

El PDET de la subregión de los Montes de María: ¿Una oportunidad para el desarrollo local del municipio de Córdoba Bolívar?

Erlin Antonio Castro Zúñiga

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2023

El PDET de la subregión de los Montes de María: ¿Una oportunidad para el desarrollo local del municipio de Córdoba Bolívar?

Erlin Antonio Castro Zúñiga

Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y
Desarrollo Territorial

Tutor

Bernardo Alfredo Hernández Umaña

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2023

Dedicatoria

“A mis padres por haberme forjado como la persona que soy en la actualidad; muchos de mis logros se los debo a ellos dentro de los que se incluye este. Me forjaron con reglas y con algunas libertades, pero al final de cuentas me motivaron constantemente para alcanzar mis anhelos”.

Resumen

Los Acuerdos de Paz de Colombia, pactados en el año 2016, dejaron una serie de expectativas de desarrollo social, económico y participación ciudadana en los municipios que históricamente han sido azotados por la violencia, en consecuencia con todo lo anterior el Gobierno Nacional estableció el decreto 893 de 2017, reglamentando así los Programas de desarrollo con enfoque Territorial (PDET) en cabeza de la Agencia de Renovación Territorial (ART), dicha entidad tiene el deber de diseñar estrategias y acciones representadas en proyectos los cuales, deben quedar plasmados en la legitimación en cuanto a la priorización de Planes, Programas y Proyectos, que a su vez deben quedar enmarcados en los planes de desarrollo municipales, cabe recordar que dentro de estas zonas priorizadas se escogieron 16 de los 170 municipios, en ese sentido el 4 de septiembre de 2018 se suscribió el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) documento que consolida toda la información recolectada en la ruta operativa para la elaboración del (PDET) de la subregión de los Montes de María la cual comprende 17 municipios incluyendo el municipio de Córdoba Bolívar. En este orden de ideas, la presente propuesta busca analizar el cumplimiento de la Agencia de Renovación Territorial con respecto al plan de desarrollo territorial y su articulación con el desarrollo local en el municipio de Córdoba, Bolívar entre los años 2017 a 2020.

Palabras claves: Territorio, Desarrollo, Conflicto, PDET, Planificación.

Abstract

The Peace Agreements of Colombia, agreed in 2016, left a series of expectations for social and economic development and citizen participation in the municipalities that have historically been plagued by violence, consequently with all of the above, the National Government established the decree 893 of 2017, thus regulating the Development Programs with Territorial Focus (PDET) headed by the Territorial Renewal Agency (ART), said entity has the duty to design strategies and actions represented in projects which must be reflected in the legitimation Regarding the prioritization of Plans, Programs and Projects, which in turn must be framed in the municipal development plans, it should be remembered that within these prioritized areas, 16 of the 170 municipalities were chosen, in this sense on September 4, In 2018, the Action Plan for Regional Transformation (PATR) was signed, a document that consolidates all the information collected in the operational route for the elaboration of the (PDET) of the subregion of Montes de María, which includes 17 municipalities including the municipality of Cordoba Bolivar. In this order of ideas, this proposal seeks to analyze the compliance of the Territorial Renewal Agency with respect to the territorial development plan and its articulation with local development in the municipality of Córdoba, Bolívar between the years 2017 to 2020.

Keywords: Territory, Development, Conflict, PDET, Territorial, Planning.

Contenido

Índice de Tablas	7
Lista de Ilustraciones	8
Problemática	9
Justificación	25
En el campo de conocimiento	26
A la Universidad y el programa académico	26
A la sociedad y el Estado	26
Objetivos	27
Objetivo general de la investigación	27
Objetivos específicos	27
Estado del arte	28
Investigaciones sobre el tema	28
A nivel local:	28
Investigaciones a nivel regional y nacional	29
Marco teórico	33
Aproximaciones teóricas	33
Conflicto	33
Directa:	35
Desarrollo - Desarrollo Local y Territorial	36
Planificación Territorial	41
Territorio	43
Estado	46
Participación ciudadana:	49
Diseño Metodológico	53
Capítulo I	58
Figura 4 Construcción Proceso de participación PDET	59
Instancia Veredal	62
Instancia Municipal	63
Instancia subregional	63
Metodología para la participación	64
Capítulo II	70
Capítulo III	80
Aportes	86
Conclusión	88
Recomendaciones	91
Bibliografía	92
Anexos	102

Índice de Tablas

Tabla 1	Actividades implementación PDET	15
Tabla 2	Tabla de proyectos PDET Municipio de Córdoba.....	22
Tabla 3	Tabla de diferencia entre Desarrollo Local y Desarrollo	39
Tabla 4	Tabla de codificación de entrevistas.....	55
Tabla 5	Tabla de desarrollo de objetivos	56

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1 Soporte del PDET	16
Ilustración 2 Datos sobre el Municipio.....	17
Ilustración 3 Partes del PDET.....	52
Ilustración 4 Construcción Proceso de participación PDET.....	59
Ilustración 5 Participación instancias.....	62

Problemática

El conflicto por tenencia de la tierra ha sido una disputa constante entre poderes económicos y políticos en Colombia. Esto debido a que, desde tiempos de la colonia las élites impusieron una visión de enriquecimiento basado en el latifundismo y explotación laboral, sentando así las bases de una lógica de acumulación de tierras, la cual perdura a día de hoy en las sociedades Latinoamericanas, por lo cual transformar esta estructura de tenencia significa enfrentarse a dichos poderes y a su vez cambiar un orden social más próximo a un Estado de tipo feudalista que a una democracia, es por eso que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2012) señaló que: “Probablemente por ese motivo ningún proceso de reforma agraria en la región ha logrado una transformación duradera”, de igual forma la misma Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2012) siendo consecuente con lo anterior añadió que:

