



# EL PROBLEMA TERRITORIAL: UNA AGENDA

Conclusiones

ENCUENTROS DE HONDA, 2026

**FUNDACIÓN  
ACORDEM( )S**

ASESORES EN *NEGOCIACIONES* DE PAZ  
COLOMBIA

EN ALIANZA CON

**EL ESPECTADOR**

## I. / ¿QUÉ OCURRIÓ EN HONDA ENTRE EL 23 Y EL 25 ENERO DE 2026?

2

\* La Fundación Acordemos y El Espectador convocaron a un grupo plural de personas de toda Colombia a un encuentro en Honda, el centro de la geografía nacional, para discutir en un ejercicio de inteligencia colectiva soluciones concretas al problema de la integración territorial, «el problema detrás de todos nuestros problemas». Se trataba de sacar lecciones de políticas públicas y de casi diez años de altibajos en la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, así como proponer lineamientos para que el próximo gobierno se tome en serio la obligación de garantizar los derechos de los colombianos en los territorios.

\* En el «Encuentro de Honda» se sentaron alrededor de una misma mesa más de 60 personas, entre gobernadores, alcaldes, magistrados de las altas cortes, exministros, empresarios, líderes comunitarios, indígenas, afrodescendientes, académicos, funcionarios y exfuncionarios públicos, representantes de la Iglesia católica, altos oficiales en retiro, periodistas y delegados de la comunidad internacional. No todos los participantes eran amigos del Acuerdo de Paz —se trataba de un «encuentro»—, pero todos coincidían en que es hora de poner la integración territorial en el primer renglón de la agenda nacional.

\* La inauguración estuvo a cargo de James Robinson, premio nobel de economía 2024. En una conferencia pública en el Teatro Unión sentó el marco conceptual del encuentro, acompañado por la defensora del Pueblo y el registrador nacional.

\* El encuentro fue también un espacio para oír las voces de los territorios, gracias a la presencia de las mujeres y los hombres de la Confluencia Nacional de Lideresas y Líderes Comunitarios por la Paz, una iniciativa promovida desde la Fundación Acordemos. Los líderes y lideresas de las zonas PDET viajaron hasta Honda desde Antioquia, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, La Guajira, Meta, Nariño, Putumayo y Tolima. A ellos, a los aliados del sector privado y la cooperación internacional que apoyaron la realización de este encuentro, y a todos los participantes, la Fundación Acordemos y *El Espectador* expresan su sincero agradecimiento.

## II. / ¿CUÁL FUE EL PUNTO DE PARTIDA DE LA CONVERSACIÓN?

\* El mayor problema de Colombia en su historia republicana ha sido la falta de integración territorial. Mientras una parte del país se consolida y, con todas las dificultades, avanza, otra queda cada vez más a la deriva, a merced de poderes regionales, economías ilegales y grupos criminales.

\* Ahora que vivimos una expansión acelerada de organizaciones criminales en zonas rurales y retrocesos en la construcción de la paz, es urgente volver a poner en el centro de la discusión el problema territorial, para que se debata y esté en la agenda del próximo gobierno y del Congreso.

\* Esa era y es la ambición del Acuerdo Final de 2016: desatar lógicas de integración territorial para cerrar brechas mediante planes y programas que hagan que la Constitución de 1991 valga en los territorios más victimizados y el Estado de derecho eche raíz. Ese programa sigue más vigente que nunca, pero necesita complementos en aquellos puntos donde la realidad hoy es otra, como es el caso de los cultivos ilícitos y los nuevos retos de seguridad.

\* Hay que ir más allá del Acuerdo de Paz y mirar el problema estructural que hay detrás de esta realidad: la manera como se hace la política en Colombia y, en palabras de James Robinson, la «relación simbiótica» que se desarrolla entre las instituciones inclusivas de las regiones consolidadas y las instituciones extractivas que predominan en las regiones más apartadas de Colombia. La economía política de Colombia y la política misma tienen un problema de incentivos, que impide que se le preste la debida atención a las regiones marginadas y a la ruralidad en general, como lo exige el Acuerdo de Paz.

### III. / PREGUNTAS, DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS

El Encuentro de Honda se estructuró a partir de cinco bloques temáticos: (i) política y desarticulación territorial, (ii) integración territorial y pobreza rural, (iii) crimen organizado y economías ilícitas, (iv) respuesta y articulación institucional y (v) descentralización y movilización regional. A continuación, un resumen de las principales reflexiones y conclusiones de una rica e intensa discusión:

#### A) La Política y la desarticulación territorial

##### PREGUNTAS

¿Qué hay que hacer para romper el equilibrio político que hace rentable gobernar el país dejando regiones enteras a merced de poderes regionales, economías ilegales y grupos criminales, y lograr que el siguiente gobierno y el Congreso aborden soluciones al problema de la gobernanza territorial?

¿Qué hay que hacer para que la participación ciudadana en los territorios tenga incidencia?

##### DIAGNÓSTICOS

##### **Ruptura histórica centro-periferia.**

Desde la Colonia persiste una fractura estructural entre el centro político y los territorios, que ha impedido construir una gobernanza integrada. El sistema político no parece tener incentivos para prestar atención a las necesidades de la población en vastas regiones de la geografía nacional, que en muchos casos viven en las mismas condiciones de hace 50 años:

*«El 28 % de la población colombiana es campesina y aún hoy se nos margina y se nos discrimina [...] Las famosas vías terciarias siguen siendo famosas, pero no por inversión sino por el deterioro [...] No hay carreteras, no hay cómo sacar los productos, no hay a quién vendérselos.»*

**Incentivos políticos perversos.** Se ha consolidado un modelo clientelar atravesado por el dinero y la criminalidad, donde resulta rentable gobernar sin transformar las realidades territoriales, lo que ha permitido que amplias regiones queden bajo el control de estructuras criminales y economías ilegales:

*« La verdadera guerra política [...] es la guerra por el poder territorial que cada cuatro años se libra por tener el poder político [...] Hoy es más rentable tener participación en las elecciones locales y legislativas que traficar droga [...] En 168 municipios los grupos armados están poniendo estas personas [...] no es elección de alcaldes, es elección de congresistas.»*

**Propuestas de reforma política con enfoque centralista.** Colombia ha intentado reformas políticas desde el nivel nacional, sin abordar la arquitectura territorial del poder — lo que genera cambios incompletos e idealistas— ni contemplar la falta de representación política de regiones enteras del país, como ocurre en el Senado de la República.

