



**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y  
EDUCACIÓN**

**PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL (PDET) EN LA SUBREGIÓN  
DE LOS MONTES DE MARÍA: ANALISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN EL MARCO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL EN EL CARMEN DE BOLIVAR Y  
MARIA LA BAJA**

**NOMBRE DEL MAESTRANTE:  
MICHELA ISABEL LARA ESCOBAR  
PAOLA ANDREA PIANETA ARANGO**

**Trabajo de grado como requisito para obtener el título de  
Magister en Conflicto Social y Construcción de Paz**

**DIRECTOR DE TESIS  
JUAN CAMILO OLIVEROS CALDERON**

**Cartagena de Indias, D, T y C, 2021**

**Nota de aceptación**

-----

-----

-----

## TABLA DE CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN .....  | 9  |
| 1.1. Descripción del problema de investigación .....  | 12 |
| 1.2. Pregunta de investigación e Hipótesis .....  | 19 |
| 1.3. Justificación .....  | 19 |
| 1.4. Objetivos .....  | 24 |
| 1.4.1. Objetivo general.....  | 24 |
| 1.4.2. Objetivos específicos .....  | 24 |
| 1.5. Marco Teórico- Conceptual .....  | 25 |
| 1.5.1. Políticas Públicas .....   | 25 |
| 1.5.2. La Participación y Paz Territorial .....   | 29 |
| 1.5.3. Calidad y Eficacia de la Participación y el Diseño de las Instancias .....                                       | 32 |
| 1.5.4. Diseño Institucional y Actores .....   | 36 |
| Cuadro N° 2 Tipos de Actores Existentes en los PDET según el Diseño Institucional .....                                 | 39 |
| Cuadro N°3 Roles Identificados Territorio PDET Montes de María.....   | 41 |
| 1.6. Marco Normativo.....   | 41 |
| 1.7. Metodología para la Formulación de los PDET .....  | 44 |
| 1.7.1 Enfoques .....  | 44 |
| 1.7.2. Diseño Metodológico .....  | 46 |
| 2. CAPITULO 1. DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS PLANES DE<br>DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL – PDET ..... | 52 |
| 2.1 Alcance de los PDET .....   | 55 |
| 2.2 Desarrollo Territorial .....  | 56 |
| 2.3. Pilares de los PDET .....  | 58 |
| 2. 4 ¿Quiénes Participan? Actores en los PDET .....   | 59 |
| 2.5 Instancias de Participación: ¿Cómo se Participa y Quienes lo Hacen?.....  | 61 |
| 2.5.1 Nivel veredal .....   | 64 |
| 2.5.2 Nivel Municipal .....   | 66 |
| 2.5.3 Nivel Sub-Regional.....   | 68 |
| 2.6 Modelo Operativo .....  | 71 |
| 2.7 Modelo de Gestión.....  | 72 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. CAPÍTULO 2: LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LOS PDET EN LA SUBREGIÓN DE LOS MONTES DE MARIA, CASOS EL CARMEN DE BOLÍVAR Y MARÍA LA BAJA ..... | 77  |
| 3.1 Contexto: Participación Ciudadana en el Postconflicto en los Montes de María .....   | 79  |
| 3.2. Convocando a la Transformación Territorial.....   | 86  |
| 3.2.1 Nivel veredal.....   | 86  |
| 3.2.2. Nivel Municipal .....   | 89  |
| 3.2.3. Nivel sub-regional.....   | 91  |
| 3.3. Instancias de Participación: las Deliberaciones de los Actores que Participaron .....   | 92  |
| 3.3.1. Nivel veredal.....  | 92  |
| 3.3.2. Nivel municipal.....  | 95  |
| 3.3.3. Nivel subregional .....   | 97  |
| 3.4. El Papel de los Actores en las Instancias de Participación .....  | 100 |
| 3.4.1 Nivel veredal.....   | 102 |
| 3.4.3. Nivel subregional .....   | 104 |
| 3.5. Metodología para la participación.....  | 106 |
| 3.5.1. Los pilares.....  | 106 |
| 3.5.2. La información, los Funcionarios y El Contexto: Entre la Incertidumbre y la Claridad .....  | 111 |
| 3.5.2.1. Nivel Veredal.....  | 111 |
| 3.5.2.2. Nivel Municipal y Subregional .....   | 114 |
| 3.6. Participación de los Actores Étnicos dentro de la Formulación de los PDET .....   | 115 |
| 3.6.1. Nivel Veredal Y Municipal.....  | 116 |
| 3.6.2. Nivel Subregional .....   | 117 |
| 3.7 El Alcance de los Espacios de Participación para la Formulación de los PDET .....  | 119 |
| 4. CAPÍTULO 3: EL ANÁLISIS DE LA CALIDAD Y LA EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LOS PDET EN EL CARMEN DE BOLÍVAR Y MARÍA LA BAJA ..... | 121 |
| 4. 1 CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN.....  | 123 |
| 4.1.1. Convocatoria.....   | 124 |
| 4.1.2. Alcance .....   | 127 |
| 4.1.3. Contexto.....   | 131 |
| 4.1.4. Tiempo .....  | 133 |
| 4.1.5. Diseño metodológico .....   | 134 |
| 4.1.6. Asistencia.....   | 139 |
| 4.1.7. Inclusión efectiva .....  | 141 |
| 4.1.8. Representatividad.....  | 144 |

|   |     |
|---|-----|
| 4.1.9. Imparcialidad .....              | 148 |
| 4.2. EFICACIA DELA PARTICIPACIÓN .....  | 149 |
| 4.2.1 Realización del objetivo.....     | 150 |
| 4.2.2 Percepción de utilidad.....       | 151 |
| 4.2.3 Institucionalidad/Comunidad ..... | 152 |
| 4.2.4 Fortaleza en los pactos .....     | 153 |
| 5. CONCLUSIONES .....                   | 154 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                      | 164 |

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfica No. 1 Mapa subregión Los Montes de María .....  | 13  |
| Gráfica No.2 Límites a la participación de los Montes de María .....  | 21  |
| Gráfica No.3 Significado de los PDET en la Planeación Participativa .....   | 53  |
| Gráfica No.4 Porcentaje de Población en Cabecera municipal y rural – Montes de María,<br>Capitales Departamentales y Nación. .... | 58  |
| Gráfica No.5 Pilares de los PDET .....  | 59  |
| Gráfica No.6 Actores PDET .....   | 60  |
| Gráfica No.7 Fases del Nivel veredal .....  | 66  |
| Gráfica No.8 Fases del Nivel municipal .....  | 68  |
| Gráfica 9 Fases del Nivel subregional .....   | 69  |
| Gráfica No.10 Participación Enfoque de Género en el PDET de los Montes De María ....  | 142 |

## ÍNDICE DE CUADROS

|   |    |
|---|----|
| Cuadro No.1 Marco Jurídico sobre el acuerdo de Paz y Participación Ciudadana.....                           | 43 |
| Cuadro No.2 Codificación de entrevistas de la Investigación .....   | 49 |
| Cuadro No.3 Operacionalización de las categorías de Análisis .....  | 51 |
| Cuadro No.4 Criterios de priorización de los Territorios PDET .....   | 56 |
| Cuadro No.5 Ruta operativa para la elaboración de los Planes de Desarrollo con Enfoque<br>Territorial ..... | 70 |
| Cuadro No.6 Reglas de juego para la formulación de los PDET.....  | 74 |

## **GLOSARIO DE SIGLAS**

ANUC: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos

ART: Agencia de Renovación del Territorio

CPO: Consejo Programático y Operativo del PDET

FARC: Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia\*<sup>1</sup>

OPDs: Organizaciones de Población Desplazada, Étnicas y Campesinas

PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional

PCTR: Plan Comunitario para la Transformación Regional

PDET: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

PMRT: Pacto Municipal para la Renovación del Territorio

PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

RIMISP: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

RRI: Reforma Rural Integral

---

<sup>1</sup> Tras el Acuerdo Final, también hace referencia al partido FARC: Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común



## INTRODUCCIÓN

En Colombia en el marco del postconflicto y de la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como en la implementación –aún en curso- de los seis puntos pactados<sup>2</sup>, se visibilizó la importancia de priorizar los procesos de diferenciación para las distintas regiones del país. Lo anterior significa, tomar en cuenta los factores específicos que han profundizado las condiciones de seguridad del Conflicto armado y que adicionalmente han trasegado el camino de la vulnerabilidad de los derechos de las poblaciones y han mantenido situaciones precarias de subsistencia, déficits en la presencia estatal, escasas en la provisión de servicios básicos y públicos, además de los efectos directos del Conflicto como son desplazamiento, despojo y otros hechos victimizantes.

En razón de lo anterior, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se constituyen como el primer mecanismo para empezar a cambiar el estado de cosas existentes en la subregión de Los Montes de María, dado que representa la visibilidad de lo acordado en la Habana y la materialización de la paz territorial<sup>3</sup>, en términos de ejecutar la Reforma Rural Integral (RRI) contemplada en el punto uno del Acuerdo y que busca saldar la deuda histórica de redistribución equitativa de la tierra y acceso al goce efectivo de los derechos, para el campesinado colombiano.

---

<sup>2</sup> (i) Reforma Rural Integral, (ii) Participación política, (iii) Fin del conflicto, (iv) Solución al problema de las drogas ilícitas, (v) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto y (vi) Implementación, verificación y refrendación.

<sup>3</sup> El concepto de paz territorial lo entenderemos como la participación y movilización de los ciudadanos en las regiones alrededor de la construcción de la paz, haciéndolo a través de procesos de planeación participativa “de abajo hacia arriba” en los territorios.

En este sentido, revisando la naturaleza del problema que nos ocupa en esta investigación, es necesario resaltar que, pese a la existencia de escenarios de violencia, las organizaciones sociales y comunitarias fueron consolidando liderazgos y permanecieron en procesos de empoderamiento, que luego se hicieron más evidentes. Y que, para el caso de Los Montes de María, dichos procesos de consolidación tuvieron ocurrencia entre los años 2002 y 2010, cuando las comunidades acentuaron la búsqueda de espacios de participación para viabilizar la agenda de desarrollo de estos territorios, tratando de incidir en las decisiones públicas, lo que posteriormente significó una apuesta común para la construcción de paz en los mismos.

Esto implica que aun cuando los espacios de participación habían sido minados en la Subregión, estas comunidades a través de mecanismos de autogestión lograron hallar alternativas para hacer lugar en la agenda nacional e incluso ocupar espacios en los que no existe o es muy precaria la presencia estatal. Es por esta razón que comprender cómo ocurrió la participación ciudadana en Los Montes de María, nos permite, a la luz de los referentes teóricos de participación, políticas públicas y diseño institucional, interrogarnos acerca de la eficacia y calidad de la deliberación y participación en los espacios determinados por el Estado en la formulación de los PDET. Y posteriormente determinar si dicho ejercicio se consolida como un modelo a seguir en los futuros ejercicios de participación que se emprendan desde el Estado o si por el contrario se refuerza la idea de los actores de los territorios, en que los procesos de participación solo se utilizan para validar decisiones tomadas desde el Gobierno Nacional, como lo plantea Daniels (2014).

La presente investigación adquiere una connotación especial, teniendo en cuenta que se enmarca en el contexto del primer espacio de participación que realiza el gobierno colombiano

para la implementación del Acuerdo Final, y que responde además a unas expectativas de las regiones, desde las fuerzas participativas de los actores, el diálogo deliberativo en los espacios, y del desarrollo de capacidades para mantener el liderazgo en los territorios. Es por ello, que el estudio sobre esta temática es de crucial importancia para las políticas de paz y el proceso de la búsqueda de paz que vive el país desde hace varios años.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta investigación tiene como objetivo central comprender cómo fue la participación ciudadana en el marco del diseño institucional de la política pública implementada por el Estado para la formulación de los PDET, específicamente en los municipios de El Carmen de Bolívar y María La Baja en los Montes de María. Intentaremos mostrar además que el diseño institucional incide en la eficacia y calidad de dicha participación.

El trabajo se inscribe dentro de una estrategia de análisis regional cualitativo, descriptivo y constructivista, sobre los procesos de participación y políticas públicas en la subregión de Los Montes de María, en los municipios arriba mencionados. Teniendo en cuenta las dinámicas de participación y reglas construidas socialmente, así como las disposiciones del diseño institucional, entendido como las reglas de juego establecidas formalmente para implementar el proceso participativo y democrático de los PDET convirtiéndolo en el producto final que son los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

En el primer capítulo se realiza una descripción del diseño institucional para la formulación de los PDET, en donde se analiza cada una de las partes que componen el diseño (instancias y fases) así como las variables que lo articulan para el contexto de la participación. Igualmente,

logrando identificar una serie de reglas del juego que marcarán los espacios de participación y deliberación en las regiones.

En el segundo capítulo se describirá cómo fue la participación de los actores en la formulación de los PDET en relación al diseño institucional establecido, con base en los ejercicios realizados en los municipios de El Carmen de Bolívar y María La Baja en los Montes de María.

Posteriormente en el tercer capítulo, los resultados obtenidos serán utilizados para analizar cómo fue la calidad y eficacia de dicha participación a partir de las variables contempladas por la Fundación Ideas para la Paz en su metodología llamada SIRIRÍ. De manera transversal, serán utilizadas fuentes primarias y secundarias, a la luz de la apuesta metodológica determinada para esta investigación.

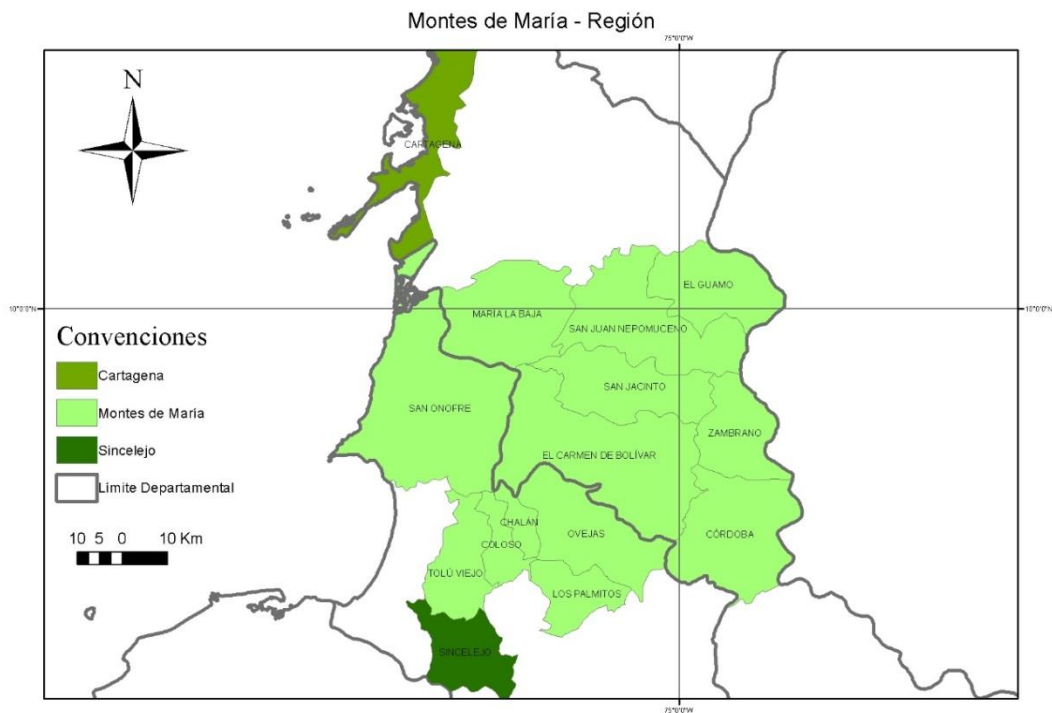
Finalmente, nos detendremos en unas conclusiones sobre las características observadas en las instancias de participación para los PDET en los dos municipios estudiados en los Montes de María Bolivarense.

### **1.1. Descripción del problema de investigación**

El conflicto armado en Colombia desarrollado durante más de cincuenta años trajo consecuencias incalculables para todo el territorio nacional, siendo la subregión de los Montes de María una de las mayores afectadas. Dicha subregión está conformada por 15 municipios: siete ubicados en el departamento de Bolívar (Zambrano, Córdoba, Marialabaja, San Jacinto, El Carmen de Bolívar, El Guamo, y San Juan Nepomuceno) y ocho en Sucre (Morroa, Ovejas, Chalán,

Toluviejo, San Onofre, Colosó, Los Palmitos y San José de los Palmitos) (ver Gráfica No.1). Estas poblaciones fueron escenario de múltiples enfrentamientos entre los distintos actores armados (fuerzas armadas regulares, grupos paramilitares y guerrillas), donde la población civil en medio del fuego cruzado vio erosionar sus condiciones de vida, no solo expresadas en aspectos materiales sino también en las formas de interacción con el Estado, principalmente a través de mecanismos y espacios de participación ciudadana.

**Gráfica No. 1 Mapa subregión Los Montes de María**



**Fuente:** Fundación Ideas para la Paz, análisis de Condiciones de la Participación en los Montes de María, 2016 Proyecto Compromiso Ciudadano por la Paz.

El municipio de El Carmen de Bolívar hace parte de la división subregional del departamento de Bolívar de los Montes de María, con una extensión de aproximadamente 93400 hectáreas, de las cuales cerca del 99,24% corresponde a zona rural. Y 70.131 habitantes. El uso del suelo en el municipio se caracteriza por cultivos agrícolas y frutales, actividades forestales y

agropecuarias. Paralelamente existe una alta concentración de tierras en manos de unos pocos propietarios. En El Carmen de Bolívar hay presencia de puestos de salud, pero se encuentran en mal estado, la prestación de servicios no es permanente y no existe la dotación adecuada. Cuenta con infraestructura educativa regular y una parte sin legalizar, pese a que el servicio es gratuito gran parte del potencial estudiantil no hace parte del sistema educativo, a su vez el desempeño en las pruebas del Estado no ha sido el más óptimo. El acceso a bienes culturales también es bajo. Hasta hace pocos años la infraestructura del acueducto se realizó, trasladando el recurso hídrico desde Ovejas, Sucre; por su parte las conexiones domiciliarias de alcantarillado están subutilizadas por no contar con las condiciones adecuadas. La cobertura de sistemas de comunicación básica – telefonía fija y celular e internet- es baja incluso llegando a ser del 0% en algunos sectores rurales. Consecuencia de esto, es que el 93,45% de la población cuenta con al menos una necesidad básica insatisfecha, correspondiente primordialmente al acceso a servicios públicos (PNUD, 2015).

De acuerdo con Jaili Buelvas (s.f.) en El Carmen de Bolívar a mediados del siglo XX, pese a la incipiente interacción de la producción tabacalera con el mercado internacional, la lógica terrateniente permaneció -al igual que en el resto de la región-, los campesinos siguieron trabajando la tierra como arrendatarios de mayores extensiones de fincas ganaderas de los grandes propietarios, impidiendo que los campesinos tuvieran real acceso a los lucros del mercado. Es así como a partir de los años cuarenta empiezan a crearse sindicatos tabacaleros, cuya lucha se centraba primordialmente en la redistribución de la tierra. Con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC– en 1970, la organización y sindicalización de campesinos se consolidó: “El Carmen estuvo en el epicentro de la resistencia y las luchas campesinas en el Caribe” (Buelvas, s.f.). A esto le siguió una serie de tomas de tierras por parte

de campesinos frente a la no respuesta del Gobierno Nacional en relación a sus exigencias, represión estatal, conformación y proliferación de guerrillas y grupos paramilitares y una escala de violencia sin precedentes.

Por su parte el municipio de María La Baja hace también parte de Los Montes de María Bolívarenses, con una extensión de 547 Km<sup>2</sup> de los cuales más del 70% es sector rural. El municipio tiene aproximadamente 52.621 habitantes. Actualmente el suelo es usado para actividades agroindustriales, ganaderas y forestales, especialmente para el cultivo de palma de Aceite. Existe en el municipio infraestructura para la prestación de servicios de salud y educación, pero las condiciones son regulares y la cobertura es insuficiente. Por su parte los servicios de agua potable y saneamiento básico no son óptimos, la cobertura en zonas rurales no sobrepasa en 30%; asimismo el sistema existente de alcantarillado no funciona en la totalidad del municipio. El gas domiciliario solo se presta en la cabecera municipal y en el corregimiento de San Pablo. Los sistemas de comunicación también presentan deficiencias en su cobertura (Plan de Desarrollo de María La Baja, 2016).

En cuanto a la presencia del conflicto armado en el municipio podemos destacar que:

[...] data desde 1993, con el frente 37 de las FARC, uno de los cinco frentes del Bloque Caribe liderado por alias “Iván Márquez”, luego, desde el 2000, el municipio fue penetrado por el Bloque Héroes de los Montes de María de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, quienes en más de una ocasión se enfrentaron por el control del municipio (Osorio, 2015). En paralelo, junto con El Carmen de Bolívar, María la Baja se convirtió en el principal receptor de desplazados de las zonas rurales de los corregimientos de San José de Playón (entre 1986 a 2005) y Mampuján

(entre 2000 y 2002), hoy ambos sujetos de reparación colectiva, actualmente en procesos también de retornos y reubicaciones (Zúñiga, 2017, pp.95-96).

De acuerdo con Zúñiga (2017) el proceso de transición hacia el postconflicto en María la Baja inicia posterior a la desmovilización en 2005 de los combatientes de las AUC, la salida de la Infantería de Marina y el debilitamiento del frente 37 de las FARC. Este proceso sin embargo se da en medio de otras formas de violencia y de otros desafíos sociales relacionados con la restitución de tierras, seguridad alimentaria, educación y salud.

\*\*\*

Para el caso de El Carmen de Bolívar y María La Baja los diferentes hechos y eventos relacionados con el conflicto armado reforzaron la baja presencia del aparato estatal y de espacios de participación diseñados e implementados desde el Gobierno Nacional; y paralelamente favoreciendo de alguna forma la consolidación de liderazgos autónomos en los municipios, así como redes y hábitos sociales que han sostenido las esferas sociales y políticas en las comunidades. Particularmente, la guerra logró inhibir en dicho territorio el desarrollo de instituciones duraderas (formales e informales) que se constituyen en vehículo para la agencia ciudadana y la exigencia de la protección de sus derechos y mecanismos para enfrentar el riesgo y la vulnerabilidad. De tal manera que la participación ciudadana mediada por el Estado se ve altamente socavada por la irrupción de contextos bélicos.

La presencia diferenciada del Estado colombiano en estos municipios como en gran parte del territorio nacional, emerge en el posconflicto como una oportunidad para que ante la desmovilización de las FARC como grupo armado, haya por fin un acercamiento Estado – población civil para iniciar procesos democráticos en los territorios más allá de lo que nos permite



la frágil y cuestionada época electoral como uno de los pocos mecanismos, hasta el momento, utilizado para alzar las banderas de la democracia en el país.

Tal reto se fortalece y se estructura a partir de cómo se lleve a cabo en las regiones la implementación del Acuerdo Final suscrito en La Habana entre el Gobierno y las FARC. Esto teniendo en cuenta que históricamente las comunidades, organizaciones sociales y grupos étnicos se comunicaron, o hicieron llegar sus peticiones al Estado, a partir del papel desempeñado por instancias de cooperación nacionales e internacionales, y en algunas instancias mediadas por fuerzas del Estado y actores armados ilegales. Sin embargo, los resultados de esta mediación, en primer lugar no llegaban a tener impacto real en las transformaciones de las comunidades, por cuanto su ejecución era con base en proyectos de corta duración y sin medición del impacto social, en segundo lugar no generaban confianza por cuanto seguía persistiendo el conflicto armado y la vulneración de los derechos humanos y por último, al existir una presencia heterogénea del aparato estatal no se garantizaban mejores condiciones en la vida de las personas, más allá del placebo que resultaba siendo la intervención de acciones de cooperación y otras iniciativas de este tipo.

Es por ello que la implementación de la RRI debía brindar unas herramientas de participación concebidas para que la ciudadanía percibiera la presencia real del Estado – y en efecto sus exigencias tuvieran incidencia en el diseño de políticas públicas. Dicha implementación, pese a todas las debilidades del Gobierno Nacional de la época<sup>4</sup>, arrancó con la formulación de los PDET, una herramienta de planeación participativa que implicaba contar con la participación de todos los actores que convergen en los territorios. El objetivo era lograr que las iniciativas

---

<sup>4</sup> Finalizando el segundo Gobierno de Juan Manuel Santos, con un grueso número de la población rechazando el Acuerdo Final y con unas elecciones presidenciales por iniciar.

consignadas para cada región fueran el resultado de la información proporcionada por las mismas comunidades, a partir de sus percepciones, interpretaciones y diagnóstico de necesidades básicas insatisfechas, conllevando al desarrollo político, económico y social del campo colombiano y de los sectores rurales en general, más rezagados históricamente.

Es importante resaltar entonces que el problema que estudiamos en esta investigación implica analizar las condiciones y características de la participación en los territorios en torno al diseño institucional recreado para la formulación de los PDET, específicamente en la subregión de los Montes de María. Esto significa que el análisis de la participación ciudadana no se hará de forma aislada o considerando únicamente las reglas de juego –instituciones- informales que han sido construidas y establecidas socialmente, o las instituciones formales preexistentes antes de la firma del Acuerdo Final. Sino a partir de unas reglas de juego formales diseñadas dentro de la política pública determinada en la formulación de los PDET, partiendo del criterio de que un buen diseño sugiere entonces un mayor nivel de participación de calidad y eficacia de los actores que confluyen en el ejercicio de planeación participativa. Así mismo, aclarar que cuando pensamos en diseño institucional, hacemos referencia a lo planteado por Goodin (2003) como “la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto particular que sirva de base para la acción” (p.49) y “la justa correspondencia del objeto diseñado con su entorno, una institución bien diseñada, en particular sería aquella que resulte tanto coherente en lo interno como externamente” (Goodin, 2003, p.56). Esto supone que un buen diseño institucional hace de la participación uno de sus pilares, procurando al final que la política pública sea coherente con las expectativas y necesidades de las poblaciones.

Desde ese punto de vista el problema radica en comprender cómo fue el proceso participativo en las regiones a partir de la aplicación del diseño institucional para la formulación de los PDET, considerando que abrir estos espacios de participación y deliberación no necesariamente implica procesos de construcción de democracias locales que fortalezcan la toma de decisiones desde lo nacional.

## **1.2. Pregunta de investigación e Hipótesis**

¿Cómo fue la participación ciudadana en el marco del diseño institucional para la formulación de los PDET, en los municipios de Carmen de Bolívar y María la baja en los Montes de María Bolivarenses?

### **Hipótesis:**

La participación ciudadana correspondió en un alto grado con el diseño institucional, pero esto no significó que la participación fuera eficaz o de calidad.

## **1.3. Justificación**

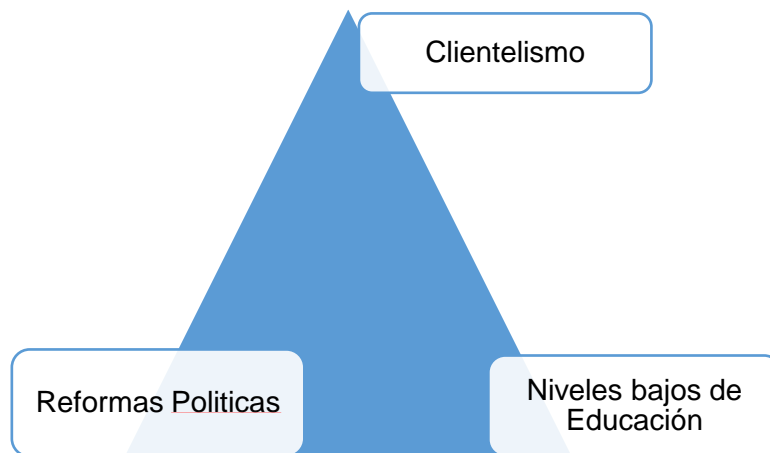
El proceso de construcción de paz en Colombia posterior al Acuerdo Final, se ha observado en los Montes de María primordialmente a través de la formulación de planes que se han diseñado para el desarrollo de las regiones. Sin embargo, la incertidumbre sobre la fase de implementación de los PDET está cimentada en la larga tradición del Estado colombiano caracterizada por actuar sin tener en cuenta las realidades políticas, sociales y económicas de los territorios, el aparato estatal opera de forma sesgada y deficiente, tejiendo relaciones con los poderes locales, pero sin

activar procesos de participación ciudadana con incidencia real en las decisiones públicas territoriales y nacionales.

Los estudios que se han realizado sobre el tema de la presencia diferenciada de las instituciones del Estado en diversos espacios y momentos históricos del país, han explicado este fenómeno a partir de los procesos de poblamiento territorial, agudizado además con la presencia de actores armados en medio del Conflicto, que han llegado a amenazar, entre otros, el monopolio legítimo de la fuerza ostentado por el Estado, obteniendo a su vez el control territorial en distintas zonas geográficas del país (González & Otero, 2006).

Para el caso de la subregión de Los Montes de María, al analizar el contexto desde la teoría de González & Otero (2006) nos encontramos las siguientes situaciones (ver Gráfica No.2), primero el Estado compite con otros actores en la regulación de la vida social, segundo es una subregión en la cual las instituciones estatales son débiles o negocian su funcionamiento con poderes locales o regionales, en torno a las relaciones clientelistas o de poderes gamonales, tercero los partidos han perdido en la subregión la capacidad de expresar las tensiones de las sociedades locales; finalmente, la guerrilla y los paramilitares adquirieron más poder y capacidad bélica, y se insertaron en los circuitos de poder local y regional, generando niveles de violencia altos, instituciones estatales que funcionaban en la mayoría de los casos a través de intermediarios para el acceso al mejoramiento de las necesidades básicas insatisfechas.

## Gráfica No.2 Límites a la participación de los Montes de María



**Fuente:** Elaboración Propia de los estudiantes con base en la conferencia “La Participación Política y Ciudadana en los Montes de María frente a los Diálogos de la Habana” (Daniels, 2014)

Teniendo en cuenta lo anterior, frente a la participación y el desarrollo del territorio Daniels (2014) afirma que:

El fenómeno del clientelismo como práctica de la acción político-electoral, y a la vez inmersa como factor motivacional de la participación política en el territorio, está presente desde los años 60 del siglo XX. La modalidad inicial tiene como fundamento el poder de los hacendados sobre la población rural, evidenciado en el control de “las decisiones electorales de sus trabajadores”. Posteriormente, la modalidad subsiste con transacciones más específicas como las denominadas microempresas electorales; así mismo, una incipiente ciudadanía activa e instituciones políticas precarias (Daniels, 2014, p.5).

Por otra parte, el ejercicio de la democracia participativa en Colombia ha estado limitado por factores externos tales como: el conflicto armado, la violencia, el clientelismo y la corrupción; que han impedido que los espacios participativos, las localidades descentralizadas, las

movilizaciones colectivas, las organizaciones y los movimientos sociales desarrollen plenamente sus derechos y que han venido siendo colonizados por la guerra, convirtiendo la esfera de la acción participativa en otro campo de la disputa de los actores armados bien para liquidar eventuales enemigos u opositores, bien para cooptarlos e incorporarlos a sus propósitos de dominio exclusivo y sus objetivos militares (Dávila Ladrón de Guevara, 2002). Sumado a esto, en sociedades como la de la subregión de Los Montes de María existe una ausencia de reglas de juego como medios de regulación y del funcionamiento de las instituciones locales por fuera de los diseños y marcos jurídicos vigentes, en la articulación con lo político, lo económico, y lo cultural en el incorporado del conjunto de la nación (González, Bolívar & Vázquez, 2003).

