




Gobierno y gerencia pública en contextos complejos. Transdisciplinariedad, eficiencia y planificación: desafíos para la gestión pública subnacional articulada a los territorios PDET

El documento analiza las brechas de capacidad estatal y las limitaciones de gobernanza que afectan la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la consolidación de la paz territorial en Colombia. A partir de un enfoque de pensamiento complejo y gobernanza multinivel, examina los desafíos de articulación institucional, capacidad administrativa y gestión pública en municipios afectados por el conflicto armado. Como resultado, propone fortalecer la gerencia pública territorial mediante modelos de cooperación interinstitucional, aprendizaje institucional y coordinación multinivel orientados al desarrollo territorial y la construcción de paz sostenible.



Escuela Superior de Administración Pública
ESAP

Jorge Iván Bula Escobar
Director General Nacional
ESAP

Mario Moises Juvinao Daza
Director
Escuela de Alto Gobierno ESAP

Carolina Wilches Cortés
Estefany Giiseth Ladino Tellez
Henry David Cardozo Vesga
Valentina Jiménez Mora
Equipo de gestión del conocimiento
Escuela de Alto Gobierno ESAP

Sandra Patricia Hoyos Sepúlveda
Jorge Eduardo Romero Shambo
Corrección, diseño y diagramación
Escuela de Alto Gobierno ESAP



Sobre el autor

Manuel Octavio Moscote Alarcón

Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública, especialista en Proyectos de Desarrollo y doble magíster en Administración Pública y Gerencia para el Desarrollo de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente cursa Doctorado en Pensamiento Complejo en la Multiversidad Mundo Real Edgar Morin.

Cuenta con más de 19 años de experiencia en el sector público y organismos internacionales, con trayectoria en Presidencia de la República, ministerios, DNP, Colciencias, Agencia de Desarrollo Rural, gobernaciones, universidades y entidades como USAID y Banco Mundial. Su experiencia se concentra en planeación pública, inversión territorial, regalías, fortalecimiento institucional, descentralización y gobernanza territorial.

Ha participado en procesos estratégicos de transformación territorial, entre ellos la coordinación de Zonas Veredales en el marco de los Acuerdos de Paz, la gestión territorial de proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) y la estructuración de proyectos de desarrollo territorial.

Actualmente se desempeña como asesor temático de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP en temas de Gobierno y Gerencia Pública. Asimismo, integra el Equipo de Paz del Ministerio del Interior y colabora con la Consejería Presidencial para la Paz en iniciativas de transformación territorial. También ha ejercido como docente en temas de planeación, contratación estatal, presupuesto y proyectos de inversión pública.

Nota de responsabilidad autoral: Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de su autor(a), deben entenderse como una propuesta de valor al debate público y como una contribución a la reflexión para la alta dirección del Estado, la alta gerencia y el alto gobierno. En este sentido, el contenido constituye una creación intelectual protegida por el derecho de autor, en la cual el mismo, conserva los derechos morales que le reconoce la Ley 23 de 1982, así como lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993 y la Ley 1915 de 2018. En consecuencia, tales opiniones se entienden emitidas a título personal y no comprometen institucionalmente a la Entidad.

Contenido

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE	7
1.1 Título	7
1.2 Resumen	7
1.3 Palabras clave	7
2. CONTEXTUALIZACIÓN	9
2.1 Introducción	9
2.2 Marco de análisis	12
2.2.1 Contexto Específico De Los Municipios PDET	12
2.2.2 Pensamiento Complejo Y Transdisciplinariedad: Un Marco Para La Gestión Pública En Contextos Territoriales Complejos	13
2.2.3 La Sectorialidad Del Estado Moderno: Origen Disciplinar Y Límites Para La Complejidad	16
2.2.4 Nueva Gerencia Pública Y Posgerencia: Avances Y Límites Frente A La Sectorialidad	18
2.2.5 Gobernanza Multinivel: Marco Operativo Para La Implementación De Los PDET	20
2.2.6 Capacidad Institucional De Los Gobiernos Subnacionales	22
2.2.7 Capacidades Institucionales En El Marco De Los Municipios PDET	25
2.3 Caracterización De La Problemática	28
2.4 Instancias E Instrumentos De Planificación, Implementación Y Seguimiento Del Acuerdo De Paz.....	32
2.5 Análisis Y Contenidos De Las Iniciativas De Los PATR	33

2.5.1 Pobreza Multidimensional.....	38
2.5.2 Debilidad Institucional.....	41
2.5.3 Desigualdad En La Ejecución Territorial	43
2.5.4 Incremento De Cultivos Ilícitos	44
2.5.6 Deficiencias En Infraestructura	46
3. CONTRIBUCIONES.....	47
3.1 Elementos Propositivos Para El Alto Gobierno Y La Administración Pública	47
3.2 Hoja De Ruta Para La Implementación.....	53
3.2.1 Fase I. Activación: Preparar Las Condiciones Institucionales Y Territoriales	53
3.2.2 Fase II. Consolidación: Institucionalizar La Cooperación Y El Aprendizaje	56
3.2.3 Fase III. Sostenibilidad Adaptativa: Aprender, Evaluar Y Escalar.....	58
3.3 Síntesis De La Hoja De Ruta	60
4. COLOFÓN	60
4.1 Síntesis De Las Contribuciones	60
4.2 Referencias	64
4.3 Glosario	68
5. ANEXOS	70
5.1 Anexos	70
5.1.1 Anexo 1. Palmor: La Comunidad Que Encendió La Luz De Su Propio Destino.....	70
5.1.2 Anexo 2. Nota De Gobierno. Paz Positiva Y Paz Negativa: El Pensamiento Complejo Aplicado A La Consolidación De La Paz Territorial ..	73

Tablas

Tabla 1. Cruce analítico entre niveles de análisis y tipos de capacidades institucionales en la gestión pública subnacional.....	30
Tabla 2. Iniciativas por pilar, total y con Ruta de Implementación Activa (RIA).....	49
Tabla 3. Número de Hectáreas formalizadas y adjudicadas.....	58
Tabla 4. Dinámicas estratégicas de transformación institucional.....	64
Tabla 5. Resumen Operativo – Fase I. Activación: Preparar Las Condiciones Institucionales Y Territoriales.....	74
Tabla 6. Resumen operativo – Fase II. Consolidación: Institucionalizar la cooperación y el aprendizaje.....	77
Tabla 7. Resumen operativo – Fase III. Sostenibilidad adaptativa: Aprender, evaluar y escalar.....	81

Figuras

Figura 1. Territorios PDET.....	38
Figura 2. PDET en Cifras.....	40
Figura 3. Ruta de planeación participativa.....	46
Figura 4. Distribución de iniciativas por pilar (PDET).....	47
Figura 5. Mapa 1. Incidencia de la pobreza multidimensional en municipios PDET, 2005-2018.....	51
Figura 6. Incidencia de la pobreza multidimensional 2018-subregiones PDET.....	52
Figura 7 Serie de la incidencia de Pobreza multidimensional (porcentaje %). Principales dominios PDET 2018-2024.....	53
Figura 8. Pobreza multidimensional en los territorios PDET, 2018-2023.....	54
Figura 9. Mapa 2. Medición de desempeño municipal en territorios PDET, 2018-2022.....	56
Figura 10. Medición del desempeño por subregiones PDET 2018-2021.....	57
Figura 11. Hectáreas cultivadas con coca por desagregación de área.....	59

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE

1.1 Gobierno y gerencia pública en contextos complejos. Transdisciplinariedad, eficiencia y planificación: desafíos para la gestión pública subnacional articulada a los territorios PDET

1.2 Resumen

El presente documento indaga desde un enfoque basado en el pensamiento complejo y la transdisciplinariedad, las causas estructurales de la fragmentación institucional y las brechas de capacidad que limitan la efectividad de las políticas de paz en Colombia y propone analizar cómo la organización sectorial del Estado, heredera del paradigma disciplinar moderno, ha obstaculizado la implementación integral de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la consolidación de la paz territorial.

El documento identifica que, en su mayoría, los 170 municipios PDET corresponden a entidades con alto nivel de pobreza, alto grado de afectación del conflicto, presencia de cultivos ilícitos, en su mayoría con estructuras administrativas y capacidades

institucionales limitadas y un reducido margen de maniobra fiscal,¹ lo que repercute en una escasa articulación interinstitucional y limitada gobernanza multinivel, perpetuando la desigualdad y reduciendo el impacto de la inversión pública.

En este contexto, se plantea en este documento un marco analítico sustentado en cinco factores estructurales de la gestión pública subnacional: planeación estratégica y prospectiva; coordinación interinstitucional y gobernanza multinivel; capacidad administrativa y financiera; gestión del conocimiento y aprendizaje institucional; y evaluación y rendición de cuentas.

Metodológicamente, se adopta una aproximación empírico-interpretativa, apoyada en indicadores

¹ A la luz de la categoría municipal la mayoría de los municipios se ubican en categoría sexta, según la Ley 617 de 2000, la cual es resultado directo de dos variables estructurales: ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y la población municipal, indicadores que en los territorios PDET tienden a ubicarse en los rangos más bajos del país. Esta clasificación evidencia un patrón reiterado de alta dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), lo cual, en términos de autonomía financiera, se traduce en la prevalencia de un modelo fiscal fuertemente centralizado, donde la mayor parte del gasto territorial depende de fuentes exógenas. Como consecuencia, la capacidad para financiar proyectos propios, ampliar bienes y servicios públicos o promover políticas de desarrollo territorial con recursos propios es significativamente restringida.

del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Función Pública y la Agencia de Renovación del Territorio- (ART) —como el índice de desempeño institucional (IDI), el índice de pobreza multidimensional (IPM) y los registros del OCAD Paz— para contrastar las disertaciones teóricas con la evidencia territorial. Los hallazgos demuestran que la falta de capacidades integrales en los gobiernos subnacionales impide traducir la planeación participativa en resultados sostenibles.

El documento concluye que fortalecer la gerencia pública territorial exige superar la lógica sectorial mediante modelos de posgerencia pública orientados a la cooperación, la legitimidad y el aprendizaje adaptativo.

Así que la construcción de paz duradera dependerá de la consolidación de una gobernanza multinivel efectiva, en la que el Estado, la sociedad civil y los gobiernos locales actúen como coproductores del desarrollo y del valor público.

1.3 Palabras clave:

gerencia pública subnacional, capacidades institucionales, nueva gerencia pública y planificación territorial, pensamiento complejo y transdisciplinariedad, fragmentación institucional, territorios PDET.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

2.1 Introducción

El Acuerdo Final de Paz, suscrito en 2016 entre el Gobierno nacional y las FARC-EP (Colombia, 2016), estableció un conjunto de compromisos que abarcan desde la reforma rural integral hasta la participación política, la sustitución de economías ilícitas, el sistema de verdad y la justicia transicional y, de manera central, la transformación de los territorios rurales más golpeados por la violencia, la pobreza y la exclusión, constituyéndose así en un proceso de implementación de políticas públicas en territorios históricamente afectados por el conflicto armado y uno de los desafíos más complejos que ha enfrentado el Estado colombiano en las últimas décadas.

Con el propósito de implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, el Decreto Ley 893 de 2017² crea los denominados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), concebidos como instrumentos de planeación participativa con horizonte de largo plazo, orientados a transformar 170 municipios en 16 subregiones en articulación con los planes de desarrollo de las entidades territoriales en estos municipios priorizados.

El diseño de los PDET partió de un principio fundamental: el desarrollo territorial requeriría de mínimo 10 años de implementación sostenida³, siendo en la práctica importante reconocer hoy que el horizonte real de transformación podría superar este periodo, dada la magnitud de los rezagos sociales y las huellas del conflicto. Situación que en la actualidad se reconoce, ya que actualmente se tramita en el Congreso de la República un proyecto de ley que prorroga su vigencia en 10 años más⁴. Ahora bien, esta visión prospectiva revela el carácter estructural del proceso de transformación territorial; no se trata de intervenciones coyunturales, sino de un proceso de reconstrucción histórica del Estado y de la sociedad en estos territorios.

No obstante, el tránsito desde el diseño normativo hasta la implementación efectiva de los PDET ha estado marcado por la fragmentación institucional, la desarticulación intergubernamental y la existencia de profundas brechas de capacidades de los gobiernos subnacionales. Dichos problemas no son fortuitos y obedecen, en gran parte, en la forma en que el Estado moderno se organizó históricamente sobre una lógica disciplinar que divide el conocimiento y las competencias en compartimentos estancos, es decir, su excesiva base sectorializada.

² Decreto Ley 893 del 28 de mayo de 2017 por “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”

³ Si bien el Acuerdo Final de Paz y el documento CONPES 3932 del 29 de julio de 2018, mediante el cual se establecen: “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, establecieron un horizonte de quince (15) años que van desde el año 2017 al año 2031 para el cumplimiento del acuerdo, el artículo primero del Decreto 893 del 28 de mayo de 2017 por “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET” definió la vigencia de los PDET a diez años.

⁴ Proyecto de ley en Cámara No. 279/24 y Senado No. 405/25

Como lo advierte Edgar Morin (2001), esta forma de organizar el saber y la acción pública genera una visión parcializada de la realidad, incapaz de responder a fenómenos complejos que, como la construcción de paz, requieren integración, cooperación y mirada de totalidad.

En este sentido, PDET enfrentan una doble paradoja que limita su capacidad transformadora. Por un lado, su esencia prospectiva y participativa —que permitió recoger más de 33 000 iniciativas comunitarias— derivó en una fragmentación de anhelos y peticiones que, en la práctica, no han logrado transitar hacia proyectos de inversión estructurados, priorizados y financiados. Lo que debía constituirse en un insumo estratégico de planeación se convirtió en una extensa lista de aspiraciones atomizadas que no se traducen en acciones concretas. Por otro lado, aunque fueron concebidos como un mecanismo integral de planeación participativa de abajo hacia arriba, su implementación se ha dado en el marco de un Estado rígido, sectorializado y altamente centralizado, que privilegia una acción pública desarticulada y reproduce la lógica que los PDET buscaban superar.

A pesar de que la nueva gerencia pública (NGP) introdujo nociones de coordinación, eficiencia y gestión por resultados como parte de un paradigma orientado a modernizar la administración estatal, en la práctica las normas y dispositivos que han acompañado la implementación de los PDET siguen mostrando la marca disciplinar y sectorial del aparato estatal. La creación de instrumentos como los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), el Plan Marco de Implementación (PMI), los Planes Nacionales Sectoriales, los trazadores presupuestales y los sistemas de información de

seguimiento ha derivado en un verdadero big bang institucional, más cercano a la dispersión que a la integración. En lugar de consolidar una lógica de resultados integrales en los territorios, estos dispositivos han reforzado un modelo que mide avances por entidades y programas aislados, reproduciendo la fragmentación.

Desde el punto de vista de las capacidades institucionales de los municipios PDET, la situación se agrava, ya que, en su gran mayoría, los gobiernos subnacionales son entidades territoriales clasificadas como de sexta categoría⁵, caracterizadas por sus limitadas capacidades administrativas, financieras y técnicas. En consecuencia, el modelo gerencial terminó profundizando la brecha entre un Estado central provisto de herramientas de planeación y control, y unas administraciones locales con escasas capacidades para implementar de manera efectiva los compromisos de la paz territorial.

La literatura sobre pensamiento complejo y transdisciplinariedad (Morin, 2001; Nicolescu, 1996; Max-Neef, 2004) ofrece un marco explicativo para comprender esta paradoja. El reto de transformar los territorios PDET no puede entenderse como la suma de proyectos sectoriales, sino como un sistema complejo en el que interactúan múltiples actores, instituciones y dinámicas sociales, económicas y políticas. Se trata de un proceso atravesado por la incertidumbre, no linealidad y emergencias, lo que demanda una gestión pública capaz de articular saberes diversos, integrar escalas de acción (local, regional, nacional) y superar la fragmentación institucional.

De ahí que sea necesario enmarcar el problema en la perspectiva de la gobernanza multinivel (Marks

⁵ Teniendo en cuenta lo previsto en la normatividad vigente, es decir, el artículo segundo (2) de la Ley 617 de 2000 que establece la categorización de distritos y municipios, siendo los municipios de sexta categoría todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales, lo cual limita significativamente sus capacidades de gestión administrativa y financiera.

y Hooghe, 2003; Piattoni, 2010), enfoque que desarrolla la forma en que distintos niveles de gobierno —local, regional, nacional e incluso supranacional— interactúan entre sí y con actores no estatales para formular, implementar y evaluar políticas públicas. A diferencia del modelo jerárquico tradicional, que concentra el poder y la toma de decisiones, la gobernanza multinivel promueve una lógica colaborativa, horizontal y territorializada, reconociendo que los desafíos contemporáneos requieren respuestas compartidas, coordinadas y adaptativas.

En este marco, los municipios PDET enfrentan una paradoja, pues a pesar de haber sido concebidos como instrumentos de transformación territorial integral, enfrentan una estructura estatal sectorializada y fragmentada, que limita su capacidad de generar impactos sostenibles. En esencia, los PDET se conciben como laboratorios de gobernanza multinivel que requieren la concurrencia institucional; no obstante, más que cooperación, ha predominado la superposición de acciones, recortes presupuestales,

discontinuidad política entre gobiernos y ausencia de territorialización efectiva de la política nacional.

En efecto, abordar este problema implica reconocer que más allá de recursos y proyectos, la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios PDET debe entenderse como el resultado de un entramado histórico y político en el que confluyen la persistencia de la violencia, la debilidad institucional y la fragmentación estatal, factores que condicionan la capacidad de materializar transformaciones efectivas en estos territorios.

Por esto, el presente documento asume un enfoque que articula el contexto del Acuerdo con marcos conceptuales como la complejidad, la transdisciplinariedad, la nueva gerencia pública y la gobernanza multinivel, con el fin de comprender la magnitud del desafío y proponer rutas que permitan superar la dispersión de esfuerzos, fortalecer las capacidades locales y avanzar hacia una transformación territorial efectiva.

2.2 Marco de análisis

2.2.1 Contexto específico de los municipios PDET

El conflicto armado en Colombia encontró un hito significativo en el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las extintas FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, siendo el resultado de negociaciones iniciadas en 2012 bajo el mandato del entonces presidente Juan Manuel Santos. El acuerdo representó un paso importante hacia la construcción de una paz estable y duradera, siendo su propósito principal, poner fin a la confrontación con las FARC y abordar las profundas desigualdades sociales y económicas que históricamente han perpetuado el conflicto, con énfasis en las regiones más afectadas por la guerra.

El Acuerdo de Paz (Colombia, 2016) se estructuró en seis ejes temáticos:

- Reforma Rural Integral.
- Participación política.
- Fin del conflicto.
- Solución al problema de las drogas ilícitas.
- Acuerdo sobre las víctimas del conflicto.
- Mecanismos de implementación y verificación.

Uno de sus componentes más destacados, la Reforma Rural Integral, priorizó la transformación del campo colombiano mediante los Programas de De-

sarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales se diseñaron para atender a los territorios más golpeados por el conflicto, la pobreza y el abandono estatal, en un concepto asociado a la paz territorial (Bautista, 2017), buscando garantizar el acceso a derechos fundamentales y fomentar un desarrollo social, económico y cultural equitativo.

Dentro de los elementos para constituir la paz territorial, se tienen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que en el Acuerdo final son presentados como una herramienta privilegiada para concretar las acciones encaminadas a consolidar la paz territorial (Valencia, Restrepo, Castaño, Correa y Chaverra, 2021). Estos PDET concentran buena parte de la deuda histórica del país con la ruralidad dispersa y con regiones afectadas por el conflicto. El Documento CONPES 3932 (DNP, 2018) dimensionó esta realidad y contempló articular la implementación del Acuerdo de Paz con los instrumentos ordinarios de planeación y seguimiento, reconociendo la magnitud demográfica, social y de victimización de estos territorios y la necesidad de vincular al nivel nacional y territorial en la ejecución de compromisos y metas trazadoras del Plan Marco de Implementación (PMI).

A pesar de los avances logrados con el acuerdo, su implementación estuvo rodeada de una serie de desafíos que han reflejado las complejidades en su implementación. El primero de ellos, el rechazo inicial en el plebiscito de 2016, seguido por la aparición

de disidencias y las dificultades para llevar a cabo acciones efectivas en las regiones afectadas. Según (Gutiérrez Sanín, 2025), la consolidación de una paz duradera depende de abordar las dinámicas locales y garantizar que las estrategias superen el formalismo de la firma de acuerdos, y se traduzcan en programas de desarrollo social, económico y educativo enfocados en las comunidades más vulnerables.

En efecto, los PDET se concibieron como una herramienta clave para transformar 170 municipios priorizados, producto de procesos participativos que articularon a las autoridades locales y las comunidades y que buscaban garantizar que las zonas

rurales, incluidas cabeceras municipales, corregimientos y caseríos, accedan a mejores condiciones de vida y oportunidades de desarrollo, fomentando la paz y la reconciliación.

A su vez, el gobierno, en cumplimiento del Acuerdo Final, expidió normativas como el Acto Legislativo 01 de 2016⁶, que otorgaron facultades legislativas excepcionales para implementar las disposiciones acordadas, cuyo propósito consiste en promover la inclusión, reparación y reconciliación, especialmente entre las comunidades rurales, afrodescendientes e indígenas, quienes fueron las principales víctimas de la guerra.

2.2.2 Pensamiento complejo y transdisciplinariedad: un marco para la gestión pública en contextos territoriales complejos

El pensamiento complejo, propuesto por Edgar Morin, emerge como una postura crítica frente al paradigma reduccionista, el cual tiende a fragmentar los fenómenos y a separar variables que en la realidad mantienen vínculos estrechos, paradigma que ha orientado tanto la ciencia moderna como la forma en que se estructuran y operan las instituciones públicas. Frente a esto, Morin propone una forma de pensar que reconoce la interdependencia, la incertidumbre y la multidimensionalidad de los sistemas sociales, económicos, culturales y ambientales, de allí que (Morin, 2001) plantea que *“Así es que la complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre... De allí la necesidad, para el conocimiento, de poner orden en los fenómenos rechazando el desorden, de descartar lo incierto, es decir, de seleccionar los elementos de*

orden y de certidumbre, de quitar ambigüedad, clarificar, distinguir, jerarquizar... ” (p. 17).