**Instituciones sin efectividad.** El problema no es solo la ausencia del Estado, sino su presencia tardía, débil o capturada.

*«El Estado sí está en muchos territorios, pero llega tarde y sin capacidad para transformar realidades [...] La paradoja del Acuerdo de Paz firmado, por ejemplo, es el abandono del Estado en el territorio.»*

**Captura armada y veto electoral.** En múltiples territorios, grupos ilegales restringen la competencia política, limitan la participación y condicionan la representación democrática.

*«La gente en los territorios no habla de política ni de democracia, estamos perdiendo varias regiones del país [...] Los secuestros ya no son secuestros, son simplemente citaciones para rendir cuentas [...] Otra vez se normalizaron las famosas reglas de convivencia impuestas por los grupos ilegales.»*

**Débil implementación de acuerdos existentes.** Instrumentos como los PDET del Acuerdo de Paz de 2016 y las Circunscripciones Especiales, que movilizaron a las comunidades y pretendían, entre otros, activar sus derechos políticos, fueron parcialmente o incluso mal implementados (es el caso de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz-CITREP).

5

## PROPUESTAS

**Reforma política con enfoque territorial.** Revisar el sistema de circunscripciones para fortalecer la relación entre electores y elegidos y garantizar representación efectiva en regiones excluidas.

*«La solución está en el territorio [...] Rehacer esto implica un trabajo primero con las comunidades y a partir de allí generar nuevas líneas de política [...] Hay que romperle a la gente la desconfianza y devolverle la capacidad de hablar de política en sus territorios [...] La política no solo se hace en el Congreso, se hace en las comunidades.»*

**Fortalecimiento del primer nivel de gobierno.** Generar capacidades administrativas, fiscales y técnicas en municipios como punto de partida para transformar la gobernanza.

**Descentralización efectiva y asociatividad regional.** Impulsar esquemas de subregión y asociación de municipios para la prestación conjunta de servicios y planificación estratégica. Priorizar inversión pertinente y diferenciada según vocación productiva de cada territorio.

*«La inversión pública debe tener como fin principal la potenciación de los territorios [...] El principal criterio para la inversión pública debe ser la productividad del territorio [...] Las instituciones públicas tienen que estar conectadas con la vocación del territorio.»*

**Reforma de la organización electoral.** Transformar el sistema de árbitros electorales (incluido el CNE) para garantizar independencia, transparencia y reducción de costos de campaña.

**Financiación política transparente.** Romper vínculos directos entre financistas privados y gobernantes.

*«Debemos repensar la financiación de campañas. Si nos concentramos en los disparadores del gasto de campañas y demás, seríamos más eficientes en el control.»*

**Superar el asistencialismo.** Pasar de subsidios pasivos a políticas de potenciación territorial basadas en capacidades, productividad y base cultural que pongan en el centro a las comunidades

*«Una fórmula de impacto local y con corresponsabilidad es a través de las cooperativas de vías conformadas por las juntas de acción comunal.»*

**Articulación multinivel con corresponsabilidad.** Construir una nueva arquitectura de coordinación multinivel entre institucionalidad, comunidades y otros sectores que supere la desconfianza histórica y cree corresponsabilidad.

*«Es necesario pensar en una nueva ley de ordenamiento territorial [...] No tiene lógica pertenecer a departamentos con los que no existe ninguna relación funcional [...] Es urgente crear las entidades territoriales indígenas [...] Los municipios deben asociarse para resolver problemas comunes.»*

**Implementación integral del Acuerdo de Paz.** Implementar los 16 Planes Nacionales del Acuerdo de Paz en materia de desarrollo rural y retomar su visión y estrategias de intervención institucional y participación como contribución para la gobernanza territorial.

## B) Integración territorial y pobreza rural

### PREGUNTAS

¿Cómo crear incentivos para garantizar un piso de bienes públicos rurales, con estándares y mantenimiento, que contribuyan a la reducción radical de la pobreza rural y a cerrar las brechas campo-ciudad? (El compromiso del Acuerdo de Paz es una reducción del 50 % de la pobreza rural en los 15 años de la reforma rural integral.)

¿Cómo resolver el nudo gordiano acceso a tierras/formalización-acceso a bienes públicos/credito-seguridad jurídica/cierre de la frontera agrícola?

### DIAGNÓSTICOS

#### **Modelo institucional incompleto frente a la fragmentación territorial.**

Aunque la Constitución de 1991 propuso un Estado unitario con descentralización y autonomía, ese modelo quedó incompleto. La mesa de ordenamiento territorial en la Asamblea Constituyente fue la que menos acuerdos alcanzó, lo que explica que hasta hoy no se haya expedido una ley de departamentos y que los ajustes sobre municipios hayan sido apenas parciales.

*«No hemos desarrollado el modelo de la constitución del 91 [...] Mientras no exista un modelo territorial no vamos a tener total tranquilidad para saber cuál es el modelo que se requiere desde el punto de vista fiscal, desde el punto de vista de la representación, y, por lo tanto, desde el punto de vista de representación nacional y del sistema de partidos políticos.»*

#### **Competencias que crecen vs. presupuestos que decrecen.**

Los municipios colombianos acumulan cada vez más competencias, pero cuentan con cada vez menos recursos para cumplirlas -lo que afecta la legitimidad de este primer nivel de institucionalidad en el territorio-, al mismo tiempo que las amenazas al control territorial aumentan.

