

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Límites de la institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas

Nathalia Rodríguez Valero

Asesor: Francis Guillaume Fontaine

Lectores/as:

Taymi Milán Paradela
Juan Federico Pino Uribe

Quito, septiembre de 2023

Dedicatoria

Al campesinado cocalero, excombatientes de las FARC-EP y líderes y lideresas sociales comprometidos con la construcción de una Colombia más justa y en paz.

Epígrafe

Existe, pues, una tensión en el seno de la actividad gubernamental con respecto a la democratización de la gestión pública: hay una apertura de las autoridades a la participación ciudadana, pero al mismo tiempo se interponen límites para que ella no interfiera en las lógicas de poder de los respectivos gobiernos. Participación, sí, pero no tanta. Apertura a la voz ciudadana, sí, pero a condición de no tocar los hilos profundos del ejercicio del poder político.

—Fabio Velásquez

Fundación Foro Nacional por Colombia

Índice de contenidos

Resumen	7
Agradecimientos.....	8
Introducción	9
Capítulo 1. Marco teórico y metodológico.....	16
1.1. El realismo crítico como metodología	16
1.2. El diseño de políticas públicas como marco analítico.....	20
1.3. Protocolo de investigación	25
1.4. Teorización: de la adopción de la participación ciudadana como objetivo de política a un déficit de su institucionalización.	30
1.4.1. Puesta en agenda	31
1.4.2. Formulación de estrategia	33
1.4.3. Estilo de implementación	34
1.4.4. Interacciones sociopolíticas.....	36
1.4.5. Resultado.....	37
1.5. Diseño de test empíricos: los instrumentos de política pública como huella del mecanismo causal.....	38
Capítulo 2. Selección de casos y análisis de congruencia.....	42
2.1. Conceptualización y operacionalización del detonante y el resultado del mecanismo causal 42	
2.1.1. Detonante: el gobierno adopta el fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política en el marco de los procesos de paz.....	44
2.1.2. Resultado: producción de un déficit de institucionalización de la participación ciudadana.....	51
2.2. Tipología y selección de casos	57
2.3. Análisis de congruencia: los casos de Centroamérica y Colombia.....	60
Capítulo 3. Estudio de caso a profundidad: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en Colombia en el periodo 2012-2022	79
3.1. El Acuerdo de Paz con las FARC-EP y la propuesta de una solución participativa al problema de los cultivos de uso ilícito.	81
3.2. El cambio de gobierno, las reformas securitistas al PNIS y su implementación centralizada.....	89
3.3. El déficit de institucionalización de la participación ciudadana en las interacciones socioestatales.....	97
3.4. Formalización bayesiana.....	105
Conclusiones	107
Referencias	112
Anexos.....	122

Índice de ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1. Tipología de compromisos filosóficos-ontológicos e implicaciones metodológicas en ciencias sociales.....	18
Tabla 1.2. Tipos de test empíricos.....	28
Tabla 1.3. Tipología de casos en función de su pertenencia al detonante y el resultado	29
Tabla 1.4. Teorización del mecanismo causal.....	31
Tabla 1.5. Observaciones empíricas esperadas.	40
Tabla 2.1. Procesos de paz en América Latina (1984-2016)	47
Tabla 2.2. Tabla de la verdad: pertenencia de los casos al detonante	49
Tabla 2.3. Conceptualización y operacionalización del detonante	50
Tabla 2.4. Conceptualización y operacionalización del resultado	55
Tabla 2.5. Tabla de la verdad: pertenencia de los casos al resultado	56
Tabla 2.6. Tabla de la verdad: tipología de casos	58
Tabla 2.7. Institucionalización de innovaciones democráticas en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Colombia.....	76
Tabla 3.1. Valores del teorema de Bayes según el tipo de test empírico.	105
Tabla 5.1. Acuerdos de paz en América Latina (1984-2016)	122
Tabla 5.2. Institucionalización de innovaciones democráticas	127
Tabla 5.3. Instituciones participativas del PNIS	128
Tabla 5.4. Avance en el cumplimiento de las tareas participativas del PNIS entre 2019 y 2021	130
Tabla 5.5. Índice de evidencias	131

Ilustraciones

Ilustración 0.1. Avance en la implementación del Punto 4 del Acuerdo Final (2016-2022) ...	13
Ilustración 0.2. Evolución del cumplimiento de las tareas participativas del Punto 4 del Acuerdo Final (2018-2021).....	14
Ilustración 1.1. Protocolo realista de investigación en el diseño de políticas públicas.....	26
Ilustración 1.2. Proceso teórico del diseño de políticas públicas	27

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Nathalia Rodríguez Valero, autora de la tesis titulada “Límites de la institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas derivadas de los procesos de paz. Estudio de caso del PNIS (Colombia, 2012-2022)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2023.

Nathalia Rodríguez

Firma

Nathalia Rodríguez Valero

Resumen

Esta investigación identifica el mecanismo causal que vincula la adopción del fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política en el marco de los procesos de paz con un déficit de su institucionalización. Se propone que esto sucede porque no se generan los cambios requeridos en el entorno institucional para que la participación ciudadana se establezca como regla orientadora del comportamiento de los actores que integran el sector de política. Específicamente, porque no se ajustan los patrones de interacción entre gobierno y sociedad civil bajo un esquema de gobernanza descentralizado y horizontal, y porque los conflictos entre ellos se manejan de forma coercitiva.

Esto se realiza a partir del análisis cruzado de los casos de implementación de algunas disposiciones sobre participación ciudadana derivadas de los procesos de paz de Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Colombia (1984-2002 y 2012-2016), y el estudio a profundidad del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS- (2012-2022), que surgió del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* suscrito entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP en Colombia en el año 2016. La investigación se sustenta teóricamente en el marco analítico del diseño de políticas públicas. Este se aborda desde una metodología realista crítica, a partir del protocolo propuesto por el Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO Ecuador, que sigue un diseño de métodos múltiples para el análisis causal que combina análisis cualitativo comparado, análisis de congruencia y reconstitución de procesos.

Agradecimientos

Este proceso de investigación contó con el apoyo de varias personas y organizaciones. En primer lugar, manifiesto mi gratitud a la ciudadanía de Girardota, Antioquia, por financiar con sus impuestos la comisión remunerada para realizar estudios en el exterior de la que fui beneficiaria entre noviembre de 2021 y octubre de 2022, por cuenta de la cual tuve el privilegio de dedicarme de tiempo completo a la elaboración de la tesis. Agradezco a mi asesor de tesis, Guillaume Fontaine, y a Olga Mejía por su apoyo en la gestión de esta comisión ante la Alcaldía, y espero que los resultados de la investigación contribuyan a fortalecer los procesos de participación ciudadana en el municipio. En segundo lugar, agradezco a FLACSO Ecuador por el estímulo económico que me otorgó para realizar el trabajo de campo, en el marco del XXIX Concurso de Becas para el Financiamiento de Tesis de Maestría.

De otro lado, sea esta la oportunidad para reconocer los valiosos aportes de mis compañeros y compañeras Yamileth, Jean Paul, Gabriela y Geraldine, con quienes compartimos temores y aprendizajes en el inmenso reto que a todos nos significó el Taller de Tesis. Valoro de manera muy especial la bonita amistad y buen equipo de trabajo que construimos con Geraldine, cuya compañía hizo más fructífero y ameno este proceso. También fueron de gran utilidad las recomendaciones de los profesores Carlos Rodrigues, Diego Martínez y Franklin Gallego, y los rigurosos comentarios de mi amigo Diego Morales sobre el estudio de caso.

En términos personales agradezco, por su puesto, a mis papás, hermanos, pareja, a Patán y a mis amigas Gabriela y Alejandra por el soporte emocional que me brindaron durante estos dos años. El apoyo de mi mamá, Margarita Valero, fue fundamental en la sistematización de información para la elaboración de los capítulos dos y tres.

Finalmente, agradezco el tiempo y disposición de José David Hernández, líder cocalero integrante de la Coordinadora de Cultivadores de Coca y Amapola -COCCAM-, Hernando Londoño, exdirector de la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -DSCI-, y Fredy Chaverra, investigador de la Universidad de Antioquia, quienes generosamente compartieron conmigo sus interpretaciones sobre la implementación del PNIS.

Introducción

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, fenómenos mundiales como las crisis financieras, el giro neoliberal, la globalización y la creciente complejidad de las políticas públicas develaron la insuficiencia de los gobiernos democráticos para satisfacer de manera eficiente y oportuna las demandas de la sociedad (Peters y Pierre 2005). Estos cambios supusieron un triple descentramiento del Estado: hacia arriba, con la incidencia determinante de organismos internacionales en las políticas internas de los países; hacia abajo, con la delegación de funciones de los gobiernos nacionales hacia los locales, y hacia afuera, con la cesión de competencias estatales a agentes de la sociedad civil y del mercado (Fontaine 2015, 62-63).

Se configuró entonces una nueva forma de relacionamiento entre actores estatales y no estatales, conocida como gobernanza, en la cual el Estado continúa siendo el responsable de las políticas públicas, pero ya no monopoliza los recursos y las experiencias requeridos para gobernar. En contraposición, asume un nuevo rol como coordinador de los intercambios entre actores estatales y no estatales, para satisfacer los intereses colectivos de la sociedad (Peters y Pierre 2005) (Kooiman 2003). Ello dio lugar a la participación institucionalizada de la ciudadanía en la política y las políticas públicas, más allá de los procesos electorales.¹ Ese tipo de participación, al que se hace referencia en toda la investigación, “puso en contacto a los ciudadanos y al Estado en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas” e implicó que los primeros se involucraran directamente en la acción pública (Villareal 2009, 35, 32).²

En los países de América Latina esta apertura a la participación ciudadana institucionalizada supuso una reconfiguración de las instituciones democráticas (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012), que además coincidió con un ciclo de procesos de paz en Centroamérica y Colombia

¹ “En la democracia de corte predominantemente liberal, [denominada también elitismo competitivo], donde lo primordial es proteger las libertades individuales y limitar el poder estatal, se impulsa la participación convencional por la vía electoral. Mediante las elecciones se legitima la libertad de acción de los políticos para que atiendan los problemas públicos, sin requerir necesariamente de la participación de los ciudadanos, pues para representar a los ciudadanos fueron electos” (Villareal 2009, 35).

² Como se verá en el transcurso de la lectura de la tesis, la decisión de adoptar un protocolo de investigación tan riguroso metodológicamente significó una inversión importante de tiempo y recursos analíticos. Esta priorización implicó dejar de profundizar en otros debates teóricos, especialmente sobre participación ciudadana y democracia, como acertadamente observaron los lectores de la tesis. En la introducción, en la teorización de la hipótesis o mecanismo causal (capítulo 1) y en su operacionalización (capítulo 2) se incluyen varias referencias teóricas sobre la materia, pero la tesis no cuenta con un apartado específico con el estado del arte sobre las teorías de la participación ciudadana, en el sentido convencional en que lo incorporan otras investigaciones en las ciencias sociales.

por medio de los cuales los gobiernos buscaron dar una salida institucionalizada a los conflictos armados que amenazaban la estabilidad del sistema político (Mouly 2022) (Nasi 2001). En ese contexto, todos los gobiernos de la región adoptaron instituciones participativas con diseños y objetivos diversos, que abrieron un lugar formal y regulado para la intervención directa de la ciudadanía en las políticas públicas (Avritzer 2010) (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012). Pogrebinschi documentó más de 3700 innovaciones democráticas creadas en 18 países latinoamericanos entre 1990 y 2000 que responden a este propósito (Pogrebinschi 2021b). Algunas de las más destacadas y estudiadas en la literatura académica son los presupuestos participativos de Brasil, Uruguay y Argentina, que permiten a la ciudadanía incidir en la definición de las prioridades presupuestarias de los gobiernos; e instancias de participación ciudadana como los Consejos de Participación o de Planeación en Brasil, México, Argentina y Colombia, donde actores estatales y no estatales concertan políticas públicas sectoriales, especialmente a escala territorial.

Las experiencias participativas derivadas de este giro han permitido incluir en los procesos decisionales a actores que no tenían posibilidad de estar allí bajo las reglas de juego del elitismo competitivo, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la eficiencia y legitimidad de la acción pública, entre muchos otros impactos que contribuyen a mejorar la calidad de la democracia en la región, haciéndola más cercana al tipo de régimen poliárquico propuesto por Dahl (2002).³ Sin embargo, la institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina se ha enfrentado también a varios obstáculos o limitantes.

Uno de ellos es la falta de voluntad política de los gobiernos, que en ocasiones no están realmente comprometidos con la participación y no toman en cuenta las opiniones y aportes de la ciudadanía, lo que da lugar a procesos de participación manipulados, según la escala de

³ De acuerdo con la clasificación de los regímenes políticos propuesta por Robert Dahl, la poliarquía es el tipo de régimen más cercano al ideal de la democracia. Se caracteriza, de un lado, por su tendencia a la liberalización, es decir, la apertura al debate público y a la oposición; y por otro, a la representación, entendida como la facultad de los ciudadanos “para participar, en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno: Participar, es decir, tener voz en un sistema de debate público”. Cuanto más relativamente democrático sea un régimen político, suponemos que estas garantías, desagregadas por Dahl en ocho atributos (libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, elegibilidad para el servicio público e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl 2002, 15)), se satisfacen para todos o la mayoría de los ciudadanos, “sin establecer diferencias políticas entre ellos” (Dahl 2002, 13-20).

Arnstein,⁴ que no tienen incidencia en los procesos decisionales de las políticas públicas. Así mismo, la cultura política tradicional de los actores (tanto estatales como no estatales) en algunos casos se sobrepone a las nuevas instituciones participativas y genera resistencia al cambio; esto sucede, por ejemplo, con grupos históricamente excluidos que desconfían de las autoridades públicas, y es también una explicación de la tendencia de los gobiernos a negarse a compartir el poder con la ciudadanía y tener poca apertura a las innovaciones propuestas desde la esfera no estatal para dar respuesta a los problemas públicos. Igualmente, se han estudiado casos en los que las barreras las impone el propio diseño institucional de los procesos participativos, pues sus canales, tiempos y mecanismos de participación, entre otros factores, no corresponden a las realidades del contexto en que se ejecutan.

Las brechas en la implementación de las instituciones participativas llevaron a poner en duda si mediante estas estrategias se hacía realmente posible contribuir a la resolución de los problemas públicos y facilitar la incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas de forma sostenible. Al contrario, algunas experiencias participativas en la región parecían generar desgastes y expectativas insatisfechas entre los actores involucrados, legitimar la concentración del poder de decisión en los gobiernos y demostrar excesiva fragilidad frente a los cambios electorales; lo que, en últimas, terminaría por profundizar las debilidades de la democracia y favorecer la reproducción de las causas subyacentes a los conflictos armados.

Entre las múltiples interpretaciones que se le pueden dar a este fenómeno, en la presente investigación se estudia como una falla de política pública, en la medida en que estos resultados constituyen una desviación respecto al objetivo originario de los gobiernos de promover, facilitar y permitir la participación de actores no estatales. En cuanto a sus posibles explicaciones de la falla, la investigación centra la mirada en el contexto institucional en que se inscriben las innovaciones democráticas, que establece límites y oportunidades para su funcionamiento y alcances (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012). Dado que estas instituciones suponen una “reformulación de la naturaleza de las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades políticas” (Smith 2009, 5), los arreglos institucionales anteriores que rigen la interacción socioestatal pueden presentar resistencia al cambio. En ese orden de

⁴ Sherry Arnstein propuso en 1969 una escalera de la participación con ocho peldaños o niveles crecientes de agencia, control y poder ciudadano, pues entendía la participación fundamentalmente como redistribución del poder y consideraba que había una diferencia crítica entre los rituales vacíos de participación (primeros peldaños) y la capacidad de los grupos excluidos para afectar verdaderamente los resultados de los procesos políticos (últimos peldaños). El primer nivel propuesto por la autora es la manipulación, donde no hay realmente participación, sino que el Estado engaña al ciudadano para hacerle creer que le está otorgando poder en un proceso fabricado intencionalmente para negárselo (Arnstein 1969, 216).

ideas, esta tesis propone una explicación de las fallas de las políticas públicas de participación ciudadana a partir de la tensión entre estabilidad y cambio institucional en las relaciones entre los gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales y los actores de la sociedad civil.

Ahora bien, el marco analítico del diseño de políticas públicas y el protocolo realista que orientan el desarrollo de la investigación buscan generar aprendizajes aplicables a las políticas públicas de manera general, indistintamente de los sectores a los que pertenezcan, que pasan a un segundo plano.⁵ Sin embargo, en aras de contar con una población de casos homogénea en la cual poner a prueba la hipótesis y observar empíricamente la falla de política, la investigación adopta el sector de política pública de los procesos de paz y, más específicamente, analiza las políticas de participación ciudadana que se derivaron del proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y la guerrilla de las FARC-EP en Colombia, que buscó poner fin al conflicto armado más antiguo del continente.

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2016) emanado de este proceso contempla en su primer y cuarto puntos la implementación de una reforma rural integral con un componente de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Esta es una estrategia innovadora que busca disminuir los cultivos de hoja de coca en el país por la vía de la concertación con las comunidades campesinas, reconociendo que la persistencia de los cultivos de uso ilícito está ligada a condiciones históricas de pobreza, desigualdad social y abandono estatal en sus territorios, que deben transformarse de manera estructural para garantizar soluciones sostenibles (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016).

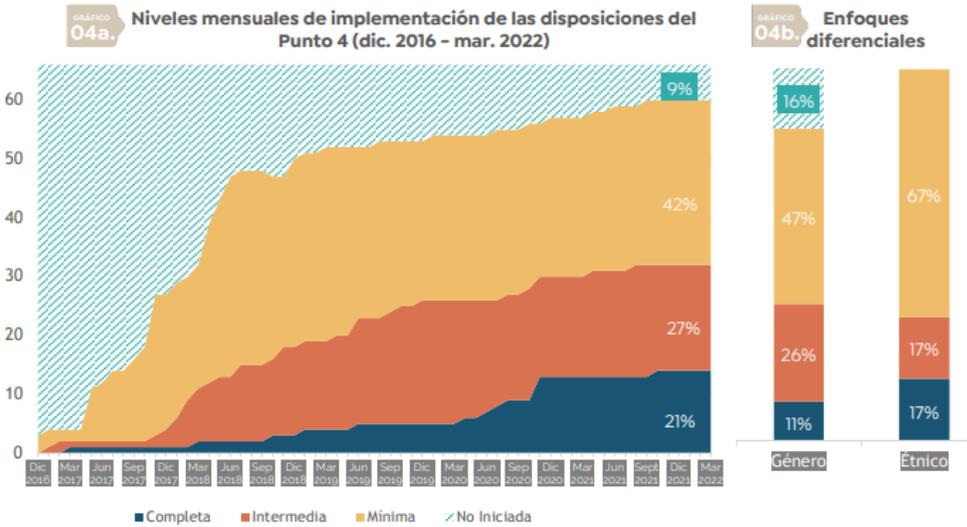
De allí proviene la política pública Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-, que se implementa desde 2017 en 56 municipios del país. Su diseño se sitúa en medio del debate paradigmático acerca de la evaluación y el posible redireccionamiento de las políticas de lucha contra las drogas a nivel internacional, entre posturas que apuestan por la continuidad del control represivo de la oferta de drogas ilícitas mediante el ataque militar, y aquellas que argumentan la necesidad de virar hacia un tratamiento diferenciado a los eslabones más débiles de la cadena productiva del narcotráfico, desde un enfoque de derechos humanos y desarrollo alternativo, articulado a estrategias preventivas de salud pública para la disminución de la demanda en los países consumidores

⁵ Aunque la decisión de estudiar las políticas públicas derivadas de los procesos de paz, y en especial el PNIS, no es determinante a la hora de proponer una explicación de la falla de política pública, sí trata de incluirse de manera transversal en las diferentes etapas de la investigación.

(OEA 2013). Lo novedoso del PNIS es que la participación ciudadana se constituye en un elemento central de la política, indispensable para su éxito, toda vez que es justamente la concertación y no el uso de la fuerza la vía privilegiada por el gobierno para disminuir los cultivos de uso ilícito.

Como lo muestran las gráficas a continuación, tras seis años de implementación el PNIS presenta profundos rezagos. El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, que monitorea la implementación del Acuerdo Final, alerta en su informe trimestral más reciente que apenas el 21% de las disposiciones del punto 4 sobre Solución al problema de las drogas ilícitas se han implementado completamente (Echavarría Álvarez 2022b, 33). A su vez, el Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final -OPIAF- refiere que los compromisos asumidos por el gobierno en materia de participación ciudadana para la implementación de este punto no solo no se han completado, sino que incluso han retrocedido (Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía 2021, 8). Esto amenaza seriamente la sostenibilidad de los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y profundiza la pérdida de legitimidad del gobierno ante el campesinado cocalero, cuyas interacciones han obedecido históricamente a patrones de desconfianza y violencia. Ambos factores obstaculizan la construcción de paz territorial en los municipios y veredas donde se implementa la política pública.

Ilustración 0.1. Avance en la implementación del Punto 4 del Acuerdo Final (2016-2022)



Fuente: Echeverría (2022a, 33).

Ilustración 0.2. Evolución del cumplimiento de las tareas participativas del Punto 4 del Acuerdo Final (2018-2021)

Punto del Acuerdo	I. UNO	I. DOS	I. UNO	I. DOS	I. UNO	I. DOS	I. UNO	I. DOS
	Completo		Intermedio		Mínimo		Ninguno	
Reforma Rural Integral	1	1	3	3	9	10	13	12
Participación Política	2	2	5	6	3	6	17	13
Fin del Conflicto			1	4	7	6	2	
Solución al Problema de Drogas ilícitas			10	8	3	4	1	2
Victimas del Conflicto	4	5	8	12	5	2	5	3
Implementación, Verificación y Refrendación	1	1	4	5	7	7	3	2
Total	8	9	31	38	34	35	41	32
% de avance	7%	8%	27%	33%	30%	31%	36%	28%

Fuente: Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía (2021, 9).

Así, mediante el estudio a profundidad del caso del PNIS en el periodo 2012-2022, esta investigación busca identificar el mecanismo causal que explica por qué falla la participación ciudadana en las políticas públicas, o, más específicamente, por qué si los gobiernos adoptan el objetivo de política de fortalecer la participación ciudadana en el marco de los procesos de paz, se produce un déficit de su institucionalización. La hipótesis propuesta es que esto sucede porque no se producen los cambios institucionales requeridos en las interacciones entre los actores que integran la arena de política, ni en la forma en que estos responden a los conflictos que se presentan en el curso de la implementación. Ahondar en las razones de esta falla no solo tiene un propósito académico, sino que, sobre todo, brinda insumos para mejorar los procesos de institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas, tanto en el PNIS como en otros casos homogéneos en Colombia y América Latina.

La investigación se sustenta teóricamente en el realismo crítico como metodología (Jackson 2016) y el diseño de políticas públicas como marco analítico (Peters 2018), siguiendo el protocolo propuesto por el Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO Ecuador (Fontaine, Narvaez y Medrano 2020) (Fontaine 2019). Este consiste en un diseño de métodos múltiples de conjuntos (*set-theoretic methods*) para el análisis causal, que complementa la reconstitución de procesos (*process tracing*) como método principal, con el análisis cualitativo comparado (QCA por sus siglas en inglés) y el análisis de congruencia y (Rohlfing y Schneider 2018; Beach y Rohlfing 2015).

En el primer capítulo se exponen las bases teórico-metodológicas de la investigación y se presenta la hipótesis. En el segundo se comparan algunas experiencias de participación ciudadana derivadas de los procesos de paz de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia y se identifican posibles causas que explican su suficiente o deficiente institucionalización como resultado de política pública. En el tercero se analiza a profundidad el caso del PNIS. Finalmente, se plantean las conclusiones de la investigación en términos de la validez de la hipótesis causal y recomendaciones de política pública para el mejoramiento del PNIS y otras políticas públicas causalmente homogéneas.

Al respecto de esto último, la investigación concluye con un nivel satisfactorio de confianza que cuando el gobierno asume un estilo de implementación dirigista y responde coercitivamente a los conflictos con los actores no estatales se produce un déficit de institucionalización de la participación ciudadana, lo cual constituye una falla frente al objetivo de fortalecer la participación ciudadana en las políticas públicas. Además, la tesis evidencia la importancia del contexto institucional como condicionante del resultado de la participación ciudadana en las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a las instituciones que regulan o median la interacción entre el gobierno y la sociedad civil.

Capítulo 1. Marco teórico y metodológico

1.1. El realismo crítico como metodología

De acuerdo con Jackson (2016), los científicos sociales tienden a desconocer los compromisos ontológicos que se esconden detrás de sus elecciones metodológicas. Sin embargo, este no es un asunto menor, pues la pregunta en apariencia abstracta por cómo un investigador comprende “al ser y a lo que existe en el mundo” tiene implicaciones prácticas sobre la producción de conocimiento científico. La manera en que el investigador se concibe a sí mismo, al mundo que investiga y a su relación con él establece un marco interpretativo que condiciona aspectos cruciales del ejercicio académico como los problemas u objetivos de investigación que prioriza y la forma en que decide abordarlos (Jackson 2016). Fontaine, Milán y Hernández-Luis (2022) constataron la omisión de este posicionamiento en el terreno del análisis de políticas públicas al evidenciar en “una simple búsqueda en Web of Science (...) que menos del 17% de los artículos sobre diseño de políticas (386 de 2275) se refieren explícitamente a sus métodos” (2022, 54), lo que da cuenta de una aparente despreocupación de la comunidad académica por aclarar sus compromisos metodológicos y las asunciones ontológicas que los sustentan.

Obviar las discusiones ontológicas desencadena inconsistencias en la producción de conocimiento científico. A juicio de Milán, cuando las investigaciones no están sustentadas en principios ontológicos-metodológicos carecen de “lógica, coherencia, estructura interna y sistematicidad del análisis, haciendo endeble y poco fiables sus resultados” (2019, 91). Por eso, antes que los pormenores técnicos, lo que se debería precisar en primer lugar en una investigación es la postura ontológica que la orienta, para cuidar que las elecciones tomadas en adelante (sobre las teorías y métodos, por ejemplo) tengan una adecuada alineación ontológica (Fontaine 2019). Seguir este orden lógico tiene al menos dos ventajas. Por un lado, dota a los métodos de un anclaje metodológico amplio que les da sentido y potencia su coherencia y productividad.⁶ Por otro, reconocer los compromisos ontológicos propios y de los demás permite tender puentes entre comunidades epistémicas que, en ausencia de un marco de referencia común al cual apelar, se comportan como islas y asumen erróneamente

⁶ Jackson distingue los métodos de las metodologías de la siguiente manera: "los métodos son técnicas para recoger y analizar datos, mientras que la metodología es una preocupación por la estructura lógica y el procedimiento de la investigación científica" (2016). Los primeros tienen un carácter instrumental, mientras que la segunda es en esencia teórica y responde a un menor grado de abstracción de los debates ontológicos (“¿cómo conceptualizan los investigadores lo que estudian?”) y epistemológicos (“¿cómo saben los investigadores lo que saben?”) (Jackson 2016).

que sus teorías y metodologías tienen más validez científica que otras que simplemente están situadas en orillas ontológicas distintas (Jackson 2016).

Para contribuir a saldar esta brecha Jackson (2016) propone una clasificación de posiciones en la filosofía de la ciencia que da lugar a cuatro tipos ideales, en el sentido weberiano, de posicionamientos ontológicos con relevancia para ciencias sociales. Para ello cruza los compromisos asumidos en dos ramas de la ontología: la filosófica y la científica. La primera alude a la relación del investigador con el mundo, o entre quien conoce y lo conocido; la segunda se cuestiona por el tipo de conocimiento al que un científico social puede acceder, o la relación entre el conocimiento y la observación. El autor recalca que estas coordenadas nunca se encuentran claramente delimitadas en la vida real y que, por supuesto, aluden a discusiones ontológicas inacabadas, pero destaca su utilidad para ordenar y saber situarse en los debates académicos de una disciplina o rama del conocimiento (Jackson 2016).

Respecto a la ontología filosófica existen dos posibilidades. El monismo sostiene que la mente del investigador está entrelazada y es parte del mundo, de manera que este último no existe de forma independiente, sino que se forma a partir de las prácticas sociales de producción de conocimiento. En contraposición, el dualismo argumenta que hay una separación entre el mundo y la mente humana. Para efectos de la investigación académica, ello implica que el conocimiento que podemos alcanzar de nuestros objetos de estudio es meramente aproximativo y su veracidad dependerá de cuánta correspondencia logremos “entre las proposiciones empíricas y teóricas, por un lado, y el carácter real de un mundo independiente de la mente, por otro” (Jackson 2016). La producción de conocimiento consiste justamente en hacer frente a esa brecha (inexistente en el monismo) y tratar de cerrarla, pero teniendo claro que siempre será un ejercicio limitado y subordinado por la naturaleza externa y determinada del mundo (Jackson 2016).

En cuanto a la ontología científica, los investigadores deben situarse entre el fenomenalismo y el transfactualismo. Desde el fenomenalismo, solo es posible conocer aquello susceptible de experimentarse y observarse empíricamente, así que el conocimiento científico consiste en “organizar las experiencias pasadas para forjar herramientas útiles para la investigación de situaciones futuras aún desconocidas” (Jackson 2016). En el transfactualismo, por su parte, el conocimiento no está limitado a una dimensión experiencial, sino que puede llegar a ser superempírico o trascendental, es decir, se abre la posibilidad de conocer objetos inobservables. Esto permite al investigador “ir más allá de los hechos para captar los procesos y factores más profundos que los generan” (Jackson 2016).

Tabla 1.1. Tipología de compromisos filosóficos-ontológicos e implicaciones metodológicas en ciencias sociales

		Ontología científica: relación entre conocimiento y observación	
		Fenomenalismo	Transfactualismo
Ontología filosófica: relación entre quien conoce y lo conocido	Dualismo mente-mundo	Neopositivismo	Realismo crítico
	Monismo mente-mundo	Analitismo	Reflexivismo

Fuente: Jackson (2016).

Es así como Jackson identifica cuatro posibilidades metodológicas derivadas del cruce de estos compromisos ontológicos, como se observa en la tabla 1.1. El neopositivismo, visión dominante en las ciencias sociales, parte de una ontología filosófica dualista, lo que significa que concibe una brecha entre la mente y el mundo; y una ontología científica fenomenalista, es decir, su conocimiento sobre el mundo se basa exclusivamente en datos observables empíricamente. “Apunta a la comprobación de hipótesis y al intento de falsear las afirmaciones generales frente a la evidencia empírica” (Jackson 2016).

De la intersección entre una ontología filosófica monista y una ontología científica fenomenalista surge el analitismo, donde “el conocimiento es un ordenamiento útil de la experiencia” y los objetos y relaciones inobservables solo se conciben como “dispositivos instrumentales utilizados para dar sentido al mundo que podemos observar” (Jackson 2016). Para los reflexivistas, en cambio, que están fundamentadas en una ontología filosófica monista y una ontología científica transfactualista, el conocimiento depende de “la situación social del investigador [...] lo que sabemos es inseparable del lugar en el que estamos situados” (Jackson 2016).

Por su parte, la combinación del dualismo como ontología filosófica y el transfactualismo como ontología científica da lugar al realismo crítico, y es desde allí que se sitúa esta investigación. Siguiendo a Jackson, una de las características distintivas de esta metodología es su concepción de que el mundo no solo es independiente de la mente, sino más profundo de lo que se alcanza a percibir a través de la experiencia y los sentidos. “Este es el sentido en el que el realismo es "crítico": requiere una crítica y una penetración de las formas observables hasta las estructuras sociales subyacentes que las generan” (Jackson 2016). Desde esta

perspectiva, la realidad social está estratificada en dos dimensiones, una observable directa o indirectamente donde se ubican los fenómenos y acciones que se pueden percibir o detectar, y otra dimensión que está debajo, compuesta por procesos, estructuras o entidades indetectables que tienen efectos sobre los objetos observables y explican su comportamiento. Así, los objetos de la segunda dimensión, reales pero inobservables e indetectables, se entienden como propiedades o poderes causales, con manifestaciones observables en la dimensión empírica:

Una propiedad causal es aquella que confiere disposiciones a los particulares que la tienen para comportarse de ciertas maneras cuando están en presencia o ausencia de otros particulares con propiedades causales propias. Las propiedades causales dan lugar a las probabilidades observadas; explican por qué los sucesos y los fenómenos están vinculados, y por tanto van más allá de la simple constatación de que están vinculados (Jackson 2016, 115).

Las propiedades o poderes causales son el objeto de estudio del realismo crítico, y esa es su principal diferencia metodológica con el neopositivismo, con quien comparte su concepción dualista de la relación mente-mundo. Estas propiedades se entienden como un potencial latente de carácter relacional, es decir, “una gama de posibilidades que podrían o no ser observadas (...), algún estado permanente que, si la cosa interactúa (interactuara) con personas o instrumentos, se manifestará (manifestaría) como X cosa” (Jackson 2016). Una explicación realista consiste entonces en vincular causalmente las dos dimensiones en las que está estratificado el mundo, lo que implica rastrear las propiedades causales constitutivas de un objeto o fenómeno, demostrar su existencia y aplicarlas en algún suceso observable concreto en el que el poder latente entre en funcionamiento (Jackson 2016).

Ahora bien, como las propiedades causales son inobservables e indetectables, el procedimiento para explicar el mundo en el realismo sigue una lógica inferencial abductiva, donde los datos observacionales se toman como síntomas o huellas de la presencia de principios causales subyacentes, a los que solo se puede acceder de manera indirecta. A diferencia del neopositivismo, las explicaciones realistas no se construyen aislando las propiedades causales en un entorno de laboratorio artificialmente controlado, sino mediante la argumentación trascendental, demostrando teóricamente que son indispensables para producir una experiencia específica. Esto da lugar a un proceso iterativo de “ida y vuelta entre la observación empírica y el refinamiento conceptual” (Jackson 2016), a partir del cual se produce conocimiento científico y que es la manera en que el realismo pretende cruzar la barrera entre mente y mundo para aprehenderlo con un nivel satisfactorio de seguridad y confianza (Jackson 2016).

1.2. El diseño de políticas públicas como marco analítico

El análisis de políticas públicas emergió como ciencia en Estados Unidos entre las décadas de 1940 y 1950, con el propósito de mejorar los procesos y resultados de los gobiernos democráticos. Para ello, centró sus esfuerzos analíticos en el estudio multidisciplinario y holístico de los problemas públicos en contextos específicos, reconociendo que tanto el entendimiento y abordaje de los problemas como las propias analistas que los investigan están inmersas en un entramado de intereses y cargas valorativas. Esto último dotó a la disciplina de una orientación normativa característica, que desafió en su momento las pretensiones de neutralidad del “positivismo lógico prevalente en las ciencias sociales estadounidenses en el siglo XX” (DeLeon y Martell 2006, 31).

Así, en el proceso de las políticas intervienen múltiples actores con diversos intereses y valores y se generan disputas técnicas y políticas en torno a los problemas públicos, sus causas y alternativas de solución. Estos y otros factores hacen del análisis de políticas un ejercicio complejo, y plantean la necesidad de “encontrar una forma de simplificar la situación para tener alguna posibilidad de comprenderla” (Sabatier 2007, 4). Una manera de hacerlo es construyendo proposiciones científicas que expliquen esa realidad, las cuales pueden ubicarse en tres niveles de abstracción de acuerdo con Ostrom. En primer lugar, los marcos teóricos o analíticos proveen variables (usualmente relacionadas entre sí) y un lenguaje metateórico para el análisis sistemático de determinados fenómenos y la comparación de teorías, que pueden coexistir dentro del mismo marco. En segundo lugar, las teorías especifican en algún elemento del marco generando relaciones más densas y coherentes entre variables para responder preguntas o explicar resultados puntuales. Por último, los modelos hacen suposiciones sobre variables limitadas para representar situaciones precisas, idealmente de forma matemática (Ostrom 1999 en Sabatier 2007). “Los marcos, las teorías y los modelos pueden conceptualizarse como operando a lo largo de un continuum que implica una interconexión lógica y una especificidad crecientes, pero un alcance decreciente” (Sabatier 2007, 6).

De acuerdo con DeLeon y Martell (2006) y Sabatier (2007), el marco analítico del ciclo de las políticas públicas, propuesto inicialmente por Lasswell, prevaleció hasta la década de los 80 del siglo pasado como la mejor manera de ordenar y entender la complejidad inherente al proceso de las políticas públicas. De manera general, consiste en dividir teóricamente el

proceso en una serie de etapas heurísticas y discretas (Sabatier 2007; DeLeon y Martell 2006), o pasos separados y sucesivos ordenados cronológicamente, que facilitan su comprensión, a saber, puesta en agenda, formulación, implementación y evaluación.⁷ Al tratarse de un marco analítico, permitió desarrollar teorías diversas para explicar etapas individuales del ciclo y responder así al carácter multidisciplinario del análisis de políticas. Sin embargo, también fue fuertemente criticado, entre otras razones porque las etapas son inconexas y no hay relaciones de causalidad al interior y entre ellas que permitan formular hipótesis coherentes; tiene un carácter legalista top-down que privilegia los aspectos técnicos y descuida el papel de las ideas y los valores; y simplifica demasiado el proceso bajo una lógica racionalidad lineal, cuando en realidad no se trata de un único ciclo, sino varios ciclos interactivos que se superponen y retroalimentan constantemente (Sabatier 2007; DeLeon y Martell 2006).

En respuesta a las inconsistencias teóricas del ciclo de políticas, a partir de la segunda mitad de los años 80 se desarrollaron otros marcos analíticos, que de todas maneras conservaron como horizonte el propósito originario de Lasswell y los demás fundadores de la disciplina de generar respuestas a los problemas públicos y construir “buenas” políticas por parte de los gobiernos (DeLeon y Martell 2006; Peters 2018). Uno de ellos es el diseño de las políticas públicas, propuesto inicialmente por Stephen Linder y Guy Peters (1984; 1989) y que consiste en el esfuerzo intencional, premeditado y sistemático de los gobiernos (o lo que Peters (2018) denomina “diseño consciente”) por elegir formas de intervención o cursos de acción que permitan “cambiar las situaciones existentes por otras preferidas” (Peters 2018). Fontaine, por su parte, argumenta que el diseño de políticas se pregunta por la relación entre objetivos, actores y contexto en la definición de combinaciones de instrumentos y estilos de políticas públicas por parte de los gobiernos (Fontaine 2019, 119; Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 51 y 63).

Hay cuatro implicaciones de entender el diseño de políticas públicas en los anteriores términos que interesa destacar. Primero, que el ejercicio sea consciente supone que hay un mayor entendimiento del proceso por parte del gobierno y los demás actores participantes.

⁷ Originalmente Lasswell distinguía entre 7 etapas del proceso decisorio: “inteligencia, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación” (Peters y Hill 2007, 16). Otros autores como “Brewer (1974) y Brewer y DeLeon (1983) (ver también Anderson 1975/1979 and Jones 1970/1984)” lo redujeron a seis momentos: “iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación” (DeLeon y Martell 2006, 32). Por su parte, “en el año 1978, Judith V. May y Aaron B. Wildavsky publicaron *The Policy Cycle*, una obra clave porque su título se ha incorporado al vocabulario científico, convirtiéndose en un término de referencia para denominar el modelo secuencial de análisis de las políticas públicas. [... Para estos autores] el ciclo de las políticas públicas estaba integrado por cinco fases: la fijación de la agenda, el análisis de la cuestión, la implementación, la evaluación y la terminación” (Pastor 2014, 28).

Esto les permite extraer aprendizajes del proceso y evaluarlo a partir de objetivos y valores orientadores, lo que a la postre deriva en el diseño de mejores políticas. Es decir, el fin último del marco analítico es perfeccionar los procesos de toma de decisiones asociados a la formulación e implementación de políticas públicas, mejorando los resultados de la acción gubernamental a través de una necesaria articulación entre la investigación académica y la práctica de los actores estatales responsables de las políticas (Peters 2018; Fontaine 2019).