Desde esta perspectiva, el pensamiento complejo plantea que los problemas públicos requieren enfoques no lineales, pues se configuran a partir de múltiples causas, interacciones y niveles de acción. Morin (2015) denomina a esta mirada una “ecología de la acción”, en la que cada decisión genera efectos imprevistos, retroalimentaciones y emergencias que reconfiguran permanentemente el sistema. En el ámbito de la gestión pública, esta visión es esencial para comprender las dinámicas de la gobernanza territorial: las políticas de desarrollo, seguridad o inclusión social no operan de manera independiente, sino como partes interconectadas de un mismo sistema estatal y comunitario.

⁶ Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75874>

Uno de los aportes centrales de (Morin, 2001) es el *principio hologramático*, según el cual “el todo está en las partes y las partes están en el todo” (p. 47), principio que, aplicado a la política pública, implica que no es posible transformar un territorio sin transformar simultáneamente las instituciones que lo gobiernan. En el contexto colombiano, la estructura del Estado reproduce una lógica sectorial y jerárquica, en la cual cada ministerio o agencia planifica y ejecuta de forma independiente, fragmentación que se traduce en baja coordinación interinstitucional, superposición de competencias y débil impacto de las políticas en los territorios más rezagados. En el caso de los territorios PDET, esta dinámica se evidencia en la escasa integralidad de las intervenciones: se construyen escuelas sin vías de acceso, proyectos productivos sin cadenas de valor o acueductos sin sostenibilidad financiera para ejemplarizar.

Según (Morin, 2015), el pensamiento complejo también promueve la idea dialógica, que reconoce la presencia simultánea de principios que parecen contraponerse y su interdependencia para preservar la estabilidad del sistema. En entornos territoriales complejos, esto significa la necesidad de que el desarrollo y la seguridad se concilien al mismo tiempo, así como la planificación a largo plazo y las respuestas inmediatas, la institucionalidad estatal y los conocimientos comunitarios. Entender estas tensiones como complementarias en lugar de excluyentes posibilita elaborar políticas públicas más realistas y adaptativas, que son capaces de dar respuesta a las contradicciones, conflictos y paradojas que definen la gestión pública en zonas históricamente relegadas.

No obstante, para adoptar la complejidad es necesario superar los límites que la disciplinariedad ha impuesto en el conocimiento y en la acción pública. (Morin, 2012) señala que la especialización excesiva ha producido *encierros epistémicos*, en los cuales cada disciplina o institución trabaja como un compartimento cerrado, sin tener en cuenta el contex-

to ni las conexiones que lo cruzan. La organización ministerial y los sistemas de planeación del Estado moderno imitan estructuras de aislamiento, lo que demuestra esta lógica. La administración pública ha tendido a formular soluciones sectoriales para problemas interdependientes en vez de implementar políticas transversales, lo cual ha debilitado la capacidad de aprender y gestionar el territorio en conjunto.

Frente a esta fragmentación del conocimiento y de la acción estatal, la transdisciplinariedad aparece como un horizonte metodológico para volver a unir los conocimientos y crear soluciones integradas. Nicolescu (1996) la describe como un método que se ubica “entre, a través y más allá de las disciplinas”, integrando diferentes niveles de realidad y formas de conocimiento —técnico, científico, comunitario y ancestral— en un contexto ético y abierto. La transdisciplinariedad, a diferencia de la interdisciplinariedad, tiene como objetivo superar las barreras entre disciplinas para unificar perspectivas variadas en torno a una meta común.

Para Max-Neef (2004), la transdisciplinariedad implica reconocer cuatro niveles de realidad —empírico, pragmático, normativo y valórico— y construir conocimiento orientado al bienestar humano y la sostenibilidad. Ello significa que las decisiones públicas deben incorporar tanto la evidencia técnica como los valores, percepciones y conocimientos locales de las comunidades. En este sentido, el saber comunitario no se reduce a un complemento del conocimiento científico, sino que se convierte en una fuente legítima de comprensión y acción política, especialmente en contextos en los que la institucionalidad estatal es débil o distante.

Aplicada al campo de la gestión pública territorial, la transdisciplinariedad plantea un cambio sustantivo: pasar de la lógica de proyectos sectoriales a ecosistemas territoriales de transformación, donde converjan educación, salud, infraestructura, productividad, cultura, justicia y reconciliación en un mismo

horizonte de acción. En los territorios priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), este enfoque significa reemplazar la planificación fragmentada por una integración completa entre actores a nivel nacional, regional y comunitario. (Delgado, 2024) destaca que este intercambio de conocimientos no suprime las disciplinas, sino que las coloca en relación entre sí, lo cual reconoce la diversidad epistemológica propia de los territorios campesinos, étnicos y de las víctimas del conflicto armado.

Desde una perspectiva de la complejidad y transdisciplinariedad, la planeación territorial tiene que ser vista como un proceso abierto, flexible y capaz de adaptarse. Este método fomenta la flexibilidad, el aprendizaje institucional y la participación activa de los actores locales en la toma de decisiones, a diferencia del enfoque tradicional de planificación, que es rígido y jerárquico. Para ello se necesita modificar los sistemas de coordinación y gestión pública, fomentando gobernanzas multinivel que sean capaces de articular los diferentes niveles del Estado e incluir a las comunidades como co-productores de la política pública. En este contexto, la transdisciplinariedad no es únicamente un método de conocimiento; también es una práctica política que transforma las relaciones entre gobierno y territorio, así como entre la sociedad y el Estado.

La adopción de estas perspectivas en la gestión pública subnacional implica aceptar que los retos de desarrollo y paz no se solucionan con intervenciones separadas, sino a través de procesos sistémicos que transforman las instituciones y la sociedad. La falta de capacidades locales, la debilidad en la articulación interinstitucional y la dependencia de las transferencias externas restringen la sostenibilidad de los proyectos públicos en aquellas municipalidades con mayor impacto por la violencia y la inequidad. Según la perspectiva del pensamiento comple-

jo, estas limitaciones deben interpretarse como un componente de un sistema más extenso de vínculos históricos, económicos y culturales, que demandan enfoques simultáneamente técnicos y humanos, así como estratégicos y éticos.

La transdisciplinariedad le incorpora a este marco una dimensión política y normativa: el saber tiene que estar orientado al servicio de la dignidad del ser humano y de la sostenibilidad de la vida (Nicolescu, 1996). En el contexto de las políticas de paz, implica que los programas e instrumentos de desarrollo se orienten tanto a la ejecución presupuestal, al cumplimiento de indicadores, a reconstruir la confianza ciudadana, como al fortalecimiento de la legitimidad estatal, garantizando la participación efectiva de las comunidades. La gestión pública, bajo este enfoque, deja de ser una práctica administrativa y se convierte en un proceso de diálogo y aprendizaje compartido, donde la diversidad de saberes es un recurso para la innovación y la reconciliación.

En conclusión, el pensamiento complejo y la transdisciplinariedad ofrecen un marco epistemológico y metodológico integral para repensar la gerencia pública en contextos territoriales complejos, como quiera que estos enfoques permiten comprender la interdependencia entre los niveles de gobierno, los sectores y los saberes, y proponen superar la fragmentación estructural del Estado a través de una visión relacional, adaptativa y ética. Su aplicación en el contexto territorial fortalece la capacidad institucional, promoviendo un nuevo tipo de gobernanza basada en la cooperación, la legitimidad y la inclusión. En esa medida, pensar la gestión pública desde la complejidad y la transdisciplinariedad constituye una condición para transformar las políticas de paz en procesos sostenibles de desarrollo y justicia social.

2.2.3 La sectorialidad del estado moderno: origen disciplinar y límites para la complejidad

La estructura de lo que hoy concebimos como el Estado moderno se configuró sobre la base de la racionalidad cartesiana y la división del trabajo intelectual y administrativo, de racionalización y especialización del trabajo inspirada en el modelo burocrático weberiano (Weber, 1993). El concepto de burocracia, instalado hoy de manera peyorativa en el sentido común, “fue pensado por Max Weber como el *súmmum* de una organización eficiente, que en palabras de Weber: La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización” (Pérez Aramburu, 2011, p. 15).

Esta lógica que imperaba en el conocimiento científico desde el siglo XIX y que significó para la ciencia la consolidación de disciplinas autónomas, cada una con sus métodos, lenguajes y objetos de estudio, para la administración pública, implicó la creación de ministerios y agencias especializadas que reproducen esta lógica disciplinar.

Esta división funcional y forma de organización del poder público permitió avances en orden, eficiencia y control, producto de diferentes procesos de reforma del Estado, en el sentido de su redimensión hacia un Estado eficiente (Ramos, 2009), pero al mismo tiempo consolidó un esquema disciplinar/sectorial que introdujo un sesgo estructural de fragmentación de competencias y políticas. Este fenómeno que (Morin, 2001) llama “fragmentación del saber”, se traduce en una división funcional y un modelo de administración que se expresa en la

sectorialidad (lógica horizontal) y sus diferentes niveles de gobierno (lógica vertical), donde cada nivel de gobierno y sector diseñan y ejecutan las políticas públicas, respondiendo a sus propias agendas, con sistemas de planeación, presupuesto y seguimiento separados⁷, desconociendo que lo esencial en la resolución de los problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y, en el caso de análisis, la construcción de paz territorial, dada su naturaleza, es su interconexión e interdependencia.

Esta lógica también se traduce en una administración pública que organiza sus políticas en estructuras sectoriales, donde cada ministerio responde a sus metas e indicadores propios, sin articulación interinstitucional (CGR, 2023). Lo anterior explica, por ejemplo, que en los municipios PDET la ejecución de proyectos de infraestructura, salud o educación se dé de manera desconectada, sin responder a un plan integral de desarrollo territorial.

La fragmentación sectorial se evidencia también en la dispersión de recursos. Cada ministerio maneja presupuestos, indicadores y metas propias, lo que conduce a que los proyectos se midan y evalúen por logros internos, sin considerar su articulación con otras políticas. En territorios PDET, esto significa que una comunidad puede recibir una escuela sin vías de acceso, un acueducto sin sostenibilidad financiera o proyectos productivos sin acompañamiento técnico continuo, evidenciando que, en lugar de sinergias, prevalece la sumatoria de intervenciones inconexas.

⁷ Aunque la Constitución Política y, en general, las normas que regulan el sistema de planificación, por ejemplo, contemplan como principios la concurrencia, articulación y, en general, refieren a la integralidad, en la práctica su planeación y ejecución se canaliza a través de visiones independientes.

Como lo advierte (Morin, 2001), esta forma de organización es propia del *pensamiento simplificador*, generando que la organización disciplinar “oculte las realidades globales y fragmente lo que es indivisible”. Lo anterior se refleja en la incapacidad del Estado para abordar problemas complejos como la paz territorial; incluso cuando se crean instrumentos integrales como los PDET, su implementación termina atrapada en la sectorialidad de los sistemas de planeación y presupuestos y, aunque los PDET fueron concebidos como instrumentos integrales, han sido implementados dentro de este ecosistema fragmentado, reproduciendo la dispersión que pretendían superar.

La sectorialidad también reproduce dinámicas de poder y competencia institucional. Cada ministerio protege sus competencias, recursos y visibilidad política, lo que dificulta la coordinación. Esta problemática se evidenció en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), pues estos, en lugar de articularse con las prioridades de los territorios, siguieron lógicas centrales, desconectadas de los Pactos Comunitarios y Municipales.

Estas dinámicas de poder también se reproducen en la falta de continuidad en las políticas públicas, constituyéndose uno de los principales obstáculos para la implementación del Acuerdo de Paz. Si bien el Acuerdo fue concebido como un compromiso de Estado, en la práctica se ha gestionado bajo una lógica gubernamental, en la que cada administración privilegia sus propios “programas bandera”. Por ejemplo, mientras el Gobierno de Juan Manuel Santos⁸ impulsó los Contratos Paz, el Gobierno del presidente Iván Duque⁹ priorizó la estrategia Zonas Futuro y el Gobierno de Gustavo Petro¹⁰ la política de la Paz Total. Cada nuevo gobierno, en lugar de

consolidar los instrumentos creados, diseña nuevos dispositivos que terminan coexistiendo sin integración efectiva, lo que genera una suerte de paralelismo institucional.

Además, estos instrumentos diseñados de manera sectorial y coyuntural, han carecido de continuidad y articulación estratégica, lo que reproduce un ciclo de fragmentación y dispersión institucional (Marriener y Menjura, 2020), en tanto que sin una política pública estable y transversal, los PDET se convierten en un mecanismo vulnerable a los cambios de gobierno, generando como consecuencia que los compromisos de largo plazo, como la Reforma Rural Integral, se gestionen con horizontes políticos cortos que erosionan la confianza ciudadana y limitan la eficacia de la inversión pública.

Históricamente, la sectorialidad ha sido vista como un sinónimo de orden y eficiencia, pero en contextos de alta complejidad, se convierte en una limitación estructural. Los territorios PDET, atravesados por décadas de conflicto armado, pobreza y exclusión, requieren intervenciones que reconozcan la interdependencia de factores como seguridad, infraestructura, salud, educación y participación comunitaria. No pueden ser transformados desde políticas aisladas, sino desde estrategias integrales y articuladas.

En conclusión, la sectorialidad del Estado moderno constituye una barrera estructural para la implementación de políticas integrales como los PDET. Aunque el discurso de la planeación reconoce la necesidad de enfoques transversales, en la práctica la lógica disciplinar y sectorial sigue marcando los desarrollos normativos e institucionales, impidiendo que la política pública logre impactos transformadores en territorios complejos y diversos.

⁸ El gobierno de Juan Manuel Santos inició el 7 de agosto de 2010 y finalizó el 7 de agosto de 2018.

⁹ El gobierno del presidente Iván Duque Márquez entre el 7 de agosto de 2018, hasta el 7 de agosto de 2022.

¹⁰ El gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego inició el 7 de agosto de 2022. Su mandato llega hasta el 7 de agosto de 2026.

2.2.4 Nueva gerencia pública y posgerencia: avances y límites frente a la sectorialidad

La nueva gerencia pública (NGP) emergió en los años ochenta y noventa como respuesta a la percepción de un Estado burocrático e ineficiente, tal y como registran Osborne y Gaebler, citados por Herrera (1993). Inspirada en prácticas del sector privado, impulsó nociones de eficiencia, calidad del servicio, orientación al usuario y gestión por resultados, promoviendo instrumentos como contratos de desempeño, benchmarking, indicadores y evaluación ex post.

La gerencia pública subnacional se entiende como el conjunto de procesos, capacidades e instrumentos mediante los cuales los gobiernos locales y departamentales gestionan sus recursos, diseñan sus políticas y también coordinan los actores para impulsar el desarrollo en sus territorios. Según Bonivento, Vial-Cossani y Moller, (2022), la gestión pública subnacional constituye un nivel clave de análisis, puesto que desde este proceso se manifiestan de manera directa los problemas de capacidad institucional, de coordinación intergubernamental y de articulación con la ciudadanía, a diferencia de la administración pública tradicional que se centra más en la obediencia normativa.

Dentro del análisis de la gerencia pública subnacional, se evidencia que este concepto se puede desglosar en dimensiones, tales como la ejecución presupuestal, la planeación institucional, la descentralización fiscal y el gobierno abierto. Estas dimensiones se constituyen en indicadores de desempeño y representan los componentes esenciales del concepto mismo, el cual se refiere a la capacidad para movilizar recursos, diseñar estrategias de largo plazo y de esta forma poder garantizar autonomía financiera, fortaleciendo la relación con la ciudadanía

a través de la transparencia (Bonivento, Vial-Cossani y Moller, 2022).

Por otro lado, en términos conceptuales, la nueva gerencia pública busca superar la visión burocrática clásica que se encuentra centrada en el cumplimiento de normas para así poder enfatizar la eficiencia como la innovación y la orientación a los resultados. Los autores (Bonivento, Vial-Cossani y Moller, 2022) destacan que el desempeño de la gestión pública subnacional debe evaluarse por su impacto en el desarrollo territorial y no solo por el cumplimiento formal de estos procedimientos, lo que implica una concepción más dinámica de la administración, en la cual, el gestor público actúa como una estrategia, mediador y articulador de los intereses diversos en un territorio en específico. Al mismo tiempo, la gerencia subnacional no se limita a hacer un ejercicio interno de la administración, sino que se convierte en una variable explicativa del desarrollo territorial, lo que significa que la gerencia pública debe ser entendida como un medio para la administración de los recursos y como un factor estructural que determina el alcance y la calidad de los procesos de transformación económica y social en las regiones.

En Colombia, esta agenda permeó la arquitectura de planeación y evaluación con sistemas como SINERGIA, los marcos de desempeño institucional y la adopción de metodologías de presupuesto por programas e indicadores de producto y resultado. Con todo, múltiples balances en América Latina sostienen que esta nueva arquitectura que modernizó procedimientos no ha resuelto los nudos de fragmentación institucional la pobreza y la desigualdad, características históricas y estructurales de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, re-

conociendo cada vez más que la desigualdad es un fenómeno multidimensional. (CEPAL, 2016).

En el caso particular de los PDET, esto se tradujo en que el éxito se midiera por proyectos ejecutados y recursos invertidos por sector, sin un mecanismo efectivo para alinear encadenamientos productivos, infraestructura, servicios sociales y seguridad en torno a metas integrales de transformación regional.

El énfasis gerencial en estandarización y control también indujo diseños rígidos, poco sensibles a la incertidumbre y no linealidad propia de los territorios en transición. Allí donde las dinámicas del conflicto, los mercados y los liderazgos comunitarios mutan con rapidez, la planeación ex ante con supuestos estables tiende a perder capacidad adaptativa y a acumular desvíos de implementación.

En reacción a estos límites, gana fuerza una agenda de posgerencia pública que asume que problemas como pobreza estructural, cambio climático o construcción de paz son wicked problems (Ferrer Riquelme y Montagud Mayor, 2012), que requieren colaboración interorganizacional, aprendizaje iterativo y gestión en red (Rhodes, 1997). En lugar de un "productivismo" por entidad, la posgerencia propone plataformas de coordinación que agreguen capacidades distribuidas (Estado, sociedad civil, sector

privado, cooperación) alrededor de portafolios territoriales integrados.

Aplicado a los PDET, el enfoque posgerencial implica sustituir la cartera atomizada de proyectos sectoriales por proyectos-ancla integradores donde confluyan diferentes fuentes de financiación públicas, cooperación y coinversión privada con una hoja de ruta única y métricas comunes. Supone, además, fortalecer las capacidades territoriales en estructuración de proyectos, gestión multifuente y gobernanza con comunidades.

Por otra parte, y dado que las condiciones en territorios PDET son cambiantes, otro rasgo clave de análisis es la adaptabilidad. La posgerencia exige ciclos cortos de aprendizaje y en esta lógica, la gestión deja de ser la adhesión rígida al plan original y pasa a ser la capacidad de adaptación con evidencia.

En conclusión, la NGP ha sido necesaria, pero ha resultado insuficiente; si bien mejoró la eficiencia de cada parte sin construir integralidad territorial. La Post-Gerencia Pública, en cambio, ofrece un marco más idóneo para la transformación de los territorios PDET: gobernanza colaborativa, proyectos integradores, métricas compartidas y gestión adaptativa más allá de los límites sectoriales (Kliksberg, 2001; Monasterio, 2022).

2.2.5 Gobernanza multinivel: marco operativo para la implementación de los PDET

La gobernanza multinivel (GMN) es un enfoque que desarrolla la forma en que distintos niveles de gobierno —local, regional, nacional e incluso supranacional— interactúan entre sí y con actores no estatales para formular, implementar y evaluar políticas públicas. A diferencia del modelo jerárquico tradicional, que centraliza el poder y la toma de decisiones en la cúspide del aparato estatal, la gobernanza multinivel promueve una lógica colaborativa, horizontal y territorializada, reconociendo que los desafíos contemporáneos requieren respuestas compartidas, coordinadas y adaptativas, por lo cual la GMN no es solo una arquitectura jurídica; es, sobre todo, una práctica que combina verticalidad (nación, departamentos, municipios) y horizontalidad (pares territoriales, sectores, cooperación, sociedad civil).

El término fue utilizado por primera vez en 1982 por Marks y Hooghe (2003) en el contexto del proceso de integración europea para describir los instrumentos de la política de cohesión de la Unión Europea, los cuales asignaban un rol formal a los gobiernos subnacionales, especialmente en territorios rezagados. Dicho enfoque emerge para describir los cambios institucionales que respondían a la movilización de actores en distintos niveles.

En efecto, y como lo señala Gary Marks, los avances en el conocimiento sobre la gobernanza multinivel se basan en el análisis de nuevas instituciones y prácticas, es decir, el conocimiento sobre la gobernanza multinivel se ha fortalecido producto de experiencias concretas y estudios empíricos frente a cómo se han creado y funcionan instituciones novedosas y prácticas colaborativas en contextos como el europeo, especialmente cuando diferentes niveles de gobierno deben trabajar juntos para responder a desafíos comunes.

Los antecedentes en la definición de los PDET permiten señalar que estos fueron concebidos como laboratorios de GMN, bajo el supuesto de que las decisiones y recursos concurren sobre una visión de transformación pactada con la comunidad. En este contexto, las iniciativas comunitarias se agregan en Pactos Comunitarios y Municipales, que conforman los PATR; estos, a su vez, deben guiar el Plan Marco de Implementación (PMI) y articularse con los Planes Nacionales Sectoriales y los PND sucesivos (DNP, 2018).

En la práctica, tres grandes barreras han limitado la gobernanza multinivel (GMN) en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Pese a que la Constitución de 1991 consagró la autonomía territorial, las decisiones y los recursos continúan fuertemente concentrados en el nivel nacional, constituyendo la centralización como un primer elemento estructural.