*«¿De qué nos sirve la autonomía territorial si no tenemos recursos? [...] La categoría de municipio PDET, lejos de resolver el problema, lo ilustra: ser priorizado en el papel no garantiza recursos propios, las regalías terminan en otros municipios y la dependencia del Gobierno nacional persiste.»*



**Excesiva producción normativa más que implementación.** Colombia padece una obsesión normativa que la lleva a invertir más energía en producir leyes y decretos que en implementar lo que ya existe, pretendiendo además gobernar desde el centro realidades territoriales radicalmente distintas.

*«Esa lámpara normativa no ilumina todo el territorio de manera homogénea [...] Dejemos de estar superponiendo figuras de ordenamiento territorial de manera indiscriminada [...] Hay una obsesión con el papel: la ley, el decreto. Le gastamos poco cerebro y tiempo a desembotellar los problemas de implementación.»*

**Abandono del componente territorial del Acuerdo de Paz.** El Acuerdo de Paz contiene el compromiso de reducir la pobreza rural en 50 % en 15 años, mediante la puesta en marcha de la Reforma Rural Integral. En el corazón de esa reforma están los 16 Planes Nacionales para la ruralidad en materia de conectividad, educación, salud, comercialización, entre otros, y los PDET como vehículos de articulación y de interlocución con las prioridades de las comunidades. Este componente territorial está prácticamente abandonado.

*«Es increíble, el país lleva años enfrascado en una discusión sobre la salud, pero el Plan Nacional de Salud Rural, que ataca el verdadero déficit del modelo colombiano, la provisión de salud en zonas rurales con población dispersa, hasta ahora fue aprobado, a casi diez años de la firma del Acuerdo de Paz. Una muestra del desinterés de los gobiernos por la ruralidad.»*

## PROPUESTAS

**Impulso a la experimentación e innovación institucional.** Reconocer que la heterogeneidad es un hecho y que el verdadero riesgo es seguir apostándole a soluciones únicas y centralizadas que han demostrado no funcionar.

*«Gobernar desde el territorio y no desde el escritorio [...] que las entidades lleguen a la vereda, no solo al casco urbano.»*

**Promover fórmulas «todos ponen» de integración Nación-territorio.**

Reconstruir la confianza entre la Nación y los territorios. Transformar una relación hoy vertical y tutelar —en la que el nivel central trata a los municipios como si carecieran de capacidad propia— hacia una de corresponsabilidad. Mecanismos como Obras por Impuestos demuestran que existen fórmulas concretas que funcionan y que deben replicarse como modelos de articulación entre el Estado y los territorios.

**Acercar las asociaciones público-privadas al nivel local** para movilizar capacidades e inversión donde el Estado no llega por sí solo.

*«El país está lleno de parches de buenas y malas historias [...] Tenemos que rescatar esas historias virtuosas [...] El sector empresarial tiene un rol crucial [...] es importante democratizar el conocimiento y el valor agregado de este sector.»*

**Insistir en escuelas de formación de líderes comunitarios.** Promover la creación de escuelas de formación de líderes que permitan transformar los territorios desde adentro, construyendo capacidades propias.

*«Estratégico es llevar la educación al territorio para quitar el estigma [...] Necesitamos escuelas de formación de líderes en el territorio.»*

**Restablecer condiciones mínimas de seguridad** como base para el buen funcionamiento de la democracia, reconociendo que la disputa armada por el control territorial no es solo un problema de seguridad, sino una amenaza directa a la legitimidad del Estado y al libre ejercicio de los derechos políticos en democracia.

*«Garantizar además del orden constitucional, el orden público. Se nos está depredando la democracia, y se está depredando desde adentro [...] tenemos que volver a defender el orden público.»*

---

## C) Crimen organizado y economías ilegales

### PREGUNTAS

¿Cómo desmontar el control territorial y social del orden criminal rural cuando está entrelazado con la política y la economía local?

¿Cuál sería un enfoque más efectivo para contener y revertir paulatinamente la expansión exponencial de los cultivos de uso ilícito?

### DIAGNÓSTICOS

**Estrategias ciegas frente a la economía política de la violencia.** La violencia actual no puede entenderse sin comprender el territorio y las economías que la sostienen. Buena parte del Estado sigue actuando como si enfrentara grupos armados tradicionales con estructuras jerárquicas, cuando en realidad operan en esquemas de gobernanza complejos donde la distinción entre lo legal y lo ilegal es difusa.

*«No basta con saber cuál es el organigrama del grupo armado. Eso no dice cuál es el problema [...] Aquí no se trata de hacer lo mismo que hemos hecho siempre [...] aquí lo que hay que hacer es transformar esas economías.»*

**Acción estatal «hipercentralizada» en la Fuerza Pública.** La respuesta estatal continúa operando bajo modelos del pasado, centrada exclusivamente en la acción de la Fuerza Pública, sin esquemas de coordinación con la justicia y sin ajustar las estrategias a la complejidad de la amenaza en cada territorio.

**Expansión agresiva de los grupos armados y sus economías.** Las capacidades de la Fuerza Pública, en especial de inteligencia, se han desmontado, lo que ha disminuido la capacidad de contención de estos grupos, que se han adaptado fácilmente a la acción estatal.

*«El avance de esos grupos es brutal [...] Se han destruido capacidades [...] que nos costó muchos años construir.»*

**Resiembra y expansión exponencial de cultivos de coca sin respuestas locales certeras.** El incumplimiento estatal, el deterioro de la seguridad, la falta de estrategias integrales y el «cheque en blanco» que han dado las negociaciones recientes a los grupos armados en los territorios para ejercer control, han derivado en una expansión desbocada de los cultivos de coca.