Ni las reformas más revolucionarias basadas en la expropiación de latifundios como las iniciadas en México en 1910, Perú en 1969 o Nicaragua en 1980, ni tampoco las que distribuyeron tierras Estatales para su colonización sin afectar la propiedad privada como Bolivia a partir de 1953, Paraguay en 1963 o Brasil en 1985, ni menos aún, aquellas basadas en fondos de tierras y otros mecanismos de mercado como los que fueron pactados en los acuerdos de paz de Salvador en 1992 y Guatemala en 1996. (p.15)
Autores como Thome (2015) agregan que:

En el caso del Salvador, el poder latifundista ha empleado toda su influencia para bloquear o revertir los avances redistributivos que lograron algunos procesos de reforma agraria, así ha sucedido en el Salvador, donde la Constitución Política de 1983 fijó un límite de 245 hectáreas para la propiedad de tierra rústica y estableció que los excedentes que superaran ese límite serían expropiados y entregados a campesinos sin tierra. A pesar de este mandato constitucional, una ley secundaria, y el compromiso explícitamente pactado en el acuerdo de paz

de 1992, pasaron muchos años hasta lograr un inventario oficial de las propiedades excedentarias, y nunca se ha podido proceder a su expropiación. (p.70)

Para el caso de Guatemala, Thome (2015) señala que:

Veinte años después de firmarse los Acuerdos de Paz en Guatemala, no se ha cumplido la mayor parte de los compromisos adquiridos en lo social y económico. La escasa voluntad política de los sucesivos gobiernos, la ausencia de compromiso por parte del sector empresarial y la falta de supervisión efectiva del cumplimiento por parte de los actores firmantes son algunas de las causas (p.114).

Lo cual no generó ningún impacto social y económico en las poblaciones rurales afacetadas por el conflicto armado en dicho país, esto según Grandía (2013) generó:

Un fortalecimiento del mercado de tierras reconcentró la propiedad, pues gran parte de las fincas tituladas fueron posteriormente adquiridas por grandes empresas productoras de materias primas agrícolas. En el departamento del Petén, la mitad de los hogares campesinos e indígenas que había recibido un título de propiedad vendieron sus tierras o fueron obligados a venderlas para dejar paso a plantaciones de palma de aceite, teca o estancias ganaderas, así como a actividades relacionadas con el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero creando así un nuevo conflicto (p.38)

Sin embargo, América Latina se encuentra expectante por la implementación de los acuerdos de paz de Colombia, firmados por el Gobierno de Juan Manuel Santos y las antiguas FARC-EP en el año 2016, país que según el Banco Mundial citado por Semana Rural (2019) afirmó que:

Colombia está entre los cinco países más desiguales por la tenencia y acceso a la tierra, con un índice de Gini de distribución de la propiedad rural de 0,89, un título nada ostentoso que

afecta principalmente a las zonas rurales del territorio nacional. Mientras que la propiedad de grandes extensiones de tierra sigue concentrándose en pocas manos, la pequeña está fragmentada en un número mayor de personas. Acosta, P. (3 de octubre 2019). ¿Cómo garantizar el acceso a la tierra en el campo colombiano? Revista Semana (p.2).

La concentración de tierras, el abandono del Estado por años, y la falta de espacios para la participación política dieron como fruto de la violencia y lucha armada, método que con el pasar de los años se fue reforzando con la irrupción del narcotráfico, el narcoterrorismo, la presencia de nuevos actores políticos y armados en un contexto de lucha revolucionaria, transformando el conflicto en su razón de ser y métodos de subsistencia.

Una de las subregiones más afectada por dicho conflicto fue la de los Montes de María ubicada entre los departamentos de Bolívar y Sucre, de la cual hace parte el Municipio de Córdoba – Bolívar, aquella que vivió sus peores momentos en la época de los 90 más exactamente entre 1998 y 2002. Según el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2008):

Entre 1998 y 2002, el número de casos de masacre en Bolívar fue de 45, con 235 víctimas, mientras que en Sucre se registraron 21, con un saldo de 127 víctimas, perpetradas principalmente por paramilitares, creados por grupos de hacendados con la finalidad de proteger sus tierras y que con el pasar del tiempo incidirían en las elecciones políticas venideras. Los homicidios, por su parte, también impactaron de manera importante la situación de derechos humanos. Se registraron en el mismo periodo 2.430 en Bolívar y 1.161 en Sucre. Los secuestros, realizados por las FARC mediante retenes ilegales, se concentraron para la época en Colosó y El Carmen de Bolívar. Con la ofensiva estatal contra las FARC aumentaron paulatinamente los actos de sabotaje contra

la infraestructura vial y productiva, las emboscadas, la siembra de minas antipersonal (MAP) y los actos de terrorismo (p.31)

En concordancia con lo anterior, según La Fundación Cívica Por Cartagena (2005) indica que: “la confrontación entre los diferentes grupos armados trajo consigo numerosas cifras de descenso de la producción agropecuaria, abandono de tierras, homicidios, secuestros, masacres, entre otros crímenes que iban en contravía del desarrollo y bienestar en la región”. (p.12)

En ese mismo sentido, Saéñz (2008) afirma que:

Entre 1990 y 2002, el 69% de las acciones armadas fueron realizadas por las FARC, el 14% por el ELN, el 9% por las autodefensas y el 8% restante por otras guerrillas no identificadas. El 36% de las acciones se aglutinaron en los municipios del El Carmen de Bolívar, San Jacinto, María la Baja, Zambrano y Córdoba. En Sucre, el número de acciones tiende a ser menor, pero sobresalen los municipios de Ovejas y San Onofre. En este periodo, el conflicto armado presenta dos comportamientos distintos. El primero que va desde 1990 hasta 1997 donde no se registra un elevado número de hechos por año 24, y el segundo que dura hasta 2002 donde se evidencia un escalamiento del conflicto, el cual afectaría la primera etapa de la implementación de la Política de defensa y seguridad democrática (p.8).