Ello implica que diferentes sectores han intentado resolver con la fuerza los problemas que el método democrático no ha logrado resolver, lo cual dibuja la debilidad histórica del Estado colombiano. Es precisamente este largo, conflictivo y complejo proceso de construcción del Estado – Nación, el que permite reconocer esta violencia no solo desde el punto de vista desde la intromisión en la acción participativa, sino también con momentos continuos de crisis, que se han expresado entre otras cosas con guerras partidistas, muertes sistemáticas, masacres, desplazamiento forzados, crisis sociales, económicas y de representación política. Este contexto no ha permitido una estabilidad económica e institucional, en donde el Estado ha sido sustancialmente maniatado en su gobernabilidad, demostrando que no ha tenido ni la capacidad ni el poder suficiente para cumplir con sus deberes, ni para funcionar como garante de los acuerdos que se establecen entre las grandes organizaciones en conflicto. Es por ello, que la construcción de los PDET se convierte en un reto institucional y territorial, en donde la participación eficaz y de calidad debería generar una base sólida para la construcción de las políticas públicas, que

propendan por el desarrollo regional, pero que también respondan a los intereses de los actores que representan.

El presente estudio se convierte en relevante porque nos permitirá comprender cómo fue la participación que se genera desde este espacio, dado que el enfoque territorial del Acuerdo Final que supone:

“reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; en la implementación de las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación de la ciudadanía” (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016, pp. 4-5.)

Se puede decir que la participación ciudadana es el fundamento del Acuerdo, no solo en la construcción de la paz misma sino en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia. Es necesario resaltar que la participación y el diálogo entre los diferentes actores son esenciales en la construcción de confianza entre las comunidades y el Estado, en la reconstrucción del tejido social que se destruyó a razón del conflicto armado, en los procesos de reconfiguración y desarrollo del territorio, y para incentivar una mayor presencia estatal en las regiones, impactando en sus problemas o necesidades más apremiantes, para lograr el goce efectivo de sus derechos, y el aumento de capacidades locales de construcción democrática e incidencia en las políticas públicas.

Esta investigación busca ser un aporte en el reconocimiento de la participación ciudadana más allá de las épocas de elección, especialmente durante el postconflicto, reforzando y profundizando el diálogo y las interacciones entre las comunidades y el Estado. El problema de investigación planteado pone a la intervención, y la participación eficaz y de calidad de la ciudadanía, los gobiernos locales y otros actores sociales, en el centro del ejercicio democrático con miras a acelerar el desarrollo de las regiones. Esta investigación parte del reconocimiento de las fracturas a la participación comunitaria y considera la formulación de los PDET como un reto y una oportunidad para consolidar la organización, movilización y agencias de las poblaciones en pro de sus derechos, pero esta vez acompañadas y respaldadas por un diseño institucional.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. Objetivo general**

- ❖ Comprender cómo fue la participación ciudadana en el marco del diseño institucional para la formulación de los PDET, en el Carmen de Bolívar y María la Baja en los Montes de María Bolívarenses.

### **1.4.2. Objetivos específicos**

- ❖ Identificar cuáles son las reglas de juego en el diseño institucional para la formulación de los PDET
- ❖ Describir cómo fue la participación en la formulación de PDET en los municipios de María La Baja y El Carmen de Bolívar.
- ❖ Analizar la calidad y la eficacia de la participación ciudadana en la implementación del diseño institucional para la formulación de los PDET en el Carmen de Bolívar y María la Baja.



## **1.5. Marco Teórico- Conceptual**

En el presente texto se realizará un análisis de los diferentes referentes teóricos sobre conceptos fundamentales o claves para determinar en la investigación, como son políticas públicas, actores y participación, entre otros; que se convierten en relevantes para consolidar un andamiaje teórico a la luz del estudio del diseño institucional de espacios de participación en la formulación de los planes de desarrollo con enfoque territorial PDET en la subregión de los Montes de María; como implementación del punto uno del Acuerdo Final de Terminación del Conflicto en la subregión de los Montes de María bolivarenses, de manera particular en los municipios de María La Baja y El Carmen de Bolívar.

Partiendo de lo anterior, el marco teórico estará dividido en dos secciones en las cuales se describen los puntos específicos que guiarán la investigación teóricamente. En la primera parte, nos detendremos en la explicación del concepto de políticas públicas y lo que conlleva a su formulación e implementación, analizaremos así mismo el concepto de diseño institucional, en la segunda sección detallaremos la participación en los diferentes espacios, delimitándolo al final en el posconflicto y los PDET. Por último, nos centraremos en determinar la construcción teórica sobre los actores de estos espacios.

### **1.5.1. Políticas Públicas**

El análisis de la políticas públicas (APP), un campo transdisciplinario que se ha consolidado en la academia a partir del documento *the policy sciences* de Harold Laswell en 1951 y ha

encontrado asidero en la economía, la ciencia política, la sociología, la antropología, la historia, la ingeniería, la medicina, el trabajo social, la administración, entre muchas otras disciplinas, adoptándose desde los más importantes paradigmas de las ciencias sociales, como el positivismo, el neopositivismo, la teoría crítica y el constructivismo.<sup>5</sup>

Uno de los principales marcos de análisis del APP es el “ciclo de las políticas públicas”, según el cual, una manera de abordaje analítico a política es su división por fase secuenciales en el tiempo que pueden ser estudiadas de manera independiente, así para Jones (1970), es posible identificar al menos las siguientes: (1) Identificación de un problema o establecimiento de la agenda (*agenda setting*), que permite analizar el por qué se trata una problemática en lugar de otra y cómo un cierto problema logra ser considerado como problema público que debe ser tratado por el gobierno; (2) Formulación, que aborda los procesos que ocurren al momento de analizar alternativas para tratar el problema, la interacción de actores y sus intereses o modos de comprender el problema, y el diseño mismo del tratamiento o instrumento que incorpora la decisión; (3) Toma de la decisión, momento en el cuál de efectúa la decisión de política pública y comprende elementos relacionados con la legitimización de la misma, su legalidad y los esfuerzos para animar apoyos para su adecuada realización; (4) Implementación, fase que procura analizar los procesos mediante los cuales la decisión es ejecutada. Incorpora elementos como la gestión pública, los procesos administrativos, el compromiso de sus operadores, el monitoreo y control, y los resultados que tiene; por último, (5) la Evaluación, momento en el cuál la política es evaluada para determinar cómo ha sido llevada a cabo, si su implementación ha logrado impactar el problema, o si la política

---

<sup>5</sup> La diversidad de aproximaciones y la discusión epistemología del APP se encuentran en Fontaine, 2015.

es permite satisfacer la problemática. El ciclo de las políticas pública supone que luego de la evaluación es posible que la situación regrese a la fase 1 para ser descartada o continuada, con o sin ajustes.

A pesar de lo sencillo y práctico que puede resultar el ciclo, en la práctica no es simple identificar las fases y su secuencialidad, de hecho, al aplicar este marco para analizar los PDET se puede apreciar la complejidad de dicho ejercicio. En tal razón, a continuación, se presentan las fases con los elementos considerados para cada una, con especial atención en la formulación y la implementación, conceptos usados en los objetivos.

**Cuadro N° Ciclo de la Política Pública Aplicado a la Formulación de los PDET**

|   |  |
|---|--|
| 1. Identificación de un problema o establecimiento de la agenda | Problema identificado e inscrito en la agenda a partir del Acuerdo Final.  |
| 2. Formulación  | <p>Proceso mediante el cual se acuerda el PDET con la participación e intervención de ciudadanía, los gobiernos y otros actores sociales.</p> <p>Etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Pre-alistamiento</li> <li>-Pactos Comunitarios para la Transformación Veredal (PCTV)</li> <li>-Pactos Municipales para la Renovación del Territorio (PMRT)</li> <li>-Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR)</li> </ul> |

|                        |  |
|------------------------|--|
| 3. Toma de la decisión | Adopción del PATR el 5 de septiembre de 2018 en el municipio de Sincelejo, departamento de sucre.<br>Adopción de acuerdos pactados con las comunidades en su participación de cómo se implementará y en cuanto tiempo y las socializaciones que se realizaran con las comunidades de la información.   |
| 4. Implementación      | Firma de la ordenanza expedida por la Asamblea Departamental de Bolívar en el 2018 para darle garantías de implementación en el largo plazo, convirtiéndose Bolívar en el primer departamento en convertir a los PDET en política pública. Se implementará durante los próximos 10 años, para alcanzar transformaciones que mejoren la calidad de vida de los montemarianos. |
| 5. Evaluación          | Se ha venido realizando un seguimiento al cumplimiento de las iniciativas de los diferentes pilares que se traducen en los planes, programas y proyectos en ejecución, con los veedores y el grupo de control social encargados de hacer seguimiento y evaluación.   |

**Fuente:** Elaboración propia de las Investigadoras con base en el Ciclo de Análisis de Política Publicas

En síntesis, al proponernos analizar la implementación del punto uno del Acuerdo Final de Terminación del Conflicto con relación a la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en la subregión de los Montes de María bolivarenses, de manera particular en los municipios de María la Baja y El Carmen de Bolívar; hacemos referencia a que entendemos la formulación de los PDET como uno de los componentes de la implementación del Acuerdo.

### **1.5.2. La Participación y Paz Territorial**

La consideración inicial del APP presentado por Laswell no era otra que el poner a la academia a funcionar de manera tal que, a partir de sus métodos y acumulación de conocimientos, informara las decisiones públicas y las hiciera más eficientes, para mejorar la inversión de los recursos públicos, y efectivas, para brindar a los problemas públicos el mejor tratamiento posible. Sin embargo, dicha postura sería luego criticada en el sentido que la ciencia no reemplaza el debate democrático. Esta consideración sobre el rol democrático del APP fue sostenida por Linblom (1959), quien criticó el alcance de la ciencia en las recomendaciones de política pública y propuso un enfoque mayor en los actores. Consecuentemente, Mahone (1989) consideró que es posible generar acuerdos de la evidencia que se tiene sobre un asunto particular, sin embargo, los actores entenderán o verán el problema desde sus propias construcciones y así formularan afirmaciones sobre el problema y su tratamiento, con lo cual una decisión pública no se enmarca en un curso de acción determinado por la ciencia, sino en el resultado de la interacción de los actores, que a partir de la persuasión mutua intentan incidir hasta que el gobierno toma una decisión. El giro argumentativo de Fischer (2003), inspirado por la Escuela de Frankfurt, al concentrarse en el análisis de discurso y la deliberación en democracia de los actores, permitió nuevos tipos de análisis en el APP, robusteciendo un campo en el que también fueron mejorando las aproximaciones tradicionales.

En Colombia el principal exponente del campo es André-Noël Roth, quien afirma que las políticas públicas son los objetivos, medios y acciones definidas por el Estado para transformar

parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos (2017). Allí, el autor profundiza temas relevantes para entender la política públicaa en nuestro trabajo, debido a que ahonda en la importancia de la participación democrática y su proceso respecto a la toma de decisiones, pues si bien el gobierno fija prioridades, metas, objetivos y metodologías, y es cierto que formalmente es quien toma las decisiones, para Roth en la práctica intervienen diversos actores, que participan en el proceso de decisión a partir de sus valores, intereses y recursos, tanto materiales como ideológicos, a lo que el autor denomina “democratización en el proceso de formación de las políticas públicas” (Pág. 178). Esta concepción es relevante para la investigación, puesto que ofrece relevancia a los diseños de un espacio participativo, en el cual se formulen los PDET, atendiendo a lo que el mismo autor asume como planificación<sup>6</sup> y más específicamente “presupuesto Participativo”, argumentando que ya no se genera una situación de dominación legal-racional de la administración pública sobre la ciudadanía, sino por el contrario se erige con una institución que dialoga con ésta y la consulta (2017, Pág. 178).

Si bien el campo del APP se viene redefiniendo al situar la democracia y por tanto, la participación, en el centro de sus debates y alcances, en Colombia la firma del Acuerdo Final se puede entender como una coyuntura crítica que bien podría permitir transformaciones en ese mismo sentido. De hecho, para el Alto Comisionado de Paz que negoció el acuerdo, “lo principal es entender la paz como una oportunidad, como una gran palanca de cambio para hacer lo que no hemos logrado hacer en cincuenta años de guerra” (Jaramillo, 2014, Pág. 2). Para Jaramillo, la clave es propiciar procesos de planeación participativa “de abajo hacia arriba” en los territorios

---

<sup>6</sup> La planificación se ajusta a la lógica de la ejecución de recursos presupuestales, siendo la unidad de análisis por excelencia el proyecto de inversión pública.

para que entre autoridades y comunidades se piense en las características y necesidades del territorio, y continúa:

El Estado colombiano ha intentado todo tipo de programas para llevar desarrollo a las regiones apartadas. Sin negar sus logros, creo que el modelo centralista, en el que unos funcionarios aterrizan como unos marcianos entre las comunidades para “traer el Estado”, se quedó sin aire. He hecho parte de esos esfuerzos y conozco sus méritos y limitaciones. Y estoy convencido de que así el Estado nunca va a “llegar” a ninguna parte de manera sostenida y con suficiente intensidad. Pero tampoco se trata de que las comunidades se organicen por su cuenta. Esa es una lógica de fragmentación, que ha sido nuestra enfermedad histórica. Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar. (2014, Pág. 5).

Partiendo de la premisa anterior, la implementación de los acuerdos se ubica en el conjunto de políticas públicas, determinadas hacia la transformación de unos problemas públicos que se han identificado históricamente en Colombia, algunos de los cuales han causado el conflicto armado y que se sitúan hoy en la agenda gubernamental con la finalidad de construir una paz estable y duradera, en efecto, importa analizar el proceso de formulación de los PDET, en los cuales el diseño y la ruta desarrollada implicó la participación activa y democrática de los actores en los territorios. Lo interesante de este trabajo es precisamente que el análisis de ese proceso permite

observar si esa consulta y dialogo con los actores respondió a las necesidades del territorio y ofrece un mayor entendimiento sobre las instancias de participación territorial.

### **1.5.3. Calidad y Eficacia de la Participación y el Diseño de las Instancias**

Hablar de lograr renovar los territorios a través de la formulación de los PDET es una referencia directa a la participación, teniendo presente que es requerido que las comunidades se involucren activamente en los procesos que conlleven a tomar decisiones que afectan sus intereses o sus visiones de desarrollo. Aunado lo anterior, la participación debe reflejarse en los distintos niveles del orden territorial y los actores que habitan el territorio deben mantener una presencia representativa, con la cual participen en la planeación de los PDET. Para realizar el análisis de las instancias de participación que se han configurado con la formulación de los PDET, se hace necesario insertarse primero en algunas teorías que puedan clarificar el panorama sobre las conceptualizaciones de participación ciudadana en Colombia y en el postconflicto, y sobre dicha participación en los territorios que se hacen fundamentales para nutrir la estructura argumentativa y teórica de la investigación, con la cual se busca describir el devenir del concepto de participación.

Dentro de la revisión teórica que planteamos los autores (Velasquez C & González R, 2003) en su estudio han definido la participación como un “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (Pág. 19). Lo que indicaría que termina siendo un proceso en el que los actores sociales, en función de sus respectivos



intereses (de clase, de género, de generación), actúan directa o indirectamente en los procesos participativos colectivos para conservar o realizar transformaciones claves en los sistemas vigentes en la vida social o política entre otros. El planteamiento que realizan sobre la pregunta ¿Por qué y para que la participación? nos da luces a seguir sobre los procesos que en la actualidad con esta investigación intentamos determinar, debido a que estos consideran que la participación:

Mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales. (Velasquez C & González R, 2003, pág. 20)

La institucionalización de espacios de participación ciudadana, ligada a las políticas descentralizadoras de la década del 80 (Ley 11 de 1986), implicó un cambio radical en la arquitectura del sistema político: la gente podría intervenir directamente en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el nivel local, rompiendo el monopolio que las élites políticas (alcaldes y concejales) tenían sobre las decisiones públicas. (Velasquez C & González R, 2003). Ahora bien, con la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 se dio un gran avance en temas relacionados con la participación ciudadana en la gestión pública, pues desde este momento se han impulsado un sin número de leyes que ordenan la creación y fortalecimiento de diferentes espacios de participación, en su mayoría con enfoques sectoriales o poblacionales que permiten a los diferentes grupos ejercer activamente sus derechos, pero en la implementación se evidencia que el alcance y capacidades son limitados debido a la desarticulación y

fragmentación interna de los mismos grupos. Para complementar lo anterior, es importante comprender que la participación ciudadana en los asuntos públicos es un elemento fundamental de las nuevas formas de gobernar (lo que en la actualidad se conoce como gobernanza)<sup>7</sup>, y es central para el funcionamiento de cualquier democracia. (Tapia, Campillo, Cruisckshank, & Morales, 2010, Pág. 27)

Por otra parte, la reflexión teórica sobre el proceso de la participación en el marco del postconflicto realizada por (Guarín, Tovar, Guerrero, & Amaya, 2017) Muestra que “la ciudadanía debe vincularse directamente a la toma de decisiones públicas, pues con ello, la gestión del Estado será más afín a las necesidades de la gente y estará menos expuesta a la captura por parte de intereses particulares” (Pág.8). Y dejan ver de igual forma en su análisis que los procesos participativos buscan la superación de la deuda histórica que se ha generado en términos de confianza de las regiones hacia el Estado; idea que se vuelve importante en la intencionalidad de la participación en los planes que contemplan la formulación, implementación y seguimiento involucrando directamente a la ciudadanía o a los actores. Es de vital importancia resaltar que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son el principal instrumento que dispone el Acuerdo para la implementación de la reforma rural y es uno de los procesos principales dentro de los que articulan ejercicios de participación de índole diversa.

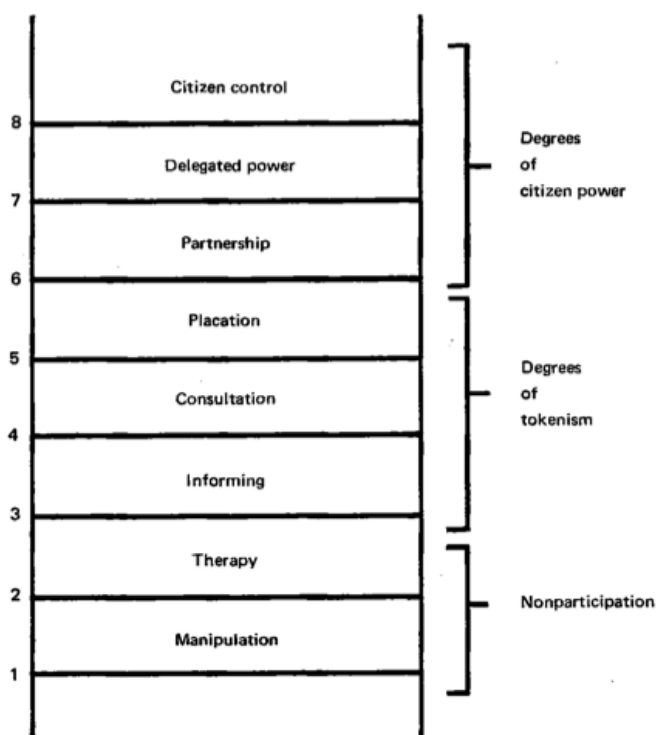
Más allá de la importancia de la participación y su función, luego de un proceso participativo sería importante preguntarse, entre otras: ¿valió la pena el tiempo y los recursos invertidos? ¿El

---

<sup>7</sup> La gobernanza examina el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de las políticas públicas.

gobierno propició las instancias de manera genuina para orientar sus decisiones? ¿Los participantes hablaron de manera libre y sin ser coartados? Arnstein (1969) ofrece una aproximación teórica al respecto, para la autora la participación puede categorizarse según su utilidad real, para ello propuso una escalera en la que en los tres primeros peldaños la participación es un mero ejercicio de (1) manipulación, (2) terapia) o (3) información, en los siguientes tres peldaños la participación es de carácter simbólica para (3) informar, (4) consultar o (5) aplacar, y en los últimos tres peldaños, la participación representa un mayor poder ciudadano de (6) asociación, (7) poder delegado, o (8) control ciudadano.

**Grafica N° Escalera de la Participación**



Teniendo presente el aporte de Arnstein, un elemento analítico que explora el presente trabajo es la calidad de las instancias de participación y su eficacia en términos de incidencia real en las políticas públicas, para nuestro caso, en el PDET. Por lo tanto, para efectos de esta

investigación y en procura de adelantar nuestro análisis, compartimos con la Fundación Ideas para la Paz (2017) su encuadre de calidad y eficacia, donde calidad se relaciona con el diseño y funcionamiento de la instancia para que procure adecuarse a su contexto, involucre a los principales interesados, cuente con recursos que permitan alcanzar los objetivos que se propone, procure transcurrir con independencia, ofrezca anticipadamente a los participantes claridad de los objetivos del ejercicio y los resultados puedan ser consultados de manera posterior, entre tanto, la participación se considera eficaz cuando “cumple su objetivo, se realiza oportunamente, se percibe el ejercicio como valioso, tiene efectos positivos en el relacionamiento entre las comunidades y la institucionalidad, y en él se establecen pactos sustantivos que se cumplen” (PP. 12).

#### **1.5.4. Diseño Institucional y Actores**

El diseño mismo de los PDET y su proceso de formulación es un elemento de especial relevancia para nuestro trabajo, para ello lo entendemos como las reglas de juego o normas establecidas para la participación de los actores territoriales y de los gobiernos en la construcción de los PDET, convirtiéndose en uno de los pilares fundamentales de la investigación, debido a que a partir de un adecuada diseño depende en buena medida el éxito o el fracaso del proceso participativo y democrático de los PDET.

Para efectos de presentar el concepto de “actores” tomaremos como referente el análisis de Dente & Subirats (2014) en el que se definen como “los que llevan a cabo las acciones relevantes con el fin de obtener un resultado”. Los actores, según los mismos autores, pueden ser individuos u organizaciones, en cuyo caso, solo se consideran como tal si representan intereses y objetivos de la unidad superior (la organización) y no los suyos. En este sentido, para que un actor pueda ser una organización debe poseer preferencias propias distintas a las de los individuos que la constituyen. Ahora bien, de acuerdo con el objetivo que persigue o rol que cumple, un actor puede ser de tipo político, burocrático, de intereses especiales, de intereses generales, o expertos. De esta manera, a continuación, presentamos dos cuadros que reflejan los tipos de actores y los roles en el proceso de diseño de los espacios de participación que intervienen en la formulación de los PDET.

Entre tanto, el diseño en términos de reglas de juego y normas lo asimilamos al concepto diseño institucional de Goodin (1996) y Abitbol (2005), quien propone que “diseñar es crear o transformar algo con una intención”, y continúa:

“...de manera que la palabra diseño connota planeación; la idea de que diseñar algo implica en gran medida tener un plan para crearlo. Pero un plan puede ser visto como la especificación de los detalles de la intención que debe verse reflejada en el producto final. En segundo lugar, la palabra diseño connota que algo está en borrador; la idea de que el diseño apenas es una idea inicial de lo que se va a crear”.(Abitbol 2005)

Según el planteamiento anterior, Abitbol (2005) nos dice que “el concepto de “diseño institucional”, debe ser definido como una creación intencional de reglas de comportamiento

social”. Lo que nos sugiere el autor entonces, es la idea, de que al final diseñar es una actividad cuyos resultados se evalúan desde criterios como la adecuación de forma y función o el buen ajuste. Aunque valga aclarar que al final se recree la intención o las intenciones de quien lo crea. Así mismo, Goodin, (1996) realiza una reflexión sobre el diseño de políticas públicas en el cual determina que “una buena política en términos de diseño es aquella que corresponde con los demás y con el sistema económico, político y social en el que se inserta.

Por lo anterior, para nuestro trabajo interesa el diseño institucional creado para los PDET, teniendo en cuenta que acoge o alude a un diseño con unas reglas claras y con una intencionalidad fundamentada en la participación democrática de los actores en la formulación de dichos planes. Pero que, a su vez, se hace necesario el análisis sobre si este mecanismo en su implementación corresponde efectivamente a lo que se plantea en el diseño institucional y en qué medida la metodología utilizada es compatible con otros estímulos con que cuentan los actores; tratando entonces de entender si hay una justa correspondencia entre el mecanismo diseñado y su entorno. En efecto, de acuerdo con Goodin, 1996, pág. 59) describir y analizar el diseño institucional, para nuestro caso de los PDET, posibilita su revisión, el aprender de la experiencia y evolucionar con el desarrollo en las regiones además, su posibilidad de adaptarse a nuevas realidades o dinámicas que se van tejiendo en la implementación, de manera que resulten adecuadas, a sus aspectos novedosos pertinentes.

De manera puntual sobre la participación, Abitbol & Flechas (2008) entienden las instancias de participación como “Arenas de Acción” donde existe un diseño de una serie de reglas que la estructuran la interacción de los actores para aproximar su configuración a una situación deliberativa ideal. Es por ello, que la importancia de centrarnos en este aspecto se determina por el hecho de presentar una adecuada estructura que permita la eficacia y calidad de la participación, lo que a su vez implica mayores niveles de democratización en la toma de decisiones en políticas públicas para el desarrollo específico de las regiones.

Ahora bien, en el marco de la teorización de (Dente, Bruno, & Subirats, 2014) hemos desarrollado dos cuadros que reflejan los tipos de actores y los roles en el proceso de diseño de los espacios de participación que intervienen en la formulación de los PDET. A continuación, los mostramos. Muy interesante.

**Cuadro N° 2 Tipos de Actores Existentes en los PDET según el Diseño Institucional**

| <b>TIPOS DE ACTORES (TEORIA)</b> | <b>INTERVENCION</b>  | <b>ACTORES TERRITORIO PDET MONTES DE MARIA</b>   |
|----------------------------------|--|--|
| Actores Políticos                | Representación de la Ciudadanía  | Entidades Territoriales (Alcaldes, Gobernadores, Concejales y Diputados, entre otros)* |
| Actores Burocráticos             | Atribuyen reglas generales que representan en un nivel superior. (Racionalidad Burocrática). | Funcionarios Públicos  |

|                      |  |   |
|----------------------|--|---|
| Intereses Especiales | La elección entre las alternativas incide directamente sobre los intereses.  | Sector Privado (empresas)* <sup>8</sup><br>Autoridades Étnicas<br>Enfoques Diferenciales<br>Organizaciones Sociales,<br>Comunales y Comunitarias* |
| Intereses Generales  | Proceso de toma de decisión en el hecho que representan sujetos y/o intereses que no pueden defenderse por ellos mismos.       | Fundaciones<br>ONGs<br>Organizaciones de la Sociedad Civil  |
| Expertos             | Poseen Conocimiento necesarios para estructurar el problema colectivo y/o formular alternativas más adecuadas para resolverlo. | Académicos  |

**Fuente:** construcción propia con información del texto (Dente, Bruno, & Subirats, 2014)

El cuadro anterior además de denotar explícitamente los tipos de actores, nos muestra que para el caso de la teoría hay representación en el territorio PDET de estudio de todos los tipos de actores, sin embargo, algunos en el diseño Institucional no están contemplados formalmente como parte del espacio.

De igual forma para los roles identificados como las funciones que los actores desempeñan en el ámbito del proceso y está ligado a las categorías en las que se han clasificado a los actores, a continuación, lo detallamos en el siguiente cuadro.

---

\* Es importante resaltar que según el diseño institucional creado para la formulación de los PDET solo los actores señalados bajo el asterisco responden a este.



**Cuadro N°3 Roles Identificados Territorio PDET Montes de María**

| ROLES     | ACTOR                                       | ACCIONES                          |
|-----------|---|-----------------------------------|
| Promotor  | El Estado                                   | Plantea el Problema Publico       |
| Director  | Agencia de Renovación del Territorio (ART)  | Toma las Decisiones               |
| El Aliado | Cooperación Internacional<br>Sector privado | Apoyan y Participan en el proceso |

**Fuente:** construcción propia con información del texto (Dente, Bruno, & Subirats, 2014)

### **1.6. Marco Normativo**

En el siguiente apartado trataremos algunas normas que sustentan el ejercicio de la participación ciudadana, la construcción de los PDET, los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y la Guerrilla de las FARC-EP, sumado a otros mecanismos de participación que se consideran necesarios subrayar como soporte jurídico para la investigación.

El contexto en el que se configura la negociación del acuerdo de paz, está precedido de una ofensiva militar que se intensificó en los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe Vélez; es decir, el periodo del 2000 al 2010; sin embargo, dicha estrategia bélica por parte del Estado colombiano, si bien debilitó a las FARC, la principal guerrilla del país, no logró su destrucción definitiva por vía militar.

El proceso jurídico y normativo para darle validez al Acuerdo de La Habana una vez concluidas las negociaciones en junio de 2016, pasó por una refrendación ciudadana a través de un plebiscito convocado por el gobierno nacional, el cuál no obtuvo la mayoría de votos y por lo tanto no pudo refrendarse en ese momento. Posterior a la pérdida del plebiscito, Una vez aprobado en Cámara y Senado, el Acuerdo de Paz pasó por una serie de revisiones por parte de la Corte

Constitucional, hasta que finalmente en enero de 2017 inicia su implementación con una agenda legislativa impulsada por el gobierno para darle un trámite acelerado a los principales proyectos de ley necesarios para la implementación del acuerdo de paz, conocida como Fast Track. En ese sentido, se han venido aprobando importantes proyectos en el congreso y se ha avanzado de manera lenta pero permanente en la implementación de lo acordado.

El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, entidad que quedó como garante del apoyo técnico para desarrollar el modelo de evaluación y seguimiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) precisó los siguientes temas jurídicos:

Aprobación del Acto Legislativo 04 de 2017 a través del cual se avanzó en hacer efectivo el compromiso de no utilización de las armas en la política, ni la promoción de organizaciones violentas como el paramilitarismo.

- ✓ La creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- ✓ La creación de la Unidad Especial de Investigación.
- ✓ La creación del Cuerpo Élite de Policía.
- ✓ Creación del Consejo Nacional de Reincorporación. Cabe resaltar que este Consejo ha sesionado más de 60 veces y en él se han desarrollado diferentes iniciativas como el programa de reincorporación de jóvenes y la conformación de los Consejos Territoriales de Reconciliación.