*«Estamos en cerca de 300.000 hectáreas de coca, que además son el doble de productivas de lo que eran hace 15 años.»*

**Personalización contraproductiva de políticas públicas en seguridad.** Hubo modelos integrados como la Operación Agamenón y otras estrategias en seguridad que tuvieron resultados significativos, pero carecieron de continuidad entre gobiernos y sufrieron con los cambios de cúpulas en la Fuerza Pública bajo una lógica de «si lo hizo el otro, se tumba».

**Sistema judicial débil, fragmentado y con vacíos legales y operativos.** Nuestro sistema judicial carece de capacidades para enfrentar la macrocriminalidad: el grueso de la responsabilidad se le deja a la Fuerza Pública, cuando se trata de un problema esencialmente judicial. Existen graves déficits en términos de capacidades, rendición de cuentas y resultados por parte de Fiscalía, policía judicial y Medicina Legal.

**Desidia normativa.** Muchas economías ilícitas prosperan por ausencia de normatividad, no solo por corrupción. La minería, el licor adulterado y el contrabando operan gracias a regulaciones laxas o inexistentes. Para algunos de estos casos, la solución pasa más por tomar medidas administrativas que por la vía judicial.

*«El crimen está organizado y el Estado está desorganizado [...] Tenemos normas completamente desactualizadas para enfrentar a la criminalidad de hoy [...] Sigue siendo imposible que muchas pruebas lleguen a los procesos judiciales.»*

**Vulnerabilidad y falta de empoderamiento de los liderazgos de base.** Las juntas de acción comunal son hoy escenarios centrales de disputa territorial. La transformación territorial pasa por el fortalecimiento de organizaciones de base que faciliten impulsar soluciones colectivas y eviten la cooptación o suplantación de estas organizaciones de estas organizaciones por parte de actores criminales.

*«Las únicas soluciones que funcionan son las soluciones colectivas [...] Esto es intergeneracional [...] Sin continuidad en las políticas públicas no hay transformación.»*

## PROPUESTAS

### **Comprensión institucional de las economías ilegales dentro de la heterogeneidad territorial.**

Fortalecer el diagnóstico y la toma de decisiones alrededor de las economías ilegales desde su funcionamiento territorial, no solo desde los actores armados, y diseñar políticas diferenciadas según ecosistemas locales específicos (minería, coca, contrabando).

*«Necesitamos tener mayor conocimiento de cómo funcionan esas economías y cómo funcionan en el territorio [...] Aquí lo que hay que hacer es transformar esas economías.»*

### **Centros de fusión de inteligencia y otras experiencias de coordinación.**

Recuperar aprendizajes de estrategias pasadas de articulación institucional (Centros de Fusión de Inteligencia) e intervención integral (no solo Fuerza Pública), incorporando estrategias innovadoras que permitan una acción conjunta del Estado, en especial de la justicia, para contener y desarticular los esquemas de gobernanza criminal.

*«Necesitamos información de inteligencia accionable desde el punto de vista judicial.»*

**Participación comunitaria y descentralización institucional contra gobernanzas armadas.** Asegurar mayor coordinación local que implique acción integral continua de impacto y a largo plazo. Reconstruir mecanismos locales de gobernanza que cuenten con un componente robusto de participación comunitaria.

*«Los mecanismos de coordinación deben estar cercanos a donde está la operación. No pueden estar en Bogotá, no pueden estar en Medellín.»*

**Transición de economías ilegales a legales.** Desmontar los catalizadores que sostienen economías ilícitas y privilegiar alternativas productivas formales sostenibles.

*«Las economías ilegales se desmontan cuando la inversión pública privilegia al campesino que está en la legalidad [...] El peor error de los gobiernos es premiar al ilegal [...] Jamás la coca se acaba premiando al ilegal, se acaba fortaleciendo al legal.»*

**Recuperar el enfoque territorial del Acuerdo de Paz para mejorar la efectividad de la sustitución.** La sustitución de cultivos solo tiene posibilidad de prosperar en la medida en que exista infraestructura vial rural, conexión con mercados que aseguren una demanda sostenida, asistencia técnica oportuna en aras de la sostenibilidad de las iniciativas que se planteen y fortalecimiento de organizaciones de base con vocación productiva.

*«La sustitución no funciona con “obras sueltas”; se necesitan apuestas productivas a escala por territorio [...] Sin vías no hay progreso [...] Las soluciones reales son las que satisfacen las necesidades de la gente a largo plazo y de manera armónica con el territorio, las comunidades y sus autoridades.»*

**Capacidades judiciales contra la macrocriminalidad y las economías ilícitas.** Reformar el marco legal para investigar macrocriminalidad, fortalecer capacidades técnicas, humanas y tecnológicas del sistema judicial, cerrar vacíos regulatorios en sectores económicos críticos y enfocar la acción estatal en interrumpir flujos económicos, siguiendo el dinero mediante controles administrativos efectivos.

*«El problema no es solo penal, es administrativo [...] Es más fácil montar una comercializadora de oro que un restaurante. Estamos llenos de lugares comunes porque no entendemos el fenómeno [...] Necesitamos una facultad de Economías Ilícitas en todas las universidades [...] necesitamos una institucionalidad para la intervención del Estado en la economía.»*

### **Fortalecimiento de organizaciones locales para la transformación rural.**

Promover, como en el caso de los PDET, esquemas de construcción de consensos locales y de articulación territorial entre autoridades, comunidades, sector privado y otros actores en el territorio para la prevención de nuevas violencias y la transformación territorial.

*«Hay que entender el territorio. Las únicas soluciones que funcionan son las soluciones colectivas [...] No hay que hacer cosas simbólicas, hay que hacer cosas reales. Tenemos que pensar en las pequeñas soluciones [...] Hay que escalar las pequeñas soluciones.»*

## **D) Respuesta y articulación institucional**

### **PREGUNTAS**

¿Cómo pasar de un Estado fragmentado a una acción unificada de alto impacto de los diferentes niveles del Estado en las regiones PDET (dirección, metas, presupuesto) sin violar autonomías ni crear un monstruo burocrático?