Debido a los anteriores hechos la región tuvo un profundo rezago tanto social como económico. Ya que, muchas personas fueron asesinadas por sus formas de pensar, otras se vieron forzadas a vender sus tierras a precios paupérrimos y otras simplemente fueron desplazadas de éstas por los grandes terratenientes aliados y financiadores de los grupos paramilitares acabando con un futuro prometedor, tal y como lo sostiene Daniels (2008) al afirmar que:

Una de las zonas más afectadas por esta violencia ha sido la subregión de los Montes de María, conformada por 7 municipios del departamento de Bolívar y 8 del departamento de Sucre, todos al norte de Colombia, la cual pasó de ser una región prometedor para el país a principios del siglo XX, gracias a su dinámica agrícola y ganadera, a una de las más empobrecidas (p.10)

En esta subregión la población ha sido históricamente marginada, de acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística, citado por Aguilera (2019) señala que:

En 2005, el 92% de la población rural de Montes de María, vivía en condiciones de pobreza, encontrándose las mayores deficiencias en el empleo formal, los logros educativos, el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. En cuanto a la población en condiciones de miseria los municipios más afectados fueron: El Carmen de Bolívar (54,4), San Jacinto (48,5), Palmito (38,5), Chalán (37,4), Córdoba (36,6), San Onofre (34,4)”. (p.100)

La desmovilización de los paramilitares en 2005, la derrota militar del frente 37 de las Farc, que hacía presencia en esta región y la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, han ido cambiado el panorama. Poniendo como tema principal hoy en día cambios en el modelo extractivista que tanto daño le ha causado al país.

En ese sentido, el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera enmarcado dentro del acto legislativo 01 del 2016 (Función Pública, s.f), diseñó diferentes instrumentos de planificación y gestión del territorio, como lo es el Programa de Enfoque Territorial PDET, el cual según el Observatorio de Drogas de Colombia (2018) es:

Un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los componentes de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el

Acuerdo Final, en los municipios priorizados”. Este a su vez, es reglamentado por el Decreto Ley 893 de 2017 por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cada uno de los 16 PDET existentes, están instrumentalizados mediante un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido mediante pactos comunitarios, étnicos y municipales. Estos últimos, Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR), son el resultado de un ejercicio conjunto de identificación y priorización de necesidades y construcción de iniciativas para el territorio, a partir de estos pactos en los PATR se definen las apuestas del territorio para su desarrollo integral (p.1).

En ese mismo sentido y debido a que muchas competencias estaban repartidas en entidades como el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Agencia Nacional de Tierras entre otras, lo cual demostraba la inexistencia de una entidad única para la coordinación, desarrollo, implementación y seguimiento de los PDET, el Gobierno Nacional mediante el decreto 2366 de 2015 crea y designa a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como la encargada de iniciar la coordinación, el desarrollo, implementación y seguimiento de los proyectos en cada uno de los territorios priorizados, los evaluará junto con las comunidades donde se expondrán todos los problemas y se eligen solo las que causen mayor impacto en el desarrollo municipal y rural.

En el caso puntual del PDET de la subregión de Los Montes de María, de la cual hacen parte los municipios de Chalán, Colosó, Córdoba, El Carmen de Bolívar, Los Palmitos, Ovejas, María la Baja, San Antonio de Palmitos, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, San Onofre, El Guamo, Tolú Viejo, Morroa, se suscribió el Plan de Acción Para la Transformación Regional –

PATR el día 4 de agosto de 2018, en el cual según la Agencia de Renovación del Territorio (2018) asegura que: “Se suscribieron 16 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional, 15 Pactos Municipales para la Transformación Regional y ningún Pacto Étnico”.

De igual forma, dicha agencia agrega que “Estos pactos fueron construidos por 11071 actores del territorio y con 15 alcaldías municipales” (p.15)

En el siguiente cuadro se puede detallar cada uno de los insumos de trabajo.

Tabla 1:

Actividades implementación PDET

Acta de dialogo con el gobernador firmada	Acta de dialogo con el gobernador de Sucre 201812567899 gobernación de Sucre PDF	Dialogo Subregional gobernación de Sucre
Acta de dialogo con mesa ambiental subregional	Acta de dialogo con mesa ambiental subregional 20180990290 acta de dialogo ambiental subregional	Mesa de dialogo ambiental subregional
Acta de dialogo con organizaciones étnicas	Acta de dialogo con mesa étnica 20189985678 dialogo preparatorio étnico	Dialogo Étnico subregional
Acta de dialogo visión	Acta dialogo visión 20189078909 mesa visión	Dialogo mesa subregional
Acta reunión	Acta de reunión 20180987467 tipo DP subregional mesa de víctimas Bolívar PDF	Dialogo subregional mesa de víctimas Bolívar
Acta reunión	Acta de reunión 2018098700 tipo DP subregional mesa de víctimas Bolívar PDF	Dialogo subregional mesa de víctimas Sucre
Propuesta de visión	Propuesta de visión 20180934229 docx	resultado mesa subregional de visión

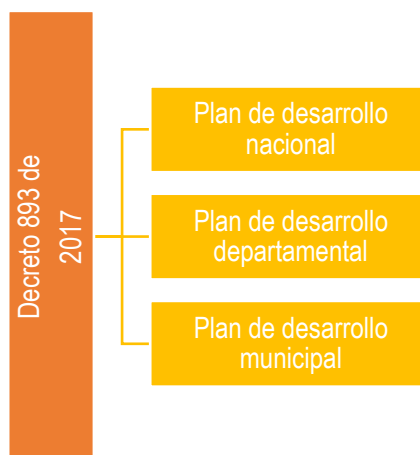
Propuesta de diagnostico	Propuesta diagnostico 20180946783. Diagnostico Montes de María 20189800093 correcciones docx	Propuesta subregión Montes de María
Herramienta de caracterización planes subregionales	Herramienta de caracterización de planes subregionales 2018090003489 Herramienta planes Bolívar	Herramienta de análisis plan departamental Bolívar
Herramientas de caracterización planes subregionales	Herramientas de caracterización de planes subregionales 2018090003890 herramientas planes Sucre	Herramienta de análisis plan departamental Sucre
Acta reunión	Acta de reunión 201809345670 acta de validación herramientas PDF	Acta de validación plan Departamental de Sucre
Acta reunión	Acta reunión 201809021935301 acta gobernación de Bolívar	Reunión equipo de gobernación de Bolívar