La segunda barrera se asocia con las dificultades asociadas a esquemas de gobernanza horizontal, ya que las subregiones PDET trascienden los límites territoriales —como la Subregión del Sur de Bolívar o Montes de María—, pero los planes de desarrollo municipales y departamentales no suelen reconocer compromisos interjurisdiccionales ni mecanismos permanentes de coordinación. En consecuencia, cada entidad planifica en su propio perímetro, minando economías de escala y debilitando la conectividad funcional entre municipios (FIP, 2023)

La tercera limitación se relaciona con mecanismos e instrumentos que no han operado como integradores. Por ejemplo, el Sistema General de Regalías, y en particular su órgano específico para los territorios PDET —el OCAD Paz—, fue concebido como un

mecanismo de articulación multinivel que permitiera cristalizar la visión estratégica de los PATR. Sin embargo, los informes de la Contraloría General de la República (CGR) han mostrado que, en la práctica, los portafolios aprobados se caracterizan por la dispersión y la baja incidencia estructural, observando proyectos que carecen de anclaje en cadenas de valor y de convergencia con otras fuentes de financiación, lo que refleja que, aunque la arquitectura institucional existe, la integración efectiva no se ha materializado.

Por otra parte, en Colombia encontramos antecedentes institucionales que han buscado avanzar hacia esquemas de gobernanza multinivel orientados al desarrollo territorial. Uno de los más representativos es la figura de los Contratos Plan (CP), la cual, a pesar de su potencial, es poco conocida y, en muchos casos, insuficientemente comprendida en cuanto a su lógica operativa, sus mecanismos de implementación y sus alcances reales en los territorios.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016), un contrato plan, hoy denominado pacto(s) territorial(es):

[...] el DNP lideró y definió los Contratos Plan como una estrategia de llegada al territorio y un impulso a la descentralización y al desarrollo regional, que busca, a través de distintos instrumentos, generar mayor alineación entre los objetivos de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales, mejorar la calidad e impacto de la inversión pública territorial y, en su conjunto, crear condiciones que contribuyan a profundizar la descentralización y mejorar la competitividad. (p. 11)

Su origen, los contratos Estado-regiones en Francia, a partir de 1984, buscó establecer objetivos estratégicos para la función pública que, por una parte, articulaban el desarrollo territorial y la financiación de los proyectos locales, y, por otra, conectaban las entidades territoriales con el Estado (Navarre y Honorario, citados por Alfonso, 2019), asumiendo un esfuerzo conjunto entre el Estado Francés y las instituciones regionales, lo cual generaba procesos de cofinanciación de proyectos y mantenimiento de economías de escala.

Hasta aquí, es necesario recalcar que la figura contratos plan hace referencia a los llamados instrumentos de acción pública, según la conceptualización de los politólogos (Lascombes y Le Galès, 2004), quienes los describen como dispositivos institucionales que estructuran la acción y las políticas públicas, basados en marcos de pensamiento o matrices cognitivas y normativas que guían la acción gubernamental. Estos instrumentos corresponden a lo que el politólogo (Gaudin, 1999) denominó “contratos de acción pública”, entendidos como acuerdos de intervención o inversión entre actores que participan conjuntamente en acciones orientadas al desarrollo de un territorio específico.

En Colombia, la figura de los contratos, fueron diseñados e implementados para establecer acuerdos formales entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, con el fin de priorizar y ejecutar de forma conjunta proyectos estratégicos en regiones específicas, concebidos como contratos de acción pública, instrumento por excelencia de la gobernanza multinivel (De la Torre Sendoya, 2020).

¹¹ El Espectador. (2024, 15 de octubre). Plan de choque oficial de Petro para acelerar Acuerdo de Paz con FARC. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/plan-de-choque-de-petro-este-es-el-documento-oficial-del-ministro-cristo-para-acelerar-el-acuerdo-de-paz/>

Ahora bien, intentos recientes de gobernanza multinivel refuerzan el panorama expuesto. Los contratos paz, promulgados en el Gobierno Santos, prometían concurrencia Nación-territorios, pero derivaron en acuerdos formalistas con débil anclaje financiero. En esta misma línea, los Pactos Territoriales para la Transformación Territorial del Gobierno actual, incorporados como estrategia dentro del Plan de Aceleración del Acuerdo de Paz¹¹, plantearon 16 pactos subregionales. Transcurridos tres años de gobierno, solo el Pacto Catatumbo ha avanzado, ilustrando la brecha entre diseño e implementación por falta de continuidad política, capacidades y alineación multifuente.

Para resumir, la gobernanza multinivel en los PDET refleja una tensión permanente entre diseño y práctica. Aunque fueron concebidos como laboratorios de articulación entre nación, departamentos, municipios y comunidades, en la realidad han operado bajo lógicas centralistas, fragmentadas y

discontinuas. Los diferentes dispositivos creados en el marco del Acuerdo de Paz no han alcanzado su potencial de integradores, pues la falta de descentralización operativa, la ausencia de esquemas horizontales subregionales y la dispersión de portafolios limitan su incidencia transformadora. Este panorama ha sido advertido en informes recientes de la Contraloría General de la República y otros organismos que hacen seguimiento a su implementación, evidenciando la baja capacidad de los PDET para cerrar brechas históricas.

Desde la perspectiva del pensamiento complejo, los retos del posacuerdo no se resuelven con más instancias, sino con prácticas de coordinación efectivas que integren seguridad, productividad y servicios básicos en torno a proyectos integradores, con financiación multifuente y aprendizaje continuo. Solo así la gobernanza multinivel dejará de ser una promesa retórica para convertirse en un verdadero motor de transformación territorial.

2.2.6 Capacidad institucional de los gobiernos subnacionales

En las últimas décadas, el concepto de “capacidad institucional” se ha consolidado como eje analítico para comprender por qué ciertas políticas públicas logran desempeños sostenidos y otras se estancan. Su relevancia radica en que permite vincular el éxito o fracaso de las políticas con las habilidades reales de los Estados y sus agencias para formular, implementar y evaluar intervenciones en contextos específicos. Tal como señala Rosas Huerta (2019), la capacidad institucional no es un atributo estático ni homogéneo, sino un constructo dinámico que depende de factores internos —como los recursos humanos, la estructura organizacional y la gestión administrativa— y externos, relacionados con la interacción entre el Estado y la sociedad.

Esta perspectiva se enmarca en una evolución del concepto que pasó de visiones reduccionistas centradas en el aparato burocrático a enfoques más amplios de gobernanza, donde la coordinación interinstitucional, la participación social y la rendición de cuentas son fundamentales para producir valor público y garantizar legitimidad (García Vegas, 2024). De este modo, el análisis de la capacidad institucional ofrece claves para explicar por qué algunos territorios avanzan hacia dinámicas de desarrollo más inclusivas, mientras otros permanecen atrapados en ciclos de estancamiento, desigualdad y baja efectividad de las políticas públicas.

En términos generales, la revisión del alcance sugiere que el concepto ha evolucionado junto con los

giros de reforma del Estado, en torno a la necesidad de elevar, mejorar, construir, reconstruir o fortalecer los niveles de capacidad del Estado para el manejo eficaz, eficiente y sostenible de la cosa pública, ocupando un lugar prioritario dentro de la agenda política y académica de los países latinoamericanos durante las últimas décadas: del “Estado mínimo” a la búsqueda de un “mejor Estado” capaz de formular, coordinar, implementar, monitorear y rendir cuentas con efectividad (Completa, 2016).

En este tránsito, el énfasis pasa de la arquitectura formal a las habilidades efectivas para gestionar problemas públicos complejos, situados en contextos históricos específicos, y para hacerlo de forma coordinada con actores estatales y sociales. Rosas Huerta (2019) y García Vegas (2024) distinguen tres componentes (capacidad administrativa, capacidad política y capacidades transversales) y tres niveles de análisis: micro (recursos humanos), meso (organización) y macro (contexto institucional).

Tabla 1. Cruce analítico entre niveles de análisis y tipos de capacidades institucionales en la gestión pública subnacional.

Nivel de análisis	Capacidad administrativa	Capacidad política o de gobernanza	Capacidades transversales (relacionales)
Micro (recursos humanos y liderazgo público)	Comprende las habilidades técnico-burocráticas del personal local, su idoneidad, estabilidad y experiencia en formulación, ejecución y seguimiento de proyectos. En municipios PDET predomina alta rotación, debilidad en perfiles técnicos y dependencia de consultorías externas.	Se expresa en el liderazgo de alcaldes, concejos y directivos para articular actores y movilizar apoyos. En los PDET, los liderazgos locales suelen ser inestables y con limitada incidencia en agendas nacionales.	Incluye las competencias blandas, la comunicación efectiva y la capacidad de trabajo colaborativo entre equipos. En los PDET, las relaciones intra-institucionales son débiles y hay escasa cultura de cooperación horizontal.
Meso (organización y estructura institucional)	Engloba la capacidad organizacional para planificar, gestionar y coordinar políticas. Se asocia a la estructura administrativa, los sistemas de planeación y la gestión financiera. En municipios de sexta categoría, la precariedad presupuestal limita el funcionamiento institucional.	Remite a la habilidad de la entidad territorial para construir consensos interdependencias internas (secretarías, oficinas de planeación, hacienda) y externas (gobernaciones, ART, DNP). Las agendas fragmentadas reducen eficacia y legitimidad.	Abarca los mecanismos de coordinación interinstitucional, interoperabilidad de información y gestión del conocimiento. En los PDET, la falta de integración entre sistemas (SIPO, trazadores SGR, ART, CGR) reproduce la desarticulación estatal.

Macro (contexto institucional, reglas y entorno territorial)	Se relaciona con la capacidad estatal para garantizar condiciones estructurales de sostenibilidad: autonomía fiscal, gestión del SGP-SGR, reglas de financiación y normativas coherentes. Los municipios PDET dependen casi totalmente de transferencias.	Representa la capacidad del Estado para generar legitimidad, construir confianza y mantener la gobernanza multinivel. En los PDET, la discontinuidad de los gobiernos y la débil apropiación regional afectan la permanencia del enfoque de abajo hacia arriba.	Se expresa en la cooperación multinivel, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social. Las debilidades en estas dimensiones perpetúan círculos de desconfianza y baja articulación entre niveles de gobierno.
---	---	---	--

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de Rosas (2019) y García Vegas (2024).*

La matriz anterior sintetiza la interacción entre los tres niveles de análisis —micro, meso y macro— y las tres dimensiones de la capacidad institucional —administrativa, política y transversal—, permitiendo contrastar los aportes teóricos con los hallazgos empíricos documentados en los territorios PDET. Su lectura evidencia que las debilidades presentes en cada nivel se retroalimentan mutuamente: la limitada profesionalización y estabilidad del talento humano en el nivel micro restringe la capacidad operativa y de coordinación organizacional en el nivel meso y, a su vez, debilita los mecanismos de gobernanza y legitimidad en el nivel macro. Este encadenamiento de restricciones genera un patrón estructural de baja adaptabilidad institucional, caracterizado por la dependencia fiscal, la fragmentación intersectorial y la limitada cooperación entre niveles de gobierno.

En consecuencia, la gobernanza multinivel se presenta como una solución a este ciclo de debilidades, al reconocer que la efectividad de la acción pública depende de la interacción dinámica entre personas, organizaciones e instituciones dentro de un mismo sistema. Siguiendo esta lógica, fortalecer las capacidades institucionales no implica solamente au-

mentar recursos o reformar estructuras, sino también desarrollar habilidades relacionales, políticas y cognitivas que permitan al Estado actuar de manera coordinada, aprender de la experiencia y generar confianza entre los actores. Por lo tanto, el análisis de capacidades, vinculado al pensamiento complejo, nos ayuda a entender cómo los territorios logran adaptarse, innovar y mantener procesos de desarrollo en contextos marcados por la incertidumbre y la desigualdad.

En relación con los componentes, la capacidad administrativa se refiere a los elementos internos de la organización, abarcando las habilidades técnico-burocráticas necesarias para lograr los objetivos establecidos. Por otro lado, la capacidad política o de gobernanza, se relaciona con la habilidad de las instituciones para formar alianzas estratégicas, canalizar las demandas sociales y generar apoyo en torno a decisiones colectivas, especialmente en contextos donde intervienen múltiples actores. Esto está directamente vinculado a la legitimidad de la acción pública, ya que permite articular intereses diversos y distribuir costos y beneficios de manera equitativa, evitando así ciclos de desconfianza y debilitamiento institucional (García-Vegas, 2024,

p. 244). Además, las capacidades transversales, se asocian con aquellos atributos relacionales que facilitan la coordinación entre actores y la conexión entre la capacidad administrativa y política. Estos incluyen la confianza, la comunicación, la coordinación y la cooperación, factores que inciden de forma decisiva en el desempeño de las organizaciones públicas al reducir costos de transacción, aumentar la legitimidad y mejorar la sostenibilidad de las redes interinstitucionales (García-Vegas, 2024, pp. 245-247).

Por otra parte, y en función de los niveles de análisis, en el nivel micro se examina la idoneidad y dedicación del personal; en el meso, el funcionamiento organizacional —incluida la cooperación, coordina-

ción, autoridad, reconocimiento público y recursos económicos—; y en el macro, las reglas y entornos que condicionan la acción pública.

Es necesario recalcar, en clave de medición, el enfoque de capacidad institucional como proceso, el cual destaca la adaptabilidad institucional ante problemas dinámicos y respalda el uso de rutas metodológicas que integran evidencia documental, opinión experta y validación empírica, evitando recetas únicas y privilegiando la adecuación contextual de factores y atributos, concibiendo una trayectoria de aprendizaje y ajuste que se expresa en prácticas de coordinación, cooperación y gestión de recursos a través del tiempo (Rosas Huerta y Gil Montes, 2013).

2.2.7 Capacidades institucionales en el marco de los municipios PDET

Trasladando a los territorios PDET, los diagnósticos coinciden en identificar que la capacidad administrativa de los municipios priorizados es limitada, pues, por una parte, más del 70 % corresponden a entidades de sexta categoría, con presupuestos exigüos y una alta dependencia del Sistema de Transferencias (DNP, 2018). Estudios recientes muestran que estas administraciones carecen de equipos técnicos estables, lo cual dificulta la formulación, gestión y seguimiento de proyectos de inversión.

En consecuencia, aunque los PATR consolidaron más de 33.000 iniciativas, la capacidad local para transformarlas en proyectos viables ha sido mínima, generando rezagos en ejecución y baja incidencia en la transformación estructural (CGR, 2025; CGR, 2023). De ahí que la estrategia de “proyectos integradores” de la ART, que busca articular sectores, fuentes y escalas, sea concebida por la Contraloría como una vía para elevar la capacidad organizacional y el impacto territorial cuando logra integrar componentes y reducir la dispersión.

Por otra parte, la capacidad política, que se define como la habilidad para articular diferentes actores y generar consensos, también presenta déficits notorios en los territorios PDET. A pesar del proceso participativo inicial, la CGR (2025) y la FIP (2023) señalan que la incidencia de las comunidades en la implementación ha sido reducida, debilitando la legitimidad del enfoque de abajo hacia arriba. Asimismo, la discontinuidad entre gobiernos nacionales y la débil apropiación por parte de gobernaciones y alcaldías, reflejan la ausencia de un compromiso político sostenido, situación que evidencia que la capacidad política local y regional no ha sido suficiente para sostener en el tiempo la centralidad de los PDET en la agenda pública.

Finalmente, las capacidades transversales se muestran como el eslabón más débil de la cadena institucional. La cooperación entre niveles de gobierno y la coordinación interinstitucional han sido parciales, reproduciendo la fragmentación sectorial del Estado central (García Vegas, 2024). El OCAD Paz,

concebido como espacio de gobernanza multinivel, terminó aprobando proyectos dispersos y de bajo impacto estructural (CGR, 2025). Además, la falta de interoperabilidad entre sistemas de información (SIIPO, trazadores presupuestales, reportes de ART y seguimiento de la Contraloría) impide construir un panorama unificado de avances y limita el control social. En términos prácticos, las capacidades transversales que debían garantizar coherencia y confianza entre actores se han visto erosionadas, reforzando la percepción comunitaria de incumplimiento y desarticulación.

Concluyendo, el balance de los PDET confirma que la débil capacidad administrativa, la insuficiente capacidad política y la frágil capacidad transversal explican buena parte de los rezagos en la implementación, por lo cual abordar estas dimensiones de manera integral es un prerrequisito para que los PDET puedan cumplir su promesa de transformación territorial y no se reduzcan a un ejercicio retórico de planeación. Si se asume la capacidad institucional como proceso y no como atributo estático), la agenda PDET requiere intervenciones simultáneas y escalonadas en varios frentes: (1) profesionalizar y estabilizar equipos locales con perfiles adecuados, (2) fortalecer organizaciones territoriales en cooperación, coordinación, autoridad y sistemas de información y (3) ajustar reglas e instrumentos del nivel macro para que premien la convergencia de fuentes y el alineamiento a prioridades subregionales. Este encuadre, consistente con la literatura y con los hallazgos de control fiscal, ofrece un camino operativo para que las inversiones dejen de diluirse y se conviertan en resultados integrales y sostenibles en los municipios PDET.

En coherencia con lo anterior, las categorías analíticas que sustentan este estudio —pensamiento complejo, transdisciplinariedad, gobernanza multinivel, gerencia pública y capacidades institucionales— se integran en torno a cinco factores estructurales que definen la gestión pública subnacional:

- La planeación estratégica y prospectiva, entendida como la capacidad para orientar decisiones hacia el largo plazo y vincular los planes territoriales con la visión nacional.
- La coordinación interinstitucional y la gobernanza multinivel, que permite articular actores, niveles de gobierno y recursos en torno a objetivos compartidos.
- La capacidad administrativa y financiera, que refleja la sostenibilidad de la gestión local y su posibilidad real de ejecutar políticas públicas.
- La gestión del conocimiento y el aprendizaje institucional, como proceso continuo de adaptación e innovación en entornos complejos.
- La evaluación y rendición de cuentas, que mide la efectividad, legitimidad y transparencia de la acción pública.

Estos factores estructurales actúan como ejes de contraste entre las teóricas y los hallazgos documentales y empíricos, permitiendo identificar las brechas entre el diseño institucional y la práctica cotidiana de la gestión pública en los territorios subnacionales. A partir de su interacción se construye el hilo analítico del documento, que articula los fundamentos epistemológicos del pensamiento complejo con la realidad observable de la gobernanza territorial en Colombia.

Por otra parte, y desde esta perspectiva, el presente documento adopta una aproximación metodológica de carácter interpretativo y empírico-aplicado, orientada a analizar los factores estructurales que inciden en la fragmentación institucional y la baja capacidad de gestión en los territorios priorizados para la paz. El análisis se apoya en la revisión y contraste de indicadores multidimensionales de desarrollo y desempeño institucional que permiten establecer correspondencias entre las condiciones sociales y las capacidades administrativas locales.

En particular, se toman como referencia los siguientes insumos técnicos y fuentes oficiales:

- Índice de pobreza multidimensional (IPM), análisis de brechas e índice de desarrollo humano (IDH), para examinar desigualdades estructurales y condiciones de vida en los municipios priorizados.
- Índice de desempeño institucional (IDI) e índice de gestión del desempeño municipal (IDM-IDD), elaborados por el DNP y la Función Pública, como referentes para medir la capacidad administrativa, la planeación, la ejecución y el control de las entidades territoriales.
- Datos presupuestales (SGP y SGR) y niveles de inversión pública per cápita, que permiten evaluar la eficiencia y la distribución territorial de los recursos públicos.
- Proporción de acuerdos voluntarios y proyectos con enfoque PDET aprobados por OCAD Paz, como eje de articulación interinstitucional y participación territorial.

La combinación de estos indicadores busca aproximarse al factor estructural de la debilidad institucional, entendido como la brecha entre la disponibilidad de recursos, la capacidad de gestión y la efectividad de la acción pública. Este enfoque metodológico permite transitar del plano epistemológico, hacia la observación empírica de las brechas reales entre desarrollo, institucionalidad y gobernanza, las cuales serán analizadas en detalle en la siguiente sección (2.3 Caracterización de la problemática), donde se examina su incidencia concreta en la eficiencia y legitimidad de las administraciones locales.

2.3 Caracterización de la problemática

La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en noviembre de 2016 (Colombia, 2016), entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, marcó un hito histórico en la búsqueda por superar más de cinco décadas de confrontación armada. Este Acuerdo representó el silenciamiento de los fusiles de la guerrilla más antigua del continente y un compromiso político y social para transformar las condiciones estructurales que alimentaron la guerra: la pobreza rural, la desigualdad territorial, la débil institucionalidad y la exclusión histórica de amplias poblaciones campesinas, afrodescendientes e indígenas en todo el territorio nacional. Su estructura en seis puntos reflejó una visión integral de paz, que combinaba compromisos en materia de reforma rural, participación política, sustitución de economías ilícitas, justicia transicional y garantías de no repetición.