¿Qué hay que hacer para recuperar el impulso de los PDET (en la fase inicial participaron 250.000 personas) y asegurar que se produzcan efectos palpables en el territorio en el corto plazo para contrarrestar la fatiga comunitaria?

### **DIAGNÓSTICOS**

**Los problemas territoriales son integrales, pero el Estado actúa fragmentado.** Entidades nacionales están desconectadas de las autoridades territoriales al diseñar programas sin vocación territorial y proponer acciones para la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 sin asegurar una coordinación adecuada Nación-territorio. Proyectos con impacto territorial no respondieron estrictamente a la realidad local y terminaron reproduciendo enfoques asistencialistas y de corto plazo.

*«Los problemas no están fragmentados, mientras que el Estado sí lo está [...] Las respuestas que se dan por parte del Estado, llegan un poco tarde o esa respuesta llega de manera independiente sin tener realmente efectividad [...] Las entidades nacionales no alinearon bien los programas que tenían con las entidades territoriales [...] Los proyectos se imponen desde los escritorios.»*

**Los alcaldes percibieron los PDET como una política nacional ajena a las autoridades locales.** A pesar de la masiva participación comunitaria, alcaldes y gobernadores nunca se apropiaron del proceso PDET. Les parecía una política externa del nivel nacional que no demandaba un rol activo de ellos, ni era un activo útil para sus planes de desarrollo.

**Pérdida progresiva de credibilidad y confianza en autoridades locales.** Los incumplimientos, la baja ejecución y las expectativas no satisfechas respecto a las iniciativas PDET han incrementado la desconfianza y debilitado la interlocución y generación de consensos sobre el camino a seguir.

*«Las expectativas fueron mayores realmente a la capacidad real que tenía el Estado para poder ejecutar esas iniciativas [...] Todo esto llevó a que se generara una desconfianza muy grande en las comunidades y que las comunidades no creyeran en los PDET.»*

### **Cambios de gobierno que relegan políticamente procesos como los PDET.**

La prioridad política asignada a los PDET fue decayendo con los cambios de gobierno a nivel nacional y local. Se reformularon las prioridades políticas y se perdió el impulso necesario para programas de largo aliento.

### **Expectativas sobredimensionadas y baja ejecución de iniciativas PDET.**

La brecha entre la cantidad de iniciativas formuladas que se derivaron del proceso PDET y el nivel de ejecución real es enorme. La excesiva centralización de procesos administrativos y la burocracia terminaron frenando la ejecución de proyectos con impacto comunitario. Progresivamente la visión de transformación integral del territorio construida colectivamente se fue perdiendo, al mismo tiempo que las expectativas creadas por este proceso superaron las capacidades del Estado.

*«Se presentaron por parte de las comunidades más de 30.000 iniciativas comunitarias [...] cuando uno va a mirar, de esas más de 30.000 [...] la ejecución es supremamente baja.»*

13

### **Capacidades técnicas limitadas de alcaldías y gobernaciones.**

Las autoridades locales en muchos territorios enfrentan el reto de responder a un gran número de demandas ciudadanas sin tener la capacidad técnica para formular y ejecutar proyectos.

*«Hay secretarios de gobierno que hacen de todo [...] Nos están dejando más responsabilidades, sin más recursos [...] Hay municipios donde no hay quien estructure y haga los proyectos.»*

## PROPUESTAS

**Proyectos de corto plazo para reparar la confianza.** Impulsar iniciativas que mejoren la interlocución entre la institucionalidad nacional y local con las comunidades, y que produzcan resultados visibles en clave de transformación territorial.

*«Los PDET no fracasan por falta de ideas, fracasan cuando el Estado no actúa como uno solo, y las comunidades volverán a creer cuando el territorio sea el que decida y el Estado sea el que acompañe.»*

**Propiciar nuevos y mejores acuerdos entre gobernaciones y alcaldías.**

Transformar el territorio requiere una visión compartida del territorio, así como planeación conjunta entre gobernaciones y alcaldes que permita acordar e impulsar proyectos sobre la base de acuerdos claros, conectados con las necesidades de las comunidades y con resultados realistas.

**Juntas de Acción de Comunal y convenios solidarios para ejecutar mejor.** Además del apoyo técnico que se necesita desde el nivel nacional, varios de los problemas de ejecución a nivel local pueden seguir resolviéndose a través de formas de asociatividad comunitaria como las Juntas de Acción Comunal.

*«Convencer a 300 personas para poner la mano de obra fue más fácil que lograr apoyo técnico nacional.»*

**Esquemas público-privados con visión de largo plazo.** Un instrumento imprescindible para el desarrollo territorial son las alianzas público-privadas, que facilitan la construcción de consensos sobre las prioridades de los territorios y las formas de intervención, y aprovechan las capacidades del sector empresarial.

*«No existen empresas exitosas en sociedades fracasadas [...] La obsesión debe ser esquemas de articulación público-privada en los territorios [...] Un territorio articulado es un territorio que sabe lo que quiere.»*

**Formación y liderazgos juveniles y de mujeres como eje de transformación.**

Educación y formación para el trabajo son componentes centrales de estrategias orientadas a prevenir el desarraigo y romper ciclos de violencia. La experiencia ha mostrado el efecto multiplicador en materia de prevención y construcción de paz de aquellas iniciativas lideradas por jóvenes y mujeres en cada territorio.

*«Hemos logrado sacar gente de la guerra a través de la educación [...] En territorios como Planadas (Tolima) se han impulsado formas no violentas de quedarse en el territorio.»*

## E) Descentralización y movilización regional

### PREGUNTAS

¿Cómo movilizar todas las fuerzas en las regiones alrededor de una misma visión de desarrollo territorial y construcción de paz?

¿Cuál puede ser una «nueva narrativa» para construir paz y desarrollo desde las regiones que convoque a todos los sectores?