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio, PATR Subregión Montes de María

Ahora bien, es importante aclarar que, los PDET o Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial al ser una política de orden nacional, se encuentra sostenida de la siguiente forma:

Ilustración 1

Soporte del PDET



Fuente: ilustración es propia del investigador

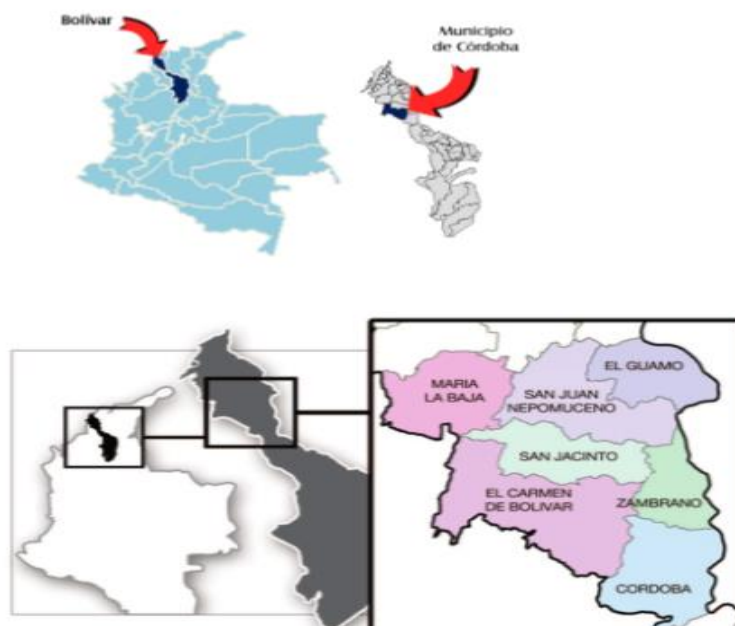
Con base a lo anteriormente señalado en el esquema realizado autores como Guarín (2019) afirman que:

El Plan de Desarrollo y la Ley del Plan proponen mecanismos específicos orientados a la garantía de cumplimiento y continuación de la estrategia. Sobre el particular, hemos valorado positivamente el concepto de “Hoja de Ruta” única previsto como herramienta de coordinación territorial. (p.12)

En el caso de Bolívar, departamento al cual pertenece el Municipio de Córdoba, epicentro de la presente investigación tal y como se detalla a continuación:

Ilustración 2

Datos sobre el Municipio



Fuente: Alcaldía de Córdoba – Bolívar

Según la alcaldía del Municipio de Córdoba (2022)

El municipio de Córdoba se encuentra ubicado en la subregión Montes de María y se lo denomina “La cintura del Departamento de Bolívar”. Tiene una extensión superficial de 150

km² y una población aproximada de 18.000 habitantes. La historia de este municipio se inicia en el año de 1540 cuando un grupo de indígenas dispersos y viviendo en múltiples bohíos, ocupan la ladera del caño Constanza, brazo del río Magdalena. Alcaldía del Municipio de Córdoba. (1 de septiembre de 2022). Generalidades del Municipio de Córdoba.

Su jefe era el gran Cacique Tetón, y de ahí que esa vereda se la denominara Tetón en su honor. Él fue protector perteneciente a las tribus de los indios Malibú, quien los gobernó, los mantuvo y los guio.

Luego de la conquista éstos se integran a unos de los resguardos de la región. En 1752 durante el gobierno del virrey Don José Alfonso Pizarro, se decide organizar y fundar la población de indígenas con el nombre de Nuestra Señora de la Candelaria de Tetón.

Antonio de la Torre Miranda remonta el río Magdalena el 1 de diciembre de 1776 y llega al caserío de Tetón, puerto localizado a la orilla de la ciénaga de El Puyal. Ahí reorganiza el pueblo y lo refunda con el nombre de San Pablo de Tetón, nombre que mantuvo hasta mediados del año de 1908.

En 1908, la Asamblea Departamental de Bolívar lo erige como nuevo Municipio de Córdoba mediante proyecto de ordenanza que presentan los diputados Erasmo Baños y Francisco Porras. Fue bautizado con ese nombre en honor al gran prócer antioqueño José María Córdoba Muñoz, héroe de la Batalla de Ayacucho y de la independencia de Colombia.

En muchas partes de la Región Caribe de Colombia, todavía lo identifican como Córdoba Tetón para diferenciarlo de otros sitios o lugares que en Colombia llevan el mismo nombre, es decir Córdoba. (p.1).

Así mismo la misma alcaldía señala que:

En el aspecto económico, Córdoba se fundamenta en la ganadería vacuna de cría, ceba y levante. También la producción al por mayor de queso, productos lácteos y en la cría de cerdos, carneros y cabras. Produce pescado para el consumo interno y para la venta hacia otros pueblos vecinos.