- ✓ Aprobación del Plan Marco de Implementación.
- ✓ Aprobación del Estatuto de Oposición, entre otros. (Dame, 2017)

A continuación, en el Cuadro No. 1 se establecerá el Marco Jurídico sobre el acuerdo de paz y la participación ciudadana, sobre el cual se cimientan los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

**Cuadro No.1 Marco Jurídico sobre el acuerdo de Paz y Participación Ciudadana.**

| <b>MARCO JURÍDICO SOBRE EL ACUERDO DE PAZ Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> |  |
|---|--|
| <b>NORMA</b>  | <b>DESCRIPCIÓN</b>   |
| Constitución Política de Colombia                                       | Artículo, 86, 88, 103 20, 23, 74, 79 y 270.  |
| Ley 134 de 1994   | Normas sobre mecanismos de participación ciudadana.  |
| Directiva Presidencial 10 de 2002                                       | Programa de renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado comunitario.  |
| Ley 850 de 2003   | Reglamenta las veedurías ciudadanas.   |
| Ley Estatutaria 1757 del 6 de julio de 2015                             | Por la cual se dictan disposiciones en materia de Promoción y protección del derecho a la participación Democrática.   |
| Decreto 2366 del 7 de Diciembre de 2015                                 | Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y Estructura  |
| Acto Legislativo N° 01 del 07 de Julio de 2016.                         | 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.   |
| Decreto 893 del 28 de mayo de 2017                                      | Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial “PDET”.   |
| Sentencia C-565/17  | 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/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. |
| El Acuerdo Final de paz | El Acuerdo Final de paz Punto 1 Reforma Rural Integral  |

**Fuente:** elaboración propia de las autoras, de acuerdo a las normas vigentes en Colombia, agosto de 2018

## **1.7. Metodología para la Formulación de los PDET**

### **1.7.1 Enfoques**

El punto de partida de esta investigación es el enfoque Constructivista, lo que nos permite indagar sobre las reglas formales e informales que enmarcan la participación ciudadana y la interacción de los actores en cuestión; entender cómo estas reglas condicionan la conducta orientada a la participación y la calidad y eficacia de la misma; cómo se alteran los intereses y expectativas a partir de estas instituciones; reflexionar sobre la posibilidad o no de creación de nuevas reglas a partir del proceso participativo. Este enfoque también nos ayuda a ver que el diseño institucional adquiere sentido en la medida que somete a un proceso de participación y en cómo es interpretado por los actores en un contexto social, político y cultural específico. Que al final es la intención del enfoque territorial, formular una política pública a partir de las propias expectativas, necesidades, discursos e interpretaciones de las comunidades.

A la luz de este enfoque analizaremos las dinámicas de participación ciudadana para la formulación de los PDET, una apuesta contemplada en el Acuerdo final de incidencia comunitaria, participación y deliberación para pensar desde los territorios los planes para el desarrollo en un nuevo contexto nacional de postconflicto.

Acogernos al enfoque constructivista también significa comprender que los asuntos de interés compartido se resuelven a través de la construcción social y que la mejor alternativa para acercarnos a esta realidad es a través de un proceso de interpretación-traducción-discusión como lo plantea Rubio (1991):

[...] se reclama exclusivamente la existencia de un diálogo real (no solo en cuanto intercambio lingüístico, sino también como interacción humana), pero reglado, a la vez, mediante condiciones normativas. Nos encontramos, pues, ante un planteamiento radical y genuinamente democrático del discurso de la acción [...] El constructivismo es una metodología radicalmente democrática (p. 66).

A su vez, a través del constructivismo pretendemos también contrastar el diseño institucional propuesto con su implementación, a fin de evaluar la adecuación y coherencia de las reglas de juego con la solución a la que busca llegar precisando la importancia de garantías procedimentales que aseguren la eficacia y calidad de participación ciudadana, donde la racionalidad comunicativa, que involucre a los actores implicados, procura mejoras profundas y duraderas (Rubio, 1991).

Paralelamente, complementamos los presupuestos básicos del enfoque constructivistas con algunos elementos del Neoinstitucionalismo, a fin de obtener una visión holística del problema de investigación planteado. Este enfoque les concede un papel más autónomo a las instituciones, determinado por el encuentro entre la historia y la teoría de las organizaciones, lo que implica una metodología institucional descriptiva. El neoinstitucionalismo, concede importancia a las instituciones y estructuras, pero también a las reglas, procedimientos, organizaciones y variables

que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos (Giddens, 1996).

Este enfoque implica estudiar a las instituciones desde sus reglas formales e informales; de acuerdo con el neoinstitucionalismo, la formulación de los PEDT implicará comprender las reglas formales creadas desde el diseño que generó el Estado para la participación de los actores y como se armonizan con las reglas informales –construidas socialmente- dadas por las creencias, culturas, tecnologías y saberes que sostienen, elaboran y a veces contradicen estas reglas formales y que existen en los territorios como en el caso de Los Montes de María.

### **1.7.2. Diseño Metodológico**

La presente investigación es de tipo cualitativo-descriptivo, considerando que los procesos participativos tienen una naturaleza intersubjetiva, base sobre la cual se producen una serie de consensos formales e informales en relación a los asuntos deliberados que más tarde se traducirán en políticas públicas:

Teniendo en cuenta que la investigación cualitativa tiene un interés principal por captar la realidad social a través de los “ojos” de la gente que está siendo estudiada, es decir a través de la percepción que tiene el sujeto de su propio contexto (Bryman, 1988, citado por Milanes, 2015, p. 4).

A través del análisis de contenido cualitativo se pretende comprender las visiones de las personas sobre cómo se implementó el diseño institucional para la formulación de los PDET, teniendo en cuenta el contexto sobre el que se insertan estos ejercicios de participación ciudadana.

En concordancia con el planteamiento del problema, los enfoques o paradigmas y el tipo de investigación planteada, el diseño metodológico se compone de las etapas descritas a continuación. En primer lugar, se realizó la revisión literaria correspondiente para la ampliación de las nociones y referentes teóricos de participación ciudadana, diseño institucional, políticas públicas entre otras categorías mencionadas y explicadas en la sección del marco teórico conceptual. Las fuentes bibliográficas revisadas se obtuvieron de diversas formas, búsquedas en internet, recomendadas y/o proporcionadas por quien dirigió la presente tesis, así como por los expertos y académicos entrevistados a lo largo de la investigación. Se destaca que parte de esta producción corresponde a la labor académica realizada por algunos de los entrevistados en Los Montes de María, sobre temas de participación y deliberación ciudadana en contexto de conflicto y paz.

La segunda etapa estuvo orientada a explorar el diseño institucional dispuesto para la formulación de los PDET en las regiones priorizadas. Esto se desarrolló primordialmente a través de la consulta directa con funcionarios de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) que es la entidad estatal encargada de liderar en los territorios dicho proceso participativo y desde donde se formuló el diseño institucional.

A continuación se encuentra el levantamiento de información relacionada con la observación del proceso participativo en cuestión tomando como muestra el estudio de caso de El Carmen de Bolívar y María La Baja –se destaca que las herramientas de investigación cualitativas señaladas seguidamente fueron aplicadas a personas que directamente estuvieron involucradas en

las instancias de deliberación y participación de los PDET para los municipios seleccionados; las autoras no llevaron a cabo observación directa-. Para esto se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a diversos actores que confluyeron en la formulación de los PDET (Ver Cuadro No.2):

- 3 entrevistas a expertos: Llevaron a cabo observación directa de espacios de participación ciudadana en el marco de los PDET, en algunos casos compartiendo experiencias investigativas con una de las autoras de la presente tesis.
- 2 entrevistas a académicos: Seleccionados además por contar con experiencia previa en trabajos participativos en Los Montes de María.
- 6 entrevistas a organizaciones y comunidades: Fueron elegidos como parte de la muestra por haber hecho parte de las tres instancias (niveles veredal, municipal y subregional) para la formulación de los PDET, lo que les daba una visión holística e integral del proceso. Líderes pertenecientes a la Mesa de Víctimas de El Carmen de Bolívar, a procesos como la Caminata pacífica de la Alta Montaña de el Carmen de Bolívar y miembros de las Organizaciones de Población Desplazada, Étnicas y Campesinas (OPDs) de Montes de María –y provenientes de un proceso de resistencia desde la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), entre otras organizaciones autónomas asentadas en los territorios estudiados. Por lo que se hizo interesante al tener una visión más amplia de cómo ha evolucionado la participación comunitaria en estos territorios, y ahora con los PDET que irrumpen como un nuevo reto.



**Cuadro No.2 Codificación de Entrevistas de la Investigación**

| <b>ENTREVISTAS</b>               |   |  |
|----------------------------------|---|--|
| <b>CARGO</b>                     | <b>ENTIDAD</b>                              | <b>CONVENCIÓN</b>                              |
| Investigador                     | Fundación Ideas para la Paz                 | Entrevistado Experto 1                         |
| Investigador                     | Misión de Observación Electoral             | Entrevistado Experto 2                         |
| Investigador                     | Corporación Viva la Ciudadanía              | Entrevistado Experto 3                         |
| Funcionario PDET Montes de María | Agencia de la Renovación del Territorio     | Entrevistado Institucionalidad Pública – ART   |
| Investigadora                    | Universidad del Catatumbo                   | Entrevistado académico 1                       |
| Investigador                     | Universidad Tecnológica de Bolívar          | Entrevistado académico 2                       |
| Subdirector                      | Corporación Desarrollo Solidario            | Entrevistado Organización de la Sociedad Civil |
| Líder Comunitario                | Líder del Municipio de María la Baja        | Entrevistado Actor Comunitario 1               |
| Líder Comunitario                | Líder del Municipio de El Carmen de Bolívar | Entrevistado Actor Comunitario 2               |
| Líder Comunitario                | Líder del Municipio de María La Baja        | Entrevistado Actor Comunitario 3               |
| Líder Comunitario                | Líder del Municipio de El Carmen de Bolívar | Entrevistado Actor Comunitario 4               |
| Líder Comunitario                | Líder del Municipio de El Carmen de Bolívar | Entrevistado Actor Comunitario 5               |
| Líder Comunitario                | Líder de Montes de María                    | Entrevistad Actor Comunitario 6                |

**Fuente:** Elaboración propia de las Investigadoras, diciembre 2019

Esta etapa de producción de información a través de la aplicación de herramientas, las entrevistas tuvieron lugar entre 2018-2019 y en menor medida en 2020. Algunas fueron realizadas en formato virtual –especialmente en el caso de expertos-; para el caso de líderes se hicieron en María la Baja y El Carmen de Bolívar; mientras que para académicos se llevaron a cabo en universidades u otros espacios relacionados. Cabe destacar que, en el caso de las entrevistas en territorio, fueron el marco de la labor como Asesora de la Secretaría de Víctimas de la Gobernación de Bolívar, cargo desempeñado por una de las autoras de este trabajo.

Posteriormente se estableció una etapa para la operativización de las diferentes variables sugeridas por la FIP en su metodología SIRIRÍ, para analizar la calidad y eficacia de los espacios de participación en el contexto de postconflicto en clave de la implementación del Acuerdo Final. El objetivo principal de esta etapa radica en condensar los resultados encontrados durante el trabajo de campo y hallar elementos cruciales en concordancia con los objetivos propuestos para la investigación, para finalmente, llegar a unas conclusiones finales.

Finalmente, la organización y sistematización de la información recolectada se hizo en aras de establecer relaciones entre las características observadas en la participación ciudadana para El Carmen de Bolívar y María La Baja y las reglas del juego establecidas para la formulación de los PDET, poniendo en el centro de todo esto las opiniones e interpretaciones de los actores directamente involucrados en el proceso participativo.

**Cuadro No.3 Operacionalización de las categorías de Análisis**

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <b>OBJETIVO GENERAL</b>   | Comprender cómo fue la participación ciudadana en el marco del diseño institucional para la formulación de los PDET, en el Carmen de Bolívar y María la Baja en los Montes de María Bolivarenses. |  |  |
| <b>OBJETIVO ESPECÍFICO</b>  | <b>CATEGORÍA DE ANÁLISIS</b>  | <b>INDICADORES</b>   | <b>ACTIVIDADES</b>   |
| Identificar cuáles son las reglas de juego en el diseño institucional para la formulación de los PDET   | Diseño institucional  | Pilares<br>Etapas de formulación<br>Instancias de Participación  | Revisión documental<br>Entrevista gerente del PDET Montes de María   |
| Describir cómo fue la participación ciudadana en la formulación de PDET en los municipios de María La Baja y El Carmen de Bolívar.  | Participación ciudadana   | Reglas de juego<br>Instancias de participación   | Entrevista Expertos<br>Entrevista Académicos<br>Entrevista comunidad y organizaciones<br>Entrevista Sector privado |
| Analizar la calidad y eficacia de la participación de los actores a la luz del diseño institucional en la formulación de los planes de desarrollo con enfoque territorial PDET en los Montes de María | Calidad de la participación   | Convocatoria<br>Alcance del espacio<br>Contexto<br>Tiempo desarrollado<br>Diseño metodológico<br>Asistencia<br>Inclusión efectiva<br>Representatividad de los actores<br>Imparcialidad | Revisión documental<br>Entrevista Expertos<br>Entrevista Académicos<br>Entrevista comunidad y organizaciones       |
|   | Eficacia de la Participación  | Realización del objetivo<br>Percepción de utilidad<br>Institucionalidad/comunidad<br>Fortaleza en los pactos   |  |

**Fuente:** Elaboración propia de las investigadoras. Dic-2019

## **2. CAPITULO 1. DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL – PDET**

El esfuerzo del Estado colombiano en superar el falta de confianza que se ha generado en las regiones a lo largo del tiempo y que se profundizó a razón del conflicto armado ha puesto en el centro del acuerdo a la participación de los ciudadanos como garantes de la construcción e implementación del mismo, desde este punto de vista los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET<sup>9</sup> se encuentran cimentados en procesos de participación diversos, pues contemplan formas de dialogo entre la institucionalidad publica y los ciudadanos de manera clara y directa, espacios definidos concretamente para las deliberaciones, el control social en el cual los ciudadanos pueden velar por la transparencia o la calidad y el desarrollo de los procesos dentro de los cuales se enmarca y los planes que como lo esboza el acuerdo de paz implica la formulación, implementación, seguimiento y evaluación con la participación de las comunidades o mejor aún de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este capítulo se identificará el diseño institucional de los PDET en el cual se contemplan las instancias y fases para la participación ciudadana en los territorios<sup>10</sup>, así como también se describirá cada uno de los pilares, el alcance de estos planes, los criterios de priorización para los territorios, el desarrollo territorial, los actores que participan en las instancias, y por último se dejaran claras la reglas de juego que se identificaran para cada uno de los espacios en los que se han enmarcado la formulación de dichos planes, mostrando dentro de

---

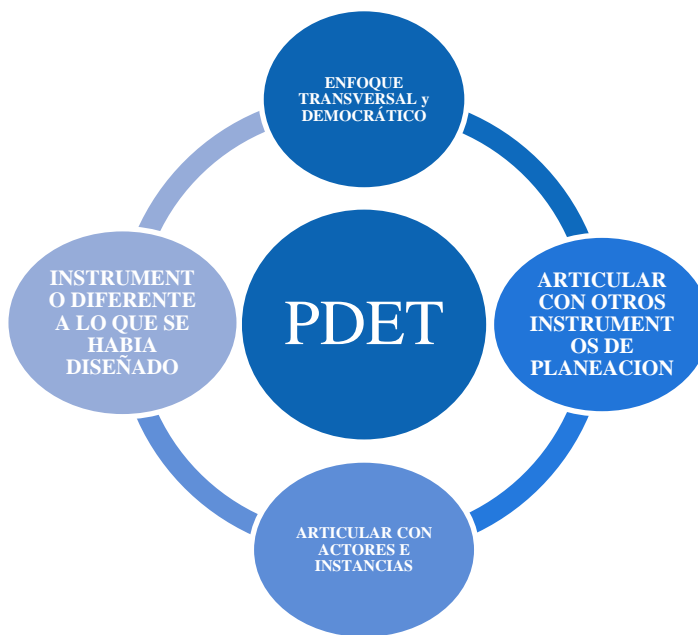
<sup>9</sup> Son los que más inversión de recursos y voluntad política requiere para su implementación e implican una serie de reformas para llevar el desarrollo a las zonas rurales del país y cerrar la brecha entre el campo y la ciudad.

<sup>10</sup> Definiremos el territorio como el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado, se encuentra relacionado con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado; está ligado a la idea de poder público, estatal o privado en todas las escalas (Correia de Andrade, 1996).

estas como se entrelazan los procesos arriba mencionados para generar un resultado concreto que son los Planes de Acción para la Transformación Regional PATR.

Este diseño se enmarca en la llamada nueva institucionalidad para la paz o arquitectura institucional para la paz, que el Gobierno Nacional venía implementando con la aprobación de la Ley 1448 de 2011 y el reconocimiento del conflicto armado interno. Sin embargo, dentro del Acuerdo Final se le da especial relevancia a un aspecto que se torna transversal en la elaboración de los PDET y es la planeación participativa, como se explica en la Gráfica No.3:

**Gráfica No.3 Significado de los PDET en la Planeación Participativa**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Entrevista al Experto 3, octubre 2019.

El cuadro anterior, nos muestra la importancia del diseño de los PDET en torno a la construcción participativa y de la articulación con otros instrumentos de planeación, como sería

el caso del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) o las Circunscripciones Transitorias de Paz; será interesante examinar en el análisis si esa estructura se aplicó en la formulación o si por el contrario el diseño se ejecutó solo, sin coordinar con ningún otro instrumento o proceso de planeación.

En el ejercicio de diseño de los PDET la ART obtuvo variados insumos que le sirvieron como fuentes para robustecer dicho proceso. Uno de estos es el análisis que realizó el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), en el cual se define el diseño institucional a partir de un modelo determinado en tres partes: la institucional, la operativa y la de gestión, y que presentan como característica general una estandarización en los procesos al momento de llevar el diseño a la ejecución, con la condición que se deben tener en cuenta las particularidades de cada territorio –enfoque territorial-.

Cuando hablamos de diseño institucional hacemos referencia a unas reglas de juego determinadas para concretar acciones de forma, lugar y modo que permiten llevar a cabo la construcción e implementación del PDET (Goodin, 1996). Estas reglas se determinan a partir de unas condiciones para asegurar la participación en los territorios; cabe destacar que el objetivo central de esta investigación no es el análisis exhaustivo de todo el diseño institucional, más que los aspectos directamente relacionados con los espacios de participación.

Para efectos de esta investigación trabajaremos solo con base en las tres primeras instancias de la operativización de los PDET, es decir el límite estará centrado hasta la etapa de la

consignación en los PATR de los planes, los programas y proyectos que se generen para el desarrollo de las comunidades teniendo como base las iniciativas determinadas por los actores.

## **2.1 Alcance de los PDET**

Los PDET están concebidos como una estrategia participativa, política, institucional, social y económica que apunta a la transformación estructural, efectiva y de calidad de los territorios, con el fin de lograr una relación equitativa entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas. Lo anterior, buscando asegurar el bienestar y buen vivir de las comunidades, el desarrollo de la economía campesina, las formas propias de producción de los territorios y el desarrollo de las regiones que sufrieron los rigores de la violencia durante el conflicto armado, para convertir al campo en un escenario de reconciliación y de construcción de procesos democráticos más profundos, en el marco del postconflicto.

Desde esta perspectiva se entiende que la RRI a través de los PDET alude a procesos de planeación participativa entendida esta desde la identificación de problemáticas sociales, económicas y políticas que se tienen en los territorios, para potencializar y formular propuestas de solución entre diferentes actores, buscando construir acuerdos y consensos y un proceso definido para alcanzar las metas planteadas. En consecuencia, es un escenario político que articula medios y fines, analizando el presente para proyectar los cambios a futuro (Velásquez y González, 2003).

Teniendo en cuenta el alcance, entendemos que la ART tuvo como objetivo central para la construcción de los PDET diseñar una intervención integral, en la cual se articularan los territorios como eje central del proceso, en un marco normativo y presupuestal que facilitara comprometer

los recursos y la ejecución, con un nuevo esquema de participación, determinado desde un modelo institucional, de gestión y de operación orientado al logro de resultados (Penagos, Barrera, Umaña y Bustamante, 2016).

## 2.2 Desarrollo Territorial

Entendiendo precisamente que el enfoque territorial como lo mencionamos anteriormente, se vuelve el pilar central del proceso de diseño y formulación de los PDET, debido al cambio significativo que se genera desde la construcción de planes visionados con enfoques sectoriales al nuevo esquema que implica la participación territorial. Con esto, desde el Gobierno nacional se realizó un ejercicio técnico, con el cual generaron una propuesta de priorización que fue aplicada para determinar los municipios escogidos. Dicha propuesta a grandes rasgos plantea que los PDET se diseñarán y ejecutarán en 170 municipios que han sido priorizados a partir de cuatro criterios los cuales se relacionan a continuación en el Cuadro No.4:

**Cuadro No.4 Criterios de priorización de los Territorios PDET**

| <b>Criterios de priorización</b>                               | <b>Explicación</b>  |
|--|---|
| Niveles de Pobreza   | Índice de pobreza multidimensional<br>Necesidades básicas insatisfechas   |
| Impacto del Conflicto Armado                                   | Intensidad de la confrontación Armada<br>Variables de Victimización (homicidio, masacres, despojo, desplazamiento, desaparición forzada, asesinato de sindicalistas, líderes, reclamantes de tierras y periodistas entre otros hechos). |
| Debilidad Institucional, Administrativa y Capacidad de Gestión | Esfuerzo integral de cierre de brechas construida por el DNP  |



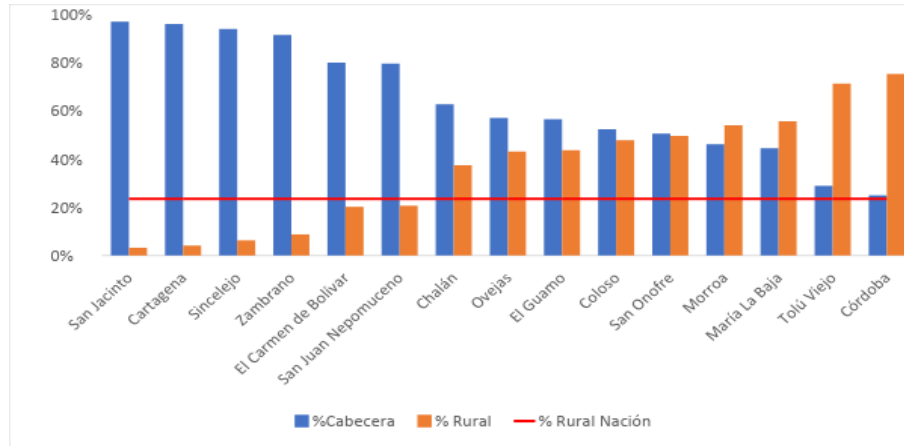
|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Presencia de Cultivos Ilícitos | Hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales y contrabando. |
|--------------------------------|--|

**Fuente:** Elaboración Propia con base en el Decreto 893 de 2017. Diciembre 2018.

De acuerdo con los criterios establecidos, los municipios con mayor índice de afectación se agruparon en 16 subregiones, cada una de las cuales contará con un PDET y un PATR, con una vigencia de diez años y cada PATR deberá revisarse pasados cinco años de ejecución. Frente a los criterios de priorización es importante señalar que los municipios PDET muestran diferencias importantes con respecto al promedio nacional debido a una mayor ruralidad, mayor distancia a ciudades y menor densidad poblacional y densidad vial, pero también con otras condiciones como mayor pobreza (incidencia e intensidad) tanto rural como urbana. Mayores brechas en las variables como cobertura de educación media, mortalidad infantil, ingresos tributarios y déficit de vivienda.

Por consiguiente, “el enfoque territorial participativo adopta la concepción de nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población empresa privada rural” (Ocampo, 2014, p. 1). Partiendo de esta idea, al analizar el tema de la ruralidad para el caso que ocupa esta investigación que es la subregión de Los Montes de María encontramos la Gráfica No.4 en la cual se describe la población Cabecera y Rural – Montes de María, Capitales Departamentales y Nación.

**Gráfica No.4 Porcentaje de Población en Cabecera municipal y rural – Montes de María, Capitales Departamentales y Nación.**



**Fuente:** Fundación Ideas para la Paz, Análisis de Condiciones Mesa de Interlocución y Concertación de los Montes de María, 2016. Proyecto compromiso Ciudadano por la Paz.

En este mismo sentido, es importante resaltar que a través del desarrollo de capacidades institucionales y de su correlación directamente proporcional con la población, con respecto a las relaciones de poder que se tejen entre estos, se puede avanzar e influir en la toma de decisiones, propiciando poder llevar a cabo el ejercicio ciudadano de la participación de una forma eficaz, inclusiva y sostenible, que conlleve al progreso de las regiones que realizan el primer ejercicio participativo de la RRI.

### 2.3. Pilares de los PDET

Los pilares representan los ocho ejes temáticos que orientarán los procesos de planeación participativa de los PDET y la formulación de los PATR. Los pilares con también la clave para el desarrollo de las mesas temáticas que se realizarán en las instancias de participación y de donde

saldrán las iniciativas con la que se construirán los pactos regionales y el Plan de Acción para la Transformación Territorial.

**Gráfica No.5 Pilares de los PDET**

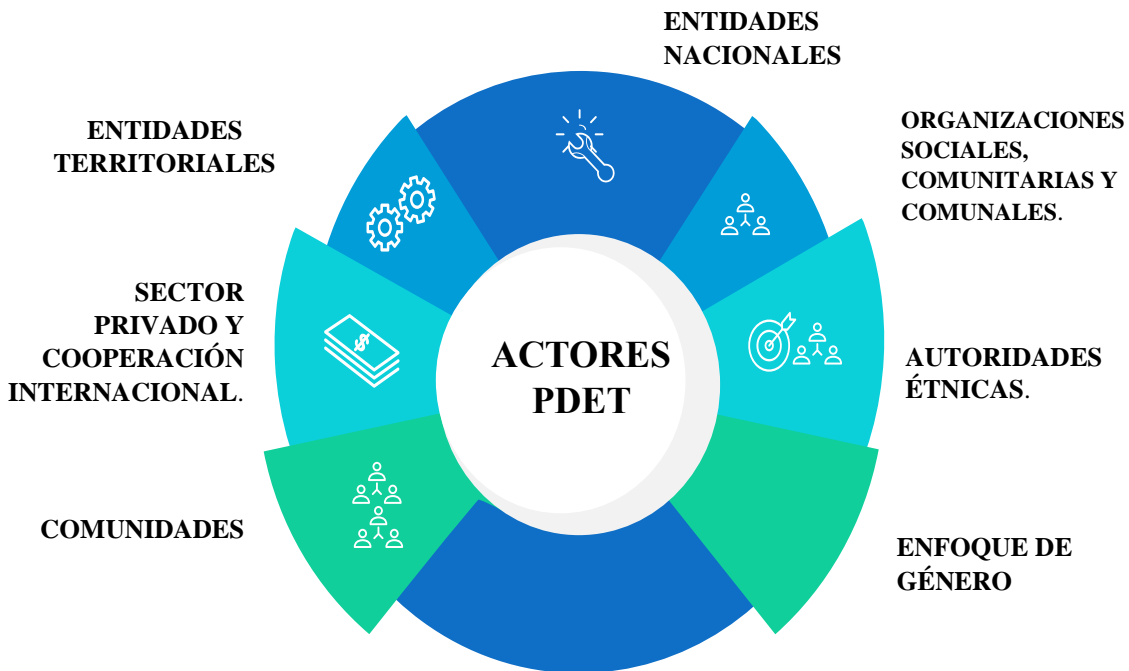


**Fuente:** Agencia para la Renovación del Territorio, 2018

## 2.4 ¿Quiénes Participan? Actores en los PDET

De acuerdo con el diseño Institucional planteado por la ART, los actores llamados a participar en los diferentes espacios o instancias, se presentan en la siguiente Gráfica No.6:

**Gráfica No.6 Actores PDET**



**Fuente:** Elaboración propia de las Investigadoras con base en información recolectada de la ART, octubre 2018.

De allí puede observarse que los actores llegan al proceso participativo y de toma de decisiones con un bagaje de experiencias, creencias, percepciones, expectativas y costumbres que se han formado y que por lo tanto se constituyen en factores externos a las reglas de juego estipuladas al diseño institucional.

También se destaca que, durante la fase de formulación de los PDET, la participación de grupos étnicos, población víctima y el enfoque de género fueron transversales, esto con el propósito de recoger distintas visiones y centrar los esfuerzos de desarrollo desde una perspectiva incluyente (ART, 2020).

## **2.5 Instancias de Participación: ¿Cómo se Participa y Quienes lo Hacen?**

Ahora bien, en el proceso de formulación y ejecución de los PDET, la metodología que se utiliza tiene como pilar fundamental es la participación ciudadana, dado que esta aporta a la consecución de resultados en el contexto del desarrollo institucional, que a su vez facilita la movilización de la ciudadanía y de las organizaciones para construir escenarios de convivencia y de deliberación democrática tal como se propone en enfoque territorial de la RRI.

Teniendo en cuenta los planteamientos de (Penagos, Barrera, Umaña y Bustamante, 2016) el diseño institucional<sup>11</sup> de los PDET se sustenta en “un arreglo que promueva y haga posible la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan, a través de unos mecanismos para la participación que serán adaptables a cada territorio” (p.11). Lo anterior, debe cimentarse en un conjunto de principios y rutas que le aporten al desarrollo regional y que sea construida desde el territorio, para que se haga énfasis en la solución a los problemas que plantean las comunidades.

En el ejercicio de la democracia participativa para el caso del desarrollo local y territorial se busca construir espacios de participación ciudadana en la cual los diferentes actores, organizaciones sociales, comunidades, organizaciones no gubernamentales, entre otros, sean los que determinen su propio desarrollo, a partir de la construcción, ejecución y seguimiento de iniciativas, planes, programas y proyectos que se lleven a los espacios de deliberación de los PDET. En este sentido la ART debe promover mecanismos y herramientas pertinentes que

---

<sup>11</sup> Es necesario aclarar que cuando hablamos del diseño institucional se entiende como las reglas de juego y normas institucionales que se crean en el espacio de participación. En el caso particular de los PDET, hace referencia también al modelo institucional que a su vez contiene una serie de arreglos institucionales y sus interrelaciones requeridas para el desarrollo del PDET en cada una de sus fases

permitan que la participación de la mayoría de los ciudadanos sea efectiva, representativa y que facilite el acercamiento entre principios universales de justicia y desarrollo y las visiones territoriales. (Penagos, Barrera, Umaña y Bustamante, 2016).

De acuerdo con el RIMISP (2017), la construcción de los PDET tiene como centro una vocación –y carácter obligatorio- de participación activa, amplia, pluralista y efectiva de las comunidades, desde la formulación de los documentos como se detallará más adelante como en los procesos de planeación, ejecución y seguimientos, “esta participación mediante mecanismos de control social, veedurías ciudadanas, redición de cuentas, entre otros, contribuye a la garantía de transparencia y cumplimiento de los diferentes organismos con competencias y responsabilidades en el proceso” (p.9).