¿Qué mecanismos de convocatoria y coordinación se pueden establecer para que todos los sectores —instituciones, sociedad civil, empresariado, Iglesias, universidades— asuman su parte de responsabilidad?

### DIAGNÓSTICOS

**El concepto de «descentralización» es parte del problema.** La descentralización es un asunto político. Trasladar el problema grande al nivel subnacional solo reubica la captura de recursos. Estos irán igualmente a Barranquilla y Cartagena, mientras las periferias dentro de las regiones quedan igual.

**La movilización ya existe en los territorios, el problema es que nadie la ve.** Existen muchas iniciativas que el Estado no conoce, no registra y no apoya o replica: jóvenes del Chocó que organizaron un campeonato regional de comunidades indígenas con 17 municipios representados, con recursos propios y sin ningún apoyo institucional; cooperativas de vías constituidas legalmente por juntas de acción comunal en el sur del Tolima, con plan de trabajo y plan ambiental, esperando que el Estado les asigne las maquinarias que confisca en operativos contra minería ilegal; la Ciudadela de Paz en Manaure (Cesar), diseñada por la Universidad Nacional y autoconstruida por firmantes de paz que vincularon a las comunidades vecinas.

**Las vías de hecho son protagonistas de la movilización regional pero no producen soluciones de fondo.**

El Cauca tiene veinte mesas activas con pliegos pertinentes, discutidos, inteligentes. El problema es estructural: el Estado no llega si no hay presión, y cuando llega, negocia en una parte, se levanta la mesa y el trámite se refunde en los ministerios. El ciclo se reinicia.

*«La vía de hecho —el bloqueo de la Panamericana— es el único instrumento efectivo que tiene la movilización regional. Pero ese instrumento destruye inversión, genera desconfianza y no produce soluciones estructurales. El Cauca es un “tapón”: si se abre, Nariño fluye, el corredor Pacífico-interior se activa, el Valle del Cauca se conecta al país. Pero nadie lo toma en serio y todas las respuestas son medidas de emergencia.»*

**El acto legislativo sobre participaciones asume erróneamente que más plata arregla el problema.** La lógica es simple y equivocada: si los territorios están mal es porque les falta plata; si les mandamos más plata, van a estar mejor. Esta lógica desoye décadas de experiencia que demuestran lo contrario: en territorios sin capacidades institucionales, sin control ciudadano real y con presencia de actores ilegales, más recursos producen más captura, más violencia y más clientelismo, no mejores servicios.

*«La propuesta que se presentó durante el debate legislativo —distribuir competencias paso a paso, con la entrega de recursos condicionada al desarrollo de capacidades— fue derrotada. Eso es lo que hay que reabrir.»*

**Financiación involuntaria a grupos que capturan los territorios.** En los contratos de obras públicas en municipios con presencia de grupos armados, entre el 7 % y el 10 % del valor del contrato va a las organizaciones criminales como «contribución» obligatoria para poder operar:

*«No hay mecanismos de control que lo detecte sistemáticamente, significa que el Estado está financiando con su propio presupuesto a los actores que luego le impiden gobernar.»*

**El Sisben, como está diseñado, hace que «esconder el televisor» sea la decisión racional.** El Estado diseñó un instrumento de focalización que opera con un incentivo perverso: recompensa la pobreza declarada y castiga la mejora de condiciones. El 28 % de la población colombiana es rural y campesina. Su caracterización a efectos de política pública pasa por ese instrumento. Revisarlo no es un ajuste técnico, es una condición para que cualquier transferencia de recursos tenga sentido:

*«El Sisben enseña a las comunidades a visionar la pobreza. Entre más bajo el puntaje, más beneficios. Entonces la gente esconde el televisor cuando llega la encuesta.»*

**La división político-administrativa actual es un obstáculo.** Hay estudios que identifican 108 subregiones funcionales en Colombia y proponen reorganizar el país en 11 regiones. La propuesta de crear una Ley de Ordenamiento Territorial real fue presentada tres veces en el Congreso y tres veces derrotada. Mientras eso no se resuelva, cualquier sistema de competencias operará sobre una geografía política que no corresponde a la realidad.

*«Un municipio del sur de Bolívar no tiene ninguna relación funcional con Cartagena. Un paciente de La Esperanza (Norte de Santander) que necesita segundo nivel debe ir a Ocaña, y desde ahí a Cúcuta, pasando por vías que no existen o que están controladas por grupos armados. La división territorial vigente fue diseñada en el siglo XIX por Rafael Núñez para destruir el federalismo, no para facilitar el desarrollo.»*

**Las Corporaciones Autónomas Regionales son el experimento fallido que nadie quiere mencionar.** Las CAR son el ejemplo más antiguo y claro de lo que ocurre cuando se transfiere autonomía sin gobernanza real y sin control ciudadano. Son instituciones capturadas, que administran el bien común más importante —el ambiente— con lógicas que no responden a ninguna comunidad.

*«El tema ambiental no es marginal: más del 70 % de los colombianos prefieren la protección ambiental al desarrollo cuando tienen que escoger. La Ley de Competencias no toca las CAR. Ese silencio es significativo.»*

**El asistencialismo supera sustancialmente la inversión productiva.** En un municipio del Catatumbo, el Estado invierte 15.000 millones de pesos al año en inversión directa, pero distribuye 60.000 millones en programas asistenciales. Una proporción de 1 a 4 en favor del subsidio pasivo sobre la inversión productiva. Esa cifra no está en el debate sobre la Ley de Competencias pero implica que cualquier aumento de las transferencias que no cambie esa proporción va a fortalecer el asistencialismo, no la capacidad productiva del territorio.