En cuanto a la agricultura se cultiva en gran escala el ajonjolí, caracterizándose por ser el primer productor de Colombia. Cultiva, además, el maíz, la yuca, el ñame, la ahuyama, frijol, legumbres y hortalizas. Fue, en tiempos pasados, un gran productor de algodón después de Cereté. (Alcaldía de Córdoba, 2022. p.1)

Ahora bien, bajo lo anteriormente dicho, es importante señalar que, el Plan de Desarrollo “Bolívar Primero 2020-2023” se encuentra alineado con los Planes de Acción para la Transformación Regional PATR de los PDET lo cual se ve plasmado en los objetivos “Bolívar Primero en Educación para Todos”, en el cual se encuentra el indicador Municipios PDET aplicando estrategias de cierre de brechas en el fortalecimiento de la educación de emprendimiento y desarrollo sostenible y cuya meta para el cuatrienio es treces (13), de igual forma se encuentra, el programa “Inclusión y reincorporación comunitaria para la consolidación de la paz” el cual hace parte del Eje “Grupos Poblacionales” el cual tiene dentro de los indicadores meta producto, uno (1) denominado “Proyectos de convivencia, paz y reconciliación en las zonas PDET del departamento de Bolívar” cuya meta producto es, dos (2) proyectos de convivencia, paz y reconciliación en el marco del PDET en el caso de Montes de María y sur de Bolívar, así como el Proyecto Villa Paz, según El Plan de Desarrollo “Bolívar Primero 2020-2023” será:

Un proyecto integrador con enfoque territorial que, alineado con las iniciativas comunitarias del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de Montes de

María, busca proporcionar espacios de desarrollo económico asociativo y sostenible para diversos tipos de poblaciones vulnerables. El proyecto hace énfasis en los pilares de ordenamiento social de la propiedad, vivienda agua y saneamiento, infraestructura, reactivación económica y reconciliación (p.534).

En ese sentido y siendo consecuentes tal como se ha dicho anteriormente, el Municipio de Córdoba hace parte de la subregión de los Montes de María, este municipio vivió hechos de violencia tales como, la toma guerrillera del año 2000, por las FARC, provocando homicidios, desplazamientos y torturas, debido a esto, el Municipio de Córdoba fue focalizado por el Decreto Ley 893 de 2017 para que se desarrollen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la urbanidad, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar, las formas propias de producción, el desarrollo y la integración de las regiones, y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación durante los próximos 10 años. Bajo este escenario el Gobierno Municipal de Córdoba, elaboró el Plan de Desarrollo “Córdoba Primero, Integral y Sostenible 2020-2023” en articulación con los Planes de Acción Para la Transformación Regional PATR de los PDET, Planes de Desarrollo Nacional y Departamental con lo que se priorizó 123 iniciativas de tipo social, económicas e infraestructura con el fin de resarcir los perjuicios sociales y económicos causados por años de violencia.

Como se ha podido observar, Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial son nuevos y ambiciosos y el éxito de su implementación dependerá de la voluntad que exista tanto

de los Gobiernos Nacional, Departamental y Municipal, en ese sentido, recientemente en el marco del control político Senadores y Representantes como Goebertus, Lozano, Barreras et al (2021), realizaron un informe en el cual concluyeron que:

Tras dos años y medio del Gobierno Duque, se ha invertido, a través de las obras de infraestructura comunitaria en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), \$207 mil millones que equivalen al 0,3% del costo total requerido para su materialización (\$70,1 billones según el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- 2018). Para lograr la estabilización del por lo menos \$4,67 billones al año y, al comparar el número de obras que iniciaron su ejecución en 2020 frente al 2019, se encuentra una disminución del 91%. Se pasó de 544 obras iniciadas en el 2019 a 53 iniciadas en el 2020, Esto significa que, se está ejecutando al año en los PDET el 1,89% de los que se necesita para cumplir con el Acuerdo de Paz (p.6).

En ese mismo sentido, agregaron que:

Por medio de la OCAD Paz encargada de definir una parte de los proyectos de inversión de los PDET a través de cuatro fuentes como el Fondo de pensiones territoriales, Asignación para la paz, recursos del Fondo de Ciencia y Tecnología e Incentivo a la producción, solamente se han terminado el 5,7% de los proyectos definidos a través de este medio. (p.4)

Y añadieron que:

Respecto al número de proyectos aprobados por subregión PDET, se resalta que todavía la subregión Pacífico Medio no cuenta con un solo proyecto aprobado y la subregión Sur de Bolívar sólo cuenta con uno. Mientras tanto, la subregión Sierra Nevada cuenta con 30

proyectos aprobados, de los cuales casi la mitad (44%) se encuentran en tres municipios.
(Goebertus, et al, 2021. (p.4)

En el caso específico del PDET de la subregión de Los Montes de María de la cual hace parte el municipio de Córdoba, Goebertus, Lozano, Barreras et al (2021) señalan que:

En tres subregiones PDET no se han entregado obras PDET: Montes de María, Pacífico Medio y Sur de Bolívar. Sólo hasta el segundo trimestre del año 2021, más de tres años después del inicio de esta estrategia, se esperan entregar las primeras obras en estas subregiones (p.30).

Lo cual se asemeja a la información solicitada a la ART que realizó el suscrito investigador por medio de los derechos de petición con radicado 20216631106062 y 20216001101402, preguntando sobre los avances del PDET en el municipio de Córdoba Bolívar, la cual fue respondida por la misma entidad el día 11 de octubre de 2021 mediante el número de respuesta 20213121107611, en la cual se puede ver que, solo 3 obras se encuentran en procesos de ejecución, 7 obras estructuradas y 2 en estructuración, tal y como se puede ver a continuación:

Tabla 2

Proyectos PDET Municipio de Córdoba

Subregión	Departamento	Municipio	Código	descripción de obra	Tipo de obra	Clase
Montes de María	Bolívar	Córdoba	24387	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET
Montes de María	Bolívar	Córdoba	243389	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET

Montes de María	Bolívar	Córdoba	24397	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET
Montes de María	Bolívar	Córdoba	24401	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET
Montes de María	Bolívar	Córdoba	24402	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET
Montes de María	Bolívar	Córdoba	24406	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET
Montes de María	Bolívar	Córdoba	24407	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET
Montes de María	Bolívar	Córdoba	24408	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET
Montes de María	Bolívar	Córdoba	24409	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET
Montes de María	Bolívar	Córdoba	201909130	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET
Montes de María	Bolívar	Córdoba	2019098900	Construcción de placa huella	Estructural	Obra PDET

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2021)

Como se puede observar, en la información entregada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en el caso del municipio de Córdoba, subregión de los Montes de María, se limita únicamente a la inversión en infraestructura, y olvida otros programas fundamentales para el avance de una región sostenible, por otra parte, entidades como el Ministerio del Interior y el

Ministerio de justicia, demuestran avances lentos, pocos o nulos en aspectos de participación ciudadana y garantías para una paz con instituciones y justicia sólida en las zonas PDET, fundamental para que a su vez se promuevan sociedades justas, pacíficas e inclusivas tal y como lo señala la ONU en los objetivos y metas de desarrollo sostenible.

