ para hacer otros encuentros que nos permitan a nosotros mejorar en el tema del cumplimiento de las metas con el grupo étnico que hacen presencia en el territorio, el grupo Pijao. Este año, este gobierno, con los recursos que tenían acumulados hizo un aporte importante para su seguridad alimentaria, la generación de ingreso por 126 millones de pesos, y en la adquisición de semovientes para el trabajo de ellos. De igual forma, entre las metas se tiene la capacitación para la formulación de proyectos, ya hicimos un primer apoyo con la ESAP que estuvo en el territorio en el resguardo por tres días (...).” (Funcionaria de Albania)

Pequeños productores del mismo municipio también expresaron el apoyo que han recibido de agencias de cooperación internacional en el mejoramiento y la adecuación de sus tierras para silvopastoriles. Se mencionó un caso en el que el Instituto Sinchi apoyó un ejercicio de reforestación de fincas para medir la cantidad de carbono que ésta atrapaba, lo que derivó en un incentivo para la finca que participó del proyecto, que continúa recibiendo en la actualidad.

De parte del sector empresarial hay otras experiencias sobresalientes de articulación y alianzas con la implementación PDET. De acuerdo con uno de los funcionarios entrevistados en Turbo, se está gestando una articulación con el Puerto de Antioquia y con los gremios para lograr apalancar iniciativas de educación y finalizar la Casa del Pescado. También a través de las cajas de compensación se ha buscado activar las rutas de empleabilidad particularmente para los jóvenes, quienes enfrentan dificultades para emplearse por no tener experiencia.

- *Articulación interinstitucional en el desarrollo de proyectos para la implementación*

Se identificaron prácticas de interinstitucionalidad exitosas para la implementación. Por un lado, se encuentran las estrategias de inversión articulada y armonizada en las que participan tanto el municipio

como la gobernación en la ejecución de obras de infraestructura. En Puerto Concordia, la estrategia de articulación interinstitucional se fortaleció a raíz de la ola invernal y del deterioro que ésta generó en las vías rurales se logró a partir de la cofinanciación entre la Gobernación del Meta y los recursos propios del municipio. Esta gestión articulada continuó para el desarrollo de otros proyectos de gran infraestructura:

“Solito el municipio es bastante complicado bastante complejo creería que en los próximos tiempos tenemos ya listo la construcción del puente sobre el río Arriba junto con la gobernación del Meta. (...) Esto hace que los proyectos de inversión sean como deben ser: armonizados interinstitucionalmente en pro del mejoramiento del sector social de todos los de todos los conciudadanos del municipio de Puerto Concordia”. (Funcionaria de Puerto Concordia)

También en la articulación con la ART, algunos líderes y funcionarios reconocen en los profesionales de la Agencia, su experiencia y conocimiento del territorio, un aporte que genera valor al proceso de acompañamiento a la implementación.

“Ellos ya hay como una empatía, entre ellos y la comunidad, esas personas yo creo, como le estoy diciendo tienen como esa química, ellos llegan y ya ellos han focalizado los sectores, ya ellos saben a dónde llegar, ya ellos conocen a la gente a las cuáles en el momento van y están interviniendo, ya ellos son de la región, ellos llegan como quien dice con las llave de las casas.” (Funcionario de Turbo)

La estrategia de comunicación del equipo de la subregión Urabá ha contribuido a que los líderes locales de municipios como Turbo identifiquen los avances logrados en la hoja de ruta:

“(...) Cuando ellos nos citan, nos hablan de todo, qué avanzó, qué no avanzó, qué está en ejecución, que no está aprobado, quién está en terminación, entonces ahí es nosotros conocemos a través de la ART. (...) O sea, esas capacitaciones que a nosotros nos dan, es a decimos cómo van los avances del PDET, dónde hay proyectos, como los proyectos fueron aprobados, con qué cantidad de dinero, y dónde se van a hacer, dónde están ya aprobados, dónde están en ejecución, de dónde viene el recurso, quién lo coloca, si es Ocad Paz, si es la ONG. Ellos nos explican todo ahí, y cuando salimos de las capacitaciones, a cada quien le imprime su documento para que se lo lleve uno y se lo muestre a la comunidad como va el avance”. (Líderes de Turbo)

6.2. Lecciones aprendidas en la implementación

Si bien se identificaron aspectos positivos en la implementación de los PDET, los actores locales consultados fueron claros en describir que existen principalmente desafíos significativos, especialmente en términos de desconocimiento, asignación de recursos y participación de sectores específicos, así como en la implementación de los PDET étnicos y de los enfoques diferenciales respectivos. Esta sección sintetiza entonces los aprendizajes, tanto de experiencias positivas y negativas, que ha dejado la implementación desde las voces de los actores locales consultados con miras a fortalecer la efectividad de la implementación de los PDET.