*«El Catatumbo produce 280.000 toneladas de alimentos y abastece las plazas de mercado de toda la costa atlántica. Eso no se reconoce, no se potencia y no aparece en ningún plan de desarrollo subregional.»*

**Los instrumentos que ya existen no se están cruzando entre sí.** En 2026, las sanciones propias de la JEP para los máximos responsables requieren proyectos de restauración ambiental y reparación colectiva en los territorios. Los PDET y los planes de reparación colectiva contienen listas detalladas de lo que las comunidades identificaron como prioridad. Esas dos listas no se han cruzado. Nadie ha hecho la conexión entre lo que la JEP necesita y lo que las comunidades ya priorizaron.

## PROPUESTAS

**Adopción del concepto de convergencia regional como marco de política.** La convergencia implica que la transformación territorial requiere la alineación activa de múltiples actores —nacionales y subnacionales, públicos y privados, formales e informales— alrededor de una visión del territorio, construida desde abajo.

*«El Estado no es el único actor ni el más importante en muchos territorios. El marco de la convergencia reconoce ese hecho sin abandonar la responsabilidad estatal.»*

**Hacer visibles a los campeones de la convergencia.** La nueva narrativa no se escribe en Bogotá, se documenta en los territorios donde la convergencia ya está ocurriendo. Se debe crear un mecanismo sistemático de identificación, documentación y visibilización de esos casos —una especie de registro nacional de modelos exitosos— que sirva como banco de experiencias replicables y como contrapeso al relato del territorio como problema.

*«El concepto que emerge con fuerza es otro: convergencia regional. La diferencia no es semántica. Descentralización es una arquitectura de recursos y competencias. Convergencia es un proceso político de actores —públicos, privados, comunitarios, académicos, eclesiales— que construyen juntos una visión de territorio y se reparten el trabajo.»*

**Impulsar los diálogos desde el territorio con un formato que funcione.** Los documentos de planeación no llegan a lo local. Lo que llega es la conversación, la pedagogía y el respeto real —no solo declarado— a la autonomía. Una solución concreta de diálogo pasa por replicar el formato del Encuentro de Honda —líderes comunitarios, empresarios, académicos, representantes del Estado en una misma mesa, en un territorio—.

**Sector privado desde el principio con compromisos verificables.** La cooperación público-privada no puede ser solo una declaración de intenciones ni reducirse a contratos o concesiones. Se necesitan espacios estables de gobernanza territorial donde empresarios, gobernantes y comunidades compartan un diagnóstico y una hoja de ruta.

*«El modelo que funcionó en La Guajira —con Promigás articulando gobernación, alcaldías, registraduría y comunidades para llevar agua, energía, conectividad y proyectos productivos sostenibles a 25.000 personas— no es replicable sin esa arquitectura de gobernanza previa.»*

**Condicionamiento de las transferencias al desarrollo de capacidades.** El aumento de participaciones debe ir atado, de manera gradual y diferenciada, a la verificación de capacidades administrativas, fiscales y de control ciudadano. No como requisito burocrático sino como proceso de acompañamiento.

*«La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda demostró durante años que este modelo funciona: el “milagro fiscal de Barranquilla” de 2017 fue el resultado de una intervención sostenida de construcción de capacidades, no de una transferencia automática.»*

**Revisión urgente del diseño del Sisben como instrumento de política territorial.** La revisión del Sisben no es un ajuste técnico de segundo orden: es una reforma con impacto directo sobre el comportamiento de millones de personas y sobre la efectividad de cualquier transferencia:

*«El diagnóstico para repensar el Sisben ya existe en los territorios. Falta que llegue el debate a la política nacional.»*

### **Creación de un mecanismo de detección y control de la transferencia extorsiva en contratos públicos.**

Una política de descentralización carece de sentido si el propio flujo de recursos alimenta a los actores que capturan al Estado local. Enfrentar esto requiere un diseño específico: contratos con trazabilidad reforzada, auditoría comunitaria con protección real a los veedores, y articulación entre las entidades de control y las organizaciones comunitarias.

*«Si entre el 7 % y el 10 % de los contratos públicos en territorios con presencia armada van a grupos ilegales, eso debe medirse, nombrarse y atacarse.»*

### **Impulso a la asociatividad subregional como unidad real de planeación y prestación de servicios.**

La escala correcta para muchos servicios no es el municipio ni el departamento: es la subregión funcional. Hay que crear incentivos reales para que los municipios se asocien, y hay que reconocer jurídicamente las formas de organización territorial que ya existen en la práctica —incluyendo las entidades territoriales indígenas que la Constitución del 91 prometió y que nunca se crearon—.

*«Colombia tiene 1.102 municipios, una parte significativa de los cuales no tiene la escala para prestar servicios de manera eficiente ni la capacidad para formular proyectos de inversión complejos.»*

**Cruce de los instrumentos que ya existen antes de crear nuevos.** Muchas transformaciones no requieren nueva legislación o capacidades. Por ejemplo, basta con cruzar la lista de prioridades de los planes de reparación colectiva y los PDET con las necesidades de proyectos de la JEP para sanciones propias. Solo se requiere voluntad de articulación y un mecanismo concreto de coordinación interinstitucional.

*« Conectar las maquinarias incautadas en operativos de minería ilegal con las cooperativas de vías comunitarias que las necesitan. Articular los esquemas de reincorporación colectiva exitosos del Cesar con las rutas de reincorporación urbana en Bogotá. Estos cruces no requieren reforma.»*

## IV. / ALGUNAS CONCLUSIONES

\* La salida pasa por desarrollar el modelo territorial de la Constitución de 1991, construir visiones compartidas desde el territorio, garantizar autonomía de entes territoriales con recursos y mejores esquemas de coordinación institucional, y escalar proyectos de desarrollo concretos que generen confianza, reconciliación y arraigo.

\* Hay que recuperar la implementación del componente territorial del Acuerdo de Paz. La mayoría de los 16 Planes Nacionales Sectoriales se quedaron sin ejecutar y las 250.000 personas que participaron en el diseño de los PDET aún esperan que cambie la realidad de sus territorios.