Es importante señalar que, en el caso exacto del municipio de Córdoba, no hay documentación exacta sobre gran parte de los puntos señalados anteriormente, sin embargo, se hace importante investigar y hacerle seguimiento a cada una de las obras que se vienen desarrollando, es por esto que, surge la siguiente pregunta de investigación ¿De qué manera contribuye el PDET de la subregión de los Montes de María y la Agencia de Renovación del Territorio en el desarrollo local e institucional del Municipio de Córdoba?

Justificación

Es importante mencionar que Colombia se encuentra en medio de una coyuntura política, social y económica, en la que se hace necesario analizar los intereses y objetivos de los PDET, teniendo en cuenta que la apuesta de estos programas ha sido realmente cuestionada al reconocer que, en el contexto colombiano se continúa dando relevancia al pensamiento neoliberal en las dinámicas de tipo nacional, y que estas, claramente han terminado afectando a las comunidades priorizadas que han pasado a ser parte de los PDET, descartando la visión de desarrollo comunitario y propios de minorías y comunidades campesinas a lo largo y ancho del territorio.

La situación del agro colombiano ha sido indiscutiblemente un tema que demuestra la permanencia de grupos minoritarios en el poder, los cuales han perpetuado una dinámica neoliberal de mercado a nivel nacional, eliminando la mínima competencia y a su vez desechando el anhelo de una economía agraria sostenible.

Lo anterior, hace indispensable el análisis de la forma en la que han sido formulados y poco a poco implementados los PDET, resaltando la necesidad de un seguimiento tanto de la primera como de la segunda fase del proceso que permita reflejar cuál es la trascendencia de los fenómenos globales en lo local, y con ello, analizar los impactos social y económico fomentados por este programa, si bien, a través de un discurso bajo el cual aparece el diálogo horizontal con las comunidades como fundamento, también a través de dinámicas verticales, que no han dado cuenta de un verdadero cambio en las políticas de este país.

En ese sentido, el presente trabajo contribuirá fundamentalmente en lo siguiente:

En el campo de conocimiento

Nuevos conocimientos e instrumentos académicos que servirán de base para analizar la complejidad del conflicto armado en el territorio de los Montes de María para procesos investigativos y sociales.

Estado del arte en construcción de paz y desarrollo con enfoque territorial para ayudar a fortalecer las institucionales, centros académicos, universidades e investigadores para proyectos investigación científica y formativa.

A la Universidad y el programa académico

A la Maestría como marco de referencia para futuras investigaciones en el marco de la línea de Análisis, resolución y transformación de conflictos.

La Universidad se fortalece como centro de investigación y proyección social en temas de conflicto, paz y desarrollo.

A la sociedad y el Estado

Como elemento crítico, referencia y soporte, para que autoridades territoriales, nacionales, actores sociales y ciudadanía de la subregión de los Montes de María, especialmente del Municipio de Córdoba tomen mejores decisiones.

Para la discusión útil para el diálogo social y en este sentido el establecimiento de mesas de concertación y de trabajo de la sociedad civil, logrando articular con las agendas Estatales, Nacional y Territorial, y finalmente la cooperación internacional.

Marco de referencia y de análisis para la medición y evaluación de políticas públicas con enfoque territorial que permita la elaboración de indicadores y la aplicación de métodos y tabulación de toda la información que produce el impacto de los PDET en la subregión de los Montes de María. Información para política de paz

Objetivos

Objetivo general de la investigación

Analizar de qué manera la implementación del programa con enfoque territorial (PDET) ha contribuido en el desarrollo local de la subregión de los Montes de María en el municipio de Córdoba – Bolívar en el periodo 2017 - 2020.

Objetivos específicos

Describir los procesos de participación ciudadana que se generaron en el diseño e implementación del PDET de la subregión de los Montes de María, especialmente en el municipio de Córdoba.

Determinar la relación que existe entre la implementación del PDET y el fortalecimiento institucional del municipio de Córdoba

Establecer los aportes que, a partir de la implementación de los PDET en el municipio de Córdoba, han contribuido a su desarrollo local y la construcción de la paz.

Estado del arte

Investigaciones sobre el tema

A nivel local:

En el municipio de Córdoba muy pocos los estudios que guardan relación con el tema de investigación, luego de una exhaustiva investigación bibliográfica solo una guarda cierta relación con este tema en particular, denominado Informe final de pasantía “apoyo, diagnóstico y formulación de programas de desarrollo con enfoque territorial. PDET en el municipio de Córdoba- Bolívar, en el marco del programa manos a la paz del PNUD”, este documento fue producto del trabajo de experiencia de pasantías de la administradora ambiental Leidy Lucia Bahamón en el año 2019 , cuyo propósito fue apoyar en el diagnóstico y formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en el municipio Córdoba – Bolívar en el marco del programa Manos a la Paz del PNUD, esto con el fin de integrar los programas que existían en su momento con los principales actores representativos, con el fin de buscar la integración de dichos planes y articularlos con el PDET de la subregión de los Montes de María, así como la realización de un registro y sistematización de los proyectos priorizados y seguimiento a las relaciones con la comunidad.