- *Mantener en la implementación una mirada integral del territorio para garantizar su transformación*

La visión de alcanzar la transformación de sus territorios que esperaban las comunidades con la construcción participativa de los PDET no se ha cumplido, en parte porque la implementación se ha concentrado en la ejecución de proyectos no en aportar a la visión territorial. Entre los aspectos que deben considerarse como prioritarios y que fueron mencionados por los actores consultados se incluye pensar el desarrollo rural como un encadenamiento de acciones que dependen de acciones interinstitucionales coordinadas, ir más allá de la infraestructura y apostar al fortalecimiento de capacidades organizativas y comunitarias, a la reconstrucción del tejido social y demás aspectos del componente humano de la implementación.

Otro aspecto que estuvo presente en las discusiones y entrevistas es la inclusión de los liderazgos y organizaciones que viven en los cascos urbanos de los municipios PDET pues son actores claves para entender y abarcar la integralidad del territorio. Si bien la mirada e intencionalidad de los PDET está en el cierre de brechas en la ruralidad, contar con el punto de vista de todos los actores puede ser estratégico para unir esfuerzos y construir la visión conjunta de territorio construida en los PATR.

Por otro lado, se identificó como necesario que en aquellos municipios donde hay familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), exista una articulación entre los PDET y los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA). De esta manera, de acuerdo con los líderes consultados, se podrán generar las estrategias necesarias para recuperar un sistema de producción y comercialización de manera sustentable y sostenible que pueda sustituir a la coca.

“(…) Fue muy fácil erradicar y resulta que el campesino llegaba a la parte de la cordillera y sembraba limón, sembraba plátano o café, pero se demoraba cinco horas bajando el producto acá a distribuirlo porque no había carretera, entonces para el campesino es más fácil coger y sembrar coca y meter un kilo en un morral y se lo trae acá y lo vende. Entonces miremos que quizás no fue falta de voluntad del campesino sino también el articular con otras instituciones para darle garantías al campesino que pueda cambiar ese estilo de vida porque no crea que el campesino cultiva coca porque le gusta cultivar coca, muchos campesinos cultivan coca por la necesidad de sobrevivir y no encuentran otra forma más, porque las mismas condiciones y esa brecha que existe tan grande en comunicación entre la parte urbana y la parte rural o de los servicios y ellos pues hacen de que sea imposible poder cambiar la actividad.” (Líder de El Doncello)

- *El fortalecimiento de las capacidades locales de las instituciones asegurará su autonomía para viabilizar proyectos y gestionar su financiación.*

No haber identificado las capacidades locales llevó a que la oportunidad de OCAD Paz como bolsa de recursos no fuera aprovechada por todos de la misma manera, se percibe que el Estado no sirvió como mediador para que todos los municipios que no tuvieran la capacidad instalada, por ejemplo tener un equipo que le produjera los proyectos, tuviera la misma oportunidad de aplicar a los proyectos.

“Dentro de la misma oferta institucional o económica y la fuente de financiación no se pensó en la equidad, sino que se pensó en la oportunidad, entonces yo aspiro que la expectativa para la distribución de los recursos para el OCAD Paz por hablar de una fuente, como funcionaria pública me gustaría que al momento que la fuente de financiación para la paz que es el OCAD Paz sea equitativo.” (Funcionaria de Turbo)

De otro lado, se identificaron debilidades en la experiencia contratando una firma externa para que facilitara la formulación de proyectos. En la experiencia de la Casa del Pescado de Turbo, por ejemplo, el proyecto quedó con problemas en la formulación porque no se había identificado el lote en el que se iba a desarrollar el proyecto, por lo que el equipo de la alcaldía debió ajustar toda la formulación.

- *Mejorar la articulación interinstitucional para todo el ciclo de proyectos*

La falta de coordinación entre diferentes niveles gubernamentales ha afectado negativamente el desarrollo y la implementación de los proyectos. A ello se suman las dificultades en establecer la competencia de los proyectos, se convierte en un obstáculo para priorizar ciertas obras.