En ese marco, un componente central del Acuerdo lo constituye el punto sobre la Reforma Rural Integral, que introdujo la construcción de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como instrumentos de planeación prospectiva y participativa para 170 municipios priorizados, aquellos territorios más golpeados por la violencia, la ausencia

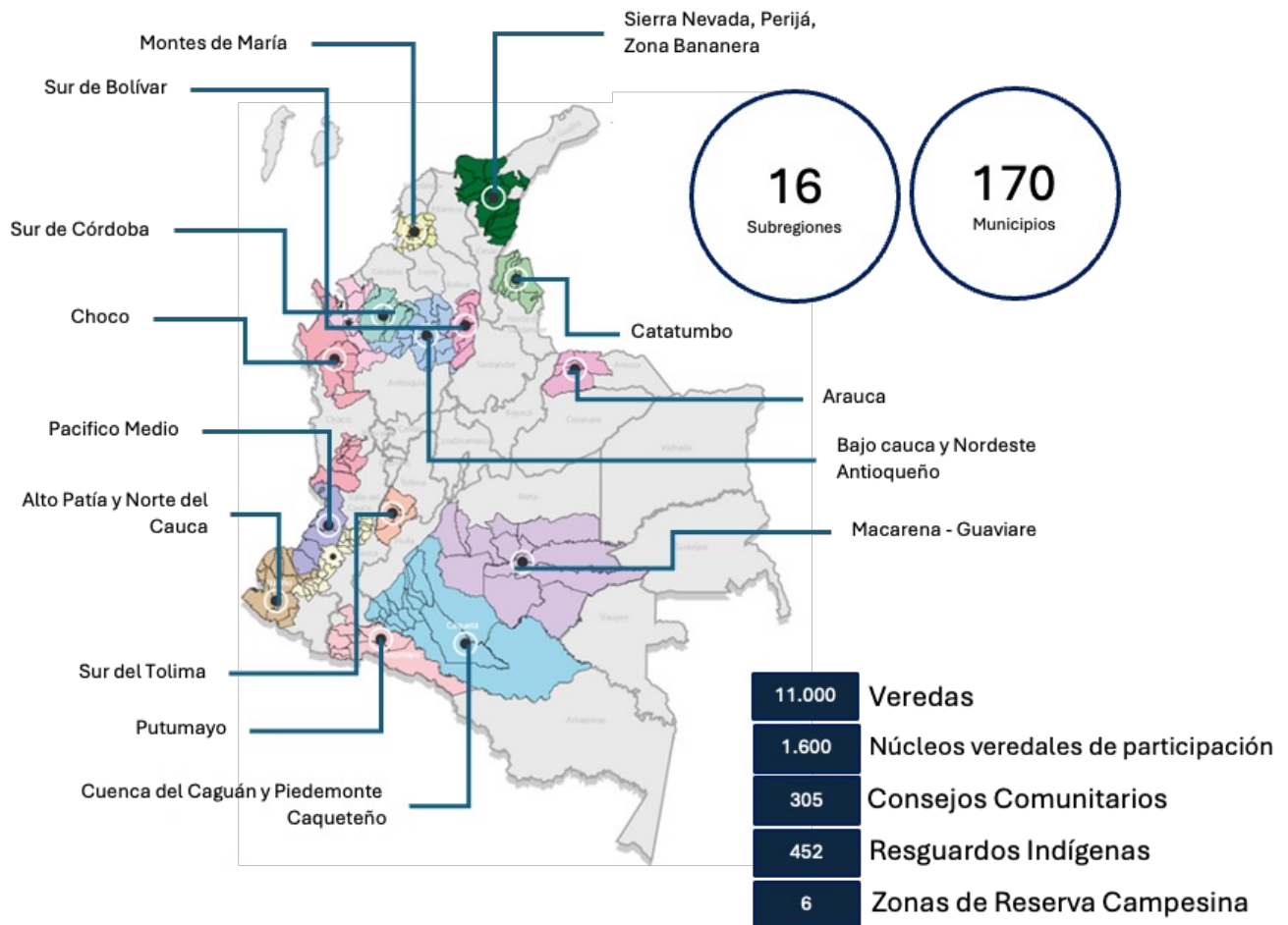
del Estado, la pobreza, los cultivos ilícitos y la debilidad institucional, distribuidos en 16 subregiones que comprenden 19 departamentos y abarcan más de 11 000 veredas.

En estos territorios PDET priorizados, la situación de gobernanza y gerencia pública representa uno de los mayores desafíos contemporáneos para el Estado, representados tanto por la magnitud de la deuda histórica con estos territorios como por la complejidad institucional que supone implementar políticas públicas efectivas, sostenibles y coherentes en contextos de posconflicto.

De manera que los PDET se concibieron como la columna vertebral de la transformación territorial, con un horizonte inicial a 10 años, y se erigieron como la apuesta de largo plazo para materializar la promesa de paz en los territorios, convirtiéndose en el puente entre la firma del Acuerdo y la construcción de un nuevo modelo de desarrollo incluyente y sostenible. El Decreto Ley 893 de 2017¹² define que los PDET serán implementados en los municipios más afectados por el conflicto, con mayores niveles de pobreza, presencia de cultivos de uso ilícito, minería ilegal y bajo desarrollo institucional como una intervención integral del territorio.

¹² Ver nota anterior.

Figura 1. Territorios PDET.



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2019).

Según el documento CONPES 3932 de 2018¹³, estos municipios abarcan cerca de 6,6 millones de personas, concentran el 24 % de la población rural del país —se estima que en estos municipios el 57 % de la población rural es pobre, una cifra 11,3 puntos

porcentuales superior a la media rural nacional—. Adicionalmente, una de cada tres personas (2,8 millones) en estos territorios son víctimas según el Registro Único de Víctimas (DNP, 2018, p. 17).

¹³ Documento CONPES 3932 del 29 de julio de 2018, mediante el cual se establecen: Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

Figura 2. PDET en Cifras.



Fuente: Agencia Renovación del Territorio (ART).

En este sentido, el país avanzó en los procesos participativos de consolidación y construcción de los distintos planes y programas de desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), de los planes sectoriales de reforma rural, entre otros instrumentos, los cuales deben permitir a los mandatarios locales, gestionar y garantizar su incorporación, como parte de una agenda territorial de mediano plazo, y su articulación con las políticas nacionales.

En lo que respecta a los PDET, el proceso de planeación participativa de los PDET: “[...] se tradujo en una hoja de ruta que gestionó la participación comunitaria desde las unidades territoriales más pequeñas, para paulatinamente ir ascendiendo hacia unidades territoriales más amplias” (Ramírez Sarmiento, 2021, p. 77), dando como resultado la identificación, por parte de las comunidades y los actores del territorio, de las problemáticas e iniciativas que quedaron consignadas en los Planes

de Acción de los PDET y sus respectivos Pactos Municipales y Étnicos.

El proceso culminó como producto de la denominada “fase subregional”, con la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), instrumentos de consolidación de los denominados PDET, donde están plasmadas las ideas e iniciativas de intervención que producto del proceso participativo, se determinaron para transformar las condiciones de vida de los territorios rurales.

Los PATR consolidan, entonces, la información producto de las fases de concertación territorial y constituyen un documento final de planeación en cada región PDET, el cual contiene entre otros aspectos, una visión de desarrollo subregional, diagnóstico territorial y acciones, estrategias e iniciativas de proyectos para la transformación regional, cuya implementación será un proceso de largo plazo durante lo cual, las iniciativas allí registradas deberán¹⁴:

¹⁴ Agencia de Renovación del Territorio. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/Sierra%20Nevada/LA%20PAZ.pdf>

- Ser revisadas, viabilizadas técnicamente y priorizadas por los sectores y entidades competentes del nivel nacional y territorial, teniendo en cuenta las políticas públicas, la normatividad vigente y las particularidades del territorio.
- Ser viabilizadas y priorizadas y podrán ser implementadas en los próximos 10 años, según la disponibilidad presupuestal, el marco fiscal del sector público nacional y territorial, y la oferta del sector privado y la cooperación internacional.

Para concluir, los PDET fueron concebidos como la gran apuesta de transformación territorial derivada del Acuerdo de Paz, sustentados en un proceso participativo sin precedentes que recogió más de 33 000 iniciativas comunitarias y se tradujo en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). No obstante, estas iniciativas no fueron formuladas en lenguaje de proyectos, con costos, responsables y fuentes de financiación claras, sino más bien como la expresión de anhelos y expectativas comunitarias.

Esta característica, si bien reflejó la riqueza del ejercicio participativo, derivó en una atomización de prioridades que aún no han transitado hacia una cartera coherente de inversión pública. Por esta razón, desde 2022 la Agencia de Renovación del Territorio (ART)¹⁵ adelanta un proceso de actualización de los PDET que, más que una actualización, constituye un intento tardío de corregir la deficiente formulación inicial de los PATR. El propósito es dotar de un lenguaje de proyectos a las iniciativas, dado que los PATR nunca desarrollaron el apartado o capítulo de programas y proyectos, lo que ha generado la dificultad para establecer con claridad qué se ha implementado realmente en los territorios. Así, los PDET condensan tanto la esperanza de una paz territorial incluyente como los límites de una institucionalidad fragmentada, atrapada en un aparato estatal sectorial y centralizado, que privilegia la producción de planes sobre la concreción de transformaciones sostenibles en los territorios.

¹⁵ Según el Decreto Ley 893 de 2017, por medio del cual se crean los PDET, la revisión y actualización de los PATR debe hacerse a los cinco años de su formulación. Según la ART, esta actualización se realizará de la mano con las comunidades, las autoridades étnicas, los nuevos mandatarios municipales y departamentales, y de diferentes actores nacionales, regionales e internacionales vinculados a la implementación del Acuerdo de Paz, en el contexto de construcción de los Planes de Desarrollo Territoriales del periodo 2024-2027. (<https://www.renovacionterritorio.gov.co/territoriosdevida/actualizacion-patr.html>),

2.4 Instancias e instrumentos de planificación, implementación y seguimiento del acuerdo de paz

El Acuerdo Final de Paz definió una arquitectura institucional y programática para garantizar su implementación y seguimiento, mediante la creación de una serie de dispositivos e instrumentos de planificación adicionales a los ya existentes en el marco institucional del Estado colombiano¹⁶. Paradójicamente, una de las limitaciones más protuberantes fue precisamente la propensión a generar una serie de instrumentos de programación e implementación distintos a los ya existentes en el marco institucional para programar y ejecutar los recursos públicos. Tal vez el mejor ejemplo son los PDET, donde, una vez formulados no son claros los pasos siguientes para su implementación.

Si bien estos buscaban acelerar y ordenar la ejecución, en la práctica derivaron en una proliferación de planes, programas y entidades que, lejos de integrar, en muchos casos han contribuido a la dispersión y a la fragmentación institucional.

Como hemos mencionado, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y sus respectivos Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), son uno de esos instrumentos de planificación concebidos como la principal herramienta de planeación participativa para los 170 municipios más afectados por la violencia y la pobreza. A nivel nacional, se expidió el Plan Marco de Implementación (PMI), con horizonte de 15 años,

cuyo propósito fue articular las metas del Acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo. A estos se sumaron los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral, que buscaban cerrar brechas en acceso a tierra, educación, salud, vivienda, infraestructura y servicios básicos.

En materia de sustitución de economías ilícitas, se formularon el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), diseñados para vincular a las comunidades en procesos de sustitución voluntaria acompañados de proyectos productivos y bienes públicos. De igual forma, se incorporaron los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) para víctimas del conflicto, y más recientemente la Hoja de Ruta Única (HRU), concebida como un instrumento de articulación entre PATR, planes sectoriales y programas de sustitución.

El Acuerdo también dio lugar a la creación o fortalecimiento de instancias e instituciones encargadas de la implementación y el seguimiento. Entre ellas sobresalen la Agencia de Renovación del Territorio (ART), como responsable de coordinar los PDET; la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), integrada por el Gobierno y el antiguo movimiento FARC-EP; y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEAN-

¹⁶ Por ejemplo, los Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial, Marcos Fiscales de mediano Plazo entre otros.

PE), para garantizar la aplicación del Capítulo Étnico. Asimismo, se creó la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

A estos instrumentos se suman los sistemas de seguimiento y trazadores presupuestales establecidos mediante el CONPES 3932 de 2018, que definió la política para la implementación del Acuerdo. Entre ellos se encuentran el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), diseñado para articular la información de avances físicos y financieros; los trazadores presupuestales de paz, que permiten identificar y clasificar los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a la implementación; y el fortalecimiento de sistemas como SINERGIA y el SUIFP para mejorar el seguimiento a los proyectos.

La proliferación de estos dispositivos refleja tanto la ambición transformadora del Acuerdo como su hipertrofia institucional, entendida como la creación

de múltiples instancias y planes que, en lugar de integrarse, operan de manera paralela y con bajo nivel de coordinación. A esta dificultad se suma que las entidades responsables de la implementación, además de gestionar los nuevos dispositivos, deben articularlos con los instrumentos de planeación ya existentes —como los Planes de Desarrollo Territorial, el Sistema General de Regalías o los planes sectoriales ordinarios—. Este escenario configura un reto operativo de gran magnitud, pues la coexistencia de mecanismos con mandatos y lógicas distintas refuerza el riesgo de dispersión, duplicidad de esfuerzos y baja capacidad de impacto en los territorios.

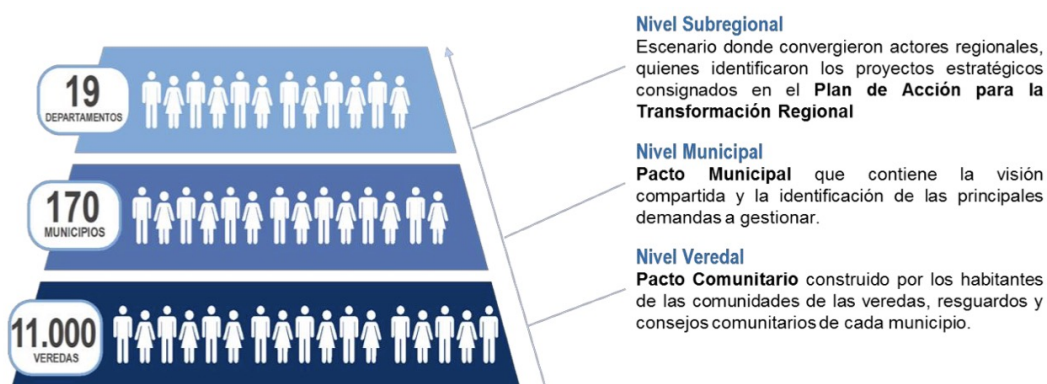
De modo que los instrumentos de planeación e implementación del Acuerdo de Paz representan tanto un avance normativo como un desafío práctico. Avance porque han permitido visibilizar problemáticas históricas y movilizar recursos significativos hacia territorios excluidos y desafío como quiera que, sin una verdadera articulación interinstitucional y un fortalecimiento real de las capacidades locales, la multiplicidad de dispositivos corre el riesgo de perpetuar la fragmentación en lugar de superarla.

2.5 Análisis y contenidos de las iniciativas de los PATR

Teniendo en cuenta que cada PDET se instrumentaliza en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), entre el segundo semestre de 2017 y el primer trimestre de 2019, la ART lideró la construcción de los 16 PATR de manera participativa, amplia y pluralista con enfoque territorial y énfasis en el desarrollo de la ruralidad de estos territorios.

Para este proceso, se desarrolló una ruta de planeación participativa con tres fases. La primera a nivel veredal con la participación de 11 000 veredas, incluyendo los territorios colectivos de pueblos y comunidades indígenas y negras, afro, raizales y palenqueras, seguido de la municipal y, por último, la subregional en la que se incluyeron iniciativas de carácter estratégico para la transformación territorial (DNP, 2018).

Figura 3. Ruta de planeación participativa.

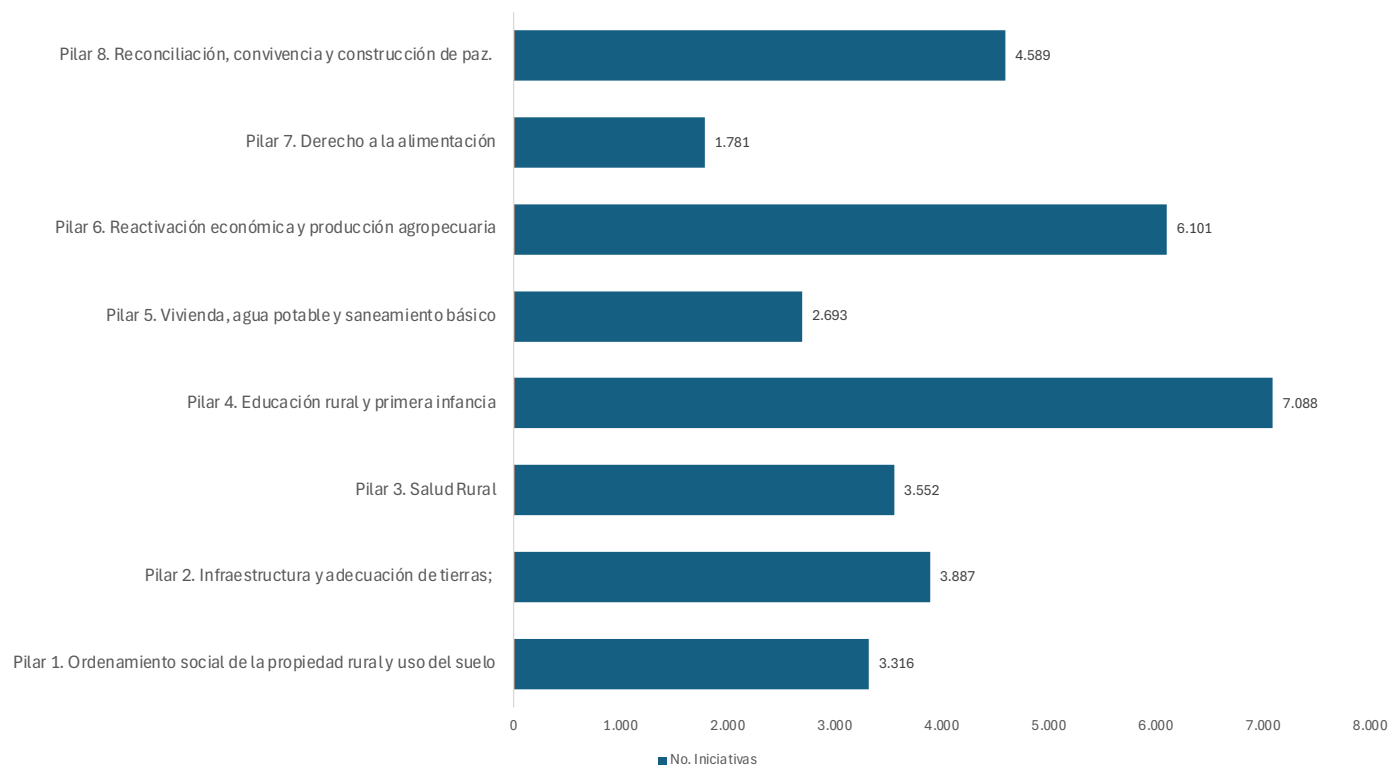


Fuente: Agencia Renovación del Territorio (ART).

La formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) representó un proceso participativo inédito en el país, que involucró a miles de comunidades rurales en la definición de prioridades para la transformación de sus territorios, arrojando como resultado la identificación de más de 33 000 iniciativas en los 170 municipios priorizados, iniciativas que fueron organizadas en torno a ocho pilares definidos por el Acuerdo Final de Paz, que se constituyeron en el marco normativo y programático de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), concebidos como instrumentos de planeación integral y de largo plazo:

- Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.

- Infraestructura y adecuación de tierras.
- Salud rural.
- Educación rural y primera infancia.
- Vivienda, agua potable y saneamiento básico.
- Reactivación económica y producción agropecuaria.
- Derecho a la alimentación.
- Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

Figura 4. Distribución de iniciativas por pilar (PDET).

Fuente: Elaboración propia con base en ART. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/>

Las iniciativas están alineadas con los ocho pilares que abarcan las temáticas de interés en los territorios PDET. Se destaca que el pilar 4, enfocado en educación rural y primera infancia, concentra el mayor número de iniciativas (21,5 %). Le siguen el pilar 6, relacionado con reactivación económica y producción agropecuaria (18,5 %), y el pilar 8, que aborda reconciliación, convivencia y construcción de paz (13,9 %). Estos tres pilares representan el 53,8 % del total de iniciativas. Por otro lado, son los pilares 7, sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; pilar 5, vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; y pilar 1, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, los de menor número de iniciativas, con el 5,4 %, 8,2 % y 10 % del total.

Sin embargo, el carácter participativo, que fue la mayor fortaleza de los PDET se convirtió también en su principal limitación. Las iniciativas recogidas no fueron formuladas como proyectos técnicamente viables, con costos, responsables y fuentes de financiación definidos, sino más bien como un listado amplio de demandas y anhelos comunitarios, derivando en una atomización de prioridades que ha dificultado su tránsito hacia proyectos estratégicos de inversión. Así lo ha reconocido la propia Agencia de Renovación del Territorio (ART), al señalar que los PATR nunca desarrollaron de manera efectiva el capítulo de programas y proyectos, quedando en un estadio intermedio que no concluyó el ciclo de la planeación (Delgado, 2024). En consecuencia, lo que se ha implementado durante estos años no

puede trazarse con claridad a partir de los PATR, debilitando los procesos de seguimiento, evaluación y control social.

Según la ART (2024), desde su formulación, las iniciativas cuentan con una naturaleza heterogénea, que hace que su implementación pueda requerir de más de un solo proyecto, gestión, convenio o contrato específico. Por esta razón, las iniciativas no se

clasifican como cumplidas o finalizadas, sino que su estado de avance da cuenta de la existencia de cualquier proyecto, gestión, convenio o contrato que las active, sin que ello implique una identificación de la totalidad de acciones que llevarían a su plena implementación. De esta manera, las iniciativas con una ruta de implementación activa (RIA) son aquellas asociadas a proyectos, gestiones, convenios o contratos que promueven su implementación.

Tabla 2. Iniciativas por pilar, total y con Ruta de Implementación Activa (RIA).

Pilar	Total iniciativas	Iniciativas con RIA 2024 (*)	RIA/Total iniciativas (%)	Variación 2024/2023
1. Ordenamiento social de propiedad rural y uso del suelo.	3.316	1.771	53,4	11,6
2. Infraestructura y adecuación de tierras	3.887	2.083	53,6	35,3
3. Salud rural	3.555	1.976	55,6	13,3
4. Educación rural y primera infancia rural	7.088	3.920	55,3	17,5
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	2.693	1.593	59,2	25,5
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	6.101	3.591	58,9	22,6
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	1.782	1.139	63,9	26,9
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	4.585	2.228	48,5	18,1
Total	33.007	18.301		

Fuente: Elaboración propia con base en ART (2024).

(*) RIA 2024 muestra la información con corte a diciembre de 2024.

Como se muestra en la tabla 1, con corte a diciembre de 2024, 15.529 iniciativas cuentan con RIA, lo que equivale al 47 % sobre el total, las cuales se han activado con recursos de fuentes movilizadoras y otro tipo de fuentes como recursos propios y sistema general de participación y otras gestiones que se atribuyen a convenios y acciones de política nacional transversal que impactan de forma directa al cumplimiento e implementación de los PDET.