La segunda, aborda una de las principales críticas al ciclo de las políticas públicas, dado que el marco analítico del diseño no obedece a una lógica de racionalidad instrumental sino de lo adecuado (en términos de March y Olsen). “Ello significa que las políticas no consisten en adecuar los medios y fines en función de los intereses de los actores sino que estos últimos adaptan sus capacidades y conductas a las reglas formales e informales establecidas” (Fontaine 2015, 69). En ese orden de ideas, el diseño de políticas públicas no es mecánico ni lineal (Peters 2018), sino que radica en ajustar constantemente la acción de los gobiernos a “un entorno complejo, dinámico y diverso” (Fontaine 2015, 69), obteniendo resultados contextuales satisfactorios y no óptimos.

En tercer lugar, este marco analítico hace hincapié en la importancia de entender el diseño no como un producto sino como un proceso completo (Peters 2018), que incluye la elección de los medios o instrumentos para intervenir un problema público, pero no se limita a ello. Análisis más reduccionistas interpretan las políticas públicas únicamente como “la creación, selección y combinación de herramientas para lograr objetivos o metas” (Fontaine 2019, 118) priorizadas por los gobiernos. En cambio, “el diseño de políticas públicas abarca a la vez la elaboración de la agenda, la formulación y socialización de las soluciones y su implementación” (Fontaine 2015, 83). Así, y siguiendo a Peters (2018), la perspectiva analítica adoptada en esta investigación supone abandonar:

(...) cualquier vínculo simplista entre un problema y una solución, especialmente la selección de un solo instrumento para abordar un problema complejo. El peligro en el instrumentalismo es que un cierre demasiado rápido en la selección de un instrumento llevará al diseñador a ignorar otros elementos importantes del proceso de diseño (2018, 30).

Por último, como se mencionó párrafos arriba, las teorías del marco analítico del ciclo de las políticas públicas tienden a abordar la elaboración de políticas como un proceso excesivamente legalista (Sabatier 2007) o tecnocrático (Peters 2018), que no se corresponde con la realidad. Además, privilegian un estilo de implementación top-down que minimiza el rol de los actores no estatales en las políticas. Frente a ello, el marco analítico del diseño

reconoce que el proceso es eminentemente político, en el sentido de que implica conflictos no sólo de ideas sino de poder en torno a la definición de los problemas públicos, la construcción social de los grupos meta y los valores y paradigmas que orientan el diseño (Peters 2018).

De acuerdo con Peters, esto se explica en el hecho de que el objeto de las políticas públicas, aún en aquellas denominadas “sin público” es moldear el comportamiento humano, bien sea de individuos o organizaciones, a lo que por supuesto subyacen posturas normativas susceptibles de entrar en conflicto. Ligado a ello, si bien es cierto que los gobiernos son los responsables de las políticas y en consecuencia la burocracia técnica y política juega un rol central en el diseño, también lo es que en las democracias contemporáneas las políticas se elaboran bajo esquemas de gobernanza en los que otros actores, de sociedad civil y mercado, interactúan entre sí y con los gobiernos (Peters 2018), por lo que las implicaciones de esa interacción también se toman en cuenta en el marco analítico.

A partir de estas características generales, el diseño de políticas públicas se ha venido desarrollando desde hace más de 30 años como un cuerpo de diversas teorías, adoptadas por investigadores con posicionamientos ontológicos y metodológicos igualmente variados (Fontaine 2019). Aunque los elementos del marco analítico son muy heterogéneos, al punto de que hay quienes cuestionan la pertinencia de entenderlo en estricto sentido como un marco (Milán 2019), Peters (2018) señala que cualquier diseño de políticas supone “integrar la comprensión de los problemas que se abordan con algunas ideas sobre los instrumentos utilizados para la intervención y los valores que se buscan a través de la política” (Peters 2018), por lo cual hay cuatro elementos comunes y esenciales a los distintos abordajes teóricos y metodológicos del diseño de políticas públicas:

(...) una comprensión de la causalidad; una comprensión de los instrumentos disponibles para abordar el problema; una comprensión explícita de los valores por los que deben evaluarse los resultados de la política; y, por último, un plan de intervención. Además, el diseño debe comprender la forma en que estos cuatro elementos interactúan y pueden utilizarse para intentar corregir los procesos sociales y económicos en curso (2018, 20).

Así, el diseño de políticas es un proceso complejo, que incluye la *causalidad*, es decir, la explicación causal del problema público que la política pretende solucionar, construida a partir de las posturas políticas e ideológicas de los gobiernos y demás actores involucrados y sustentada en una ontología científica y filosófica (Jackson 2016 en Fontaine 2019); la *instrumentación*, o selección del conjunto de recursos de autoridad, información, tesoro y organización que el gobierno moviliza para abordar el problema, según la taxonomía de

instrumentos teorizada por Hood (1986); la *evaluación* de los resultados de la política, a la luz de los valores y objetivos manifiestos de los diseñadores; y la *intervención*, que responde a la estructura de implementación de la política, asociada a los modelos de administración pública y al rol que en ellos desempeñan los actores no estatales que participan en la política (Peters 2018, 20-23; Milán 2019). Además, es de tener en cuenta que la forma particular en que los actores se posicionan frente a estos cuatro elementos obedece a los paradigmas de política que enmarcan su concepción de los problemas públicos y la priorización de objetivos e instrumentos para abordarlos (Hall 1993; Peters 2018).

Ahora bien, de los cuatro elementos constitutivos del diseño propuestos por Peters (2018), la causalidad tiene un rol central, pues las hipótesis causales que explican los problemas públicos y sus alternativas de solución orientan todo el proceso de diseño. “Las perspectivas del diseño se encuentran inextricablemente vinculadas con la identificación de las causas generadoras de la intervención pública y cómo estas operan para la producción de los resultados pretendidos” (Milán 2019, 88). Por esta razón, Fontaine (2019), Fontaine y Peters (2020) y Fontaine, Milán y Hernández-Luis (2022) ordenan la pluralidad de teorías que componen el marco analítico del diseño a partir de una tipología de modelos de causalidad construida a partir de la clasificación de metodologías propuesta por Jackson (2016).

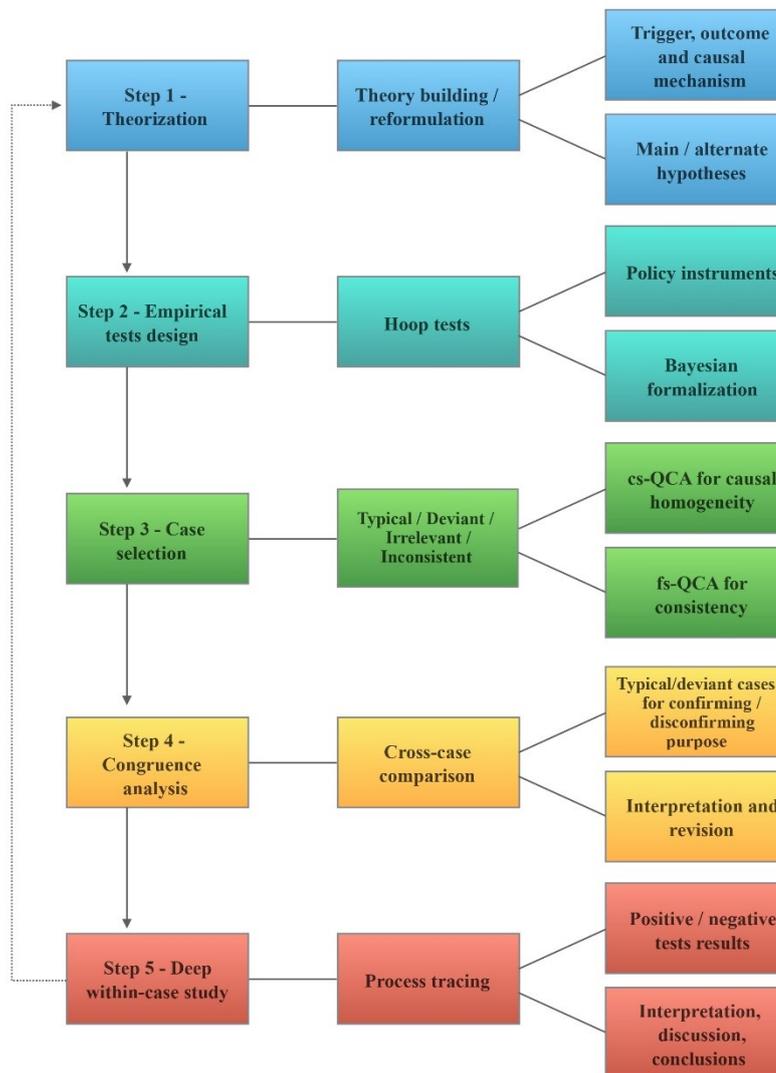
El modelo de causalidad como regularidad, cuya metodología es el neopositivismo, establece correlaciones entre variables para producir explicaciones causales universales, a partir de un entendimiento de la causalidad como una relación regular y simétrica (Fontaine y Peters 2020). El modelo de causalidad como contingencia histórica, de metodología analitista, interpreta la realidad para construir tipos ideales, o simplificados, explicativos de los grandes movimientos en la historia que se materializan en los cambios de las políticas públicas. Entendiendo la causalidad como constancia, busca identificar relaciones históricas contingentes en casos excepcionales, es decir, en eventos ocasionales o no regulares, que se explican a partir de combinaciones o paquetes de variables, cuyos atributos estudia de manera desagregada (Fontaine y Peters 2020). El modelo de causalidad de motivación, de metodología reflexivista, se centra en los discursos y las representaciones para elaborar análisis interpretativos y deliberativos. Entiende la causalidad como un producto de las motivaciones y los marcos cognitivos de los actores, y busca analizar e interpretar los procesos de construcción social derivados de los imaginarios, ideas, símbolos y valores, que están moldeados por los contextos vivenciales y experienciales de los sujetos (Fontaine 2019; Fontaine y Peters 2020; Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022).

Por su parte, el modelo de causalidad como necesidad que se adopta en esta investigación entiende la causalidad como relaciones necesarias y asimétricas. Utiliza una metodología realista crítica para abrir la caja negra de la causalidad en contextos particulares y rastrear fuerzas causales. Sigue una lógica determinista para explicar la estructura, jerarquía y secuenciación del mecanismo causal que vincula la adopción de un objetivo con un resultado de política pública, más allá de los fenómenos directamente observables. En atención a los límites del modelo, es de tener en cuenta que no produce teorías tipo ley ni tiene pretensiones predictivas, sino que identifica patrones de causalidad para construir explicaciones satisfactorias (teorías autosuficientes de rango medio). Además, prioriza la validez interna, por lo que realiza estudios de caso de N pequeña cuyas conclusiones son difícilmente generalizables en términos neopositivistas (Fontaine y Peters 2020; Fontaine 2020b).

1.3. Protocolo de investigación

Posicionado en el modelo de causalidad como necesidad y la metodología realista crítica, el Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO sede Ecuador propone un protocolo de investigación de cinco pasos estandarizados para la formulación y comprobación de teorías en diseño de políticas públicas (Fontaine, Narváez y Medrano 2020; Fontaine 2019), como se detalla en el esquema a continuación. El protocolo sigue un diseño de métodos múltiples de conjuntos (*set-theoretic methods*) para recolectar evidencia mecanicista que permita inferir con un nivel suficiente de confianza la existencia de un mecanismo causal hipotético que vincula la adopción de objetivos por parte de un gobierno (D) con la producción de resultados de política pública (R), mediante la comparación cruzada de casos y un estudio de caso a profundidad. De acuerdo con sus autores, la utilidad del protocolo es tanto práctica como teórica, de conformidad con las apuestas normativas del marco analítico del diseño (Fontaine 2019).

Ilustración 1.1. Protocolo realista de investigación en el diseño de políticas públicas



Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 75).

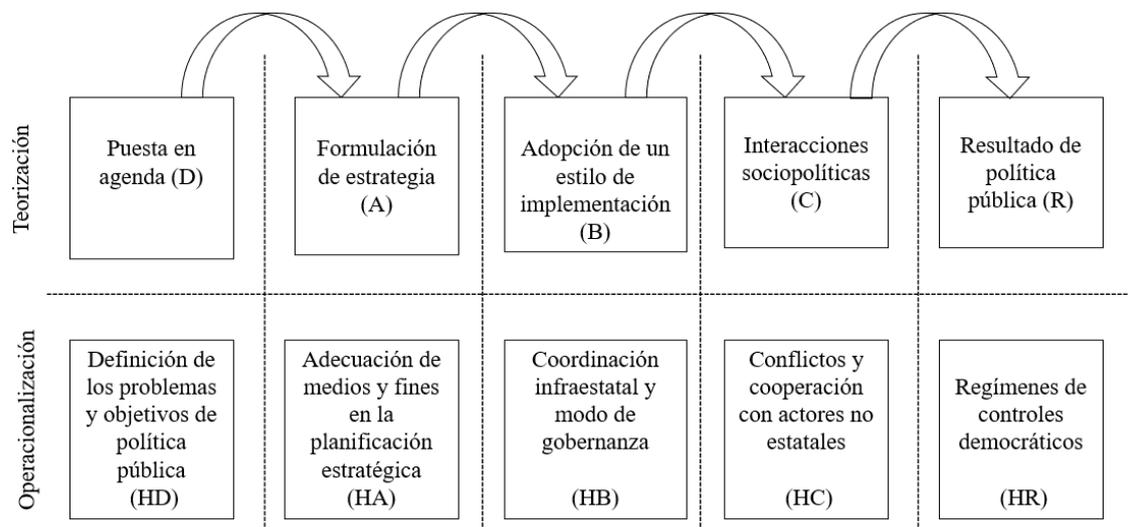
A continuación, se describen de manera general cada uno de los cinco momentos del protocolo, que serán implementados en el curso de la investigación. Los dos primeros se desarrollan en el capítulo 1, el tercero y el cuarto en el capítulo 2 y el quinto en el capítulo 3.

- Paso 1. Teorización

El primer momento del protocolo consiste en formular una hipótesis sobre el funcionamiento del mecanismo causal, a partir del marco analítico del diseño de políticas públicas. Desde el modelo de causalidad como necesidad se confiere un tratamiento ecuánime a la hipótesis principal y a todas las hipótesis alternativas, agrupadas en una única hipótesis alternativa para cada parte del mecanismo, que funciona como contrafactual (Fontaine 2020b).

El mecanismo causal es caracterizado como una fuerza no observable pero detectable empíricamente, que vincula la puesta en agenda de un problema público (D), entendida como una causa, detonante o *explanans*, con un *explanandum* o resultado de política pública (R), sobre el cual las autoridades rinden cuentas. Esto, mediante el tránsito por tres actividades intermedias: la formulación de los instrumentos de política (A), la adopción de un estilo de implementación (B) y las interacciones socio-políticas del gobierno con los actores no estatales (C) (Fontaine 2019, 132; Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022). La hipótesis del mecanismo causal explica operativamente el cambio en las políticas públicas, de manera que es a su vez una teoría del cambio institucional en un nivel más bajo de abstracción.

Ilustración 1.2. Proceso teórico del diseño de políticas públicas



Fuente: Fontaine, Milán y Hernández-Luis (2022, 16).

- Paso 2. Diseño de test empíricos

Al ser transfactual la ontología científica del modelo de causalidad como necesidad, el proceso causal teorizado no se observa directamente. El funcionamiento de las actividades asociadas al mecanismo deja huellas observables que demuestran su existencia. En el segundo momento se especifican las observaciones empíricas que se espera encontrar en un caso para confirmar la hipótesis de investigación, de forma tal que el resultado sería desmentido si esto no sucede o si se encuentra evidencia de la hipótesis alternativa (Fontaine 2020b). Para efectos del análisis de políticas se toman como observaciones empíricas esperadas los

instrumentos de políticas, específicamente la taxonomía NATO propuesta por Hood para clasificar los diversos recursos que movilizan los gobiernos a lo largo del diseño de la política pública, a saber, información, autoridad, tesoro y organización.

Para evaluar el valor probatorio o nivel de confianza posterior⁸ de estas evidencias empíricas se sigue una lógica bayesiana, a partir de una confianza previa o línea base. Para ello se tienen en cuenta dos factores: el grado de certeza de la evidencia, es decir, la probabilidad de encontrarla dada la hipótesis principal, y su grado de singularidad, esto es, la probabilidad de observarla dada la hipótesis alternativa. Según estas combinaciones pueden diseñarse cuatro tipos de pruebas empíricas: paja al viento, pistola humeante, aro y doblemente decisivo, con cuya combinación se busca alcanzar un grado suficiente de saturación para comprobar o falsear la hipótesis (Fontaine 2020b; 2019).

Tabla 1.2. Tipos de test empíricos

	Certeza (es necesario)	Singularidad (es suficiente)
Paja al viento (no prueba nada)	X	X
Pistola humeante	X	✓
Aro	✓	X
Doblemente decisivo (lo prueba todo)	✓	✓

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Fontaine (2020).

- Paso 3. Selección de casos

En el tercer momento se utiliza QCA para operacionalizar la hipótesis principal definiendo los atributos del detonante y del efecto, así como de los elementos conocidos del contexto que influyen en el mecanismo causal. Posteriormente se procede a la verificación de la consistencia y homogeneidad de los casos seleccionados del universo asegurándose de que sean típicos, desviados o inconsistentes respecto a la hipótesis y, en consecuencia, permitan estudiar el mecanismo causal teorizado. Los casos típicos confirman la hipótesis y permiten construir teorías, toda vez que en ellos se evidencia tanto la causa como el resultado; los casos

⁸ El nivel de confianza debería ser mínimo del 95% para que la evidencia sea válida, sin embargo, el valor probatorio de la evidencia varía en función del contexto.

desviados exhiben los atributos del detonante pero no del resultado, por lo cual falsean la hipótesis o demuestran inconsistencias en ella y son útiles para poner a prueba las teorías; los casos inconsistentes cumplen con los atributos del resultado pero no del detonante, así que revelan causas o elementos adicionales que pueden explicar el mismo efecto y conducen a formular nuevas teorías; los casos irrelevantes, por su parte, no son útiles para la investigación porque no permiten probar la relación causal teorizada, ante la ausencia de la causa y el efecto (Fontaine 2020b; 2019).

Tabla 1.3. Tipología de casos en función de su pertenencia al detonante y el resultado

	Causa y/o elementos conocidos del contexto ausentes	Causa y elementos conocidos del contexto presentes
Resultado presente	Caso desviado en consistencia (inconsistente)	Caso típico
Resultado ausente	Caso irrelevante	Caso desviado en cobertura

Fuente: Beach y Rohlfing (2015).

- Paso 4. Análisis de congruencia

Una vez clasificados los casos en función de su pertenencia a los conjuntos del detonante y el resultado del mecanismo, se procede a explorar la confiabilidad de la hipótesis y la consistencia de la selección de casos comparando los caminos seguidos por varios de ellos (al menos dos típicos y dos desviados) (Fontaine 2020b) mediante el estudio de fuentes secundarias. Este método se denomina análisis de congruencia, y

(...) consiste en elaborar una narrativa del proceso en función de una sucesión de eventos e hitos al origen del resultado por explicar. En este caso, la evaluación depende de la comparación de pocos casos (generalmente menos de 10) -sea para explicar similitudes, sea para explicar diferencias-, que dan lugar a patrones explicativos, tendencias, tipos ideales, más no modelos predictivos como los estadísticos (Fontaine 2020a, 52).

- Paso 5. Estudio de caso en profundidad

Después de poner varios casos en perspectiva mediante el análisis de congruencia, se revisa el mecanismo causal en el caso principal, evaluando la evidencia recolectada desde la lógica

bayesiana. En este momento las observaciones empíricas esperadas, previamente teorizadas, se convierten en evidencia que confirma o refuta la hipótesis (Fontaine 2020b). Esto se realiza mediante el método de *process tracing* o reconstitución de procesos, que no solo se trata de construir una narrativa detallada para dar cuenta de un proceso causal “plausible”, sino también de estimar el valor probatorio de los datos empíricos analizados para comprobar que las entidades y actividades que constituyen este proceso conforman un complejo INUS que explica el resultado de política pública (Fontaine 2020a, 53).

1.4. Teorización: de la adopción de la participación ciudadana como objetivo de política a un déficit de su institucionalización.

Situados desde el realismo crítico, Fontaine, Medrano y Narváez (2020) señalan que el diseño de políticas públicas se entiende como el proceso causal que vincula la adopción de objetivos por parte de un gobierno (D) con la producción de un resultado (R), pasando por un mecanismo causal intermedio de tres partes: A, la formulación de una estrategia, B, la adopción de un estilo de implementación, y C, unas interacciones sociopolíticas (2020, 63) (Fontaine 2021). Cada uno de los cinco momentos del proceso se considera una actividad, es decir, aquello que transmite fuerzas o poderes causales a través del mecanismo. Los factores que intervienen en cada una de las actividades (actores, organizaciones, acontecimientos, instituciones, entre otros) se denominan entidades. De esta manera, el diseño de políticas se operacionaliza como una serie de entidades que entran en actividad para producir un resultado de política (Fontaine 2019).

Siguiendo esta propuesta, la hipótesis acuñada en la presente investigación es que el gobierno prioriza el fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política en el marco de los procesos de paz (HD), lo cual lo lleva a crear o adecuar instituciones participativas como parte de su estrategia (HA). Luego adopta un estilo de implementación dirigista (HB), por cuenta del cual tramita coercitivamente los conflictos con los actores de la sociedad civil involucrados en la política (HC), lo que deriva finalmente en un déficit de institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas (HR).

Tabla 1.4. Teorización del mecanismo causal

Proceso teórico	Puesta en agenda (D)	Formulación de estrategia (A)	Estilo de implementación (B)	Interacciones sociopolíticas (C)	Resultado (R)
Hipótesis principal	El gobierno prioriza el fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política en el marco de los procesos de paz (HD)	El gobierno adopta innovaciones participativas en las políticas derivadas de los procesos de paz (HA)	El gobierno asume un estilo de implementación dirigista en las políticas derivadas de los procesos de paz (HB)	El gobierno responde coercitivamente a los conflictos con los actores no estatales en la implementación de las políticas derivadas de los procesos de paz (HC)	Se produce un déficit de institucionalización en la participación ciudadana en las políticas derivadas de los procesos de paz (HR)
Hipótesis alternativa ⁹	El gobierno no prioriza el fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política en el marco de los procesos de paz (-HD)	El gobierno no adopta innovaciones participativas en las políticas derivadas de los procesos de paz (-HA)	El gobierno asume un estilo de implementación participativo en las políticas derivadas de los procesos de paz (-HB)	El gobierno responde colaborativamente a los conflictos con los actores no estatales en la implementación de las políticas derivadas de los procesos de paz (-HC)	Se institucionaliza la participación ciudadana en las políticas derivadas de los procesos de paz (-HR)

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

1.4.1. Puesta en agenda

El punto de partida es la puesta en agenda (D), cuando el gobierno jerarquiza los problemas públicos de acuerdo con sus preferencias programáticas e ideológicas. Si bien esto sucede como resultado de un proceso conflictivo de politización y etiquetado de los problemas sociales por parte de actores diversos, en la propuesta de Fontaine, Medrano y Narváez (2020) se consideran únicamente los cambios que se desencadenan después de que un gobierno

⁹ Aunque a primera vista resulta evidente que la hipótesis alternativa es inconsistente (pues implica la implementación exitosa de un objetivo y unas estrategias de política pública que no fueron adoptadas por el gobierno), es de anotar que esta simplemente constituye la negación individual de cada parte de la hipótesis principal, y que entre sus elementos no existe relación causal alguna que se intente demostrar en la investigación. La única función de la hipótesis alternativa es permitir una discriminación ágil y sistemática de la evidencia recolectada en el tercer capítulo, en aras de determinar si las observaciones empíricas esperadas están o no presentes en el caso estudiado a profundidad. Dado el principio de asimetría del realismo, la investigación solo se propone probar el polo positivo de la hipótesis y no existe correlación entre las variables, en el sentido neopositivista del término.

asume el problema como prioridad y manifiesta su voluntad de ocuparse de él, siendo este el detonante que da inicio al proceso causal.

En este mecanismo causal el detonante es la adopción del fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política. En América Latina esto ocurrió a partir de las décadas de 1980 y 1990. Fenómenos como las crisis económicas, las reformas neoliberales, la agudización de los conflictos armados infraestatales, las dictaduras, e incluso la incapacidad de los gobiernos competitivos que les sucedieron para proveer bienes públicos de forma democrática, acarrearón una crisis de representación y legitimidad que los llevó a explorar nuevas formas de incluir directamente a la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos. Esto fue tanto una necesidad identificada por las élites políticas como una demanda creciente de la ciudadanía (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012) (Avritzer 2010) (Nasi 2001) (Breuer 2011).

Entre todas estas causas, interesa en particular investigar los cambios desencadenados tras la adopción de este objetivo de política pública en el marco de los procesos de paz, entendidos como compromisos democratizadores de los gobiernos para dar una salida institucional a las crisis sociopolíticas y de violencia que amenazan la estabilidad del régimen político. Los gobiernos de Nicaragua, El Salvador, Guatemala, México, Haití y Colombia atravesaron por procesos de paz con grupos armados ilegales entre 1984 y 1997 (Uppsala Conflict Data Program 2022e); con excepción de Colombia, todos hicieron parte también de la tercera ola de transiciones democráticas entre 1978 y 1995 (Mainwaring y Pérez-Linán 2019). En estos casos, así como en otros pocos que han tenido lugar en el transcurso del siglo XXI, la apertura a la participación institucionalizada tiene la capacidad de fortalecer la democracia (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012), abordar las causas subyacentes a los conflictos armados y legitimar los acuerdos de paz para favorecer su apropiación entre la ciudadanía (Mouly 2022). En la medida en que las guerras civiles debilitan el pluralismo y la democracia (Nasi 2001) y, a su vez, la exclusión política y el deterioro democrático son una de sus raíces estructurales en la región (Mouly 2022), estas tres potencialidades de la adopción del objetivo tienen la ventaja de reforzarse mutuamente.

1.4.2. Formulación de estrategia

El primer cambio que se deriva de la puesta en agenda es la formulación de la estrategia de política (A), que consiste en la definición de los medios y recursos que desplegará el gobierno para alcanzar los objetivos priorizados o, lo que es lo mismo, la etapa de instrumentación del diseño de la política. Si bien esta actividad se ubica teóricamente al inicio del mecanismo, la formulación puede variar en el curso del proceso de diseño, conforme el gobierno identifica la necesidad de ajustar la combinación de instrumentos.

En el mecanismo causal teorizado, la adopción del objetivo de política pública por parte de los gobiernos desencadena la creación de instituciones participativas diseñadas con el propósito específico de “aumentar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas” (Smith 2009, 11). En el marco de los procesos democratizadores iniciados en los 80, estas instituciones emergieron y se difundieron ampliamente por toda la región, tanto a nivel de los gobiernos nacionales como locales, e inclusive fueron incorporadas por varios gobiernos en las constituciones (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012) (Breuer 2011).

Estas instituciones han sido ampliamente estudiadas en la literatura académica. Entre muchas otras conceptualizaciones, Fung y Wright (2012) las definen como espacios de Gobierno Participativo con Poder de Decisión -GPPD-; Insunza (2006) como interfaces socioestatales; Zarembeg (2012), como circuitos de representación de la palabra; Smith (2009) y Progrebinschi (2021), como innovaciones democráticas; Chalmers (2000), como regímenes abiertos de participación en red; Hirschman (1981), como voz institucionalizada; y Avritzer (2010), simplemente como instituciones participativas.

Entre todas estas aproximaciones teóricas nos interesa destacar dos de sus elementos distintivos comunes. Primero, que las instituciones participativas no se contraponen a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, sino que la complementan, en la medida en que vinculan a los procesos decisionales a los actores que suelen ser excluidos de las lógicas partidistas y electorales. Segundo, que este tipo de participación no niega la interacción de la sociedad civil con los gobiernos, sino que la considera necesaria para el mejoramiento de la acción pública. Smith captura este carácter innovador y disruptivo de las innovaciones democráticas al señalar que “representan una desviación de la arquitectura institucional tradicional que normalmente atribuimos a las democracias” y “reformulan la naturaleza de las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades políticas” (Smith 2009, 5).

En esa misma dirección, Avritzer refiere se trata de “híbridos entre la participación y la representación, así como entre los actores de la sociedad civil y los del Estado” (Avritzer 2010, 19).

1.4.3. Estilo de implementación

Posteriormente tiene lugar la implementación de la política pública, cuando la estrategia formulada se lleva a la práctica y el gobierno asume las relaciones con los demás actores que participan en la política. Es necesario considerar este relacionamiento en dos direcciones. En primer lugar, en la interacción del gobierno nacional con los gobiernos locales. La coordinación al interior del Estado puede ser “de tipo centralizada (si el gobierno decide controlar la implementación a través de la burocracia a nivel nacional o federal) o descentralizada (si el gobierno opta por delegar parte de la responsabilidad de la implementación)” (Fontaine 2021, 22).

En segundo lugar, en la interacción de los gobiernos con actores no estatales. Las posibilidades teóricas en esta dimensión son un modo de gobernanza jerárquico, “el más cercano al gobierno tradicional, con una distribución vertical del poder en la cual el gobierno ocupa un lugar central y toma decisiones a nombre de otros actores y las impone a la colectividad”; o la cogobernanza o gobernanza horizontal, “un sistema de colaboración entre distintos actores basado en una concepción del Estado como coordinador” (Fontaine 2015, 71). En ese orden de ideas, la intersección entre el tipo de coordinación infraestatal y el modo de gobernanza da lugar a la adopción de un estilo de implementación de la política pública (B), que puede caracterizarse de cuatro maneras:

Una combinación de centralismo y de gobernanza vertical es típico de un estilo de implementación dirigista. Al contrario, una combinación de descentralización y de gobernanza horizontal es característica de un estilo de implementación participativo. Entre estos extremos, la combinación de centralismo y gobernanza horizontal define un estilo voluntarista de implementación; y la combinación de descentralización con una gobernanza vertical define un estilo tecnocrático de implementación (Fontaine 2021, 23).

El mecanismo causal propuesto indica que el gobierno adopta un estilo de implementación dirigista, que marca un quiebre respecto a lo que sería un resultado exitoso del diseño de las políticas públicas participativas. Esto es factible dado que “los procesos de cambio en la

participación rara vez pueden representarse de manera lineal y predecible: en cada espacio institucional abundan las consecuencias y las transformaciones inesperadas” (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012, 22). Una clave interpretativa para explicar su trayectoria es el sistema institucional en el que se inscriben, que condiciona el comportamiento y la interacción de los actores en el marco de las innovaciones democráticas (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012, 11).

Respecto a la coordinación infraestatal, los gobiernos latinoamericanos asumieron la participación ciudadana como objetivo de política pública en el marco de los procesos de descentralización administrativa, política y fiscal del Estado en la década de los 80, “como una forma para mejorar los servicios públicos locales, en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades” (Zurbriggen 2011, 49). Sin embargo, como identifica Cravacuore, durante la primera década del siglo XXI inició una tendencia hacia la recentralización administrativa en países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México, Nicaragua y República Dominicana, que, aunque emergente, amenaza con revertir algunos de los logros alcanzados en la región tras treinta años de autonomía de las entidades territoriales. Entre las principales implicaciones de este fenómeno se destacan la limitación del papel de los gobernantes locales en las políticas públicas y el debilitamiento de los procesos de participación ciudadana, que no logran “erigirse como contrapeso a estas restricciones autonómicas” (Cravacuore 2014).

En cuanto al modo de gobernanza, algunas experiencias en la región demuestran que las instituciones participativas encuentran sus límites al enfrentar patrones de relacionamiento entre sociedad civil y Estado clientelistas, corporativistas y partidistas¹⁰ (Chalmers 2000), que están arraigados en las prácticas de los actores y cuya institucionalización no logra revertirse o contrarrestarse (Canto 2012) (Zurbriggen 2011) (Echeverría 2011) (Montecinos 2012). Inclusive “existe un intenso debate sobre si los mecanismos de participación contribuyen a menoscabar” esas relaciones o más bien a reforzarlas, toda vez que pueden “proveer nuevos pretextos para reconstruir viejos patrones” (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012, 26).

¹⁰ Para Chalmers (2000) existe un conjunto de instituciones que median las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones clásicas de la democracia representativa donde tiene lugar la toma de decisiones, denominadas regímenes de participación. Los regímenes tradicionales de participación son tipos ideales de instituciones de tipo clientelista, corporativista y partidista, en los que los vínculos tienen lugar a través de contactos personales entre patrón y cliente, organizaciones formales y partidos políticos, respectivamente.

1.4.4. Interacciones sociopolíticas

En el proceso de diseño de políticas públicas los actores no estatales ejercen un rol más complejo que el de simples beneficiarios o receptores pasivos de la acción racionalizadora del Estado. Al contrario, interactúan con las autoridades y reaccionan frente a sus actuaciones en un proceso dinámico y no exento de conflicto; a su vez, el gobierno asume su comportamiento y responde a él de forma colaborativa o coercitiva (Fontaine 2021, 22). Este intercambio de reacciones se teoriza en el mecanismo causal como la actividad de interacciones sociopolíticas (C). El mecanismo causal esta entidad indica que los gobiernos dan un tratamiento coercitivo a los conflictos que surgen con la sociedad civil en el marco de las políticas públicas. Estos conflictos pueden estar asociados a tensiones o contradicciones de vieja data entre los actores que integran el sector de política; o bien, derivarse de las decisiones que toman y los comportamientos que asumen en el curso de la implementación de la nueva política.

Contrario a la creencia popular, los conflictos no tienen una naturaleza inherentemente negativa y son fundamentales para el cambio y la innovación social (Mouly 2022, 14) (Klein 2017). Por ejemplo, en el sector de política de desarrollo territorial André Torre refiere que los conflictos por el uso del espacio fortalecen la gobernanza y la democracia local. Dan lugar a deliberaciones públicas sobre las diferentes visiones del desarrollo local, visibilizan las reacciones de adaptabilidad o rechazo de los actores a los cambios e innovaciones territoriales y favorecen la reconfiguración de las redes de política, permitiendo, por ejemplo, la inclusión de actores marginados y su incidencia en la toma de decisiones o la contención de quienes monopolizan ese proceso, así como la generación de acuerdos legítimos para la gestión del territorio y sus recursos (Torre 2016).

No obstante, factores como la asimetría de poder o de recursos entre la sociedad civil y el gobierno, o los discursos y prácticas políticas de los actores asociados al centralismo o a regímenes de interacción no participativos (clientelismo, partidismo, corporativismo), pueden derivar en un tratamiento coercitivo de dichos conflictos por parte del gobierno. Esto impide aprovechar su potencial transformador y puede dar lugar a la salida o exclusión de actores de la arena de política (Hirschman 1981).

1.4.5. Resultado

Por último, todo este proceso deriva en la producción de resultados de política pública (R), de los cuales el gobierno es responsable y rinde cuentas frente a la sociedad. En nuestro caso, el resultado esperado después de la activación del detonante y la ocurrencia de las entidades A, B y C es la producción de un déficit de institucionalización de la participación ciudadana. Desde el neoinstitucionalismo se entiende a las instituciones como normas con mayor o menor grado de formalidad que condicionan el comportamiento de los actores individuales y colectivos y se estabilizan o adquieren resiliencia a lo largo del tiempo. De acuerdo con Lowndes y Roberts, operan a través de reglas (formales), prácticas (informales) y narrativas de apoyo que les otorgan legitimidad; la combinación de estos tres elementos establece límites y oportunidades que moldean el comportamiento político de los actores (Lowndes y Roberts 2013).

Para estos autores, las instituciones pasan por procesos de diseño, es decir, son manipuladas de manera intencional por los actores en función de sus intereses normativos y con miras a la consecución de objetivos puntuales. En sus palabras, “el cambio institucional no ocurre por sí solo; se basa en la agencia humana” (Lowndes y Roberts 2013). Esto sucede mediante las estrategias de "recordar", "pedir prestado", "compartir" y "olvidar"¹¹ que, aplicadas sobre diversas capas de reglas, prácticas y narrativas, pueden dar lugar a procesos de cambio y/o estabilidad de los arreglos institucionales, a través de los cuales los actores tratan de posicionar y mantener sus intereses y valores (Lowndes y Roberts, 2013).

Así, el entorno institucional en el que se anidan las innovaciones democráticas es determinante para su institucionalización. Siguiendo a Klein,

La acción socialmente innovadora está enmarcada por un contexto institucional que puede serle favorable o desfavorable, que actúa a veces como un estímulo y a veces como un

¹¹ En términos de los autores, recordar implica activar recursos institucionales que fueron usados y abandonados en el pasado, en función de nuevos objetivos; el préstamo o endeudamiento sucede cuando un mismo actor que participa en diferentes entornos institucionales transfiere experiencias de un escenario a otro; compartir también implica una transferencia de repertorios, pero desde actores que operan en entornos externos; el olvido institucional, por su parte, opera en una dirección contraria a las otras tres estrategias de diseño institucional, pues supone dejar de mantener o reforzar las instituciones existentes de manera deliberada. Esta última estrategia da lugar a procesos de desinstitucionalización, que son particularmente difíciles de conseguir en la medida en que las instituciones formales están soportadas en prácticas informales y narrativas de apoyo arraigadas que se resisten al olvido (Lowndes y Roberts, 2013).

obstáculo, y a menudo como los dos, cuando varios subconjuntos institucionales estructurados de manera diferente actúan de forma concurrente (Klein 2017, 24).

La implementación de las instituciones participativas supone una competencia con instituciones formales e informales contrarias que, como ya se vio, están profundamente arraigadas en el comportamiento político tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Por eso, es necesario que el gobierno, como responsable de la política, emprenda un ejercicio consciente de diseño para favorecer un cambio institucional. Sin embargo, las entidades B y C del mecanismo indican que dicho cambio no ocurre.

El resultado esperado del mecanismo es que, dado que no se transforman los arreglos institucionales tradicionales que regulan las “mediaciones entre sociedad y gobierno”, no se estabiliza con suficiencia un entorno habilitante “para que los distintos sujetos sociales influyan en las políticas públicas con base en sus diversos intereses y valores” (Canto 2012, 28). En consecuencia, las innovaciones democráticas derivan en un simple “mecanismo de legitimación de procesos de concentración de poder” (Echeverría 2011, 46), que es “frágil a los cambios electorales y no logra trascender en el entramado institucional de decisión de las políticas públicas locales” (Montecinos 2012, 62). Además, dado que la innovación social (en este caso, la innovación democrática) no solo es condicionada por el entorno institucional, sino que también incide sobre él (Klein 2017, 22), este déficit de institucionalización profundiza las debilidades de la democracia y favorece condiciones para la continuidad de los conflictos armados. Es decir, no se cumple con el objetivo de política planteado por los gobiernos e, incluso, se agrava el problema público que lo originó.

1.5. Diseño de test empíricos: los instrumentos de política pública como huella del mecanismo causal.

El segundo momento del protocolo de investigación consiste en definir las observaciones empíricas esperadas que, de encontrarse en el estudio de caso a profundidad, se tomarían como manifestaciones observables de los poderes causales no observables pero detectables del mecanismo causal. En el diseño de políticas públicas las observaciones empíricas esperadas están dadas a partir de los instrumentos de política pública, es decir, los recursos que moviliza el gobierno para alcanzar sus objetivos de política pública, según la taxonomía

NATO teorizada por Hood (Peters 2018; Fontaine 2019). Según Howlett (2011), retomado por Fontaine (2015), los instrumentos de política pública tienen dos dimensiones:

La dimensión sustantiva (sistémica) (...) alude a la manera en que un gobierno cambia o controla la producción y la distribución de bienes y servicios a través de las conductas sociales. (...) La dimensión procedimental (...) alude a la manera por la cual un gobierno influencia las relaciones entre el Estado y los actores no-estatales. Los instrumentos procedimentales sirven para promover o limitar las interacciones sociales (Fontaine 2015, 161).