Si bien se logró un ejercicio de pedagogía desde y hacia de la institucionalidad de los municipios para que incorporaran en sus planes de desarrollo municipales las iniciativas PDET estos esfuerzos, de acuerdo con lo evidenciado por los mismos actores consultados, debieron tener extenderse a espacios de concertación y trabajo entre gobernaciones y municipios para dar alcance a planes de trabajo que garantizaran la debida articulación entre los gobiernos en sus diversos niveles territoriales. Allí también faltó la articulación con las autoridades étnicas territoriales quienes representan la instancia decisoria de los territorios étnicos.

- *Invertir en el fortalecimiento de las capacidades organizativas comunitarias hace parte del “componente humano” de la implementación*

Los liderazgos comunitarios son el primer capital con el que cuenta la implementación PDET, no solo porque conocen la visión de los PATR, el proceso y los instrumentos e instancias que acompañan la implementación, sino porque son las caras más visibles del seguimiento a la implementación, son a quienes tanto la institucionalidad como otros miembros de la comunidad tienen de referente. Fortalecer sus capacidades, como las capacidades de liderazgo y seguimiento de otros miembros en la ruralidad de los municipios PDET, puede contribuir a las estrategias de difusión de la información dado que no siempre los mismos pueden estar “siempre allí, o no tienen el tiempo completamente disponible para estar enterados o para hacer presencia en cada una de las reuniones o las integraciones que realizan” (Líder de Sardinata). Para evitar que los líderes y las comunidades a las que pertenecen se “queden atrás” y no sean informados, es importante trabajar en fortalecer estas capacidades.

Por un lado, se identificó en la evaluación que las llamadas Obras de Pequeña Infraestructura (Obras PIC) que en la actualidad son las Obras PDET, generaron un mayor impacto en las comunidades beneficiarias cuando el ejecutor de la obra fue la misma Junta de Acción Comunal. No obstante, los líderes entrevistados, representantes de víctimas y de pequeños productores reconocieron que las JAC de sus veredas, en la mayoría de los casos, no cumple con los requisitos mínimos para ello: no cuentan con la documentación requerida, no conocen los procedimientos o no accedieron a información clara y

oportuna sobre cómo participar. Una oportunidad para fortalecer el impacto de estas obras de pequeño impacto como las casetas comunales, o placa huellas, puede ser fortalecer las capacidades organizacionales y organizativas de las Juntas de Acción Comunal, un actor que es reconocido como una piedra angular en el desarrollo exitoso de los proyectos PDET.

De otro lado, el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas también emergió como una preocupación de los actores comunitarios, de manera particular en municipios donde confluyen el PNIS y el PDET con el interés de promover la formación de nuevas veedurías para hacerle seguimiento al primero. A ello se sumó la petición de que existiera una mayor articulación con los organismos de control como la contraloría y la procuraduría para generar acciones más eficaces frente a las alertas identificadas en los proyectos contratados, en ejecución y finalizados.

Finalmente, en la medida en que existan mejores capacidades organizativas, se trabaje en la recuperación de la confianza y el tejido social podrá mejorar también la comunicación entre los distintos delegados del grupo motor y las demás instancias de participación municipales, particularmente aquellas que vienen trabajando en temas de paz y reparación colectivas como la mesa de víctimas, los comités de paz, entre otros. Este distanciamiento entre grupos motor y mesa de víctimas, por ejemplo, fue expresado por líderes de los municipios de Sardinata y Valencia.

- *Visibilizar los resultados de la implementación al interior del municipio, y fortalecer los mecanismos de transparencia en la socialización de los proyectos priorizados y las poblaciones focalizadas*

Una preocupación clave que ha surgido es la posible falta de equidad en la distribución de ayudas y beneficios a toda la población. Para dar respuesta a esta inquietud, es esencial revisar y garantizar una distribución justa y transparente de los recursos. Algunos participantes han expresado la falta de conocimiento sobre ciertos aspectos del programa, destacando la necesidad urgente de mejorar la comunicación y proporcionar información clara para asegurar una participación informada.

En la búsqueda de una mayor transparencia, se propone profundizar en la socialización de los proyectos priorizados, en la identificación de fuentes de financiación y en la focalización de las comunidades beneficiarias. Se han identificado tensiones en cuanto a la ejecución de obras con recursos PDET y la falta de priorización de la ruralidad frente a las zonas urbanas. Los líderes

comunitarios subrayan la importancia de ser convocados a mesas de trabajo municipales y departamentales para tomar decisiones de este tipo que benefician y convocan a toda la comunidad, ya que su participación es crucial en la formulación de proyectos.