Adicionalmente, cabe destacar que la implementación de estas instancias de es un asunto complejo, puesto que en los territorios coexisten una serie de limitaciones. El propósito de esta investigación no es ahondar en estos factores, pero es importante reconocer algunos factores que dificultan y restringen la posibilidad de participación de las comunidades; igualmente, hay que tener en cuenta que estos “cuellos de botella” no están contemplados en el alcance mismo de la elaboración y ejecución de los PDET. El RIMISP (2017, pp. 9- 11) destaca, entre otros:

- Limitaciones relacionadas con los procesos organizativos
  - ❖ fragmentación comunitaria y debilitamiento de liderazgos por el conflicto armado
  - ❖ debilidades en la capacidad de asociación u organización comunitaria
  - ❖ poca confianza en los procesos participativos
  - ❖ conflictos o tensiones entre diferentes grupos poblacionales del mismo territorio

- ❖ resistencia de grupos poblacionales para integrarse a procesos participativos
- ❖ exclusiones naturales del modelo de democracia representativa
- Carencias de formación y capacidades para la participación
  - ❖ Bajo nivel de escolaridad
  - ❖ Falta de conocimiento de los procesos de planeación participativa
  - ❖ debilidad en el desarrollo de capacidades para la participación
- Limitaciones relacionadas con condiciones de seguridad
  - ❖ presencia de actores armados ilegales y grupos delincuenciales
  - ❖ amenaza de líderes comunitarios

Es así como las instancias de participación se refieren a los espacios de deliberación y decisión que cuentan con la participación de los ciudadanos y la diversidad de actores de los territorios, con su conformación se busca establecer instrumentos institucionales que les garanticen a los ciudadanos un mayor control sobre las decisiones de inversión del gasto público y una mayor participación frente a las decisiones de planeación de su territorio. (Penagos, Barrera, Umaña, & Bustamante, 2016). A partir de lo expuesto en esta sección, en el capítulo 3 analizaremos si estos principios tuvieron validez en el ejercicio de planeación participativa de los PDET en El Carmen de Bolívar y en María La Baja en la subregión de los Montes de María por parte de la ART.

Cada grupo va a ser operado por unas instancias de participación en específico, entendiéndolas como espacios de deliberación y decisión donde la participación activa y diversa

del campesino es lo más importante, ya que, se busca garantizar sean ellos quienes tengan el mayor control posible sobre las decisiones públicas en su territorio. Estas instancias son<sup>12</sup>:

### **2.5.1 Nivel veredal**

Antes del inicio de este nivel, existe una etapa previa de socialización y preparación institucional del territorio, que es fundamental para que el grupo facilitador de la ART consiga reconocimiento institucional en las poblaciones y logre la voluntad, compromiso y apoyo de los actores. En este momento se recopila información preliminar del territorio y se elabora un mapa preliminar de actores. En una fase Alistamiento comunitario, el equipo facilitador conoce el territorio –situación de pobreza y desigualdad, iniciativas en curso, etc.- e identifica riesgos locales que puedan amenazar el desarrollo de la planeación veredal, asimismo se hacen alianzas con actores estratégicos (RIMISP, 2017). El objetivo de esta etapa es identificar las dinámicas y contextos de los territorios para orientar de mejor manera los procesos de planeación participativa.

En esta primera instancia tiene ocurrencia la mayor convocatoria de participantes del proceso participativo – habitantes de las comunidades de las veredas, resguardos y consejos comunitario- con representantes de todas las veredas del núcleo, y consiste en el conglomerado de personas de una comunidad reconocida y constituida a partir de una unidad de planeación rural. La convocatoria busca ser diversa e incluyente, y también se busca identificar una serie de actores

---

<sup>12</sup> La siguiente descripción de las instancias de participación en la formulación de los PDET fue elaborada por las autoras de esta investigación a partir de información suministrada por la ART en octubre de 2018 y revisión documental de ART (2020), MOE (2018) y RIMISP (2017).



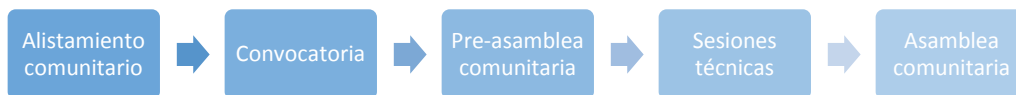
cuya participación es prioritaria; la convocatoria se realiza por los medios de comunicación más apropiados para el territorio y que de una u otra forma ayude a garantizar la asistencia a las sesiones (RIMISP, 2017).

La primera sesión como tal de este nivel es la realización de la Pre asamblea comunitaria, donde se demanda la participación de las comunidades de las veredas para recolectar la información de análisis situacional y diagnóstico del territorio; aquí hay lugar también a la socialización de la ruta del PDET y del cronograma y la elección de delegados por núcleo. El RIMISP sugiere que la participación directa de la comunidad es necesaria para identificar problemáticas y priorizar temáticas.

Con todos los delegados de cada grupo veredal, que conforman el Grupo Motor, se hace un taller situacional, esto es, un trabajo durante tres días para identificar la visión compartida del territorio, problemáticas y la elaboración más concreta de propuestas y condensando lo recolectado durante la Pre asamblea y se construye el Plan Comunitario para la Transformación Regional (PCTR); este documento elaborado por las comunidades rurales detalla la situación del territorio y las iniciativas para corto (2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 años) (MOE, 2018). A través de una serie de Sesiones técnicas se construye este pacto integrador que debe contener: diagnóstico comunitario del territorio (problemáticas y oportunidades), visión del territorio e iniciativas priorizadas. Finalmente, se lleva a cabo la Asamblea comunitaria donde se socializa y valida el PCTR, se elabora el pacto veredal y se eligen los delegados antes la comisión municipal (RIMISP, 2017).

Durante esta instancia participan las poblaciones del territorio, autoridades autóctonas de las comunidades étnicas, Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales, y organizaciones comunitarias y sociales.

**Gráfica No.7 Fases del Nivel veredal**



Fuente: Elaboración propia con base en RIMISP (2017)

### **2.5.2 Nivel Municipal**

El despliegue en municipios inicia, de manera similar que con el nivel anterior, con la recolección de información relevante y reconocimiento del territorio y sus particularidades, así como riesgos para el proceso de construcción del plan municipal –esto se realiza con apoyo de actores estratégicos del municipio. Durante esta etapa de Relacionamiento territorial y alistamiento municipal, se obtienen un listado de insumos, acuerdos con actores y matriz de riesgos (RIMISP, 2017).

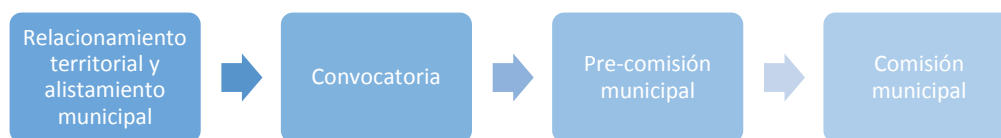
Posteriormente se lleva a cabo una convocatoria estratégica, igualmente que procura ser lo más amplia y diversa posible –con apoyo de la red de aliados del grupo facilitador del ART en territorio se identifica actores faltantes y el medio o canal de comunicación que garantiza en mayor medida la efectividad de la convocatoria.

En la etapa de la Pre-comisión municipal se llevan a cabo dos procesos principales: la socialización del pacto comunitario integradosr (busca encauzar la discusión para identificar elementos claves para el desarrollo del municipio y que los futuros delegados estén preparados y tengan claras las demanas de la comunidad y así llegar a consensos claros y favorables) y la elección de los delegados municipales a la comisión que junto con los delegados del núcleo veredal serán los encargados de elaborar el pacto municipa con el acompañamiento del quipo facilitador de la ART y las entidas públicas y autoridades participantes (RIMISP, 2017).

En este nivel se reúnen las comunidades o veredas que conforman el municipio –sus delegados- en la Comisión municipal y se formula el Pacto Municipal para la Renovación del Territorio (PMRT), el cual es un insumo que se construye en cada municipio durante tres sesiones participativas con mesas temáticas, y donde se consolidan los resultados del nivel veredal y municipal para ser incluido posteriormente en el PDET y el PATR en el nivel su-regional. Este Pacto contiene la visión e identificación de las prinicipales demandas a gestionar, se concertan e intgran las diferentes visiones, la situación del territorio y a su vez cualifica las iniciativas que podrán perfilarse como estrategias de política pública y proyectos en el corto, mediano y largo plazo. E n esta instancia se eligen los delegados de cada municipio que asistirán al último nivel del proceso participativo.

Para las fases de pre-alistamiento, pre-comisión municipal y comisión municipal de planeación participativa, se convocan los siguientes actores: alcaldías municipales, Grupo Motor, autoridades de las comunidades étnicas, delegados de organizaciones comunitarias y sociales, delegados del sector privdo local y delegados del Concejo municipal.

### Gráfica No.8 Fases del Nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con base en RIMISP (2017)

### 2.5.3 Nivel Sub-Regional

De acuerdo con la ART este nivel es el escenario donde convergen todos los actores regionales que identifican los proyectos estratégicos para la subregión. En esta instancia se consolida y aprueba el PATR, cuyo insumo primario es la articulación de los pactos elaborados en el nivel veredal o comunitario y en el municipal, a saber el PCTR y el PMTR respectivamente. Durante el nivel sub-regional se recogen las visiones propuestas por cada municipio y se formula una propuesta general que represente las expectativas conjuntas del territorio. Según lo planteado en el RIMISP, el PATR es el instrumento con el que culmina la planeación participativa para concretar la política de RRI a diez años en las regiones priorizadas para la implementación de los PDET. Los PATR se elaboran en el marco de las comisiones regionales, preferiblemente con actores que tengan las competencias específicas para cada pilar –proveer información o aportar recursos para el desarrollo de los proyectos-.

Este nivel se lleva a cabo en tres fases. En primer lugar la etapa de Relacionamento territorial y alistamiento subregional, donde se recopila información estadística, cartográfica y cualitativa de la subregión, cumpliendo diagnósticos relacionados con los ocho pilares así como el mapa de actores clave. Luego en la Convocatoria focalizada se busca garantizar la mayor

participación de actores con gran diversidad social, económica, étnica y política de la subregión. Y como se mencionó arriba, el último paso es la Comisión regional donde se construye a través de rondas temáticas el PATR –cuyos componentes mínimos están establecidos en el artículo 4 del artículo 893 de 2017 (RIMISP, 2017).

Las fases de este nivel: pre-alistamiento, pre-comisión subregional y comisión subregional de planeación participativa, son convocadas por el Gerente del PDET y lideradas por la ART, la Gobernación y la Alcaldía. A este nivel son convocados por lo tanto, las Alcaldías municipales, Gobernaciones departamentales, delegados y delegadas de los núcleos veredales y de los municipios priorizados, autoridades de las comunidades étnicas, JAC, JAL, organizaciones comunitarias y sociales, delegados del sector privado local y delegados y delegadas de los concejos municipales, asambleas departamentales, Ministerio público y Gobierno local.

### Gráfica No.9 Fases del Nivel subregional



Fuente: Elaboración propia con base en RIMISP (2017)

\*\*\*

En cada nivel se darán espacios de deliberación, con la participación de representantes de la comunidad, del Gobierno nacional, de las autoridades locales y de entidades privadas que desarrollan acciones y/o tienen intereses en los territorios. Los tres niveles se articulan a través de una ruta operativa que relaciona insumos, actores que tengan capacidades para una participación efectiva y condiciones de seguridad para tener un buen funcionamiento, resultados y toma de

decisiones. A continuación, un resumen general de la ruta operativa para la formulación de los PDET en sus diferentes instancias de participación.

**Cuadro No.5 Ruta operativa para la elaboración de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial**

| <b>RUTA OPERATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PDET</b> |   |   |
|---|---|---|
| <b>INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN</b>                    | <b>FASES</b>  | <b>ACTORES</b>  |
| <b>VEREDAL</b>  | PRE-ASAMBLEA COMUNITARIA  | REPRESENTANTES DE TODAS LAS VEREDAS DEL NÚCLEO  |
|   | TALLER DE ANÁLISIS SITUACIONAL CON DELEGADOS VEREDALES (GRUPOS MOTOR) | AUTORIDADES PROPIAS DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS CON RECONOCIMIENTO FORMAL Y LEGÍTIMO<br>JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL<br>JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES                             |
|   | ASAMBLEA COMUNITARIA  | ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y SOCIALES DE LOS DIVERSOS ACTORES<br>POBLACIONES DEL TERRITORIO  |
| <b>MUNICIPAL</b>                                      | PRE-ALISTAMIENTO  | ALCALDÍAS MUNICIPALES<br>DELEGADOS DE LOS NÚCLEOS VEREDALES   |
|   | PRE-COMISIÓN MUNICIPAL  | AUTORIDADES PROPIAS DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS CON RECONOCIMIENTO FORMAL Y LEGÍTIMO   |
|   | COMISIÓN MUNICIPAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA                        | DELEGADOS DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y SOCIALES DE DIVERSOS ACTORES Y POBLACIONES DEL TERRITORIO<br>DELEGADOS DEL SECTOR PRIVADO LOCAL<br>DELEGADOS DEL CONCEJO MUNICIPAL |
| <b>SUB-REGIONAL</b>                                   | PRE-ALISTAMIENTO  | ALCALDIAS MUNICIPALES<br>GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES<br>DELEGADAS Y DELEGADOS DE LOS NÚCLEOS VEREDALES  |
|   | PRE-COMISIÓN SUBREGIONAL  | DELEGADAS Y DELAGADOS DE LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS   |
|   | COMISIÓN SUBREGIONAL DE   | AUTORIDADES PROPIAS DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS CON RECONOCIMIENTO FORMAL Y LEGÍTIMO   |

|  |                          |   |
|--|--------------------------|---|
|  | PLANEACIÓN PARTICIPATIVA | JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y SOCIALES DE LOS DIVERSOS ACTORES Y POBLACIONES DEL TERRITORIO DELEGADOS DEL SECTOR PRIVADO LOCAL DELEGADOS DE CONCEJOS MUNICIPALES, ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES, MINISTERIO PUBLICO Y GOBIERNO NACIONAL |
|--|--------------------------|---|

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información de (Fernández, y otros, 2017)

En esta ruta trazada de participación y de diferentes fases para llegar a los PATR, los temas a discutir, de donde se van a construir las iniciativas está inscritos en los pilares de los PDET como se mencionó anteriormente.

\*\*\*

Por otro lado, en el diseño se propone también un modelo de gestión y de operación del espacio, entendiendo el primero como las acciones requeridas para poder concretar la visión territorial y materializarla en un conjunto de proyectos concretos que permiten llevar a cabo dicha visión y el segundo como los procesos requeridos para la formulación del PDET y su PATR. Aunado a ello, la definición de quiénes participan y los insumos requeridos, que precisaremos para las instancias de participación señaladas en los lineamientos de construcción de los PDET.

## 2.6 Modelo Operativo

El desarrollo del PDET tendrá, como mencionamos anteriormente, a la ART como principal actor, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2366 de 2015. Desde ese punto, la ART tuvo algunas funciones como diseñar e implementar espacios de participación, definir el criterio para la estructuración, selección y asignación de recursos para proyectos, además definir

y realizar la convocatoria pública por diferentes medios, prensa, radio, entre otros; lo que implica el proceso el alistamiento de las comunidades y a su vez también son los encargados de dirigir las instancias de participación, con los funcionarios como un equipo base local en muchas regiones, pero apoyado desde lo nacional con un facilitador para dinamizar la actividad y también dependiendo la amplitud de la participación en los espacios para lograr recoger la información y tener un ejercicio direccionado, para que sea eficaz.

## **2.7 Modelo de Gestión**

El modelo de gestión debe asegurar que la visión regional y las apuestas territoriales, así como las acciones priorizadas por las comunidades se materializan en proyectos concretos. Está liderado por la ART, en articulación con los gobiernos nacional y territorial. Adicionalmente, el gerente será el encargado de coordinar el proceso de construcción del PDET, la definición de los presupuestos participativos y de los PATR en cada una de sus fases, facilitando su articulación con los modos de gobernanza, y los mecanismos e instancias de participación existentes en los territorios. (Penagos, Barrera, Umaña y Bustamante, 2016)

El Consejo Programático y Operativo del PDET – CPO configurado por cada subregión y el gerente subregional, será la instancia en la que se aprueban los PATR y se definan los presupuestos de acuerdo con las directrices de la ART y el flujo presupuestal disponible tanto de esta entidad como de los otros sectores y se autoriza para avanzar en la estructuración de los proyectos (Penagos, Barrera, Umaña, & Bustamante, 2016).



Esta última etapa de los PEDT se encuentra inscrita mucho más en el ámbito de la implementación de los PATR y de la articulación con las entidades nacionales, departamentales y municipales para la ejecución de los programas y proyectos que se definan con recursos asignados, desde los diferentes niveles de corresponsabilidad para la ejecución de políticas públicas.

**Cuadro No.6 Reglas de juego para la formulación de los PDET**

| INSTANCIAS    | FASES                    | REGLAS DEJUEGO  |
|---------------|--------------------------|---|
| Nivel Veredal | Alistamiento comunitario | El equipo facilitador deberá tener conocimiento previo del contexto territorial.  |
|               |                          | Es necesaria la articulación con los espacios de participación y representación política y establecimiento de alianzas con actores estratégicos                 |
|               |                          | Generar confianza con acciones como entrevistas o participación en espacios comunitarios propios o del territorio   |
|               | Convocatoria             | El equipo facilitador se apoyará en actores clave que conozcan a detalle el territorio  |
|               |                          | Hacer uso de todos los espacios y medios de comunicación que hay en el territorio   |
|               |                          | La convocatoria debe garantizar condiciones de imparcialidad  |
|               | Pre-asamblea comunitaria | Garantizar condiciones logísticas para la movilización de las poblaciones hasta puntos de reunión   |
|               |                          | Tener claridad frente a las expectativas de las comunidades   |
|               |                          | Los mecanismos para la elección de representantes y sus responsabilidades deben dejarse claros desde el inicio. Y los criterios de elección serán transparentes |
|               |                          | Entre los representantes del núcleo veredal debe haber diferentes grupos poblacionales  |
|               |                          | Diseñar estrategias de concertación   |
|               |                          | Garantizar la participación de los pueblos y comunidades étnicas  |
|               |                          | Diseñar acciones que garanticen la seguridad de los líderes comunitarios y población en general   |
|               |                          | Establecer canales de comunicación permanentes  |
|               | Sesión Técnica           | Las organizaciones de segundo nivel deben contar con representantes   |
|               |                          | Identificar acciones que se puedan abarcar en los planes de reparación colectiva  |
|               |                          | Crear espacios especiales de resolución de conflictos y concertación  |
|               |                          | Sensibilizar a los representantes sobre su papel de comunicación y retroalimentación  |
|               |                          | Desarrollar dinámicas que fortalezcan en los representantes las competencias para participación   |

|                 |  |   |
|-----------------|--|---|
|                 |  | Establecer claramente el alcance y poder vinculante del PCTR  |
|                 | Asamblea comunitaria   | Durante la socialización del PCTR se debe explicar con claridad sus beneficios para cada núcleo veredal y las prioridades incluidas                     |
|                 |  | La ART con apoyo de los delegados presentará argumentaciones sobre decisiones tomadas en sesiones técnicas  |
|                 |  | La información no incluida en el PCTR se incluirá en el Pacto Veredal y será insumo para la ejecución de los PDET y hacer ajustes requeridos por vereda |
|                 |  | Adoptar mecanismos de elección con criterios claros y con espacios de deliberación plural   |
| Nivel municipal | Relacionamiento territorial y alistamiento municipal                                 | Asegurarse de haber incluido en el proceso a todos los grupos de interés y actores  |
|                 |  | Requerir el acompañamiento y participación de las entidades de gobierno y autoridades municipales   |
|                 |  | Generar confianza y establecer acuerdos claros para articulación y participación en espacios de planeación  |
|                 |  | Los representantes comunitarios deben reconocer sus derechos y deberes frente a los mecanismos de control social  |
|                 | Convocatoria   | Asegurarse de convocar a todos los delegados de los núcleos veredales e informar fechas, horarios y lugares   |
|                 |  | Utilizar todos los espacios y medios de comunicación disponibles  |
|                 |  | Contar con representantes de todos los grupos poblacionales, étnicos y organizaciones de segundo nivel  |
|                 | Pre-comisión municipal   | Asegurar condiciones logísticas que garanticen el desplazamientos desde las veredas   |
|                 |  | Desarrollar metodologías participativas e inclusivas, con equidad y equilibrio  |
|                 |  | Permitir que los delegados veredales socialicen con los demás actores el PCTR   |
|                 |  | Ambiente de confianza y respeto entre sector comunitario, público y privado   |
|                 |  | Diseñar estrategias de diálogo y concertación   |
|                 | Sensibilizar a los representantes sobre su papel de comunicación y retroalimentación |   |

|                   |  |  |
|-------------------|--|--|
|                   | Comisión municipal                         | El PMTR deberá reflejar una visión compartida del territorio, integrar intereses, expectativas de todos los actores y grupos poblacionales |
|                   |  | Utilizar metodologías que permitan el equilibrio de poderes  |
|                   |  | El ejercicio de planeación municipal obedecerá a lo priorizado en el PCTR  |
|                   |  | Aclarar las funciones y responsabilidades de los delegados   |
|                   |  | Establecer criterios claros para la elección de representantes y un mecanismo democrático  |
| Nivel subregional | Relacionamiento territorial y alistamiento | Articulación entre la ART y entidades del nivel departamental y municipal  |
|                   |  | Informar sobre mecanismos que garanticen la participación ciudadana, control social y rendición de cuentas                                 |
|                   |  | Establecer alianzas con organizaciones comunitarias y grupos étnicos   |
|                   | Convocatoria                               | Garantizar que los delegados comunitarios tengan la información sobre fechas, horas y lugares de encuentro                                 |
|                   |  | Convocar actores de todos los grupos poblacionales, autoridades étnicas y organizaciones de segundo nivel                                  |
|                   | Comisión regional                          | Garantizar condiciones logísticas y de seguridad   |
|                   |  | Generar espacios de socialización periódicos entre delegados y comunidades   |
|                   |  | Las líneas estratégicas, prioridades y proyectos del PATR debe partir de los PMTR  |
|                   |  | Debe existir equilibrio de poderes en las mesas temáticas y espacios de deliberación   |
|                   |  |  |

Fuente: Elaboración propia con base en RIMISP (2017) e información obtenida de la ART durante entrevistas.

### **3. CAPÍTULO 2: LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LOS PDET EN LA SUBREGIÓN DE LOS MONTES DE MARIA, CASOS EL CARMEN DE BOLÍVAR Y MARÍA LA BAJA**

Todos los actores en el proceso de formulación de los PDET coinciden en describirlo, por lo menos en el caso de la subregión de los Montes de María, como un proceso histórico de la participación en relación al desarrollo del territorio, un esfuerzo gigantesco del Gobierno Nacional a través de la ART, por llegar a territorios profundamente rurales, para poder tener un espacio en el que se pudieran plantear propuestas y desarrollar más instancias de participación en los territorios directamente vinculados al proceso.

Por lo anterior, en este capítulo intentaremos al máximo realizar una descripción de cómo fue la participación de los actores en las instancias definidas dentro del diseño institucional y en la metodología estructurada por la ART para consolidar e implementar la participación, teniendo en cuenta claramente lo que en el primer capítulo hemos conceptualizado como las reglas de juego de dichas instancias y sus características específicas para la formulación de los PDET, específicamente en los municipios de El Carmen de Bolívar y María La Baja, esto a partir de la información obtenida de fuentes primarias y secundarias, especialmente a través de las entrevistas realizadas a actores que observaron estos procesos en territorio y los actores comunitarios que asistieron a dichos espacios –tal como se detalló en la metodología del trabajo-. Esta descripción por supuesto, se hará contrastando cómo se llevaron a cabo en las instancias de participación esas reglas dispuestas.

El capítulo Iniciaré precisando algunos elementos generales de la participación ciudadana en el marco del postconflicto en los Montes de María, puntualizando en la consolidación de

organizaciones y espacios que han sido construidas a lo largo del tiempo en la subregión, entendiendo estos como referentes importantes en el desarrollo de la visión de participación que se tiene dentro de la formulación de los PDET, e insertándose luego en las categorías claves que aluden directamente al desarrollo del diseño institucional de la formulación de los PDET detalladas en el primer capítulo, por lo cual se describirán en cada uno de los apartes como fueron la convocatoria, las deliberaciones de los actores participantes y su desempeño dentro de los espacios generados, así como también el desarrollo de la metodología por pilares, el manejo de la información, los funcionarios y los contextos generados, el papel de los actores étnicos y el alcance de los espacios, lo antes mencionado direccionado en relación a cada instancia de participación constituida, entendiendo estas como los niveles veredal, municipal y subregional y así mismo, dentro de cada uno puntualizamos en dicho relato las reglas de juego encontradas.

Por otro lado, aunque las instancias de participación y sus fases fueron pensadas para tener en cuenta las particularidades de cada contexto, lo cual podría considerarse un acierto; es importante resaltar que la metodología para las 16 subregiones fue la misma, considerando deseable que se hubiese generado una mayor flexibilidad en lo propuesto por la ART. Cabe destacar que, si bien los contextos para ambos municipios estudiados en esta investigación son diferentes –pero cuya caracterización no se agota en esta tesis-, las reglas de juego para la formulación de los PDET estaban predeterminadas por la ART, y se contempló una ejecución igual para las regiones priorizadas que serían intervenidas. Sobre esto, también se analizará la tensión provocada por la poca adaptabilidad de esta metodología. Asimismo, en algunos casos cuando la metodología empieza su implementación en los territorios aún no se había terminado de ajustar el diseño institucional, lo que conllevó a que se dieran en el camino ajustes y en esa medida, no se

pudieran construir espacios de articulación, como en un proceso de planeación participativa y de ejercicios previos de planificación, como se plantea en el siguiente relato:

Por ejemplo, cosas que ustedes conocen muy bien la historia de la Mesa de Interlocución de los Montes de María y las diferentes herramientas y planes digamos quizás que están en la región como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Consejos Territoriales de Paz y los Comités de Justicia Transicional, entre otros. Entonces una de las cosas que tuvieron muy en contra es no tomarse el tiempo de revisar sus planteamientos de construir sobre lo construido que hubiera sido una oportunidad para hacerlo desde distintos sectores. (Entrevista – Experto 1, Bogotá, 2019)

Es por ello, que en este capítulo se ha querido iniciar con el contexto general de participación ciudadana en el marco del postconflicto y de los planes y herramientas que se han venido consolidando, debido a la importancia que revierte como referencia del conocimiento previo de los actores que participan en los procesos en la zona de estudio.

### **3.1 Contexto: Participación Ciudadana en el Postconflicto en los Montes de María**

Inicialmente, se destaca que, en la subregión de Los Montes de María, se han ido consolidando una serie de liderazgos muy fuertes provenientes de algunos procesos particulares que se vieron obligados a mutar y adaptarse a las condiciones del conflicto armado; sin embargo una vez consolidado el territorio sin la presencia estructurada de actores armados, las comunidades empezaron a sentir que podían hablar, y con esto, hubo líderes que crecieron significativamente en el tema político y comunitario. Procesos organizativos “opuestos” –por darse en zonas

dominadas por diferentes actores- como la ANUC y lo ocurrido en la Alta montaña, actualmente tienen un objetivo común de apostarle al desarrollo del territorio.

Es de gran interés resaltar que los procesos participativos que se dan en el marco de la formulación de los PDET no ocurren de manera aislada o desconectada de unos antecedentes de movilización ciudadana y participación comunitaria que tienen ocurrencia en los territorios que competen a esta tesis. Si bien no es un objetivo de esta investigación hacer una radiografía compleja de cómo se ha venido desarrollando y consolidando la participación durante el postconflicto en estos municipios; sí resulta radicalmente importante no invisibilizar los procesos de participación anteriores a los PDET. Es crucial no perderlos de vistas, entre otras cosas, porque muchos de los actores comunitarios que fueron entrevistados durante esta investigación vienen precisamente de estos procesos organizativos liderados por campesinos, víctimas, grupos étnicos y otros actores poblacionales que tienen presencia allí y como consecuencia de esto, poseen un bagaje de experiencias, capital político y social y discursos ampliamente marcados e influenciados por su intervención en otras instancias.

Específicamente para el caso de los Montes de María, Amaranto Daniels (2014) aborda a partir de las expectativas que surgían, a la fecha de realizarse dicho artículo, sobre la transformación que habría en torno a la participación ciudadana en todo el territorio nacional, una serie de reflexiones sobre cómo ha sido históricamente la participación política de las organizaciones y movimientos sociales en la Sub Región de los Montes de María. El autor describe a la sociedad montemariana de “talante señorial o aristocrático” y en dónde hay una gran fragilidad



del Estado Social de Derecho, con una incipiente ciudadanía activa e instituciones políticas precarias. Todas estas características, sumadas a lo que el autor llama un proceso de modernización

“[...] en dónde coexisten tanto la violencia como los intentos de orden y las decisiones colectivas muestran contradicciones entre el orden que se diseña para su funcionamiento y el comportamiento de los grupos sociales, generando aún mayor incertidumbre, rupturas y desorden a su interior”. (Como se cita en Z. Baumant, 2005)

Lo anterior, configura una participación política desde el gamonalismo rural y la mercantilización para el ejercicio de los derechos.

En conclusión, el investigador asume a los y las ciudadanas de los Montes de María como unas personas presas del clientelismo, la corrupción, la fragilidad del Estado y la ineficiencia de las instituciones, las cuales sólo promueven espacios de participación cuando necesitan legitimar decisiones ya tomadas como por ejemplo los planes de desarrollo. Advierte Daniels (2014) que algunos de los factores que limitan la participación política en Montes de María son la persistencia del clientelismo político, la falta de educación y algunos factores provenientes de reformas políticas que conlleva a que no haya una rigurosidad en la entrega de avales, carencia de estructuras en los partidos políticos alternativos, captación de los partidos políticos tradicionales, entre otros.

Pese a esto, cabe destacar una serie de espacios tanto generados de forma autónoma en los municipios de la subregión, así como otros creados desde la institucionalidad estatal. Un ejemplo del primer caso es la Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María (MIC), que es una iniciativa ciudadana que nace en 2011 como un espacio para el diálogo y la concertación sobre asuntos territoriales claves, entre organizaciones sociales, la institucionalidad pública y sector

privado. En ella participan aproximadamente 150 organizaciones sociales de los Montes de María que representan distintos grupos poblacionales del territorio (indígenas, afrodescendientes, mujeres y jóvenes, principalmente). Sus ejes de acción se relacionan con: i) territorios interculturales, modelos de desarrollo rural y políticas de acceso a tierra; ii) medio ambiente y los recursos naturales; y iii) educación, investigación e innovación tecnológica, comunicación y cultura.

Este espacio se caracteriza por tener una dinámica abierta, democrática y participativa por lo que cada miembro puede exponer sus ideas en el marco de la agenda propuesta y conjuntamente identificar posibles soluciones frente a las necesidades del territorio. Uno de los principales resultados del espacio ha sido el fortalecimiento de las organizaciones participantes. Este fortalecimiento se expresa en el aumento del nivel de las discusiones en términos de políticas públicas y en mejores capacidades para la concertación con alcaldes, gobernadores, funcionarios públicos y empresas con intereses en el territorio, si bien las respuestas de estos sectores a las demandas de la MIC sean mixtas.

La MIC es una plataforma que recoge la trayectoria organizativa de los Montes de María, a la vez que incorpora otras organizaciones. Respecto a lo primero, es importante señalar que la Mesa arrancó gracias a ciertos liderazgos que ya tenían adelantados procesos de fortalecimiento de organizaciones o de interlocución con la institucionalidad pública, principalmente: el proceso de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-ANUC que se venía reactivando en los municipios de María la Baja y Zambrano; las organizaciones de víctimas que venían impulsando procesos de reparación colectiva, y las comunidades indígenas y afrodescendientes del territorio. Algunos de estos liderazgos, en particular la ANUC, adicionalmente, hacen parte de otras

plataformas sociales como el Espacio Regional de Construcción de Paz, y la Caminata Pacífica de Alta Montaña

Respecto a otras organizaciones que se han vinculado al proceso y que hoy constituyen la MIC, se encuentran: En primer lugar, organizaciones veredales de María la Baja y Zambrano vinculadas a la Corporación Desarrollo Solidario. En segundo lugar, en El Carmen de Bolívar, el Comité Pacífico y de Reconciliación de la zona alta, En la cabecera del mismo municipio, el colectivo de comunicaciones de los Montes de María y la ONG Sembrando Paz. Y en su zona baja, la Mesa de Víctimas del Carmen de Bolívar.