Este vacío metodológico ha tenido profundas repercusiones, como quiera que la ausencia de un ejercicio robusto de preinversión —que permitiera traducir las iniciativas en proyectos concretos, priorizados y financiables— se tradujo en la dispersión de esfuerzos y en la baja incidencia de los PDET sobre la transformación estructural de los territorios. Si bien desde que inició el actual Gobierno del presidente Gustavo Petro, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) viene adelantando un proceso de actualización de los PDET con el objetivo de “darles un lenguaje de proyectos” a las iniciativas, corrigiendo así, ocho años después, las falencias de diseño inicial, también es pertinente señalar que más que un proceso de actualización, este ejercicio constituye un intento —tardío— de concluir la tarea pendiente de los PATR, que conforme lo establecido en el numeral 8 del artículo 4 del Decreto Ley 893 de 2017, establecía que cada PATR debía con-

tener “un capítulo de programas y proyectos, que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación” (Gobierno de Colombia, 2017).

Como se ha dicho, la denominada actualización de los PATR busca subsanar la distancia entre el diagnóstico participativo y la ejecución efectiva en los territorios; el balance de su implementación muestra que, aunque los PATR son un hito en términos de planeación participativa, su debilidad conceptual y operativa los convirtió en documentos inacabados, más cercanos a un inventario de necesidades que a un plan de desarrollo subregional.

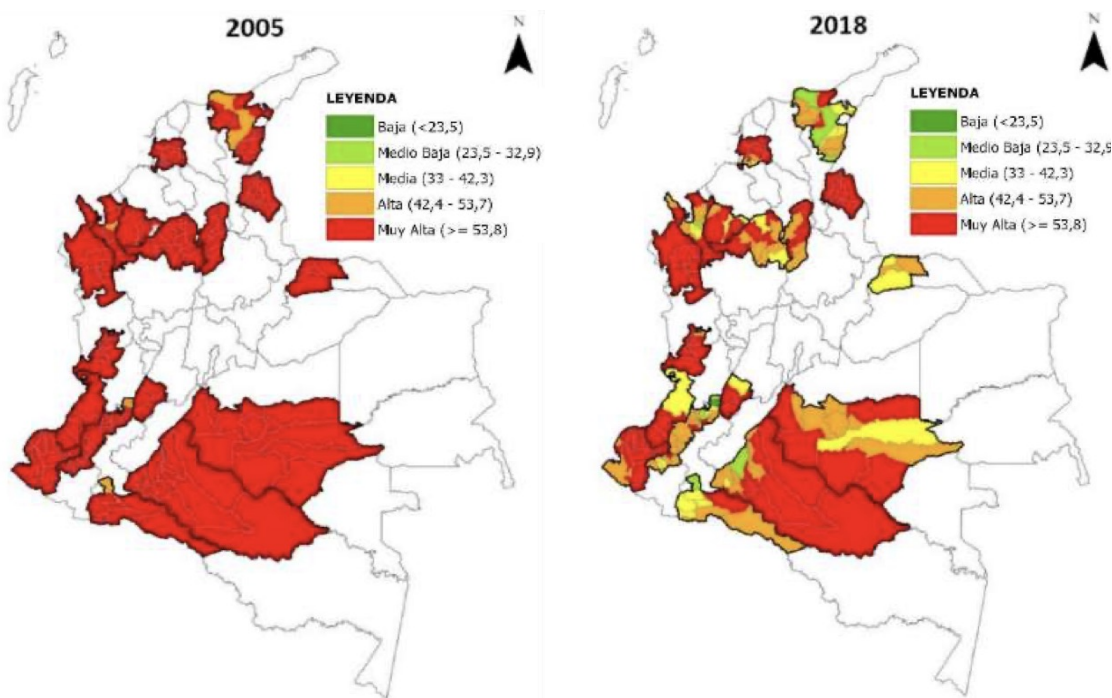
Para concluir, los PATR simbolizan tanto la riqueza de un ejercicio democrático sin precedentes como las limitaciones de un modelo que no logró cerrar el ciclo efectivo de planeación hacia la inversión. El reto actual consiste en reconducir este esfuerzo hacia un modelo de gobernanza multinivel y transdisciplinario, capaz de traducir los anhelos en proyectos estratégicos, garantizar concurrencia de fuentes de financiación y articular las capacidades institucionales locales con el aparato estatal, para que la promesa de transformación territorial se materialice de manera sostenible.

2.5.1 Pobreza multidimensional

El concepto de pobreza fue uno de los criterios de selección para orientar la definición y priorización de los territorios PDET en el marco del Acuerdo de Paz, pues brinda una aproximación de su situación en relación con las diferentes carencias y necesidades básicas insatisfechas. Para su medición y a partir del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)¹⁷, se utilizan dos fuentes de información para medir el avance en este criterio: el Censo Nacional de

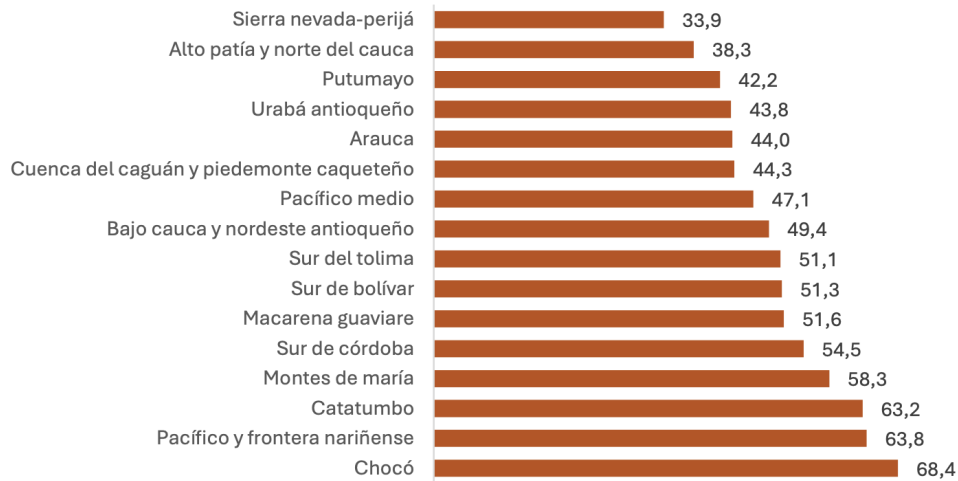
Población y Vivienda (CNPV), realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), cuyos datos tienen la ventaja de estar desagregados a nivel municipal. De manera complementaria, se cuenta con la medición de la Encuesta de Calidad de Vida, también realizada por el DANE, que tiene la ventaja de tener información actualizada para 2023, que, si bien no cuenta con desagregación municipal, permite comparar las zonas PDET con el total nacional.

Figura 5. Mapa 1. Incidencia de la pobreza multidimensional en municipios PDET, 2005-2018.



Fuente: ART (2024).

¹⁷ El IPM es una medida integral que refleja las múltiples carencias que enfrentan los hogares, en contraste con las mediciones basadas únicamente en el ingreso. El IPM evalúa cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios, condiciones de la vivienda, y condiciones de la niñez y juventud. Esta metodología permite identificar privaciones simultáneas, lo que ofrece una visión más precisa para diseñar políticas públicas orientadas a reducir la pobreza.

Figura 6. Incidencia de la pobreza multidimensional 2018-subregiones PDET.

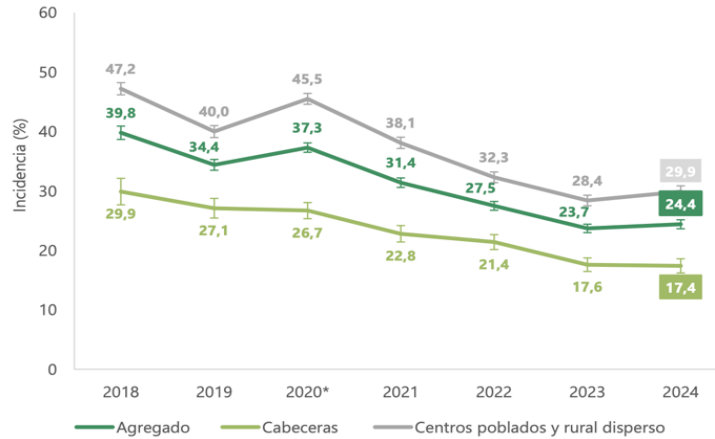
Fuente: ART (2024).

Respecto a la medición de la Encuesta de Calidad de Vida, también realizada por el DANE, que tiene la ventaja de tener información actualizada para 2023 y según el informe de seguimiento a la Implementación de los PDET (ART, 2024) y el Boletín Técnico del DANE (2025), muestran que para 2022, la incidencia de la pobreza multidimensional en los territorios PDET fue del 27,5 %, más del doble de la tasa nacional del 12,9 %.; en 2024, el 24,4 % de la población de los municipios PDET están en situación de pobreza multidimensional, lo que representa un aumento de 0,7 puntos porcentuales (p.p.) en comparación con 2023 (23,7 %). El mayor aumento

en la incidencia de la pobreza multidimensional se observa en los centros poblados y zonas rurales dispersas, con un aumento de 1,5 p.p., pasando del 28,4 % en 2023 al 29,9 % en 2024. En las cabeceras, la reducción es de 0,2 p.p., situándose en 17,4 %, frente al 17,6 % del año anterior.

Aunque la serie 2018-2024 registra una caída sustantiva desde 39,8 % hasta 24,4 % (-15,4 p.p.), el repunte de 2024 y la mayor incidencia en áreas rurales confirman la vulnerabilidad estructural y la necesidad de políticas contracíclicas y territoriales de mayor precisión.

Figura 7. Serie de la incidencia de Pobreza multidimensional (porcentaje %). Principales dominios PDET 2018-2024.

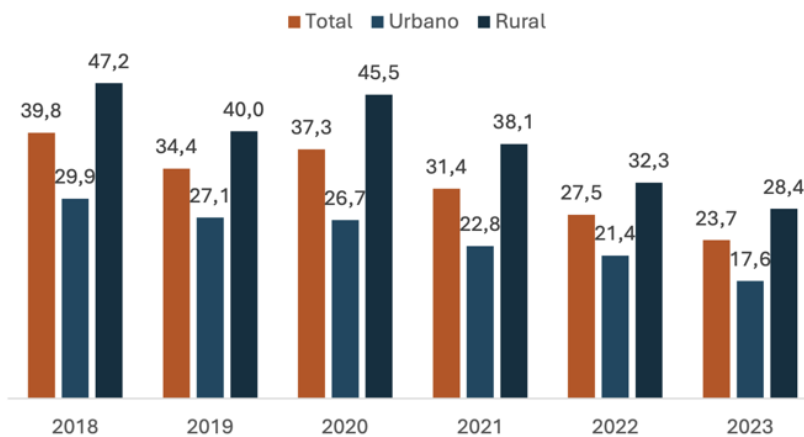


Fuente: Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en los Municipios PDET 2024. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMPDET-2024.pdf>

Por su parte, la brecha entre las zonas rurales y urbanas de los municipios PDET se ha mantenido relativamente constante a través del tiempo: en 2018

la brecha observada fue de 1,6 veces y para 2023 esta brecha se registró en 1,6 veces. Ver figura 8.

Figura 8. Pobreza multidimensional en los territorios PDET, 2018-2023.



Fuente: ART. (2024).

La pobreza multidimensional en los territorios PDET no solo es alta, sino que también está intrínsecamente ligada a otros indicadores de desarrollo como la baja escolaridad, el empleo informal y el acceso limitado a servicios básicos como agua potable. Según el informe, los territorios PDET muestran una alta incidencia de bajo logro educativo, con un 54,4 % de los hogares afectados.

Esta cifra es alarmante y subraya la falta de progreso en mejorar el acceso a la educación, lo cual es esencial para romper el ciclo de pobreza intergeneracional. El informe indica que el 85,4 % de los hogares en estos territorios dependen de empleos informales, que generalmente están mal remunera-

dos, carecen de estabilidad y no proporcionan acceso a beneficios sociales como pensiones o seguros de salud.

El informe también señala que el 25,7 % de los hogares no tiene acceso a fuentes de agua mejorada, lo que impacta la salud y el bienestar de las comunidades, y su capacidad de desarrollo económico y social. A pesar de los esfuerzos de los PDET, la alta incidencia de estos problemas sugiere que el tiempo y los recursos dedicados hasta ahora no han sido suficientes para generar un cambio estructural en estas regiones desde el análisis de pobreza multidimensional.

2.5.2 Debilidad institucional

Uno de los mayores obstáculos para la implementación efectiva de los PDET ha sido la debilidad institucional en los municipios donde se aplican, la cual también sirvió de base dentro de los criterios de focalización de los PDET. Particularmente sobre el componente de capacidad institucional administrativa y de gestión que se mide a partir del Índice de Desempeño Municipal (MDM) desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹⁸.

Según el informe de la ART (2024), los municipios PDET presentaron un pequeño aumento en el índice de desempeño municipal (MDM), que pasó de 45,3

en 2018 a 46,6 en 2021, incremento marginal que refleja una mejora mínima en la capacidad de gestión de estos municipios.

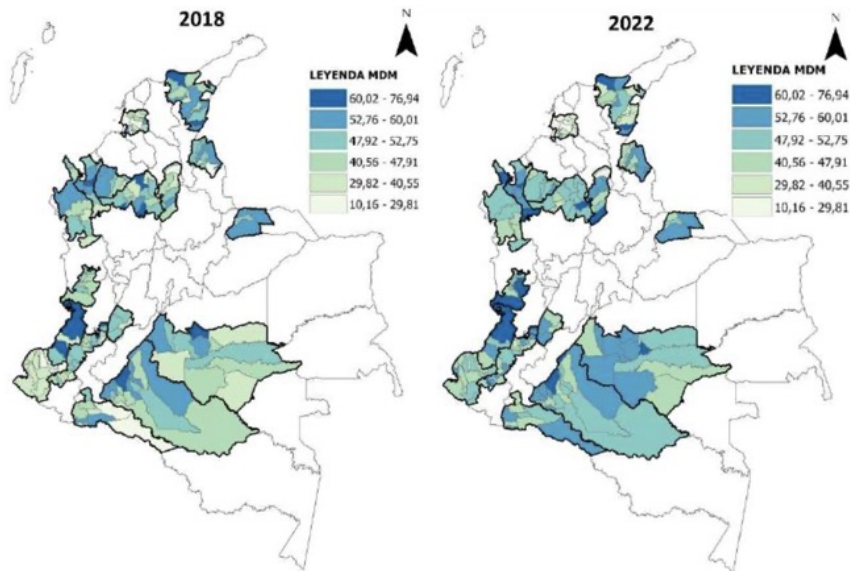
La falta de capacidad administrativa limita la ejecución de los proyectos de desarrollo y reduce la eficiencia en el uso de los recursos, retrasando el impacto de los PDET y subrayando la necesidad de fortalecer estas capacidades para que las regiones puedan sostener y expandir los avances logrados. Por ejemplo, muchas veces los proyectos se encuentran estancados debido a la incapacidad de los gobiernos locales para cumplir con los requisitos téc-

¹⁸ Las mediciones tienen como objetivo comparar el desempeño de las entidades territoriales, tanto municipios como departamentos, en la gestión de los recursos con los que cuentan, así como la consecución de resultados de desarrollo, es decir, el aumento de la calidad de vida de la población. La Medición de Desempeño Municipal (MDM) tiene dos componentes, cada uno compuesto por cuatro dimensiones. El componente de gestión con sus dimensiones de movilización de recursos, ejecución de recursos, gobierno abierto y ordenamiento territorial. En el componente de resultados, las dimensiones son educación, salud, servicios públicos y seguridad. Para un total de 26 variables. En la Medición de Desempeño Departamental (MDD), por su parte, tiene el componente de gestión, con las dimensiones de movilización de recursos, ejecución de recursos, gobierno abierto y planeación estratégica (esta última es diferente a la MDM). En el componente de resultados, coincide con la MDM, en las dimensiones de educación, salud, servicios públicos y seguridad, a las cuales se suman otras tres: infancia y adolescencia, trabajo y medio ambiente. En total, son 39 variables.

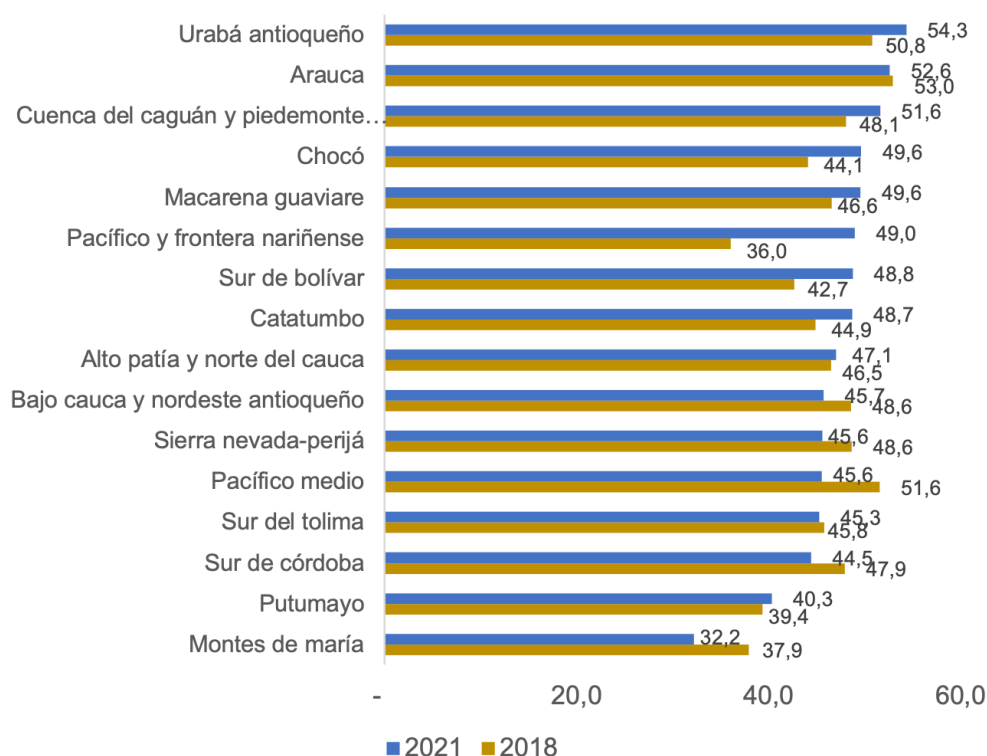
nicos, financieros y administrativos necesarios para su implementación. Este estancamiento posterga los beneficios que podrían recibir las comunidades, generando un círculo vicioso donde la desconfianza en las instituciones locales se incrementa, afectando la participación y el compromiso de la comunidad.

Los municipios PDET han mostrado mejoras marginales en su Índice de Desempeño Integral (IDI), un indicador clave que mide la capacidad de gestión de los gobiernos locales para movilizar recursos, planificar y ejecutar proyectos, y manejar sus presupuestos; no obstante, el incremento en el IDI, de 45,3 en 2018 a 46,6 en 2021, es insuficiente para atender los desafíos complejos que estas regiones enfrentan.

Figura 9. Mapa 2. Medición de desempeño municipal en territorios PDET, 2018-2022.



Fuente: ART. (2024).

Figura 10. Medición del desempeño por subregiones PDET 2018-2021.

Fuente: ART. (2023).

2.5.3 Desigualdad en la ejecución territorial

La desigualdad en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) evidencia una distribución inequitativa de recursos y esfuerzos, revelando una incapacidad para abordar y mitigar las desigualdades históricas de las distintas subregiones de manera uniforme que los PDET se propusieron mitigar. El informe señala que la formalización de tierras, un componente esencial para la estabilidad territorial y el desarrollo rural ha sido marcadamente desigual entre las subregiones PDET. Por ejemplo, en 2021, mientras que en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño se

formalizaron 3.495 hectáreas, en la subregión del Catatumbo solo se formalizaron 19 hectáreas.

Esta disparidad es alarmante, dado que la formalización de tierras es clave para garantizar la seguridad jurídica de los territorios, fomentar la inversión en el campo y promover la paz. La incapacidad para distribuir equitativamente los esfuerzos de formalización perpetúa las inseguridades agrarias y limita el acceso a programas de apoyo y financiamiento en las regiones más rezagadas.

Tabla 3. Número de Hectáreas formalizadas y adjudicadas.

Nivel	2018	1019	2020	2021
Territorios PDET	171.897	17.658	10.604	7.970
Municipios no PDET	456.283	7.634	28.161	31.023
Total nacional	628.180	25.292	38.765	38.992

Fuente: Elaboración ART con datos del Observatorio de Tierras Rurales.

Además, esta desigualdad no se limita únicamente a la formalización de tierras. En cuanto a la inversión en infraestructura, se observa una distribución desproporcionada de los recursos. Regiones como Montes de María han recibido una atención relativamente adecuada en la construcción de vías y la ampliación de servicios básicos, mientras que otras, como Pacífico Medio, han quedado significativamente rezagadas.

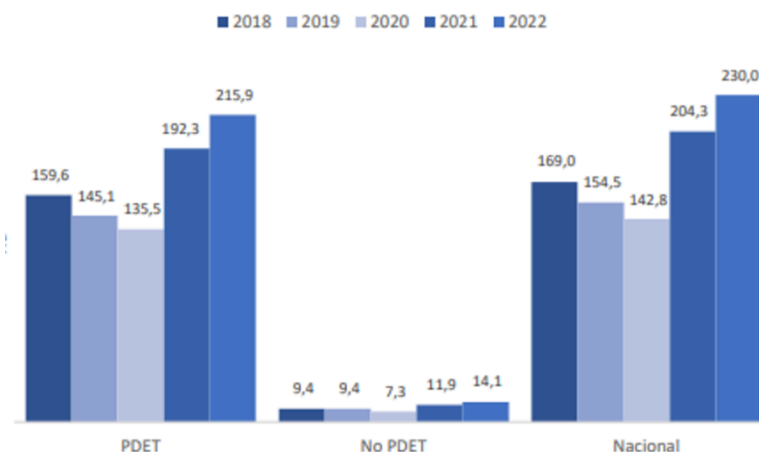
El informe también destaca que, en términos de acceso a servicios esenciales como agua potable y

energía eléctrica, las diferencias entre subregiones son notables. Por ejemplo, mientras que en algunas subregiones PDET se han logrado avances importantes en la conexión de nuevos usuarios al servicio de energía eléctrica, otras, como las que dependen de vías fluviales para su conectividad, han sido completamente desatendidas en este aspecto. En 2022, ningún municipio PDET fue priorizado para la intervención de vías fluviales, a pesar de la crucial dependencia de muchas comunidades en estas infraestructuras para acceder a mercados y servicios básicos.