Los instrumentos de nodalidad o información “Son esfuerzos para usar el conocimiento y datos disponibles para el gobierno para influenciar el comportamiento de los actores (...) y/o obtener información para promover sus metas y ambiciones”. En su dimensión sustantiva un buen ejemplo son las campañas informativas y pedagógicas, que usan la “información para afectar directa o indirectamente el comportamiento de los actores”. En su dimensión procedimental buscan “Afectar el proceso de la política mediante el control y la provisión selectiva de información”, siendo un buen ejemplo las leyes que regulan el derecho a la transparencia y el acceso a la información pública (Howlett 2011).

Los instrumentos de organización se definen como el “uso de instituciones y personal gubernamental para afectar el resultado y el proceso de cambio de la política pública, usualmente operando en estructuras creadas y controladas por el gobierno”. En su dimensión sustantiva repercuten en la producción y consumo-distribución de bienes y servicios; y en la dimensión procedimental se orientan a “redirigir los esfuerzos e interacciones gubernamentales” con los demás actores que integran una red de política”, bajo el liderazgo de funcionarios del gobierno. Algunos ejemplos de este tipo de instrumentos son la creación o reestructuración de agencias estatales, así como la entrega de bienes y servicios por parte de los funcionarios (Howlett 2011).

En su dimensión sustantiva, los instrumentos de autoridad se refieren a la capacidad del gobierno de “dirigir o encaminar al grupo meta en la dirección deseada a través del uso real o percibido de” castigos y/o incentivos, haciendo uso de su poder de coerción y monopolio legítimo de la violencia. Estas estrategias de regulación se dan principalmente a través de la expedición de leyes o la delegación del poder regulatorio de ciertas actividades de la sociedad civil en terceros. En cuanto a su dimensión procedimental, se dispone del “ejercicio de la autoridad gubernamental para reconocer o proveer un tratamiento o acceso preferencial de

ciertos actores -y en consecuencia desconocer a otros- al proceso de la política” (Howlett 2011). Un ejemplo de ello es justamente la creación de instancias de participación a través de normas formales para regular la intervención de actores no estatales en el diseño de las políticas públicas.

Los instrumentos de tesoro sirven en su dimensión sustantiva para “financiar la prestación directa de servicios” por parte del gobierno y orientar de esta forma el comportamiento de individuos y organizaciones, bien sea con dinero o equivalentes o mediante la fijación de impuestos. En su dimensión procedimental, buscan “alterar o controlar la articulación de intereses” incentivando o castigando “la formación de asociaciones”. De esta manera alteran la naturaleza del proceso de política pública “recompensando a los amigos del gobierno y castigando a los enemigos con diferentes tipos de financiación o penalidades” (Howlett 2011).

A partir de esta caracterización, la tabla a continuación desagrega las observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal teorizado, incluyendo para cada entidad los cuatro tipos de instrumentos, que se toman en conjunto como condiciones INUS¹² y huellas observables que se rastrearán posteriormente en el estudio de caso a profundidad.

Tabla 1.5. Observaciones empíricas esperadas.

	Puesta en agenda (D)	Formulación de estrategia (A)	Estilo de implementación (B)	Interacciones sociopolíticas (C)	Resultado (R)
Hipótesis	El gobierno prioriza el fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política en el marco de los procesos de paz	El gobierno adopta innovaciones participativas en las políticas derivadas de los procesos de paz	El gobierno asume un estilo de implementación dirigista en las políticas derivadas de los procesos de paz	El gobierno responde coercitivamente a los conflictos con los actores no estatales en la implementación de las políticas derivadas de los procesos de paz	Se produce un déficit de institucionalización en la participación ciudadana en las políticas derivadas de los procesos de paz

¹² “Una condición INUS se caracteriza por cuatro aspectos: A) Forma parte de una configuración de condiciones que es suficiente para producir el resultado. B) Esta configuración, sin embargo, no es necesaria para producir el resultado, puesto que puede haber otras configuraciones que también conduzcan a él. C) La condición INUS no es suficiente por sí misma para producir dicha configuración suficiente pero innecesaria, puesto que por definición deberá estar combinada con otras condiciones. D) Sin embargo, al mismo tiempo, la condición INUS es necesaria para producir la configuración suficiente pero innecesaria, puesto que, conceptualmente, sin ella la configuración no podría existir” (Medina, y otros 2017, 45).

Nodalidad	El gobierno informa a la sociedad que la participación ciudadana es un componente central del proceso de paz y sus políticas derivadas	El gobierno habilita canales para el intercambio de información con actores no estatales en las políticas derivadas de los procesos de paz, a través de innovaciones participativas	No hay intercambio de información para la toma de decisiones entre los actores estatales y de sociedad civil que participan en la implementación de las políticas derivadas de los procesos de paz	El gobierno emite mensajes hostiles respecto a los actores no estatales que participan en las políticas derivadas de los procesos de paz y utiliza con fines sancionatorios la información que estos le proporcionan	No se estabilizan en el tiempo canales formales para el intercambio de información entre sociedad civil y Estado en las políticas públicas derivadas de los procesos de paz, sino que persisten canales informales y contenciosos
Autoridad	El gobierno manifiesta su voluntad de implementar ajustes normativos que faciliten la participación de actores de la sociedad civil en el proceso de paz y sus políticas derivadas	El gobierno expide normas que regulan el funcionamiento de las innovaciones participativas en las políticas derivadas de los procesos de paz	El gobierno adopta unilateralmente las normas que regulan las políticas derivadas de los procesos de paz	El gobierno castiga el comportamiento de los actores de la sociedad civil que participan en las políticas derivadas de los procesos de paz cuando este no se alinea con sus expectativas	El gobierno no genera garantías jurídicas ni de seguridad estables para la participación de los actores de la sociedad civil en las políticas derivadas de los procesos de paz
Tesoro	El gobierno manifiesta su voluntad de financiar la participación de actores de la sociedad civil en el proceso de paz y sus políticas derivadas	El gobierno asigna un presupuesto para el funcionamiento de las innovaciones participativas en las políticas derivadas de los procesos de paz	El gobierno administra de forma centralizada y vertical el presupuesto asignado a las políticas derivadas de los procesos de paz	La ejecución presupuestal del gobierno no coincide con las expectativas y demandas de los actores de la sociedad civil que participan en las políticas derivadas de los procesos de paz	No se estabiliza en el tiempo la transparencia fiscal en las políticas derivadas de los procesos de paz, lo que obstaculiza el control social
Organización	El gobierno manifiesta su voluntad de implementar reformas administrativas para viabilizar la participación de actores de la sociedad civil en el proceso de paz y sus políticas derivadas	El gobierno designa organizaciones gubernamentales como responsables de la implementación de políticas derivadas de los procesos de paz y les asigna funciones de promoción de la participación ciudadana	Las organizaciones gubernamentales implementan las políticas derivadas de los procesos de paz de forma centralizada y no se coordinan eficazmente con otros sectores de política estratégicos	La descoordinación infraestatal genera enfrentamientos violentos entre el gobierno y los actores de la sociedad civil que participan en las políticas derivadas de los procesos de paz	Las organizaciones gubernamentales no cumplen las funciones de promoción de la participación que les fueron asignadas en el marco de las políticas derivadas de los procesos de paz y pierden legitimidad

Fuente: Elaborado por la autora.

Capítulo 2. Selección de casos y análisis de congruencia

2.1. Conceptualización y operacionalización del detonante y el resultado del mecanismo causal

El tercer paso del protocolo consiste en utilizar QCA de manera exploratoria para comparar ágil y sistemáticamente toda la población de casos y reconocer patrones que permitan determinar la existencia de una relación causal entre el detonante y el resultado del mecanismo (Thomann 2020). Es decir, “establecer si la presencia y ausencia de la causa marcan una diferencia en la presencia y ausencia del resultado” (Rohlfing y Schneider 2018). Además, este ejercicio posibilita la construcción de una población de casos homogénea y delimitada para llevar a cabo la investigación, a partir de conjuntos dicotómicos que indican la pertenencia de los casos a los conceptos teóricos de la causa (C) y el resultado (R) (Moller y Skaaning 2016). Este método “combina el razonamiento teórico de conjuntos con el análisis de una tabla de verdad” (Rohlfing y Schneider 2018) y la minimización lógica, en aras de “representar todas las configuraciones lógicamente posibles de las condiciones [... e] identificar la expresión más corta posible de configuraciones que implican el resultado (Thomann 2020).

De acuerdo con Eva Thomann (2020), un primer momento de QCA consiste en conceptualizar y operacionalizar el detonante y el resultado del mecanismo causal. En la investigación basada en casos la conceptualización es el proceso por el cual un concepto abstracto que puede tener múltiples significados se traduce en un concepto causal más preciso que puede ser observado empíricamente, sin perder la esencia de su significado teórico. A diferencia de las investigaciones fundamentadas en una concepción probabilística de la causalidad, es la relación causal teorizada la que orienta la conceptualización de C y R, de manera que solo interesa definir los conceptos en términos de los atributos que son relevantes para el funcionamiento del mecanismo causal. Dado que en el realismo la concepción de la causalidad es determinista y asimétrica, solo es necesario hacer este procedimiento con el polo positivo de los conceptos, pues no se da por sentada la existencia de una relación causal equiparable entre la ausencia de la causa y la ausencia del resultado, ni es propósito de la investigación explicarla (Beach y otros 2016a).

A la hora de definir un concepto es fundamental que sus atributos guarden coherencia y sean productivos respecto a la relación causal que se está investigando en una determinada población de casos. Siguiendo una concepción de la causalidad como necesidad interesa

definir los conceptos en términos de los atributos sin los cuales el mecanismo causal no funcionaría. En ese orden de ideas, la operacionalización de C responde a la pregunta “¿qué atributos del concepto teórico pueden ser la causa del resultado o desencadenar el mecanismo?” y para definir R es pertinente examinar “¿qué atributos definen el resultado como algo que puede ser causado por una causa determinada?” (Beach y otros 2016a).

En la conceptualización pueden incluirse cuantos atributos sean necesarios para capturar las propiedades causalmente relevantes del concepto teórico. En caso de añadir más de un atributo, estos deben estar relacionados entre sí de forma lógica mediante los operadores booleanos Y, cuando se trate de relaciones de necesidad y suficiencia; O, para relaciones de semejanza familiar; o Y/O para relaciones radiales. De esta manera se aumenta o reduce la intensión y extensión de los conceptos en función de la pregunta de investigación, mantenido en cuanto sea posible la homogeneidad causal y evitando el estiramiento conceptual.

Una vez definidos los atributos del concepto causal y la estructura de la relación que guardan entre sí, el paso a seguir es medir sus manifestaciones observables para determinar la pertenencia de casos de la vida real al concepto y clasificar la población de casos de la investigación. Es este proceso el que se conoce como operacionalización. Dada la ontología científica transfactual del realismo, partimos del hecho de que no es posible reconocer directamente los atributos en los casos de la vida real, sino que inferimos su presencia a partir de las huellas o manifestaciones observables que dejan. Al igual que los atributos guardan coherencia con el concepto causal abstracto, es importante garantizar la consistencia entre el atributo y su manifestación observable, en el sentido de que esta capture aquello causalmente relevante del concepto y no lo enrezezca con información irrelevante. Esto también se justifica en el hecho de que “la medida no está analíticamente separada del concepto, sino que es parte del mismo” A diferencia de las investigaciones basadas en la varianza, “buscamos acercarnos al concepto en sí, no a un proxy asociado a él” (Beach y otros 2016b).

La medición de las manifestaciones observables de los atributos consiste en definir umbrales cualitativos que marcan los niveles mínimos a partir de los cuales se puede considerar que un caso pertenece al concepto y donde, por tanto, “entran en acción las propiedades causales del mecanismo” (Beach y otros 2016b). De esta manera se captan diferencias y similitudes entre los casos reales y se agrupan en conjuntos mutuamente excluyentes (presencia/ausencia).¹³

¹³ En la investigación se recurre al Análisis Cualitativo Comparado nítido (*crisp-set QCA*) y no al difuso (*fuzzy-set QCA*) porque el primero permite la clasificación dicotómica de los casos en conjuntos de pertenencia y no pertenencia completa al detonante y el resultado del mecanismo causal. “La lógica difusa, [en cambio,] propone

De acuerdo con Thomann, en QCA este procedimiento se denomina calibración y consiste en traducir los fenómenos sociales a conjuntos que establezcan mediante umbrales una diferencia de grado entre la pertenencia y la no pertenencia de los casos (Thomann 2020).

Beach y otros (2016a; 2012b) reconocen que este ejercicio supone un grado de subjetividad e interpretación del investigador, así como incertidumbre respecto a la validez de las manifestaciones observables, por lo cual “en la operacionalización siempre hay un empobrecimiento del concepto teórico” (Beach y otros 2016b) con el que se debe lidiar y que se compensa siendo transparentes y claros en las elecciones que se hacen en el curso de la investigación. Así mismo, los autores coinciden con Thomann en que la operacionalización de los conceptos y la calibración de conjuntos en QCA tienen una naturaleza iterativa, pues implican un ir y venir constante entre la teoría y las aproximaciones conceptuales previas a los casos, por un lado, y la práctica o el conocimiento empírico de los casos reales, por el otro (Thomann 2020; Beach y otros 2016a, 2016b). Los apartados a continuación reflejan de alguna manera estas características del proceso.

2.1.1. Detonante: el gobierno adopta el fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política en el marco de los procesos de paz.

Los estudios de paz y conflicto analizan “las situaciones de conflicto, en especial de conflicto armado, y las intervenciones en estas situaciones para evitar que escalen los enfrentamientos violentos o prevenir que un conflicto se vuelva armado y fomentar la paz”. Si bien hay diversas definiciones, en esta disciplina se entienden los conflictos de manera general como “la oposición real o percibida de objetivos entre dos o más individuos o grupos”. Para Johan Galtung, autor referente en la materia, los conflictos están compuestos por las actitudes (percepciones o emociones), comportamientos y contradicciones (intereses o objetivos en disputa) de las partes, de manera que tienen dimensiones materiales, comportamentales y subjetivas (Mouly 2022, 14-15).

Dentro todos los tipos de conflictos que se pueden presentar en una sociedad y las diversas formas de categorizarlos como objeto de estudio, son de interés para esta investigación los

que es preciso dar acomodo a casos que por su naturaleza o por la naturaleza de los conjuntos, quedan en una posición intermedia”, para lo cual crea subconjuntos con distintos intervalos o grados de pertenencia al detonante y el resultado, considerados como variables continuas (Mejía 2021, 7). Aunque el segundo tipo de QCA puede dar lugar a inferencias causales más complejas, requiere una mayor inversión de recursos analíticos, innecesaria en esta etapa de la investigación en la que solo se busca una aproximación inicial a la población de casos para la construcción de una tipología.

conflictos armados internos o infraestatales. Según Cécile Mouly, un conflicto se considera armado cuando las contradicciones que lo originan son políticas y no meramente criminales, de manera que lo que está en disputa es el control del gobierno, el territorio y sus recursos, o el cambio en las políticas públicas (Mouly 2022, 20). La Escuela de Cultura de Paz de la Universidad de Barcelona agrega a estos intereses las demandas de autodeterminación o aspiraciones identitarias de los pueblos y sitúa las contradicciones respecto al gobierno y las políticas públicas en un marco estructural más amplio de “oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado”. También incluye en los atributos del concepto un “uso continuado y organizado de la violencia” en el comportamiento de las partes, que afecta gravemente el territorio y la seguridad humana (Escola de Cultura de Pau 2022, 19). Por su parte, un conflicto es interno cuando las partes enfrentadas y sus aliados pertenecen a un mismo Estado, bien sea que se trate de las fuerzas oficiales de seguridad o grupos armados no estatales que las confrontan o luchan entre sí. Aunque es preciso tener en cuenta que esta distinción tiene propósitos meramente analíticos, pues en la práctica el origen y dinámica de los conflictos infraestatales están influenciados por factores transnacionales (Mouly 2022, 21).

Los conflictos se tornan problemáticos cuando no se habilitan dichos escenarios de diálogo y los actores recurren a comportamientos violentos para resolver sus contradicciones.

El supuesto central de los estudios de paz y conflictos es que la violencia es negativa porque afecta a las personas o grupos de personas. Los conflictos violentos son conflictos que se expresan de forma violenta, en el sentido de la violencia directa,¹⁴ y, por tanto, tienen una connotación negativa. No obstante, si se logra abordar la oposición real o percibida de objetivos sin recurrir a la violencia directa, se puede transformar un conflicto de forma pacífica (Mouly 2022, 18).

Galtung propone el mantenimiento (*peacekeeping*, asociado a los comportamientos), establecimiento (*peacemaking*, relativo a las actitudes) y construcción de la paz (*peacebuilding*, referente a las contradicciones que originan los conflictos) como formas complementarias de intervenir las tres dimensiones de las situaciones de conflicto que han escalado a la violencia y fomentar la paz. La conceptualización del detonante del mecanismo

¹⁴ Galtung identifica tres formas de violencia complementarias entre sí. “La violencia directa es el fenómeno por el cual un individuo o grupo inflige sufrimiento físico o psicológico a otro individuo o grupo de forma directa (...). La violencia estructural, en cambio, es indirecta. Es la violencia que se encuentra en las estructuras [formales o informales] desiguales de una sociedad, las cuales niegan a ciertos grupos derechos importantes como la libertad de expresión o derechos socioeconómicos, impidiéndoles satisfacer sus necesidades humanas básicas (...) La violencia cultural es la que se encuentra en los discursos y símbolos que legitiman la violencia directa y estructural” (Mouly 2022, 16).

causal se enmarca en la segunda de ellas, cuyo objetivo es transformar “los aspectos psicológicos del conflicto” para “lograr un acuerdo entre las partes a través de métodos pacíficos o no violentos” (Mouly 2022, 37-38).

Además de la mediación y el arbitraje, los procesos de negociación son uno de los principales métodos para el establecimiento de la paz, donde “dos o más partes dialogan para tratar de alcanzar un acuerdo en torno a temas en los cuales consideran que tienen objetivos contrapuestos” (Mouly 2022, 130), pues comparten el interés de encontrar una solución aceptable para ambas (Churchman 2022, 861). En particular, son de interés para la investigación las negociaciones integradoras, que, como alternativa a las tradicionales negociaciones distributivas (*win-lose*), buscan concertar propuestas equitativas que satisfagan las necesidades e intereses de todas las partes involucradas (*win-win*), dado que se respetan entre sí y conceden especial importancia a los asuntos en juego (Mouly 2022, 130) (Churchman 2022).

Como señala Mouly, las negociaciones de paz son procesos graduales, en el marco de los cuales los actores pueden llegar a acuerdos parciales mientras incrementan su confianza en la contraparte y en el proceso mismo. Una vez concluida la negociación, los acuerdos parciales o integrales alcanzados dan lugar a las etapas de desenlace y posconflicto, donde las relaciones entre las partes mejoran y la violencia directa entre ellas disminuye hasta cesar (Mouly 2022, 133, 72). Así, los acuerdos de paz se conceptualizan de manera amplia como

(...) cualquier instrumento textual producido en un proceso destinado a poner fin o prevenir un conflicto armado entre dos o más partes. Tal tipología se extiende desde protocolos, principios, marcos y memorandos, en un extremo, hasta acuerdos de tema único y limitado y acuerdos integrales, en el otro (Quinn y Echavarría Álvarez 2022, 923).

En ese orden de ideas, un primer momento de la operacionalización del detonante del mecanismo causal consiste en identificar los acuerdos para el establecimiento de la paz alcanzados en los países de América Latina para intervenir conflictos armados infraestatales (D1). Para ello, se optó por contrastar la información disponible en las bases de datos Peace Agreements Database del portal UN Peacemaker del Departamento de Asuntos Políticos y Construcción de Paz de la ONU (D1_a), Peace Agreement Dataset del Uppsala Conflict Data Program (UCDP) de la Universidad de Uppsala (Suecia) (D1_b), y Peace Accords Matrix Implementation Dataset (PAM) del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos) (D1_c).

La primera base de datos “incluye acuerdos de paz para conflictos armados que han estado activos entre 1975 y 2021”, entendiendo un proceso de paz como “un acuerdo formal entre al menos las dos principales partes enfrentadas en un conflicto, que aborda la incompatibilidad en disputa, ya sea resolviéndola total o parcialmente, o delineando con claridad el proceso mediante el cual las partes en conflicto planean regularla” (Högbladh 2022, 2). Aunque la base de datos clasifica los acuerdos en función de varios criterios, las categorías no son causalmente relevantes para la investigación, así que se toma la definición más general. La segunda también adopta una noción amplia de los documentos considerados acuerdos de paz infraestatales, que a nivel mundial comprenden el periodo 1947-2016. La tercera, por su parte, es más exigente y solo incluye los acuerdos de paz integrales (Comprehensive Peace Accords -CPA-) firmados en el mundo a partir de 1989, es decir, aquellos que

(...) provienen de un proceso de negociación que incluyó tanto (a) a las partes principales del conflicto, como (b) las cuestiones sustantivas subyacentes a la disputa principal. Una “parte principal” es un grupo que puede alterar el resultado del proceso de paz para bien o para mal (Darby y MacGinty 2003, p. 7). Los temas “sustantivos” son aquellos que representan las principales áreas de conflicto entre las partes. En términos generales, los CPA son más inclusivos y sustantivos que otros tipos de acuerdos y representan el punto final de un proceso de negociación. Suelen incorporar o subsumir acuerdos parciales previamente negociados e iniciar un proceso de implementación plurianual mediante el cual se ponen en práctica las reformas del acuerdo (Quinn y Echavarría Álvarez 2022, 924).

De la triangulación de estas tres fuentes de información se identifican 106 acuerdos de paz suscritos en 8 países latinoamericanos entre 1984 y 2016 (ver anexo 1), que agrupados dan lugar a 9 procesos de negociación en el marco de al menos 7 conflictos armados infraestatales, como se desagrega en la tabla a continuación.

Tabla 2.1. Procesos de paz en América Latina (1984-2016)

N	Caso	Años	Diadas negociadoras - conflicto armado
1	Colombia	1984-2002	Gobierno de Colombia – EPL M19 FARC ELN PCC-ML PRT MAQL Comandos Ernesto Rojas Frente Francisco Garnica MIR-COAR ERG

2	Colombia	2012-2016	Gobierno de Colombia - FARC
3	El Salvador	1986-1994	Gobierno de El Salvador - FMLN
4	Guatemala	1986-1996	Gobierno de Guatemala - URNG
5	Haití	1992-1993	Gobierno de Haití – Facción militar (fuerzas de Raol Cédras)
6	Honduras	2009	Las bases de datos no lo especifican
7	México	1995-1996	Gobierno de México - EZLN
8	Nicaragua	1989-1997	Gobierno de Nicaragua - Contras
9	Panamá	2012	Gobierno de Panamá - Autoridad Tradicional de la Comarca Ngabe-Bugle

Fuente: Elaboración propia a partir de Uppsala Conflict Data Program (2022e) y Peace Agreements Database (United Nations Peacemaker 2019).

Ahora bien, “desde los estudios de paz, el origen de los conflictos armados se encuentra en las estructuras y, por consiguiente, para lograr una paz duradera (paz positiva),¹⁵ es necesario abordar estas raíces estructurales”, de lo contrario las negociaciones dan lugar a lo que Höglund y Söderberg denominan una “paz no resuelta”, que no trata a profundidad las contradicciones que originan el conflicto y, en ese sentido, lo perpetúan (Mouly 2022, 35, 24). En la medida en que esta premisa se ha ido consolidando en los ejercicios prácticos de negociación, son cada vez más los acuerdos de paz contemporáneos que tienen una agenda amplia e incluyen reformas políticas, sociales, económicas, en complemento a las tradicionales y limitadas disposiciones militares y de seguridad de los acuerdos del siglo XX (Quinn y Echavarría Álvarez 2022).

Así, dentro de la variedad de provisiones contenidas en los acuerdos de paz identificados, son causalmente relevantes en la conceptualización del detonante del mecanismo causal aquellas referidas al fortalecimiento de la participación ciudadana y la democratización de las sociedades en conflicto, pues indican la adopción de este tema como prioridad y objetivo de política por parte de los gobiernos. Si bien no hay consenso en la literatura académica sobre el significado de la participación, Manuel Canto identifica algunos atributos comunes a diversas definiciones, resaltando en particular el cambio en las formas de interacción entre el gobierno y la sociedad civil, donde el primero ya no monopoliza la toma de decisiones públicas, sino que la ciudadanía interviene para influir en las estructuras de gobierno y las políticas públicas que le afectan, de acuerdo a sus intereses y necesidades, para lo cual dispone de una serie de instrumentos e instituciones con mayor o menor grado de formalidad (Canto Chac 2012).

¹⁵ Galtung distingue entre una paz negativa, asociada a la ausencia de violencia directa, y una paz positiva, de alcances más amplios y estructurales, que implica además la ausencia de violencia estructural y cultural (Mouly 2022, 23).

Las bases de datos UCDP de la Universidad de Uppsala y PAM del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz clasifican las disposiciones de los acuerdos en función de los sectores de política a los que pertenecen, lo que resulta útil para la operacionalización de este atributo causal del detonante. La primera incorpora la variable agregada *pol_prov* para determinar si los acuerdos de paz contienen alguna disposición política (derecho del grupo rebelde a transformarse en partido político o integrarse al gobierno o al servicio civil, celebración de elecciones o reformas al sistema electoral, realización de diálogos nacionales para abordar las contradicciones en disputa, o una amplia distribución del poder en un nuevo gobierno) (Högbladh 2022, 5). De manera similar pero más acotada, la variable *elect_prov* de la segunda base de datos indica si los acuerdos incluyen reformas electorales o de los partidos políticos, entendidas como “cambios al sistema electoral que afectan las oportunidades de participación de individuos y partidos, permitiendo que los grupos rebeldes se conviertan en partidos políticos activos” (Joshi y Quinn 2015, 23).

Si bien estos indicadores se relacionan principalmente con el componente representativo de la democracia, tienen la ventaja de estar sistematizados por fuentes autorizadas y permitir la comparación ágil entre casos, según demanda el QCA, además, reflejan de manera general la intención de los gobiernos de ampliar los procesos de toma de decisiones públicas a la participación de otros actores, como parte de su compromiso con la construcción de paz. Esta característica del indicador es de especial relevancia para la intervención de los conflictos armados, cuya naturaleza, como ya se argumentó, es política. La tabla a continuación clasifica la pertenencia de los casos al detonante a partir de este criterio. Como se observa, todos los procesos de negociación “macro” identificados en la tabla 2.1 contemplan en sus acuerdos de paz disposiciones relativas a la participación ciudadana; dado que los casos de Panamá y Honduras no están incluidos en las dos bases de datos mencionadas, se analizó manualmente el contenido de los acuerdos disponibles en la base de datos UN Peacemaker.

Tabla 2.2. Tabla de la verdad: pertenencia de los casos al detonante

N	Caso	Acuerdo de paz (D1)	Inclusión de disposición sobre participación ciudadana (D2)			Pertenencia al detonante (D)
			UCDP (D2 _a)	PAM (D2 _b)	ONU (D2 _c)	
1	Argentina	0	0	0	-	0
2	Bolivia	0	0	0	-	0
3	Brasil	0	0	0	-	0

4	Chile	0	0	0	-	0
5	Colombia 1984-2002	1	1	0	-	1
6	Colombia 2012-2016	1	1	1	-	1
7	Costa Rica	0	0	0	-	0
8	Ecuador	0	0	0	-	0
9	El Salvador	1	1	1	-	1
10	Guatemala	1	1	1	-	1
11	Haití	1	1	0	-	1
12	Honduras	1	0	0	1 ¹⁶	1
13	México	1	1	0	-	1
14	Nicaragua	1	1	0	-	1
15	Panamá	1	0	0	1 ¹⁷	1
16	Paraguay	0	0	0	-	0
17	Perú	0	0	0	-	0
18	República Dominicana	0	0	0	-	0
19	Uruguay	0	0	0	-	0
20	Venezuela	0	0	0	-	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Uppsala Conflict Data Program (2022e), Peace Agreements Database (United Nations Peacemaker 2019) y Peace Accords Matrix (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz 2020).

Así, el detonante del mecanismo causal teorizado se operacionaliza con las manifestaciones observables D1 y D2, entre las cuales hay una relación de necesidad y suficiencia (operador booleano AND), de manera que ambas deben estar presentes para considerar que un caso pertenece al concepto causal ($D = D1 \text{ AND } D2$). A su vez, estos indicadores están compuestos por tres variables internas cada uno, cuya relación es de semejanza familiar (operador booleano OR), bajo el entendido de que cualquiera de las tres bases de datos es suficiente para determinar la pertenencia de un caso al conjunto.

Tabla 2.3. Conceptualización y operacionalización del detonante

Concepto abstracto	Atributo causalmente relevante	Manifestación observable
Adopción de la participación ciudadana como	Disposiciones sobre participación ciudadana incluidas en los acuerdos para el	D1. Acuerdos de paz suscritos en el marco de conflictos armados infraestatales en América Latina

¹⁶ El Acuerdo de San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras, firmado el 22 de julio de 2009, contempla la conformación de un Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional con integrantes de los diversos partidos políticos, la celebración de elecciones y llamamiento al pueblo hondureño para que participe pacíficamente y el fortalecimiento de la democracia como objetivo del acuerdo (United Nation Peacemaker 2009).

¹⁷ El Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Autoridad Tradicional de la Comarca Ngabe-Bugle, suscrito el 15 de marzo de 2012, incluye medidas como el cese de la represión y la persecución a manifestantes, garantías de seguridad para líderes sociales, consulta previa para proyectos de desarrollo en territorios indígenas y creación de instancias de interlocución entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (United Nations Peacemaker 2012).

objetivo de política pública en el marco de los acuerdos de paz.	establecimiento de la paz en conflictos armados infraestatales en América Latina.	identificados en las bases de datos UN Peacemaker (D1 _a), PAM (D1 _b) o UCDP (D1 _c). (D1 = D1 _a OR D1 _b OR D1 _c)
		D2. Acuerdos de paz suscritos en conflictos armados infraestatales en América Latina clasificados con 1 en la variable pol_prov de la base de datos UCDP (D2 _a) o la variable elect_prov de la base de datos PAM (D2 _b), o con disposiciones sobre participación ciudadana identificadas manualmente en la base de datos UN Peacemaker (D2 _c). (D2 = D2 _a OR D2 _b OR D2 _c)

Fuente: Elaborado por la autora.

2.1.2. Resultado: producción de un déficit de institucionalización de la participación ciudadana.

Respecto al resultado del mecanismo causal, el concepto teórico abstracto es el déficit de institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas. En una investigación sobre la institucionalización de las instituciones políticas y su impacto en las políticas públicas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) retoma a North (1993) y a Rhodes, Binder y Rockman (2006) para conceptualizar las instituciones como las estructuras, mecanismos, reglas de juego, hábitos y costumbres que regulan y moldean las interacciones entre los actores, incluyendo, por ejemplo, las formas de organización de los gobiernos y la burocracia (Scartascini y Tommasi 2012).

Para los investigadores del BID, la institucionalización es un proceso de largo plazo en el que “ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir” adquieren mayor reconocimiento y formalización en el tiempo. La institucionalización tiene lugar cuando los actores, fundamentados en sus creencias, deciden invertir recursos de diversa índole en las instituciones, con el propósito de aumentar su capacidad de alcanzar objetivos a través de ellas. Es decir, “las instituciones reflejan inversiones pasadas en estos lugares, y resumen información sobre creencias y expectativas, lo cual a su vez genera un efecto de

retroalimentación y refuerza su rol”. Además, refieren estos autores que son atributos de la institucionalización de las políticas públicas características como “su estabilidad, la capacidad de adaptarse ante cambios en las circunstancias, y el grado en el cual se las aplica adecuadamente (enforcement)” (Scartascini y Tommasi 2012, 3). En esa misma vía, siguiendo a Lowndes y Roberts, los atributos del concepto causal están asociados a la falta de estabilidad y regularización del comportamiento político de los actores, así como a la ausencia de un compromiso continuo de su parte por hacer cumplir las reglas, dar forma a las prácticas e interpretar las narrativas (Lowndes y Roberts 2013).

Esto implica que cuando una institución o política pública no es tomada en serio (por su poca estabilidad y grado de aplicación, por ejemplo) los actores deciden no invertir en su institucionalización, lo que intensifica su debilidad. “Así, la política de un país puede quedar atrapada en un nivel de institucionalización alto o bajo. Esta lógica de *self-reinforcement* institucional es medular para las preocupaciones de varias ramas del institucionalismo moderno en las ciencias sociales” (Scartascini y Tommasi 2012, 3).

Otras investigaciones¹⁸ desarrolladas con el protocolo realista de investigación del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas proponen atributos similares de la institucionalización de las políticas públicas. Siguiendo a Yin (1978), Samantha Andrade entiende este proceso como aquel por el cual nuevas prácticas se estandarizan como “parte integral y sostenible de un sistema formal”. Para la autora la falla en la institucionalización de las políticas anticorrupción está asociada a su falta de continuidad o sostenibilidad, su incapacidad de aplicación efectiva en contextos diferenciados y la ausencia de compromiso político de los gobiernos y otros actores para cumplir y mantener los cambios que suponen las políticas (Andrade Viera 2022).

De manera similar, en un estudio sobre la institucionalización de las políticas públicas de presupuesto participativo en Pasto, Colombia, Carlos Rodrigues adopta “una noción exigente de institucionalización, referida a la estabilización, sostenimiento o robustecimiento de la política como regla o arena de toma de decisiones públicas” (Rodrigues 2018, 47) e identifica tres atributos de la institucionalización de las políticas públicas, que aluden a su

¹⁸ Ver también “El déficit de control social causado por la política de participación ciudadana institucionalizada en el Ecuador en el periodo 2007-2017: Análisis con aplicación del seguimiento de procesos y formalización bayesiana” de Eduardo Cantos (2019).

perdurabilidad: “la continuidad o sostenibilidad de la política, es decir, su implementación a lo largo del tiempo (...); el sostenimiento o robustecimiento como instancia, patrón, criterio y/o regla para la toma de decisiones (...); y la capacidad de atraer actores diversos y mantenerlos operando en la arena creada por la política” (Rodrigues 2018, 49).

Ahora bien, según el Diccionario panhispánico de dudas, déficit es un concepto proveniente de la economía para indicar una diferencia negativa entre ingresos y gastos, que, llevado a otros campos del saber, significa insuficiencia o escasez de algo que se considera necesario (Real Academia Española 2005). Siguiendo a Beach y Pedersen (2016) en su pauta de que la operacionalización del resultado capture aquello que puede ser causalmente imputable al detonante del mecanismo causal, para definir los atributos del déficit de institucionalización de la participación ciudadana se toman tres condiciones necesarias y suficientes, a partir de las propuestas teóricas de los autores citados. La primera es el *compromiso insuficiente del gobierno* con la implementación o mantenimiento de la institución participativa, en el marco de un proceso intencional de inversión de recursos y diseño institucional (R1). La segunda consiste en la *aplicación deficiente* o inefectiva de la institución participativa, en el sentido del debilitamiento progresivo de su alcance, impacto y/o legitimidad (R2). La tercera es la insostenibilidad o *falta de continuidad* de la institución participativa en el tiempo, que impide su regularización como norma a largo plazo (R3).

Para la medición de estos atributos se recurrió a la base de datos LATINNO (Innovations for Democracy in Latin America), desarrollada por Thamy Pogrebinschi, investigadora del WZB Berlin Social Science Center. Esta permite la comparación de 43 variables referidas al contexto, diseño institucional e impacto de “3.744 instituciones, procesos y mecanismos de participación ciudadana creados en 18 países latinoamericanos entre 1990¹⁹ y 2020”, conceptualizadas como innovaciones democráticas. Las innovaciones se definen como instituciones diseñadas para mejorar la democracia a través de la participación ciudadana en las políticas públicas, que se entiende como un medio y no un fin en sí mismo. Así, las innovaciones democráticas incluidas en la base de datos cumplen con tres condiciones: a) tienen lugar a través de la deliberación, representación ciudadana, voto directo y/o participación digital (medios); b) son creadas para mejorar la responsividad o capacidad de respuesta entre la ciudadanía y los gobiernos, el cumplimiento del Estado de Derecho, la

¹⁹ Aunque los documentos académicos y metodológicos sobre LATINNO hablan de la sistematización de 30 años de innovaciones democráticas en América Latina (1990-2020), la base de datos se remonta a innovaciones creadas a partir de 1980.

igualdad social, la rendición de cuentas y/o la inclusión política (fines); y c) su diseño permite a los ciudadanos incidir a nivel individual o colectivo en alguna fase del ciclo de las políticas públicas (impacto) (Pogrebinschi, Treinta Años de Innovación Democrática en América Latina 2021b, 10-11).

La base de datos define la institucionalización de las innovaciones democráticas como su grado de formalización en el marco constitucional, legal o administrativo del país, y la mide con la variable “formalización” del componente de diseño institucional (Pogrebinschi 2021a, 9). Sin embargo, más allá de su anclaje en los instrumentos de autoridad,²⁰ hay otras variables de LATINNO que guardan mayor coherencia con los atributos causales definidos. Para R1 es pertinente la variable “cogobernanza”, que indica si el gobierno está involucrado en al menos una etapa del proceso de la innovación democrática (Pogrebinschi 2021a, 9). Para efectos de la investigación, el indicador refleja si existe liderazgo y compromiso del gobierno en la creación y ejecución de las innovaciones, y confirma si, en efecto, su diseño implica la interacción de actores gubernamentales y de la sociedad civil. Para R2 se recurre a dos variables, relacionadas con el operador booleano Y. “Implementación” indica si el diseño de la innovación democrática fue efectivamente llevado a la práctica, y “cumplimiento de objetivos” mide el logro de los objetivos de la innovación (Pogrebinschi 2021a, 13); ambas proporcionan una imagen de cómo ha sido su aplicación, en términos de alcances e impactos. Por último, para la medición de R3 se utilizan los años de inicio y finalización de la implementación de las innovaciones democráticas, que posibilitan determinar si estas han tenido continuidad durante más de un periodo de gobierno.²¹

²⁰ Scartascini y Tommasi coinciden en que, a la hora de evaluar el impacto de las instituciones sobre las políticas públicas y el desarrollo, lo que importa es su efectividad, más que el marco legal que las envuelve (2012, 2).

²¹ Se adopta este criterio dado que los cambios de gobierno son uno de los principales obstáculos que afectan la sostenibilidad de las políticas públicas en el largo plazo. Asumimos que, si la innovación democrática no se implementa continuamente por más de un periodo presidencial, su institucionalización es deficitaria.

Tabla 2.4. Conceptualización y operacionalización del resultado

Concepto abstracto	Atributo causalmente relevante	Manifestación observable	
Producción de un déficit de institucionalización de la participación ciudadana	Compromiso insuficiente del gobierno con la implementación o mantenimiento de la institución participativa (R1).	Variable cogobernanza de la base de datos LATINNO (=1)	Porcentaje menor a 21,4% en las innovaciones democráticas que satisfacen simultáneamente las 3 condiciones
	Aplicación deficiente o inefectiva de la institución participativa (R2).	Variables implementación y cumplimiento de objetivos de la base de datos LATINNO (=1)	
	Falta de continuidad en el tiempo de la institución participativa (R3).	Diferencia entre los años de terminación e inicio de la innovación democrática en la base de datos LATINNO (≥ 1 periodo presidencial)	

Fuente: Elaborado por la autora.