Finalmente, la Mesa viene también reflexionando desde el año 2015 sobre la participación de las mujeres y en el 2016 realizó el primer encuentro de mujeres de Montes de María, donde se analizaron las propuestas de la MIC en clave de género. Asimismo, el porcentaje de población juvenil, entendida como menores de 20 años, en los municipios de la región (40% en promedio) también es un tema de reflexión y acción por parte de la MIC.

De la MIC también cabe destacar su creciente interlocución con la institucionalidad pública nacional y local, como ejemplo se tiene, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. La interacción con las autoridades de los municipios, por otra parte, presenta mayores dificultades y desconfianzas. Los líderes de la Mesa dan poco crédito a los espacios de participación impulsados por las autoridades locales, la mayoría de ellos definidos por leyes nacionales, y aun cuando hacen parte de algunos de ellos (por ejemplo, las Mesas de Víctimas o los Consejos de Planeación) señalan que, en general, se trata de espacios

cooptados y poco efectivos. A su vez, distintas administraciones desconocen los espacios auto-gestionados como la MIC, y en consecuencia no establecen compromisos serios con la misma.

Así, los líderes sociales del territorio otorgan mayor dinamismo y legitimidad a los espacios de origen comunitario que a las instancias impulsadas por la institucionalidad pública local. Si bien, en los planes de desarrollo municipales se reconocen las temáticas de ordenamiento territorial y de las necesidades de la población, no hay una correlación con la puesta en práctica de políticas que contribuyan a solucionar estas problemáticas.

De otra mano, sobre la participación en el marco de las reglas del juego del aparato estatal, tenemos a los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CJT) y las Mesas Efectivas de Participación de Víctimas (MEP). Desde 2003 se viene presentando un descenso en las cifras de violencia, que coincide con la desmovilización de las AUC, y que, en términos generales, alcanzan sus menores niveles a partir del 2009. Adicionalmente, desde el 2012 se viene poniendo en marcha una serie de dispositivos institucionales para la política de víctimas. Los CJT creados por la ley 1448 del 2011 y las MEP están estipuladas en el artículo 192 de la ley 1448 de 2011, en el cual se señala como deber del Estado garantizar la participación de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento de la ley y los planes, programas y proyectos que las atañen.

La guerra hirió profundamente el tejido social en los montes de maría, y como repercusión de ello gran cantidad de líderes se apartaron de los espacios de participación formales por temor a ser señalados y victimizados. Sin embargo, a partir del decrecimiento en las cifras de violencia, los líderes locales han vuelto a salir a la luz. La MEP en El Carmen de Bolívar es un ejemplo de

cómo los representantes de las víctimas vienen recuperando protagonismo en el territorio y cómo, también, se vienen constituyendo nuevas organizaciones sociales. Respecto a lo primero, se observa que liderazgos históricos y capacitados desde las bases hoy en día ocupan posiciones significativas en el CJT. En términos de la creación de nuevas organizaciones, se resalta en el municipio la experiencia de las mujeres víctimas de violencia sexual del Salado y el grupo de jóvenes provocadores de paz de la Alta Montaña; líderes y organizaciones que hacen parte de la MEP y desde allí han jugado un papel activo en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Acción Territorial (aportando insumos técnicos y recomendaciones), y en instancias como el Consejo Municipal de Planeación, y el CJT.

Pese a que no es su propósito central, esta investigación también busca dar luces sobre cómo los procesos de participación que se realicen para definir las políticas públicas de la paz, contribuyen a la profundización de la democracia, la cual está pensada, para algunos académicos, como una de las grandes promesas del posconflicto. Esta profundización de la democracia pasa por dejar de tener “ciudadanías restringidas” que no participan ni contribuyen en los procesos de tomas de decisiones que se dan en sus territorios por falta de confianza en la institucionalidad y en oposición al centralismo represivo con el que se quieren manejar este tipo de procesos (López, 2016).

La participación ciudadana constituye hoy la meca angular en la construcción de políticas públicas, pues a partir de cómo se desarrolle el proceso para garantizar la participación eficaz y de calidad, se determinará si la política pública tendrá una buena ejecución y mejor aún, una buena aceptación. Si hablamos de posconflicto, el papel de insumo o de mecanismo de la participación

ciudadana (Mezones, 2005) cobra especial relevancia puesto que cada una de las acciones y proyectos que harán parte de dichas políticas públicas están encaminadas a superar altas brechas sociales y a mostrarles a los colombianos y colombianas que el Estado colombiano puede hacerse cargo de sus necesidades, garantizar sus derechos, brindarles seguridad y justicia y hacerse cargo de funciones elementales del Estado como la tributación, sin la intermediación de actores armados.

Pues bien, con este contexto de la participación ciudadana en los Montes de María, analizamos desde cada una de las perspectivas del diseño institucional descrito en el anterior capítulo, la formulación de los PDET en El Carmen de Bolívar y María La Baja.

\*\*\*

### **3.2. Convocando a la Transformación Territorial**

Dentro del diseño recreado por la ART en la subregión de los Montes de María para la formulación de los PDET convocar a las comunidades se convertía en un reto, teniendo en cuenta la importancia de la participación amplia de estas en las instancias creadas para las conversaciones o discusiones que se dieron, en este sentido en palabras de la ART “se utilizaron varias herramientas para hacer efectiva la presencia de las comunidades en dichos espacios”.

#### **3.2.1 Nivel veredal**

Para el caso de María La Baja en esta instancia se destaca que la ART por hacer parte de otros espacios de concertación previos –y paralelos- en el municipio, ya había una identificación previa de actores y de hecho fueron convocados gran parte de ellos en el marco de dichos espacios.

Por su parte, en El Carmen de Bolívar, puntualmente en la Zona Baja, la convocatoria veredal se hizo a través de las alcaldías y se les socializó a las comunidades sobre el proceso de formulación de los PDET, como lo expresó uno de los entrevistados:

Directamente se hicieron las convocatorias por asociaciones, las Juntas de Acciones comunales, llamaron a esa representación y se socializó el tema que se iban a hacer unas juntas de trabajo en cuanto al tema PDET, en cuanto al desarrollo de la zona baja (Actor Comunitario 4, 2020)

De igual forma, en este mismo municipio para la Zona Alta la convocatoria según narra uno de los actores entrevistados fue realizada por veredas, pero se localizó en los corregimientos:

Algunos derechos se vulneraron, como por ejemplo a la logística, en algunos aspectos. Se decía que eran veredales, pero se hizo en el corregimiento y aunque hubo participación de cada una de las veredas, para el caso de nosotros acá en la Alta montaña se nos garantizó toda la logística de participación. (Entrevista Actor Comunitario 5, 2020)

Por otro lado, la ART señala que los mecanismos de convocatoria fueron diversos en los territorios, en concordancia con lo dispuesto en las reglas de juego dispuestas en el diseño institucional sobre el aprovechamiento de todos los medios de comunicación existentes para garantizar la mayor amplitud en esta etapa:

Había un equipo que se encargó de llegar hasta las veredas a cada una de ellas y se entregaron afiches, volantes, se avisaba por la radio que se estaba realizando la reforma rural integral, y los PDET, para que la comunidad supiera; ese equipo tenía la tarea de estar allá, convocando las personas en algunas se hicieron pre asambleas, fue una convocatoria, como un pre alistamiento, todo se hizo con convocatoria pública, todo el que quisiera participar llegaban a las pre asambleas que era una mesa preparatoria. Lo que se realizó con anticipación a la implementación de los espacios prediseñados por la ART. (Entrevista Institucionalidad Pública, El Carmen de Bolívar, 2020)

Cabe señalar, que la convocatoria tanto en El Carmen de Bolívar como en María la Baja fue “integral” dado que se garantizó a los convocados el transporte hasta el lugar de encuentro, la alimentación el hospedaje si hubiera lugar:

“[...] hubo refrigerio y esfuerzos de la comunidad y nos apoyaron con el transporte, y eso es maravilloso que hay personas que también se destacan [además de los líderes] también saben de las necesidades, algo que no estaban de acuerdo se discutía en las mesas” (Entrevista – Actor comunitario 4, 2020)

En cuanto a la etapa de reconocimiento del territorio por parte del equipo facilitador de la ART se señala que la entidad llegó a las veredas con el conocimiento previo y cómo se debía trabajar de acuerdo con el contexto. En El Carmen de Bolívar, por ejemplo, la persona encargada de liderar el proceso PDET en las veredas era la personera del municipio por lo que conocía de antemano la realidad de las comunidades y en su labor, como lo expresa el entrevistado, “es una mujer comprometida con todos los problemas que afectan a la Zona” (Entrevista - Actor



comunitario 4, 2020). Sumado a esto, los delegados para la ART eran de la zona de trabajo así que además de conocer los territorios tenían identificados y habían trabajado antes con los líderes de estas comunidades.

### **3.2.2. Nivel Municipal**

En lo correspondiente a este nivel se tiene la percepción de algunos entrevistados que observaron los espacios y que encontraron un poco la dificultad en hacer un proceso más amplio en donde las convocatorias hubieran sido de varias jornadas.

Por ejemplo, en algunos municipios las convocatorias se centraron en ciertos sectores como las Mesas Municipales de Víctimas, las Juntas de Acción Comunal y la utilización de las fuentes oficiales de información de bases de datos, lo que les deja la sensación de que no se buscó la articulación con lo que se encontraba en el territorio, al respecto la Corporación Viva la Ciudadanía (2018) afirma que “Para mitigar esta dificultad podría recurrirse a redes locales de organizaciones, mayor articulación con instituciones locales, elaboración de mapeos de los actores territoriales, generar acuerdos regionales con las autoridades étnicas, así como la participación de todos los sectores”, que incluyen claramente a la sociedad civil, las mujeres y la academia vinculados todos al trabajo en la región de intervención. En este sentido un actor comunitario relata:

En términos de convocatoria, la mayoría tomaron la base de datos que están en los municipios, en las oficinas de víctimas y en las UMATAS, es decir los registros oficiales-institucionales que hacen parte de las mesas de víctimas y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y existen muchas organizaciones que no hacen parte de estos espacios y que no participaron,

entonces en ese tema de convocatoria faltó más información perifonear a las comunidades, que las comunidades conocieran en qué consistía el PDET y entonces se sectorizó y terminó participando las comunidades que estaban en la base de datos de las alcaldías. (Entrevista – Actor Comunitario 1, María La Baja, 2019)

Lo planteado arriba, queda claro con lo expuesto en la siguiente cita en la que podemos denotar como la ART pedía apoyo a las Mesas Municipales de víctimas para la consecución de la convocatoria de los líderes que asistirían a los espacios prediseñados:

En el ejercicio de los PDET, se hizo un buen ejercicio desde las bases, desde lo rural, y digamos que a nosotros nos pidieron apoyo para contactar a líderes significativos, y líderes que tuvieran bagaje, entregamos los listados, los llamaron y la gente empezó a participar, mucha gente de la que articula con la mesa nos comentaron como se estaba realizando, la forma como lo hicieron, es la idea de priorizar problemas y plantear soluciones, y creo que si así lo concibieron en Cuba, o lo hicieron pensando como si estuvieran sentados los campesinos formulándolo. (Entrevista Actor Comunitario 2, El Carmen de Bolívar, 2019)

Por su parte, la representación de las veredas estuvo a cargo de los líderes elegidos para cada núcleo y que se escogieron por un mecanismo de votación determinado por “fichas”, posteriormente a través de llamadas directas se les comunicó con anticipación las fechas y lugares de encuentro para la instancia municipal:

Se hicieron unas elecciones en el Carmen de Bolívar, por sujetos y por representación, y mucha gente eligió los representantes que quedaron en el tema veredal [...] Se escogieron cuatro

de la zona alta, de la zona baja fueron tres o cuatro ... de todas las zonas se fueron eligiendo; a través de fichas y votaciones. Por ejemplo, yo dentro del municipio represento por parte del sujeto de reparación Colectiva de El Salado en la zona baja (Entrevista Actor comunitario 4, 2020)

De manera similar a lo ocurrido en el nivel veredal, para esta instancia también la ART buscó asegurar la participación de los delgados, proporcionando las condiciones logísticas de transporte y alimentación: “Nos daban toda la logística, no hubo ningún inconveniente, hubo refrigerio, moderado, pero lo había [...] los recursos, creo que se articulaban: la Alcaldía un presupuesto y también la ART” (Actor comunitario 4, 2020)

### **3.2.3. Nivel sub-regional**

La convocatoria fue menos amplia en relación a lo ocurrido en las instancias anteriores, dado que en este punto se trataba más de un ejercicio de determinar a nivel técnico y presupuestal las iniciativas recogidas, priorizando proyectos para el corto, mediano y largo plazo. La representación de las comunidades estuvo dada por los delegados que se decantaron del nivel municipal elegidos por votación durante las jornadas:

A través de la elección ya quedaba convocada la persona representado ese sujeto y a uno lo llamaban, si [te decían] tú eres el representante por sujeto, ya simplemente tenía que estar pendiente para donde me llamen, me llaman para Sincelejo, para otro lado, para Cartagena y ya yo sé a qué voy (Entrevista -Actor comunitario 4, 2020)

La convocatoria para el nivel subregional tuvo la participación de alrededor de 200 personas entre actores comunitarios, actores instituciones, actores del sector privado y la ART, fue un espacio que se desarrolló en la ciudad de Sincelejo a donde fueron convocados todos los representantes que quedaron elegidos para este nivel.

\*\*\*

### **3.3. Instancias de Participación: las Deliberaciones de los Actores que Participaron**

En el proceso de formulación de los PDET las instancias de participación que se crearon se convierten en la base del diseño institucional en términos de determinar la calidad de dicha participación por parte de los actores, teniendo en cuenta que son por regla el espacio donde se dieron las deliberaciones con las cuales se construyeron por pilares y las iniciativas que quedaron consignadas en el PATR. Por lo anterior, en este aparte describiremos por cada una de las fases la participación, contrastando lo determinado por la ART y la visión de los demás actores frente al mismo.

#### **3.3.1. Nivel veredal**

En primer lugar, la fase veredal, que se constituye en la más amplia y con mayor participación de las comunidades, implicó según planteó la ART su llegada a las veredas, la explicación clara sobre que eran los PDET y el punto 1 del Acuerdo “La Reforma Rural Integral”, como primer paso para hacer público el proceso y poder concertar con las comunidades en el territorio, para que ellos pudiesen participar en esa socialización. Ahora bien, una vez las personas tenían el conocimiento claro sobre la participación del espacio la ART manifiesta:

Se realizaba la Nucleación más que todo por temas logísticos, en donde se agrupaban varias veredas, para que les quedara cerca a todos y allí se realizaba una pre asamblea, en la cual se tenía en cuenta la actividad de oportunidades y problemáticas, y las iniciativas claves que salían de éstas, desarrollándose 8 mesas por cada pre asamblea, una por cada pilar, a las que asistieron entre 200 y 300 personas; al final de la socialización ellos eligieron una persona que podrían representarlos o representar esas iniciativas, entonces fueron saliendo, por ejemplo en el Carmen de Bolívar había 14 núcleos, eran 14 grupos motores que salieran de cada ejercicio veredal que se hizo. (Entrevista – Institucionalidad pública, El Carmen de Bolívar, 2020).

Para el caso de El Carmen de Bolívar, una de estas jornadas de socialización a las comunidades veredales se hizo en el corregimiento de El Salado, donde participaron masivamente las comunidades, las juntas de acción comunal y las distintas organizaciones de los territorios. Otras socializaciones se realizaron en las comunidades de la Alta Montaña, cubriendo ahí las dos zonas más grandes de la parte rural del Carmen de Bolívar y articulando con todas las veredas.

En este sentido, las deliberaciones que se dieron en las pre-asambleas como espacios más amplios y como un ejercicio preparatorio, diseñado para recolectar información valiosa e identificar oportunidades, problemáticas y apuntarles a iniciativas que mejoraran la situación de ese pilar; tuvieron en primer lugar, la dificultad frente a la metodología que se traía por parte de la ART, teniendo en cuenta que ya venía prediseñada y ello significaba que no se concertaría con las comunidades, entonces las condiciones en las que se plantearon las conversaciones en algunos

casos desde la perspectiva de actores claves de la región no fue la indicada, argumentando lo siguiente:

**Cuadro N° 8 Entrevistas sobre la convocatoria**

| Entrevistados                  | Cita   |
|--------------------------------|--|
| Entrevista Actor comunitario 1 | “Inclusive cuando le entregaban la escarapela a las personas ya tenían el nombre y en que mesa iban a trabajar y eso no permitió que muchas personas quedaran libres para ir a otras mesas”.   |
| Entrevista Experto 3           | “En algunos casos las discusiones sobre oportunidades, problemáticas e iniciativas se dieron en contextos en los que las personas que participaban no tenían suficiente conocimiento acerca de los contenidos del Acuerdo Final y, en particular, sobre los temas específicos a los que se refieren los pilares. |

**Fuente:** Entrevistas de la Investigación noviembre, 2019.

Desde ese punto de vista, era de vital importancia que el equipo que guiara cada proceso, orientara a las mesas para que sus participaciones, pudieran enriquecer mucho más la conversación y crear propuestas claras o centradas; por lo que, en cada mesa, correspondiente a casa pilar, había un encargado del quipo facilitador quien orientaba de alguna forma la conversación de los actores. Frente a lo anterior, la ART, planteó “Todo el que quisiera participar llegaba a las pre asambleas y ellos se inscribían en cada uno de los pilares, de acuerdo a la cantidad de personas que habían, se hacía una división de quien quería ir para cada pilar”. En palabras de uno de los entrevistados, para el caso de El Salado, esta labor de las tres jornadas de sesiones se facilitó por que la etapa de alistamiento y relacionamiento con el territorio por parte de la ART se hizo de forma adecuada: “Se socializó bien el tema [...] ya nosotros sabíamos a lo que íbamos, las comunidades sabían a lo que iban; estábamos orientados de lo que se iba a hacer” (Entrevista - Actor comunitario 4, 2020).

En segundo lugar, aunque las asambleas veredales lograron reunir a la gente y que participaran alrededor de unos temas o pilares, el sentir de las comunidades expresado en las entrevistas esta dado hacia las expectativas que se crearon en dicha formulación como lo afirma este líder de la comunidad:

[...]Se hizo un ejercicio bastante interesante en cuanto a la participación efectiva de la gente como tal, pero también siento que en esa participación se crearon falsas expectativas, a las comunidades, que digamos no se debiera hacer de esa forma, se hicieron asambleas veredales, municipales y luego la gran asamblea; en el tema de participación para mi hubo logros significativos e importantísimos, participación de la gente y aceptación, pero quedó el sin sabor de que viene después. [...]Uno entiende que mover un cierto número de personas de un municipio a otro para una asamblea veredal genera costos, pero se debió buscar una metodología donde las comunidades pudieran seguir participando de forma integral y no reducir la participación, porque también se corre el riesgo a cargarle mucha responsabilidad a dos personas de un municipio y luego esas personas tienen que responderle a las comunidades. (Entrevista Actor Comunitario 1, Marialabaja 2019)

### **3.3.2. Nivel municipal**

En este nivel el trabajo correspondió más que todo al análisis de las caracterizaciones e iniciativas que arrojó el nivel veredal. Sin embargo, la forma como se participó en la instancia veredal determinó para los expertos una falta de flexibilidad y mejor adaptación de las deliberaciones, para las comunidades la posibilidad de no plasmar de forma eficiente los temas

propuestos en las iniciativas, lo que implicaba que al llegar a la etapa municipal surgiera la posibilidad de ser adaptado mucho más a la visión de los otros actores que hacían parte del proceso, como el sector privado y la institucionalidad, restando importancia a los temas que son vitales en el territorio, por ejemplo el uso del suelo, la economía de subsistencia o la proyección del territorio para la gente.

En el caso del municipio de María la baja la asistencia de los palmicultores que estuvieron en las instancias veredal y municipal, estuvo encarnada en los campesinos de las mismas comunidades pero con intereses desde el sector privado, lo que supondría para ellos, un conflicto y la percepción de que son intereses contrapuestos debido a que las comunidades están planteando en los PDET un modelo de desarrollo propio, significando según los actores que la ART “Tomo con más fuerza la idea de la agroindustria y con mucho menos fuerza el modelo de la producción diversificada de las comunidades y eso genera discrepancia y controversia en las comunidades” (Entrevista – Actor Comunitario 1, María la Baja, 2019).

Así mismo, la ART determinó de forma inamovible la información que se había generado en las asambleas veredales para ser trabajadas en las otras dos instancias siguientes, como se narra a continuación:

**Cuadro N° 9 Entrevistas sobre Asambleas Municipales**

| Entrevistados   | Cita  |
|---|---|
| Entrevista – Actor Comunitario 2 el Carmen de Bolívar, 2019 | Nosotros participamos en la segunda fase, y nos dijeron que no podíamos cambiar lo que habían hecho las bases, queríamos darle una mejor argumentación, pero encontramos cosas muy incipientes, propuestas muy abiertas, el trabajo en sí de la compilación de las propuestas no me gustó, porque por más que |



|  |   |
|--|---|
|  | yo quiera respetar lo que plantearon las bases yo no puedo dejar algo tan vacío y se supone que los contratan como asesor como apoyo, no es para dejar lo que ellos quieran eso es estar en un error. |
|--|---|

**Fuente:** Elaboración propia de las investigadoras, diciembre 2019.

En esa instancia municipal se hicieron entonces tres ejercicios que fueron: revisar la visión, el diagnóstico y la cualificación de las iniciativas, para construir una visión a 10 años del territorio y firmar los pactos municipales, y luego llegar a la instancia subregional donde se construyó el Plan de Acción para la Transformación Regional PATR.

### **3.3.3. Nivel subregional**

Finalmente, para este nivel, el debate estuvo orientado a determinar las iniciativas que quedarían plasmadas en el PATR, de hecho, el número de jornadas se redujo de tres a solo dos. Dado que en este espacio confluían actores externos a la comunidad y eran los principales veedores que estos planes estuvieran acorde con la planificación presupuestal, el riesgo de adaptar las visiones, expectativas y necesidades de la comunidad a la oferta institucional era más alto. Sobre el nivel de modificación de las iniciativas se afirma:

[...] Había unos alcaldes que nos apoyaban, había otros que querían cambiar algunas cosas, pero había respeto a las comunidades, a los representantes de cada zona, nosotros decíamos No [...] La voz de nosotros estaba porque la representación era grande y la hacíamos respetar (Entrevista – Actor comunitario 4, 2020)

Asimismo, se expone que:

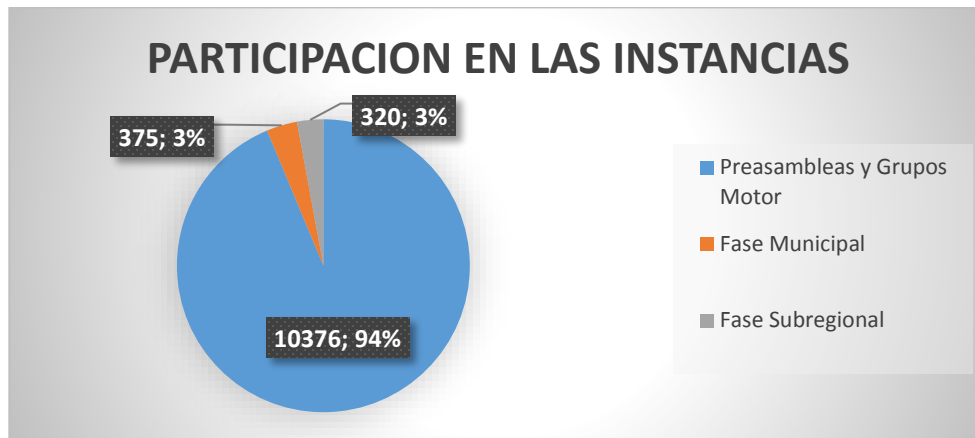
[...] había unos sinsabores, “que no hay plata”, lo que se decía era que “no había plata pa’ pedir”, que no contábamos con esto, que contábamos con tantos millones y ahí se centralizaba más la cuestión, tenía que ser algo como a largo plazo, para este año esto y para el otro esto [...] La gente salía con dudas “nosotros tanto trabajar para salimos con esto” (Entrevista - Actor comunitario 4, 2020)

La percepción general al final de esta instancia era una suerte de satisfacción por haber tenido un espacio tan amplio de deliberación y participación sin precedentes en la subregión, por haber logrado que pese a los diversos contextos de guerra y postconflicto que tuvieron lugar en los municipios y veredas de Los Montes de María, se hiciera un trabajo articulado para crear una sola visión de paz territorial; sin embargo, la incertidumbre sobre lo que vendría posteriormente estaría ampliamente marcada por la desconfianza histórica que hay hacia el aparato estatal, con un largo prontuario de promesas no cumplidas.

\*\*\*

En la siguiente grafica podemos determinar un aproximado del número de personas que participaron en las diferentes instancias para la subregión.

**Grafica N° 8 Participación de las comunidades en las diferentes fases de formulación de los PDET**



**Fuente:** elaboración propia con base en los datos del PATR de la Subregión de los Montes de María de la Agencia de Renovación del Territorio.

La anterior gráfica, nos muestra que la participación de las comunidades se fue reduciendo, por ejemplo, se pasó de tener alrededor de 300 a 400 personas por núcleos veredales a 15 delegados por la comunidad en los grupos motor, en el nivel municipal a 8 y en el nivel regional bajó a 2; ello implica según la ART que los espacios municipal y subregional son instancias para organizar y cualificar las iniciativas recopiladas por los relatores en los ejercicios anteriores, en articulación con el sector privado, la institucionalidad pública y demás actores determinados en el diseño de la ART, lo que podría mostrar un mayor direccionamiento en las iniciativas o en los diferentes proyectos consignados en el PMRT y en el PATR; teniendo en cuenta que:

Había que organizar las iniciativas que se traían con la institucionalidad, como se tenía presencia de un moderador, y había iniciativas que se tenían la necesidad de que se organizara mucho más la idea, y el rol que jugó la institucionalidad como el director de la UMATA con su equipo, EL ICBF, entre otros, todas esas entidades con sus equipos, tenían como objetivo verificar la viabilidad de cada una de esas iniciativas para orientar el ejercicio y solucionar o mitigar las

problemáticas, por ejemplo a veces la comunidad sugería que se realice un puesto de salud por cada vereda, pero resulta que para hacer eso habría que cambiar el sistema de salud pública, había que orientar el ejercicio y decirles que la mejora del servicio de la salud se podía solucionar de esta manera y no como se está proponiendo, es decir hacer que las iniciativas fueran viables.(Entrevista-Institucionalidad ART, El Carmen de Bolívar, 2020)

### **3.4. El Papel de los Actores en las Instancias de Participación**

La participación de los diferentes actores determinados en el diseño institucional de los PDET, estuvo enmarcada por entender las reglas de juego dispuestas para que estos se articularan en las diferentes instancias, lo que resulta claro de concebir si nos ubicamos en las fases veredal, municipal y subregional. En este aparte nos centraremos entonces en estudiar el papel de los actores teniendo en cuenta su intervención en cada una de las fases, pero también lo contrastaremos con la visión que se tiene por parte de los que hicieron observación, análisis y participación en los diferentes espacios.

Para iniciar este análisis, mostraremos en el cuadro a continuación como estuvo definida la participación en cada fase y quienes asistieron, teniendo en cuenta los relatos escuchados y el documento final del Plan de Acción para la Transformación Regional PATR de la Subregión de los Montes de María.

**Cuadro N° 11 Participación de los actores en las Instancias creadas por la ART**

| <b>INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN</b> | <b>FASES</b>  | <b>ACTORES QUE PARTICIPARON</b>  |
|------------------------------------|---|--|
| <b>VEREDAL</b>                     | PRE-ASAMBLEA COMUNITARIA  | REPRESENTANTES DE TODAS LAS VEREDAS DEL NÚCLEO<br>AUTORIDADES PROPIAS DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS CON RECONOCIMIENTO FORMAL Y LEGÍTIMO<br>JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL<br>JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES<br>ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y SOCIALES DE LOS DIVERSOS ACTORES POBLACIONES DEL TERRITORIO |
|                                    | TALLER DE ANÁLISIS SITUACIONAL CON DELEGADOS VEREDALES (GRUPOS MOTOR) | ALCALDÍAS MUNICIPALES<br>MESAS DE VICTIMAS<br>JUNTAS DE ACCION COMUNAL<br>ORGANIZACIONES SOCIALES  |
|                                    | ASAMBLEA COMUNITARIA  |  |
| <b>MUNICIPAL</b>                   | PRE-ALISTAMIENTO  | ALCALDÍAS MUNICIPALES  |
|                                    | PRE-COMISIÓN MUNICIPAL  | Mujeres. VICTIMAS Y SUJETOS DE REPARACIÓN  |
|                                    | COMISIÓN MUNICIPAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA                        | COLECTIVA, JOVENES, POBLACIÓN LGBTI, ORGANIZACIONES PRODUCTIVAS Y ÉTNICAS, ADMINISTRACIONES MUNICIPALES, INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES<br>DELEGADOS DEL SECTOR PRIVADO LOCAL<br>DELEGADOS DEL CONCEJO MUNICIPAL<br>ACADEMICOS<br>ENTIDADES DE COOPERACION                   |
| <b>SUB-REGIONAL</b>                | PRE-ALISTAMIENTO  | DELEGADOS DEL SECTOR PRIVADO LOCAL Y NACIONAL<br>ALCALDÍAS MUNICIPALES   |

|  |  |    |  |
|--|--|----|--|
|  | PRE-COMISIÓN<br>SUBREGIONAL                            | DE | GOBERNACIONES DE BOLIVAR Y<br>SUCRE DELEGADOS COMUNITARIOS<br>PARA EL CONTROL SOCIAL Y<br>RENDICION DE CUENTAS 8 POR<br>MUNICIPIOS |
|  | COMISIÓN<br>SUBREGIONAL<br>PLANEACIÓN<br>PARTICIPATIVA |    | MESAS DE VICTIMAS MUNICIPALES Y<br>SUJETOS DE REPARACION COLECTIVA<br>4 POR MUNICIPIOS<br>DELEGADOS ETNICOS                        |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Información de las Entrevistas y del PATR de la Subregión de los Montes de María.

Encontramos con esta investigación que existe una clara concordancia entre lo diseñado por la ART en términos de participación en las diferentes instancias y lo que se desarrolló en cada una de ellas en la puesta en marcha del diseño para la formulación de los PDET, lo anterior, implica que estos actores participaron de acuerdo a como la ART lo había visionado y presupuestado.