Si bien la participación de los líderes comunitarios se presenta como un elemento fundamental, aunque se reconoce que algunos de ellos pueden enfrentar limitaciones en términos de tiempo y disponibilidad. Por esto, mejorar la calidad y el alcance de la información es estratégico para las áreas más remotas del municipio.

En la discusión, se comparte la idea de que el problema radica en la falta de conocimiento sobre las ayudas disponibles para quienes las necesitan. Se propone mejorar la difusión a través de diversos medios, como emisoras, redes sociales y afiches. Además, se destaca la necesidad de asegurar que las ayudas lleguen de manera justa y equitativa, evitando la concentración en círculos cercanos y garantizando el acceso a los pequeños productores.

La participación comunitaria se presenta como esencial para el éxito y desarrollo del ejercicio. Por esta razón, las lecciones aprendidas apuntan a la necesidad de mejorar la transparencia, fortalecer la comunicación, garantizar la equidad en la distribución de recursos y priorizar la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones para lograr un desarrollo sostenible y beneficios reales en el marco del programa gubernamental de construcción de paz. De allí que uno de los líderes comunitarios haya expresado en clamor que: “la ejecución de esas iniciativas y que sea más comunitario que administrativo”, lo que significa considerar en igualdad de relevancia a los actores comunitarios e institucionales en la distribución de la información:

“Nosotros no podemos desconocer la alcaldía porque la alcaldía es del municipio, pero cuando se vaya a concertar, se concerté con los dos actores que es: el equipo motor, representando a sus comunidades, igual que sus CC y la administración, porque lo que miramos es que cuando nos dicen a nosotros, ya tomaron decisiones con la alcaldía. Entonces esa debe de ser una medida a implementar y es respetar a las comunidades en cuanto a sus iniciativas para que de allí salga un buen resultado para el desarrollo de este ejercicio.” (Líder de Santa Bárbara de Iscuandé).

- *La ola invernal y el cambio climático es un factor que puede incidir en la implementación de los PDET, por tanto, sus riesgos deben mitigarse*

Se evidenció que uno de los mayores desafíos que enfrentaron administraciones municipales y comunidades en el desarrollo de los proyectos ha sido la ola invernal. Las inundaciones de las obras o de las vías retrasó en varias ocasiones el cronograma de ejecución de las obras, poniendo en riesgo su desarrollo y la calidad de las obras de infraestructura ya finalizadas. Por esta razón se considera importante considerar evaluar las capacidades de los municipios PDET y de la ruralidad más remota para hacer frente a las condiciones climáticas extremas para la superación exitosa de cada proyecto, y para garantizar su sostenibilidad en el futuro.

- *La implementación exitosa de los PDET pasa por reconocer y fortalecer el enfoque étnico y cultural de las comunidades que participan de ellos*

Es fundamental fortalecer el enfoque étnico en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como destacan las personas pertenecientes a consejos comunitarios y resguardos que fueron consultadas para la evaluación. Su opinión pone de relieve la importancia de revisar y mejorar la ejecución de programas destinados al fortalecimiento de la productividad, particularmente en comunidades afrodescendientes.

La necesidad de fortalecer el enfoque étnico en la implementación de los PDET radica en la búsqueda de soluciones que aborden de manera específica las realidades y desafíos enfrentados por las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas. Estas comunidades a menudo tienen necesidades y contextos particulares que deben ser considerados de manera integral en la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo.

En este sentido, el diálogo directo con las autoridades étnico territoriales, sin intermediación, puede garantizar que los desafíos y prioridades que afrontan, así como las propuestas y recursos con los que disponen puedan ser puestos a disposición de la implementación. Esto, a su vez, permitirá que los proyectos ejecutados sean apropiados por las comunidades y tengan sostenibilidad en tiempo.

En conclusión, el fortalecimiento del enfoque étnico en la implementación de los PDET es esencial para abordar las desigualdades y garantizar que los recursos destinados al desarrollo lleguen de manera efectiva a quienes realmente los necesitan.

7. Recomendaciones

Para el pilar Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo:

A partir de los testimonios de los actores claves entrevistados en territorio se recomienda: a) definir acciones para los casos de territorios con baja o nula disponibilidad de tierras; b) implementar acciones integrales que permitan avanzar gradualmente en las garantías para los proceso de retorno y restitución de tierras; c) identificar las barreras y cuellos de botella de índole administrativo que pueden estar ralentizando los proceso de titulación y formalización de tierras y definir planes de acción para afrontarlos; d) agilizar en los territorios PDET el proceso de catastro multipropósito; e) ampliar la oferta de asistencia técnica sobre el uso adecuado de los suelos; y f) evaluar la pertinencia de abrir nuevas oficinas o puntos de atención (bien sea de la ART o en conjunto con otras entidades) que permitan atenuar o eliminar las barreras de índole geográfica que enfrentan los reclamantes de tierras y las personas que requieren acceder a los procesos de formalización de tierras.