Para la calibración de los indicadores y su traducción a variables categóricas para la construcción de la tabla de la verdad se realizó el siguiente procedimiento. En primer lugar, se determinó un periodo de análisis para cada país. En los casos que pertenecen al detonante, es decir, donde hubo acuerdos de paz, el intervalo va desde el año de inicio del proceso de negociación hasta los 10 años posteriores a su culminación. Esto, siguiendo el criterio del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz según el cual “los mayores niveles de implementación de varias disposiciones [de los acuerdos de paz] se alcanzan al cabo de una

década o más” (Mouly 2022, 205). En los demás casos se construyó un periodo de referencia artificial entre 1980 y 2000²² para hacer posible la comparación.

En segundo lugar, se identificaron las innovaciones democráticas de cada país cuya fecha de inicio se ubica dentro de dichos intervalos, es decir, aquellas en las que su creación e implementación pueda ser atribuible temporalmente al detonante del mecanismo causal. De este grupo se filtraron las innovaciones democráticas clasificadas con “yes” en las variables cogobernanza, implementación y cumplimiento de objetivos, a las que se asignó un valor de 1, descartando así aquellas clasificadas con cumplimiento parcial, desconocido o sin cumplimiento, que tomaron un valor de 0. Para la calibración del atributo de continuidad se calculó el tiempo de implementación de las innovaciones democráticas restando sus años de terminación e inicio. Aquellas donde el resultado fue superior a la duración de un periodo presidencial, que oscila entre los 4 y 6 años según el país, tomaron un valor de 1 y las demás, de 0 (ver anexo 2).

Posteriormente, se identificó la cantidad de innovaciones democráticas que cumplen simultáneamente con todas las condiciones descritas, es decir, las que se consideran institucionalizadas, y se calculó el porcentaje al que equivalen sobre la base del total de innovaciones iniciadas en cada país en el periodo estudiado. Por último, se construyó un umbral para determinar la pertenencia de los casos al conjunto del resultado. Este se fijó en el percentil 33 del conjunto de datos, correspondiente a 21,4%. Esto significa que en los países cuyas innovaciones democráticas se institucionalizaron en un porcentaje inferior al 21,4%, hubo un déficit de institucionalización de la participación ciudadana derivada de los acuerdos de paz, lo que se representa en la última columna de la tabla de la verdad como 1. Los casos con institucionalización igual o mayor a este valor no pertenecen al concepto causal del resultado y, por tanto, se codifican como 0; en ellos la institucionalización fue suficiente o satisfactoria.

Tabla 2.5. Tabla de la verdad: pertenencia de los casos al resultado

N	Caso	Periodo de inicio de las ID	Total de ID	ID institucionalizadas	%	Pertenencia al resultado
1	Argentina	1980-2000	48	17	35,4%	0

²² Esta elección no es del todo arbitraria. Como consta en la tabla 2.1, los casos de procesos de paz en la región en el siglo XX tuvieron lugar entre 1984 y 1997. Además, entre 1978 y 1995 16 países latinoamericanos vivieron procesos de democratización o transición democrática, que también podrían considerarse como detonantes del mecanismo causal (Mainwaring y Pérez 2019).

2	Bolivia	1980-2000	17	9	52,9%	0
3	Brasil	1980-2000	75	46	61,3%	0
4	Chile	1980-2000	14	3	21,4%	0
5	Colombia	1984-2011	152	61	40,1%	0
6	Colombia	2012-2021	194	17	8,8%	1
7	Costa Rica	1980-2000	39	12	30,8%	0
8	Ecuador	1980-2000	27	6	22,2%	0
9	El Salvador	1986-2004	27	5	18,5%	1
10	Guatemala	1986-2006	75	13	17,3%	1
11	Honduras	2009-2019	94	20	21,3%	1
12	México	1995-2006	64	36	56,3%	0
13	Nicaragua	1989-2007	54	18	33,3%	0
14	Panamá	2012-2021	105	10	9,5%	1
15	Paraguay	1980-2000	6	4	66,7%	0
16	Perú	1980-2000	26	13	50,0%	0
17	República Dominicana	1980-2000	21	9	42,9%	0
18	Uruguay	1980-2000	31	11	35,5%	0
19	Venezuela	1980-2000	14	3	21,4%	0

Fuente: Elaboración propia a partir de LATINNO (Progrebinschi 2021).

2.2. Tipología y selección de casos

Después de la conceptualización y operacionalización del detonante y el resultado del mecanismo causal y una vez traducidos los casos a conjuntos de pertenencia y no pertenencia a los atributos causalmente relevantes de ambas partes del mecanismo causal, procedemos a realizar una validación exploratoria acerca de si la adopción de la participación ciudadana como objetivo de política está consistentemente vinculada a la producción de un déficit de institucionalización de la participación ciudadana (R). En este punto de la investigación, utilizamos el QCA para identificar patrones en el análisis cruzado de casos, que nos permitan inferir la existencia de un efecto causal entre D y R. Se espera encontrar que los miembros de D también sean miembros de R y que los no miembros de D no sean miembros de R, con la expectativa de construir una población de casos homogénea que comparta la existencia del mecanismo causal teorizado (Rohlfing y Schneider 2018). Esto se someterá a una comprobación más rigurosa posteriormente mediante los métodos de análisis de congruencia y reconstitución de procesos, sobre la base de la comparación sistemática de casos y la detección de regularidades entre ellos que arroja el QCA (Thomann 2020).

Siguiendo este razonamiento, la siguiente tabla de la verdad muestra todas las configuraciones que se generan al cruzar la pertenencia de la población de casos al detonante con la pertenencia al resultado, a partir de los conjuntos de casos elaborados en el apartado anterior.

Los casos se clasifican como típicos cuando pertenecen al detonante y al resultado, desviados si pertenecen al detonante, pero no al resultado, inconsistentes si pertenecen al resultado pero no al detonante e irrelevantes cuando los atributos de los dos conceptos causales están ausentes (Beach y Rohlfing 2015; Fontaine, Medrano y Narváez 2020). A partir de este análisis se determina cuáles casos son pertinentes para estudiar en etapas posteriores de la investigación y con qué propósito (Beach y Rohlfing 2015).

Tabla 2.6. Tabla de la verdad: tipología de casos

N	Caso	Detonante	Resultado	Tipología
1	Argentina	0	0	Irrelevante
2	Bolivia	0	0	Irrelevante
3	Brasil	0	0	Irrelevante
4	Chile	0	0	Irrelevante
5	Colombia 1984-2002	1	0	Desviado
6	Colombia 2012-2016	1	1	Típico
7	Costa Rica	0	0	Irrelevante
8	Ecuador	0	0	Irrelevante
9	El Salvador	1	1	Típico
10	Guatemala	1	1	Típico
11	Haití	1	Sin datos	Sin datos
12	Honduras	1	1	Típico
13	México	1	0	Desviado
14	Nicaragua	1	0	Desviado
15	Panamá	1	1	Típico
16	Paraguay	0	0	Irrelevante
17	Perú	0	0	Irrelevante
18	República Dominicana	0	0	Irrelevante
19	Uruguay	0	0	Irrelevante
20	Venezuela	0	0	Irrelevante

Fuente: Elaborado por la autora.

En los casos típicos de Colombia (2012-2016), El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, equivalentes al 25% de la población de casos, la inclusión de disposiciones sobre participación ciudadana en los acuerdos de paz derivó en un compromiso insuficiente del gobierno con las innovaciones democráticas creadas en ese contexto, una aplicación deficiente de su diseño institucional y su falta de continuidad durante más de un periodo de gobierno. Esto sugiere la existencia de un mecanismo causal no observable pero detectable empíricamente que vincula la adopción de la participación ciudadana como objetivo de política con un déficit de su institucionalización.

De acuerdo con Beach y Rohlfing (2015), un análisis a profundidad de los casos típicos que conduzca a inferencias positivas aumenta el grado de confianza respecto a la consistencia de la hipótesis de investigación en la población de casos. Por supuesto, no es posible llegar a este nivel de rigurosidad con todos los casos en la reconstitución de procesos, de manera que la aproximación exploratoria con QCA y análisis de congruencia brinda un soporte adicional en el sentido de que nos permite asumir que el mecanismo causal que vincula D con R está presente en todos los casos causalmente homogéneos catalogados como típicos, y que sus efectos se extienden más allá de aquellos casos que podamos estudiar empíricamente a profundidad (Beach y Rohlfing 2015).

A pesar de estas ventajas, también refieren los autores que no es conveniente centrar toda la investigación en el estudio de casos típicos, pues “limitamos el alcance de las inferencias que podemos hacer a los casos que son miembros del conjunto del resultado, con lo que no decimos nada sobre las causas de la ausencia del resultado” (Beach y Rohlfing 2015). El estudio de casos desviados e inconsistentes permite mejorar o refinar la hipótesis teórica de investigación, pues puede dar lugar al descubrimiento de condiciones causales omitidas, clasificaciones erradas de los casos, estiramiento conceptual o errores de medición. Sumado a ello, su comparación de casos típicos devela aquello que los diferencia y, en ese sentido, ratifica la necesidad de cada entidad del mecanismo causal para producir el resultado (Beach y Rohlfing 2015).

Si bien la tipología no arroja casos inconsistentes,²³ los casos de Colombia (1984-2002), México y Nicaragua se clasifican como desviados y equivalen al 15% de la población. En ellos se activó el mecanismo causal, pero ocurrió una desviación asociada al contexto que impidió el cumplimiento del resultado teorizado; es decir, allí sí se institucionalizó la participación tras su adopción como objetivo de política en los procesos de paz. Al igual que los típicos, este tipo de casos es útil “para la comprobación de la teoría porque permiten revisar y precisar la hipótesis inicial” y demuestran la necesidad de cada entidad del mecanismo causal, pues en su ausencia no ocurre el resultado (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

²³ Estos sugerirían la existencia de otras posibles causas que detonan el mecanismo causal y producen un déficit de la institucionalización de la participación ciudadana, lo cual, de ser demostrado en un estudio profundo dentro del caso, permitiría refinar la hipótesis de investigación.

Por último, los 11 casos restantes, con excepción de Haití del que no hubo datos disponibles en LATINNO, se consideran individualmente irrelevantes porque no presentan ni el detonante ni el resultado del mecanismo, es decir, no tuvieron procesos de paz de los que se pueda deducir la adopción de la participación ciudadana como objetivo de política, y en ellos las innovaciones democráticas creadas entre 1980 y 2000 sí se institucionalizaron. Estos casos equivalen al 55% de la población de casos, que no es útil para los fines de la investigación dado el principio de asimetría inherente al realismo.

La tipología de casos elaborada a partir del QCA demuestra de manera preliminar que la hipótesis de investigación es plausible, pues las proporciones de casos típicos, inconsistentes, desviados e irrelevantes son satisfactorias en los términos propuestos por Fontaine, Medrano y Narváez cuando afirman que “en igualdad de condiciones, si la hipótesis de la investigación es razonable, deberíamos esperar la mayoría de los casos entran en las categorías "típica" o "individualmente irrelevante", unos pocos en la categoría "desviada" y una minoría residual en la categoría "inconsistente”” (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

2.3. Análisis de congruencia: los casos de Centroamérica y Colombia

En el diseño de investigación de métodos múltiples de conjuntos el análisis de congruencia es un método de estudio de caso complementario²⁴ a la reconstitución de procesos que se realizará en el capítulo 3. Si bien el análisis de congruencia en sí mismo no es suficiente para demostrar o refutar inferencias causales, sí es útil para refinar teorías y proceder a comprobarlas posteriormente con otros métodos, una vez se ha validado que existe correspondencia entre la causa hipotética y el efecto observado en los casos (George y Bennett 2005; Beach y Pedersen 2013). Esto es lo que se hace en el cuarto paso del protocolo de investigación.

El análisis de congruencia es un método de estudio dentro del caso que consiste en construir una narrativa aproximada sobre el proceso histórico de un caso empírico (Beach y Pedersen

²⁴ Según Beach y Pedersen (2013), tanto el análisis de congruencia como la reconstitución de procesos son métodos que permiten realizar inferencias al interior de los casos. Sin embargo, el primero “investiga las correlaciones entre X y Y, mientras que el [... segundo] investiga el funcionamiento de los mecanismos que contribuyen a producir un resultado. Los métodos de reconstitución de procesos van más allá de las correlaciones al tratar de rastrear los mecanismos causales teóricos que unen X y Y” (2013, 4-5). Utilizado en combinación con la reconstitución de procesos (antes o después), el análisis de congruencia permite probar teorías en competencia que proveen explicaciones alternativas de un mismo resultado (2013, 90-91).

2013, 180; 2016) para evaluar “las similitudes entre la fuerza relativa y la duración de las causas hipotéticas y los efectos observados” (George y Bennett 2005; Beach y Pedersen 2013, 28). Es decir, analizar la trayectoria temporal del caso para establecer si, en efecto, ante la existencia de determinada causa se produjo el resultado hipotético teorizado. Para George y Bennett (2005), pioneros en el tema, la congruencia se refiere a la “cuestión de si las variables independientes y dependientes (...) varían en las direcciones esperadas, en la magnitud esperada, a lo largo de las dimensiones esperadas, o si todavía hay una variación no explicada en una o más dimensiones de la variable dependiente” (George y Bennett 2005, 183). Por su parte, Beach y Pedersen (2016c) refieren que el análisis de congruencia va más allá de la construcción de correlaciones entre variables propuesta por George y Bennett (2005), pues lo que realmente pretende es producir evidencia mecanicista sobre la posible existencia de una relación causal entre un detonante y un resultado.

Beach y Pedersen (2016c) argumentan que la evidencia causal derivada del análisis de congruencia es minimalista e indirecta, en el sentido de que no detalla el funcionamiento del mecanismo causal que vincula el detonante con el resultado. Las inferencias derivadas de este método son tentativas y débiles, y por tanto insuficientes para demostrar o refutar relaciones de causalidad; no obstante, son útiles para validar de manera exploratoria la existencia de una relación entre C y R, y justificar la posterior inversión de recursos analíticos con métodos más robustos que sí arrojen evidencia directa y detallada de los mecanismos causales, como la reconstitución de procesos (Beach y Pedersen 2016). Por esta razón, como se explicó al inicio del capítulo, ambos métodos se usan de manera complementaria en el diseño de métodos múltiples de conjuntos (set-theoretic methods) que sigue esta investigación.

El análisis de congruencia, utilizado de manera independiente o en combinación con otros métodos, tiene diversas funcionalidades. Beach y Pedersen (2016c) refieren al menos cuatro: la explicación de un resultado histórico específico y único, que no pretende generalizarse a otros casos (explaining outcome congruence); la construcción de teoría mediante la búsqueda de causas o resultados desconocidos (theory-building); la comprobación de hipótesis causales que vinculan determinados detonante y resultado (theory-testing); y la revisión de relaciones causales ya comprobadas (theory-refining) (Beach y Pedersen 2016). Esta investigación se vale del tercer tipo de análisis de congruencia para inferir la existencia de una relación causal entre la adopción de la participación ciudadana como objetivo de política en el marco de los procesos de paz y un déficit en su institucionalización, a partir de la reconstrucción de la

trayectoria seguida por los casos de Colombia (2012-2016), El Salvador y Guatemala como casos típicos, y Colombia (1994-2002) y Nicaragua como casos desviados.

Frente a esto último es preciso hacer una claridad. Como señalan Camerón, Hershberg y Sharpe,

La variedad de objetivos, posiciones diseños institucionales, normas y efectividad de estas respuestas participativas es casi infinita. Los politólogos enfrentan un reto enorme tan solo para describir este nuevo paisaje institucional y, en mayor grado para determinar si contribuye o limita la calidad democrática. En ninguna región del mundo se expresa esa ambivalencia de manera tan marcada como en América Latina (...) En consecuencia, podríamos esperar que las innovaciones participativas se desarrollen con diferentes funciones políticas y en distintos nichos institucionales (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012, 10).

Esta dificultad analítica se incrementa cuando las políticas no provienen del nivel nacional sino de los gobiernos locales, que pueden ser muy diversos aún en un mismo país,²⁵ como lo evidencian los casos presentados a continuación. Así, aunque el relato construido trata de seguir la tipología de casos propuesta en la sección 2.2, también incluye aprendizajes de experiencias promovidas por gobiernos locales cuyo resultado no necesariamente se ubica dentro de la tipología asignada a su país, pero que sí guardan coherencia con la hipótesis de investigación. En esos casos, así como en los demás, las claves interpretativas para explicar su resultado individual -a escala local- se encuentran en las entidades B y C del mecanismo causal, es decir, en los tipos de interacción que se establecen entre el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales y los actores de la sociedad civil, y la forma en que se abordan los conflictos entre ellos.

- **Las raíces políticas de los conflictos infraestatales y el inicio de procesos democratizadores con los acuerdos de paz.**

Los conflictos armados infraestatales en Colombia y Centroamérica tienen un origen estructural común en las desigualdades socioeconómicas y de acceso al poder político (Mouly 2022). Los acuerdos de paz suscritos en las décadas de 1980 y 1990 entre los gobiernos de estos países y grupos armados ilegales no solo viabilizaron la desescalada de la violencia directa, sino que desencadenaron cambios en las reglas de juego que rigen el comportamiento

²⁵ Otras investigaciones que abordan este fenómeno son, por ejemplo, el estudio de Avritzer (2010) sobre la difusión de los presupuestos participativos en Brasil, y el de Hevia e Isunza sobre los consejos asesores del gobierno federal en México (Hevia e Isunza 2012).

político de los actores (Nasi en Hoyos Gómez 2009), entre ellas, las normas referidas al rol de la sociedad civil en las políticas públicas y los canales para su interacción con los gobiernos. De esta manera, marcaron el inicio de procesos democratizadores con diversos alcances, ritmos y direcciones, como se desarrollará más adelante.

El conflicto salvadoreño estalló en 1979 y se extendió hasta 1992. Las contradicciones que lo originaron se remontan a la época de la independencia con el control del poder político por parte de unas pocas familias oligarcas cafetaleras, conservadores y líderes militares. La continuidad de esta situación llevó a la conformación de diversos grupos de oposición durante la década de 1970, que demandaban la democratización del escenario político. En 1979 la violencia estatal en su contra se agudizó a tal punto que varias de estas organizaciones se alzaron en armas y se unieron en 1980 en la coalición Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional -FMLN-, que confrontó a las fuerzas estatales y consolidó gran apoyo popular (Uppsala Conflict Data Program 2022b).

Lo mismo ocurrió en Guatemala, donde el Acuerdo por una Paz Firme y Duradera de 1996 puso fin a un conflicto infraestatal de 36 años, con raíces políticas que se extienden al monopolio del poder que ejercieron los conservadores terratenientes tras la independencia, sumadas a contradicciones étnicas y de clase. En ese país un sistema político excluyente y “casi aristocrático” (Uppsala Conflict Data Program 2022c) permitió la continuidad de gobiernos de derecha, anticomunistas y militares hasta la década de 1980, con una constante persecución y violación a los Derechos Humanos de activistas de izquierda, indígenas mayas y la población civil en general. En respuesta, durante la década de 1960 se conformaron varias organizaciones políticas y militares que, tras ser casi derrotadas al final de la década, se articularon en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG- en 1982, contra la cual el gobierno desplegó una violencia unilateral indiscriminada con ayuda de grupos paramilitares, que casi logra eliminarla militarmente (Uppsala Conflict Data Program 2022c) (Mouly 2022, 142).

En Nicaragua, por su parte, el Frente Sandinista de Liberación Nacional -FSLN-, de orígenes estudiantiles y campesinos, lideró desde 1961 los esfuerzos armados por derrotar la dictadura militar de la familia Somoza, que gobernaba desde la década de 1930. Tras fallidos intentos de negociación mediados por la OEA, en 1979 el FSLN logró la victoria militar y Somoza dimitió. Aunque implementó reformas importantes y reunió amplio apoyo popular, el gobierno sandinista restringió el espacio político de la oposición y respondió de manera

coercitiva a las demandas de autonomía de las minorías étnicas. Alentados por Estados Unidos y Honduras, los exmilitares afines a Somoza y algunos pueblos indígenas, conocidos como fuerzas contrarrevolucionarias (Contras), se alzaron en armas contra el gobierno hasta 1989, cuando ambas partes se vieron debilitadas militarmente y perdieron apoyo internacional, lo que las obligó a negociar entre 1987 y 1989 el desarme y desmovilización de los Contras (Uppsala Conflict Data Program 2022d).

En ese contexto de múltiples conflictos en Centroamérica, el Grupo de Contadora (México, Venezuela, Colombia y Panamá) promovió un proceso regional de negociación desde 1983 que, aunque infructuoso, sentó las bases para la suscripción del Acuerdo de Esquipulas II en 1987, liderado por el presidente de Costa Rica, Oscar Arias. Este documento “ofreció un marco para iniciar procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, al contemplar medidas a favor de la reconciliación nacional y democratización en cada uno de los países en conflicto” (Mouly 2022, 143-144).

En 1989 los democristianos perdieron las elecciones en El Salvador y llegó al poder el presidente Alfredo Cristiani, del nuevo partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista - ARENA-, quien en su discurso de posesión “hizo referencias conciliatorias y se abrió a negociaciones para dirimir la guerra civil de una década” (Uppsala Conflict Data Program 2022b). Esta muestra de voluntad, sumada a los acercamientos previos en los acuerdos de Esquipulas, derivó en el inicio formal de las negociaciones de paz entre el gobierno salvadoreño y el FMLN en 1990 con los Acuerdos de Ginebra (Uppsala Conflict Data Program 2022b). El proceso culminó con los Acuerdos de México (1991) y Chapultepec (1992), que contemplaron dentro de sus disposiciones una reforma electoral pluralista y garantías de participación política para el FMLN, incluyendo su legalización como partido político, libertades de asociación, movilización y prensa y su participación en la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz -COPAZ-, una instancia de interlocución con el gobierno, los partidos políticos y la ONU, encargada de supervisar el cumplimiento de lo acordado (Kroc Institute for International Peace Studies 2020b).

En Guatemala, por su parte, a raíz del acuerdo de Esquipulas II el gobierno de Vinicio Cerezo (el primero democrático tras treinta años de autoritarismo) creó una Comisión de Reconciliación Nacional -CNR-, integrada por delegados gubernamentales, de los partidos políticos, la sociedad civil y la Conferencia Episcopal Guatemalteca, que propició acercamientos entre el gobierno y la URNG y lideró un Gran Diálogo Nacional en 1989 para

concertar con la sociedad civil la agenda de las negociaciones de paz. Una vez iniciados los diálogos, la sociedad civil continuó siendo consultada sobre el curso del proceso por parte de una alianza ecuménica, y las partes negociadoras dispusieron la creación de una Asamblea de la Sociedad Civil -ASC-, integrada por organizaciones populares e indígenas (Mouly 2022, 144-146) (Uppsala Conflict Data Program 2022c). La ASC planteó propuestas sobre los temas discutidos que, en efecto, se incorporaron en algunos de los acuerdos alcanzados. En particular, se destacó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995), elaborado por la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala -COP-MAGUA-, miembro de la ASC (Uppsala Conflict Data Program 2022c). Todos estos mecanismos “hicieron del proceso de paz guatemalteco uno de los que tuvo mayor participación de la sociedad civil, [... lo que le] otorgó mayor legitimidad” (Mouly 2022, 145).

El acuerdo final suscrito en diciembre de 1996 en Guatemala incorporó diversas disposiciones relativas al fortalecimiento de la participación ciudadana. Entre ellas, se destacan el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas y el compromiso del gobierno de institucionalizar su participación en la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional; la conformación de instancias de participación para el diseño de políticas sectoriales (sociales, de desarrollo rural y económico, medioambientales, entre otras); la implementación de reformas para disminuir el abstencionismo y promover la participación activa de la ciudadanía en los procesos electorales, incluyendo la transformación de la URNG en partido político; y la adopción de políticas que fortalezcan la participación de las mujeres y sus organizaciones en ámbitos sociales y políticos (Kroc Institute for International Peace Studies 2020a).

En Colombia la situación fue similar a la de los casos centroamericanos, con la particularidad de que esta es la guerra civil activa más antigua del mundo. Allí el surgimiento de organizaciones guerrilleras se remonta a finales de la década de los 1950 e inicios de 1960, siendo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo -FARC-EP-, el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, el Movimiento 19 de Abril -M-19-, y el Ejército Popular de Liberación -EPL- las más representativas, y a las que se sumaron en las décadas de 1980 y 1990 grupos paramilitares (Uppsala Conflict Data Program 2022a). Aunque hay diversas interpretaciones sobre las contradicciones que originaron el conflicto colombiano, existe un consenso general acerca de la relevancia de dos factores causales: de un lado, las restricciones a la participación política de la ciudadanía, expresadas históricamente en la

mutua exclusión y violencia política entre liberales y conservadores y, más aún, hacia los sectores externos a las élites bipartidistas; de otro, la desigualdad en la tenencia y uso de la tierra y las brechas de desarrollo rural, es decir, el denominado “problema agrario” (Fajardo Montaña 2015, 97).

Para efectos de la investigación, los procesos de paz en Colombia se dividen en dos casos. El primero inició en 1982 con la voluntad del presidente Belisario Betancur de buscar una salida política al conflicto, que dio apertura a un periodo de negociaciones con varias guerrillas, continuado por sus sucesores, Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994) y Andrés Pastrana (1998-2002). En ese ciclo, entre otros, tuvieron lugar los Acuerdos de La Uribe con las FARC-EP en 1984, de donde se derivó la creación del partido político de izquierda Unión Patriótica en 1985 y la reforma descentralizadora que instauró la elección popular de alcaldes en 1986; los acuerdos con el M-19 en 1990 y con el EPL, el PRT y el MAQL en 1990 y 1991, que condujeron a su indulto y posterior participación²⁶ como fuerzas políticas legales en la Asamblea Nacional Constituyente que creó la Constitución Política de 1991;²⁷ y el proceso de negociación de El Caguán entre el presidente Pastrana y las FARC-EP (1998-2002), en el marco del cual se suscribieron los acuerdos de Caquetania (1999) y Los Pozos (2001). Aunque este último fracasó por el escalamiento de la violencia armada en medio de las negociaciones, la consolidación del paramilitarismo y la desconfianza mutua entre las partes, fue significativo en términos de participación ciudadana por la celebración de audiencias públicas en las que 23795 personas y 1069 expositores de diversos sectores sociales plantearon propuestas para la construcción de paz (Comisión de la Verdad 2022a) (Uppsala Conflict Data Program 2022a) (Mouly 2022, 147-149).

Con la llegada al poder de Álvaro Uribe en 2002 finalizó este ciclo de negociaciones con las insurgencias,²⁸ pues su negativa a reconocer el carácter político del conflicto armado supuso una intención de derrotarlas militarmente e imponerles condiciones poco favorables para reanudar el diálogo. El segundo caso colombiano objeto de estudio es el más reciente proceso

²⁶ El M-19 participó, además, en las elecciones presidenciales de 1990 (Mouly 2022, 149).

²⁷ La Constitución de 1991 fue resultado de un debate nacional amplio y pluralista que buscó, entre otras cosas, dar una salida institucionalizada a la crisis política y la agudización de la violencia de las décadas anteriores. La propuesta de convocar una Asamblea Nacional Constituyente “fue planteada en la Mesa de Negociaciones entre el Gobierno de Belisario Betancur y el EPL y retomada con mayor audacia por el movimiento estudiantil en medio de la campaña presidencial para las elecciones de 1990” (Comisión de la Verdad 2022b).

²⁸ En cambio, sí hubo en su gobierno negociaciones que condujeron al desarme, desmovilización y reintegración de grupos paramilitares. Con las guerrillas hubo varios acercamientos secretos, pero ninguno derivó en negociaciones o acuerdos de paz (Velásquez, y otros 2020, 70).

de paz entre las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos, cuya victoria en las elecciones presidenciales de 2010 significó “un cambio de actores clave” para el establecimiento de la paz (Mouly 2022, 149-150), sobre los acumulados y aprendizajes de los acercamientos entre las partes en las décadas anteriores (Echavarría Álvarez, Ditta, y otros 2022). Al igual que los casos de El Salvador y Guatemala, el Acuerdo final para la construcción del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016) es considerado integral (CPA) por parte del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, en la medida en que aborda los temas sustantivos que constituyen las raíces estructurales del conflicto, entre ellas, el déficit de participación ciudadana (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz 2017, 1, 4) (Echavarría Álvarez, Ditta, y otros 2022).

“Siguiendo los aprendizajes de las experiencias internacionales, los grupos de la sociedad civil fueron incluidos en las negociaciones y en el proceso mismo de construcción de paz, haciendo de la participación ciudadana uno de los rasgos más distintivos del Acuerdo Final” (Echavarría Álvarez, Ditta, y otros 2022, 173). Durante la fase pública del proceso se destacaron al menos cuatro mecanismos de participación. Primero, la recepción de 67371 propuestas sobre cada uno de los seis puntos de la agenda a través de formularios físicos y electrónicos. Segundo, consultas directas a más de 100 expertos que acudieron a la Mesa de Conversaciones de La Habana. Tercero, seis foros multiactor en los que 7811 ciudadanos deliberaron sobre los temas de la agenda y realizaron 40658 aportes a la Mesa (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018b, 43-51). Y cuarto, el plebiscito de 2016 que buscó la refrendación popular de lo acordado. Aunque apenas votó el 37% del censo electoral (34.899.945 personas) y ganó el No²⁹ por un estrecho margen (49,78% versus 50,21%) (Registraduría Nacional del Estado Civil 2016), la habilitación de este mecanismo de participación permitió una ágil renegociación de los puntos más problemáticos del Acuerdo que incidían en su valoración negativa por una parte de la ciudadanía (Mouly 2022, 156), lo que a la larga fortaleció su legitimidad.

En cuanto al contenido del Acuerdo, este incluyó disposiciones sobre participación ciudadana que “propician el acercamiento entre la sociedad y el Estado” y que se observan a tres niveles (Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía 2018, 6). Primero, incorporó un capítulo sobre participación política que reconoce que la ampliación democrática es condición

²⁹ La pregunta que el presidente Santos sometió a consulta popular fue “¿Apoya usted el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?” (Registraduría Nacional del Estado Civil 2016).

indispensable para la paz. En él el gobierno se compromete a proporcionar garantías para el ejercicio de la oposición política, el liderazgo social y la protesta pacífica, garantizar el acceso pluralista de la ciudadanía a los medios de comunicación, fortalecer las instancias territoriales de planeación participativa y control social, modernizar el sistema electoral y dar participación diferencial a las víctimas del conflicto y las mujeres, entre otras provisiones (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 35-55).

Segundo, dado que el fortalecimiento de la participación ciudadana fue un objetivo transversal del proceso, el Acuerdo dio un enfoque territorial y participativo a todos los puntos acordados. Así, por ejemplo, los puntos 1 y 4 sobre Reforma Rural Integral y Solución al problema de las drogas ilícitas disponen la implementación de políticas públicas participativas, a saber, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- y el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-. Estas no solo buscan cerrar las brechas de desarrollo rural territorial que reproducen el conflicto armado, sino, sobre todo, hacerlo “dotando a las comunidades locales de un real poder de incidencia y decisión en procesos que afectan la vida colectiva” (Velásquez, y otros 2020, 114). Tercero, el Acuerdo contempló 114 compromisos o “tareas participativas”³⁰ específicas para la implementación de los seis temas acordados (Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía 2018, 8), referidas a la creación o modificación de innovaciones democráticas o normas y medidas para la construcción de confianza entre Estado y sociedad civil (Velásquez, y otros 2020, 86).

- **Debilidades y fortalezas de la participación ciudadana en los escenarios post-negociación.**

Guatemala tuvo una transición democrática en 1986 (Mainwaring y Pérez-Linán 2019), en el marco de la cual el “Acuerdo Gubernativo No. 15-86 incorporó una temprana política de descentralización que dio autonomía a las municipalidades” (Pogrebinschi 2021b, 52). En ese contexto, se evidenció “la necesidad de descentralizar la implementación de la paz para tener en cuenta la diversidad territorial, [... lo que motivó] la aparición de distintos espacios para reflexionar sobre los acuerdos de paz y generar propuestas para su implementación” (Mouly

³⁰ De estas tareas el 22,8% se derivan del punto 1 sobre Reforma Rural Integral; el 23,7% del punto 2, sobre Apertura democrática para la construcción de paz; el 8,8% del punto 3, sobre Fin del conflicto; el 12,3% del punto 4 sobre Solución al problema de las drogas ilícitas; el 19,3% sobre el punto 5, relativo a las Víctimas y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición; y el 13,1% sobre el punto 6, Implementación, verificación y refrendación (Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía 2018, 7)

2016, 119). Así surgieron en 1997 las Mesas de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz, como iniciativa autónoma de la sociedad civil para incidir en la implementación de los acuerdos, que en 2001 fue acogida e impulsada desde la Misión de Naciones Unidas en Guatemala -MINUGUA- y la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, instancia multiactor coordinada por la Secretaría de la Paz -SEPAZ- (Mouly 2016).

Las mesas llegaron a constituirse en todos los departamentos del país y tuvieron diversas experiencias de implementación. Un factor común de éxito fue su carácter descentralizado que, por un lado, permitió a cada mesa definir su estructura, integrantes y agenda según las particularidades territoriales; y, por otro, otorgó a los gobiernos departamentales un rol clave como puente para el intercambio de información entre la ciudadanía a nivel local y las agencias responsables de la implementación del acuerdo a nivel nacional. Ligado a esto último, fue importante que la MINUGUA y la SEPAZ “vincularon las mesas a las instituciones creadas en virtud de los acuerdos de paz”, dándoles un lugar formal en los procesos de toma de decisiones (Mouly 2016, 134). Además, las Mesas de concertación fueron espacios de gobernanza que dieron voz y capacidad de incidencia a sectores poblacionales históricamente excluidos, como los pueblos indígenas, las mujeres y el campesinado, y favorecieron su interacción con otros actores clave del Estado, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional (Mouly 2016).

Esto indica que en el marco de esta innovación democrática se establecieron relaciones socioestatales colaborativas y horizontales, como resultado de un proceso de cambio institucional detonado por el acuerdo de paz. Sin embargo, en ocasiones pervivieron y se impusieron los arreglos institucionales anteriores a la firma del acuerdo y la democratización, lo que limitó sus alcances. Por ejemplo, en 2003 la asamblea de mesas departamentales creó la Coordinadora Nacional de Mesas de Concertación -CONAMEC-, donde la SEPAZ ejerció un rol dominante sobre otros integrantes y tomó decisiones unilaterales que restringieron la participación y le restaron legitimidad, representatividad y transparencia al proceso. Igualmente, en algunos departamentos la creación de las mesas por parte de la SEPAZ no se concertó con los actores locales, sino que se impuso y generó resistencia entre estos. De otro lado, la junta directiva de la mesa de concertación de occidente “llegó a ser integrada en algún momento por una mayoría de ex miembros de la URNG representando diversos sectores (...), lo que fue problemático en cuanto la mesa empezó a politizarse”. También sucedió en una oportunidad que el Ejército dejó de asistir durante varios meses a esta mesa después de un

conflicto no resuelto con las organizaciones sociales que la integraban, lo que indica que un acercamiento formal entre actores históricamente enfrentados no implica necesariamente mejoras en sus relaciones (Mouly 2016, 132).

Respecto al caso salvadoreño, tras la firma del acuerdo de paz en 1992 la participación ciudadana mantuvo el carácter contencioso e informal de la época del conflicto y estuvo orientada a exigir la implementación de lo acordado. En 1997 el FMLN, ya convertido en partido político, conquistó varios gobiernos en las elecciones municipales, iniciando así un periodo de institucionalización de la planeación participativa del desarrollo local, que pronto se difundió también a los territorios gobernados por otros partidos. A partir de 1999 y hasta 2005, en el marco del proceso de descentralización, se adoptaron normas a escala municipal que formalizaron innovaciones democráticas con diversos diseños institucionales, siendo los presupuestos participativos, Comités de Desarrollo Local -CDL-, audiencias públicas, consultas populares y cabildos abiertos los más extendidos (Pogrebinschi 2021b, 50) (Grégori Méndez 2012). Entre 2004 y 2006 las prácticas participativas entraron en un estado de estancamiento que significó un retroceso respecto a la situación inicial de 1992 (Grégori Méndez 2012).

La principal dificultad de la participación ciudadana en este país fue su extrema dependencia de la voluntad de los partidos políticos y gobernantes de turno. En pocos casos, como San Salvador, donde el FMLN gobernó por 12 años, o Concepción Batres, gobernado por la ARENA durante 15 años, estos factores permitieron su continuidad y fortalecimiento. Sin embargo, al margen de su afiliación ideológica, la mayoría de los gobiernos subnacionales carecieron de un interés genuino por democratizar la acción pública; al contrario, vieron en la participación una amenaza a su monopolio del poder y la asumieron como un privilegio que otorgaban discrecionalmente a sus simpatizantes (Grégori Méndez 2012). En 2009, con la llegada del FMNL a la presidencia, “el gobierno nacional se volvió el principal actor en la introducción de innovaciones democráticas” (Pogrebinschi 2021b, 50), pero tampoco a este nivel el funcionamiento y la sostenibilidad de los procesos participativos dejó de supeditarse a la voluntad del ejecutivo y sus cálculos políticos (Grégori Méndez 2012, 207).

Esta “resistencia autoritaria” a la participación estuvo arraigada en la cultura política salvadoreña, que obedecía a “lógicas de imposición-subordinación, verticalidad y centralismo en la toma de decisiones, apatía y debilidad ciudadana, cultura del miedo y represión, (...) corrupción, desconfianza, [... y] poca tolerancia a la diferencia de opinión, supervisión

ciudadana y rendición de cuentas” (Grégori Méndez 2012, 229). También fue posible dadas algunas características del diseño institucional de las innovaciones democráticas, como la incertidumbre en sus fuentes de financiación y la ausencia de normatividad nacional que reforzara los vacíos de las regulaciones locales. Esto implicó, entre otras cosas, que los procesos participativos ya no estuviesen subordinados solo a la voluntad del gobierno, sino, en ausencia de esta, también al “financiamiento y facilitación técnica de ONG y organismos de cooperación internacional” (Grégori Méndez 2012, 214).

En Nicaragua la transición democrática de 1984 (Mainwaring y Pérez-Linán 2019) y los acuerdos de paz y la reforma constitucional de 1987 “formalizaron el marco jurídico para la descentralización, incluyendo la participación de la sociedad civil en la ideación, el desarrollo y la evaluación de las políticas públicas a nivel subnacional” (Pogrebinschi 2021b, 58-59). Aunque se trata de un caso de institucionalización de la participación, hay experiencias deficitarias en su interior de las que se pueden extraer aprendizajes. Allí, la poca autonomía³¹ de la sociedad civil en la posguerra y la falta de implementación de reformas al sistema electoral generaron un entorno propicio para que los partidos políticos y sus líderes cooptaran e instrumentalizaran las instancias participativas (Zaremborg 2012).

Este fue el caso, por ejemplo, de los Gabinetes de Participación Ciudadana -GPC-, instancias participativas para la planeación del desarrollo local cuya estructura jerárquica es encabezada por el FSLN, específicamente, por las figuras del presidente y la primera dama, frente a quienes los alcaldes y ciudadanos están subordinados. Así, desde el ejecutivo nacional se controla la asignación de recursos, toma de decisiones y composición de los GPC. En ocasiones, este tipo de relacionamiento ha desencadenado incluso enfrentamientos violentos entre las organizaciones integrantes de los GPC, afines al FSLN, y otros actores de la sociedad civil de los territorios críticos del gobierno (Zaremborg 2012). Respecto a esto último, el caso de Guatemala muestra un contraste, pues allí, aunque no fue ese el propósito con que se conformaron, algunas mesas de concertación sirvieron como escenario para tramitar conflictos, no solo entre sus integrantes sino también a nivel comunitario en temas de tierras y Derechos Humanos (Mouly 2016).