\* Más allá del crimen organizado, los desafíos de gobernabilidad y seguridad están asociados también a la desconexión entre Estado, territorio y economía local. Superarlo exige comprensión profunda de la política y de las economías locales, el fortalecimiento del arreglo y la coordinación institucional, la participación comunitaria, el involucramiento del sector empresarial, y la movilización de todas las capacidades de la sociedad alrededor de una visión colectiva de cada territorio en clave de «convergencia regional».

\* Ante todo, hay que revisar la relación entre la política nacional y la política local. Mientras la política nacional siga siendo impermeable a las necesidades de los territorios, que carecen de una adecuada representación, y delegue en redes clientelares y, cada vez más, en redes criminales la gobernanza de los territorios, no habrá una solución sostenible al problema territorial.

\* El Encuentro de Honda demostró que es posible sentar alrededor de una misma mesa a personas de los más diversos orígenes — funcionarios, juristas, empresarios, líderes comunitarios, indígenas, afrocolombianos, académicos, representantes de la Iglesia católica y de la Fuerza Pública— para sumar capacidades e intercambiar visiones alrededor de un mismo objetivo. El cambio no va a llegar si no se construye primero una visión conjunta de país que convierta la solución del problema territorial en un propósito nacional.

## CONCLUSIONES ENCUENTRO DE HONDA

I. POLÍTICA Y DESARTICULACIÓN REGIONAL	II. INTEGRACIÓN TERRITORIAL Y POBREZA RURAL	III. CRIMEN ORGANIZADO Y ECONOMÍAS ILEGALES	IV. RESPUESTA Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	V. DESCENTRALIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN REGIONAL
<b>VALORACIÓN DEL PROBLEMA Y CUELLOS DE BOTELLA</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ruptura histórica centro-periferia</li> <li>* Incentivos políticos perversos</li> <li>* Reformas políticas con enfoque centralista</li> <li>* Instituciones sin efectividad</li> <li>* Captura armada y veto electoral</li> <li>* Débil implementación de acuerdos existentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Modelo territorial con diseño constitucional incompleto</li> <li>* Competencias locales que crecen vs. Presupuestos que decrecen</li> <li>* Excesiva producción normativa más que implementación</li> <li>* Abandono del componente territorial del Acuerdo de Paz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Estrategias ciegas frente a la economía política de la violencia</li> <li>* Acción estatal hipercentralizada en Fuerza Pública</li> <li>* Vacíos de poder sin resolver</li> <li>* Expansión agresiva de grupos armados</li> <li>* Resiembra y expansión de cultivos sin respuestas locales</li> <li>* Personalización de políticas en seguridad</li> <li>* Sistema judicial débil, fragmentado y con vacíos legales</li> <li>* Desidia normativa</li> <li>* Vulnerabilidad de liderazgos de base</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Problemas integrales para un Estado fragmentado</li> <li>* PDET como política nacional ajena al territorio</li> <li>* Pérdida de confianza y credibilidad en autoridades locales</li> <li>* Cambios de gobierno que restringen respaldo político</li> <li>* Baja ejecución de iniciativas PDET y expectativas sobredimensionadas</li> <li>* Capacidades técnicas limitadas de alcaldías y gobernaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Concepto de 'descentralización' como parte del problema</li> <li>* Movilización e iniciativas locales invisibles</li> <li>* Vías de hecho sin soluciones de fondo</li> <li>* Reforma al Sistema de Participaciones con errores</li> <li>* Estado financia involuntariamente a grupos armados</li> <li>* Sisben recompensa la pobreza declarada</li> <li>* División político-administrativa como obstáculo</li> <li>* CAR como experimento fallido</li> <li>* Asistencialismo que supera la inversión productiva</li> <li>* Falta de cruce de instrumentos como PDET o sanciones propias</li> </ul>
<b>LINEAMIENTOS DE SOLUCIÓN</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reforma política con enfoque territorial</li> <li>* Fortalecimiento de primer nivel de gobierno</li> <li>* Descentralización efectiva, asociatividad regional y cierre de brechas</li> <li>* Reforma de la organización electoral</li> <li>* Financiación política transparente</li> <li>* Superar el asistencialismo</li> <li>* Articulación multinivel con corresponsabilidad</li> <li>* Implementación integral del Acuerdo de Paz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Innovación y experimentación institucional</li> <li>* Promover fórmulas 'todos ponen' de integración Nación-territorio</li> <li>* Acercar las asociaciones público-privadas al nivel local</li> <li>* Escuelas de formación de líderes comunitarios</li> <li>* Restablecimiento de orden público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Comprensión institucional de economías ilícitas</li> <li>* Centro de fusión y otras experiencias</li> <li>* Participación comunitaria y descentralización contra gobernanzas armadas</li> <li>* Transición a economías legales</li> <li>* Recuperar el enfoque territorial del Acuerdo</li> <li>* Capacidades judiciales para la macrocriminalidad y las economías ilícitas</li> <li>* Fortalecimiento de organizaciones locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Proyectos de corto plazo para reparar la confianza</li> <li>* Nuevos y mejores acuerdos entre alcaldes y gobernadores</li> <li>* JAC y convenios solidarios para ejecutar mejor</li> <li>* Esquemas público-privados a largo plazo</li> <li>* Formación y liderazgos juveniles y de mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Convergencia regional en lugar de descentralización</li> <li>* Visibilizar experiencias exitosas de convergencia</li> <li>* Sector privado desde el principio con compromisos verificables</li> <li>* Condicionar transferencias al desarrollo de capacidades locales</li> <li>* Revisión urgente del diseño del Sisben</li> <li>* Mecanismos de detección y control a transferencias extorsivas en contratos públicos</li> <li>* Asociatividad subregional para planeación y prestación de servicios</li> <li>* Cruce de instrumentos como PDET, reparación y sanciones propias</li> </ul>

**FUNDACIÓN  
ACORDEMOS**  
ASESORES EN *NEGOCIACIONES* DE PAZ  
COLOMBIA

EN ALIANZA CON

**EL ESPECTADOR**