Para el pilar de Educación rural y Primera Infancia

A partir de las narrativas de los/las entrevistados/as y encuestados, uno de los principales retos para la implementación efectiva de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es la baja calidad educativa identificada como problemática en la mayoría de estas subregiones golpeadas históricamente por el conflicto armado (Agencia de Renovación del Territorio, 2019). En aras de transformar dicha realidad, se requiere enfáticamente implementar mejoras sustanciales en aspectos como herramientas pedagógicas, tamaño de los grupos y cualificación de docentes.

Respecto a los métodos de enseñanza-aprendizaje, se sugiere invertir en capacitación a docentes en nuevas técnicas educativas acordes al contexto rural, así como en materiales didácticos innovadores que faciliten apropiar conocimientos de manera significativa (Agencia de Renovación del Territorio, 2019). Asimismo, es clave reducir el elevado número de estudiantes por docente, garantizando proporciones adecuadas para brindar una atención de calidad. Por otro lado, se recomiendan programas de formación continua para mejorar las competencias de directivos y profesores, especialmente en habilidades blandas y psicosociales que les permitan lidiar con las complejidades del entorno (Agencia de Renovación del Territorio, 2019).

Finalmente, dado los requerimientos expresados por las comunidades, es indispensable promover una educación contextualizada y articulada con opciones técnicas y tecnológicas pertinentes para impulsar el desarrollo rural integral de estas subregiones tal como lo señaló. Solo mejorando integralmente la

calidad y pertinencia de la educación será posible formar el capital humano que los PDET necesitan para alcanzar su propósito de bienestar y progreso colectivo.

Para el pilar de Reconciliación, convivencia y paz:

Frente a las amenazas y niveles de riesgo que padece un rango amplio de líderes sociales y reclamantes de tierra, se recomienda a las autoridades territoriales impulsar el monitoreo permanente y efectivo en el marco de la institucionalidad; diseñar mecanismos; y rutas y/o disponer de recursos necesarios para la toma de medidas de emergencia dirigidas a garantizar la vida de las personas amenazadas mientras la Unidad Nacional de Protección (UNP) realiza los estudios de riesgo. Así mismo, adelantar el seguimiento ante los Comités Territoriales de Justicia Transicional u otras instancias dependiendo de cada caso.

En cuanto a las condiciones de inseguridad que enfrentan algunos municipios debido al recrudecimiento del conflicto armado, la multiplicación de actores armados y economías ilegales, y el aumento de actos de delincuencia común, que deriva en que algunas comunidades estén prácticamente sitiadas o confinadas, se recomienda la presencia integral del Estado para revertir el dominio de actores armados ilegales y la coordinación interinstitucional para la implementación de acciones inmediatas que garanticen la vida y a seguridad de las personas. Adicionalmente, se recomienda el diseño participativo de políticas de seguridad que respondan a las necesidades propias de cada subregión, incorporando a la ciudadanía en la definición de estas estrategias focalizadas y pertinentes. Asimismo, es clave el fortalecimiento de la presencia institucional civil a través de entidades que fomenten la convivencia comunitaria, el acceso a la justicia y la resolución pacífica de conflictos (Molano-Cano, 2019).

Para avanzar en los proceso de reparación y reconciliación se recomienda a los entes territoriales, con el apoyo de las entidades nacionales, facilitar e impulsar la participación de las víctimas y la población reincorporada promoviendo prácticas como veedurías ciudadanas, crear espacios para socializar los avances de ejecución de los proyectos, identificar y realizar ajustes con base en lecciones aprendidas y recoger recomendaciones de los líderes y lideresas, así como de los beneficiarios/as directos/as de las intervenciones.

Sobre aspectos transversales a la implementación:

A partir de lo comentado por algunos de los representantes de alcaldías y gobernaciones, frente a la necesidad de contar con profesionales con perfil técnico y especializado que apoyen o asuman la labor de formulación de proyectos y gestión de recursos, se recomienda a la ART, con el apoyo de DNP y/o función pública, desarrollar un plan de capacitación orientado a fortalecer las capacidades y habilidades necesarias en los funcionarios/as delegados en los territorios para esta labor y/u orientar a los municipios para que puedan realizar esas vinculaciones, o, si es posible, incluir esos perfiles en nuevas convocatorias.