³¹ En El Salvador el grado de autonomía de la sociedad civil respecto al FMLN también fue determinante. En los territorios donde el FMLN no había tenido tanta influencia en la época del conflicto fue posible desarrollar procesos participativos más pluralistas en el postacuerdo, donde tuvieron voz y capacidad de decisión otros actores distintos al partido de gobierno (Grégori Méndez 2012).

Ahora bien, a mediados de la década de 1980 Colombia se sumó a la tercera ola democratizadora de América Latina con el inicio simultáneo de procesos de descentralización e institucionalización de la participación ciudadana, con los que las élites políticas quisieron contener la crisis sociopolítica³² que venía escalando desde décadas anteriores sin perder su monopolio del poder político. La reforma descentralizadora de 1986 entregó a los municipios autonomía para elegir sus autoridades, competencias para la prestación de servicios a la ciudadanía y acceso a la administración de recursos propios y transferidos desde el nivel central. A su vez, creó innovaciones democráticas que luego fueron ampliadas y profundizadas por otras normas y la Constitución de 1991 (Velásquez, y otros 2020).

De esta manera, lo local ganó relevancia como “escenario para la acción ciudadana y para la relación entre la ciudadanía y las autoridades municipales” (Velásquez, y otros 2020, 115). Se consolidó una amplia infraestructura participativa municipal que perduró en el tiempo y cumplió con su propósito de inclusión, tanto a nivel político como social, en la medida en que permitió la llegada de fuerzas alternativas³³ a las alcaldías y abrió la posibilidad de que grupos históricamente excluidos pudiesen intervenir en las políticas públicas territoriales a través de instancias³⁴ formales de interlocución con los gobiernos (Velásquez, y otros 2020), combatiendo así una de las causas estructurales del conflicto.

Sin embargo, las innovaciones democráticas de ese periodo tuvieron alcances limitados en términos de incidencia y solución a los problemas públicos, lo que produjo un desencanto en la ciudadanía y marcó una tendencia hacia su deslegitimación y debilitamiento en la segunda mitad de la década de 1990. Entre las causas de ello se destacan su diseño institucional, que fue burocratizado y se restringió a la información y la consulta; su desarticulación con otras instancias existentes a nivel nacional, departamental y municipal; la falta de voluntad de algunos gobiernos subnacionales; y prácticas poco democráticas de los líderes participantes, como su representación de intereses personales o clientelares, la polimembresía y su

³² Esta crisis estuvo marcada, entre otros factores, por la agudización del conflicto armado y la violencia del crimen organizado, el aumento de la pobreza y la desigualdad, la pérdida de legitimidad del régimen y el sistema político, y el aumento de la protesta social y el abstencionismo electoral (Velásquez, y otros 2020).

³³ Estas llegaron a representar más del 10 % de los votantes en las primeras elecciones locales de 1997, lo que resulta bastante significativo para un país de profundo arraigo bipartidista (Velásquez, y otros 2020, 228).

³⁴ Por ejemplo, los Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACO), los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, entre muchos otros. De acuerdo con Foro por Colombia y el Ministerio del Interior, en 2016 Colombia contaba con aproximadamente 125 instancias de este tipo, muchas de ellas provenientes del periodo analizado (Ministerio del Interior 2016). Para una descripción general sobre cada una se puede consultar la base de datos LATINNO.

autoritarismo en los procesos organizativos de base a los que pertenecen (Velásquez, y otros 2020).

A esto se sumó un proceso progresivo de recentralización entre finales del siglo XX e inicios del XXI, auspiciado por el gobierno central³⁵ “ante el temor de que los poderes locales tomaran fuerza y desplazaran a los actores nacionales de su influencia política y administrativa en las decisiones locales” (Velásquez, y otros 2020, 229). Por cuenta de esto, las innovaciones democráticas posteriores a 2002 tuvieron un carácter predominantemente nacional, lo que profundizó los retos mencionados y agregó unos nuevos, como la priorización de la participación representativa sobre la directa y la exigencia de conocimientos expertos o técnicos para integrar las instancias (Velásquez, y otros 2020).

El Acuerdo Final suscrito en 2016 con las FARC-EP representó un nuevo intento de descentralización de la participación ciudadana y de las políticas públicas en general, que, en la práctica, no ha logrado superponerse a un centralismo institucionalizado durante más de dos décadas en la administración pública y la cultura política colombiana. Adicionalmente, factores como el bloqueo legislativo, la desarticulación institucional en el ámbito local, la falta de transparencia en el manejo de los recursos y la renuencia del gobierno de Iván Duque (2018-2022) a proteger a los líderes y organizaciones sociales que participan en la implementación, han obstaculizado la puesta en marcha de las innovaciones democráticas y demás disposiciones sobre participación ciudadana contempladas en el Acuerdo Final (Velásquez, y otros 2020).

Otro factor que ha condicionado el éxito de la participación ciudadana en la implementación del acuerdo de paz más reciente ha sido el cambio en los proyectos políticos de los presidentes, entendidos desde una dimensión institucional como los intereses, valores y representaciones sobre “lo que debe ser la vida en sociedad, que orientan su acción política” (Velásquez, y otros 2020, 44). El declive del primer ciclo de participación ciudadana (1984-2002) coincidió con la llegada al poder de Álvaro Uribe, cuyo proyecto político se caracterizó por el autoritarismo, la intolerancia a la oposición, la profundización del centralismo y la promoción de una participación utilitaria. En estas condiciones ocurrió un fenómeno de

³⁵ En particular, fue clave en este retroceso el rol del presidente Ernesto Samper (1994-1998) (Velásquez, y otros 2020).

(...) desinstitucionalización de la participación ciudadana e implantación de una modalidad de relación directa entre el gobernante y la población, que concentró en el primero un gran poder de discrecionalidad con respecto a las decisiones y al manejo de los recursos públicos, y convirtió a la segunda en objeto de prácticas asistenciales, en cabeza del propio presidente (Velásquez, y otros 2020, 62).

En 2010 la figura de Juan Manuel Santos marcó una ruptura hacia un proyecto tecnocrático más proclive a la discusión democrática; sin embargo, también representó una continuidad en aspectos sustanciales como el centralismo en la política económica y social y la ausencia de un compromiso genuino con la participación ciudadana, que en la práctica, más allá de los discursos, se consideró “un factor de desgaste que dificultaba la toma de decisiones y la eficiencia de lo público” (Velásquez, y otros 2020, 85). Esta tendencia se profundizó con la victoria de Iván Duque en las elecciones de 2018, que significó el retorno al proyecto autoritario y centralista uribista. Su gobierno concentró “las funciones públicas en la presidencia y sus ministros, en contravía de la autonomía local y la participación ciudadana” (Velásquez, y otros 2020, 95), lo que le permitió reorientar discrecionalmente el estilo de implementación del acuerdo de paz en función de sus intereses y valores.

- **Estabilidad e impacto de los procesos participativos derivados de los acuerdos de paz**

Puntualizando en los aprendizajes que arrojan las experiencias analizadas en los apartados anteriores, vale la pena destacar que algunas mesas de concertación guatemaltecas alcanzaron un equilibrio entre institucionalización y flexibilidad. Coherentes con su origen informal, se mantuvieron cercanas a las comunidades y representaron sus intereses. A la par, su interlocución formal con el gobierno les permitió incidir en las políticas públicas derivadas de la implementación del Acuerdo por una Paz Firme y Duradera, así como acceder a financiación y fortalecimiento. Otras, en cambio, no lograron mantener este equilibrio. Allí la institucionalización generó dependencia de las mesas respecto al gobierno, los cooperantes internacionales o algunos líderes sociales en torno a quienes se personalizó la interlocución con otros actores. Esto las desvinculó de sus bases y les hizo perder legitimidad y pertinencia, hasta llevarlas a desaparecer (Mouly 2016). También resultó problemática la creación del Sistema de Consejos de Desarrollo³⁶ en 2002, que en la práctica implicó una duplicidad de

³⁶ Las características de esta innovación democrática se amplían en la base de datos LATINNO (Progrebinschi 2021).

funciones con las mesas y detuvo su incipiente institucionalización a nivel municipal (Pogrebinschi 2021b, 52-53) (Mouly 2016, 133).

En El Salvador y Nicaragua la pervivencia de modos de interacción partidistas, personalistas y clientelistas entre los gobiernos y la sociedad civil implicó que las innovaciones democráticas tuviesen un alcance meramente formal, con incidencia y representatividad bastante limitadas. En El Salvador la implementación de las innovaciones democráticas no sobrevivió a los cambios de gobierno y careció de calidad y legitimidad. Esto evidencia un déficit de institucionalización que, además, reforzó las características de la cultura política salvadoreña y obstaculizó sus procesos de democratización y construcción de paz (Grégori Méndez 2012).

En Colombia, por su parte, a raíz de los acuerdos de paz que iniciaron en 1984, y que dieron lugar a reformas descentralizadoras y participativas del Estado, hubo una apertura de los procesos de toma de decisiones hacia los actores de la sociedad civil. Esto permitió la consolidación de un “sistema altamente institucionalizado de innovaciones democráticas, muchas de las cuales son creadas por ley” (Pogrebinschi 2021b, 42), lo que en su momento fue disruptivo e innovador. Aunque tuvo limitaciones, ello posibilitó que la “participación se integrara como norma en el discurso político de funcionarios públicos, políticos y ciudadanos, que suelen reconocer su importancia” (Velásquez, y otros 2020, 12). Sin desconocer lo anterior, la experiencia reciente de implementación del acuerdo de paz de La Habana evidencia que, aun estando legalmente regulada, la institucionalización de la participación ciudadana se torna deficitaria cuando se limita a un procedimiento meramente formal, sin que exista detrás de ella un verdadero “proyecto político de democratización de la gestión pública” (Velásquez, y otros 2020, 169).

En la medida en que la ciudadanía ha ido reconociendo estos distintos niveles de institucionalización de la participación, sus fluctuaciones y sus limitaciones, ha complementado sus estrategias de incidencia en la toma de decisiones públicas con otros tipos de interacción socio-estatal, que pasan por las instancias informales de participación, por la protesta u otras formas de acción colectiva,³⁷ e incluso por los escenarios electorales (Velásquez, y otros 2020).

³⁷ En Colombia “las acciones colectivas se multiplicaron desde la segunda mitad de los años noventa y han mostrado una curva ascendente, en la que emergen nuevos actores, nuevos escenarios, nuevas reivindicaciones y nuevos repertorios” (Velásquez, y otros 2020, 122).

Por último, la base de datos LATINNO proporciona información relevante para interpretar el proceso de institucionalización de la participación ciudadana derivado de la firma de acuerdos de paz en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Colombia, a partir de las características de algunas de las innovaciones democráticas mencionadas antes u otras similares.

Tabla 2.7. Institucionalización de innovaciones democráticas en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Colombia

País	Innovación democrática	Inicio	Fin	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Guatemala	Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas ³⁸	2002	2003	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1
	Asamblea de la Sociedad Civil: Propuestas para la Paz (ASC)	1995	1995	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1
El Salvador	Planificación Territorial Participativa	2001	En curso	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
	Comité de Desarrollo Local (CDL)	1997	En curso	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Nicaragua	Comités de Desarrollo Municipal ³⁹	2003	En curso	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1
	Consejos de Desarrollo Departamental	2003	En curso	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Colombia	Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	1986	En curso	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
	Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	2017	2019	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Pogrebinschi (2020).

Nota: Las variables están codificadas de la siguiente manera: A) Tipo de organización a cargo. 1 = gobierno, 0 = otro actor. B) Nivel territorial. 1 = local o regional, 0 = nacional. C) Implementación. 1 = total, 0 = parcial. D) Cumplimiento de objetivos. 1 = total, 0 = parcial. E) Output. 1 = sí, 0 = no. F) Resultado (implementación del output) 1 = sí, 0 = no. G) Formalización. 1 = incorporado en la constitución o las leyes, 0 = respaldado solo por un programa o política gubernamental. H) Frecuencia: 1 = regular, 0 = una sola vez. I) Capacidad de tomar decisiones. 1 = toma una decisión vinculante, 0 = no toma decisiones o estas no son vinculantes. J) Co-gobernanza. 1 = sí, 0 = no. K) Deliberación. 1 =

³⁸ “Esta iniciativa de participación es parte de una serie de 6 mesas intersectoriales creadas en el 2002 [... como] espacios de discusión y consenso, en las que se da lugar a políticas públicas e iniciativas que apoyan la implementación de los compromisos centrales de los Acuerdos de Paz. (...) Inició en el año 2002 y unió a distintas partes de la sociedad civil: 58 organizaciones de pueblos indígenas, de movimientos políticos, y del sector privado y gubernamental. [...] Incidió en la propuesta por parte del gobierno, la fiscalía y la máxima autoridad judicial de Guatemala (presentada en 2016) de reconocer la jurisdicción indígena en la Constitución” (Pogrebinschi 2021)

³⁹ Estos Comités fueron sustituidos por los GPC a partir de 2007 en los municipios con fuerte influencia política del FSLN. En territorios más autónomos coexisten ambos con funciones duplicadas, lo que les hacen poco prácticos (Zaremborg 2012).

sí. 0 = no. L) Representación 1 = sí. 0 = no. Para una descripción más detallada del significado de cada variable se puede consultar el libro de códigos de LATINNO (Pogrebinschi 2021a).

Como se detalla en la tabla 2.7, las experiencias de escala nacional de Guatemala no fueron estables en el tiempo ni contaron con reglas de funcionamiento definidas legalmente. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estas dos innovaciones estuvieron diseñadas para cumplir funciones puntuales en el marco de la negociación o implementación de paz. Como propone Mouly, “lo más importante no es la sostenibilidad de una infraestructura para la paz, cuyo rol puede ser transitorio; sino los procesos que esta infraestructura desencadena o consolida” (2016, 136). En efecto, los insumos producidos por la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas en 2002 y 2003 incidieron en la propuesta que el gobierno, la fiscalía y el poder judicial presentaron en 2016 para “reconocer la jurisdicción indígena en la Constitución guatemalteca” (Pogrebinschi 2021).

Los casos de Nicaragua y El Salvador parecen tener una lógica contraria. Lograron implementarse durante varias décadas (entre 17 y 23 años) gracias a su sustento legal o constitucional y su escala local, lo que además estuvo posiblemente reforzado por la continuidad de gobiernos subnacionales afines al FSLN y el FMLN. No obstante, su implementación y cumplimiento de objetivos fueron deficitarios. La comparación de los dos casos de Colombia, por su parte, sugiere que las innovaciones del primer periodo (1984-2002) tuvieron un nivel alto de institucionalización, mientras que en las derivadas del acuerdo de paz de 2016 este proceso aún es incipiente. Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios son una experiencia exitosa que se ha mantenido por 35 años por su anclaje constitucional y carácter descentralizado, logrando una implementación satisfactoria y un cumplimiento total de sus objetivos. En el caso de los PDET, aunque su diseño institucional es prometedor (local y con capacidad de tomar decisiones vinculantes), el escenario de incertidumbre que se abrió con el gobierno de Iván Duque plantea desafíos para su institucionalización, en términos de continuidad en el tiempo e incidencia en las políticas públicas.

Un hallazgo adicional común a estas seis experiencias es que todas son promovidas por el gobierno e implican un relacionamiento regulado y periódico con la sociedad civil, que le permite a esta última intervenir en las políticas públicas (41% en la formulación, 24% en la evaluación, 18% en la implementación y 18% en la puesta en agenda (Pogrebinschi 2021)). Ello alude a una dimensión formal de las innovaciones participativas. Sin embargo, al

profundizar en algunas de sus características se observa que su alcance es meramente deliberativo, que no toman decisiones vinculantes y que la ciudadanía no participa directamente sino a través de representantes.

Estas dificultades coinciden con la reflexión de Mouly a propósito de la experiencia de Guatemala, según la cual, más allá de que las instancias participativas derivadas de los procesos de paz impliquen la interacción formal entre el gobierno y la sociedad civil, lo determinante es en qué condiciones esto sucede (Mouly 2016). Y es allí donde son claves los procesos de cambio y estabilidad institucional (por ejemplo, en el diseño formal de la innovación democrática, las prácticas informales de los actores que participan en ellas y los discursos o narrativas que las soportan a ambas), como lo sugiere el análisis de congruencia.

Capítulo 3. Estudio de caso a profundidad: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en Colombia en el periodo 2012-2022

El quinto y último paso del protocolo de investigación consiste en realizar la reconstitución de procesos o *process tracing* para el estudio de caso en profundidad. En este método se va un paso más allá del análisis de congruencia para “descomponer los mecanismos causales en sus partes constitutivas” (Beach y Pedersen 2016, 302), lo que proporciona evidencia mecanicista sólida sobre la existencia de una relación causal que vincula una causa con un resultado. Al igual que el análisis de congruencia, la reconstitución de procesos centrada en la teoría puede utilizarse para construir teorías sobre la existencia de un mecanismo general a partir de los acontecimientos de un caso específico, para comprobar teorías de mecanismos causales ya desarrollados en la literatura, o para explicar resultados en casos históricos únicos (Beach y Pedersen 2016, 311).

Como se argumentó en el capítulo anterior, esta investigación basada en casos tiene el objetivo de comprobar teoría. Siguiendo a Beach y Pedersen, para ello se desarrolla la conceptualización de una teoría a partir de la literatura existente, luego se comprueba si existen evidencia de que el mecanismo causal propuesto está presente en el caso seleccionado, y, por último, una vez desarrollados los observables empíricos para cada parte del mecanismo, se evalúan las pruebas encontradas a partir del grado de confianza que proporcionan (Beach y Pedersen 2016). De acuerdo con el protocolo de investigación, esto último se hace mediante estadística bayesiana (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

A partir de los hallazgos del análisis de congruencia, el caso elegido para desarrollar este ejercicio fue el del reciente proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. Varias son las razones que justifican esa selección. Si bien los otros dos casos típicos estudiados (El Salvador y Guatemala) muestran una trayectoria aparentemente consistente con la hipótesis de investigación, el caso colombiano recoge muchos de sus aprendizajes. Además, los procesos de paz contemporáneos incluyen cada vez disposiciones más integrales y relativas a una mayor cantidad de sectores de política (Quinn y Echavarría Álvarez 2022), lo que los hace más útiles para observar procesos participativos. En esa misma vía, el hecho de que se trate de un proceso reciente y de que por su importancia sea objeto de seguimiento y análisis por diversos actores a nivel nacional e internacional, facilita la disponibilidad de información para rastrear las evidencias. Incluso, este criterio es uno de los

que proponen Beach y Pedersen para seleccionar los casos objeto de estudio (Beach y Pedersen 2016).

Una última razón es que, como se viene mencionando a lo largo de la investigación, el proceso de paz y el Acuerdo Final generaron grandes expectativas en la sociedad colombiana y el mundo por su carácter integral y su inmenso potencial transformador de las causas estructurales del conflicto. La participación ciudadana fue uno sus elementos más destacados y valorados. Sin embargo, de la misma magnitud son los desencantos con su implementación. En ese sentido, el estudio de este caso resulta mucho más pertinente que los demás y los hallazgos que proporcione pueden contribuir eventualmente a mejorar los procesos participativos que todavía están en curso.

Dado que la reconstitución de procesos es un método que, por su riguridad, demanda muchos recursos analíticos (Beach y Pedersen 2016), se hizo necesario delimitar el estudio de caso a una política pública en específico. Como se anticipó en la introducción, la elección fue el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS- porque se trata de una apuesta innovadora por solucionar un problema público que en sí mismo encierra varias de las causas sustantivas y factores de continuidad del conflicto colombiano: las brechas de desarrollo rural, la falta de participación y el narcotráfico. Y en esa ecuación el éxito de la implementación de los procesos participativos es fundamental para el éxito de la política.

Para el rastreo de las evidencias y la reconstrucción de la trayectoria del caso se revisaron durante seis meses una gran variedad de informes y documentos gubernamentales, de organismos internacionales, de otras entidades estatales colombianas y de organizaciones de la sociedad civil, que, además, se complementaron con entrevistas al director de la agencia implementadora, un líder cocalero participante en la política y un experto en la misma. También asistí en calidad de observadora a varios espacios de debate donde investigadores, políticos, ciudadanos y funcionarios públicos expusieron sus lecturas sobre la implementación del PNIS. Esto suministró un volumen significativo de información que se procesó y clasificó a partir de las observaciones empíricas esperadas propuestas en el apartado 1.5. El resultado de este primer ejercicio fue un documento de 150 páginas que se puede consultar en este [enlace](#), donde se consolidan de manera detallada las evidencias encontradas.

Posteriormente, sobre la base de ese primer documento, se realizó un segundo ejercicio de escritura, de carácter más sintético y analítico, que es el que se presenta a continuación.

Aunque ambos parten de la misma información, enlistada en el índice de evidencias del anexo 5, el primero sigue el orden propuesto en la tabla 1.5, abordando de manera continua cada una de las 16 evidencias de cada entidad, clasificadas por tipo de instrumento; el segundo, en cambio, agrupa las 80 evidencias en función de ideas argumentales clave que dan cuenta de la trayectoria del caso y explican el resultado de la política pública. Este proceso refleja las características de la reconstitución de procesos como un método iterativo y creativo, en el que se va y viene constantemente entre la teoría y la práctica a partir de las intuiciones que surgen en el curso de la investigación (Beach y Pedersen 2016, 314).

3.1. El Acuerdo de Paz con las FARC-EP y la propuesta de una solución participativa al problema de los cultivos de uso ilícito.

El proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP tuvo una fase exploratoria de acercamiento entre las partes que inició en agosto de 2010 y concluyó con la firma del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera el 26 de agosto de 2012. Este documento contenía la agenda y reglas de la negociación que tendría lugar los años siguientes durante la fase pública, que finalizó con la suscripción del Acuerdo Final el 24 de noviembre de 2016. Desde el Acuerdo General y la alocución presidencial del 4 de septiembre de 2012, que anunció al país el inicio de la fase pública, el presidente Santos reconoció que la construcción de la paz era un asunto de interés de toda la sociedad y manifestó su voluntad de viabilizar mecanismos para hacer de la negociación un proceso participativo, transparente y democrático (E1, E16) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018a, 86-87, 276, 281, 288).

Esta intención fue ratificada tres años más tarde en la línea Colombia en Paz del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, correspondiente al segundo periodo presidencial de Santos. Allí se concibe la construcción de paz como un proceso de diálogo entre diversos actores de sociedad civil, Estado y mercado, que implica “pasar de una concepción de la ciudadanía como receptora de las acciones del Estado y cuya participación se limita escasamente a los procesos electorales, a una ciudadanía que prioriza, define y ejecuta las acciones que le afectan directamente”. Es decir, democratizar el diseño de las políticas públicas (E4) (Departamento Nacional de Planeación 2015, 44).

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera incluye varias disposiciones relativas a la adopción del fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo del proceso de paz y sus políticas públicas, que

implican el compromiso gubernamental de movilizar recursos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización. En la introducción el gobierno comunica nuevamente a la sociedad que la participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos alcanzados y de su implementación (E4). En los puntos 2.2.6 y 6.1.4 se compromete a realizar las reformas normativas necesarias para fortalecer la incidencia de las instancias de participación ciudadana en la planeación pública y contratar Organizaciones de la Sociedad Civil de los territorios para la implementación del Acuerdo (E5) (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 6-7, 49, 197).

Así mismo, en el numeral 6.1 el gobierno reconoce que la construcción de paz requiere el concurso de múltiples actores, pero se asume como el responsable directo su “correcta implementación”, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 196). En el apartado 6.1.1, jurídicamente vinculante según el artículo 3 del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016, el presidente se obliga a sí mismo y a sus sucesores hasta 2036 a incorporar dentro del Plan Plurianual de Inversiones de sus Planes Nacionales de Desarrollo “un componente específico para la paz”, de cuya ejecución deberán rendir cuentas anualmente ante al Congreso (E9) (Congreso de Colombia 2016, 2-3).

El punto 6.1.2 prevé que los recursos del posconflicto provengan de fuentes complementarias, como el Sistema General de Participaciones -SGP-, el Sistema General de Regalías -SGR-, el sector privado y fondos de organismos multilaterales y de cooperación internacional (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 197). El instrumento anunciado para articular y focalizar todos estos esfuerzos es el Fondo Colombia en Paz, cuyos lineamientos fueron trazados en el documento CONPES 3850 del 23 de noviembre de 2015 (E10) (Consejo Nacional de Política Económica y Social 2015).

El punto 6.1.1 define el Plan Marco de Implementación⁴⁰ -PMI- como el “principal referente de política pública nacional y territorial” para la implementación de los compromisos prioritarios del Acuerdo Final en 15 años (Gobierno de Colombia 2017, 10) (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 197). Retomando las proyecciones macroeconómicas del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 (Ministerio de Hacienda y

⁴⁰ El PMI contiene diagnósticos, objetivos, estrategias, indicadores, montos y fuentes indicativas de financiación, criterios de focalización territorial y recomendaciones de política pública (Gobierno de Colombia 2017). Está integrado al documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018, que traza lineamientos para su articulación con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas de orden territorial y nacional (Consejo Nacional de Política Económica y Social 2018).

Crédito Público 2017), el gobierno estimó en el PMI que hasta 2031 las inversiones para la paz ascenderían a 129,5 billones de pesos, provenientes principalmente del PGN y, en segunda medida, de las transferencias de la nación a las entidades territoriales (SGR y SGP). Además, aseguró la disponibilidad de los recursos y la sostenibilidad fiscal de la implementación (E11) (Gobierno de Colombia 2017, 211, 214, 217).

El PMI asigna la ejecución de cada uno de sus indicadores y productos a una entidad del orden nacional, definiendo así una estructura organizacional que da sustento a la implementación (E14). Según el punto 6 del Acuerdo, en el ejercicio de dichas funciones el gobierno debe garantizar la articulación entre las autoridades nacionales y territoriales y respetar la autonomía de estas últimas, además de asegurar la idoneidad técnica y meritocrática de los funcionarios designados a estas tareas (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 194-195). Adicionalmente, el Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017 incorporó el Acuerdo Final al bloque de constitucionalidad y dispuso que durante los tres periodos presidenciales posteriores a la firma “las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo [allí] establecido” (E15) (Congreso de Colombia 2017, 1).

Este compromiso general del gobierno Santos con la construcción participativa de la paz se tradujo en la priorización de la participación ciudadana en la solución al problema de las drogas ilícitas, punto 4 del Acuerdo Final. En la VI Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2012 en Cartagena, el presidente Santos se refirió en sus discursos a la necesidad de replantear el paradigma de la fallida guerra contra las drogas en la región y “explorar nuevos enfoques” (*Organización de los Estados Americanos 2012, 14, 81*). Por mandato de la Cumbre, presidida por Santos, la OEA elaboró en 2013 el informe El Problema de las Drogas en las Américas, que cuestiona los resultados de las políticas de desarrollo alternativo como estrategia para la reducción de cultivos de uso ilícito, toda vez que continúan ancladas a “actividades de represión, incluidas erradicación y aspersión aérea, [que] han afectado negativamente las actitudes de las comunidades directamente involucradas”. El informe concluye explícitamente que “sin la participación de estas comunidades no existe posibilidad de desarrollo de programas eficaces de cultivo alternativo” (E2) (*Organización de los Estados Americanos 2013, 35*).

De manera paralela a la manifestación de voluntad en escenarios internacionales, en la hoja de ruta trazada por el Acuerdo General en 2012 el gobierno informó a la sociedad colombiana que sería fundamental la “participación de las comunidades en el diseño, evaluación y

ejecución de los programas de sustitución” (E2) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018a, 278). En mayo de 2014, cuando concluyó la negociación del punto 4 en La Habana, las partes emitieron un comunicado conjunto en el que anunciaban que la política pública derivada de este acuerdo estaría guiada por un “enfoque territorial basado en la participación ciudadana”, y que la generación de alternativas a los cultivos de uso ilícito tendría un carácter voluntario y concertado, garantizando siempre la más amplia participación comunitaria (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2014). En julio de ese mismo año, en un encuentro con alcaldes y gobernadores el Alto Comisionado para la Paz manifestó que los programas de desarrollo alternativo que combaten los cultivos de uso ilícito no debían imponerse a las comunidades, sino construirse conjuntamente en procesos de planeación participativa (E3) (Ministerio del Interior 2014). Intención que también fue ratificada en la línea Colombia en Paz del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (E4) (Departamento Nacional de Planeación 2015).

En septiembre de 2015 el presidente Santos anunció en un comunicado de prensa el lanzamiento de una Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, como preludeo de la implementación del punto 4. El mandatario señaló que crearía un fondo presupuestal y una agencia coordinadora responsable de su implementación (E13) (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible 2015).

El compromiso de virar hacia una respuesta concertada y participativa al problema de los cultivos de uso ilícito se consumó en el Acuerdo Final de 2016. En el punto 4.1 el gobierno se compromete a poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Uso Ilícito -PNIS- en el que la participación ciudadana se transversaliza en el principio de construcción conjunta y participativa (punto 4.1.1) y el objetivo de fortalecer las capacidades de las comunidades y sus organizaciones mediante su participación directa en las distintas fases de la política pública (punto 4.1.2)⁴¹ (E4) (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 103, 105).

Para ello el punto 4.1.3.5 mandata la realización de asambleas comunitarias para la deliberación en torno al problema y sus alternativas de solución, que serán fortalecidas y acompañadas técnicamente por el gobierno. A partir de estos insumos, las autoridades públicas y delegados de las comunidades, reunidos en Comisiones Municipales de Planeación

⁴¹ El Acuerdo tiene enfoques diferenciales étnico y de género, por lo que el compromiso de la participación en el PNIS se enfatiza de manera especial para las mujeres y los pueblos indígenas y afrodescendientes vinculados al cultivo de hoja de coca.

Participativa -CMPP- y Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento -CMES-, formulan e implementan unos Planes Integrales municipales y comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA.⁴² El punto 4.1.5, por su parte, establece que el gobierno difundirá estos mecanismos de participación de la política a través de una estrategia de comunicaciones. (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 109-111). Todo esto implica una intención del gobierno de reestructurar el subsistema de política pública para reconocer e incluir a actores de la sociedad civil en procesos de gestión pública que, bajo otras condiciones, serían de su exclusiva competencia (E16).

Esto está acompañado del anuncio de tres importantes reformas normativas. Primero, integrar los PISDA a los planes de desarrollo del orden municipal, departamental y nacional, asegurando así su implementación sostenible (punto 4.1.3.5) (E6). Segundo, celebrar acuerdos con las comunidades para formalizar el compromiso de estas con la sustitución voluntaria y la no resiembra, y del gobierno con la puesta en marcha de procesos de planeación participativa para el desarrollo alternativo (4.1.3.2) (E7). Y tercero, tramitar en el Congreso de la República el tratamiento penal diferenciado de los pequeños campesinos cocalleros, como estímulo a la sustitución de los cultivos de uso ilícito y garantía para su participación en la política (punto 4.1.3.4). Esta última reforma tiene además un carácter prioritario y urgente en el calendario de implementación legislativa del Acuerdo (literal g del punto 6.1.9) (E8) (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 107, 108, 111, 202).

En términos presupuestales, el PMI proyecta que la implementación del punto sobre Solución al problema de las drogas ilícitas requerirá una inversión de 8,3 billones de pesos⁴³ en 15 años, es decir, el 6,4% de lo previsto para todo el Acuerdo (Gobierno de Colombia 2017, 213) (E11). Además, el gobierno se compromete a que estos recursos “se destinarán de conformidad con lo establecido participativamente” en los PISDA, y que para su ejecución se privilegiará la contratación con Organizaciones de la Sociedad Civil de los territorios focalizados (E12) (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 111 y 116).

⁴² Desde el Acuerdo los PISDA están previstos como una herramienta de transformación estructural de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, contenedora de medidas prioritarias para disminuir brechas de desarrollo rural y hacer viable el tránsito de las economías familiares campesinas hacia actividades legales (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016).

⁴³ Este valor corresponde principalmente a la ejecución del PNIS y sus componentes, pero también incluye otras inversiones extraídas del punto 4, como la estrategia para el desminado en áreas de cultivos de uso ilícito y el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (Gobierno de Colombia 2017, 216).

Así mismo, este documento crea tres metas trazadoras y 23 indicadores y productos de la política y define como organizaciones gubernamentales responsables de su implementación a la Presidencia de la República y, en menor medida, la “Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Justicia, la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia para la Renovación del Territorio” (E14) (Gobierno de Colombia 2017, 113).

Así pues, antes de terminar su mandato en agosto de 2018 el gobierno Santos formuló una estrategia de política pública para alcanzar estos compromisos. El Acto Legislativo 01 de 2016 reformó de manera excepcional y transitoria la Constitución Política para crear un procedimiento legislativo especial que estuvo vigente entre noviembre de 2016 y noviembre de 2017 y permitió al presidente tramitar de manera ágil en el Congreso, con menos debates parlamentarios, los decretos con fuerza de ley prioritarios para “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final” (Congreso de Colombia 2016, 2) (E21). A su amparo, el gobierno expidió el Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017, que creó formalmente el PNIS con una vigencia de 10 años y reguló sus principales componentes (E22) (Presidencia de la República de Colombia 2017).

Esta norma define los principales medios de la estrategia gubernamental. Por un lado, establece los instrumentos de nodalidad que constituyen las instituciones participativas de la política pública, según se detalla en el anexo 3. Los artículos 7 y 8 adoptan los PISDA como uno de los componentes del PNIS y definen seis elementos que los constituyen (E17). Las funciones e integrantes de las CMPP, los CMES y los Consejos Asesores Territoriales -CAT-, instancias de participación creadas en el artículo 4 para la formulación, implementación y seguimiento de los PISDA, se regularon posteriormente en el Decreto 362 del 22 de febrero de 2018 (E19). Así mismo, el decreto reglamentario ratificó que las asambleas comunitarias son el espacio base de deliberación que provee los insumos para el diseño de los PISDA y donde se rinde cuentas sobre su implementación (E18) (Presidencia de la República de Colombia 2017) (Presidencia de la República de Colombia 2018).

Por otro lado, el artículo 7 establece los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades como un instrumento de autoridad de la política (Presidencia de la República de Colombia 2017). Entre 2017 y octubre de 2018 se realizaron asambleas comunitarias en las

que entre 188.000 y 215.000⁴⁴ familias suscribieron a través de sus organizaciones 107 acuerdos colectivos, que derivaron en la firma de 99.097⁴⁵ acuerdos individuales entre un representante de cada núcleo familiar y la Dirección del PNIS (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 2019). Aunque su naturaleza jurídica aún es motivo de debate, se trata en esencia de un instrumento de regulación incentivada mediante el cual el gobierno persuade al grupo meta para que se autorregule y voluntariamente sustituya los cultivos de uso ilícito. A cambio, el gobierno se compromete con la implementación del Plan de Atención Inmediata -PAI-,⁴⁶ aunque detrás de la medida continúa vigente la amenaza de coerción estatal ante eventuales incumplimientos de las comunidades (E23).

Respecto a los instrumentos de tesoro, el artículo 5 del Decreto Ley 896 de 2017 y el Decreto 362 de 2018 establecen que las entidades nacionales con competencias asociadas al PNIS priorizarán recursos para el desarrollo del programa y dejarán constancia de las líneas presupuestales asignadas para tal fin (E25) (Presidencia de la República de Colombia 2017) (Presidencia de la República de Colombia 2018). De manera complementaria, durante la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz, el gobierno expidió el Decreto 691 del 27 de abril de 2017, que creó formalmente el Fondo Colombia en Paz con una vigencia de 10 años. De conformidad con sus artículos 10 y 11, el Fondo tiene una subcuenta de sustitución que canaliza diversas fuentes de financiación para la implementación del PNIS, cuya ejecución está sujeta al control fiscal de la Contraloría General de la República y el control social de la ciudadanía (E26) (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República 2017) (Fondo Colombia en Paz s.f.). Toda vez que el PGN es la principal fuente de financiación, para acceder a estos recursos el Ministerio de Hacienda formuló en 2017 un “proyecto madre de inversión (...) bajo el cual se financian las diferentes iniciativas de paz” (Fondo Colombia en Paz 2019, 1). En junio de 2018 de este proyecto general se derivó uno específico para el PNIS, registrado con código BPIN 2018011001119, mediante el cual el

⁴⁴ La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reportó 215.000 acuerdos colectivos en 2019, cuando la operación del PNIS pasó a la DSCI. Por su parte, la DSCI señala en su último informe, con corte al 31 de abril de 2022, que “la revisión documental de los Acuerdos Colectivos (...) dio un resultado de 106 documentos suscritos por el PNIS con 188.036 familias estimadas” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 2022a, 11 - 13).

⁴⁵ 77660 familias suscribieron acuerdos individuales durante el gobierno de Santos y 21437 más que se encontraban pendientes de recibir atención ingresaron durante los primeros tres meses del gobierno de Duque (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 2020).

⁴⁶ El Plan de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos (PAI), es uno de los elementos de los PISDA. Consiste en un paquete de transferencias condicionadas a las familias beneficiarias para garantizar su seguridad alimentaria en el tránsito a las economías legales. También tiene un componente comunitario con medidas básicas de seguridad alimentaria, salud y empleo para poblaciones vulnerables de los núcleos veredales focalizados (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 111-114).

gobierno Santos solicitó recursos del Fondo Colombia en Paz para la implementación de la política entre 2018 y 2019 (E28) (Departamento Nacional de Planeación 2018)

Finalmente, los Decretos 896 de 2017 y 362 de 2018 definieron los instrumentos de organización de la estrategia gubernamental. El artículo 1 de la primera norma designa la responsabilidad de implementar el PNIS y promover la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional en la política a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos -DSCI-, adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE- (E29). El artículo 3 crea la Junta de Direccionamiento Estratégico y la Dirección General como instancias dentro de la DSCI responsables de la ejecución de la política, reglamentadas luego en el segundo decreto. En cuanto a la coordinación intersectorial, el artículo 5 determina que las entidades del orden nacional con competencias asociadas al PNIS deben participar en su ejecución y designar funcionarios de alto nivel para la interlocución con la Dirección General (E31) (Presidencia de la República de Colombia 2017) (Presidencia de la República de Colombia 2018).

Ahora bien, aunque de manera general los medios definidos por el gobierno Santos son consistentes con los fines de la política pública, es preciso aclarar que su estrategia tuvo al menos tres vacíos importantes. Primero, si bien en 2017 designó a la DSCI como agencia implementadora de la política, esta no se creó jurídica y administrativamente sino hasta 2019, de manera que el PNIS operó en sus dos primeros años sin una estructura organizativa sólida. Segundo, salvo la definición de que la coincidencia con las zonas priorizadas en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-⁴⁷ es uno de los criterios de focalización territorial del PNIS (artículo 7 del Decreto 896 de 2017), el gobierno no definió medidas específicas para la articulación de la política con otros sectores estratégicos, especialmente con la Reforma Rural Integral y otros programas de lucha contra las drogas (Presidencia de la República de Colombia 2017). Tercero, y relacionado con esto último, en la medida en que en el punto 4.1.3.2 del Acuerdo Final el gobierno conserva su potestad de erradicar forzosamente los cultivos de uso ilícito cuando no haya acuerdo con las comunidades, la política deja abierta la puerta para la colisión de las estrategias de

⁴⁷ Los PDET son un instrumento de planeación concertado y participativo previsto en el punto 1.3 del Acuerdo Final para la ejecución prioritaria (a 10 años) de la Reforma Rural Integral -RRI- en 170 municipios (agrupados en 16 subregiones) focalizados por sus altos niveles de pobreza, afectación del conflicto armado, debilidad institucional y presencia de economías ilegales (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 21-23). 48 de estos municipios en 10 de las subregiones coinciden con la implementación del PNIS.

erradicación forzada y sustitución voluntaria (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 107). Como se verá en el siguiente apartado, el abordaje de estos vacíos por parte del gobierno de Iván Duque (2018-2022) contribuyó a la reformulación de la política pública de una forma que no necesariamente responde a principios de concertación y participación.