### **3.4.1 Nivel veredal**

En primer lugar, para el caso de la fase veredal en la mayoría de los municipios la participación fue comunitaria y de la institucionalidad (ART) como estaba prevista en el diseño, adicional a ello, algunas organizaciones sociales y observadores del proceso tanto académicos como investigadores estuvieron acompañando los espacios; sin embargo, el trabajo estuvo desarrollado en su base principal por la comunidad y la ART. En estos debates, la labor de los líderes estuvo orientada también a moderar entre los demás miembros de la comunidad, en palabras de uno de los entrevistados para los núcleos veredales de El Carmen de Bolívar.

### **3.4.2. Nivel municipal**

En segundo lugar, en la fase municipal, también se cumplió con la estructura de la ART, dado que los entes territoriales, y alguna parte del sector público participaron, lo importante es entender en que forma participaron las administraciones municipales en el proceso, qué papel asumieron, por ejemplo, la tarea de retroalimentación de la información y además de apoyar con recursos para la participación, la disposición mostrada en torno a escuchar las problemáticas y viabilizar las iniciativas. En este sentido encontramos la experiencia de un líder participante en el municipio de El Carmen de Bolívar quien afirma:

El alcalde participó, mostró disposición, pero hay que tener en cuenta cual es el interés que tienen o la visión con la que participan, porque la implementación de los planes tiene que pasar por los municipios, los alcaldes los alcanzamos a ver en las reuniones que se hicieron en los contratos paz, y se estaban visionando los PDET como una forma de manejo de recursos, mas no como una forma de mejorar la calidad de vida de las comunidades participantes, en ese sentido se genera una incertidumbre hacia las alcaldías porque ya se sabe que los recursos de los PDET llegaran a las administraciones municipales. Por otro lado, Nosotros en los que pudimos participar, en los espacios de pacto municipal y pacto regional, los funcionarios lograron revolve con nosotros, si esto fue pensado desde la ART o desde la Habana es un muy buen ejercicio. (Entrevista – Actor Comunitario 2, El Carmen de Bolívar, 2019)

Hay sin embargo, una percepción contrastante de un Líder de El Salado, que señala que aunque en este nivel se incluyeron otros actores: el equipo de la ART, representantes de las Mesas de Víctimas, delegados de alcaldías municipales y gobernaciones, algunas ONG –como la Fundación Abriendo Caminos-estos actores externos a las comunidades jugaron un papel mayormente de moderación de los debates, haciendo trabajo de análisis más complejo, para

determinar lo que iba a quedar y lo que no, dado que en muchas ocasiones las propuestas eran repetitivas. En su testimonio asegura que estos actores “no robaron tiempo” de los delegados de las veredas y municipios: “La labor de cada representante se respetaba [...] que lo que se plasme lo modifiquen ya son cosas independientes [...] Si yo trabajo un plan con la representación –de las zonas- pero después lo modifíco, ya no es lo mismo”. (Entrevista Actor Comunitario 5, 2020)

### **3.4.3. Nivel subregional**

En tercer lugar, en la fase subregional participaron el equipo de la ART, representantes de gobernaciones y alcaldías, delegados de todas las asociaciones de los Montes de María, los delegados seleccionados por cada núcleo y el sector privado, cumpliéndose también con el diseño de la ART, quienes describen que los sectores privados su participación eran de vital importancia en los espacios municipal y regional, afirmando que:

Una de las fuentes de financiación del PDET es obras por impuesto, donde una empresa está pagando en impuestos una cantidad de dinero y esa empresa identifica que en uno de los municipios PDET hay un proyecto estructurado para arreglar una escuela, el proceso es mirar cual es beneficio que obtiene la empresa por ejecutar esa obra, por eso se realizó la invitación a sectores privados. (Entrevista-Institucionalidad ART, El Carmen de Bolívar, 2020)

Así mismo, la ART precisa que enriqueció el pacto subregional PATR, con acciones adicionales en las cuales generó ciertos aliados estratégicos como un comité de colectivos y asociaciones que tuvieran incidencia en los municipios y que apoyaran el desarrollo de las comunidades; lo anterior, podría ser beneficioso para los territorios, pero también dejar la



sensación de los intereses subyacentes a esas alianzas estratégicas en términos de recurso y proyectos para ejecutar

\*\*\*

En definitiva, los actores comunitarios entrevistados y los expertos que observaron dejaron ver sus preocupaciones en cuanto las propuestas que quedaron, a los recursos para la ejecución de los PDET a la participación del sector privado y el nivel nacional y regional planteando lo siguiente:

**Cuadro N° 12 Entrevistas sobre propuestas y ejecución de Recursos**

| Entrevistados                    | Cita   |
|----------------------------------|--|
| Entrevista – Actor Comunitario 1 | Lo que nos planteó la ART es que el sector privado entraría en la fase de implementación porque el que pone la plata pone las condiciones y no hemos visto la participación real de lo que salió en los PDET en los territorios.   |
| Entrevista – Actor Comunitario 2 | Pero hay que ver es los niveles de los que lo están ejecutando, porque si las personas que los dirigen tienen un buen nivel, obviamente van a potenciar lo que la gente trae, cuando nos sentábamos en los espacios, si las personas traían buenas propuestas los mochaban, porque tenían un interés politiquero y coyuntural, más que en el territorio.   |
| Entrevista – Experto 1           | yo creo que hay un punto clave y es que la ART todavía considera que de los PATR son algo de ellos, pero una cosa que sucedió en muchas regiones desafortunadamente en realidad es que son muchos actores territoriales los que están diciendo el PDET no es algo mío. Entonces, por ejemplo, cuando estaba firmando el pacto en Buenaventura y nosotros estábamos allá, y la ART les decía no nosotros no podemos dejar un determinado proyecto en el PATR ahí porque después no lo vamos a poder hacer, pero los que estaban allá todos los promotores es ese proyecto decían “Dejémoslo ahí porque nosotros, después vamos y lo gestionamos”. |

**Fuente:** Entrevistas de la Investigación. 2019

### **3.5. Metodología para la participación**

#### **3.5.1. Los pilares**

El trabajo por pilares para la recolección de información y generación de las iniciativas ha sido discutido desde diferentes puntos de vista, en este sentido la ART planteó que cómo metodología de trabajo los 8 pilares significaban la forma más práctica de socializar los temas propuestos por cada uno, y que así mismo, se sectorizaran las deliberaciones que los llevarían a obtener la información necesaria como insumo para éstos, en palabras de la Agencia de Renovación del Territorio “este diseño encajaba claramente con los objetivos creados en las discusiones para cada instancia de participación”. (Entrevista Institucionalidad Publica-ART, El Carmen de Bolívar, 2020)

Adicionalmente, en la parte operativa del ejercicio la ART se encargaba en el mayor de los casos solo de explicar cada uno de los pilares y la ruta metodológica, pero no concibieron que en el desarrollo del ejercicio también hubiese sido clave una mejor estrategia para los pilares, en la cual se pudiesen adaptar al contexto y entender que había momentos en los se podía trabajar con el diseño no predeterminado.

Lo anterior nos lleva a dos posiciones; en primer lugar, que la ART en cumplimiento de sus reglas de juego aseguró el ejercicio por pilares, en segundo lugar, que se pudiese ir modificando en cierta forma el mecanismo determinado, teniendo en cuenta los contextos en los que se dio la participación, “...Esto se hubiese podido atenuar fortaleciendo los dispositivos pedagógicos y

comunicativos que se emplean, desde la convocatoria, hasta los procesos de alistamiento” (Jaramillo,2018)

Desde esta misma perspectiva algunos expertos y participantes consultados, consideraron que la Agencia de Renovación del Territorio fue hermética desde el principio con el diseño pues el lenguaje de interlocución para que las reflexiones se desarrollaran y la estrategia debía ser clara, entendiendo el contexto sobre el que se situaba la participación de las comunidades. Esto es lo que argumenta uno de los expertos entrevistados:

Yo creo por ejemplo que la conversación por pilares fue un error, porque ya se había logrado hacer un ejercicio de participación territorial, por veredas que a mí me parecía una muy buena Estrategia, entonces tocó volver a pensar en los sectores como la vivienda o la educación, consideró que incluso fue muy confuso para la gente, que significaba estar en una mesa o en la otra, creo que si se hubiera podido trabajar de una manera diferente porque no es que en los territorios no tuvieran una reflexión sobre qué se debía hacer y las iniciativas para proponer, sino que los pilares se trabajaran en una fase siguiente y considero que el resultado obtenido habría sido mejor; y es que además si uno se pone ahora a ver los PATR, los pilares son sólo un asunto de organización, pero realmente no es que haber hecho la reflexión por mesas haya sido la Respuesta más efectiva a dinámicas territoriales. (Entrevista –Experto 1)

Para los actores de la comunidad que consultamos también la metodología aplicada por la ART, frente a la forma como se tomaban las iniciativas por pilares, implicó un problema debido a que no entendieron el lenguaje de las comunidades, generando en palabras de estos “una Acción con Daño”.

Ahora bien, según el relato de uno de los entrevistados el trabajo por pilares tuvo algunas dificultades que se fueron mejorando o articulando con la ART en medio del proceso, y que además significó cierta autonomía de los actores que participaban, como lo muestra el siguiente relato:

Fue un tanto complicado el trabajo por pilares, por ello deliberamos como núcleos autónomamente y las llevamos a socializar con la ART y la Institucionalidad y nos dieron la razón el algunos casos, creo fue algo que la ART dejó como piloto, para las demás instancias y deliberaciones. (Entrevista Actor Comunitario 5, 2020)

En el caso de la atapa Subregional, trabajar por pilares implicó conocimiento en los temas que trataban y ayuda mutua, entre los actores comunitarios principalmente para dejar claridad sobre temas:

Había una o dos personas en el grupo y eran líderes, uno de ellos era étnico, impulsando el tema de hidrocarburos, venían con ese chip, para hacerlo democrático nos fuimos a votación y ellos sacaron solo dos votos, eso fue algo que marco ese evento, lo que no nos gusto fue la ausencia de los gobernadores de los dos departamentos en la Firma del Pacto para la Transformación Regional. (Entrevista Actor Comunitario 5, 2020)

A continuación, se presenta un cuadro realizado por el Grupo Regional de Memoria Histórica de la Universidad Tecnológica de Bolívar, en el cual se muestran las iniciativas más frecuentes en los 15 pactos comunitarios desarrollados para la formulación de los PDET en la subregión de los Montes de María, con la que se denota como lo plantea Abitbol (2018) “Una

visión territorial marcada por una producción alimentaria agroecológica y sostenible basada en la innovación social articulada a las tradiciones”. Además, plantearon que los procesos de transformación y comercialización tengan como prioridad la seguridad y la soberanía alimentarias.

### Cuadro N° 13 Iniciativas más frecuentes en los pactos comunitarios

#### Iniciativas más Frecuentes entre los Pactos Comunitarios de los 15 Municipios PDET de los Montes de María

| Educación   | Infraestructura                      | Tierra   | Economía  | Reconciliation  | Salud                                 | Alimentación   | Vivienda y Agua   |
|---|--------------------------------------|--|---|---|---------------------------------------|--|---|
| Universidad Rural   | Sistemas de Riego                    | Reforestación y Protección Ambiental                     | Sistemas de Captación de Agua   | Memoria Histórica   | Jornadas de Atención en Salud Rurales | Programas y Proyectos de Seguridad Alimentaria   | Proyectos de Mejoramiento de Vivienda Rural                         |
| Garantías de Alimentación, Transporte y Materiales Escolares      | Electricidad y Energías Alternativas | Titulación y Formalización de Tierras                    | Asistencia Técnica Agropecuaria   | Medios Comunitarios (esp. Radio y TV)   | Programas de Prevención y Promoción   | Ampliar Programas de Alimentación para Niños, Jóvenes, Adultos Mayores, Discapacitados | Subsidios y Préstamos para Construcción de Vivienda                 |
| Nombramiento de Maestros y Personal                               | Centros de Acopio                    | Adjudicación de Tierras del Estado a Familias Campesinas | Proyectos Agropecuarios para Mujeres                                    | Reparación Integral de las Víctimas   | Botiquines de Primeros Auxilios       | Bancos de Semillas   | Participar en Programas del Ministerio de Vivienda                  |
| Equipos Técnicos, Bibliotecas, Laboratorios, Salas de Informática | Pozos y Reservorios de Agua          | Capacitación en Legislación de Restitución de Tierras    | Bancos de Semillas  | Programación de Eventos y Construcción de Espacios, Culturales y Comunitarios | Ambulancias                           | Capacitación en Seguridad Alimentaria  | Titulación y Formalización de Predios para Construcción de Vivienda |
| Construcción y Mejoramiento de Sedes Educativas                   | Vías Terciarias                      | Creación y Delimitación de Reservas Naturales            | Préstamos, Subsidios y Seguros de Cosecha para Productores de Alimentos | Seguridad para las Comunidades y los Líderes Sociales                         | Farmacias Adecuadamente Dotadas       | Creación de Mercados Campesinos en las Comunidades                                     | Adquisición de Predios para Construcción de Vivienda                |

Grupo Regional de Memoria Histórica, Universidad Tecnológica de Bolívar

Sobre estas iniciativas y en el caso de El Carmen de Bolívar el pilar de reconciliación ocupó un lugar central “El tema de reconciliación y no repetición fueron temas que se llevaron y fueron candentes... el perdón”; sin embargo, de forma general “[...] No quedó un solo tema que no se tocara: cada mesa tenía un representante que hablara sobre todas las necesidades que se tienen en la zona, porque es una zona muy golpeada y no queríamos que se repitiera nuevamente” (Entrevista Actor Comunitario 4, 2020)

### **3.5.2. La información, los Funcionarios y El Contexto: Entre la Incertidumbre y la Claridad**

Uno de los elementos fundamentales cuando se habla de la participación, es la coherencia que debe existir entre lo que se hace en el ejercicio participativo y lo que queda plasmado en el proceso de recopilación de la información y la consolidación de las iniciativas; pues ello, muestra la claridad con la que la gente participó, pero, asimismo, la tendencia a ser veraces y ecuanímenes al momento de consignar las problemáticas y las soluciones priorizadas desde las dificultades estimadas en las intervenciones del territorio. Todo lo anterior, lo articulamos con el análisis de los funcionarios de la ART que facilitaron o mejor aún guiaron el desarrollo de los espacios a través de las relatorías en las mesas por pilares y sobre la pregunta ¿Que tan acertada fueron las deliberaciones teniendo en cuenta el contexto de la subregión de los Montes de María?

#### **3.5.2.1. Nivel Veredal**

En principio es importante resaltar que, en el desarrollo del proceso de participación, el diseño institucional predeterminado por la ART planteó un equipo de 3 personas, las cuales resultaba que no eran suficientes algunas veces para realizar un espacio o instancia como la veredal que implicaba tener 300 personas por lo menos en cada ejercicio, para lo cual se apoyaba con un equipo local de Montes de María, que en muchos casos venían de El Carmen de Bolívar, San Jacinto, entre otros.

Dentro de lo analizado en las entrevistas a la ART encontramos que la información era diligenciada por los relatores de este equipo institucional arriba mencionado, hacían ajustes a la redacción para que se entendiera mucho mejor las ideas, debido a que ese era el trabajo de los facilitadores y además orientar el objetivo de cada pilar, lo que se puede ver claramente en el siguiente relato:

Se trató de tener la información de primera mano y se hacía un ajuste en la redacción para que se entendiera más la idea, ese era el trabajo del facilitador, encontrar cuáles eran los retos, tampoco era realizar un ejercicio sin direccionamiento, y que la gente perdiera el tiempo, entonces la persona que estaba en cada mesa tenía conocimiento en el tema y conocía su viabilidad. (Entrevista – Institucionalidad ART, El Carmen de Bolívar, 2020)

Frente a lo anterior, la ART argumenta que como las ideas había que convertirlas en iniciativas y cualificar las deliberaciones para que quedaran plasmadas claramente en las relatorías, esa era la razón por la cual las personas no encontraban lo que ellos decían o planteaban de la misma forma, desde este punto de vista, se genera una discusión interesante desde los actores con los cuales se hizo el análisis de esta investigación, debido a que las



posiciones difieren en cuanto al tema de los funcionarios que va directamente ligado al tratamiento de la información. Por un lado, los actores comunitarios y algunos expertos esbozan el error en cuanto a los funcionarios escogidos para el direccionamiento de los espacios, como lo detallamos en el siguiente cuadro algunas visiones contrastan:

**Cuadro N° 14 los Funcionarios y la Información**

| Entrevistados                       | Cita   |
|-------------------------------------|--|
| Entrevista –<br>Actor Comunitario 1 | <p>Vinieron muchos funcionarios de afuera que no conocían el lenguaje de las comunidades de la región, no quiero decir con esto que nosotros no supiéramos hablar y no supiéramos lo que queremos, pero cuando llega un funcionario de otra parte del país estos interpretan las cosas de otra manera y queda redactado de otra manera, así que cuando fuimos a leer las actas tuvimos muchos inconvenientes por esto, porque la forma de redacción fue diferente.</p>   |
| Entrevista –<br>Actor Comunitario 2 | <p>Cuando uno se paraba frente a los funcionarios ellos decían eso no Salió, considero que había funcionarios que no conocían el territorio y que estaban meramente por obtener la ganancia, escogidos por política, llegaron a hacer unos tallercitos en los territorios, porque hubo participación de la gente, pero faltó el complemento de lo institucional, que si traían la visión de lo acordado debían guiar a las comunidades hacia allá.</p> <p>El asesor no era capaz de inducir las cosas para dejar temas más profundos, no es posible que la gente no haya tomado la recuperación de la economía en una línea. Como es posible que habláramos de 56 iniciativas de memoria y no de proyectos productivos, como en los PDET no queda sino a retazos, es un error de los que asesoraban y tenían el territorio en la cabeza, los de arriba peleaban el aguacate y los de abajo por otros proyectos</p> |
| Entrevista –<br>Actor comunitario 4 | <p>Hasta donde yo tengo el concepto y el trabajo que yo tengo, no se hicieron modificaciones, el trabajo que se hizo a nivel departamental fue con lo mismo que se había hecho a nivel verdal [...] El acceso a la información fue físico, a cada quien nos entregaron un paquete del trabajo que se iba elaborando. En cada región hay unos líderes, entonces los líderes llevaron a las</p>  |

|                           |  |
|---------------------------|--|
|                           | comunidades el trabajo que se había hecho, a alguna gente se le entregó copia de todo.         |
| Entrevista –<br>Experto 3 | Existió la dificultad para obtener buenos funcionarios en las fases de alistamiento y veredal. |

**Fuente:** Entrevistas de la Investigación .2019

Frente a lo anterior, otro investigador que observó dicho proceso nos expresaba su acuerdo con los funcionarios escogidos, planteando lo siguiente:

La otra cosa es que consideramos que fue una decisión acertada, vincular a personal local para realizar los espacios con gente que conociera el Territorio, eso tuvo impactos distintos en la región. Y por ejemplo en los casos en los que se vinculó al personal de los procesos anteriores de consolidación, buena parte del personal venía de esa experiencia; y eso tuvo un impacto diferencial en la subregión de los Montes de María, donde consideramos fue un acierto. Sin embargo y si pensamos que la metodología fue la misma en las 16 subregiones hubiera sido deseable que no la tuviéramos igual, porque las necesidades en cada región son distintas. Sobre todo, el llamado de atención debido a que la ART Impulsó este proceso de manera muy solitaria. (Entrevista – Experto 1, Bogotá, 2018)

La visión presentada arriba nos deja ver con claridad las contraposiciones que se crearon con respecto al manejo de la información, del contexto en términos de conocimiento y los funcionarios desde las reglas diseñadas por la Agencia de Renovación del Territorio.

### **3.5.2.2. Nivel Municipal y Subregional**

Finalmente, frente a este tema uno de nuestros actores entrevistados le dio mucha importancia a la forma como la ART informó de las convocatorias y el trato mismo que se le

dio a la información y como se fue mejorando en el camino transcurrido, como lo relata a continuación:

Desde el momento que nos convocan nos dejan claro en cada espacio, la ART llamo a todo el mundo, se escogieron a los grupos motores y a las veedurías, el proceso de construcción de los PDET fue muy transparente y de la mano con las comunidades pero en el caso de la información si fue complejo. La participación fue muy acorde con nuestras necesidades y capacidades, la información que nos dio la ART fue muy acertada y lo que veíamos desacertado lo corregíamos y le ART estuvo pendiente de lo que necesitábamos.

(Entrevista Actor Comunitario 5, 2020)

### **3.6. Participación de los Actores Étnicos dentro de la Formulación de los PDET**

Las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras junto con las comunidades indígenas del departamento de Bolívar, encontraron en los PDET una excusa más para encontrarse y retomar las conversaciones que estaban en su agenda permanente desde hacía unos años. Lo que significó contar con espacios autónomos para que las comunidades visionaran su propio proyecto global de vida con cambios estructurales al interior de cada territorio, “Participamos específicamente desde nuestros usos y costumbres. Sí hubo una participación directa y exclusiva para nuestras comunidades étnicas de nuestros territorios” (Entrevista – Actor comunitario Étnico 3, 2020). Esta participación se extendió a los niveles municipal y subregional como una forma de garantizar la protección de la iniciativa étnica en todas las instancias.

### **3.6.1. Nivel Veredal Y Municipal**

Sobre estas etapas también se destaca que teniendo en cuenta que la ART ya estaba asentada y trabajaba previamente en el municipio, el equipo facilitador ya habían identificado a cada uno de los consejos comunitarios y cabildos indígenas, estos espacios de participación y deliberación previos fueron utilizados de una u otra forma para convocar a gran parte de los actores étnicos de las veredas:

[...] por lo tanto como ya nos veíamos en unos escenarios... de esa manera, en esos escenarios de construcción y discusión ellos [el equipo de la ART] nos informaron. Recuerdo mucho que el primero se hizo en el corregimiento de los bellos dentro de este consejo comunitario donde tratamos las iniciativas de manera general.

[...] Ya ellos conocían el territorio, no empezaban de cero, ya conocían las comunidades, como ya habían unos acercamientos en el territorio, [esto] permitió tomar lo que teníamos y se hiciera el cumplimiento del capítulo étnico: "este es el escario de ustedes les vamos a dar el espacio, las garantías y el acompañamiento" (Entrevista –Actor comunitario Étnico 3)

De acuerdo con el líder entrevistado, el tipo y la forma de participación de las comunidades étnicas era la misma que otros actores del municipio pero respetando la visión de Etnodesarrollo, es decir la metodología de trabajar por pilares se mantuvo también durante el enfoque diferencial:

[...] al momento de discutir los grupos étnicos tenían su mesa especial de discusión frente a que querían en educación, reactivación económica, en el pilar de reconciliación y paz, entre otros. Todos eran convocados de la misma manera pero las mesas étnicas tenían

su propio dialogo de acuerdo con los pilares (Entrevista – Actor Comunitario Étnico 3, 2020).

También se destaca un elemento diferenciador para el diseño institucional en los momentos de participación, y es que como lo señala uno de los líderes entrevistados, se les dio a las comunidades espacios propios para realizar sus propias deliberaciones autónomas en el marco de la formulación de los PDET: “habían momentos de discusiones de espacios propios, ellos salían y nosotros deliberábamos y tomábamos las decisiones; recuerdo mucho que una funcionaria de ellos [de la ART] que era indígena nos acompañó en la discusión que dábamos al respecto” (Entrevista – Actor Comunitario Étnico 3, 2020)

### **3.6.2. Nivel Subregional**

La metodología para este el último nivel era la misma, cambiaba únicamente la localización del lugar de encuentro y que ya no se discutía con actores del mismo territorio si no que se incluían por supuesto otros delegados étnicos de cada municipio y allí se revisaron las iniciativas abordando el impacto de las iniciativas para toda la subregión, este espacio favoreció también el intercambio de conocimientos entre las comunidades:

[...] por ejemplo el de María La Baja no conocía al de San Onofre, era también un ejercicio de intercambio de saberes, [saber] qué está haciendo cada municipio y la posibilidad de tomar iniciativas para que tuvieran un impacto mayor en el territorio. (Entrevista – Actor Comunitario Étnico 3, 2020).

Además de las comunidades étnicas, en la instancia subregional confluían todos los demás actores, campesinos, indígenas y negros sumado a la institucionalidad municipal y gubernamental, el sector privado cuya área de influencia se extendía a varios municipios, y organizaciones académicas. A medida que iba subiendo el nivel del escenario llegaban actores “que contribuyeron para que esas iniciativas pudieran cumplirse”:

Las comunidades étnicas en María La Baja, plantearon además que los procesos de debate y reflexión que se llevaron a cabo en el marco de la formulación de los PDET fueron fundamentales como una metodología inclusiva y de construcción propia, como se relata a continuación:

No se traía nada construido, [...] la experiencia que tenemos en los trabajos comunitarios es que te llevan lo que se construyó. En este escenario las comunidades tuvimos la posibilidad de poder construir y poder plasmar nuestra propia visión sin cuestionamiento, sin coartar esa participación. Lo que sin duda a alguna va a generar una expectativa mayor “¿y si será cierto que lo que yo estoy construyendo se va a cumplir y como se va a cumplir?” (Entrevista – Actor Comunitario Étnico 3, 2020)

Para los participantes de esta fase de formulación, hay una percepción del deber y la misión cumplida, esta primera fase parece en algunos casos haber cumplido las expectativas, teniéndose el mayor riesgo con la implementación, las preocupaciones apuntan a indagar sobre si en efecto las iniciativas recogidas y plasmadas serán ejecutadas al menos parcialmente en la subregión y manteniendo el mismo interés en proteger las iniciativas étnicas, especialmente teniendo en cuenta la postura del Gobierno Nacional en turno frente

al proceso de paz y si existe la voluntad política de cumplir con los acuerdos que se hicieron en los territorios.

### **3.7 El Alcance de los Espacios de Participación para la Formulación de los PDET**

En el tema del alcance de los PDET se logró una participación alta en el número de población asistente sobre todo en la fase veredal, manteniendo un nivel bastante aceptable, pero quedándose corto en el tema de la implementación. Con respecto a lo anterior, la ART nos manifestó:

Como siempre ha dicho la ART en distintas ocasiones la idea es que en los PDET la participación se debe dar en la formulación, en la implementación, y en la evaluación de los planes. Ello implicaba que se incluyera la visión de las comunidades en los PDET, pero también la articulación con una serie de planes nacionales; por ejemplo, el sector educativo, de salud, o vivienda son las cosas que se van a articular a este ejercicio, para ir logrando avances en el desarrollo de los territorios.

Lo anterior indica que el alcance en parte se está llevando a cabo puesto que el proceso de participación en las 16 subregiones se dio y se logró obtener el PATR para cada una, la otra parte de la implementación y evaluación de los planes es lo que en adelante se debe analizar y observar, para hablar entonces si se da un alcance total de la propuesta del diseño institucional de los PDET de forma integral como lo sugirió la ART en su configuración.

Teniendo en cuenta lo anterior, el 90% de los entrevistados manifestaron que se habían cumplido sus expectativas frente a la construcción de los PDET, como lo resalta este actor comunitario de El Carmen de Bolívar al manifestar que “Había una expectativa de un 97% y la vemos plasmada en todos los planes que quedaron” (Entrevista Actor Comunitario 5, 2020), así como también lo dejaron claro otros entrevistados incluyendo los actores étnicos que fueron consultados para esta investigación.

Sin embargo, queda la incertidumbre si esa hoja de ruta o esa política de articulación que plantea la ART, inclusive con otros planes del acuerdo de paz, como son el tema de sustitución de cultivos ilícitos y la reparación de las víctimas que no lograron hacer desde el principio, como lo vimos claramente en el capítulo dos, pueda tener en la implementación una hoja de ruta clara sobre la participación de las comunidades.



#### **4. CAPÍTULO 3: EL ANÁLISIS DE LA CALIDAD Y LA EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LOS PDET EN EL CARMEN DE BOLÍVAR Y MARÍA LA BAJA**

A lo largo de este trabajo en el cual se ha buscado describir como fue el proceso participativo en la formulación de los planes de desarrollo con enfoque territorial PDET en los municipios de María La Baja y El Carmen de Bolívar, se ha trazado también el objetivo de realizar un análisis de la calidad y eficacia de dicha participación, desde el diseño institucional descrito en el primer capítulo y planteado por la institucionalidad pública en cabeza de la ART, que además nos llevó a caracterizar algunas reglas de juego. Lo anterior, ayudará a responder en este capítulo algunas preguntas tales como ¿valió la pena el tiempo y los recursos invertidos? ¿El gobierno propició las instancias de manera genuina para orientar sus decisiones? ¿Los participantes hablaron de manera libre y sin ser coartados? que nos llevarán a concluir, dentro de la teoría de la escalera de la participación en qué peldaño se encuadra el proceso de formulación de los PDET y la participación de los actores.

Para el análisis de la calidad y la eficacia de la participación en los dos municipios de los Montes de María, se tendrán en cuenta los indicadores sugeridos por la Fundación Ideas para la Paz en su instrumento SIRIRI. Estos indicadores nos ayudarán a enfatizar el desempeño de las reglas de juego recreadas por el diseño institucional para que un espacio cumpla con las condiciones de calidad y eficacia en el marco de la participación que plantearon en las teorías que sustentan esta investigación.

Frente al tema de la medición de los espacios de participación es importante resaltar que esta investigación específicamente en el presente capítulo, se efectúa un análisis crítico que va mucho más lejos en términos de la medición que se realiza desde la FIP, teniendo en cuenta que estos últimos hicieron una observación de solo dos de los espacios de participación para la formulación de los PDET como fueron dos preasambleas en el municipios de Zambrano, mientras la investigación aquí propuesta estudió en el marco del análisis cualitativo los tres niveles en los que se desarrolló la participación de los actores tanto el veredal, como el municipal y el subregional, logrando a través de entrevistas a los actores comunitarios, académicos, institucionales, grupos poblacionales y expertos ampliar el espectro de conocimiento sobre la participación en la formulación de los PDET, dado .

#### **4. 1 CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN**

Retomamos en este aparte el concepto de calidad de la participación sobre el cual se ha teorizado en esta investigación, planteado que un espacio es de calidad en la medida en que el funcionamiento de la instancia se adecue a su contexto, involucre a los principales interesados, cuente con recursos que permitan alcanzar los objetivos que se propone, procure transcurrir con independencia, ofrezca anticipadamente a los participantes claridad de los objetivos del ejercicio y los resultados puedan ser consultados de manera posterior, para no quebrar después la confianza que haya sido reconstruida en los territorio sobre hacia las entidades del Estado. Lo anterior, encaja claramente con el primer y segundo capítulo en la medida en que una participación de calidad debe contener reglas de juego claras que sean

legítimas para lograr tener objetivos conectados desde el principio a los indicadores analizados.