Esta experiencia dio como resultado cuatro recomendaciones puntuales, tales como:

1. Actualización del POT del municipio
2. Mayor acompañamiento del municipio en proyectos que velen por el desarrollo social, ambiental y económico de los habitantes del municipio
3. Formación de los líderes y lideresas que encabezan las organizaciones en el sector rural, en temas como técnicas de conservación del medio ambiente y los acuerdos de paz

4. Garantizar la asistencia y compromiso por parte de los funcionarios de la alcaldía municipal, es importante llevar a cabo ciertas sesiones únicamente con estos actores, con el fin de contextualizar sobre la importancia de los PDET en el desarrollo de municipio y de la región, ya que en la etapa subregional después de aprobadas las iniciativas se iniciará con el proceso

Investigaciones a nivel regional y nacional

Investigación titulada “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y conflictos socio-ambientales en el municipio de Ovejas”, Sucre realizada en el año 2018 por Juliana Mancera Cortez, cuyo objeto principal fue, identificar y describir las estrategias del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET de los Montes de María que se formularon para gestionar los conflictos socio-ambientales del municipio de Ovejas, Sucre, esto con el fin de reconocer y caracterizar los conflictos sociales y ambientales del municipio de Ovejas – Sucre ubicado en la subregión de los Montes de María, a partir de su contexto histórico, así como reconocer y determinar las estrategias PDET que se formularon para gestionar los conflictos sociales y ambiental en dicho municipio.

Esta investigación concluyó que:

- ✓ El PDET plantea dos estrategias específicas para la gestión de los conflictos socioambientales: las “Mesas Ambientales y Subregionales” y la “Ruta de gestión de conflictos socioambientales”. De manera particular, en Ovejas, el pilar Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo” en paralelo con el Plan de ordenamiento Social de la Propiedad Rural o POSPR y el proyecto Piloto Catastro Multipropósito, juegan un rol fundamental en el reconocimiento y gestión de los conflictos socioambientales.

- ✓ Los PDET retoman el enfoque no tradicional de planificación territorial pues se elaboran desde las veredas, sin excluir a las comunidades campesinas y étnicas; y, por tanto, abordan un enfoque territorial, reconociendo la disparidad del impacto del conflicto armado y la heterogeneidad del territorio colombiano. Sin embargo, manejan una metodología similar a la de ejercicios de planificación territorial anteriores, en la que se construye un “gran plan”, sin estudiar los anteriores y, para el caso de los Montes de María, los documentos se elaboran “de afán”, tras intensas jornadas de reflexión, condiciones a las que las comunidades del territorio no acostumbran.

Así mismo, resulta importante también discutir tres elementos clave: 1) hacia qué tipo de “Desarrollo” se orienta el PDET. En conformidad con el Acuerdo Final, este le apunta a la noción del Desarrollo Sostenible. Sin embargo, la observación resulta pertinente, en tanto que, la expansión de los monocultivos, la ganadería extensiva y la explotación de minerales e hidrocarburos es indudable en los Montes de María; 2) especificar qué se entiende por “Territorio”, principalmente para las comunidades étnicas y campesinas. En este, se reconocen los componentes ambientales, limítrofes, jurídico-políticos, administrativos y culturales del espacio en referido; 3) de qué tipo de participación se trata, pues el enfoque participativo debe garantizar la seguridad de los delegados campesinos y étnicos, respaldar su voz, sobre todo, en los escenarios subregionales, en los que confluyen actores del sector privado y gubernamental.

La investigación titulada “Las capacidades municipales y su relación con la implementación de los Programas con Enfoque Territorial -PDET- “realizada en el año 2021 por Félix Antonio Avilez y Marilyn Irina Rodríguez, cuyo objeto principal fue determinar si existe

una relación empírica entre el aumento de las capacidades municipales (medidas a través del desempeño municipal) y el nivel de implementación de los PDET en los municipios antioqueños.

Lo anterior con el fin de analizar el nivel de implementación de las iniciativas PDET en los 24 municipios del departamento de Antioquia, teniendo en cuenta la ejecución de los recursos financieros ejecutados, e igualmente establecer el orden de los municipios que durante el período 2017 - 2019 mejoraron el Desempeño Municipal, cuáles lo mantuvieron o desmejoraron, así como establecer el orden de los municipios que durante el período 2017 - 2019 mejoraron el Desempeño Municipal, cuáles lo mantuvieron o desmejoraron.

Esta investigación llegó a las siguientes conclusiones:

- ✓ Las capacidades institucionales consideradas a partir de la Medición de Desempeño Municipal se constituyen en un factor que contribuye a la implementación de los PDET en Colombia.
- ✓ El municipio que mayor implementación ha tenido, en términos de ejecución de recursos financieros, también mejoró su desempeño municipal en el período analizado.

Igualmente se agrega que:

Siendo el Bagre, el municipio con mejor gestión e implementación del PDET gracias a las decisiones de orden administrativo y gerencial que ha adoptado la Administración municipal en cabeza de su alcalde, sumado a la articulación y coordinación que se ha dado con otros actores públicos y privados, han permitido que luego de 3 años de puesta en marcha de los PDET, el municipio esté obteniendo resultados positivos tanto en indicadores financieros como sociales.

Los Pactos Municipales y Planes de Acción Para la Transformación Regional, se convierten entonces en esas hojas de ruta que pueden contribuir a la transformación en los

territorios y en un reto que debe convocar a todos los actores e instancias a generar confianza y esperanza en la implementación de los Acuerdos. De otra manera, se perdería una oportunidad histórica de que las iniciativas acordadas en los niveles territoriales a través de los amplios procesos de participación ciudadana se concreten en la ejecución de proyectos.

Es relevante que el Departamento Administrativo de la Función Pública, El Departamento Administrativo de Planeación, la Agencia de Renovación del Territorio, entre otras dependencias hagan presencia en el desarrollo e implementación de todos los programas debido que, el éxito de dicho programa dependerá de la voluntad política (pág.98).