2.5.4 Incremento de cultivos ilícitos

El aumento de los cultivos ilícitos en los territorios PDET es otro indicador que muestra la persistencia de condiciones estructurales que no han sido abordadas de manera efectiva por las políticas de desarrollo rural. Según el informe del Ministerio de Justicia (MinJusticia, 2022), entre 2018 y 2022,

las hectáreas cultivadas con coca en los municipios PDET aumentaron en un 35,3 %, a pesar de los esfuerzos por implementar estrategias de sustitución de cultivos. Este incremento es un claro reflejo de la ineficacia de las políticas actuales y de la falta de alternativas económicas viables.

Figura 11. Hectáreas cultivadas con coca por desagregación de área

Fuente: MinJusticia–Observatorio de Drogas de Colombia (2023).

Las cifras de erradicación y sustitución de cultivos muestran la falta de eficacia en la implementación de estas estrategias. Entre 2018 y 2022, se registraron esfuerzos en la erradicación manual de cultivos de coca, que han sido insuficientes para contrarrestar la expansión de nuevas hectáreas cultivadas. Además, la baja tasa de cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria, que se mantuvo en un 39 % para 2022, refleja la desconfianza de las comunidades en estos programas y la falta de incentivos efectivos para abandonar el cultivo de coca.

Este aumento de los cultivos ilícitos conlleva repercusiones directas en la seguridad y la estabilidad de

los territorios PDET, pues la expansión de la coca ha intensificado los conflictos por el control territorial entre grupos armados, incrementando la violencia en regiones que ya son altamente vulnerables. Lo anterior afecta la vida y el bienestar de las comunidades y obstaculiza la implementación de proyectos de desarrollo, ya que la inseguridad limita la capacidad de intervención del Estado y de las organizaciones no gubernamentales. Los datos muestran que en 2022, más del 60 % de los municipios PDET con cultivos de coca reportaron incidentes de violencia relacionados con el narcotráfico, lo que subraya la necesidad de una respuesta más integral que no solo enfoque en la erradicación.

2.5.6 Deficiencias en infraestructura

La infraestructura es la columna vertebral del desarrollo económico y social en cualquier región, y su ausencia o insuficiencia es una de las principales limitaciones para la integración de los territorios PDET en la economía nacional. La ART, en su informe de implementación de los PDET (ART, 2024), señala que, si bien se han hecho avances en algunos aspectos, como la conexión de 22,616 nuevos usuarios al servicio de energía eléctrica en 2022, persisten enormes brechas en otros componentes críticos de la infraestructura que son esenciales para el desarrollo integral de estas regiones.

Uno de los problemas más significativos es la falta de intervención en vías fluviales, que son vitales para la conectividad y el acceso a mercados en regiones remotas. A pesar de la importancia de estas infraestructuras, el informe señala que ninguna intervención significativa fue priorizada en vías fluviales para 2022, dejando a muchas comunidades aisladas y sin acceso a servicios básicos esenciales.

La situación es aún más crítica en el contexto de vías terciarias, que constituyen la red de conectividad interna en estas regiones. El informe PDET indica que, a pesar de la urgencia, solo un 15 % de los proyectos planeados para la mejora de vías terciarias en municipios PDET fueron ejecutados entre 2018 y 2022. Esta insuficiencia en la ejecución ha dejado vastas áreas rurales prácticamente inaccesibles, lo que incrementa los costos de transporte, reduce la competitividad de los productos locales y dificul-

ta el acceso de la población a servicios de salud y educación. En muchas subregiones, como el Pacífico Medio y el Catatumbo, esta falta de infraestructura adecuada perpetúa las condiciones de pobreza y exclusión social.

En áreas donde las vías terrestres son inexistentes o están en mal estado, el control del territorio por parte del Estado es débil, lo que permite la proliferación de economías ilegales y la presencia de grupos armados ilegales. El informe destaca que, en regiones como Montes de María, la falta de conectividad vial ha contribuido a que la violencia persista, afectando la estabilidad social y limitando la efectividad de los PDET en promover la paz y el desarrollo sostenible.

Según la ART (2024), las regiones PDET siguen enfrentando una situación alarmante en términos de cobertura de agua potable, pues solo el 54,7 % de los hogares en municipios PDET tenían acceso a agua potable en 2022, lo que contrasta fuertemente con el promedio nacional del 88,7 %. Esta disparidad es aún más pronunciada en zonas rurales, donde el acceso se reduce considerablemente al 40,5 %. La falta de acceso a agua potable se muestra como un indicador de la precariedad de la infraestructura básica, generando graves implicaciones para la salud pública, aumentando la incidencia de enfermedades transmitidas por agua contaminada, especialmente entre las poblaciones más vulnerables, como niños y ancianos.

3. CONTRIBUCIONES

3.1 Elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública

La experiencia de gestión pública en los territorios priorizados por la paz muestra que las transformaciones estructurales dependen, ante todo, de la capacidad estatal para adquirir conocimiento, ajustarse a las condiciones del entorno y operar en contextos marcados por la complejidad. A lo largo de la última década, los esfuerzos por fortalecer las capacidades institucionales locales y reorientar la inversión pública hacia las zonas PDET han enfrentado un obstáculo persistente, evidenciando la inercia de un modelo lineal y sectorial de gestión, que concibe las políticas públicas como secuencias rígidas lejos de concebir procesos dinámicos, interdependientes y en transformación permanente.

Tradicionalmente, las propuestas de fortalecimiento institucional en Colombia han seguido una lógica lineal y prescriptiva, centrada en tres grandes supuestos:

- Que el incremento de recursos y capacidades genera automáticamente mejores resultados.
- Que la jerarquía garantiza coordinación.
- Que el control es sinónimo de transparencia y eficacia.

Sin embargo, estos supuestos reproducen el paradigma del pensamiento simplificador que critica Morin (2001), como aquel que fragmenta la reali-

dad, separa las partes del todo y concibe las políticas públicas como secuencias lineales.

Este documento se distancia deliberadamente de esa visión ortodoxa y se orienta desde un enfoque heterodoxo de acción pública sustentado en el pensamiento complejo y en la transdisciplinariedad, según los cuales la realidad no puede entenderse desde un solo nivel de análisis ni abordarse mediante intervenciones unidimensionales. Gobernar la complejidad exige reconocer la incertidumbre, la interdependencia y la necesidad de diálogo entre saberes diversos, por lo cual el reto del Estado debe trascender de la imposición de más controles o crear nuevos sistemas, a mutar su forma de pensar y actuar, transitando de un modelo de gestión lineal a uno adaptativo, capaz de aprender de sus errores, de articular actores y de transformar las condiciones estructurales que perpetúan la desigualdad territorial.

El punto de partida de esta propuesta reconoce que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron concebidos como instrumentos para cerrar brechas históricas y promover la reconciliación, pero su implementación ha reproducido las fallas del modelo burocrático tradicional. Las entidades nacionales continuaron operando bajo lógicas propias, los municipios priorizados no recibieron un tratamiento diferencial real, y la inversión pública mantuvo la misma estructura distributiva de años anteriores.

Así, el proceso de paz se fragmentó en múltiples acciones desconectadas, sin convergencia entre sectores ni sostenibilidad territorial. Los informes de la Contraloría General de la República (CGR, 2025) y de la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2023) coinciden en señalar que la priorización no derivó en una política de Estado coherente; por el contrario, produjo una acumulación de programas dispersos que han dificultado la articulación y el alcance de resultados sostenibles.

Frente a ello, el presente documento propone un giro epistemológico y operativo: reconstruir la acción pública desde una gerencia pública evolutiva para territorios complejos. No se busca diseñar una nueva institucionalidad, sino reconfigurar la existente para que funcione como un organismo vivo que aprende, coopera y se adapta. En lugar de planificar la transformación, se trata de hacerla emer-

gente, mediante procesos flexibles, colaborativos y recursivos que integren conocimiento, legitimidad y resultados tangibles.

Esta visión redefine la planeación, la coordinación y el control como como prácticas de aprendizaje y adaptación y no como mecanismos de imposición. La planeación evoluciona desde la prescripción hacia la experimentación, la coordinación se redefine como colaboración entre ecosistemas y la rendición de cuentas se convierte en aprendizaje público. Gobernar en contextos complejos no significa controlar todas las variables, sino cultivar condiciones para la inteligencia colectiva.

El tránsito hacia este paradigma se materializa mediante tres dinámicas estratégicas de transformación institucional que orientan la acción del Alto Gobierno y de la administración pública territorial:

Tabla 4. Dinámicas estratégicas de transformación institucional.

Dinámica	Propósito estratégico	Transformación que introduce
Laboratorios de Gobernanza Territorial	Espacios flexibles de co-creación entre instituciones, comunidades y cooperación internacional, que permiten experimentar soluciones en pequeña escala, ajustar estrategias y documentar aprendizajes.	Sustituye la planeación rígida por procesos de innovación adaptativa y aprendizaje institucional.
Redes Transdisciplinarias de Acción Pública	Alianzas entre academia, entidades estatales y sociedad civil que integran conocimiento técnico, empírico y ancestral en los procesos de formulación, ejecución y evaluación.	Reemplaza la especialización fragmentada por una inteligencia colectiva y contextual.
Mecanismos de Transparencia y Aprendizaje Colaborativo	Plataformas abiertas donde gobiernos locales, ciudadanía y cooperación comparten información, evalúan resultados y corrigen rumbos de manera conjunta.	Transforma el control punitivo en rendición de cuentas reflexiva y construcción de confianza.

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de los enfoques de gobernanza multinivel, pensamiento complejo y acción pública*

Estas tres dinámicas representan formas de actuación flexibles y colaborativas que se desarrollan dentro de la institucionalidad existente, orientadas a fortalecer su capacidad de adaptación y aprendizaje.

Los Laboratorios de Gobernanza Territorial, por ejemplo, permitirían sustituir la lógica de los planes prescriptivos por la lógica del ensayo y el aprendizaje. En ellos, los municipios podrían probar soluciones piloto —por ejemplo, nuevos mecanismos de contratación comunitaria o esquemas de inversión conjunta— y documentar sus resultados, generando evidencia útil para ajustar la política nacional. Cada laboratorio actuaría como un microecosistema de innovación pública, donde la ART, el DNP, los gobiernos subnacionales y las comunidades colaboren horizontalmente en la resolución de problemas específicos. De esta manera, la planeación se convierte en un proceso de prototipado social que reemplaza la rigidez por la experimentación.

Las Redes Transdisciplinarias de Acción Pública, por su parte, buscan romper la separación entre conocimiento técnico y saber comunitario. Los territorios si bien deben ser beneficiarios de políticas, también deben ser coproductores del conocimiento que las orienta. La articulación de universidades, centros de investigación, instituciones públicas y comunidades permitiría crear circuitos permanentes de aprendizaje que reconozcan la diversidad epistemológica del país. En estos espacios, los saberes locales y las experiencias ancestrales se integran al diseño y evaluación de proyectos, ampliando la legitimidad y pertinencia de la acción estatal. La experiencia demuestra que la sostenibilidad de un proyecto depende menos de su inversión económica y más de su capacidad para generar apropiación social y fortalecer las capacidades locales.

La gerencia pública evolutiva que aquí se propone entiende que los territorios son sistemas vivos y que la paz no se decreta: se construye aprendien-

do. La experiencia de Palmor, un corregimiento del municipio de Ciénaga en el departamento del Magdalena constituye un ejemplo emblemático de cómo las comunidades pueden generar bienes públicos sostenibles desde la cooperación y la autogestión. Fundada en los años sesenta por campesinos desplazados por la violencia bipartidista, Palmor se consolidó como una comunidad unida y resiliente, capaz de transformar la ausencia estatal en oportunidad colectiva.

A finales de la década de 1980, su Junta de Acción Comunal impulsó la construcción de una microcentral hidroeléctrica comunitaria que, con apoyo técnico del Programa Especial de Energía de la Costa Atlántica (PESENCA) y de la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), logró llevar energía eléctrica a más de 90 hogares entre 1990 y 1991 (Taborda, 2024). Posteriormente, mediante el fortalecimiento de la organización local y con el respaldo de USAID y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE), la central amplió su capacidad a 275 KW y dio origen a ELECTROPALMOR E.S.P., una empresa comunitaria sin ánimo de lucro que hoy abastece a más de 500 usuarios y se reconoce como modelo nacional de autogestión energética en zonas no interconectadas (Angulo, 2024).

La historia de Palmor refleja los principios de la gerencia pública evolutiva: una gestión basada en la confianza, la cooperación y la capacidad de aprendizaje colectivo. La iniciativa de Palmor emergió desde la propia comunidad, articulando esfuerzos con la cooperación internacional y el Estado en un entramado de gobernanza colaborativa. Su recorrido demuestra que la legitimidad y la sostenibilidad emergen cuando las instituciones actúan como aliadas y aprendices del territorio. Este proceso, descrito con mayor detalle en el anexo 1, representa un ejemplo vivo de inteligencia adaptativa y creación de valor público desde lo local.

Finalmente, los Mecanismos de Transparencia y Aprendizaje Colaborativo promueven una nueva cultura del control público, basada en la confianza mutua y en la colaboración entre instituciones y comunidades para fortalecer la legitimidad del Estado. Estos mecanismos pueden materializarse en plataformas de información interoperables entre entidades, que integren indicadores de ejecución, impacto y percepción ciudadana, actualizados en tiempo real, orientando el seguimiento hacia aprendizajes institucionales y la capacidad de ajustar decisiones en lugar de limitarlo al control financiero.

La rendición de cuentas se entiende aquí como un ejercicio dialógico, donde los errores no se ocultan, sino que se reconocen, analizan y transforman en conocimiento compartido, con lo cual se busca que el control transite de su enfoque sancionatorio a convertirse en reflexividad pública, fortaleciendo tanto la legitimidad del Estado como el empoderamiento ciudadano.

Desde este enfoque, la transformación de la gestión pública se orienta a activar dinámicas autoorganizativas dentro del sistema estatal, reconociendo que cada territorio es, en sí mismo, un laboratorio de gobernanza donde las interacciones entre actores, instituciones y saberes impulsan adaptaciones progresivas. La política pública se entiende entonces como una práctica viva de aprendizaje colectivo que articula diseño y ejecución, norma y práctica, control y confianza, en un mismo proceso evolutivo que fortalece la capacidad del Estado para aprender, cooperar y generar valor público sostenible.

En materia de inversión pública, la evidencia demuestra que los municipios PDET no han recibido una asignación diferencial significativa que corres-

ponde a su nivel de rezago histórico y la priorización territorial no se tradujo en un cambio sustantivo en la estructura de gasto ni en la convergencia de fuentes. A pesar del discurso sobre la equidad regional, el flujo de recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías se ha mantenido con criterios estandarizados, impidiendo que los gobiernos locales puedan responder a sus propias dinámicas y diagnósticos, limitado el impacto real de los programas de paz y reforzada la dependencia de las administraciones municipales respecto a decisiones del nivel central.

Por ello, se plantea una reorientación estratégica de la inversión pública territorial que parta del reconocimiento de la diversidad y la complejidad de los territorios priorizados para la paz. Aunque el actual esquema de priorización de recursos, particularmente el adoptado por el OCAD Paz¹⁹, se fundamenta en indicadores de brechas sociales y sectoriales; su alcance resulta excesivamente general y poco sensible a las particularidades locales. En la práctica, este enfoque tiende a homogeneizar realidades profundamente distintas, lo que conduce a decisiones de inversión que no reflejan las condiciones específicas de los municipios. Así, mientras algunos territorios aparecen rezagados en materia de conectividad digital, sus principales carencias se encuentran en servicios esenciales como agua potable o saneamiento básico, lo que evidencia la necesidad de transitar hacia modelos de asignación más adaptativos, capaces de diferenciar lo urbano de lo rural y de articular los diagnósticos técnicos con la percepción y el conocimiento local. Esta revisión permitiría orientar los recursos del Sistema General de Regalías y del Sistema General de Participaciones hacia estrategias más precisas y coherentes con los procesos de transformación territorial.

¹⁹ Esta metodología, elaborada por la Dirección de Información y Prospectiva Territorial de la ART y la Dirección de Gestión y Promoción del Sistema General de Regalías del DNP (versión 04 de agosto de 2023), define los criterios técnicos para priorizar los proyectos de inversión financiados con la Asignación Paz y los recursos del desahorro FONPET, mediante un análisis comparativo de brechas sectoriales entre los municipios priorizados del Sistema General de Regalías. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Anexo%201Metodología%20para%20la%20priorización%20de%20proyectos.pdf>

Se propone también construir una matriz de convergencia de fuentes, en la que el DNP, la ART y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz actúen como articuladores de los distintos fondos nacionales e internacionales, asegurando coherencia y complementariedad. Estas entidades —que por su naturaleza carecen de una lógica sectorial— pueden desempeñar un papel esencial como puentes entre sectores, garantizando que la inversión pública responda a estrategias integradas y no a la dispersión programática.

Además, es pertinente diseñar un mecanismo de convergencia de fuentes, concebido como una herramienta de gestión colaborativa que permita ordenar, articular y complementar los recursos provenientes de los distintos fondos nacionales e internacionales. Bajo esta lógica, las entidades mencionadas anteriormente asumirían un rol articulador, orientando la coherencia entre inversiones, programas y estrategias territoriales. Este mecanismo operaría como una matriz de coordinación, que organiza las relaciones entre actores, recursos y decisiones para garantizar que la inversión pública responda a un propósito común de transformación territorial.

En un modelo de transición institucional, estas entidades contarían con equipos regionales de formulación y acompañamiento técnico capaces de ofrecer una mirada integral del territorio, fortaleciendo la coherencia entre lo local, lo regional y lo nacional, asegurando además que las prioridades comunitarias se integren en estrategias de desarrollo con enfoque territorial. Este equilibrio entre capacidades locales y coordinación nacional permitiría construir una acción pública más articulada, efectiva y sostenible en los territorios PDET.

En este sentido, un aspecto crítico de esta reorientación es la necesidad de redefinir la función del OCAD Paz, órgano que concentra una porción significativa de la inversión en territorios PDET. Los hallazgos de control fiscal evidencian que, pese a los montos aprobados, los proyectos carecen de inte-

gración temática y territorial; por ende, el OCAD Paz debe transformarse en un espacio de convergencia estratégica que articule la planeación regional, los PATR y los proyectos financiados con regalías.

El seguimiento a las inversiones del OCAD Paz requiere fortalecerse a partir de criterios de coherencia territorial, sostenibilidad y aporte a la transformación estructural, complementando los instrumentos ya existentes y superando la lectura centrada exclusivamente en indicadores financieros. Si bien actualmente existen mesas técnicas entre la entidad formuladora y la entidad viabilizadora, en la práctica estos espacios no garantizan una evaluación sustantiva de la pertinencia territorial ni una visión integral del impacto. Por ello, se propone avanzar hacia mesas técnicas multinivel y multiactor, que convoquen instancias PDET, autoridades locales, actores comunitarios y sectores transversales, de modo que la pertinencia se determine a partir de la interacción real entre prioridades territoriales y objetivos sectoriales.

De manera complementaria, se sugiere adoptar un enfoque de pertinencia dinámica, evaluada antes de la aprobación, durante la ejecución y en el cierre del proyecto, integrando escenarios de impacto territorial y análisis de interdependencias sectoriales que permitan ajustar el proyecto a las condiciones cambiantes del territorio y asegurar su contribución efectiva a la transformación estructural.

Otra alternativa es avanzar en esquemas de transparencia activa que, más allá de la publicación formal de la información, integren análisis de impacto, responsables de ejecución y trazabilidad de resultados, promoviendo un ejercicio efectivo de control ciudadano y aprendizaje institucional.

En este enfoque, el control público se fundamenta en el empoderamiento ciudadano como eje de corresponsabilidad y aprendizaje colectivo. Más que un procedimiento administrativo, constituye un proceso de transparencia activa y participación sus-

tantiva que fortalece la confianza entre el Estado y la sociedad. La rendición de cuentas se entiende como un ejercicio dialógico en el que las comunidades y las instituciones revisan conjuntamente los avances, los desafíos y las lecciones derivadas de la gestión pública. Las veedurías ciudadanas y los comités populares —organizados por proyecto o por intereses comunes— representan la base operativa de este modelo, participando desde la identificación y formulación de las iniciativas hasta su ejecución y seguimiento.

Su incorporación a los sistemas de información y monitoreo permite que el control se transforme en un mecanismo de aprendizaje social y de legitimidad institucional. En consecuencia, la transparencia adquiere un carácter dinámico y constructivo, orientado a fortalecer la autonomía local y a consolidar una ciudadanía empoderada que coproduce valor público y orienta las decisiones hacia la sostenibilidad y la justicia territorial.

Dicho brevemente, la propuesta planteada rompe con la linealidad de la gerencia pública tradicional y adopta una lógica de evolución institucional basada en la adaptabilidad, el aprendizaje y la cooperación. Gobernar la complejidad implica acompañar los procesos sociales, no controlarlos, entendiendo

que la transformación emerge de la interacción y no de la imposición.