3.2. El cambio de gobierno, las reformas securitistas al PNIS y su implementación centralizada.

Pese a que la negociación y firma del Acuerdo Final fueron liderados por Juan Manuel Santos, la responsabilidad de implementar lo acordado recayó sobre el gobierno de Iván Duque y Marta Lucía Ramírez. Sus partidos, Centro Democrático y Conservador, fueron dos de los principales contradictores del proceso de paz y sus instituciones. Durante las fases de negociación y renegociación⁴⁸ se opusieron a la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, al considerar que podrían “convertirse en un mecanismo de control social y territorial de las FARC”, o superponerse a las autoridades estatales para vetar proyectos de desarrollo; cuestionaron las instancias creadas en los puntos 1 y 4 en materia de desarrollo rural por no estar articuladas a la arquitectura institucional vigente y suponer mayores costos fiscales; estuvieron en contra del tratamiento diferenciado del cultivo de hoja coca como eslabón más débil de la cadena del narcotráfico y defendieron la continuidad de su erradicación forzada (Fundación Ideas para la Paz 2016, 3-4, 6, 13). Estas posturas anticiparon lo que sería la impronta del PNIS durante su gobierno.

Toda vez que la implementación del Acuerdo era vinculante en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, el presidente Duque no renunció a ella, pero sí la redireccionó en función de principios de seguridad y legalidad, en el marco de su política de estabilización⁴⁹ (Presidencia de la República 2018). Desde esta mirada, determinó que el PNIS debía “dejar de operar como un programa aislado” para articularse con las políticas de defensa y seguridad, del Ministerio de Defensa, y de lucha contra las drogas, del Ministerio de Justicia y del

⁴⁸ Tras la derrota del Sí en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, que buscaba la refrendación popular del Acuerdo firmado en agosto, se abrió un escenario de renegociación entre el gobierno y las FARC-EP a partir de las propuestas de las fuerzas políticas promotoras del No. El resultado fue el Acuerdo Final de noviembre de ese mismo año, al que se hace alusión en esta investigación.

⁴⁹ Las políticas de estabilización se implementan después de crisis o conflictos para generar condiciones de seguridad en territorios con débil presencia estatal, bien sea como un fin en sí mismo (peacekeeping o paz negativa) o como escenario de transición que posibilita transformaciones estructurales de largo plazo en clave de desarrollo (peacebuilding o paz positiva) (Llorente, Garzón y Bernal 2018, 7-8). La política de estabilización de Duque, Paz con Legalidad, contenía las directrices para la implementación del Acuerdo Final en su gobierno, bajo la coordinación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación -CPEC-, antigua Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto en el gobierno Santos (E40).

Derecho, ambas de importancia estratégica en su proyecto político (E32) (Presidencia de la República 2018, 24, 25). Según estos documentos, los cultivos de uso ilícito son una “práctica delincinencial” que el Estado tiene el deber constitucional de perseguir y sancionar a través del uso de la fuerza legítima y la administración de justicia, para lo cual puede emplear “todas las herramientas disponibles en el ordenamiento jurídico”, es decir, la erradicación forzada manual o aérea y la sustitución voluntaria. La elección autónoma de una u otra estrategia es potestad del gobierno, según aquello que considere más seguro y eficaz para cada territorio (Ministerio de Defensa Nacional 2019, 68, 69) (Ministerio de Justicia y del Derecho 2018, 41, 43). Sin embargo, el Acuerdo Final sí establece una jerarquía entre dichos medios, dando prioridad a la sustitución bajo criterios de Derechos Humanos (Corte Constitucional de Colombia 2017) (Corte Constitucional de Colombia 2019), por lo que lo anterior constituyó una reforma de fondo al contenido de la política pública (Salgado Ruiz 2019, 124-125).

Además, hubo otros dos cambios significativos en la estrategia gubernamental. Por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 dispuso articular todos los planes derivados del Acuerdo para los 170 municipios PDET, entre ellos los PISDA y los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR-,⁵⁰ en un único instrumento de planificación física y presupuestal, denominado Hoja de Ruta Unificada para la Estabilización, cuya implementación es responsabilidad de la CPEC (E20, E27, E40) (Presidencia de la República 2018, 6, 7, 12) (Congreso de la República de Colombia 2019, 163). Por otro, de manera discrecional, el presidente decidió desconocer los acuerdos colectivos de sustitución, validando como beneficiarias del programa únicamente a aquellas familias que suscribieron acuerdos individuales hasta octubre de 2018 (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2018a, 14) (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 2020). Esto supuso atender solo al 53% de las familias que manifestaron su voluntad de sustituir los cultivos y el 57% de los municipios inicialmente focalizados.⁵¹ Sumado a ello, entre agosto y noviembre de 2018 la DSCI adelantó un proceso no reglamentado y poco transparente de depuración de 12.399 beneficiarios que, a su juicio, incumplían los requisitos de acceso y permanencia en el programa (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2018b, 139). Para marzo de 2021 cerca del 10% de

⁵⁰ Los PATR son el instrumento de planeación participativa de los PDET. Es decir, los PATR son a los PDET lo que los PISDA al PNIS.

⁵¹ Llaman la atención casos como los del departamento del Chocó, que con 11.246 familias y 5 municipios salió por completo del programa, así como Cauca y Nariño, donde la cobertura en familias y municipios solo alcanzó entre el 11% y el 36%. Todos ellos, con preponderancia de comunidades étnicas como potenciales beneficiarios (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 2020).

la población objeto de la política había sido retirada por esta razón y unas 3600 familias continuaban “en indefinición jurídica y suspensión de beneficios” (E39) (Procuraduría General de la Nación 2021, 454).

La implementación del PNIS bajo estas nuevas reglas de juego, imbricadas a su vez a las definiciones y omisiones de la estrategia original de Santos, resultó problemática en varios sentidos. En primer lugar, en el curso de la implementación hubo una desarticulación deliberada entre el PNIS y otros sectores de política estratégicos al nivel del gobierno central. Al ser el problema agrario una de las raíces del conflicto social y armado colombiano, en el Acuerdo Final el PNIS está concebido como parte de una Reforma Rural Integral –RRI-, cuyo propósito es generar condiciones de equidad y desarrollo que transformen estructuralmente el campo colombiano. En ese sentido, el PNIS es una herramienta diferencial para la implementación de la RRI en los territorios con incidencia de cultivos de uso ilícito (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 102). Sin embargo, las agencias responsables de ambos temas a nivel nacional no operaron de manera articulada en los territorios, en parte porque sus planes y rutas de intervención respondían a temporalidades, metodologías y poblaciones distintas, y avanzaron a ritmos independientes (E47) (Contraloría General de la República 2018, 84) (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2022a, 50-51) (Garzón, Gélvez y Bernal 2019, 17).

Este fue un vacío inicial de la política pública que el gobierno de Duque reconoció tempranamente pero no subsanó con sus reformas. Además de la Hoja de Ruta (E20), en 2019 mediante el Plan Nacional de Desarrollo y los Decretos 179 del 8 de febrero y 2107 del 21 de noviembre, Duque creó formalmente la DSCI como una entidad con autonomía administrativa y financiera y cambió su ubicación dentro de la estructura organizativa del gobierno nacional, moviéndola de la CPEC a la Agencia para la Renovación del Territorio -ART-, responsable de la implementación de los PDET. Al mismo tiempo, la ART pasó del sector de agricultura y desarrollo rural a la presidencia de la república (E30). Ambas medidas, ejecutadas en el marco de la política de estabilización, profundizaron el centralismo en el direccionamiento de los puntos 1 y 4 del Acuerdo desde la presidencia, pero no favorecieron su coordinación. Una explicación plausible para ello es que las políticas de sustitución y desarrollo alternativo no fueron el sector priorizado en la visión de la paz del gobierno, por lo que simplemente no hubo voluntad política para materializar su articulación.

A esta debilidad se superpuso, en cambio, la jerarquía de las políticas de seguridad y lucha contra las drogas, frente a las cuales el PNIS quedó subordinado. Evidencia de esto es que el

gobierno avanzó entre 2019 y 2021 en dos reformas normativas⁵² para reactivar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato - PECIG-, estrategia bandera de la política tradicional antidrogas que fue suspendida en 2015 por mandato de la Corte Constitucional.⁵³ Estas regulaciones no solo no fueron consultadas con los actores afectados (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2021a, 120) (Dejusticia 2020, 2, 12, 14), sino que contradicen los principios y estrategias del PNIS como política de Estado derivada del Acuerdo Final (E40) (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2021, 186-187).

En esa misma vía, durante el gobierno de Duque hubo un aumento de la erradicación manual de coca por parte del Ejército, pasando de 17.642 a 130.147 hectáreas entre 2016 y 2020, mientras que las hectáreas arrancadas voluntariamente en el marco del PNIS entre 2017 y 2022 han sido apenas 39.254. Más grave aún, producto de la desarticulación entre ambas estrategias y el desconocimiento de los acuerdos colectivos de sustitución, 5.374 de las hectáreas intervenidas en el PNIS (12%) fueron erradicadas forzosamente. De acuerdo con la Procuraduría, entre 2016 y 2020 en el 73% de las veredas con beneficiarios activos del PNIS se registraron también operaciones de erradicación (E48) (Procuraduría General de la Nación 2021, 342) (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto 2022c). Otra dimensión del problema se presentó en las zonas del Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN-, donde el desacople entre los sectores de política de lucha contra las drogas y ambiental ha implicado el desconocimiento y la interrupción abrupta de los procesos de concertación adelantados por el SPNN y las autoridades ambientales con las comunidades en materia de sustitución voluntaria (E63) (Bernal, Garzón y Riveros Gómez 2020, 17).

En segundo lugar, la implementación de la política pública estuvo marcada por el centralismo del gobierno nacional respecto a los gobiernos departamentales y municipales, a pesar de estar formulada con un enfoque territorial. Una dimensión en la que esto se expresó fue en la formulación de los PATR (integrados luego a los PISDA en la Hoja de Ruta), que no se concertó con los gobiernos subnacionales, sino que obedeció más bien a un ejercicio de planeación participativa liderado directamente por la ART. La consecuencia inmediata fue que, hasta agosto de 2018, las entidades territoriales no vincularon las iniciativas priorizadas

⁵² Estas son el trámite de modificación de la Resolución 1065 de 2001 (Plan de Manejo Ambiental del PECIG) que inició la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- (Policía Nacional - Dirección de Antinarcóticos 2020), y la expedición del Decreto 380 de 2021 por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, que regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente de este programa (Ministerio de Justicia y del Derecho 2021).

⁵³ Ver el Auto 073 de 2014, la Sentencia de T-236 de 2017 y el Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional.

desde el nivel central a sus “planes y programas de política pública”, dejándolas sin sustento normativo y comprometiendo su sostenibilidad (Contraloría General de la República 2018, 60). La Hoja de Ruta del gobierno Duque buscó disminuir esta brecha mediante la realización de espacios de diálogo interinstitucional entre agencias nacionales, gobernaciones, alcaldías, cooperantes internacionales y empresarios en la fase de planeación de la ejecución de las iniciativas. Como resultado, el 49% de las iniciativas marcadas con etiqueta de sustitución⁵⁴ se incluyeron como metas en los Planes de Desarrollo Territorial -PDT- y se adoptaron normas locales que contribuirían a su materialización. Sin embargo, este importante esfuerzo no se tradujo en la implementación de las iniciativas, pues a la fecha solo el 30% de ellas están asociadas un “proyecto, contrato, convenio o gestión” en cualquier etapa de desarrollo (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 2022b, 24). Esto denota la persistencia de fallas en la articulación entre niveles de gobierno y el rol restringido que ejercen las alcaldías y gobernaciones en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en los puntos 1 y 4 del Acuerdo (E46) (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2022a, 32-33) (Agencia de Renovación del Territorio 2022).

Lo mismo sucedió en el otro sector de política analizado. La arquitectura institucional anterior al Acuerdo Final contemplaba algunos espacios de coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno con potencial para la articulación entre las estrategias de erradicación forzada y sustitución voluntaria, y las políticas de sustitución, seguridad y lucha contra las drogas formuladas entre 2017 y 2018 introdujeron cambios institucionales al crear nuevas instancias. No obstante, a juicio de la Procuraduría, todas ellas operan actualmente de forma independiente y descoordinada y no permiten que los gobiernos locales puedan interlocutar con las entidades responsables de ambas estrategias a nivel nacional (Procuraduría General de la Nación 2021). Una de las consecuencias de este vacío es el desconocimiento por parte del gobierno nacional del rol de los alcaldes y gobernadores como primeras autoridades policiales de sus jurisdicciones territoriales a la hora de realizar operativos de erradicación en los municipios y veredas PNIS⁵⁵ (E48) (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2022a).

⁵⁴ Dentro del esquema de la Hoja de Ruta la marcación de sustitución indica que las iniciativas PATR coinciden con los proyectos propuestos en las asambleas comunitarias para la formulación de los PISDA.

⁵⁵ Ante esto, algunos gobiernos subnacionales han optado por diseñar instancias propias, como la Gobernación de Nariño que mediante el “Decreto 557 de 6 de noviembre de 2020 crea y reglamenta el Comité Departamental para la sustitución concertada de cultivos de uso ilícito, en el que participan actores competentes del nivel nacional y territorial” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2022a). No obstante, esta respuesta proactiva a escala territorial es una excepción y no la regla.

Igualmente, el centralismo se observó en la concentración del personal de las agencias nacionales en Bogotá y la constante rotación y poca idoneidad de sus funcionarios en los municipios (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria 2020, 7) (Garzón, Gélvez y Bernal 2019, 16-17). Esta débil capacidad institucional de la DSCI y otras entidades vinculadas a la implementación del PNIS a nivel territorial “impidió una interlocución directa entre el Estado y la ciudadanía y ocasionó retrasos en la ejecución del programa” (E45) (Transparencia por Colombia 2020b, 30).

En términos presupuestales Duque no introdujo mayores cambios sino que continuó la estrategia del gobierno anterior. Incluyó en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022 40.000 millones de pesos para la implementación del PNIS⁵⁶ y formuló el proyecto BPIN 2020011000009 para la gestión de recursos del FCP entre 2020 y 2023 (E27, E28) (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 2021, 25), lo que permitió la asignación de \$4,6 billones para el funcionamiento de la política entre 2017 y 2021 (Contraloría General de la República 2022, 174). Sin embargo, la administración de los recursos fue completamente centralista, pues el 57% provino del PGN y el restante fueron donaciones de cooperantes internacionales, de manera que no hubo aportes de los departamentos ni los municipios (E41) (Contraloría General de la República 2022, 174). Los recursos fueron ejecutados en su totalidad por entidades del orden nacional, siendo el DAPRE quien registró mayor contratación y ejecución presupuestal (E42, E43) (Contraloría General de la República 2022; 2020; 2021) (Transparencia por Colombia 2020a). Además, el dinero se manejó con un alto nivel de opacidad y discrecionalidad, pues el 100% de la contratación del DAPRE, el 97,95% de la ART y el 95% del FCP se ejecutó a través de modalidades de contratación directa y régimen especial, sin celebrar licitaciones públicas (E44) (Transparencia por Colombia 2020b, 26-27) (Contraloría General de la República 2022, 18-19).

En tercer lugar, la implementación se caracterizó por una tendencia del gobierno a monopolizar el control sobre la política pública y limitar la intervención de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones. En el marco de la Hoja de Ruta los técnicos de la ART integraron los resultados de dos procesos independientes de planeación participativa al subsumir los PISDA-PNIS, de escala veredal, dentro de los PATR-PDET, de

⁵⁶ Aunque es preciso señalar que los componentes de paz del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones del gobierno Duque no se ciñen a la estructura del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, lo que ha dificultado el seguimiento a la planeación y ejecución de los recursos (Contraloría General de la República 2022, 36).

alcance regional. Como resultado, 812 de las iniciativas PATR fueron clasificadas con etiqueta de sustitución (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 2022b, 24), lo que no corresponde sino al 8% de las iniciativas priorizadas en cada municipio donde ambas políticas coinciden. Así, en 48 de los 56 municipios en los que se implementa el PNIS los diagnósticos, propuestas y demás insumos generados por las comunidades cocaleras perdieron su especificidad y no tuvieron mayor incidencia en la definición de las Hojas de Ruta, cuya capacidad de interpretación de los procesos participativos derivados de los puntos 1 y 4 del Acuerdo Final ha sido fuertemente cuestionada (E33) (Echavarría Álvarez 2022a, 82). Además, como señala la Procuraduría, “sigue sin ser evidente la manera en que estas iniciativas benefician directamente a los núcleos veredales del PNIS o a sus pobladores y promueven la sostenibilidad de la sustitución” (Procuraduría General de la Nación 2021, 367).

De manera complementaria, las instituciones participativas del PNIS de escala territorial (CMPP, CMES y CAT) en la práctica fueron “escenarios solo de escucha de las decisiones ya adoptadas por las autoridades” (E34) (Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía 2021, 5); y el presidente Duque decidió suspender desde el inicio de su gobierno las jornadas de socialización y promoción del PNIS, restringiendo el acceso de las comunidades a información actualizada y de primera mano sobre el avance de la política, más allá de las socializaciones que pudieran darse a sus delegados en las instancias de coordinación (E35) (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2019, 178). A estas limitantes estructurales se sumó la coyuntura de la pandemia de COVID-19, que forzó a realizar las reuniones de las instancias y las jornadas de validación de las Hoja de Ruta de forma virtual, sin contar en los territorios con condiciones adecuadas de conectividad y alfabetización digital que permitieran aprovechar su potencial como escenarios para el intercambio de información entre Estado y sociedad civil (Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía 2021, 5) (Echavarría Álvarez 2022a, 82).

El rol subsidiario y pasivo que el gobierno asignó a la ciudadanía en la implementación de la política pública se manifestó también en la adopción de los instrumentos de autoridad que la regulan. Desde un principio, la elaboración del Decreto Ley 896 de 2017 por parte del presidente Santos se llevó a cabo “sin la participación de las comunidades ni de organizaciones de cultivadores” (E37) (Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía 2020, 61). Posteriormente, el gobierno de Duque avanzó en la adopción de al menos 17 actos administrativos con lineamientos para reglamentar el funcionamiento de la política, entre los que se destacan las Resoluciones 56 del 26 de octubre de 2020 y 09 del 5 de abril de 2021 de

la DSCI, que definen medidas complementarias para promover la participación de las mujeres y las familias beneficiarias habitantes de territorios ambientalmente estratégicos (E24) (Procuraduría General de la Nación 2021). Estas regulaciones fueron unilaterales, lo que resultó particularmente desfavorable en la definición de los criterios diferenciales para la implementación del PNIS con las comunidades étnicas.⁵⁷ El Acuerdo Final y el PMI establecían que esto debía hacerse a través de un “decreto de reglamentación consultado y concertado” (Gobierno de Colombia 2017, 188-189), pero la DSCI evadió el compromiso y optó por emitir discrecionalmente la Circular 08 del 17 de julio de 2021, que sustituye al decreto y no fue consultada previamente en las instancias étnicas de participación pertinentes (E38) (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto 2022b).

Otros instrumentos regulatorios en los que se evidenció este tipo de relacionamiento fueron las reformas para reactivar el PECIG, que no garantizaron los derechos a la participación y la consulta previa (E40); la predominancia de la contratación directa en la implementación de la política, que dificultó la transparencia, el control ciudadano y la contratación de actores locales para la implementación (E44); y los acuerdos de sustitución, de los cuales los beneficiarios no conservaron copia para eventuales reclamaciones (E36) y cuya interpretación por parte del gobierno ha sido arbitraria en varias oportunidades (E39).

Así las cosas, la llegada de un nuevo gobierno en 2018, con preferencias ideológicas, programáticas y económicas contrarias al Acuerdo Final y a los principios de participación y concertación del PNIS, supuso su redireccionamiento “desde la perspectiva de la política antinarcóticos, y no como parte de una agenda de desarrollo rural” (Garzón, Gélvez y Bernal 2019, 13). Esto estuvo acompañado de un rol predominante de la Presidencia de la República en la dirección y control de la política pública, que se manifestó tanto al interior del gobierno nacional, como en su relación con los gobiernos subnacionales y el grupo meta. Como se desarrollará en el siguiente apartado, estas características específicas en el contenido y la forma en que se implementó el PNIS entre 2018 y 2022, cimentadas a su vez sobre las luces y sombras de la estrategia definida por el gobierno anterior en 2017 y el primer semestre de 2018, derivaron en el escalamiento de los conflictos entre las organizaciones estatales y el campesinado cocalero, y un posterior déficit de institucionalización de la participación ciudadana en la política pública.

⁵⁷ El PNIS se implementa con 10.238 beneficiarios afrodescendientes en el departamento de Nariño y 13.105 en el Cauca (Procuraduría General de la Nación 2021, 670-671)

3.3. El déficit de institucionalización de la participación ciudadana en las interacciones socioestatales.

La implementación del PNIS en las condiciones descritas impidió que la participación del campesinado cocalero en la solución al problema de las drogas ilícitas se estabilizara como patrón para la toma de decisiones públicas en este sector de política (Rodrigues 2018). A la fecha no se han producido los cambios institucionales que prometía el paradigma participativo en el que se sustenta el punto 4 del Acuerdo Final y que eran necesarios para el éxito del PNIS, sino que perviven las reglas, prácticas y narrativas de las instituciones anteriores, características del paradigma securitista priorizado por el gobierno de Iván Duque (Lowndes y Roberts 2013). Esto se observa en el comportamiento de los actores y, específicamente, en sus interacciones en el marco de la política, pues, mientras que el gobierno se abstuvo de generar un entorno habilitante para la participación del campesinado cocalero, este último decidió mantener el relacionamiento a través repertorios contenciosos.

Una primera dimensión en la que esto se expresó fue en la criminalización del grupo meta, tanto en las leyes como en el accionar y el discurso de los funcionarios públicos. El proyecto de ley de tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores se discutió seis veces en el Congreso de la República (de mayorías oficialistas), dos veces por iniciativa gubernamental durante la administración de Santos y cuatro por iniciativa de los partidos políticos de oposición durante el gobierno de Duque, pero nunca superó los trámites para convertirse en ley (E53). En ausencia de esta reforma, que era una de las prioridades normativas del Acuerdo Final⁵⁸, continúan vigentes las disposiciones⁵⁹ del Estatuto Nacional de Estupefacientes y el

⁵⁸ Otras prioridades normativas no implementadas, relacionadas con la participación y el control social en la implementación del Acuerdo, son “las “Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía” (...) y las “Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia” (Transparencia por Colombia 2020b, 33).

⁵⁹ La Ley 30 de 1986 en su artículo 3 restringe el cultivo de plantas de las cuales puedan producirse estupefacientes a los fines médicos o científicos regulados por el Ministerio de Salud, y en el artículo 32 establece que “el que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, o más de un kilogramo de semillas (...)”, será castigado con prisión o multas (Congreso de la República de Colombia 1986).. La Ley 599 de 2000, posteriormente modificada por la Ley 890 de 2004, fija las sanciones entre los 96 y 216 meses de prisión y los 266 y 2250 salarios mínimos mensuales legales vigentes, con una disminución de 64 a 108 meses y 13 a 75 salarios para plantaciones inferiores a 100 matas (Congreso de Colombia 2000). El Estatuto Nacional de Estupefacientes en sus artículos 8 y 99 faculta al Consejo Nacional de Estupefacientes para ordenar “la destrucción de los cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados”, mandato del que se derivan las estrategias de erradicación forzosa manual y aérea. El artículo 77, por su parte, asigna a la policía judicial el deber de destruir las plantaciones, y regula el procedimiento para ello, que incluye la captura y envío ante un juez del “propietario, poseedor, tenedor o cultivador del predio, o, en

Código Penal que penalizan la siembra de cultivos de uso ilícito sin ningún tipo de enfoque diferencial y obligan a las autoridades a destruirlos y capturar a los cultivadores, lo que genera incertidumbre sobre las reglas de juego de la política e inseguridad jurídica para los campesinos y funcionarios involucrados (E54).

A la par, entre noviembre de 2021 y enero de 2022 el gobierno tramitó con mensaje de urgencia en el Congreso la Ley 2197 de 2022, que reforma los Códigos Penal y de Procedimiento Penal “con el fin de que las autoridades cuenten con mayores herramientas jurídicas para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana” (Congreso de Colombia 2022). La norma surgió en respuesta a las movilizaciones del Paro Nacional de 2021 y su contenido ha sido cuestionado por partidos opositores y organizaciones defensoras de Derechos Humanos al considerar que criminaliza la protesta social y restringe las libertades civiles de la ciudadanía (Colombia Informa 2022) (Corte Constitucional de Colombia 2022). A su amparo, los cultivadores de coca que se opongan a operativos de erradicación forzada o participen en movilizaciones relacionadas con la implementación del PNIS podrían ser sancionados con prisión o multas económicas, mientras que las agresiones de la Fuerza Pública u otros actores en su contra resultarían exentas de responsabilidad penal (E56).

Así, la legislación que se mantiene y reforma durante el gobierno de Iván Duque establece medidas represivas tendientes a castigar el comportamiento del grupo meta, principalmente a través de su judicialización. De acuerdo con la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana -COCCAM-, organización que agremia a la mayoría de participantes del PNIS, en 2017 había aproximadamente 3000 campesinos encarcelados por cultivar hoja de coca, “como si fueran narcotraficantes” (Kapkin 2017), y en el marco de los operativos de erradicación adelantados por la Policía y el Ejército son frecuentes sus capturas (E55) (Rutas del conflicto 2020) (Centro de Alternativas al Desarrollo 2020). Bajo el mandato de estas leyes, la conducta “criminal” del grupo meta también es combatida de manera física por el Ejército y la Dirección Antinarcóticos y el Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD- de la Policía, en cuyo accionar se identifica una tendencia al uso excesivo de la fuerza⁶⁰

defecto de éstos, cualquier persona que haya sido encontrada dentro del mismo” (Congreso de la República de Colombia 1986).

⁶⁰ Un caso emblemático se presentó en el municipio de Tumaco, Nariño, donde el 5 de octubre de 2017 un grupo de campesinos, indígenas y afrodescendientes realizó un cerco humanitario para impedir la entrada de la Fuerza Pública a los cultivos de coca. La Dirección Antinarcóticos de la Policía respondió con disparos, lo que dejó un saldo de al menos siete campesinos muertos y un número indeterminado de heridos (Consejo de Redacción 2019) (Verdad Abierta 2017) (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2018a, 118).

(Observatorio de Tierras 2020) (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2021, 189). En el 20% de los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los campesinos cocaleros sistematizados por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria entre 2016 y 2020 “se registró el uso de armas de fuego por parte de fuerzas estatales, en el 19% de los casos se ha presentado al menos un herido y en el 6% al menos una persona muerta” (E62) (Observatorio de Tierras 2020).

A su vez, la regulación formal y las prácticas informales de la Fuerza Pública se legitiman con las narrativas de los funcionarios gubernamentales, que públicamente emiten valoraciones negativas, y en ocasiones estigmatizantes, del grupo meta de la política y sus repertorios de acción colectiva. En el curso de la implementación del PNIS hubo varias campañas institucionales y declaraciones del Ministro de Defensa y el Director de la DSCI en medios oficiales y masivos de comunicación, así como en ejercicios de rendición pública de cuentas, que incurrieron en generalizaciones imprecisas sobre los cultivos de uso ilícito y los cultivadores, asociándolos a actividades ilegales más allá del cultivo mismo, como la pertenencia a grupos guerrillero y redes de narcotráfico y la amenaza terrorista al orden público. También se acusaba a líderes de organizaciones como la COCCAM de disociar y desinformar al campesinado para impedir el avance de la política. Con ello el gobierno contribuyó a la construcción social de una imagen antagónica y criminal del grupo meta, que, entre otras implicaciones, deslegitimó sus reivindicaciones y justificó la represión en su contra (E49, E50, E51, E62).

Otra dimensión de la movilización de los recursos de autoridad del gobierno en el PNIS es la ausencia de garantías de seguridad para la participación del campesinado. Dado que la política pública se implementa en territorios con presencia de grupos armados asociados a las economías ilícitas y afecta directamente sus rentas criminales y control territorial, el Acuerdo planteó en su apartado 4.1.3.1 que el Estado debía usar su poder coercitivo para perseguir a estos actores y proteger a quienes promueven los procesos de sustitución de los cultivos de uso ilícito (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016). Por esa razón, en diciembre de 2020 el gobierno aprobó el “Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos”, pero en octubre de 2021 aún no empezaba a ejecutarlo ni había desarrollado otras medidas de protección (E69) (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2021).

Esta deficiencia supuso un deterioro progresivo de las condiciones de seguridad de los liderazgos y territorio del PNIS, en medio de un contexto ya adverso de sistematicidad en las

amenazas y asesinatos de líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y excombatientes de las FARC-EP tras la firma del Acuerdo Final (E70), que se agrava además por la estigmatización y criminalización de los cultivadores de coca. “Entre 2017 y 2021 han aumentado desproporcionadamente los homicidios, las acciones violentas de grupos armados y la violencia política homicida en las subregiones PDET frente al resto del país” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2022b), y dentro de estos municipios la situación de las zonas PNIS es la más crítica. La CIDH alertó que “entre julio de 2019 y junio de 2020, la tasa de muertes violentas en los municipios donde se están implementando el PNIS es de 57,9 por cada 100 mil habitantes, es decir, un 259% más que el promedio nacional” (CIDH 2020). En ese mismo sentido, un estudio de la Universidad de Los Andes señala que

Antes de la implementación del PNIS, el asesinato de líderes sociales evolucionaba de forma similar en municipios cocaleros que posteriormente recibieron o no el programa. A partir de la firma del primer acuerdo comunitario, se evidencia un crecimiento desproporcionado en el asesinato de líderes en municipios PNIS. Los acuerdos comunitarios del PNIS aumentaron la tasa de asesinatos de líderes sociales y la probabilidad de al menos un asesinato en 546% y 167%, respectivamente (E71) (Marín Llanes 2020, 2)

Aunque en el primer semestre de 2022 hubo avances en las medidas de protección adoptadas por el gobierno, su respuesta sigue siendo insuficiente. “Las condiciones de riesgo son altas para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito y las capacidades de protección son todavía inferiores a la demanda” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2022a, 96), lo que por su puesto obstaculiza la institucionalización de la participación ciudadana en la política (E72) (Transparencia por Colombia 2020b, 34).

Ahora bien, la inexistencia de un entorno habilitante para la participación también se expresó en las limitaciones que impuso el gobierno para la interlocución e incidencia del grupo meta a través de las instituciones participativas. Entre enero de 2020 y abril de 2022 la DSCI desarrolló dos sesiones del Consejo Permanente de Dirección, del que hacen parte 10 organizaciones de la sociedad civil de alcance nacional,⁶¹ “34 reuniones del Consejo Asesor Territorial -CAT-, 242 Comisiones Municipales de Planeación Participativa -CMPP-, y 137 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES), para un total de 413 sesiones en los municipios de intervención del PNIS” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la

⁶¹ Según la DSCI éstas son ANUC, ANZORC, CNA, COCCAM, CONAFRO, CONFECOMUNAL, CONPI, MIA, FENSUAGRO y ONIC (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 2022b, 29).

Consolidación 2022b, 29-30). Sin embargo, varias fuentes coinciden en que, más allá de la convocatoria y realización de reuniones, estas innovaciones participativas adolecen de fallas estructurales y no cumplen de manera efectiva con los objetivos para los que se crearon (E65).

Las principales dificultades giran en torno a que las instancias no sesionan periódicamente, la mayoría perdieron continuidad a causa de la pandemia y los encuentros se concentran en algunos territorios, mientras otros permanecen rezagados; además, su alcance no es deliberativo ni mucho menos decisorio, en la medida en que no se construyen soluciones conjuntas a las dificultades identificadas en el marco de la implementación, sino que simplemente se socializan las decisiones ya adoptadas desde el gobierno nacional y, cuando se llega a algún acuerdo o compromiso, es difícil su trazabilidad; no son claros los criterios de selección y citación de los participantes, y en ocasiones ha habido intervenciones indebidas de la DSCI en la elección de delegados, que debería ser un ejercicio autónomo de las asambleas comunitarias; por último, "la información suministrada en instancias institucionales de interlocución fue mal utilizada por el gobierno y derivó en capturas sin orden judicial, destierros y erradicación forzada de terrenos que no formaban parte del PNIS" (Echavarría Álvarez 2022a, 179) (E52, E65, E68, E77, E78). De hecho, producto de las movilizaciones campesinas se han abierto espacios alternos para el diálogo entre Estado y sociedad civil sobre la política de sustitución de cultivos y sus dificultades, lo que cuestiona la utilidad y legitimidad de las instituciones participativas del PNIS (E67).

Sumado a ello, el gobierno ha incurrido en fallas en el suministro de información de calidad sobre el uso de los recursos públicos destinados a la implementación del PNIS y la RRI, lo que impide al grupo meta y otros actores interesados monitorear la política pública, así como formular solicitudes o propuestas para su mejoramiento. La Corporación Transparencia por Colombia y otros observadores externos han identificado tres dificultades al respecto. En cuanto a la transparencia pasiva, el gobierno no siempre proporciona respuestas completas y suficientes a las solicitudes de información pública por parte de otros actores (E73). En términos de transparencia activa, no divulga proactivamente información sobre ingresos y gasto público que permita ejercer control social a la implementación de las iniciativas PISDA-PDET (E74) (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2021a) (Echavarría Álvarez 2022a, 104). Y, aunque el Estado cuenta con diversos sistemas públicos de información para el seguimiento a la implementación del Acuerdo, la información allí publicada no está enlazada y tiene inconsistencias que dificultan la trazabilidad de los indicadores y recursos (E75) (Transparencia por Colombia 2020b) (Transparencia por

Colombia 2022). Por último, si bien es positiva la creación del Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz -SIRCAP-, su operatividad aún es limitada y hace falta fortalecer la rendición de cuentas en la cultura organizacional de las agencias implementadoras, “como un escenario de diálogo, intercambio y mejora continua de la gestión pública” (E76) (Echavarría Álvarez 2022).

Lo anterior evidencia que las organizaciones gubernamentales encargadas de garantizar la participación ciudadana y el control social en la solución al problema de los cultivos de uso ilícito no cumplieron con esa función. Al evaluar la calidad y el impacto de los “ejercicios de participación relacionados con la construcción de paz en 38 municipios del país entre 2016 y 2019”, incluyendo aquellos realizados en el marco del PNIS, la Fundación Ideas para la Paz concluye que “su alcance ha sido más formal que transformador”. La DSCI se ha ocupado del funcionamiento operativo de las innovaciones democráticas del PNIS, pero no de asegurar genuinamente su eficacia como escenarios para la construcción participativa de decisiones públicas (E77) (Tovar, Amaya y Dueñas 2019, 15, 19, 21). En esa misma vía, el Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final -OPIAF- identificó que entre 2019 y 2021 las 9 tareas participativas que la DSCI tiene a su cargo para dar cumplimiento al punto 4 del Acuerdo Final tuvieron un bajo nivel de desarrollo, e incluso algunas retrocedieron, como se detalla en el anexo 4. Para esta organización, la participación en la política no solo “no se ha promovido como corresponde [... sino que] ha contado con oposición por parte de representantes del gobierno y su partido” (E78) (Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía 2021).

De otro lado, con relación al comportamiento del campesinado cocalero, el estudio de caso demuestra que, ante las expectativas incumplidas con la implementación del PNIS y las limitaciones de los canales formales de interacción con el gobierno, el grupo meta optó por tratar de incidir en la política pública a través del repertorio de la protesta, que ha estado históricamente arraigado en sus prácticas como actor colectivo.

El PNIS defraudó las expectativas de los cultivadores de hoja de coca en al menos dos sentidos. El primero, de índole procedimental, estuvo referido al compromiso del gobierno de concertar el diseño de la política pública con el campesinado, que derivó finalmente en el desconocimiento de las innovaciones participativas y la imposición de las tradicionales soluciones militares y punitivas, como se ha expuesto con suficiencia. El segundo, de carácter sustantivo, fue la implementación tardía, desarticulada e incompleta del compromiso gubernamental de entregar transferencias condicionadas (denominadas Plan de Atención

Inmediata -PAI-) y formalizar las tierras de las familias que sustituyeran los cultivos de coca, como un incentivo a su participación en la política y una garantía de seguridad alimentaria que hiciera sostenible su tránsito a las economías campesinas legales (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP 2016, 111-112).

Dada la desfinanciación del Acuerdo Final, y del PNIS en específico⁶² (E57), así como el mal diseño de la ruta de implementación del PAI, se generaron retrasos de hasta dos años en su ejecución, con un marcado énfasis en la entrega de subsidios y rezagos profundos en el establecimiento de proyectos productivos de largo plazo (E58) (Garzón, Gélvez y Bernal 2019, 19) (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 2022a, 88). Al mismo tiempo, solo el 6% de las familias beneficiarias accedieron a la formalización de la propiedad de sus predios (E59) (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2021, 179).

En ausencia de estos recursos, y pese a que el nivel de cumplimiento de los campesinos en la erradicación voluntaria de los cultivos fue del 98% con un porcentaje de resiembra del 0,8% (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito 2020, 40), en la mayoría de los lotes donde antes había coca no se desarrollan actualmente alternativas productivas legales⁶³ (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto 2022a), de suerte que el 67% de los cultivadores vio notablemente reducidos sus ingresos después de ingresar al programa (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria 2020, 21) y en 2020 “el 91% de las familias presentaba algún nivel de inseguridad alimentaria” (E60) (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación 2021, 192).

Así, el retraso en la implementación del PAI, la persistencia de obstáculos para el acceso a la tierra, la realización de operativos de erradicación forzada y el desconocimiento de los

⁶² La Contraloría alerta que la ejecución presupuestal del Acuerdo Final ha tenido brechas de “\$8 billones en 2017-2018, \$4 billones en 2019-2020” (Contraloría General de la República 2021, 16) y \$3,3 billones en la programación de 2022. Mientras el Plan Marco de Implementación presupuestó 8,3 billones para la solución al problema de las drogas ilícitas (Gobierno de Colombia 2017), en la práctica solo se han ejecutado 4,9 billones entre 2017 y 2021, con asignaciones decrecientes cada año (Contraloría General de la República 2022, 17). Además, en 2017 no se desagregó el costo de los subpuntos del Acuerdo, por lo que no hubo una proyección específica de cuánto costaría el PNIS ni cuál era su límite de cobertura. Sobre el cálculo general de que las transferencias a cada familia requerían una inversión de \$36.000.000, el gobierno empezó a suscribir acuerdos de sustitución sin un límite presupuestal claro (Garzón, Gélvez y Bernal 2019, 12), lo que generó “cuestionamientos sobre el costo real de la intervención estatal [...] e incertidumbres sobre la capacidad de financiar y ejecutar estos recursos de manera sostenible” (Grupo Plural 2017, 5).

⁶³ Según la DSCI, con corte al 31 de diciembre de 2021 solo en el 24% de las hectáreas sustituidas verificadas por la UNODC, pertenecientes al 26% de la población atendida, se han implementado proyectos productivos (11201 de 45761 Ha), que pueden ser de ciclo corto o largo y estar en cualquier etapa de desarrollo (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto 2022a).

acuerdos de sustitución, generaron insatisfacción e incertidumbre entre los participantes del PNIS y conflictos con los actores estatales. Una de las principales consecuencias fue la pérdida de confianza de los campesinos en el gobierno y la deslegitimación del Acuerdo Final y las políticas públicas que de él se derivaron. Según datos de la Procuraduría, con corte a marzo de 2021 al menos 1034 personas habían decidido retirarse voluntariamente del PNIS por este motivo (E79) (Procuraduría General de la Nación 2021, 350, 352). Una encuesta elaborada por el PNUD reveló que en los 48 municipios PDET-PNIS el descontento con la implementación del Acuerdo Final en lo relativo a la sustitución de cultivos de uso ilícito pasó del 37,7% en 2019 al 46% en 2021, mientras que la satisfacción general disminuyó de 32,1 % a 19,2 %. Además, en la segunda medición solo el 23,4% de los encuestados manifestó algo o mucha confianza en el presidente y menos del 30%, en las instituciones estatales (E80) (Peace Research Institute of Oslo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 80, 93).