Ahora bien, antes de empezar con el análisis de criterios e indicadores con los cuales se trabajó para mostrar la calidad de la participación es necesario entender cada uno de ellos, por lo cual, presentamos a continuación el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 15 Criterios Para Analizar La Calidad De La Participación**

| <b>CRITERIO</b>                         | <b>INDICADOR DE CALIDAD</b> | <b>CONCEPTO</b>   |
|---|-----------------------------|---|
| <b>DISEÑO DEL PROCESO PARTICIPATIVO</b> | ALCANCE                     | Hace referencia a que los organizadores comunicaron con claridad para qué era la reunión y qué se haría con sus resultados.   |
|   | CONTEXTO                    | Tener en cuenta las condiciones socioeconómicas, demográficas y la seguridad del territorio para realizar el proceso de la participación en las comunidades o los espacios destinados.          |
|   | DISEÑO METODOLÓGICO         | La metodología del espacio de participación se planeó con anterioridad y fue diseñada por persona(s) con habilidades pertinentes, previendo las distintas actividades y necesidades del espacio |
| <b>PERSONAS INVOLUCRADAS</b>            | REPRESENTATIVIDAD           | Las personas (o grupos de personas) directamente afectados por el resultado del ejercicio de participación, fueron claramente identificados y convocados.                                       |
|   | ASISTENCIA                  | Asistieron al ejercicio de participación las personas u organizaciones directamente afectadas por el resultado  |
|   | CONVOCATORIA                | Fue suficiente el esfuerzo realizado para contar con los participantes adecuados  |

|                 |                                      |  |
|-----------------|--------------------------------------|--|
|                 | INCLUSIÓN EFECTIVA                   | Que se haya incluido en las instancias de participación y sus diferentes fases a las mujeres y población diversa.  |
| USO DE RECURSOS | TIEMPO                               | Se refiere a la cantidad de tiempo utilizado para facilitar el logro de los objetivos en el ejercicio de la participación.   |
| INDEPENDENCIA   | PERCEPCIÓN DE LIBERTAD IMPARCIALIDAD | Los participantes pudieron expresar sus opiniones libremente. El uso de la palabra no privilegió ni a la institucionalidad pública, ni a ningún participante en especial |

**Fuente:** elaboración propia con base en la Fundación Ideas para la Paz Herramienta de el “Siririri”, diciembre de 2017.

Teniendo en cuenta el cuadro anterior, iniciaremos a continuación el análisis de cada una de las variables o indicadores que se presentan como elementos que son básicos y que siempre deben tenerse en cuenta, pues de ellos dependerá que se logren resultados determinados en el proceso participativo en el marco de la profundización de la democracia y de que las iniciativas generadas con la formulación de los PDET en cada uno de los pilares no se queden en solo mero procesos emblemáticos.

#### **4.1.1. Convocatoria**

Sobre este elemento se puede decir que desde la ART ya se tenían previamente contemplados el tipo de actores que participarían en cada Nivel, es por ello que en la instancia veredal en su casi totalidad correspondió a las comunidades, porque los otros actores se tenían previstos exclusivamente para los niveles municipal y subregional. Esta regla del juego fue pensada como parte de esa depuración de iniciativas a medida que el contexto o el alcance del impacto del Plan fueran aumentando; representantes de las administraciones municipales

y departamentales, academia, ONG's y sector privado jugaron el papel de aterrizar las propuestas recogidas para que cumplieran con niveles de tecnificación y viabilidad presupuestal, tal como lo exigiría una política pública.

Esto significa que en términos de involucrar a los principales actores se logró realizar, aunque en las dos instancias más importantes disminuyó la participación del actor comunitario frente a la empresa privada y la institucionalidad pública departamental y nacional, lo que podría haber afectado los niveles de imparcialidad en el momento de las deliberaciones, privilegiando las posturas de estos actores no comunitarios. Sin embargo, el análisis de cómo esta reducción del tipo y cantidad de participantes influyó en la calidad y la eficacia de la participación, será esbozado a través de las siguientes variables.

De otro lado, es importante hablar sobre los mecanismos a través de los cuales los actores fueron identificados. Pese a que la ART hizo un gran esfuerzo por convocar de forma oportuna a las comunidades, especialmente dado que el nivel veredal es la instancia que exige una mayor cantidad de participantes, por tratarse de la etapa donde se recogen cada una de las visiones, expectativas y necesidades y que serán el insumo para la posterior construcción de los planes. Esta convocatoria estuvo principalmente centrada en las redes de aliados clave y estratégicos, por tener el bagaje de procesos participativos y organizativos previos, posiblemente apostándole a participaciones más cualificadas y que facilitarían la construcción de los pactos.

Lo planteado anteriormente, destaca riesgos de poca diversidad y pluralidad en las convocatorias, dado que la ART se limitó a listados de actores clave del territorio, bases de

datos oficiales, dejando por fuera a otros que no hacen parte de ciertos espacios u organizaciones que cuentan con este reconocimiento de las entidades estatales.

En términos de la convocatoria que se hizo desde la ART, se tiene entonces la claridad que esta representación poco amplia en los territorios podría significar la falta de articulación con los procesos de planeación, debido a que si solo se tomaron algunos sectores, tales como Víctimas y Juntas de Acción Comunal, es evidente entonces la poca articulación con las organizaciones sociales y las entidades estatales, que como lo veremos más adelante, estas últimas, solo entraron a participar en las instancias de construcción de los PMRT y en el PATR, haciendo menos eficiente o enriquecedor la conversación en la primera y más grande instancia como es la pre asamblea, saltándose así el decreto 893 de 2017, “el cual establece que los PDET deben ser construidos con una participación amplia, pluralista y efectiva”.

Un elemento primordial que surgió a lo largo de esta investigación está relacionado en cómo sobre la marcha se solucionó el mecanismo de inclusión del enfoque diferencial. Esto significa que, aunque en el Acuerdo se exigía garantizar la participación inclusiva de indígenas, negros, afrocolombianos y raizales, mujeres, comunidad LGBTI, en el diseño institucional no se detalló cómo se llevaría en la práctica. Tras una convocatoria “general”, en los municipios se exigió que particularmente para la población étnica se abrieran espacios autónomos y de representación directa para proteger los usos y costumbres de estas comunidades. Esto evidencia que, desde el inicio, el diseño institucional debió ser retroalimentado en territorio e ir construyéndose a medida que avanzaban las fases, creando alternativas para subsanar lo que no estaba contemplado desde el Gobierno nacional y hacer

frente a todo aquello que estuviera en oposición a las expectativas y necesidades de las comunidades.

En cuanto a los medios usados para convocar a los actores, los entrevistados dejaron ver que se hizo principalmente a través de espacios de participación y deliberación previos y distintos a los PDET, con los que la ART ya habría tenido un acercamiento lo que les facilitó ponerse en contacto con líderes reconocidos de cierta forma por las entidades públicas por destacarse en procesos organizativos y comunitarios en los territorios, esto en cuanto al primer nivel. Se tiene además que para convocar a los delegados seleccionados para estar en las instancias posteriores se hizo a través de llamadas directas a cada persona. Estos testimonios contrastan con las reglas del juego estipuladas para la formulación de los PDET donde se recomendaba el uso de todos los medios de comunicación existentes en la zona, y aunque la ART señala que se recurrió a perifoneo y entrega de información física, prevaleció el contacto directo con actores de los cuales ya se tenía relacionamiento.

#### **4.1.2. Alcance**

Esta variable busca indagar sobre cómo se manejaron desde la ART las expectativas con las comunidades, relacionadas con el alcance de cada uno de los niveles y sus respectivas fases de participación. Este aspecto es importante ya que como lo señalan la MOE (2018), alrededor de la formulación de los PDET se percibió que las expectativas eran muy altas en los territorios, al igual que en experiencias anteriores donde muchas de estas por distintas razones muchas veces se defraudaron; incluso en experiencias anteriores como el Plan

Colombia y Plan Nacional de Rehabilitación, que son mencionadas por la población para expresar ese temor ante los PDET.

Este elemento fue percibido de forma distinta por los actores en los municipios estudiados; en la mayoría de los casos se tenía claridad a lo que iban, aunque seguramente hubo líderes comunitarios que asistieron o personas de las veredas que no conocían bien los temas, sabían que los PDET eran construidos para una transformación en el desarrollo territorial, y como lo afirmaba la ART “ Había un interés de participar, tan grande, que incluso se quedaron en una pre asamblea hasta las 12 de la noche y se veía la necesidad de dejar un buen documento de dicho ejercicio (Entrevistado Institucionalidad pública - ART).

Algunos líderes destacan que desde la etapa de alistamiento y reconocimiento de las zonas, la Entidad socializó en veredas y municipios la ruta metodológica de los PDET, cronograma, de qué se trataría y cuál era su alcance, esto es, hacer público el proceso que se llevaría a cabo y hacer algunas concertaciones previas con las comunidades. Como señalamos anteriormente, para el caso de El Carmen de Bolívar, una de estas jornadas de socialización a las comunidades veredales se hizo en El Salado. Adicionalmente, incluso al pasar a otro nivel, a los delegados se les informó oportunamente cuál sería su papel a nivel municipal y subregional.

Uno de los líderes por su parte también destacó que, aunque efectivamente estaban “bastante” informados y capacitados sobre el proceso que iniciaría la formulación de los PDET, lo que facilitó su construcción; esta socialización a través de talleres de formación no



estuvo a cargo de la ART sino de organizaciones autónomas de las comunidades y otras que ya estaban asentadas en el territorio y que comunicaron con anticipación desde la firma del Acuerdo. Esto trajo como consecuencia que hubiera muchas organizaciones interesadas, acercamientos, ejercicios de reflexión previo que establecían las mismas organizaciones o algunos procesos del territorio que fueron importantes para hacer la diferencia y que se aprovechaban mejor a los espacios a los que se llegaba. Y de manera similar se expresa que el éxito de los mecanismos de elección de los representantes y delegados a cada instancia facilitó que estos también tuvieran muy claro el alcance y actividades a desarrollar a nivel municipal y veredal.

En menor medida otros actores, sin embargo, consideraron que la forma cómo estos ejercicios se llevarían a cabo y cómo se llegaría a los productos y su correspondiente alcance no fue del todo claro y en algunas ocasiones generando confusiones, ocasionando que muchas personas no tuvieran un amplio conocimiento sobre los temas manejados lo que dificultaba la deliberación y calidad de la participación, por lo que piensan que se pudieron haber fortalecido los espacios de comunicación, socialización y pedagogía entorno a la formulación de los PDET en las etapas de alistamiento. De hecho, uno de los líderes relató que la Entidad llegó a los territorios “floja”, pero que de forma autónoma las comunidades se habían estado preparando y adelantando parte del trabajo con organizaciones amigas a través de simulacros, tales como la Universidad Tecnológica de Bolívar, la Corporación Desarrollo Solidario, Dejusticia y las Organizaciones de Población Desplazada OPDS entre otros.

No conocer el alcance real de cada espacio participativo, ocasionaría que al final se recogiera una “lista de mercado” con muchas peticiones y altas expectativas no acordes necesariamente con el objetivo central de esta etapa de formulación de los PDET. Pese a esto se observa de manera general, que aun cuando, las deliberaciones presentan falta de calidad, se pudo rescatar en algunas instancias el proceso que permitió la consolidación de un plan más inclusivo. Tal vez una causa de esto es que precisamente durante la convocatoria se procuró, como se mencionó anteriormente, que gran parte de los asistentes ya tuvieran una experiencia consolidada de participación en otras instancias y mecanismos organizadas desde el Gobierno Nacional, logrando encauzar el diálogo, y que estos mismos líderes cumplieran el papel de moderadores frente a los otros asistentes.

Esta percepción no homogénea de qué tan bueno o no fue la labor de la ART de comunicar, educar e informar oportuna y asertivamente a las comunidades sobre la formulación de los PDET puede obedecer a qué tanta experiencia tenían los actores en participación en este tipo de espacios, dado que este bagaje podría facilitarles comprender las metodologías, objetivos o alcance, mientras los que se enfrentaban por primera vez a un espacio como este debieron contar con un proceso pedagógico más fuerte. Posiblemente con una mayor diferenciación o una identificación más compleja de cada actor hubiese ayudado a buscar más y mejores medios para socializar e informar a las personas sobre el alcance de cada instancia, cada fase y sus respectivos pactos.

### **4.1.3. Contexto**

Desde el diseño metodológico para la Formulación de los PDET, se estipuló que uno de los aspectos que sería clave para el éxito de las siguientes etapas, radicaría en la etapa de reconocimiento y alistamiento en los territorios. Especialmente, porque el equipo facilitador de la ART al haber entrado en sensibilización con las realidades de la zona y los procesos que ya se estaban llevando a cabo en cuanto a las necesidades de las comunidades, significaría un “ahorro” de tiempo en los espacios de deliberación especialmente en el nivel veredal, puesto que dedicar esta instancia a un mero ejercicio de diagnóstico no favorecería la recopilación oportuna de iniciativas.

Para el caso de María La Baja y El Carmen de Bolívar, de acuerdo con los entrevistados, el equipo facilitador de la ART ya había trabajado anteriormente en estos territorios por lo cual contaban con un alto grado de información del contexto en el que se encontraban, incluso muchos de estos funcionarios provienen de estos municipios, lo que facilitó la interacción con las comunidades y el establecimiento de la red de aliados clave, diagnóstico y demás insumos para el inicio de cada una de las fases.

Por otro lado, algunos de los participantes manifestaron que algunos funcionarios no estaban completamente capacitados y no conocían el territorio en su totalidad y que eso dificultaba en gran medida la interacción con la comunidad, y aún más, como veremos más adelante, al momento de “traducir” todas estas ideas al papel. En concordancia con esto, señalan, mucha de la información recopilada en las deliberaciones a nivel veredal, debió en cambio, ser recogida previamente por la ART y no durante los espacios participativos de cada nivel –es decir, durante las etapas de alistamiento y relacionamiento con los territorios.

Esto dejó preocupación por parte de algunos actores que participaron y de los que hicieron acompañamiento a dichos espacios, por ejemplo, con relación a las entrevistas realizadas, la FIP manifestó lo siguiente:

En que insistimos mucho nosotros y ese es uno de los indicadores y en el caso de los PDET y en general de los espacios que hemos observado más críticos es el de deliberación, nosotros entendemos la deliberación como la dinámica en la cual se conversa sobre distintas posiciones, se escucha lo que dice el otro, se llegan o no a acuerdos, se habla de cuáles son los intereses que tienen los distintos actores. Y sí creo que estas pre-asambleas fueron muy cortas porque se preguntaban por ejemplo que quieren en términos de salud rural y qué en términos de cada uno de los ocho Pilares. Pero no había un proceso ni siquiera de diálogo para poder decir por cual empezamos. O si íbamos a hacer un ejercicio de vivienda rural, entonces por cual vereda empezamos o cuales temas había en los planes de desarrollo que estuvieran relacionados con esta iniciativa, o cuando ponerlo sobre la mesa; por ejemplo, el Plan de Desarrollo de El Carmen de Bolívar contempla, un distrito de riego entonces aquí los podemos articular, si se contempla para tres o diez veredas, puede ayudarnos a pensar por cual se debería empezar si se alcanzara, que tipo de acciones se podrían generar al respecto, todo eso diciendo que una conversación de ese estilo favorecería más el proceso (Entrevistado Experto 1, Bogotá, 2019)

Se tiene al final que la ART hizo un gran esfuerzo de entender estas necesidades y expectativas, pero no necesariamente se dio una clara articulación con otros planes que son decisivos en el desarrollo de políticas públicas evidenciadas en programas y proyectos determinados para las comunidades en los territorios, en este caso específico la subregión de los Montes de María.

#### **4.1.4. Tiempo**

El tiempo utilizado tanto para la instancia veredal como municipal y subregional se dio en 3 días (jornadas) –para cada nivel- durante todo el día e incluso hasta gran parte de la noche. Algunos entrevistados han cualificado este tiempo como “suficiente” señalando que con estas jornadas logró cumplirse a cabalidad o al menos en su mayoría lo propuesto para cada sesión. Uno de los líderes por su parte dijo que el tiempo fue suficiente únicamente en las zonas donde hubo un trabajo previo de preparación a través de simulacros de pre-asambleas puesto que las personas ya estaban familiarizadas con la metodología, mientras que en otros lugares la falta de pedagogía retrasaba las sesiones y las jornadas fueron muy cortas.

Igualmente han señalado que el tiempo se distribuyó equilibradamente para la participación de hombres y mujeres, así como para garantizar la representatividad de grupos étnicos, campesinos, jóvenes, comunidad LGTBI, y en general todos los grupos poblaciones y organizaciones de los territorios. Asimismo, para los niveles municipal y subregional se mantuvo el tiempo equitativo de participación entre los delegados y representantes de las veredas, la institucionalidad pública, sector privado, y los demás actores no comunitarios.

El hecho de que las jornadas muchas veces se extendieran más allá de lo contemplado por la ART, pone en evidencia que este tipo de diseños institucional son construidos desde arriba, pero están en permanente “conversación” con las comunidades, y es en territorio donde finalmente las reglas de juego se flexibilizan y/o se adaptan a cada contexto. La

comunidad al final, termina construyendo unas reglas adicionales que sean coherentes con sus necesidades y en donde el tiempo de participación de cada grupo se vaya dando en aras que todos los intereses sean visibilizados y protegidos, sin importar el nivel de avance en la formulación. Igualmente, el hecho de que durante la convocatoria se le señalara a la ART que no existe tal homogeneidad de los actores, dio cuenta que el tiempo de participación debía también ser repartido equitativamente.

Finalmente, como se detallará más adelante, en los niveles municipal y subregional, los delegados comunitarios lograron hacer respetar su tiempo de participación pese a que habían aparecido más actores y que finalmente lo que quedara consignado en cada plan obedeciera a lo manifestado por los municipios y veredas y no ajustarlos a la oferta institucional municipal, departamental y nacional.

#### **4.1.5. Diseño metodológico**

En general el diseño metodológico se percibió como un proceso no acabado y que requirió de ajustes en el camino. El principal aspecto que se destaca sobre la metodología implementada en los espacios participativos tiene que ver con la poca flexibilidad con la que fue pensada, perdiéndose de alguna manera los preceptos del Enfoque Territorial. Si bien, se dispusieron unas etapas para conocer el territorio y sus actores, en las fases clave de formulación de los PDET no hubo cambios significativos ni por municipio, ni por instancias. Como ya se mencionó antes y como se seguirá retomando en las siguientes variables, esto no significa que los participantes no hayan exigido en ciertos momentos los cambios pertinentes que atendieran las particularidades de cada contexto.

Lo que dejó ver la metodología a nivel veredal es que la apuesta frente al tema de la participación fue descoordinada, teniendo en cuenta que allí no hicieron acciones, solo deliberaciones con los actores asistentes. Como consecuencia se terminó privilegiando el registro de necesidades y expectativas generales, antes que la conversación sobre iniciativas concretas. Aquí es importante retomar lo dicho por algunos de los entrevistados, los cuales expresaron que en el proceso de depuración esas iniciativas algunos participantes percibieron que al final muchas de las propuestas cambiaban o no correspondía a lo que inicialmente se pedía y es porque precisamente en la primera instancia no hubo claridad sobre aspectos relevantes como recursos financieros, diagnósticos previos de los temas que estaban incluidos en los ocho pilares, así como tampoco se les informó a los participantes sobre los aspectos en común que tendrían estos pilares con los planes de desarrollo departamentales y municipales que pudieran articularse para obtener mejores resultados.

En cuanto a esto, también los actores comunitarios en las entrevistas realizadas coincidieron en la idea de que el tema metodológico fue complejo, debido a la reducción de la participación de la gente y de cómo quedaron recopiladas las iniciativas para las instancias posteriores a la veredal, en el caso municipal y subregional. Cabe destacar que como lo señala uno de los actores entrevistados, la metodología de cómo se llevaban a cabo las sesiones no tuvo mayores cambios de “forma” en comparación al nivel veredal. Igualmente cada tema se discutía y hasta que no quedara delimitado la deliberación no proseguía a otro pilar, pero como ya se ha señalado antes: “el trabajo era más específico, más de consolidación [...] cuando se llega ese nivel ya es en otros términos” (Entrevistado Actor Comunitario 4, 2020),

esto significa que a través de la participación conjunta debían ajustarse y aterrizar las propuestas de forma que tuvieran mayor viabilidad técnica en especial a la hora de presentarse en la instancia sub-regional.

Como hemos visto, la metodología para todas las fases y en todos los niveles giró en torno a los 8 pilares: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; Reactivación económica y producción agropecuaria; Educación rural y primera infancia rural; Infraestructura y adecuación de tierras; Salud Rural; Garantía al derecho a la alimentación; Reconciliación, convivencia y paz; Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico. De acuerdo con la ART esta era la vía más sencilla para agrupar los proyectos de la mejor manera y que fuera uniforme para todos los municipios priorizados:

Las apuestas que se pretenden con la información de los pilares y la realización de un diagnóstico que salió de las oportunidades que estaban en la comunidad, poniendo un ejemplo, frente a las necesidades que hay en las comunidades, hay tantas personas que han estudiado enfermería y tenemos el puesto de salud, y con el PDET hay la oportunidad de que se adecue ese puesto de salud, y que llegue personal médico y dotación, entre otros. (Entrevistado Institucionalidad pública - ART, El Carmen de Bolívar, 2020)

Algunos de los actores comunitarios coincidieron con la ART sobre las ventajas de usar los pilares y que al final todas las iniciativas fueron tocadas y el debate no se agotó hasta que se pudieron consignar en los pliegos, afirmando así que “no hubo un tema que quedara por fuera”. Sin embargo, otros participantes fueron críticos ante la negativa por parte de la Institucionalidad en cabeza de la ART, lo que a los ojos de los entrevistados participantes en



los grupos motor, en la fase municipal y subregional se configuró en una incertidumbre; considerando que frente al trabajo de los pilares hicieron falta temas claves. Al final plantearon que los PDET desde esta metodología fue pensada desde los funcionarios quienes los leen, los entienden y se los llevan a la gente, pero no para los actores comunitarios, que en muchos casos no entendieron de que se les hablaba. Lo anterior, dificultó que al pasar al siguiente nivel, los delegados por las comunidades pudieran hacer correcciones o ajustes a lo dicho previamente, generando claramente algunas dudas frente a las acciones con base en lo que quedó y a los recursos para la ejecución de estas.

La estructura descrita en el diseño institucional que se trabajó en el capítulo uno de esta investigación se cumple en alto grado en el desarrollo de la formulación de los PDET en estos dos municipios de los Montes de María. Pese a esto, no todos los participantes quedaron conformes con la forma como se direccionó el debate y la participación, y mucho menos cómo se plasmó la información recogida para llevarse a otras instancias.

Sobre esto, la gran mayoría de los entrevistados coinciden en que si bien el equipo facilitador de la ART cumplió su labor, estipulando uno o dos delegados para cada mesa que actuaran como moderadores, al final las iniciativas fueron modificadas o reinterpretadas para darle más sentido a lo expresado por los participantes. Estas visiones radican en la percepción de algunas personas al considerar que los funcionarios no fueron siempre los idóneos y al momento de construir las relatorías, las ideas se terminaron tergiversando, tal como se expuso anteriormente donde de forma “arbitraria” se consignó que uno de los proyectos productivos y de seguridad alimentaria para promover el desarrollo de las

comunidades podría ser el cultivo de Palma de Aceite, algo en lo que existía un desacuerdo con la comunidades, como se mostró en la narración sobre este punto en el capítulo 2.

Por su parte la ART, defiende algunos de los cambios hechos a la información diligenciada por los relatores, argumentando que el objetivo era que las ideas se entendieran mejor y estuviera todo orientado a los pilares, además con la intención primordial que el debate estuviera direccionado y que la gente no perdiera el tiempo, motivo por el cual también se procuró que en cada mesa las personas que estuvieran allí tuvieran conocimiento sobre el pilar.

Otro aspecto que se encontró a lo largo de las entrevistas y que tampoco estaba pactado explícitamente en el diseño institucional, pero que se exigió como necesario por parte de las comunidades; y es que en todos los niveles a los participantes se les otorgó un espacio autónomo sin intervención alguna de la institucionalidad para que tomaran decisiones sobre puntos clave. Los entrevistando están de acuerdo con que la gran parte de las veces la ART apoyó y “les dio la razón” frente a lo decidido.

Para terminar, sobre acceso a los pactos construidos en cada nivel se destacó que a gran parte de los participantes se les entregó copia en físico pero que la carga de la información a los delegados de las comunidades se les convertía en una dificultad, debido a que eran los encargados de pasar la información del nivel municipal, al nivel veredal, pero ellos no tenían las garantías de participación para llegar a las veredas a devolver o retroalimentar la información, esto para el caso de los municipios de María la baja y El

Carmen de Bolívar. Según el relato de uno de los líderes y miembros del Grupo motor, que aunque entienden que metodológica y logísticamente era inviable tomar decisiones con todas las personas, no se les dio a los delegados la oportunidad de retroalimentar en la forma que se había planteado –comunicar resultados antes de las asambleas generales-; es por ello que se ha trabajado desde finales del año 2020 en una agenda de incidencia exigiendo que se haga el proceso “inverso” donde se lleve a las veredas los resultados. (Entrevistado-actor comunitario 6, 2020)

De esto se concluye que aquí el diseño no funcionó porque en las reglas del juego entendieron que una de las funciones de los delegados era informar a las comunidades y o grupos que representaba, pero no se le dieron garantías de retroalimentar con sus comunidades la información que iba quedando en las diferentes instancias, y seguramente muchos líderes lo hicieron por cuenta propia sin respaldo de la institucionalidad o simplemente no llegó a hacerse.

#### **4.1.6. Asistencia**

En cuanto a la asistencia, debe decirse los entrevistados aseguraron que desde el momento de la convocatoria, se buscó asegurar la asistencia de las comunidades a través de garantías de transporte, alimentación completa y en algunos casos hospedaje, de esta manera calificaron que la logística fue “integral” –esto no fue igual para el momento de retroalimentación como se explicó arriba-. No se tuvo claridad a lo largo de esta investigación de donde provinieron los recursos para articular todos los aspectos logísticos, pero los actores

comunitarios señalaron que fue una suma de esfuerzos de las mismas comunidades, de las administraciones municipales y departamentales y de la ART.

De manera general la asistencia a las diferentes instancias de la formulación de los PDET, en los Montes de María fue de 11071 personas, correspondiente al 2,52% de la población de la subregión. Como se anotó antes, la mayor participación ocurrió en el nivel veredal donde la convocatoria fue masiva, seguido por el nivel municipal y finalmente el subregional. Igualmente, el tipo de actores que asistieron en cada instancia como ya se ha descrito en esta investigación, fue pensado para ser coherente con el objetivo de cada nivel y los productos esperados. Es relevante apuntar que aun cuando la ART había establecido un número de delegados para asistir a cada instancia, la comunidad exigió que esto se flexibilizara para incluir además representantes de las Mesas de Víctimas, población LBGTI, mujeres, jóvenes y comunidades étnicas.

En términos generales puede afirmarse que la institucionalidad hizo un gran esfuerzo por ofrecer a las personas las garantías, al menos básicas, para que pudieran hacer parte de los espacios participativos. Como se explicó en el apartado de la convocatoria, la información para poder asistir a los encuentros llegada directamente a otros espacios donde los líderes tenían participación e incluso de manera directa para los niveles municipal y subregional; algunos actores aseguraron que La visión en torno al tema de la información como un problema, estuvo relacionada con el hermetismo de la ART en cuanto a las fechas de realización de las instancias de participación, también los expertos entrevistados coincidieron en afirmar que “fue muy difícil conseguir la información sobre las fechas de realización de los espacios, y además que se diera el visto bueno de la ART para poder hacer las

observaciones, siendo público los espacios”. Asimismo, resaltaron que “el hecho de que la información se entregara a los delegados y Grupo Motor a través de medios electrónicos, como el correo electrónico, dificultó acceder oportunamente a los datos relevantes para poder asistir”. (Entrevista- Actor Comunitario 1, María la baja, 2019)

#### **4.1.7. Inclusión efectiva**

La implementación del enfoque diferencial se consideró como uno de los principales desafíos a lo largo de la participación las instancias, dado que al inicio no se contempló un mecanismo para la inclusión efectiva de todos los grupos, y debió subsanarse a medida que avanzaban las fases y agregando cupos directos de representación.

Como se mencionó antes en este capítulo tanto en María La Baja como El Carmen de Bolívar, pese a lo dispuesto en el diseño institucional, en la práctica se puso en riesgo el hecho de contar con representantes de todos los grupos poblacionales, étnicos y organizaciones de segundo nivel. Garantizar la imparcialidad e inclusividad de la participación ciudadana, especialmente tratándose de la formulación de los PDET, inicia desde el momento mismo que se reconoce como actores importantes para este proceso no solo a la red de actores clave con la que la ART se apoya, sino también a todos los habitantes de estos territorios.

Es por ello que las comunidades exigieron que la convocatoria no tuviera un carácter tan general y se cumpliera el enfoque diferencial de manera transversal como se estipula en el Acuerdo Final. Puntualmente para el caso de las mujeres, aunque la ART también

recomendó la paridad de género para elegir los delegados de las fases municipales, las mujeres tuvieron en el caso de los Montes de María, menos asistencia en las 3 instancias de participación, como lo muestra la siguiente gráfica:

**Gráfica No.10 Participación Enfoque de Género en el PDET de los Montes De María**



**Fuente:** elaboración propia con base en los PATR Los Montes de María, noviembre de 2019

Asimismo, la ART complementa a través del siguiente argumento:

Por aparte había mujeres que se identificaban con derechos de mujeres y se gestionaban los espacios convocados por mujeres y se identificaron iniciativas y mirar cómo mejorar o como apuntarles a unas iniciativas que fueran directamente para ese grupo poblacional, lo mismo sucedió con población LGBTI, y así con los demás grupos poblacionales, también estuvieron organizaciones no gubernamentales, me acuerdo que fueron 2 de 100 diálogos preparatorios. (Entrevistado Institucionalidad pública –ART, El Carmen de Bolívar, 2020)

En cuanto a las comunidades étnicas, también manifestaron que uno de sus principales objetivos y exigencias, era que el tema étnico no fuera únicamente un aspecto transversal en la construcción de los PDET, sino que fuera considerado como una columna temática en el diseño institucional. Con esto se buscaría evitar que como en otros espacios de participación el tema étnico se acaba invisibilizando y mezclando sus necesidades con las expectativas de otros actores sin tener en cuenta sus usos y costumbres. No necesariamente a través de un mecanismo de consulta previa pero sí con espacios autónomos.

También para la población étnica en la instancia veredal los consejos comunitarios y cabildos indígenas eligieron sus propios delegados que irían al nivel municipal y de manera similar se hacía para elegir delegados étnicos para el nivel subregional, con un mecanismo paralelo que fuera un respaldo adicional para las iniciativas propuestas por comunidades negras, palenqueras, afrocolombianas, raizales e indígenas, llamado la Comisión Interétnica y que jugará un papel clave en la etapa de la implementación.

De otro lado, en la metodología siempre se exigió por parte de los actores que las iniciativas respondieran a los usos y costumbres de las comunidades, y así como las comunidades lo expresaran así deberían quedar plasmadas. Es así como el balance percibido por uno de los líderes de las comunidades étnicas en María La Baja, demuestra que los procesos de deliberación que se llevaron a cabo en el marco de la formulación de los PDET fueron al menos en esta primera fase un hito en la historia de la participación ciudadana en los Montes de María.

#### **4.1.8. Representatividad**

El análisis de esta variable busca entender la calidad de la participación de acuerdo con la manera en la que se recopiló la información y cómo se construyó, es decir, no se queda solo en la inclusividad de la convocatoria y asistencia de todos los grupos poblacionales sino en sus ideas se vieran representadas durante los espacios; así mismo si dentro de estos existieron mecanismos democráticos para la elección de los delegados y que garantizaran la representatividad de todos los tipos de actores .