A partir de las buenas prácticas identificadas en esta evaluación relacionadas con: i) la articulación entre la institucionalidad y las comunidades en el diseño e implementación y operación de los proyectos que hacen parte de los PDET, se recomienda a la ART realizar la documentación y sistematización de estos casos y ofrecerlos en los procesos de capacitación o en la caja de herramientas o repositorios de los que se dispone, para permitir que otros entes territoriales aprendan de estas buenas prácticas y, de ser aplicable, las adapten o repliquen en sus territorios.

En relación con los procesos de comunicaciones y divulgación de los avances, retos, metas y desafíos de los PDET, que fue identificado como uno de los factores internos que requiere fortalecerse, se recomienda a la ART emprender acciones específicas dentro de sus planes de comunicaciones que permitan una mejor fluidez de la información a través canales, medios y mensajes apropiados para la población objetivo, tales como líderes de las comunidades y funcionarios/as de los entes territoriales. Se recomienda, además, que este proceso de divulgación y comunicación visibilice como uno de los aspectos fundamentales, los canales que existen para que las comunidades o los entes territoriales puedan expresar sus peticiones, quejas, reclamos y/o sugerencias.

Finalmente, en relación con la participación de las comunidades y a partir de la experiencia de socialización y concertación para la implementación de esta evaluación con los líderes rurales de la mesa en Buenaventura, se recomienda mantener un diálogo permanente con las diferentes organizaciones étnico-territoriales de todas las subregiones PDET en todas las fases de implementación de los PDET incluido en el proceso de monitoreo y diseño de la evaluación; y considerar en la medida de lo posible, el desarrollo de evaluaciones con enfoque participativo, que permitan la inclusión de la comunidad desde la etapa del diseño de la evaluación, y se aproveche su conocimiento sobre las necesidades y características propias de la población, la diversidad cultural y el contexto de la región

8. Referencias

1. Agencia de Renovación del Territorio (2019). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET.
https://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/pdet_fase_publicacion_web.pdf
2. Castillo, F., Álvarez, C. y Espejo, M. (2017). Efectos de glifosato en características químicas y biológicas en suelos del piedemonte Amazónico. *Acta Agronómica*, 67(1), 64-74.
3. Centro Nacional de Memoria Histórica (2021). Enfoque territorial para la paz: la apuesta del Centro Nacional de Memoria Histórica.
4. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2021). Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/Balance-de-la-contribucion-del-CNMH-al-esclarecimiento-historico-2021.pdf>
5. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Acuerdo Final (2022). Sexto informe trimestral de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los organismos de control.
https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885349/6to_Informe_Trimestral_Verificacion_Acuerdo_Final_Paz_20220111.pdf/b
6. Gamboa, C. (2021). La Paz en Crisis: una oportunidad para Colombia. *Revista de Paz y Conflictos*, 14(1), 233-246.
7. González, F. (2020). Seguridad, crimen y regulación: política pública en los municipios colombianos. *Revista de Economía Institucional*, 22(43), 73-92.
8. Molano, A. (2019). Educación y escuela en las veredas y en el campo colombiano. *Revista Colombiana de Educación*, 1(78), 213-234
9. Molano-Cano, J. (2019). Construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Territorios*, 1(41), 127-151.
10. Moreno, G., Ríos, C. y Calderón, J. (2016). Exposición a glifosato y salud: evidencia de teratogénesis y neurotoxicidad en humanos y animales. *Biomédica*, 36(3), 477-487.
11. Pardo, V. y Gómez, R. (2019). Aspersión de glifosato en la sustitución de cultivos ilícitos. *Revista de Economía Institucional*, 21(41), 73-91.

12. Ramírez, J y Torres, C. (2021). Efectos de la aspersión área de glifosato en cultivos de pan coger en Nariño, Colombia. *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, 9(1), 67-76.
13. Rodríguez, C., Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2020). *Un Acuerdo en crisis*. Universidad Nacional de Colombia.
14. Rodríguez, F. y López, P. (2020). Impacto de la aspersión aérea de glifosato en las características físico-químicas de suelos agrícolas. *Agronomía Mesoamericana*, 31(1), 271-285.
15. Velandia, R. (2019). Los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET. *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 21(42), 403-426.