Otra consecuencia fue la prevalencia de repertorios contenciosos de interacción socio estatal sobre los canales institucionales. Entre 2016 y 2020 se registraron al menos “95 incidentes (enfrentamientos o altercados) entre campesinos y fuerzas del Estado en medio de las labores de erradicación forzada manual”, el 75% de ellos en territorios PNIS (E61) (Observatorio de Tierras 2020). También hubo registro de protestas en 2018 ante la suspensión de beneficiarios del programa (E64) (Garzón, Gélvez y Bernal 2019, 20). Más adelante, en los primeros dos meses del Paro Nacional de 2021, “tuvieron lugar 12.478 protestas en 862 municipios”, que frecuentemente “incluyeron demandas sobre la implementación del Acuerdo Final” (Echavarría Álvarez 2022a, 129-130). Con relación al PNIS, las principales exigencias ciudadanas fueron frenar la erradicación forzada manual y aérea de los cultivos, tramitar la ley de tratamiento penal diferencial, concertar con las autoridades étnicas el protocolo de atención diferenciada y la implementación de las iniciativas PISDA-PDET como garantía de sostenibilidad de los proyectos productivos legales (Echavarría Álvarez 2022a, 131) (E66). Además, en ocasiones los líderes sociales recurrieron a tácticas de bloqueo o sabotaje de las instituciones participativas del PNIS para presionar al gobierno, lo que indica que los repertorios confrontativos permearon incluso estos espacios, desdibujando su naturaleza dialógica y obstaculizando su institucionalización (E68) (Londoño 2022) (Hernández 2022).

3.4. Formalización bayesiana

Finalmente, para evaluar el valor probatorio de cada observación empírica esperada con el teorema de Bayes se aplicó la fórmula $p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h)+p(\neg h)p(e|\neg h)}$, dado que todos los test fueron positivos. Se parte de un nivel de confianza previa $p(h)$ conservador de 0,3 y se toman los demás valores de la tabla 16 para los test de tipo aro.

Tabla 3.1. Valores del teorema de Bayes según el tipo de test empírico

Tipos de tests	p(h)	p(¬h)	p(e h)	p(¬e h)	p(e ¬h)	p(¬e ¬h)	p(h e)	p(h ¬e)	C ₁ =p(h e)-p(h)	C ₂ =p(h ¬e)-p(h)
Paja al viento	0,30	0,70	0,40	0,60	0,30	0,70	0,36	0,27	0,06	-0,03
Aro	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26	-0,24
Pistola humeante	0,30	0,70	0,40	0,60	0,10	0,90	0,63	0,22	0,33	-0,08
Doble decisivo	0,50	0,50	0,90	0,10	0,10	0,90	0,90	0,10	0,40	-0,40

Fuente: Carrasco Hidalgo (2020, 117).

La evaluación del valor probatorio de cada observación empírica esperada se hace de forma independiente. En el detonante (D), la confirmación de la primera observación empírica esperada (P_{D1}) con cuatro evidencias (E₁, E₂, E₃, y E₄) tiene un valor probatorio de 0,26 (ver C₁ en la tabla 20), por lo que la confianza posterior dada la evidencia recolectada (p(h|e)) aumenta a 0,56; evidenciar el cumplimiento de la segunda observación empírica (P_{D2}) suma 0,23, alcanzando una confianza de 0,79; demostrar la tercera observación empírica (P_{D3}) aporta 0,13, aumentando a 0,92 la confianza; finalmente, la validación de la cuarta observación empírica esperada (P_{D4}) la aumenta en 0,05, alcanzando con ello un nivel de confianza posterior de 0,97 para la hipótesis de la puesta en agenda (H_D), que se considera satisfactorio.

Tabla 3.2. Formalización bayesiana

Tests Empíricos	p(h)	p(¬h)	p(e h)	p(¬e h)	p(e ¬h)	p(¬e ¬h)	p(h e)	p(h ¬e)	C ₁ =p(h e)-p(h)
P _{D1}	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _{D2}	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _{D3}	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _{D4}	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05

P _{A1}	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _{A2}	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _{A3}	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _{A4}	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P _{B1}	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _{B2}	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _{B3}	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _{B4}	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P _{C1}	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _{C2}	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _{C3}	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _{C4}	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P _{R1}	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _{R2}	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _{R3}	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _{R4}	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Carrasco Hidalgo (2020, 118-119).

Este mismo ejercicio se replicó en todas las entidades del mecanismo causal, como se detalla en la tabla 3.2, lo que permitió confirmar la hipótesis de la investigación. Es decir, a través de las 80 evidencias recolectadas en el trabajo de campo, agrupadas en 16 observaciones empíricas esperadas o test empíricos, se puede afirmar con un 97% de confianza que, en el caso del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Colombia en el periodo 2017-2022, la adopción del fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política pública y la creación de innovaciones democráticas deriva en un déficit de institucionalización de la participación cuando el gobierno asume un estilo de implementación dirigista y responde coercitivamente a los conflictos con los actores no estatales.

Es preciso resaltar que desde esta lógica cada test empírico tiene un valor probatorio diferente (C_1), que disminuye en la medida en que se encuentra más evidencia confirmatoria de la hipótesis, hasta alcanzar un nivel satisfactorio de confianza posterior con cuatro test. Sin embargo, es preciso aclarar que en esta investigación es indistinto el orden asignado a cada observación empírica dentro de las entidades, pues los cuatro tipos de instrumentos son igual de importantes para demostrar la hipótesis. En el caso del detonante, por ejemplo, la observación empírica codificada como P_{D1} corresponde a los instrumentos de nodalidad, y tiene el mismo peso analítico que P_{D4}, asignado a los instrumentos de organización, aunque sus valores probatorios sean distintos en la formalización bayesiana (0,26 y 0,05).

Conclusiones

En esta investigación la implementación del marco analítico del diseño de políticas desde una metodología realista crítica permitió identificar las propiedades causales -no observables pero detectables empíricamente- de la adopción de la participación ciudadana como objetivo de política pública (D) que producen como resultado un déficit de su institucionalización (R). La combinación de métodos múltiples para el análisis causal, según propone el Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO sede Ecuador, permitió inferir la existencia de estas fuerzas causales a partir de las observaciones empíricas que proveen los instrumentos de política pública en el contexto particular del PNIS (Colombia, 2012-2022). Así, la utilización del protocolo de investigación permitió evidenciar de una manera coherente, sistemática y rigurosa, a través de la taxonomía NATO de los instrumentos de política pública, no sólo cuál fue la trayectoria del PNIS, sino demostrar con un nivel satisfactorio de confianza la existencia del mecanismo causal, que en sí mismo no era observable directamente.

La alineación ontológica de los métodos, que operan a diferentes niveles de análisis, fue fundamental. En el capítulo 2 el QCA permitió construir una población homogénea de casos entre todos los países de América Latina, a partir de su pertenencia a los conjuntos del detonante y el resultado del mecanismo. Con el análisis de congruencia se construyó una narrativa de cinco casos en Centroamérica y Colombia, de donde se extrajo evidencia sobre la existencia de una posible relación causal entre el detonante y el resultado del mecanismo causal teorizado. Finalmente, en el capítulo 3 se estudió a profundidad el caso del PNIS con el método de reconstitución de procesos. Allí, a partir de las huellas observables que deja la movilización de los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización por parte del gobierno, se rastrearon las fuerzas causales que conectan cada una de las entidades del mecanismo y producen como resultado un déficit de institucionalización de la participación ciudadana. De esta manera, se logró inferir con un 97% de certeza la existencia del mecanismo causal propuesto como hipótesis de investigación.

Los hallazgos de este ejercicio permiten entender la trayectoria del PNIS a partir de la competencia entre dos paradigmas, que obedecen a distintas comprensiones de la causalidad del problema público de los cultivos de uso ilícito en Colombia. El primero entiende la persistencia de los cultivos desde las brechas de desarrollo rural que afectan a los territorios y comunidades campesinas cocaleras. El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) lo acogió en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz

estable duradera, en el marco de un contexto internacional favorable y la incidencia de las FARC-EP y los actores de la sociedad civil en el proceso de paz. El segundo, por su parte, concibe el cultivo de coca como una de las actividades criminales de la cadena productiva del narcotráfico. Se trata de la visión tradicional de las políticas antidrogas en el país y en el mundo, abanderada por los opositores del Acuerdo y por el presidente Iván Duque (2018-2022) y su partido político.

A su vez, dado el carácter normativo del diseño de políticas públicas, cada explicación causal del problema está asociada a la priorización de unos valores que orientan la definición de los objetivos de la política y la evaluación de sus resultados: mientras que en el primero prima la participación ciudadana y la concertación con el grupo meta, en el segundo prevalecen la seguridad y la legalidad como principios rectores de la intervención gubernamental. Así, de la tensión entre estos dos proyectos políticos en el marco de la transición gubernamental de 2018 se derivaron cambios en la priorización de los instrumentos y la estructura de intervención del PNIS, que a la postre derivaron en una falla de política pública.

Esta falla se explica desde el mecanismo causal teorizado a partir de las entidades B y C, correspondientes a la implementación de la política. Como propuso la hipótesis de investigación, en el marco del proceso de paz y el Acuerdo Final de 2016 el gobierno de Santos asumió un compromiso democratizador que se tradujo en la priorización de una solución participativa al problema de los cultivos de uso ilícito (D) y la creación de instituciones participativas como eje central de su estrategia de intervención (A). Lo que sería un caso exitoso de institucionalización de la participación ciudadana se desvía cuando el presidente Duque aprovecha los vacíos de la estrategia de Santos para cambiar las reglas de juego del PNIS (A) en tres aspectos importantes. Primero, la descoordinación deliberada del PNIS con dos sectores de política estratégicos, esto es, su desarticulación con la agenda de desarrollo rural trazada por el Acuerdo Final y su subordinación respecto a las estrategias de erradicación forzada de cultivos. Segundo, la profundización del centralismo en el relacionamiento de la presidencia con los gobiernos municipales y departamentales. Y tercero, la exclusión del campesinado cocalero de la toma de decisiones, que permanece bajo el monopolio gubernamental (B).

Esta estructura de implementación dirigista, orientada por el paradigma securitista de la lucha contra las drogas, implicó la agudización de los conflictos entre el grupo meta y el gobierno, cuyos repertorios tradicionales de interacción han estado basados en la confrontación y la

desconfianza (C). Contrario a lo que implicaba una implementación participativa del PNIS, el gobierno de Duque criminalizó y reprimió al campesinado cocalero. Esto se expresó en las leyes que mantuvo y reformó, en los discursos estigmatizantes de los funcionarios, en el recurso a la violencia por parte de la Fuerza Pública y en la ausencia de garantías de seguridad para la participación de los cocaleros en la política. A su vez, esta situación de incertidumbre e incumplimiento sistemático de expectativas incrementó la desconfianza del campesinado en el gobierno, lo que lo llevó a mantener su relacionamiento con este a través de la protesta y otras formas de acción colectiva, y a abandonar eventualmente la arena de la política.

En los términos del mecanismo causal propuesto, el resultado de este proceso fue la producción de un déficit de institucionalización de la participación ciudadana en el PNIS (R). Esto quiere decir que ni los funcionarios gubernamentales ni los campesinos cultivadores de coca normalizaron y estabilizaron en su comportamiento que la toma de decisiones en la política pública debía darse a partir de la deliberación y construcción de acuerdos entre gobierno y ciudadanía. Aunque se crearon con ese propósito, las instituciones participativas del PNIS tuvieron un alcance meramente formal y no permitieron la interacción incidente entre los actores. Esto implicó un incumplimiento del objetivo del PNIS de fortalecer la concertación y participación directa de la ciudadanía en el diseño de planes de sustitución y desarrollo alternativo, lo que a su vez deslegitimó el Acuerdo de Paz y sus políticas públicas derivadas y jugó en contra de su propósito democratizador.

Tal como se planteó en la hipótesis, esta falencia se explica en la ausencia de un proceso de ajuste institucional por cuenta del cual las reglas formales, prácticas informales y discursos de los actores y organizaciones se adecuaron a los requerimientos de las innovaciones que introdujo la política pública. Esto no fue gratuito o accidental, sino que obedeció a un ejercicio de diseño institucional consciente del gobierno de Iván Duque, orientado a posicionar su lectura del problema de los cultivos de uso ilícito y de la paz con intervenciones securitistas y punitivas, asociadas al centralismo y a un modo de gobernanza jerárquico. Así, la investigación evidencia la importancia del contexto institucional como condicionante del resultado de las políticas públicas de participación ciudadana, especialmente en lo que se refiere a las instituciones que regulan la interacción entre actores del gobierno y la sociedad civil.

Esto mismo sugieren los resultados del análisis de congruencia, en el que se comparó la trayectoria seguida por los casos de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia (1984-

2002 y 2012-2016) en la implementación de algunas disposiciones participativas de sus acuerdos de paz. Todos los casos analizados sugieren la importancia de la descentralización como factor de éxito de las experiencias participativas, aunque por sí misma parece no ser suficiente. Además, en los casos en los que se institucionalizó la participación hubo una transformación de los patrones de relacionamiento entre los gobiernos y la sociedad civil. Allí donde las interacciones lograron ser más horizontales, colaborativas y de confianza fue más factible que la participación ciudadana se estabilizara. En cambio, factores como la politización de las instituciones participativas con intereses partidistas o personalistas, la pervivencia de prácticas políticas en los actores asociadas a una cultura política no democrática y la imposición de la voluntad de los gobiernos parecen limitar los procesos de institucionalización, aun cuando estos tengan un anclaje legal formal que los haga relativamente estables en el tiempo.

Dada la necesaria articulación entre la teoría y la práctica inherente al marco analítico del diseño de políticas públicas, identificar estos límites y oportunidades resulta útil para mejorar el diseño de las políticas públicas de participación ciudadana y la efectividad de las instituciones participativas, es decir, para diseñar mejores políticas públicas participativas en casos contextualmente homogéneos a los estudiados. En cuanto a la validez externa de los hallazgos, la tesis sugiere que la inconsistencia del diseño institucional de una política pública frente a sus objetivos deriva en una falla, así como la importancia del contexto institucional como condicionante del resultado de la participación ciudadana en las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a las instituciones que regulan o median la interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Este aprendizaje es un insumo para que los gobiernos emprendan procesos de diseño institucional más consistentes con sus objetivos de política, no solo respecto a la participación ciudadana sino también para otros sectores de política.

En el caso colombiano, la llegada del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez al poder (2022-2026) parecen marcar un giro positivo en la incorporación de estos aprendizajes en el redireccionamiento de las políticas públicas de sustitución de cultivos, de lucha contra las drogas y de paz hacia la descentralización, la priorización de estrategias de diálogo y concertación sobre la fuerza y la coerción y el rol incidente de los actores no estatales en los procesos de toma de decisiones públicas. Una posible dirección de futuras investigaciones con este marco analítico y protocolo de investigación sería demostrar si, en efecto, este cambio en el proyecto político del gobierno nacional desencadena ajustes

institucionales en la adopción de un estilo participativo de implementación, un abordaje colaborativo de los conflictos socioestatales y la institucionalización de la participación ciudadana como resultado de política pública.

Finalmente, es de tener en cuenta que la implementación del protocolo de investigación estuvo sujeta a al menos dos limitaciones. La primera fue el poco tiempo disponible para su desarrollo, pues un año (octubre de 2021 a octubre de 2022) resulta insuficiente para comprender con suficiencia los diversos métodos y teorías que a él subyacen y la forma en que se articulan, lo que limita el tiempo que efectivamente puede destinarse a la ejecución de cada uno de los 5 pasos de la investigación. A esto se suman, además, las dificultades para la realización de los talleres de tesis y el trabajo de investigativo que supuso la pandemia de COVID-19. La segunda restricción fue que el alcance de la maestría en políticas públicas y la especificidad del marco analítico y la metodología que se nos propuso en los talleres de tesis dificultaron el análisis interdisciplinar del problema de investigación. Si bien se hizo un esfuerzo por articular algunas reflexiones provenientes de las teorías sobre instituciones participativas,⁶⁴ el desarrollo territorial rural⁶⁵ y los estudios de paz y conflicto,⁶⁶ se privilegió el abordaje desde el análisis de políticas públicas. Indudablemente, con esta priorización se dejaron por fuera otras propuestas teóricas importantes que podrían nutrir más los hallazgos de la investigación y que sería pertinente profundizar en el futuro.

⁶⁴ Para esto fue de mucha utilidad el curso Sociedad civil, movilización y participación de la maestría en sociología política de FLACSO Ecuador, a cargo del profesor Franklin Ramírez Gallegos.

⁶⁵ Para esto fueron de gran utilidad los cursos Territorio y desarrollo, facilitado por el profesor Diego Martínez, y Gobernanza y gestión territorial rural, a cargo de los profesores Jorje Zalles y María Fernanda López, ambos de la maestría en desarrollo territorial rural de FLACSO Ecuador.

⁶⁶ En este tema fueron una guía importante las publicaciones de la profesora Cécile Mouly, profesora del Departamento de estudios internacionales y comunicación de FLACSO Ecuador.

Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio. 2022. “Avances en iniciativas”, acceso el 10 de agosto de 2022, <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/>
- Alzate Zuluaga, Mary Luz. 2008. “Esbozo teórico de la acción política colectiva. Experiencias colectivas alternativas frente a las relaciones hegemónicas de dominación”. *Investigación & Desarrollo* 16 (2): 278-303. <http://ref.scielo.org/c7jmnf>
- Andrade Viera, Samantha Nicole. 2022. “Institucionalización de políticas anticorrupción a través del apoyo de misiones internacionales”. *Ópera* 30: 197-213. <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.11>
- Arnstein, Sherry. 1969. “A ladder of citizen participation”. *Journal of the American Planning Association* 35 (4): 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Avritzer, Leonardo. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México: Universidad Veracruzana.
- Beach, Derek e Ingo Rohlfing. 2015. “Integrating cross-case analyses and process tracing in set-theoretic research: Strategies and parameters of debate”. *Sociological Methods and Research* 47 (1): 3–36. <https://doi.org/10.1177/0049124115613780>
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- 2016. “Chapter 9. Process-Tracing Methods”. En *Causal Case Study Methods Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*, 302-355. Michigan: University of Michigan Press.
- Beach, Derek, Rasmus Brun Pedersen, Jorgen Moller y Svend-Erik Skaaning. 2016a. “Chapter 4. Defining the Attributes of Causal Concepts”. En *Causal Case Study Methods Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*, de Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen, 95-118. Michigan: University of Michigan Press.
- 2016b. “Chapter 5. Measuring Causal Concepts”. En *Causal Case Study Methods Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*, de Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen, 119-153. Michigan: University of Michigan Press.
- Bernal, José Luis, Juan Carlos Garzón y Catalina Riveros Gómez. 2020. *Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Por qué ha sido difícil avanzar y cuáles son las opciones*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Breuer, Anita. 2011. “Obstacles to citizen participation by direct democracy in Latin America: a comparative regional analysis of legal frameworks and evidence from the Costa Rican case”. *Democratization* 18 (1): 100–134. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.532619>
- Cameron, Maxwell, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe. 2012. “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina.” En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, 13-39. México: FLACSO México.
- Canto Chac, Manuel. 2012. Introducción a *Participación ciudadana en las políticas públicas*, 17-56. México DF: Siglo XXI.
- Cantos Cortez, Eduardo Andrés. 2019. *El déficit de control social causado por la política de participación ciudadana institucionalizada en el Ecuador en el periodo 2007-2017: Análisis con aplicación del seguimiento de procesos y formalización bayesiana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Carrasco Hidalgo, Camila Belén. 2020. *Cómo la institucionalización de la transparencia mejora los controles democráticos: El caso de la política ambiental chilena*. Quito: FLACSO Ecuador.

- Centro de Alternativas al Desarrollo. 2020. “Erradicación forzada no soluciona nada”, 29 de junio de 2020, <https://www.facebook.com/cealdes/posts/pfbid021xUxuGv6ajubHAgL3urhXXpQhquhzMedM2PfgksttRLWkSh6MZbWEj6LbJEiso4E1>
- CIDH. 2020. “La CIDH expresa su preocupación por el incremento de la violencia en Colombia en territorios con presencia de grupos armados ilícitos”, 13 de octubre de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/251.asp>
- Colombia Informa. 2022. “Demandan por inconstitucionalidad a ley de seguridad de Duque”, 16 de febrero de 2022, <https://www.colombiainforma.info/demandan-por-inconstitucionalidad-a-ley-de-seguridad-de-duque/>
- Comisión de la Verdad. 2022a. “Plataforma Digital de la Comisión de la Verdad. Tercer periodo 1991-2002. El Caguán 1999”, acceso el 17 de octubre de 2022, <https://www.comisiondelaverdad.co/el-caguan>
- 2022b. “Plataforma Digital de la Comisión de la Verdad. Tercer periodo 1991-2002. La Constituyente 1991”, acceso el 17 de octubre de 2022, <https://www.comisiondelaverdad.co/la-constituyente>
- Congreso de la República Colombia. 1986. Ley 30/ 1986, de 31 de enero, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones. Bogotá. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/LEY-0030-DE-1986.pdf>
- 2000. Ley 599/2000, de 24 de julio, por la cual se expide el código penal . http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html
- 2016. Acto legislativo 01/2016, de 7 de julio, 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. Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75874>
- 2017. Acto legislativo 02/2017, de 11 de mayo, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz. Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81573>
- 2022. Ley 2197/2022, de 25 de enero, por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones. Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=176406>
- 2019. Ley 1955/2019, de 25 de mayo, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. 2019. *Informe de Gestión PNIS. Corte: 31 de diciembre de 2019*. Bogotá: CPEC.
- 2020. *Avanza la sustitución con legalidad. Diagnóstico, Avances y Planeación del PNIS. Corte 31 de mayo de 2020*. Bogotá: CPEC.
- 2022a. *Avanza la sustitución con legalidad. Informe de ejecución del PNIS con corte al 31 de abril de 2022*. Bogotá: CPEC.
- 2022b. *Avanza la sustitución con legalidad - 30 de junio 2022*. Bogotá: CPEC.
- Consejo de Redacción. 2019. “Detalles de la Masacre en El Tandil: dos años de impunidad”, 7 de noviembre de 2019, <https://consejoderedaccion.org/noticias/detalles-de-la-masacre-en-el-tandil-dos-anos-de-impunidad>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. 2015. CONPES 3850/2015, de 23 de noviembre, Fondo Colombia en Paz. Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3850.pdf>

- Contraloría General de la República. 2018. *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 1 de enero de 2017 a 30 de marzo de 2018*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- 2021. *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021. Énfasis vigencia 2020*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- 2022. *Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan plurianual de inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2022. Énfasis en 2021*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Corte Constitucional de Colombia. 2017. Sentencia C-493/2017, de 3 de agosto, instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera- Procedimiento legislativo especial para la paz (fast track) y facultades presidenciales para la paz/ Control automático de constitucionalidad a Decreto Ley mediante el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito/ Resulta ajustado a la Constitución. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-493-17.htm>
- 2019. Auto 387/19, de 18 de julio, sentencia de la Corte Constitucional en materia de consulta previa de comunidades indígenas y afrodescendientes - Seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-236 de 2017. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>
- 2022. Auto 712/2022, de 6 de abril, recurso de suplica contra auto que rechaza demanda de inconstitucionalidad - Se revoca auto recurrido y, en consecuencia, se admite la demanda. Bogotá. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2022/A712-22.htm>
- Cravacuore, Daniel. 2014. “La Recentralización Emergente en América Latina.” En *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico*, compilado por Carlos Fidel y Alejandro Villar, 67-86. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Chalmers, Douglas. 2000. “Vínculos de la sociedad civil con la política. Las instituciones de segundo nivel”. *Análisis Político* 40: 3–24. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79786>
- Churchman, David. 2022. “Negotiation”. En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gezim Visoka, 861-865. Cham: Palgrave Macmillan.
- Dahl, Robert. 2002. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dejusticia. 2020. “Intervención ciudadana en proceso de aprobación de actividad”, 18 de diciembre de 2020, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/12/Intervención-escrita-en-proceso-ambiental-PMA-PECIG-18122020.pdf>
- Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP. 2014. “Comunicado conjunto No. 36.” En *Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- 2016. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- DeLeon, Peter y Christine Martell. 2006. “The policy sciences: past, present, and future”. En *Handbook of public policy*, de Guy Peters y Jon Pierre, 31-47. Londres: Sage Publications

- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 2017. Decreto 691/2017, de 27 de abril, por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento. Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81398>
- Departamento Nacional de Planeación. 2015. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Vol 1. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- 2018. "SPI Detalle de proyecto. Implementación y puesta en marcha del Programa Nacional Integral De Sustitución De Cultivos Ilícitos (PNIS) a nivel nacional", 23 de julio de 2018, <https://spi.dnp.gov.co/Consultas/Detalle.aspx?vigencia=2018&periodo=12&proyecto=2018011001119>
- Echavarría Álvarez, Josefina, Elise Ditta, Juanita Esguerra-Rezk, y Patrick McQuestion. 2022. "Colombian Peace Agreement 2016". En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gezim Visoka, 171-180. Cham: Palgrave Macmillan.
- Echavarría Álvarez, Josefina. 2022a. *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Diciembre 2020 a noviembre 2021*. Bogotá: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz.
- 2022b. *Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, enero – marzo de 2022*. Bogotá: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz.
- Echeverría, Julio. 2011. *De la gobernabilidad a la gobernanza: centralización o múltiples niveles de gobierno*. Ibarra: Universidad Técnica del Norte.
- Escola de Cultura de Pau. 2022. *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria.
- Fajardo Montaña, Darío. 2015. "Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado. Razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana". En *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*, editado por Gnetes del Común, 95-149. Bogotá: Gentes del Común.
- Fondo Colombia en Paz. 2019. *Oficio 20191150042481, respuesta a comunicación con radicado 20190320062232*. Bogotá: Fondo Colombia en Paz.
- S.f. "Fondo Colombia en Paz en los territorios. Subcuentas", acceso el 22 de junio de 2022, <https://fcp.gov.co/>
- Fontaine, Guillaume y Guy Peters. 2020. *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. *The politics of public accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Fontaine, Guillaume, Taymi Milán Paradela y Alejandro Hernández-Luis. 2022. "Four Models of Causation in the Design of Anti-Corruption Policies". En *Handbook of research on Policy Design*, editado por Guillaume Fontaine y Guy Peters, 136-154. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781839106606.00017>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos. https://dpp2017blog.files.wordpress.com/2017/06/libro_app.pdf
- 2019. "Una aproximación realista al diseño de políticas públicas". *Cuadernos del CENDES* 102: 117-147. https://www.researchgate.net/publication/341090123_Una_aproximacion_realista_al_diseno_de_politicas_publicas
- 2020a. *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico: El Caso Ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.

- 2020b. “Process tracing for comparative policy analysis: a realist approach”. En *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis*, compilado por Guillaume Fontaine y Guy Peters, 277-295. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. 2018. *Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo de Paz. Informe 0*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía.
- 2020. *Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final. Informe 1*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia - Viva la Ciudadanía.
- 2021. *Observatorio de la participación ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final. Informe dos*. Bogotá: Adrinka Consultores.
- Fundación Ideas para la Paz. 2016. *Propuestas de renegociación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: FIP.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright. 2012. “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”. En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, compilado por Manuel Canto Chac, 150-175. México, Siglo XXI.
- Garzón, Juan Carlos, Juan David Gélvez y José Luis Bernal. 2019. *¿En qué va la sustitución de cultivos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso. Informe 06*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gobierno de Colombia. 2017. *Plan Marco de Implementación: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- Grégori Méndez, Karina Esther. 2012. “Democratización y participación ciudadana en El Salvador de la posguerra.” En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, 199-234. México: FLACSO México.
- Grupo Plural. 2017. “Comunicado sobre la política de sustitución de cultivos de uso ilícito”, 25 de abril de 2017, <https://www.urosario.edu.co/JANUS/Ejes-de-trabajo/imagenes/25-04-17-Comunicado-Plural-Sustitucion-de-cultivos.pdf>
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25: 275-96. <https://www.jstor.org/stable/422246>
- Hernández, José David (líder cocalero participante del PNIS). 2022. En conversación con Nathalia Rodríguez Valero el 20 de julio de 2022 en la ciudad de Medellín.
- Hevia, Felipe y Ernesto Isunza. 2012. “Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano.” En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, 105-137. México: FLACSO-México.
- Hirschman, Albert. 1981. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Högbladh, Stina. 2022. *UCDP Peace Agreement Dataset Codebook v 22.1*. Uppsala: Uppsala University.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Londres: Routledge.
- Hoyos Gómez, Diana. 2009. “Carlo Nasi, Cuando callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica, Norma, Ciencia Política, Universidad de los Andes, CESO, Bogotá, 2007”. *Análisis Político* 65: 151-154. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45966/47520>

- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. 2017. *Primer informe resumen ejecutivo: Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- 2020. “Peace Acords Matrix”, acceso el 15 de octubre de 2022, <https://peaceaccords.nd.edu/search-pam>
- Isunza Vera, Ernesto. 2006. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, compilado por Ernesto Isunza y Alberto Olvera, 265-292. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Jackson Thaddeus, Patrick. 2011. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Londres: Routledge.
- Joshi, Madhav y Jason Quinn. 2015. *Peace Accords Matrix Implementation Dataset (PAM_ID) Codebook. (Version 1.5, updated 29 July 2015)*. S.l.: Kroc Institute of International Peace Studies. https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2019/08/PAM_ID-CODEBOOK-V.1.5-29July2015.pdf
- Kapkin, Sara. 2017. “La Coordinadora de Cultivadores de Coca lo que busca es evitar conflictos: César Jerez”, 26 de enero de 2017, <https://pacifista.tv/notas/la-coordinadora-de-cultivadores-de-coca-lo-que-busca-es-evitar-conflictos-cesar-jerez/>
- Klein, Juan Luis. 2017. “La innovación social, ¿un factor de transformación?” *Foro* 1 (1): 9-26. <https://www.revistaforo.com/2017/0101-03>
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Kroc Institute for International Peace Studies. 2020a. “Accord for a Firm and Lasting Peace”, acceso el 16 de octubre de 2022, <https://peaceaccords.nd.edu/accord/accord-for-a-firm-and-lasting-peace>
- 2020b. “Chapultepec Peace Agreement. Electoral/Political Party Reform”, acceso el 16 de octubre de 2022, <https://peaceaccords.nd.edu/accord/chapultepec-peace-agreement>
- Londoño, Hernando (director del PNIS). 2022. En conversación con Nathalia Rodríguez Valero el 29 de junio de 2022 en la ciudad de Bogotá.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Llorente, María Victoria, Juan Carlos Garzón y José Luis Bernal. 2018. *La Estabilización en la fase de transición. ¿Cómo responder a la situación de crisis y fragilidad estatal?*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Mainwaring, Scott y Anibal Pérez Linán. 2019. *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Marín Llanes, Lucas. 2020. *Comentario de política: El asesinato de líderes sociales: efecto no intencionado de la sustitución de cultivos de uso ilícito*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Medina, Iván, Pablo Castillo, Pricilla Álamos y Benoit Rihoux. 2017. *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mejía Trejo, Juan. 2021. *Análisis Cualitativo Comparativo Difuso (fsQCA) y su relación con la innovación. Discusión e interpretación de resultados*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Milán Paradela, Taymi. 2019. “¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?”. *Cuadernos del CENDES* 102: 87-115. https://www.researchgate.net/publication/341139856_El_marco_de_diseno_de_politic_as_o_disenando_un_marco_para_el_analisis_de_politic
- Ministerio de Defensa Nacional. 2019. *Política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2017. *Marco fiscal de mediano plazo 2017*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. 2018. *Ruta futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas*. Bogotá.
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2015. “Gobierno lanza Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos”, 22 de septiembre de 2015, <https://www.minambiente.gov.co/asuntos-legislativos/gobierno-lanza-estrategia-integral-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos/>
- Ministerio del Interior. 2014. “Vale la pena ser funcionarios públicos si podemos aportar a la paz: Viceministro del Interior”, 24 de julio de 2014, <https://bapp.com.co/archivos/1.03.1342.pdf>
- 2016. *Hacia una sociedad democrática, justa e incluyente. Ley 1757 de participación ciudadana*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Montecinos, Egon. 2012. “Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil”. *Reforma y Democracia* 53: 61-96. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533685003.pdf>
- Mouly, Cécile. 2016. “Mesas de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz en Guatemala: lecciones aprendidas para la paz territorial en Colombia”. *CS* 19: 115-140. <https://doi.org/10.18046/recs.i19.2141>
- 2022. *Estudios de paz y conflictos: Teoría y práctica*. Nueva York: Peter Lang.
- Nasi, Carlo. 2001. “Violencia política, democratización y acuerdos de paz: algunas lecciones de América Latina.” *Revista de Estudios Sociales* 8: 93-103. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/28860>
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. 2020. *El PNIS en terreno: voces del campesinado cocalero*. Bogotá: IEPRI - Universidad Nacional de Colombia.
- Observatorio de Tierras. 2020. “Erradicación forzada: una política que mata”, 14 de julio de 2020, <https://www.observatoriodetierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. 2020. *Informe N° 23. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS*. Bogotá: UNODC – CPEC.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018a. *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP*. Vol. 1, *Inicio del proceso de paz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- 2018b. *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP*. Vol. 7, *Mecanismos de participación de la Mesa de Conversaciones, la Subcomisión de Género, el Capítulo Étnico y la construcción de paz desde los territorios 2012-2016*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Organización de los Estados Americanos. 2012. *De Cartagena hacia el futuro: VI Cumbre de las Américas. Cartagena - Colombia, 2012*. Washington: OEA.
- 2013. *El problema de las drogas en las Américas*. Washington: OEA.
- Pastor Albaladejo, Gema. 2014. “Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas”. En *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, 17-45. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Peace Research Institute of Oslo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2021. *Escuchar la paz: dimensiones y variaciones en la implementación del acuerdo final*. Bogotá: PRIO y PNUD.
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, de Agustí Cerillo, 37-57. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. <https://vlex.es/vid/ahora-interes-gobernanza-392049262>
- Peters, Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi. 2012. *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. S.l.: Banco Interamericano de Desarrollo
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. 2018a. *Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. Bogotá: CINEP/PP-CERAC.
- 2018b. *Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz*. Bogotá: CINEP/PP – CERAC.
- 2019. *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 3.2.6)*. Bogotá: CINEPP/PP – CERAC.
- 2021a. *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final*. Bogotá: CINEP/PP – CERAC.
- 2021b. *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Bogotá: CINEP/PP-CERAC.
- 2022a. *Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Bogotá: CINEP/PPP – CERAC.
- 2022b. *Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia en las 16 zonas PDET*. Bogotá: CINEP/PP – CERAC.
- Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. 2022a. (*D.273 Porcentaje de hectáreas sustituidas voluntariamente que hayan sido reportadas para la sustitución y no resiembra*, 07 de julio de 2022; acceso el 31 de agosto de 2022). <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WxbhbKwSPA3cuLN3>
- 2022b. (*D.E.1 Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas*, 30 de junio de 2022; acceso el 17 de agosto de 2022). <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UQz8Mqs8egvD5LIm>
- 2022c. (*D.MT.3 En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos ilícitos*, 31 de marzo de 2022; acceso el 24 de agosto de 2022). <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Xk7jcawSEgzLtKRk>
- Smith, Graham. 2009. “Studying democratic innovations: an analytical framework”. En *Democratic innovations. Designing institutions for Citizen Participation*, 8-29. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. 2008. “La inclusión en la agenda”. En *Análisis y gestión de políticas públicas*, 135-148. Barcelona: Ariel.
- Thomann, Eva. 2020. “Qualitative Comparative Analysis for comparative policy analysis”. En *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis*, editado por Guillaume Fontaine y Guy Peters, 254-270. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Torre, André. 2019. “El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios.” *Revista Geográfica de Valparaíso* 53: 7-22. <https://doi.org/10.5027/rgv.v1i53.a1>
- Tovar, Paulo, Ana María Amaya y Daniel Dueñas. 2019. *Una agenda vigente: la participación ciudadana en la construcción de paz. Reflexiones, balance y perspectivas*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2019.
- Transparencia por Colombia. 2020a. “Datos de contratación de postconflicto (2018-2020)”, 1 de septiembre de 2020, <https://www.monitorciudadano.co/datos-de-contratacion-de-postconflicto-2018-2020/>

- 2020b. *Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Ejercicio de control ciudadano anticorrupción a la implementación del Acuerdo de Paz (2018-2020)*. Bogotá: Proyecto Ciudadanía al cuidado de la Paz.
- 2022. *Tercer informe de seguimiento a la acción pública del gobierno nacional en materia anticorrupción*. Bogotá: Monitor Ciudadano Antocorrupción.
- United Nation Peacemaker. 2009. (Document Retrieval. Acuerdo de San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras, 22 de julio de 2009; acceso el 12 de octubre de 2022). <https://peacemaker.un.org/honduras-san-jose2009>
- 2012. (Document Retrieval. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Autoridad Tradicional de la Comarca Ngabe-Bugle, 15 de marzo de 2012; acceso el 10 de octubre de 2022). <https://peacemaker.un.org/panama-comarcangabebugle2012>
- 2019. “Peace Agreements Database Search”, acceso el 17 de octubre de 2022, https://peacemaker.un.org/document-search?keys=&field_padate_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&field_pacountry_tid=Columbia&field_paregion_tid%5B0%5D=17&field_paconflict_tid%5B0%5D=1&&order=field_padate&sort=asc
- Uppsala Conflict Data Program. 2022a. (Conflict Colombia: Government; acceso el 16 de octubre de 2022). <https://ucdp.uu.se/conflict/289>
- 2022b. (Conflict El Salvador: Government; acceso el 16 de octubre de 2022). <https://ucdp.uu.se/conflict/316>
- 2022c. (Conflict Guatemala: Government: acceso el 16 de octubre de 2022). <https://ucdp.uu.se/conflict/233>
- 2022d. (Conflict Nicaragua: Government; acceso el 16 de octubre de 2022) <https://ucdp.uu.se/conflict/336>
- 2022e. “Uppsala Conflict Data Program”, acceso el 5 de septiembre de 2022, <https://ucdp.uu.se/>
- Velásquez, Fabio, Esperanza González, Mario Martínez, Juliana Peña, Julián Arévalo y Juan Camilo Vargas. 2020. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. T.1. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Verdad Abierta. 2017. “Tensión por masacre de Tumaco se traslada a los discursos”, 7 de octubre de 2017, <https://verdadabierta.com/tension-por-masacre-de-tumaco-se-traslada-a-los-discursos/>
- Villarreal Martínez, María Teresa. 2009. “Participación ciudadana y políticas públicas”. En *Décimo certamen de ensayo político*, 31-48. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Zaremborg, Gisela y Lucero Guzmán. 2019. “Aborto, movimientos y femocracias: un análisis relacional”. *Revista Mexicana de Sociología* 81 (1): 145-177. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2019.1.57830>
- Zaremborg, Gisela. 2012. “O nos quemamos, o nos congelamos: sociedad y sistema de partidos en consejos de desarrollo municipal en América Latina (Nicaragua, Venezuela, México y Brasil)”. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, 39-76. México: FLACSO México.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. “Gobernanza: una mirada desde América”. *Perfiles latinoamericanos* 38: 39-62. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>

Anexos

Tabla 5.1. Acuerdos de paz en América Latina (1984-2016)