En este sentido, retomamos la idea de que la participación en las instancias fue amplia sobre todo en la fase veredal, entendiendo claramente que en los procesos se convierten en una especie de embudo en las instancias posteriores donde las fases se estructuran como una pirámide teniendo a la veredal en la parte baja y amplia, con menos poder de decisión, y en la parte alta y delgada la etapa subregional, de la que hicieron parte los sectores privados y las administraciones municipales y departamentales, junto al gobierno nacional, con claro poder de decisión sobre los temas o iniciativas configuradas en los ejercicios de participación llevados a cabo en la subregión.

Para la fase veredal se tiene que los entrevistados expresan que la participación de las comunidades se respetó y a través de espacios autónomos durante las sesiones se les permitió tomar sus propias decisiones sin presencia de la ART. De esto se puede concluir, que el nivel de alcance de la participación en esta instancia, es la mayor en relación a las otras dos; el margen de acción que se les dio a los actores comunitarios también fue mayor. Pero hay que



complementar con que algunos entrevistados aseguraron que por el contrario la no representación de las instituciones públicas y de la empresa privada en este nivel en la elaboración del programa plantea varias inseguridades frente a cómo va a funcionar la articulación de comunidad, Gobierno y empresa, en la implementación de los PDET.

En cuanto a la representatividad en los actores comunitarios, en las entrevistas se obtuvo que a todos los tipos de sujetos presentes de las sesiones se les dio el tiempo equitativo de participación: víctimas, mujeres, jóvenes, campesinos, comunidad LGBTI, consejos comunitarios, cabildos indígenas. Incluso uno de ellos afirmó: “si alguien no sabía algo o se equivocaba, le preguntaba al otro, estábamos moderando los líderes, nosotros hacíamos análisis y seguimiento de lo que se iba discutiendo” (Entrevistado Actor Comunitario 4, 2020). También se indicó en los relatos, que con ayuda de las pautas dadas por la Entidad cada delegado se eligió democráticamente a través de votaciones, asegurando que todos estos sujetos tuvieran su representación en las fases del nivel municipal y subregional, incluso enviando más delegados de los estipulados por la ART.

Un matiz de esto es que como se ha mencionado, para algunos entrevistados la representatividad de los actores se coartaba de forma significativa por considerar que no hubo siempre independencia en las sesiones, percibiéndose en algunos relatos que el direccionamiento de algunos temas y la forma como se recopiló la información en los municipios estudiados, no transcurrió con independencia lo que no reflejó claramente la expresión de la comunidad frente a los temas. Sobre lo anterior, se retomará en la siguiente variable de imparcialidad.

En cuanto los niveles municipal y subregional, algunos expresaron que los nuevos actores no comunitarios eran en ocasiones más escuchados y que de manera transversal la consignación de la información en las relatorías era a veces alterada por los funcionarios de la ART, poniendo en peligro la representatividad de calidad de las comunidades. Otros entrevistados aseguraron que los representantes de las veredas y los municipios por tener amplia experiencia con deliberaciones con la institucionalidad pública y el sector privado, no permitieron que sus iniciativas fueran coartadas por intereses ajenos a las necesidades de los territorios.

Otro de los relatos resultó muy interesante puesto que se manifestó que en algunos momentos durante la fase subregional también existió tensiones entre los delegados de los municipios y que algunos no se sentían suficientemente representados –en cantidad- y que el ejercicio democrático a veces resultaba en contraposición con las expectativas de algunos municipios; ejemplo de esto, es que las perspectivas sobre el tema de hidrocarburos y monocultivos era diferentes y llegar a consensos que favorecían a la mayoría no siempre fue satisfactorio para todos.

Igualmente, en las dos últimas instancias, algunos entrevistados sostuvieron que la poca presencia de la institucionalidad impidió la solidez y sostenibilidad del proceso por cuanto al no hacer presencia en estos espacios entidades distintas a la ART no se garantizaba el apoyo que se necesitaba en un futuro por parte de éstas –un caso puntual fue que durante el nivel subregional de los Montes de María, no se contó con la participación de los gobernadores de Bolívar ni Sucre-.

Al ser espacios de participación tan masivos e importantes para el desarrollo de los territorios además un hito en la historia de la participación ciudadana para estas zonas, se tiene el riesgo de invisibilizar a uno tipos de actores y favorecer la mayor representatividad de los mismos líderes, que si bien podrían dar aportes más cualificados en términos de su participación, podrían dejar por fuera algunos intereses como por ejemplo jóvenes y mujeres. Sobre esto puede decirse que el diseño no funcionó del todo, pues aun cuando la ART hacía recomendaciones para que todos los actores contaran con una participación de calidad y las mismas comunidades buscaron el cumplimiento de esto.

No se crearon específicamente mecanismos para garantizar que no solo fueran convocados en una primera instancia o que tuvieran delegados propios, sino que en las deliberaciones la equidad de tiempos fuera exigible de forma explícita. De manera similar se podría que la participación de la institucionalidad fue percibida como indispensable en los niveles superiores para legitimar los pactos, sin embargo esta regla del juego no se cumplió a cabalidad.

Asimismo, puede decirse que la representatividad de los delegados veredales y comunitarios se mantuvo gracias al empoderamiento de los actores y la presencia de liderazgos consolidados en la subregión de los Montes de María, y no precisamente obedeció a unas reglas claras estipuladas en el diseño para la formulación de los PDET. Otro aspecto a tener en cuenta es que de la representatividad de los actores se manifiesta en lo que queda consignado y no solo en lo que se delibera y discute en los espacios, los resultados materializados en los Pactos también deber dan cuenta de los intereses y expectativas diferenciales para cada sujeto, por lo que también las visiones heterogéneas sobre qué tanto

se modificaron las relatorías genera desconfianza sobre sí realmente se respetó las ideas de todos los tipos de actores. Finalmente, no se evidenció en ninguna de las entrevistas que se crearan mecanismos de concertación específicos y claros cuando hubiera lugar a tensiones entre los actores, como se sugería en el diseño institucional de la ART.

#### **4.1.9. Imparcialidad**

Sobre esta variable se puede afirmar según lo analizado que se aseguró el mantenimiento de un alto grado de imparcialidad en todas las fases de cada instancia debido a las mismas exigencias de las comunidades. Como se aseveró en uno de los relatos, el ejercicio de la formulación de los PDET puso en evidencia la consolidación y el empoderamiento de los liderazgos existentes en los Montes de María, uno de ellos señaló “Acá no tragamos entero [...] no hubo oportunidad de cambiar las cosas que decíamos” (Entrevistado Actor Comunitario 5, 2020).

Para algunos participantes pese a que por momentos las entidades públicas municipales, departamentales y nacionales, así como el sector privado, intentaron limitar la participación de los actores comunitarios, estas tensiones se superaban y finalmente quedaba consignado lo querían los territorios. Otros por su parte, más críticos con el proceso, manifestaron que la ART les dio más importancia en los espacios municipal y subregional a los actores no comunitarios mayor cualificados, permitiéndoles tomar “mejores decisiones” sobre recursos y proyectos de ejecución, en torno a las iniciativas propuestas.

Muchos de estos desacuerdos en donde algunos participantes dejan en entre dicho la imparcialidad de los debates tienen que ver por ejemplo con el tema de “los hidrocarburos”

cuando se tuvo la presencia de la ANLA y otras entidades relacionadas, cuyos representantes querían imponer este tipo de proyectos como una alternativa para el incremento de la productividad en estos territorios; mientras que las comunidades no lo consideraban indispensable como sí lo era la economía familiar campesina y la protección del medio ambiente. Al final, estas iniciativas sí fueron incluidas en los Planes, pero con algunas sugerencias y modificaciones hechas por los delegados los grupos motores y otros actores.

Lo anterior deja ver que el diseño institucional tuvo algunas fallas para lograr que no se favorecieran intereses particulares, especialmente aquellos que eran más “coherentes” con las peticiones del sector privado y la misma oferta del aparato estatal con sus visiones ya preestablecidas sobre lo que es necesario o no para el desarrollo territorial en la subregión de los Montes de María. Si bien, se manifiesta en los relatos que los líderes siempre procuraron por que las iniciativas estuvieran acordes con las expectativas recogidas en el nivel veredal, quedan algunas tensiones y sinsabores en algunos temas clave como lo son la protección de medio ambiente, proyectos productivos, monocultivos y extracción de hidrocarburos.

#### **4.2. EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN**

En el mismo caso que cuando se hace referencia a la calidad en la participación hablar de eficacia es relevante desde el punto de vista de la consecución de objetivos, del efecto positivo que genera en relación a la articulación entre las comunidades y la institucionalidad, cuando el ejercicio se percibe como valioso y en él se establecen pactos sustantivos que se cumplen. A continuación presentamos el siguiente cuadro en el cual detallamos los

indicadores que se analizan en esta investigación para examinar la eficacia de la participación.

**Cuadro N° 16 Criterios Para Analizar La Calidad Y La Eficacia De La Participación**

| <b>CRITERIO</b>     | <b>INDICADOR DE EFICACIA</b> | <b>CONCEPTO</b>   |
|---------------------|------------------------------|---|
| <b>EFFECTIVIDAD</b> | REALIZACION DEL OBJETIVO     | Se cumplió el objetivo propuesto por los organizadores del ejercicio de participación   |
| <b>LEGITIMIDAD</b>  | PRECEPCION DE UTILIDAD       | El resultado del ejercicio es útil para los participantes.  |
|                     | INSTITUCIONALIDAD/COMUNIDAD  | Como resultado del ejercicio de participación la relación entre la institucionalidad pública y la comunidad se modificó favorablemente.                           |
| <b>CUMPLIMIENTO</b> | FORTALEZA EN LOS PACTOS      | En el espacio de participación se establecen pactos relevantes a los que se asignan tiempos de cumplimiento, responsables y recursos que permitan su realización. |

**Fuente:** elaboración propia con base en la Fundación Ideas para la Paz Herramienta de el “Siririri”, diciembre de 2017.

#### **4.2.1 Realización del objetivo**

Hablar sobre la eficacia de la participación en la formulación de los PDET está ampliamente relacionado con el grado de cumplimiento de los objetivos planteados para este

espacio, en este sentido es clave analizar cómo los actores comunitarios percibieron los resultados al final de la realización de todas las instancias.

Aunque hay visiones encontradas, unas más optimistas y otras más críticas, los entrevistados manifestaron en sus relatos que al menos en esta fase de formulación sí se cumplieron los objetivos. A través de las instancias pudo consignarse por primera vez un ejercicio histórico, las iniciativas para el desarrollo de los territorios desde su propia voz y de acuerdo con sus propias necesidades y capacidades: “Lo que nosotros queríamos estaba allí” (Entrevistado Actor Comunitario 5, 2020).

Existe una sensación general del deber cumplido, donde las comunidades que han estado unidas por el mismo dolor y consecuencias del conflicto, articularon sus esfuerzos con respaldo de la institucionalidad pública. El balance general, con sus matices, deja ver que las reglas de juego permitieron construir Pactos que serán insumo para pensar el desarrollo de Los Montes de María desde las construcciones de las comunidades.

#### **4.2.2 Percepción de utilidad**

Sobre esta variable puede destacarse la importancia del ejercicio de planeación participativa para las comunidades, al considerarlo un proceso histórico que nunca se había desarrollado en la subregión y que puede contribuir al desarrollo o transformación territorial:

“[la formulación de los PDET] fue una de las formas más correctas de construir una herramienta de desarrollo integral para las comunidades rurales, se hizo desde lo más profundo de las veredas hacia afuera... nos dieron la oportunidad que siempre habíamos

pedido, que se trabajara de abajo hacia arriba” (Entrevistado Actor Comunitario 6, 2020).

A través de las entrevistas realizadas se encontró que los procesos de deliberación que se llevaron a cabo en el marco de la formulación de los PDET fueron al menos en esta primera fase un hito en la historia de la participación ciudadana en los Montes de María.

Este carácter inédito, como lo cualificó uno de los entrevistados, implicó que muchas cosas debían ir mejorando en el camino, otras fallas no lograron subsanarse “pero no deja de ser un buen ejercicio, generó expectativas y esperanzas” (Entrevista Actor Comunitario 6, 2020). Como se verá más adelante, las preocupaciones centrales sobre los PDET tienen que ver en su mayoría con las etapas siguientes de implementación, que no es el alcance de esta investigación.

#### **4.2.3 Institucionalidad/Comunidad**

Algunos entrevistados manifestaron que la relación entregada por la ART fue eficiente y oportuna y que la metodología de la participación también permitió que existiera retroalimentación en doble vía de forma imparcial. Esto significa que, aun cuando las reglas del juego no eran claras del todo, sobre la marcha las comunidades en los municipios tuvieron la oportunidad de manifestar cuando estaban en desacuerdo con alguna decisión o cuando identificaban fallas en el diseño y que había lugar a las correcciones pertinentes puesto que la Entidad puso atención a las recomendaciones hechas por los actores. Y como se mencionó antes, la capacidad instalada y los líderes empoderados fueron aspectos importantes para



equilibrar la balanza entre la institucionalidad y la comunidad, logrando restringir en gran medida la posibilidad de cambiar las reglas y que no estuvieran en pro de los territorios.

Hay sin embargo, discrepancias al respecto, ya que otros participantes percibieron que la ART no siempre fue clara con las reglas de juego para desarrollar los espacios de participación, lo que dificultó la relación entre las partes y en ocasiones favoreciendo a los actores no comunitarios.

Esto deja ver que no hubo una sensación completa de satisfacción en la forma cómo se equilibraron los poderes entre la institucionalidad y la comunidad, el diseño institucional no favoreció que se establecieran canales de comunicación permanentes que garantizaran la retroalimentación y articulación continua entre el Grupo motor, veedores y demás delegados y la Entidad.

#### **4.2.4 Fortaleza en los pactos**

En cuanto a qué tan fuertes son los pactos que resultaron tras las diferentes instancias y particularmente el del PATR, pude concluirse con todas las entrevistas quedaron muchas incertidumbres sobre el futuro de la participación en el proceso y la implementación de todo lo desarrollado en las iniciativas y en el PATR.

Los entrevistados aseveraron que desde la institucionalidad pública no se han dado las herramientas para el engranaje y articulación entre los grupos motores, grupos de control social y las entidades, ocasionando a nivel subregional y municipal un fraccionamiento para

el monitoreo y seguimiento a las acciones ejecutadas en relación a las iniciativas pactadas. Así, la percepción general es que al momento de realizarse esta investigación, aún no se ha cumplido lo que se estipuló para el corto plazo; los actores comunitarios afirman que tienen complemento desconocimiento si desde las administraciones municipales y departamentales se está haciendo algún tipo de priorización, y que de ser así, no se ha tomado en cuenta a los veedores. Esto se hizo más evidente, aseguran, con el cambio de Gobierno, dado que incluso las instancias subregionales se vieron afectadas porque el proceso se paralizó y centralizó y hasta ahora mucha de la información no ha seguido “bajando” hasta los municipios y veredas.

Para las comunidades, el PDET está “huérfano” y en sus etapas posteriores no ha sido transparente y no se está haciendo de la mano de los representantes. Aún no se tiene claro si este Pacto logrará evadir los vaivenes de los intereses de los Gobiernos y de las voluntades políticas de los funcionarios.

## **5. CONCLUSIONES**

En el marco de la investigación realizada y teniendo en cuenta el análisis del diseño institucional a través de las reglas de juego y de la calidad y la eficacia de la participación se presentan las siguientes conclusiones:

En primer lugar, es importante resaltar que la poca adaptabilidad del diseño, o mejor aún la rigidez lo volvió inamovible en casi todos los casos y que no permitió acomodarse de manera tal que fuese más productiva la participación de los actores y las deliberaciones.

Frente al tema de la convocatoria queda claro que a pesar de las diversas percepciones de los entrevistados no se había desarrollado un proceso tan amplio, tan impactante por el hecho de ser una convocatoria amplia, con toda la comunidad y todos los sectores. Sin embargo, otras conclusiones frente a la calidad y eficacia de la participación tienen que ver con que a la luz de algunos de los entrevistados no se garantizaron las condiciones de imparcialidad que se planteaban en las reglas de juego de la convocatoria.

Por otro lado, se resalta que los actores comunitarios se mostraron satisfechos con el proceso; sin embargo, sería bueno analizar si no terminó siendo una “lista de mercado” y si todo lo que quedó en el PATR es fruto de las deliberaciones e impulso de la comunidad con sus iniciativas, todo parece indicar que al final, aunque las deliberaciones presentan falta de calidad en algunos de los indicadores analizados en esta investigación, se pudo rescatar en algunas instancias el proceso que permitió que se consolidará un plan más inclusivo. Aunado a lo anterior, podemos concluir que queda la percepción que el proceso de participación en la formulación de los PDET se dio por cerrado, lo que significaría pérdida para los actores, teniendo en cuenta que las expectativas en cuanto a seguir haciendo parte del proceso son altas para las comunidades, aunque aún no se haya visto un resultado de impacto en la zona.

Así mismo, en lo que respecta a la eficacia de la participación es importante señalar que según el análisis llevado a cabo en esta investigación y teniendo en cuenta los indicadores de eficacia, la institucionalidad pública llevó a cabo lo pactado con la ciudadanía en la formulación de los PDET en ambos municipios, aunque hubo mayor inconformidad en los participantes del municipio de María La Baja con relación sobre todo al nivel veredal, donde quedaron según los entrevistados algunas incertidumbres y preocupaciones en temas álgidos

como la visión desde la producción agroindustrial, la imposición de esa visión y la falta de comunicación con las comunidades, como se señaló anteriormente.

En los temas de comunicación, retroalimentación y control social, para el 90% de los entrevistados fallaron y se siguió consolidando según estos la brecha entre las comunidades y la institucionalidad al no poder tener una comunicación efectiva sobre el desarrollo de lo que se iba generando en la formulación de los PDET y mucho más en la implementación de estos, que no es objeto de esta investigación, pero que permite decir entonces que por un lado la regla de juego establecida para el nivel municipal y subregional no se ha cumplido, y por otro lado que en temas de eficacia de la participación en el marco del cumplimiento de la ejecución de lo pactado con la ciudadanía específicamente para los temas mencionados anteriormente tampoco se ha cumplido, lo que también nos conducirá luego a poder ampliar esta investigación en el marco de la implementación de las iniciativas PDET en el caso de estos municipios para la subregión de los Montes de María

Por lo anterior, se recomienda generar una comunicación más efectiva y de retroalimentación con las comunidades, frente a los procesos de implementación, para que estas conozcan a través de los veedores, el grupo de control social y los grupos motores la información de primera mano, cómo se han venido implementando las iniciativas y que proyectos se están desarrollando para las comunidades en los diferentes pilares; teniendo en cuenta que ello hace parte de las reglas de juego configuradas por la ART y expuestas en el capítulo uno de esta investigación.

Frente al ejercicio del nivel subregional en el tema del equilibrio de poderes hubo posturas diferentes entre los actores comunitarios entrevistados, debido a que algunos

plantean que en este nivel, al tener a toda la institucionalidad y los sectores públicos y privados, del nivel nacional, departamental y municipal que asistieron, se encontraban en desventajas para hacer incidir con su visión de proyectos de desarrollo frente a los intereses de las otras entidades que se encontraban también en las discusiones, lo que indica que se presentó de una u otra manera una pugna por imponer la visión de desarrollo de cada actor que más cumpliera con sus intereses en el territorio..

Las dinámicas de fortalecimiento en participación a los representantes que asistían a los espacios en el nivel veredal no se desarrollaron, generando que los asistentes al nivel municipal tuvieran un trabajo más complicado debido a las debilidades que existían frente al proceso que se había generado en la etapa veredal, entrando los actores participantes en este nivel a tratar de modificar y mejorar las propuestas que se habían concretado en el nivel anterior, debido a que muchas veces los temas tratados quedaron mal configurados desde el contexto del desarrollo pensado en los territorios, priorizando dentro de las iniciativas temas que consideraban no eran tan relevantes y dejando de lado algunos álgidos como en el caso de El Carmen de Bolívar, la tierra y los producción agrícola que tuvieron que entrar a corregir en la etapa municipal.

En cuanto al relacionamiento territorial se tiene que para el caso del municipio de María la Baja difiere del municipio de El Carmen de Bolívar en el acompañamiento de las autoridades municipales, dado que en este último fue más claro y específico según los relatos de los entrevistados y las fuentes consultadas, en las diferentes instancias.

Por otro lado, la realización de la investigación les permitió a algunos entrevistados recordar el proceso, acción relevante para ellos, teniendo en cuenta que lograron recuperar algunas memorias y tener más claridad en algunos temas que han venido trabajando actualmente con los veedores y los grupos motores en el marco del seguimiento de la implementación de los PDET en compañía de la Defensoría del Pueblo, pues ellos consideran que el proceso construido se podría ir por la borda si la institucionalidad no cumple los acuerdos pactados con los actores en la formulación del PDET.

Después de haber analizado la participación en el proceso de formulación de los PDET se encuentra que según la teoría sobre la escalera de la participación ciudadana de (Arnstein, 1969), en donde se plantean unos niveles de no participación y participación determinada por unas características concretas, la participación de los ciudadanos en los PDET se ubica según la escalera

**CONCLUSIONES FRENTE A LA TEORIA DE LA ESCALERA DE LA PARTICIPACION EN LA FORMULACION DE LOS PDET EN LOS MUNICIPIOS DE MARIALABAJA Y EL CARMEN DE BOLIVAR**

| PELDANO                                 | TEORIA   | ANALISIS EN LA FORMULACION PDET   |
|---|--|---|
| Peldaño 5.<br>Aplacar<br>apaciguamiento | <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="380 399 1144 475">1. Los ciudadanos tienen más influencia a pesar el Tokenismo latente.</li> <li data-bbox="380 699 1144 878">2. Los ciudadanos pueden estar a la defensiva debido a experiencias pasadas con el gobierno local, que el poder quiera cumplir la papeleta pero poner trabas a las ideas de los ciudadanos.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1186 399 1950 630">1. Nivel de formulismo en el que las comunidades lograron superar la participación simbólica que históricamente se ha presentado en la subregión, con la participación de alrededor de 11.000 personas en tres los tres niveles de participación que se construyeron.</li> <li data-bbox="1186 699 1950 1338">2. Se permitió que los actores comunitarios hicieran propuestas y concretaran iniciativas, lo que contribuyó a que se pudiese tener menos incertidumbre frente al poder a través del gobierno y los actores privados, ¿pero hasta qué punto fue una participación real en las decisiones globales? Algunos relatos sobre darle prioridad en intereses de los actores privados e institucionales, o que los funcionarios consolidaran las propuestas desde su punto de vista muestra que tuvieron algunas prevenciones sobre lo que se hacía antes en otros espacios como por ejemplo los Planes de Desarrollo Municipal o Departamental. Sin embargo, en su gran mayoría se dieron espacios abiertos a la superación de esa posición defensiva por parte de los actores comunitarios y a consolidar</li> </ol> |

|                                 |  |   |
|---------------------------------|--|---|
|                                 | <p>3. Los ciudadanos no reciban toda la información necesaria (funcionamiento de organismos participativos) o que no conozcan sus derechos.</p>  | <p>o construir planes inclusivos y eficaces.</p> <p>3. En este punto la teoría de la Escalera de la Participación, en la formulación de los PDET nos deja ver dos procesos, el primero es que los actores tuvieron la posibilidad de conocer el diseño, lo que implica que sabían cuáles eran los organismos de participación y sus derechos, y la otra parte del proceso que es el funcionamiento de la formulación de los PDET en cuanto a la información necesaria de articulación con lo que se proyectó en los PATR, que dejaron ver los actores se conoce claramente.</p> |
| <p>peldaño<br/>colaboración</p> | <p>6</p> <p>1. Proceso en el que los ciudadanos, pueden negociar proyectos con los poseedores del poder, ello implicaría una redistribución de dicho poder.</p> <p>2. Se dan comisiones de planeamiento para repartir la toma de decisiones.</p> | <p>1. Los actores comunitarios lograron negociar sus su propuestas e iniciativas con los poseedores del poder, como en el caso sobre todo del nivel subregional, en donde los actores negociaron y concertaron para que todas las iniciativas quedaran dentro del PATR.</p> <p>2. Se plantearon dentro del diseño institucional tres niveles de toma de decisiones la fase veredal, la municipal y la subregional siendo esta ultima la más importante debido a que en ella se definieron claramente las iniciativas que</p>  |



|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>3. Participación más eficaz si existen organizaciones sociales, líderes o lideresas reconocidos y respetados y expertos locales.</p> | <p>luego se convertirían en programas y proyectos para los gobiernos locales.</p> <p>3. Se considera que para el caso de la subregión de los Montes de María aplica con claridad mucho más en el proceso de todas las instancias, en menos medida en la instancia subregional. Estos dos pasos en la escalera de la participación se pueden denotar también en algunas de las conclusiones arriba descritas.</p> |
|--|---|--|

Fuente: elaboración propia con base en información de la Teoría de la Escalera de la Participación de (Arnstein, 1969),

Los peldaños arriba analizados en las conclusiones sobre la escalera de la participación de (Arstein, 20016), hacen parte de la zona media de la escalera que corresponden a un grado de formulismo que se relaciona con el Tokenismo, pero que no llegan a ser poder ciudadano, lo anterior, significa que según la teoría los dos últimos peldaños siguientes en los cuales la participación se convertiría en poder ciudadano no se aplican a la formulación de los PDET, debido a que en estos los ciudadanos olvidados o de los actores comunitarios para el caso de la subregión obtienen la mayoría del poder de decisión o reciben todo el poder para decidir en el caso del control ciudadano, realizando el análisis estas dos acciones no se cumplen, teniendo en cuenta que al final siempre la negociación o concertación se dio con la institucionalidad o con las entidades públicas y privadas asistentes sobre todo al especio de la instancia subregional en donde se tomaron claramente las decisiones más importantes. Sin embargo, es importante resaltar que en algunos temas la negociación entre actores comunitarios y actores institucionales y privados, los primeros logran inclinar la balanza frente a sus propuestas, eso es un indicativo que un porcentaje pequeño el poder fue delegado a los actores comunitarios.



## BIBLIOGRAFÍA

- Arbeláez Herrera, A. M. (2012). El contexto del proceso de Paz con Las Farc. *Analecta Política*, 4, 219–223. Retrieved from
- Abitbol, P., & Flechas, D. (2008). Deliberative Action Arenas on Public Policy Making in Conflict Zones: A Case Study with Women's Groups in Colombia. Paper prepared for the Human Development and Capability Association Annual Conference, New Delhi, 10 - 13 September 2008, (pág. 27). New Delhi. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2062/1886>
- Agencia para la Renovación del Territorio ART. (2020). *Avances municipios PDET abril 2020*. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/metas-objetivos-e-indicadores-de-gestion/informes-de-avance-y-seguimiento-a-los-planeamientos-de-accion-de-los-pdet>
- Alcaldía Municipal María La Baja. (2016). *Plan de Desarrollo “Un pueblo educado asegura su desarrollo” 2016- 2019*. Recuperado de <http://www.marialabaja-bolivar.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Mar%C3%ADa%20La%20Baja%20%202016%20-%202019.pdf>
- Arnstein S. (1969). A ladder of citizen participation *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4, Julio, pp. 216-224
- Buelvas, J. (s.f.). *El Carmen de Bolívar*. Bogotá, Colombia: Banco de la República. Recuperado de <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-356/el-carmen-de-bolivar>
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP. (2017). *Guía para la articulación de los niveles de planeación de los PDET y la formulación de los PATR, incluyendo las*

*temáticas relevantes para la superación de la pobreza rural en este proceso. Producto No. 5. Recuperado de [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1514388549Producto5\\_GuiaoperativaPDET\\_PlaneacionyparticipacionGRANTFIDA1.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1514388549Producto5_GuiaoperativaPDET_PlaneacionyparticipacionGRANTFIDA1.pdf)*

Daniels, A. (2014). La Participación Política y Ciudadana en Montes de María, Notas para un Debate. *Los Dialogos de La Habana y los Montes de María*, (pág. 3). Sincelejo.

Daniels, A., & Munera, A. (2011). Los Montes de María: Región, conflicto armado y desarrollo productivo. Cartagena: Pluma de Mompo S.A.

Davila Ladron de Guevara, A. (2002). Transición y Consolidación Democrática en Colombia. En DEMOCRACIA PACTADA El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia (págs. 1-45). Bogotá: CESO-Uniandes, IFEA, Alfa y Omega Colombiana Grupo Editor.

Dente, Bruno, & Subirats, J. (2014). ¿Quién Decide? Los Actores y sus Recursos. En *Decisiones públicas. Análisis y estudio* (págs. 65-125). Barcelona: Ariel

Giddens, Anthony (1996) La constitución de la sociedad. Buenos Aire : Armorrortu

Gobierno de Colombia, P. de la R., & Farc, E. P. (2016). *Nuevo Acuerdo de Paz*. Retrieved from [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos\\_compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos_compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)

González, F. E., Bolívar, I., & Vásquez, T. (2003). Violencia política en Colombia. De la Nación Fragmentada a la Construcción del Estado. Bogotá: CINEP.

González, F., & Otero, S. (7 de Julio de 2006). Lapresencia Diferenciada del Estado: un Desafío a los Conceptos de Gobernabilidad y Gobernanza. Instituto de Investigaciones y Debate sobre Gobernanza. Recuperado el 15 de Julio de 2018, de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-237.html>

- Goodin, R. (1996). *La Teoría del Diseño Institucional*. Cambridge University Press.
- Guarín, S., Tovar, P., Guerrero, L., & Amaya, A. M. (2017). *Participación ciudadana en el posconflicto*.
- Milanés, M. (2015). *Participación ciudadana, un modelo para la gobernanza local* (tesis maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Recuperado de <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/7384>
- Misión de Observación Electoral MOE. (2018). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –Primer informe de observación*. Recuperado de [https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/07/PDET\\_Final\\_Web-3.pdf](https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/07/PDET_Final_Web-3.pdf)
- Ocampo, J. (2016). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. *Economía Colombiana* 346, pp. 22-34. Recuperado de [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/471476/Revista+Economia+Colombiana+346\\_color\\_interactivo\\_.pdf/67c59068-792e-4a26-b3ef-ce66b317e310](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/471476/Revista+Economia+Colombiana+346_color_interactivo_.pdf/67c59068-792e-4a26-b3ef-ce66b317e310)
- Penagos, Umaña y Bustamante. (2016). *Lineamientos operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP. Recuperado de [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/15245776651486404457207LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/15245776651486404457207LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas Para El Desarrollo PNUD. (2015). *Perfil productivo: Municipio El Carmen de Bolívar*. Recuperado de [https://issuu.com/pnudcol/docs/perfil\\_productivo\\_municipal\\_de\\_el\\_c/15](https://issuu.com/pnudcol/docs/perfil_productivo_municipal_de_el_c/15)
- Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.

- Roth Andre-Noel (2017). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio, J. (1991). Constructivismo y Democracia. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, (73), pp. 57-82
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., & Morales, G. (2010). Tomando la Decisión de Incidir en Políticas Públicas. En *Manual de Incidencia en Políticas Públicas* (págs. 12-20). Ciudad de Mexico: Alternativas y Capacidades.
- Velasquez C, F., & González R, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Zúñiga, M. (2017). El lugar de la memoria: reminiscencias audiovisuales del conflicto armado en María la Baja, Colombia. *Memorias: Revista Digital de Arqueología e Historia desde el Caribe* (enero-abril), 87-112.