Esta mirada heterodoxa no pretende reformar la estructura del Estado, sino activar su capacidad de aprendizaje colectivo y su inteligencia relacional. La eficacia, en este marco, deja de medirse por la cantidad de proyectos ejecutados y se redefine por la capacidad del Estado y la sociedad para co-crear soluciones, construir confianza y generar valor público sostenible, en última instancia, gobernar en contextos complejos significa cultivar inteligencia colectiva, permitiendo que el Estado, la sociedad y los territorios avancen juntos hacia una transformación real, duradera y legítima.

La consolidación de una gerencia pública evolutiva y de un control ciudadano empoderado exige ahora traducir estos principios en una hoja de ruta práctica que oriente la acción del Estado en sus diferentes niveles. En el siguiente apartado se presentan las estrategias operativas y los instrumentos de implementación que permitirán hacer tangible esta propuesta, articulando las dinámicas institucionales, los mecanismos de inversión y los espacios de participación ciudadana hacia un modelo de gobernanza adaptativa y sostenible.

3.2 Hoja de ruta para la implementación

La implementación de la gerencia pública evolutiva parte de aprovechar y potenciar las capacidades ya existentes dentro del Estado, reorganizando la acción pública y fortaleciendo la cooperación entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad. Esta hoja de ruta se concibe como un proceso de activación institucional y aprendizaje colectivo, orientado a consolidar una administración estatal capaz de adaptarse, innovar y generar valor público sostenible. Gobernar la complejidad significa gestionar la interdependencia, y las acciones que aquí se proponen traducen ese principio en decisiones concretas para la para el nivel directivo y de gobierno.

El propósito central de esta hoja de ruta es transformar los principios conceptuales en una estrategia operativa, articulando tres fases sucesivas:

- Activación de condiciones institucionales y territoriales.
- Consolidación de capacidades y dinámicas colaborativas.
- Sostenibilidad adaptativa, orientada a garantizar la permanencia de los procesos en el tiempo.

Cada fase responde a las preguntas fundamentales de la implementación: qué se debe hacer, quiénes lo harán, cómo se hará, con qué recursos y con qué resultados esperados.

3.2.1 Fase I. Activación: preparar las condiciones institucionales y territoriales

El primer paso para implementar la gerencia pública evolutiva consiste en crear las condiciones políticas, técnicas y operativas que permitan poner en marcha las tres dinámicas estratégicas de transformación institucional: los Laboratorios de Gobernanza Territorial, las Redes Transdisciplinarias de Acción Pública y los Mecanismos de Transparencia y Aprendizaje Colaborativo.

Esta fase requiere liderazgo decidido desde la alta dirección del Estado, con una coordinación estratégica que involucre a la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)²⁰, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Estas instancias conforman el núcleo rector de la articu-

²⁰ El MHCP desempeña un papel esencial al asegurar la sostenibilidad fiscal de las decisiones y promover un uso estratégico de los recursos públicos en función de los objetivos de transformación territorial.

lación interinstitucional y territorial, al garantizar coherencia entre la planeación, la asignación presupuestal y la ejecución de las inversiones.

Las acciones inmediatas se orientan a tres frentes fundamentales:

- Alinear la acción de los sectores nacionales bajo criterios de coherencia territorial, asegurando que los proyectos en municipios PDET y zonas priorizadas se planifiquen con base en diagnósticos integrales que incorporen variables sociales, económicas, ambientales y culturales.
- Constituir equipos regionales de articulación que acompañen los Laboratorios de Gobernanza Territorial, integrados por funcionarios de las entidades nacionales con presencia en el territorio, universidades públicas, centros de investigación y organizaciones comunitarias.
- Definir un marco operativo común que establezca reglas mínimas de cooperación interinstitucional, mecanismos de interoperabilidad de información y una visión compartida de largo plazo.

El rol del Alto Gobierno en esta fase es eminentemente estratégico, generando condiciones habilitantes, promoviendo la coordinación y garantizando que los compromisos políticos se traduzcan en resultados verificables. La Presidencia de la República, a través de la Consejería para las Regiones, puede liderar la instalación de mesas de articulación

territorial donde confluyan las instituciones nacionales, los gobiernos locales y los actores sociales. El DNP debe ejercer la función de rector técnico del proceso, garantizando la coherencia entre el Plan Nacional de Desarrollo, los PATR y los instrumentos de planeación territorial. La ART, por su parte, operará como facilitador operativo en campo, coordinando la implementación con las comunidades.

Los aliados naturales de esta fase son los ministerios sectoriales, las gobernaciones, los alcaldes de municipios priorizados, las universidades regionales y las agencias de cooperación internacional. Como posibles focos de resistencia se identifican las entidades que mantienen estructuras jerárquicas rígidas y una cultura institucional de baja apertura a la cooperación. En estos casos, el liderazgo político y los incentivos administrativos deben orientarse a fomentar comportamientos colaborativos.

Los recursos requeridos en esta fase se concentran en capital político, técnico y humano, orientados a fortalecer la coordinación interinstitucional y el liderazgo territorial. Más que ampliar el presupuesto, se propone optimizar y reasignar estratégicamente los fondos existentes, articulando fuentes nacionales e internacionales mediante un uso eficiente de los instrumentos de cooperación. El resultado esperado es la consolidación de una infraestructura institucional para el aprendizaje, donde las entidades compartan información, coordinen decisiones y operen bajo principios de interdependencia y corresponsabilidad.

Tabla 5. Resumen Operativo –**Fase I. Activación: Preparar Las Condiciones Institucionales Y Territoriales.**

Componente	Descripción / Orientaciones clave
Objetivo general	Crear las condiciones políticas, técnicas y operativas para iniciar la implementación de la Gerencia Pública Evolutiva y poner en marcha las tres dinámicas estratégicas: Laboratorios de Gobernanza Territorial, Redes Transdisciplinarias de Acción Pública y Mecanismos de Transparencia y Aprendizaje Colaborativo.
Acciones prioritarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alinear la acción sectorial nacional bajo criterios de coherencia territorial. 2. Conformar equipos regionales de articulación que acompañen los Laboratorios de Gobernanza Territorial. 3. Definir un marco operativo común de cooperación interinstitucional e interoperabilidad de información.
Entidades líderes	Presidencia de la República (Consejería para las Regiones); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); Departamento Nacional de Planeación (DNP); Agencia de Renovación del Territorio (ART); Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Aliados estratégicos	Ministerios sectoriales; Gobernaciones y Alcaldías de municipios priorizados; universidades y centros de investigación; organizaciones sociales y comunitarias; agencias de cooperación internacional.
Focos de resistencia / riesgo	Estructuras jerárquicas inflexibles y baja cultura de cooperación interinstitucional. Se requiere liderazgo político e incentivos administrativos que promuevan comportamientos colaborativos.
Recursos requeridos	Capital político, técnico y humano, orientado a fortalecer la coordinación y el liderazgo territorial. Optimización y reasignación estratégica de fondos existentes, articulando fuentes nacionales e internacionales.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura institucional para el aprendizaje colaborativo. - Coordinación efectiva entre niveles de gobierno. - Mecanismos operativos de cooperación interinstitucional. - Primeros Laboratorios de Gobernanza Territorial en marcha.

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2 Fase II. Consolidación: institucionalizar la cooperación y el aprendizaje

Una vez activadas las condiciones iniciales, la segunda fase busca institucionalizar las dinámicas colaborativas y convertirlas en prácticas estables de gestión pública territorial. Esta etapa implica dar contenido, permanencia y sentido estratégico a los Laboratorios, las Redes y los Mecanismos de Transparencia.

El cómo hacerlo se centra en fortalecer las capacidades locales y regionales, consolidando una arquitectura de gobernanza multinivel. Los Laboratorios de Gobernanza Territorial deben funcionar como espacios permanentes de diseño, prueba y evaluación de políticas, donde los gobiernos locales puedan ensayar soluciones innovadoras a problemas estructurales. Cada laboratorio contará con un equipo técnico de acompañamiento —coordinado por la ART y el DNP— encargado de documentar resultados, identificar aprendizajes y proponer ajustes normativos. De esta manera, la planeación territorial se convierte en un proceso iterativo de experimentación, en el que cada error se transforma en conocimiento y cada avance en una lección replicable.

Las Redes Transdisciplinarias de Acción Pública serán los espacios encargados de vincular el conocimiento técnico con el saber local. La participación de universidades, centros de pensamiento, escuelas de administración pública y comunidades organizadas permitirá construir un circuito permanente de aprendizaje social. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en articulación con las universidades regionales, puede liderar programas de formación en pensamiento complejo, liderazgo adaptativo y gerencia pública territorial, dirigidos a directivos, concejales, alcaldes y líderes sociales.

Estos programas deben basarse en metodologías participativas y territoriales, fortaleciendo las ca-

pacidades para gestionar problemas públicos complejos. En paralelo, los Mecanismos de Transparencia y Aprendizaje Colaborativo deben consolidarse como sistemas de control social activo. Se propone la creación de plataformas digitales interoperables que integren la información de proyectos del Sistema General de Regalías (SGR), el Sistema General de Participaciones (SGP), los PATR y los trazadores presupuestales sectoriales.

A esta infraestructura tecnológica se suman los comités populares de seguimiento, conformados por representantes comunitarios, organizaciones sociales y autoridades locales, con funciones de monitoreo participativo, seguimiento de indicadores y verificación de cumplimiento. Así, la rendición de cuentas deja de ser un acto formal y se transforma en un proceso de aprendizaje compartido y corresponsabilidad pública.

Los resultados esperados de esta fase buscan:

- La institucionalización de la cooperación y el aprendizaje como principios rectores de la acción pública.
- La consolidación de capacidades técnicas y organizativas en los gobiernos locales.
- La participación informada y sostenida de la ciudadanía.
- La creación de una cultura administrativa basada en la confianza y la innovación.

En conjunto, esta fase materializa el tránsito de un modelo jerárquico y prescriptivo hacia uno colaborativo y adaptativo.

Tabla 6. Resumen operativo –**Fase II. Consolidación: Institucionalizar la cooperación y el aprendizaje.**

Componente	Descripción / Orientaciones clave
Objetivo general	Institucionalizar las dinámicas colaborativas de la Gerencia Pública Evolutiva, consolidando la cooperación, el aprendizaje y la innovación como prácticas permanentes de gestión pública territorial.
Acciones prioritarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Operar de forma continua los Laboratorios de Gobernanza Territorial como espacios de diseño, prueba y evaluación de políticas públicas. 2. Fortalecer las Redes Transdisciplinarias de Acción Pública entre universidades, entidades estatales y comunidades organizadas. 3. Desarrollar programas de formación en pensamiento complejo, liderazgo adaptativo y gerencia pública territorial (ESAP y universidades regionales). 4. Implementar plataformas digitales interoperables y comités populares de seguimiento para la transparencia y la rendición de cuentas participativa.
Entidades líderes	Departamento Nacional de Planeación (DNP); Agencia de Renovación del Territorio (ART); Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); Ministerios sectoriales; Gobernaciones y Alcaldías PDET.
Aliados estratégicos	Universidades y centros de investigación regionales; organizaciones comunitarias; agencias de cooperación internacional (PNUD, FAO, USAID, UE); Contraloría General de la República; Procuraduría General de la Nación.
Focos de resistencia / riesgo	Dificultades para sostener el trabajo interinstitucional en el tiempo y limitada capacidad técnica de algunos municipios. Riesgo de captura política de los espacios participativos si no se garantiza su independencia y transparencia.
Recursos requeridos	Fondos de fortalecimiento institucional (SGR–Asignación Paz, Fondo Multidonante ONU, programas de cooperación). Inversión en capital humano, infraestructura tecnológica y programas de formación y acompañamiento técnico.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación interinstitucional estable y aprendizaje organizacional continuo. - Consolidación de capacidades técnicas y gerenciales locales. - Participación ciudadana informada y sostenida.- Cultura administrativa basada en confianza, innovación y rendición de cuentas activa.

Fuente: Elaboración propia.

3.2.3 Fase III. Sostenibilidad adaptativa: aprender, evaluar y escalar

El reto final radica en asegurar la permanencia y evolución de los cambios introducidos. La sostenibilidad adaptativa supone consolidar un ecosistema de gobernanza capaz de aprender, evaluar y escalar experiencias exitosas, garantizando que los procesos de transformación no se disuelvan con los ciclos políticos.

Desde la Alta Dirección del Estado, el DNP y la ART deben liderar el diseño de un esquema nacional de seguimiento estratégico, que integre indicadores de proceso, resultado e impacto, vinculados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Plan Nacional de Desarrollo. Este esquema debe evaluar tanto la ejecución financiera como la calidad de la coordinación interinstitucional, el nivel de participación ciudadana y los avances en aprendizaje organizacional. La información resultante alimentará un ciclo continuo de mejora, donde las decisiones se tomen con base en evidencia y no en coyunturas.

En el nivel territorial, los gobiernos subnacionales deben institucionalizar prácticas de evaluación participativa y aprendizaje organizacional, incluyendo revisiones anuales con las comunidades, el sector privado y la cooperación internacional. Estos espacios —concebidos como foros de rendición de cuentas y reflexión colectiva— permitirán identificar logros, retos y ajustes necesarios. En este modelo, la política pública se retroalimenta permanentemente,

evitando la obsolescencia institucional y fortaleciendo la resiliencia del Estado.

La sostenibilidad requiere también recursos humanos estables y financiamiento diversificado. La estrategia puede apoyarse en instrumentos existentes como el Fondo Colombia en Paz, el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas y los programas de asistencia técnica de la cooperación internacional, articulados bajo la lógica de convergencia de fuentes. Estos recursos permitirán sostener el funcionamiento de los Laboratorios, las Redes y los mecanismos de control ciudadano, asegurando continuidad y escalabilidad.

Paralelamente, es esencial fortalecer la carrera administrativa territorial, estabilizar equipos técnicos y crear incentivos para las administraciones que demuestren resultados verificables en gestión articulada y rendición de cuentas. El resultado esperado de esta fase es la consolidación de un modelo estatal adaptativo, en el que la innovación surge de la inteligencia colectiva de los actores públicos, sociales y comunitarios. Este ecosistema de gobernanza evolutiva integra la creatividad institucional con la experiencia territorial, permitiendo que el Estado y los territorios aprendan de manera conjunta, ajusten sus políticas a partir de la evidencia y den continuidad en el tiempo a los procesos de transformación iniciados.

**Tabla 7. Resumen operativo –
Fase III. Sostenibilidad adaptativa: Aprender, evaluar y escalar.**

Componente	Descripción / Orientaciones clave
Objetivo general	Asegurar la permanencia y evolución de las transformaciones institucionales mediante un ecosistema de gobernanza capaz de aprender, evaluar y escalar experiencias exitosas, garantizando continuidad y resiliencia estatal más allá de los ciclos políticos.
Acciones prioritarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar e implementar un esquema nacional de seguimiento estratégico liderado por el DNP y la ART, con indicadores de proceso, resultado e impacto vinculados a los ODS y al Plan Nacional de Desarrollo. 2. Promover revisiones y evaluaciones participativas anuales en los territorios, con participación de comunidades, sector privado y cooperación internacional. 3. Consolidar prácticas de aprendizaje organizacional y foros de rendición de cuentas reflexiva. 4. Fortalecer la carrera administrativa territorial y los incentivos por desempeño colaborativo.
Entidades líderes	Departamento Nacional de Planeación (DNP); Agencia de Renovación del Territorio (ART); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); Presidencia de la República; Función Pública.
Aliados estratégicos	Gobernaciones y alcaldías; Contraloría General de la República; Procuraduría General de la Nación; Fondo Colombia en Paz; Fondo Multidonante de las Naciones Unidas; agencias de cooperación internacional; universidades y centros de investigación.
Focos de resistencia / riesgo	Desarticulación por cambio de administraciones; rotación de personal técnico; debilidad de la carrera administrativa territorial; discontinuidad de fuentes de financiamiento.
Recursos requeridos	Recursos financieros de fondos nacionales e internacionales (Fondo Colombia en Paz, Fondo Multidonante ONU, SGR-Asignación Paz). Capital humano especializado y estable. Programas de asistencia técnica y acompañamiento institucional.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> - Ecosistema de gobernanza adaptativa y aprendizaje continuo. - Evaluación participativa e institucionalización del aprendizaje organizacional. - Continuidad y escalabilidad de los procesos de transformación territorial. - Estado y territorios que aprenden juntos, generando legitimidad y sostenibilidad.

Fuente: Elaboración propia.

3.3 Síntesis de la hoja de ruta

La hoja de ruta para la implementación de la gerencia pública evolutiva articula tres fases (activar, consolidar y sostener) que se corresponden con los tres niveles de gobierno —nacional, regional y local— y con tres capacidades fundamentales: (aprender, cooperar y rendir cuentas). El propósito central es fortalecer la capacidad del Estado para aprender y adaptarse, impulsando la innovación, la transparencia y la participación como pilares de legitimidad

y transformación pública. En última instancia, la implementación de esta estrategia busca que la acción pública en los territorios priorizados deje de ser un conjunto de proyectos dispersos para convertirse en un proceso continuo de construcción de paz, justicia territorial y desarrollo sostenible, donde el Estado no impone, sino acompaña; no fragmenta, sino integra; y no controla, sino aprende con los ciudadanos.

4. COLOFÓN

4.1 Síntesis de las contribuciones

El presente documento se elaboró a partir del reconocimiento de una tensión estructural en la gestión pública subnacional colombiana: la distancia persistente entre el diseño formal de las políticas públicas y su efectividad en los territorios. Esta brecha, expresada con particular nitidez en los municipios priorizados para la paz producto del acuerdo de paz de 2016, revela que el país enfrenta un doble desafío. Por un lado, cuenta con una arquitectura normativa e institucional robusta y por otro, carece de la articulación y de las capacidades adaptativas necesarias para traducir esa estructura en transformaciones reales y sostenibles.

Desde esa premisa, el análisis situó el problema público en la fragmentación institucional y la baja capacidad de gestión en los territorios PDET, entendidas como las principales limitaciones para la consolidación de la paz territorial. La evidencia muestra que la mayor parte de los municipios priorizados pertenecen a categorías fiscales bajas, dependen en gran medida de las transferencias nacionales y enfrentan debilidades técnicas y administrativas que restringen su autonomía. En ese contexto, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial —creados para cerrar brechas históricas— no han logrado consolidarse como una política de Estado articulada, sino como un conjunto disperso de acciones sectoriales sin convergencia estratégica ni sostenibilidad financiera.

El marco teórico y metodológico adoptado permitió reconfigurar el análisis desde el pensamiento complejo y la transdisciplinariedad, enfoques que ofrecen una lectura integral de los fenómenos públicos al reconocer su carácter sistémico, interdependiente y multidimensional.

Desde esta perspectiva, la gestión pública se concibe como un entramado dinámico en el que convergen factores políticos, sociales, culturales y económicos que configuran las condiciones de la acción estatal. Más que atender disfunciones administrativas, el análisis reconoce la complejidad del sistema institucional y propone comprender la gestión pública como un proceso evolutivo, sustentado en el conocimiento, la cooperación y el aprendizaje organizacional como fuerzas motrices del cambio y la transformación social.

A partir de esta base conceptual, el marco de análisis identificó cinco factores estructurales de la gestión pública subnacional, como las dimensiones clave para examinar la problemática:

- Planeación estratégica.
- Coordinación interinstitucional.
- Capacidad administrativa y financiera.
- Gestión del conocimiento.
- Evaluación de resultados.

Su contraste con los hallazgos empíricos permitió demostrar que las limitaciones de la acción estatal en los territorios PDET derivan menos de la ausencia de recursos que de la debilidad de los mecanismos de articulación, la rotación del talento humano y la falta de instrumentos para generar aprendizaje institucional.

Los diagnósticos disponibles, incluyendo los informes del DNP, la CGR y la Fundación Ideas para la

Paz, evidencian que la capacidad institucional de los gobiernos locales sigue siendo insuficiente para garantizar la implementación de los planes de desarrollo y de los PATR.

En la mayoría de los municipios PDET, las iniciativas formuladas no alcanzaron a consolidarse como proyectos viables, lo que restringió la ejecución de recursos y la generación de impactos sostenibles, resultados que evidencian una vez más que los desafíos de la paz territorial exigen transformar el modo de gestión pública, fortaleciendo las capacidades del Estado para aprender, cooperar y adaptarse en conjunto con los territorios.

Frente a este panorama, el documento propuso un cambio de paradigma: pasar de un modelo burocrático y lineal a un modelo de Gerencia Pública Evolutiva, sustentado en la cooperación, la adaptabilidad y la inteligencia colectiva. La gerencia evolutiva parte del reconocimiento de las capacidades ya existentes en el Estado y de la necesidad de potenciarlas mediante nuevas dinámicas de relación entre los distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y la academia, siendo un enfoque que reorienta la acción pública desde la lógica del control hacia una lógica de aprendizaje continuo, cooperación y adaptación institucional.

Esta propuesta se concreta en tres dinámicas estratégicas de transformación institucional:

- Los Laboratorios de Gobernanza Territorial, concebidos como espacios de experimentación interinstitucional donde se prueban, ajustan y documentan soluciones innovadoras a problemas complejos, con participación de entidades estatales, comunidades, universidades y cooperación internacional.
- Las Redes Transdisciplinarias de Acción Pública, que integran el conocimiento técnico con el saber comunitario, promoviendo un aprendizaje social sostenido y una mayor legitimidad de las políticas públicas.

- Los Mecanismos de Transparencia y Aprendizaje Colaborativo, orientados a transformar la rendición de cuentas en un proceso dialógico y corresponsable, donde las comunidades no solo exigen resultados, sino que participan activamente en la construcción y evaluación de las soluciones.

Estas tres dinámicas permiten transitar de la fragmentación sectorial a la colaboración adaptativa, al convertir la planeación en aprendizaje, la coordinación en cooperación y el control en reflexividad pública.