N	Caso		Año	Base de datos		
	País	Acuerdo de paz		ONU (D1a)	UCDP (D1c)	PAM (D1b)
1	Colombia	Acuerdos de la Uribe	1984	1	0	0
2	Colombia	Acuerdo entre el Gobierno y el Movimiento 19 de Abril (M-19) y el Partido Comunista De Colombia (M-L) y su organización guerrillera, Ejército Popular de Liberación (EPL) (Acuerdos de Corinto)	1984	1	1	0
3	Nicaragua	Bogotá Accord	1984	1	0	0
4	Colombia	Acuerdo entre la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación y los Destacamentos Simón Bolívar y Antonio Nariño del Ejército de Liberación Nacional (ELN)	1985	1	0	0
5	Colombia	Acuerdo de Prolongación de la Tregua	1986	1	0	0
6	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	Esquipulas Declaration (Esquipulas I)	1986	1	0	0
7	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	Procedure for the Establishment of a Firm and Lasting Peace in Central America (Esquipulas II)	1987	1	0	0
8	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	Joint Declaration of the Central American Presidents (Alajuela Declaration)	1988	1	0	0
9	Nicaragua	Basic Preliminary Accord between Government of Nicaragua and YATAMA	1988	1	0	0
10	Nicaragua	Acuerdo de Sapoa	1988	1	1	0
11	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	Joint Declaration of the Central American Presidents (Costa del Sol Declaration)	1989	1	0	0
12	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	Tela Declaration	1989	1	0	0
13	Costa Rica, El Salvador, Guatemala,	Joint Plan for the Voluntary Demobilisation, Repatriation or Relocation of the Members of the Nicaraguan Resistance and their	1989	1	0	0

	Honduras, Nicaragua	Families, as well as Assistance in the Demobilisation of all those involved in Armed Actions in the Countries of the Region				
14	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	Declaration of San Isidoro de Coronado	1989	1	0	0
15	Colombia	Acuerdo Político entre el Gobierno Nacional, los Partidos Políticos, el M-19, y la Iglesia Católica en Calidad de Tutora Moral y Espiritual del Proceso	1990	1	1	0
16	Colombia	Acuerdo Gobierno Nacional - Ejército Popular de Liberación, Pueblo Nuevo y Juan José	1990	0	1	0
17	Colombia	Acuerdo entre el PCC M-L, EPL, Quintín Lame y PRT y Partidos Políticos Signatarios del Acuerdo Para la Constituyente	1990	0	1	0
18	Colombia	Acuerdo Gobierno Nacional-EPL y PCC – ML, Labores, Belmira, Antioquia	1990	0	1	0
19	Nicaragua	Toncontin Agreement	1990	1	0	0
20	Guatemala	Basic Agreement for the Search for Peace by Political Means (Oslo Agreement)	1990	1	1	0
21	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	Montelimar Declaration	1990	1	0	0
22	El Salvador	Geneva Agreement	1990	1	1	0
23	El Salvador	Addendum to the Toncontin Agreement	1990	1	0	0
24	Nicaragua	Definitive Ceasefire Agreement between the Government of Nicaragua and the Yatama Atlantic Front of the Nicaraguan Resistance	1990	1	0	0
25	Nicaragua	Effective and Definitive Ceasefire Agreement between the Government of the Republic of Nicaragua and the Nicaraguan Resistance	1990	1	0	0
26	El Salvador	General Agenda and Timetable for the Comprehensive Negotiating Process (Caracas Agreement)	1990	1	1	0
27	Nicaragua	Managua Protocol on Disarmament	1990	1	1	0
28	Guatemala	El Escorial Agreement	1990	1	0	0
29	El Salvador	Agreement on Human Rights (San Jose Agreement)	1990	1	1	0
30	Colombia	Declaración del Gobierno Nacional y el PCC (ML) y el EPL, Juan José, Córdoba	1991	0	1	0
31	Colombia	Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	1991	1	0	0

32	Colombia	Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y el Ejército Popular de Liberación (EPL)	1991	1	1	0
33	Colombia	Acuerdo sobre campamentos entre el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Gobierno Nacional	1991	1	0	0
34	Colombia	Acuerdo Gobierno Nacional y el Movimiento Armado Quintin Lame (MAQL) para establecer el campamento	1991	1	0	0
35	Guatemala	Agreement on a General Agenda	1991	1	0	0
36	Guatemala	Agreement on the Procedure for the Search for Peace by Political Means (Mexico Agreement)	1991	1	1	0
37	El Salvador	Mexico Agreement	1991	1	1	0
38	Colombia	Acuerdo de Cravo Norte	1991	1	0	0
39	Colombia	Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y el Movimiento Armado Quintin Lame (MAQL)	1991	1	0	0
40	Colombia	Caracas Agenda	1991	1	1	0
41	Guatemala	Framework Agreement on Democratisation in the Search for Peace by Political Means (Queretaro Agreement)	1991	1	1	0
42	El Salvador	Understandings regarding the New York Agreement The Compressed Negotiations	1991	1	1	0
43	El Salvador	New York Agreement	1991	1	1	0
44	El Salvador	New York Act	1991	1	1	0
45	El Salvador	New York Act II	1992	1	1	0
46	El Salvador	Chapultepec Agreement	1992	1	1	1
47	Haití	Protocol between President Jean-Bertrand Aristide and the Parliamentary Negotiating Commission to Find a Definitive Solution to the Haitian Crisis	1992	1	0	0
48	Haití	Protocol of Agreement between President Jean-Bertrand Aristide and Prime Minister-Designate René Théodore under the Auspices of the Organization of American States	1992	1	0	0
49	Colombia	Acuerdo entre los Comandos Ernesto Rojas y el Gobierno Nacional	1992	1	0	0
50	Nicaragua	Protocolo de Verificación	1992	1	0	0
51	El Salvador	Acuerdo Complementario del 22 de Diciembre de 1992	1992	1	1	0
52	El Salvador	Acuerdo Complementario del 5 de Febrero de 1993	1992	1	1	0
53	Haití	Accord de Governors Island	1993	1	1	0
54	El Salvador	Acuerdo de la Reunión Tripartita	1993	1	0	0
55	Guatemala	Framework Agreement for the Resumption of the Negotiating Process between the Government of Guatemala and the Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)	1994	1	1	0

56	Guatemala	Comprehensive Agreement on Human Rights	1994	1	1	0
57	Guatemala	Agreement on a Timetable for Negotiations of a Firm and Lasting Peace in Guatemala	1994	1	1	0
58	Colombia	Acuerdo Político Final Gobierno Nacional Corriente de Renovación Socialista (CRS)	1994	1	0	0
59	El Salvador	Timetable for the Implementation of the most Important Agreements Pending	1994	1	1	0
60	Colombia	Comunicado entre el Gobierno Nacional y el Frente Francisco Garnica	1994	1	0	0
61	Guatemala	Agreement on the Resettlement of Population Groups Uprooted by the Armed Conflict	1994	1	1	0
62	Guatemala	Agreement on the Establishment of the Commission to Clarify Past Human Rights Violations and Acts of Violence that have Caused Guatemalan Population to Suffer	1994	1	1	0
63	Colombia	Acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera	1994	1	0	0
64	El Salvador	Joint Declaration by the Government of El Salvador and the Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	1994	1	1	0
65	Guatemala	Agreement on Identity and Rights of Indigenous Peoples	1995	1	1	0
66	México	Protocole sur les principes de négociation en vue d'un accord de paix conclu par le gouvernement et l'EZLN	1995	1	1	0
67	México	Joint Proposals that the Federal Government and the EZLN agree to remit to the National Debating and Decision-making Bodies in accordance with paragraph 1.4 of the Rules of Procedure	1995	1	1	0
68	México	Joint Declaration that the Federal Government and the EZLN shall submit to National Debating and Decision-making Bodies	1995	1	1	0
69	México	Commitments for Chiapas by the State and Federal Government and the EZLN under Paragraph 1.3 of the Rules of Procedure	1995	1	1	0
70	México	Actions and Measures for Chiapas Joint Commitments and Proposals from the State and Federal Governments and the EZLN	1996	1	1	0
71	México	Agreement Regarding the Joint Proposals between the Federal Government and the EZLN	1996	1	1	0

72	Guatemala	Agreement on Socio-economic Aspects of the Agrarian Situation	1996	1	1	0
73	Guatemala	Agreement on the Strengthening of Civilian Power and on the Role of the Armed Forces in a Democratic Society	1996	1	1	0
74	Guatemala	Agreement on the Definitive Ceasefire	1996	1	1	0
75	Guatemala	Agreement on Constitutional Reforms and Electoral Regime	1996	1	1	0
76	Guatemala	Agreement on the Basis for the Legal Integration of Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)	1996	1	1	0
77	Guatemala	Agreement on a Firm and Lasting Peace	1996	1	1	1
78	Guatemala	Agreement on the Implementation, Compliance and Verification Timetable for the Peace Agreements	1996	1	1	0
79	Nicaragua	Acuerdo de Paz entre Gobierno y Frente Norte 3-80 (Acuerdo de Managua)	1997	1	0	0
80	Colombia	Acuerdo para la Liberación de los Delegados de la OEA	1997	1	0	0
81	Colombia	Declaración de Viana	1998	1	1	0
82	Colombia	Acuerdo de la Puerta del Cielo	1988	1	0	0
83	Colombia	Acuerdo final entre el Gobierno Nacional y el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (MIR-COAR)	1988	1	0	0
84	Colombia	Comunicado del Presidente Andrés Pastrana y Manuel Marulanda de las FARC (Acuerdo de Caquetania)	1999	1	0	0
85	Colombia	Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia	1999	1	1	0
86	Colombia	Metodología y Temática para las Discusiones, Comunicado No. 8, Mesa Nacional de Diálogos y Negociación	2000	0	1	0
87	Colombia	Acuerdo entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)	2000	1	0	0
88	Colombia	Acuerdo de los Pozos	2001	1	1	0
89	Colombia	Acuerdo de San Francisco de la Sombra para Concretar y Consolidar el Proceso de Paz	2001	1	1	0
90	Colombia	Acuerdo por Colombia entre el Gobierno Colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)	2001	1	0	0
91	Colombia	Acuerdo de Cronograma de Consenso para el Futuro del Proceso de Paz	2002	1	1	0
92	Colombia	Acuerdo sobre el Acompañamiento Nacional e Internacional a la Mesa de Diálogo y Negociación	2002	1	0	0
93	Colombia	Acuerdo de Santa Fe de Ralito Para Contribuir a la Paz de Colombia	2003	1	0	0
94	Colombia	Acuerdo entre Gobierno Nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia para la zona de ubicación en Tierralta (Acuerdo de Fátima)	2004	1	0	0

95	Colombia	Acuerdo entre el Gobierno y el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG)	2008	1	0	0
96	Honduras	Acuerdo de San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras	2009	1	0	0
97	Panamá	Acuerdo San Lorenzo I	2021	1	0	0
98	Panamá	Normativa resultante de la discusión relativa al artículo 5	2012	1	0	0
99	Panamá	Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Autoridad Tradicional de la Comarca Ngabe-Bugle	2012	1	0	0
100	Colombia	Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	2012	1	1	0
101	Colombia	Participación política: Apertura democrática para construir la paz	2013	1	1	0
102	Colombia	Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	2014	1	0	0
103	Colombia	Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	2014	1	1	0
104	Colombia	Agreement on the Victims of Conflict, Comprehensive System for Truth, Justice, Reparation and Non-repetition, including the Special Jurisdiction for Peace; and Commitment on Human Rights	2015	0	1	0
105	Colombia	Agreement on the Bilateral and Definitive Ceasefire and Cessation of Hostilities, and the Laydown of Weapons between the National Government and the FARC-EP	2016	1	1	0
106	Colombia	Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera	2016	1	1	1

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Uppsala Conflict Data Program (2022e), United Nations Peacemaker (2019) y Joshi y Quinn (2015).

Tabla 5.2. Institucionalización de innovaciones democráticas

N	Caso	Total	Impacto				Relación E-SC		Estabilidad		Resultado	
			A	%	B	%	C	%	D	%	E	%
1	Argentina	48	37	77%	22	46%	47	98%	42	88%	17	35,4%
2	Bolivia	17	16	94%	11	65%	14	82%	14	82%	9	52,9%
3	Brasil	75	71	95%	51	68%	70	93%	72	96%	46	61,3%
4	Chile	14	10	71%	10	71%	11	79%	9	64%	3	21,4%
5	Colombia 1980-2011	152	132	87%	101	66%	124	82%	127	84%	61	40,1%
6	Colombia 2012-2021	194	169	87%	126	65%	124	64%	51	26%	17	8,8%
7	Costa Rica	39	32	82%	21	54%	39	100%	30	77%	12	30,8%
8	Ecuador	27	26	96%	24	89%	13	48%	15	56%	6	22,2%
9	El Salvador	27	20	74%	16	59%	24	89%	18	67%	5	18,5%

10	Guatemala	75	71	95%	41	55%	58	77%	41	55%	13	17,3%
11	Honduras	94	74	79%	41	44%	78	83%	58	62%	20	21,3%
12	México	64	58	91%	51	80%	54	84%	51	80%	36	56,3%
13	Nicaragua	54	45	83%	32	59%	42	78%	40	74%	18	33,3%
14	Panamá	105	89	85%	70	67%	84	80%	21	20%	10	9,5%
15	Paraguay	6	5	83%	5	83%	5	83%	6	100%	4	66,7%
16	Perú	26	25	96%	21	81%	20	77%	18	69%	13	50,0%
17	República Dominicana	21	15	71%	15	71%	18	86%	16	76%	9	42,9%
18	Uruguay	31	30	97%	17	55%	23	74%	20	65%	11	35,5%
19	Venezuela	14	12	86%	8	57%	7	50%	9	64%	3	21,4%
	Máximo			97%		89%		100%		100%		67%
	Mínimo			71%		44%		48%		20%		9%
	Promedio			86%		65%		79%		69%		34%

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Progrebinschi (2021).

Nota: Las variables están codificadas de la siguiente manera: Total: número de innovaciones de la base de datos identificadas para el periodo de estudio. A: número de innovaciones con implementación completa. B: número de innovaciones con cumplimiento completo. C: número de innovaciones que implican co-gobernanza. D: número de innovaciones que se han implementado durante más de un periodo de gobierno. E: número de innovaciones que cumplen con las cuatro condiciones anteriores simultáneamente. %: número de innovaciones de cada variable sobre el total.

Tabla 5.3. Instituciones participativas del PNIS

Escala territorial	Institución participativa	Integrantes	Funciones principales como instrumentos de nodalidad
Municipal	Comisión Municipal de Planeación Participativa	<ul style="list-style-type: none"> - 1 delegado de las comunidades por cada núcleo veredal, elegido en asamblea comunitaria - Delegados, residentes en la zona, de las organizaciones de la sociedad civil presentes en el territorio - 1 delegado de la DSCI - 1 delegado de la Alcaldía - 1 delegado de la Gobernación - 1 delegado de las FARC-EP reincorporado o en proceso de reincorporación 	<ul style="list-style-type: none"> - Articular las diferentes propuestas de las Asambleas Comunitarias para construir el PISDA - Articular con las autoridades locales y los Consejos Asesores Territoriales para la integración del PNIS a los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, a los Planes de Ordenamiento y al Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR)⁶⁷ - Servir como canal de comunicación para la rendición de cuentas de forma periódica a las Asambleas comunitarias sobre el desarrollo de los PISDA - Mantener interlocución directa con los Consejos

⁶⁷ Los PTAR son el instrumento de planeación de los Programas de Desarrollo Con Enfoque Territorial – PDET- en el punto 1 del Acuerdo Final sobre Reforma Rural Integral, homólogo a los PISDA en el PNIS. Tienen 8 pilares para el desarrollo territorial rural dentro de los cuales está la sustitución de cultivos de uso ilícito en los territorios afectados por esta problemática.

			<p>Asesores Territoriales en torno a la implementación del PNIS y el PISDA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Socializar con las Asambleas comunitarias la visión de territorio emanada del Consejo Asesor Territorial
	Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Delegados de las Asambleas comunitarias - Delegados de las autoridades nacionales, departamentales y municipales - Delegados de las FARC-EP reincorporados o en proceso de reincorporación a la vida civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Monitorear y evaluar la ejecución y cumplimiento de los PISDA y PAI - Presentar informes a las Asambleas Comunitarias, a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y al Consejo Asesor Territorial.
Departamental	Consejo Asesor Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridades nacionales, regionales y locales - Representantes de las FARC-EP reincorporados o en proceso de reincorporación a la vida civil - Voceros o delegados de las comunidades que hacen parte de los Consejos Municipales de Planeación Participativa - Dirección para la Sustitución de Cultivos de uso ilícito. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articular las orientaciones del PNIS a nivel nacional con el nivel territorial y recoger las iniciativas municipales y locales, con el fin de dar recomendaciones para la construcción de los PISDA - Apoyar en la identificación de necesidades y oportunidades territoriales para la formulación de los PISDA - Promover la integración de los PISDA a los PTAR
Nacional	Consejo Permanente de Dirección	<ul style="list-style-type: none"> - Tres representantes del Gobierno Nacional, designados por el director del PNIS - Tres representantes designados por el Consejo Nacional de Reincorporación. - Representantes de organizaciones sociales de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, elegidos por la Junta de 	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar y recomendar a la Dirección General del PNIS en la formulación e implementación del PNIS - Asesorar a la Dirección General en la preparación de las estrategias de entrada a los territorios, a través de análisis del entorno en el que se implementará el PNIS - Coadyuvar en el diseño y desarrollo de los PISDA - Apoyar el reporte de situaciones que afecten la ejecución de los planes de

		<p>Direccionamiento Estratégico.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instancias especiales étnica y de género de la CSIVI u otros actores de la sociedad civil en calidad de invitados. 	<p>sustitución acordados y las condiciones de seguridad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dar recomendaciones para el diseño de la guía metodológica y protocolos de planeación participativa para el diseño de los PISDA
--	--	---	---

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Presidencia de la República de Colombia (2018).

Tabla 5.4. Avance en el cumplimiento de las tareas participativas del PNIS entre 2019 y 2021

Tarea participativa	Evolución	Descripción de hallazgos
Participación activa y efectiva de las comunidades en el PNIS	Retroceso de intermedio a mínimo	<ul style="list-style-type: none"> - Concentración de CAT en unos pocos departamentos. - No se han llevado a cabo sesiones de las instancias nacionales. - Poca claridad en los criterios para la citación y periodicidad de las instancias de participación.
Acuerdos con las comunidades para la sustitución de cultivos	Retroceso de intermedio a mínimo	<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento de acuerdos colectivos de sustitución. - Operaciones de erradicación forzada de cultivos en territorios donde se han suscrito acuerdos de sustitución.
Asambleas comunitarias para la formulación del PNIS	Retroceso de intermedio a mínimo	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación de documentos PISDA en todos los municipios. - PATR reemplazaron a los PISDA. - La metodología de integración PISDA-PATR no fue acorde a las necesidades de las comunidades.
Comisiones Municipales de Planeación Participativa; y Construcción conjunta participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades; Consejos municipales de evaluación y seguimiento Participación directa de las comunidades en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS;	Estancamiento en intermedio	<ul style="list-style-type: none"> - Instancias creadas y reglamentadas en 2017. - Ausencia de reuniones periódicas que impide solucionar de forma oportuna cuellos de botella y desarticulación con otras estrategias para la reducción de los cultivos. - Finalizada la emergencia sanitaria buscan reactivar su desarrollo periódico. - La instancia que cumple mayormente sus funciones es la CMPP.
Mecanismos de interlocución para la protección, restauración y control de Parques Nacionales Naturales	Estancamiento en mínimo	<ul style="list-style-type: none"> - No hay avances en la coordinación con Parques Nacionales Naturales ni los mecanismos de interlocución con las comunidades.
Acuerdos entre autoridades y comunidad previo a la puesta en marcha del PNIS	Estancamiento en intermedio	<ul style="list-style-type: none"> - Suscripción de 99.097 acuerdos individuales de sustitución.

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía (2020) y Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía (2021).

Tabla 5.5. Índice de evidencias

Código	Evidencia	Fuente	
H_D → El gobierno prioriza el fortalecimiento de la participación ciudadana como objetivo de política en el marco de los procesos de paz			
P_{D1}	E1	Al inicio de la fase pública del proceso de paz el gobierno reconoce públicamente la importancia de la participación ciudadana en la construcción de paz	Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera (2012)
	E2	El gobierno informa que es fundamental la participación de las comunidades en el diseño de las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito	Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2012) Cumbre de las Américas (2012, 2013)
	E3	Durante el proceso de paz el gobierno ratifica su voluntad de virar hacia una respuesta participativa al problema de los cultivos de uso ilícito	Comunicado conjunto (2014) Encuentro de la Red de Alcaldes y Gobernadores por la Paz (2014)
	E4	El gobierno comunica en documentos estratégicos su voluntad de dar un enfoque participativo a la construcción de paz y a la solución al problema de las drogas ilícitas	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (2015) Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016) Plan Marco de Implementación (2017)
P_{D2}	E5	El gobierno se compromete a implementar reformas normativas para fortalecer la incidencia de las instancias de participación y permitir la contratación de OSC en la ejecución del Acuerdo	Acuerdo Final (2016) Plan Marco de Implementación (2017)
	E6	El gobierno se compromete a implementar reformas normativas para incluir los PISDA en los planes de desarrollo nacional y territoriales	Acuerdo Final (2016) CONPES 3932 de 2018
	E7	El gobierno se compromete a celebrar acuerdos de sustitución con las comunidades para formalizar sus compromisos en el marco de la política	Acuerdo Final (2016) Plan Marco de Implementación (2017)
	E8	El gobierno se compromete a implementar reformas normativas para el tratamiento penal diferenciado de los pequeños cultivadores de hoja coca	Acuerdo Final (2016) Plan Marco de Implementación (2017)
P_{D3}	E9	El gobierno se declara responsable de la implementación del Acuerdo y mandata incluir un presupuesto para la paz en el plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo	Acuerdo Final (2016) Acto Legislativo 01 de 2016
	E10	El gobierno anuncia fuentes complementarias de financiación del Acuerdo de Paz	CONPES 3850 de 2015 Acuerdo Final (2016) Plan Marco de Implementación (2017)
	E11	El gobierno incluye las necesidades de inversión para la implementación del Acuerdo	Acuerdo Final (2016) Plan Marco de Implementación (2017)

		Final en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y el Plan Marco de Implementación	Marco Fiscal de Mediano Plazo (2017) CONPES 3932 de 2018
	E12	El gobierno se compromete a garantizar la participación ciudadana en la ejecución presupuestal del PNIS	Acuerdo Final (2016)
P _{D4}	E13	El gobierno anuncia la creación de una Agencia para la Sustitución de Cultivos Ilícitos	Comunicado de prensa del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015)
	E14	El Plan Marco de Implementación define las instituciones responsables de la implementación del punto 4, en cabeza de la Presidencia de la República	Plan Marco de Implementación (2017) Departamento Nacional de Planeación (2017)
	E15	El gobierno ordena a todas las organizaciones estatales implementar el Acuerdo en cumplimiento de la Constitución, bajo principios de eficacia e idoneidad	Acuerdo Final (2016) Acto legislativo 02 de 2017
	E16	El gobierno se compromete a crear instancias de planeación participativa y facilitar su funcionamiento	Acuerdo Final (2016) Plan Marco de Implementación (2017)
H _A → El gobierno crea innovaciones democráticas en las políticas públicas derivadas de los procesos de paz			
P _{A1}	E17	El gobierno crea los PISDA	Decreto Ley 896 de 2017 Acuerdo Final (2016)
	E18	El gobierno crea asambleas comunitarias para la formulación de los PISDA	Acuerdo Final (2016) Decreto Ley 896 de 2017 Decreto 362 de 2018
	E19	El gobierno crea 4 instancias de coordinación y gestión del PNIS para la participación ciudadana	Decreto Ley 896 de 2017 Decreto 362 de 2018
	E20	El gobierno integra los instrumentos de planeación de los municipios PDET en la Hoja de Ruta Unificada para la Estabilización	Política Paz con legalidad (2018) Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 11° informe de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (2022a)
P _{A2}	E21	El gobierno crea el procedimiento legislativo especial para la paz – fast track	Acto Legislativo 01 de 2016 Sentencias C-699 de 2016 y C-332 de 2017 de la Corte Constitucional
	E22	El gobierno expide el Decreto Ley 896 de 2017 y el Decreto 362 de 2018 para reglamentar el PNIS	Decreto Ley 896 de 2017 Decreto 362 de 2018

	E23	El gobierno suscribe acuerdos de sustitución con las comunidades cocaleras	<p>Sentencia C-493 de 2017</p> <p>Informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2019, 2020)</p> <p>Entrevista al director de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (2022)</p> <p>Entrevista al experto Fredy Chaverra (2022)</p> <p>Fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá (2020)</p> <p>Concepto jurídico de la CPEC (2019)</p>
	E24	El gobierno expide las Resoluciones 56 de 2020 y 09 de 2021 para regular la participación de los habitantes de territorios ambientalmente estratégicos y las mujeres en el PNIS	<p>Resolución 56 de 2020 – DSCI</p> <p>Resolución 09 de 2021 – DSCI</p> <p>Informe de la DSCI - 2020</p>
P _{A3}	E25	El gobierno establece que las entidades estatales de orden nacional deben destinar recursos para la implementación del Acuerdo	Decreto Ley 896 de 2017
	E26	El gobierno crea y reglamenta el Fondo Colombia en Paz y una subcuenta de sustitución	<p>Decreto 691 de 2017</p> <p>Página web del Fondo Colombia en Paz (s.f.)</p>
	E27	El gobierno asigna recursos para la implementación del Acuerdo en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022 y define la Hoja de Ruta como instrumento de planeación presupuestaria	<p>Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022</p> <p>Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022</p>
	E28	El gobierno formula los proyectos BPIN 2018011001119 y 2020011000009 para la solicitud de recursos del Fondo Colombia en Paz	<p>Informe del Fondo Colombia en Paz (2019)</p> <p>Informe de ejecución del proyecto de inversión (2019)</p> <p>Informe de la DSCI (2021)</p>
P _{A4}	E29	El gobierno designa a la DSCI, adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto, como agencia implementadora del PNIS	Decreto 896 de 2017

	E30	El gobierno implementa reformas en la estructura del Estado relativas a la DSCI	Decreto 179 de 2019 Política Paz con legalidad (2018) Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Decreto 2107 de 2019 Decreto 1223 de 2020 Informe CPEC (2020)
	E31	El gobierno crea dos instancias de gestión del PNIS al interior de la DSCI	Decreto Ley 896 de 2017 Decreto 362 de 2018
	E32	Los Ministerios de Defensa y de Justicia y del Derecho asumen funciones relacionadas al PNIS	Política Paz con legalidad (2018) Política de defensa y seguridad (2019) Política de lucha contra las drogas, Ruta Futuro (2018) Balance de diversas OSC sobre el primer año del gobierno de Iván Duque (2019)
H _B → El gobierno asume un estilo dirigista de implementación en las políticas públicas derivadas de los procesos de paz			
P _{B1}	E33	(Verticalidad) Los PISDA se diluyeron dentro de la Hoja de Ruta Única de las subregiones PDET	3° informe de la Procuraduría ante el Congreso (2021) Informe CPEC (2020, 2022) Resolución 54 de 2020 Sistema Integrado de Planeación para el Posconflicto (2022) Página web ART (s.f.) 6° informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2022) 9° y 10° informes de la ST (2021, 2022)

P _{B2}	E34	(Verticalidad) Instancias territoriales de coordinación realizadas por medios virtuales y con fines de socialización	Informe del Fondo Colombia en Paz (2021) Informe CPEC (2022) 6° informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2022) 2° informe del Observatorio a la Participación Ciudadana en el Proceso de Paz (2021)
	E35	(Verticalidad) Insuficiencia y posterior suspensión de jornadas de socialización y promoción del PNIS	5° informe de la ST (2019) Encuesta del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (2020) Entrevista a líder cocalero de Anorí (2022)
	E36	(Verticalidad) Los participantes de la política no conservan copia de los acuerdos de sustitución suscritos con el gobierno	Encuesta del IEPRI (2020) Entrevista a líder cocalero de Anorí (2022) Informe CPEC (2022)
	E37	(Verticalidad) Decreto Ley 896 de 2017 formulado sin participación de la ciudadanía	1° informe del OPIAF (2020) Entrevista a líder cocalero de Anorí (2022)
	E38	(Verticalidad) Indicador “decreto de reglamentación consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas” con 0% de avance	Plan Marco de Implementación (2017) SIIPO (2022) Sentencia C-493 de 2017 de la Corte Constitucional Informe gubernamental de seguimiento al PMI (2021) 3° informe de la Procuraduría ante el Congreso (2021) 11° informe de la ST (2022)

	E39	(Verticalidad) Decisiones discrecionales del gobierno de limitar la suscripción de acuerdos individuales de sustitución y suspender y retirar beneficiarios del PNIS	Informe CPEC (2020) 3° informe de la Procuraduría ante el Congreso (2021) 3°, 4°, 10° informe de la ST (2018, 2022) Política Paz con legalidad (2018) 6° informe de la Fundación Ideas para la Paz de seguimiento al PNIS (2019) Entrevista al experto Fredy Chaverra (2022)
	E40	(Verticalidad) Inicio del trámite de modificación de la Resolución 1065 de 2001 de la ANLA y expedición del Decreto 380 de 2021 del Ministerio de Justicia y del Derecho , sin participación de actores no estatales	Resolución 1065 de 2001 de la ANLA Resolución 1214 de 2015 de la ANLA Auto 073 de 2014 de la Corte Constitucional Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional Sentencia T-236 de 201 de la Corte Constitucional Modificación del Plan de Manejo Ambiental (2020) 10° informe de la ST (2021) Intervención ciudadana ante la ANLA de OSC (2020) Decreto 380 DE 2021 Informe del Observatorio en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia (2021)
P _{B3}	E41	(Centralismo) El PNIS se ha ejecutado en su mayoría con recursos del PGN, con escasa participación de las entidades territoriales	6° informe de la Contraloría ante el Congreso (2022)
	E42	(Centralismo) La Presidencia de la República ejerce control directo sobre los recursos del PNIS, en relación a otras entidades y sectores del nivel nacional	6° informe de la Contraloría ante el Congreso (2022)
	E43	(Centralismo) La contratación del PNIS se ha ejecutado en su mayoría por entidades del orden nacional, principalmente el DAPRE	6° informe de la Contraloría ante el Congreso (2022) Base de datos del SIGEP de Transparencia por Colombia (2020)

	E44	(Verticalidad) Los contratos del PNIS se han celebrado en su mayoría bajo las modalidades de contratación directa y régimen especial	6° informe de la Contraloría ante el Congreso (2022) Informe de Transparencia por Colombia sobre riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo (2020)
P _{B4}	E45	(Centralismo) Personal insuficiente de la DSCI en las regiones	Política Paz con legalidad (2018) 6° informe de la Fundación Ideas para la Paz de seguimiento al PNIS (2019) Encuesta del IEPRI (2020) 11° informe de la ST (2022) Informe de Transparencia por Colombia sobre riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo (2020)
	E46	(Centralismo) Desarticulación entre las iniciativas PISDA/PATR y los Planes de Desarrollo Territoriales, a cargo de alcaldías y gobernaciones	6° informe de la Contraloría ante el Congreso (2022) 11° informe de la ST (2022)
	E47	(Centralismo) Falta de coordinación del PNIS con la RRI	11° informe de la ST (2022) Acuerdo Final (2016) 2°, 6° informe de la Contraloría ante el Congreso (2018, 2022) 6° informe de la Fundación Ideas para la Paz de seguimiento al PNIS (2019) SIIPO (2022) 3° informe de la Procuraduría ante el Congreso (2021)
	E48	(Centralismo) Falta de coordinación entre las estrategias de erradicación forzada y sustitución de cultivos de uso ilícito a nivel nacional y subnacional	Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional Acuerdo Final (2016) SIIPO (2022) 6° informe de la Fundación Ideas para la Paz de seguimiento al PNIS (2019) 10°, 11° informe de la ST (2021, 2022) Política de defensa y seguridad (2019)

H _C → El gobierno responde coercitivamente a los conflictos con los actores no estatales en la implementación en las políticas públicas derivadas de los procesos de paz			
P _{C1}	E49	El gobierno emite valoraciones negativas del campesinado cocalero y sus repertorios de acción colectiva en medios masivos de comunicación	Video de CDHTV (2022)
	E50	El gobierno emite valoraciones negativas del campesinado cocalero y sus repertorios de acción colectiva en medios de comunicación institucionales	Página web CPEC (2022) Página web Ejército Nacional (2022) Páginas de Facebook y Twitter de la Presidencia (2021)
	E51	El gobierno emite valoraciones negativas del campesinado cocalero y sus repertorios de acción colectiva en ejercicios de rendición pública de cuentas	Informe de rendición de cuentas de 2021 del Ministerio de Defensa ante el Congreso (2021) Video de rendición de cuentas del Ministro de Defensa (2021)
	E52	El gobierno utiliza la información suministrada por el grupo meta en las instancias de participación para	6° informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2022) Entrevista a líder cocalero (2022) Comunicado del Grupo Plural (2017)
P _{C2}	E53	El gobierno no tramita la ley de tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores	Acuerdo Final (2016) Proyectos de ley en página web del Congreso (2022) Portal Congreso Visible de la Universidad de los Andes (2021) Concepto del Consejo Superior de Política Criminal (2022) Informe gubernamental sobre el Plan Plurianual del Inversiones para la Paz presentado ante el Congreso (2021) 6° informe de la Fundación Ideas para la Paz de seguimiento al PNIS (2019) 1° informe del OPIAF (2020) 6° informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2022) 11° informe de la ST (2022)
	E54	Las disposiciones vigentes del Estatuto Nacional de Estupefacientes y el Código Penal penalizan el cultivo de coca	Ley 30 de 1986 Ley 599 de 2000

	E55	Judicialización de pequeños cultivadores	Entrevista a líder de la COCCAM en prensa (2017) Reportaje del medio Rutas del Conflicto (2020) Comunicado del Grupo Plural (2017)
	E56	El gobierno tramita la ley de Seguridad Ciudadana, que desincentiva la protesta social	Ley 2197 de 2022 Exposición de motivos del proyecto de ley (2021) Medio Colombia Informa (2022) Auto 712/22 de la Corte Constitucional
P _{C3}	E57	La ejecución presupuestal del Acuerdo Final es inferior a lo planeado y hay una disminución en la asignación de recursos al punto 4	5° y 6° informe de la Contraloría ante el Congreso (2021, 2022)
	E58	Retrasos permanentes y desincronización en la implementación del PAI familiar, con mayores rezagos en territorios y poblaciones vulnerables	4° y 6° informe de la Fundación Ideas para la Paz de seguimiento al PNIS (2019) Acuerdo Final (2016) Plan Marco de Implementación (2017) Comunicado del Grupo Plural (2017) 8°, 9°, 11° informe de la ST (2018, 2019, 2022)
	E59	Menos del 5% de los beneficiarios de la política han accedido a incentivos de adjudicación y formalización de tierras	10° informe de la ST (2021)
	E60	Disminución de ingresos y aumento de la inseguridad alimentaria de los beneficiarios de la política	SIIPO (2022) Encuesta IEPRI (2020) 10° informe de la ST (2021) 6° informe de la Fundación Ideas para la Paz de seguimiento al PNIS (2019) Entrevista a director de la DSCI (2022)
P _{C4}	E61	Los operativos de erradicación forzada en municipios PNIS generan enfrentamientos entre la fuerza pública y el campesinado	Observatorio de Tierras (2022) 3° y 10° informes de la ST (2018, 2021)

	E62	La violencia escala en los enfrentamientos y hay un uso desproporcionado de la fuerza contra las comunidades	Observatorio de Tierras (2022) 3° y 10° informes de la ST (2018, 2021) Rendición de cuentas del Ministerio de Defensa (2021) Reportaje de los medios de comunicación Consejo de Redacción (2019) y Verdad Abierta (2017) Nota de prensa de Human Rights Watch (2021)
	E63	La intervención del Ejército en zonas del Sistema de Parques Nacionales Naturales desconoce la concertación entre comunidades y autoridades ambientales y genera enfrentamientos	Informe de la Fundación Ideas para la Paz sobre la implementación del PNIS en el SPNN (2020)
	E64	La suspensión de familias del programa genera bloqueos a vías y la amenaza de retención de un funcionario público en el departamento de Caquetá	Reportajes de los medios de comunicación Consejo de Redacción y Verdad Abierta (2018) y El Espectador (2022) 6° informe de la Fundación Ideas para la Paz de seguimiento al PNIS (2019) Observatorio de Tierras (2022)
H _R → Se produce un déficit de institucionalización en la participación ciudadana en las políticas derivadas de los procesos de paz			
P _{R1}	E65	La DSCI realizó 415 reuniones de instancias de participación entre 2020 y 2022, aunque sin periodicidad y alcances limitados	Informe de la CPEC (2022) 8° informe de la ST (2021)
	E66	Las movilizaciones del Paro Nacional del 2021 incluían reivindicaciones asociadas a la implementación del PNIS	6° informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2022) Reportaje del medio de comunicación El Espectador (2021)
	E67	Producto de las protestas del Paro Nacional se generaron espacios de diálogo Estado – sociedad civil alternos a los previstos en el PNIS	6° informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2022) Nota de prensa de la Defensoría del Pueblo (2022)
	E68	Los participantes del PNIS se levantan de las instancias formales de coordinación como mecanismo de protesta	Entrevista a director de la DSCI (2022) Entrevista a líder cocalero (2022)
P _{R2}	E69	El poder coercitivo del gobierno es insuficiente para garantizar la seguridad de las comunidades que participan en el PNIS	10° y 11° informes de la ST (2021, 2022)

	E70	La falta de garantías de seguridad generó asesinatos y amenazas de los líderes participantes del PNIS	Informe de Transparencia por Colombia (2020) 5° informe de la ST (2019) 6° informe de la Fundación Ideas para la Paz de seguimiento al PNIS (2019)
	E71	La violencia contra participantes del PNIS aumenta progresivamente en el curso de la implementación de la política	8° y 10° informes de la ST (2021, 2022) Nota de prensa de la CIDH (2020) Informe del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (2020)
	E72	La violencia contra líderes del PNIS obstaculiza su participación en la política	Informe de Transparencia por Colombia (2020) 10° informe de la ST (2021)
P _{R3}	E73	Las respuestas del gobierno a las solicitudes de información pública sobre los recursos de la implementación del PNIS son insuficientes o incompletas	Encuesta IEPRI (2020) Informe de Transparencia por Colombia (2020)
	E74	El gobierno no divulga información suficiente sobre la ejecución de recursos de las iniciativas PISDA-PDET	8° informe de la ST (2021) 6° informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2022)
	E75	Falencias en los sistemas públicos de información para el seguimiento a la ejecución presupuestaria de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz	Informes de Transparencia por Colombia (2020, 2022)
	E76	Debilidad de los procesos de rendición pública de cuentas sobre la ejecución presupuestal del Acuerdo Final en el SIRCAP	Informe de Transparencia por Colombia (2020) 6° informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2022)
P _{R4}	E77	Los espacios de participación derivados del Acuerdo Final han tenido un alcance más formal que transformador	Informe de la Fundación Ideas para la Paz del proyecto El Sirirí (2019)
	E78	Entre 2019 y 2021 hubo un estancamiento y retroceso en el cumplimiento de las tareas participativas del PNIS, a cargo de la DSCI	1° y 2° informe del OPIAF (2019, 2021)
	E79	1034 personas se han retirado voluntariamente del PNIS hasta marzo de 2021, producto de su desconfianza en las instituciones gubernamentales	Reportaje del medio de comunicación Verdad Abierta (2021) 3° informe de la Procuraduría ante el Congreso (2021)
	E80	Entre 2019 y 2020 disminuyó la confianza de los ciudadanos de los municipios PDET en el gobierno nacional, así como su satisfacción con la implementación del Acuerdo Final en lo relativo a la sustitución de cultivos de uso ilícito	2° informe de PNUD y PRIO sobre percepciones de la implementación del Acuerdo de Paz (2021)

Fuente: Elaborado por la autora.