Aquí, la Gerencia Pública Evolutiva redefine los fundamentos de la acción estatal y la innovación deja de ser un hecho excepcional y se convierte en una práctica cotidiana, sostenida por la inteligencia colectiva de los actores públicos y sociales. En materia de inversión territorial, los hallazgos confirman que los recursos asignados a los municipios PDET no se corresponden con la magnitud de sus rezagos. Aunque existen metodologías de priorización basadas en brechas sociales y sectoriales, su aplicación ha sido excesivamente general y poco sensible a las particularidades locales. En la práctica, los municipios con mayores deficiencias en servicios básicos o conectividad rural no siempre son los que reciben mayor inversión. Este sesgo evidencia la necesidad de diseñar esquemas más adaptativos, capaces de diferenciar entre lo urbano y lo rural, incorporar la percepción comunitaria y orientar los recursos conforme a los indicadores de transformación territorial.

En este sentido, la propuesta introduce el concepto de convergencia de fuentes, que busca integrar los flujos de financiamiento del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y la cooperación internacional bajo una lógica de coordinación territorial. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y el Ministerio de Hacienda y Crédi-

to Público asumen un rol articulador, no jerárquico, orientado a garantizar coherencia entre los distintos fondos, planes y estrategias. Esta convergencia se acompaña de equipos técnicos regionales que brindan asistencia y formulación de proyectos en los municipios priorizados, fortaleciendo la capacidad local y la continuidad de los procesos.

De manera complementaria, la propuesta plantea la redefinición funcional del OCAD Paz, transformándolo en un espacio de planeación y evaluación multinivel, donde la priorización de proyectos se fundamente en criterios de coherencia territorial, sostenibilidad e impacto estructural. La introducción de mesas técnicas de evaluación territorial y la publicación abierta de los resultados buscan reforzar la transparencia, evitar la dispersión de recursos, promoviendo el control ciudadano informado.

El eje transversal de la propuesta es el empoderamiento ciudadano. La experiencia demuestra que las políticas sostenibles son aquellas en las que la comunidad se apropia del proceso y participa activamente en las decisiones. Por ello, la Gerencia Pública Evolutiva concibe el control público como una práctica ética de corresponsabilidad. Las veedurías ciudadanas y comités populares, organizados por proyecto o por sectores de interés, actúan como nodos de aprendizaje social integrados a los sistemas de información y monitoreo. Su papel consiste en fortalecer la gestión pública mediante el seguimiento activo y constructivo, convirtiendo la transparencia en confianza y la confianza en legitimidad.

El análisis también reveló que la sostenibilidad de las transformaciones depende en gran medida de la estabilidad y profesionalización del talento humano en los gobiernos subnacionales. La rotación constante de funcionarios impide la consolidación de capacidades técnicas y el seguimiento de largo plazo a los proyectos. Por esta razón, el documento propone fortalecer la carrera administrativa territorial, acompañada de incentivos basados en resultados

verificables en cooperación, articulación y rendición de cuentas.

En conjunto, los resultados del documento evidencian que la paz territorial y la eficiencia de la gestión pública dependen de una nueva arquitectura de gobernanza sustentada en prácticas adaptativas de cooperación y aprendizaje. La Gerencia Pública Evolutiva plantea una política pública que articula la planeación, la ejecución, el control y la evaluación dentro de un mismo proceso sistémico y dinámico, orientado al fortalecimiento institucional y al desarrollo territorial sostenible.

Las contribuciones específicas pueden sintetizarse en cinco logros sustantivos:

- Un marco conceptual sólido que vincula pensamiento complejo, transdisciplinariedad y gerencia pública para comprender la gobernanza en contextos de alta incertidumbre.
- Un modelo operativo de gestión pública evolutiva, articulado en tres dinámicas estratégicas y tres fases de implementación progresiva.
- Un mecanismo de convergencia institucional y financiera, liderado por DNP, ART, MHCP y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, que articula la acción estatal con las necesidades territoriales.

- Un enfoque ético y participativo de control público, donde la transparencia y el empoderamiento ciudadano fortalecen la legitimidad del Estado.

- Un instrumento de sostenibilidad adaptativa, que convierte la evaluación y el aprendizaje organizacional en pilares de una gobernanza estable y cooperativa.

En síntesis, el documento plantea una propuesta integral orientada a fortalecer la presencia estatal y consolidar la paz territorial a partir de la inteligencia colectiva. La Gerencia Pública Evolutiva redefine la manera de gobernar en los territorios al promover una gestión basada en la colaboración, la confianza y el aprendizaje continuo, en lugar de la imposición, el control y la rigidez administrativa. Este enfoque impulsa la transición hacia un Estado más reflexivo, humano y capaz de acompañar los procesos sociales de transformación, donde la eficacia de la acción pública se mida por la capacidad de co-crear soluciones, fortalecer la legitimidad institucional y generar valor público sostenible, más que por la simple cantidad de proyectos ejecutados.

4.2 Referencias

- Alfonso, E. P. (2019). La contratación estatal y el posacuerdo en Colombia: un análisis de los contratos plan para la paz. *Vialuris*, (27), 122-162.
- Angulo, Y. (2024, junio de). Pares. <https://pares.com.co>
- Ansell, C. y Gash, A. (2008, octubre). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- ART. (2023). Informe de seguimiento a la implementación de los PDET. Dirección de Información y Prospec-tiva. Nov de 2023. Agencia de Renovación del Territorio. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/documentos/obras-por-impuestos-balance-cuantitativo-y-cualitativo-de-su-implementacion-2/>
- ART. (2024). Informe de implementación de los PDET 2023. Agencia de Renovación del Territorio. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/documentos/informe-de-seguimiento-a-la-implementacion-de-los-pdet-2023/>
- ART. (2024). Informe de implementación de los PDET 2024. Agencia de Renovación del Territorio. https://www.renovacionterritorio.gov.co/sites/default/files/2026-02/Alcance_Informe%20Implementación_VFfinalPortadaF.pdf
- Bautista, S. C. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Revista Ciudad Paz-ando*, 100-110.
- BID. (2011). Gestión por resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe.
- Bonivento, H., Vial-Cossani, M. y Moller, F. (2022). Gestión pública subnacional y desarrollo territorial: análisis de los gobiernos departamentales de Colombia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 1345-1361.
- CEPAL. (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. (2023). Séptimo Informe sobre los recursos de postconflicto.
- CGR. (2023). Octavo informe al Congreso de la República. Sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del PPI. Contraloría General de la República.
- CGR. (2025). Octavo informe al Congreso de la República. Sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del PPI. Contraloría General de la República.

- CLAD. (2020, julio). El discurso de la innovación en la Administración pública y su adopción en Iberoamérica: un análisis de los Congresos del CLAD. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (77), 127-156.
- Completa, E. R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. Análisis Político, (87), 60-76.
- Gobierno de Colombia. (2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.
- DAFP. (2024). Nuevo modelo de gerencia pública y de acuerdos de gestión: hacia la gerencia pública 4.0 – Versión 2. Departamento Administrativo de la Función Pública
- DAFP. (2023). Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG Versión 4.0.
- DANE. (2025). Boletín técnico: Pobreza Multidimensional – Municipios PDET 2024. Departamento Nacional de Estadística.
- De la Torre Sendoya, L. A. (2020). Contratos plan, pactos territoriales: concertar el desarrollo por contrato. Territorios(43).
- Delgado, R. (2024, 12 de marzo). Gobierno nacional reimpulsa el Acuerdo de Paz en los territorios PDET.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo de las regiones. Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2018a). CONPES 3932: Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2018b). KPT. Alineación del PDET con los Planes de Desarrollo Territorial.
- DNP. (2018c). Documento CONPES 3932. Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.
- (DNP). (2023). Lineamientos para la articulación de fuentes de financiación en territorios PDET.
- Ferrer Riquelme, J. y Montagud Mayor, X. (2012). Trabajo social y complejidad los “wicked problems”. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=730409>.
- FIP. (23 de 10 de 2023). IdeasPaz. <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-10/la-cronica-de-un-olvido-anunciado-puede-cambiarse-el-destino-de-los-pdet>
- Fundación Ideas para la Paz. (2023, 23 de). IdeasPaz. <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-10/la-cronica-de-un-olvido-anunciado-puede-cambiarse-el-destino-de-los-pdet>

- García Vegas, R. (2024). Capacidad institucional. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 236-259.
- Gaudin, J. P. (1999). *Gouverner par contrat: l'action publique en question*. Presses de Sciences Po. Paris: Presses de Sciences Po.
- Gobierno de Colombia. (2017, 28 de mayo). Decreto Ley 893 de 2017. "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET".
- Gutiérrez Sanín, F. (2025). ¿Qué sabemos sobre el tercer ciclo de violencia en Colombia? *Policy Brief*, 4.
- Herrera, A. (Enero-junio de 1993). David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*: Reading, Mass. *Gestión y Política Pública*, (1).
- Kliksberg, B. (2001). Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración.
- Kroc Institute. (2023). Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.
- López Enciso, E., Martínez Ortiz, A. y Ramírez, J. M. (2024). Oportunidades y retos de la inversión privada en los municipios PDET. *Fedesarrollo*, CIPE.
- Marks, G. y Hooghe, L. (2003). *Contrasting Visions of Multi-level Governance*.
- Marriner, K. y Menjura, T. (2020). Paz con legalidad ¿Hacia la transformación y consolidación de la paz? En J. J. Estrada, *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Max-Neef, M. (2004). *Fundamentos de la transdisciplinariedad*. Universidad Austral de Chile.
- MinJusticia. (2022). *Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca*, 2022.
- Monasterio, P. (2022). El pensamiento complejo: una vía para gestionar los procesos gerenciales en la administración pública. *Almanaque*(39), 49-68.
- Mora, J. (2002). *La gestión del cambio en las organizaciones públicas*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Morin, E. (2001). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- Morin, E. (2012). El método 6: Ética. *Uni-Pluriversidad*, 69-71.

- Morin, E. (2015). Tomado de: www.pensamientocomplejo.com.ar. Recuperado el Bajado el día 15 de julio del 2015
- Nicolescu, B. (1994). La transdisciplinariedad. Du Rocher.
- Nicolescu, B. (1996). La transdisciplinariedad. Manifiesto. UNESCO.
- ONU. (2020). Informe de la Secretaría Técnica del Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz en Colombia.
- Pérez Aramburu, E. (2011). La administración pública en el estado moderno : Enfoques teóricos para el análisis de la administración pública. Memoria Academica.
- Piattoni, S. (2010). The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. Oxford University Press.
- Ramos, C. (2009). La racionalidad de la gestión publica en el contexto de la reforma del Estado. América Latina Hoy, 5.
- Ramírez Sarmiento, D. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 61, pp. 73-96. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a04
- Rengifo Rengifo, J. A. (2014). Evolucion de la Planificación regional en Colombia. Tendencias y perspectivas de desarrollo. Universidad de Barcelona.
- RIMISP. (2019). Evaluación Operativa al PDET: Informe final y recomendaciones de escalabilidad. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Rhodes, R. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press .
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE, 19(32).
- Rosas Huerta , A. y Gil Montes, V. (2013). La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, (2), 113-138.
- Taborda, M. A. (2024, 10 de noviembre). Palmor, la comunidad que encendió la luz de su propio destino. Radio Nacional de Colombia, RTVC.
- Valencia, G., Restrepo, A., Castaño, Ó., Correa, E. y Chaverra, F. (2021). Segunda parte. Conflictos, víctimas, participación y paz en clave territorial. En P. E. Angarita, De Territorios violentos a la paz territorial (pp. 131-160). CLACSO,.

4.3 Glosario

Aprendizaje Institucional. Proceso mediante el cual las organizaciones públicas generan, sistematizan y aplican conocimiento a partir de su experiencia, fortaleciendo su capacidad para adaptarse, innovar y responder a entornos cambiantes. En la gerencia pública evolutiva, el aprendizaje institucional es el núcleo de la transformación y la sostenibilidad de las políticas públicas.

Capacidad Institucional. Conjunto de competencias, recursos, estructuras y relaciones que determinan la habilidad de una entidad pública para formular, implementar y evaluar políticas de manera eficaz. Incluye tres dimensiones interdependientes: administrativa, política y transversal, articuladas en niveles micro, meso y macro de análisis.

Complejidad (pensamiento complejo). Perspectiva epistemológica desarrollada por Edgar Morin que concibe la realidad como un sistema interdependiente de múltiples factores, donde los fenómenos no pueden entenderse de forma aislada ni lineal. En la gestión pública, implica reconocer la incertidumbre, la recursividad y la coexistencia de elementos contradictorios.

Convergencia de fuentes. Estrategia de coordinación financiera e institucional que busca articular los recursos provenientes de diferentes sistemas de financiación (SGR, SGP, cooperación internacional, entre otros) bajo una lógica de complementariedad y coherencia territorial.

Gerencia pública evolutiva. Modelo de acción estatal que trasciende la gestión burocrática tradicional y adopta una lógica adaptativa, colaborativa y de aprendizaje continuo. Promueve la coordinación entre niveles de gobierno, la participación ciudadana y la innovación institucional como medios para generar valor público y fortalecer la legitimidad del Estado.

Gobernanza multinivel. Forma de coordinación entre los distintos niveles del Estado (nacional, regional y local) y los actores no estatales, basada en la cooperación, la corresponsabilidad y el aprendizaje mutuo. Favorece la articulación entre políticas nacionales y territoriales, especialmente en contextos de alta complejidad como los territorios PDET.

Inteligencia colectiva. Capacidad emergente que surge de la interacción entre actores, instituciones y saberes diversos, permitiendo resolver problemas públicos complejos a través de la cooperación, el diálogo y la integración de conocimientos. Constituye el principio rector de los Laboratorios de Gobernanza Territorial.

Laboratorios de gobernanza territorial. Espacios experimentales de co-creación entre instituciones, comunidades, academia y cooperación internacional, destinados a probar, evaluar y ajustar soluciones innovadoras a problemas públicos. Funcionan como ecosistemas de aprendizaje que sustituyen la planeación prescriptiva por la innovación adaptativa.

Pensamiento transdisciplinario. Enfoque propuesto por Basarab Nicolescu que promueve el diálogo entre diferentes disciplinas y niveles de conocimiento —científico, técnico, comunitario y ancestral— para abordar problemas complejos de manera integral. En la política pública, orienta la construcción de soluciones contextuales y sostenibles.

Paz territorial. Proceso de transformación estructural orientado a cerrar brechas históricas de desigualdad y exclusión mediante la articulación entre seguridad, desarrollo, justicia y participación. En los PDET, representa la materialización local de los acuerdos de paz y la consolidación del Estado social de derecho.

Rendición de cuentas dialógica. Práctica de control social basada en el intercambio transparente y constructivo entre ciudadanía e instituciones. A diferencia de los mecanismos tradicionales de reporte, promueve la reflexión conjunta sobre resultados, aprendizajes y desafíos, fortaleciendo la confianza y la corresponsabilidad.

Transparencia activa. Principio de gestión pública que implica divulgar información relevante de forma accesible, oportuna y comprensible, fomentando la participación ciudadana y la vigilancia social. En la gerencia pública evolutiva, la transparencia se entiende como un proceso dinámico de construcción de confianza y legitimidad.

Valor público. Resultado colectivo que trasciende la eficiencia administrativa, expresado en la generación de bienestar, confianza y legitimidad institucional. Es el fin último de la acción pública orientada por la complejidad y la cooperación territorial.

5. ANEXOS

5.1.1 Anexo 1.

Palmor: La Comunidad Que Encendió La Luz De Su Propio Destino

Contexto general

Palmor es un corregimiento del municipio de Ciénaga, en el departamento del Magdalena, situado en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta. Fue fundado hacia la década de 1960 por campesinos provenientes del interior del país, en su mayoría del Tolima, Boyacá, Antioquia y Santander, que llegaron huyendo de la violencia bipartidista y encontraron en la Sierra un lugar propicio para reconstruir sus vidas (Moreno, 2013). Con el paso del tiempo, la comunidad consolidó una identidad plural y cooperativa, basada en la agricultura — especialmente el cultivo del café— y en una fuerte or-

ganización social articulada en torno a la Junta de Acción Comunal (JAC).

Durante décadas, Palmor enfrentó los retos propios de las zonas rurales aisladas: carencia de vías pavimentadas, servicios públicos precarios, ausencia de instituciones del Estado y escasas oportunidades productivas. Sin embargo, esa misma exclusión impulsó un modelo de autogestión comunitaria que con el tiempo se convirtió en referente nacional de innovación social y energética.

La génesis de una comunidad energética

A finales de los años ochenta, la Junta de Acción Comunal liderada por Miguel Medina impulsó una iniciativa que transformaría el destino del corregimiento: la construcción de una microcentral hidroeléctrica comunitaria. Con apoyo técnico del Programa Especial de Energía de la Costa Atlántica (PESENCA) —creado en 1989 con cooperación alemana— y de la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), la comunidad emprendió la construcción de una planta con capacidad inicial de 125 KW, ubicada sobre el río Cherúa, que empezó a operar entre 1990 y 1991 (Moreno, 2013; Taborda, 2024).

El proyecto fue financiado parcialmente con recursos comunitarios, la contribución del Comité de Cafeteros, la Gobernación del Magdalena y la Alcaldía de Ciénaga. La participación local fue decisiva: hombres y mujeres de Palmor transportaron los materiales, realizaron la obra civil y asumieron colectivamente los costos. La llegada de la energía eléctrica marcó un punto de inflexión en la vida cotidiana del corregimiento. “Antes de 1991 nos alumbrábamos con espermas; la hidroeléctrica nos permitió cambiar nuestro modo de vivir”, recordaría años más tarde uno de sus líderes (Taborda, 2024).

Consolidación y repotenciación

Durante los años siguientes, Palmor mantuvo el funcionamiento de su planta con recursos propios, en un proceso de administración comunitaria ejemplar. Sin embargo, el crecimiento demográfico y la ampliación de la demanda energética generaron la necesidad de repotenciar la central. En 2016, con apoyo de la Oficina de USAID en Colombia y del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), se llevó a cabo la ampliación, aumentando su capacidad a 275 KW (Angulo, 2024).



Fuente: Electropalmor

Ese mismo año, la comunidad formalizó la creación de la Asociación de Usuarios del Servicio de Energía de Palmor de la Sierra (ELECTROPALMOR E.S.P.), una empresa comunitaria sin ánimo de lucro que gestiona, distribuye y comercializa la energía de la

microcentral. ELECTROPALMOR se convirtió así en una de las primeras comunidades energéticas del país, y en 2018 fue reconocida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como modelo replicable en otras zonas no interconectadas (Angulo, 2024).



Fuente: Electropalmor

Más allá de su impacto técnico, el proyecto fortaleció el tejido social, impulsó la producción cafetera, promovió emprendimientos rurales y consolidó un sentido de orgullo colectivo.

La electricidad permitió el funcionamiento de microempresas, la mecanización de la trilla del café y el uso de tecnologías domésticas que mejoraron la calidad de vida. En palabras de sus líderes: “El solo hecho de tener energía nos ha permitido fortalecer proyectos productivos y mejorar la economía campesina” (Taborda, 2024).

Aprendizajes y desafíos

La historia de Palmor demuestra que la construcción de bienes públicos sostenibles no depende únicamente del aparato estatal, sino también de la capacidad de organización, liderazgo y cooperación local. Su modelo combina conocimiento empírico, apoyo internacional y confianza comunitaria, lo que la convierte en un ejemplo de gerencia pública evolutiva aplicada desde la base social.

Entre los principales aprendizajes destacan:

1. La autogestión como forma de gobernanza efectiva: la comunidad asumió responsabilidades de planeación, ejecución y mantenimiento sin depender del nivel central.
2. El papel facilitador del Estado y la cooperación internacional: las instituciones actuaron como acompañantes técnicos y financieros, no como ejecutores

directos, permitiendo que el liderazgo permaneciera en manos de la comunidad.

3. La energía como bien público y símbolo de cohesión: la microcentral no solo permitió la electrificación de los hogares, sino que también fortaleció el sentido de pertenencia comunitaria y la confianza social.

4. La sostenibilidad basada en el aprendizaje continuo: el paso de una central artesanal a una empresa formal demostró la capacidad local para adaptarse y profesionalizar su gestión.

Sin embargo, persisten desafíos estructurales: la falta de vías adecuadas, la limitada conectividad, la formalización de la tenencia de la tierra y la necesidad de fortalecer la educación técnica para la operación sostenible de la planta.

Significado para la política pública

El caso Palmor aporta lecciones valiosas para el diseño de políticas de desarrollo territorial y de paz sostenible. Primero, evidencia que los territorios pueden ser sujetos activos de desarrollo, capaces de construir soluciones endógenas cuando cuentan con apoyo institucional flexible y respeto por su autonomía. Segundo, muestra que el Estado puede redefinir su rol: de ejecutor centralizado a facilitador y aprendiz dentro de ecosistemas colaborativos. Tercero, revela el potencial de la gobernanza multinivel y multiactor como estrategia para conectar políticas nacionales con dinámicas locales desde la complejidad territorial.

Desde la perspectiva de la gerencia pública heterodoxa propuesta en este documento, Palmor representa la transformación institucional que se busca promover: un territorio que transitó de ser receptor pasivo de políticas públicas a convertirse en generador de soluciones, mediante la articulación de saberes locales, cooperación internacional y acción estatal en red.

Su experiencia constituye una expresión concreta de la transición hacia un modelo de administración pública adaptativo, participativo y evolutivo, con capacidad para aprender de las dinámicas territoriales y responder a ellas, en lugar de imponer esquemas de intervención rígidos o descontextualizados.

Referencias

Angulo, Y. (2024, junio 24). Palmor de la Sierra como comunidad energética: primer caso de éxito en el departamento del Magdalena. Fundación Paz y Reconciliación – Pares. <https://www.pares.com.co/palmor-de-la-sierra-como-comunidad-energetica-primer-caso-de-exito-en-el-departamento-del-magdalena>

Moreno, K. (2013, septiembre 26). El pueblo que genera su propia luz. El Espectador. <https://www.elespectador.com/>

Taborda, M. A. (2024, noviembre 10). Palmor, la comunidad que encendió la luz de su propio destino. Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/palmor-la-comunidad-que-encendio-la-luz-de-su-propio-destino>

5.1.2 Anexo 2.

[Nota De Gobierno. Paz Positiva Y Paz Negativa: El Pensamiento Complejo Aplicado A La Consolidación De La Paz Territorial](#)