Marco teórico

Aproximaciones teóricas

Para la presente investigación se consideró realizar una importante y cuidadosa revisión de referentes teóricos, los cuales influyen fuertemente alrededor del tema en cuestión señalados y definidos a continuación:

Conflicto

El conflicto es un concepto que tiene como personaje principal al ser humano esto, debido a sus intereses, emociones y objetivos, los cuales son los que definen su comportamiento, lo cual convierte al mismo en un acto de tipo social.

El conflicto, es un término que se ha asociado a las necesidades básicas insatisfechas de las personas, sin importar su clase social. Esto se ve a menudo en países en vías de desarrollo y ha causado problemas étnicos, religiosos y de accesibilidad a la tierra (Alvis, 2017).

Incluso el autor va más allá. En sus planteamientos considera que “en un eventual crecimiento económico favorable siempre surgirán dificultades y tensiones, como resultado del "reacomodamiento" de los diferentes sectores en un nuevo orden social”. (Alvis, 2017)

Lo anterior permite afirmar que las disparidades sociales, económicas y raciales alimenta el surgimiento de conflictos. En términos macroeconómicos este crecimiento genera violencia porque se da bajo unas circunstancias de concentración de ingresos y capitales, generando debates y discusiones sobre si los modelos que se implementan son un fracaso.

En consecuencia, con lo anterior, el conflicto suele coincidir con desigualdades sociales subyacentes, pobreza y elevados niveles de vulnerabilidad. Los conflictos representan una amenaza directa a la seguridad alimentaria ya que causan pérdidas masivas de vidas y, por tanto, de fuerza de trabajo (lo que es especialmente importante en la agricultura que se basa

fundamentalmente en la mano de obra), la muerte de los animales y el deterioro de la tierra”.

(FAO, s.f)

Una economía desigual produce una sociedad violenta y es sostenida por un estado que carece de sus funciones orgánicas, lo cual genera en muchos casos un distanciamiento de la ciudadanía con las instituciones, dejando un gran espacio para buscar salidas rebeldes y beligerantes.

En algunos países Latinoamericanos se presentan estas condiciones, recientemente Colombia vivió una de sus mayores jornadas de movilización y protestas que provocaron nuevos capítulos de violencias, muertes y desapariciones por parte de agentes Estatales.

Según la Defensoría del Pueblo de Colombia, una agencia gubernamental que investiga las presuntas violaciones de derechos humanos, al menos 46 personas han muerto hasta el 6 de junio, Sin embargo, Human Rights Watch y otras organizaciones afirman que probablemente la cifra de muertos sea mayor. Se ha denunciado la desaparición de cientos de personas en el marco de las protestas, y la fiscalía general dijo el 24 de mayo que las autoridades estaban buscando a 129 de ellas. (New York Times, 27 de mayo de 2021).

En referencia a lo anterior, Collierr (2008) argumenta que: “La lucha armada nace muchas veces en la mente de la juventud, en la búsqueda de la reivindicación de derechos perdidos, sin embargo, al transformarse esta en rebelión se aleja de la búsqueda de ese sueño”.

Así mismo, el mismo autor sugiere que “Tanto el impacto, social, económico y político es tan devastador que pueden pasar años y las sociedades no se recuperan”.

Bajo ese mismo argumento, Galtung (1998) propone que “Los conflictos se pueden definir como aquella disconformidad de intereses, donde el objetivo de los actores puede

presentarse en un mismo terreno o tiempo y dependiendo de cómo transcurra este podrá definirse en violento o no violento.”

Así mismo, el autor clasifica la violencia en tres formas:

Directa: La cual se concreta con comportamientos y responde a su vez con actos de violencia.

Estructural: Hace presencia un conjunto de estructuras que no permite la satisfacción de las necesidades y se manifiesta a su vez, en la negociación de estas.

Cultural: Esta crea un marco legitimador de la violencia se concreta con las actitudes.

Ahora bien, Galtung (1998) señala que:

Las causas de la violencia directa están relacionadas con situaciones de violencia estructural o justificadas por la violencia cultural: muchas situaciones son consecuencia de un abuso de poder que recae sobre un grupo oprimido, o de una situación [de desigualdad](#) reciben el espaldarazo de discursos que justifican estas violencias. (p.40)

Bajo la anterior percepción León-Escribano (2006) asegura que:

El conflicto lo único que genera es caos y graves efectos sobre los procesos de desarrollo que se han venido dando en la sociedad, incluso si es por la búsqueda de una mejor calidad de vida, la evidencia demuestra todo lo contrario (p.34).

La FAO (2005) argumenta que:

Todo conflicto puede frenar o provocar rezagos en el desarrollo de los países, y más en los de menor ingreso relativo, porque combinan efectos locales y nacionales que tendrán consecuencias directas sobre la producción, la infraestructura social, la seguridad, entre otros aspectos, creando restricciones difíciles de superar en sociedades con menores recursos y posibilidades de generación de riqueza. (p.7)

Hegre, H., & Austvoll, M. (2010) coinciden con el planteamiento anterior al señalar que “El conflicto puede tener profundos efectos negativos en el capital humano, manteniendo así la pobreza y el freno a la recuperación económica”. (p.60)

Sánchez & Díaz (2005) concuerdan con lo anterior al afirmar que “Las consecuencias de los conflictos, se pueden dividir en “Consecuencias monetarias, ligadas a la salud consecuencias sociales, consecuencias de costos económicos y las directas ligadas a la infraestructura y violencia”. (p.40)

Como se puede observar, todas las visiones anteriormente mencionadas, tienen un factor en común causal de cualquier conflicto y es el “Interés” a partir de esta se han iniciado masacres, desplazamientos, derrocamientos de gobiernos, provocando el caos, el autoritarismo y/o poco control del Estado sobre su territorio convirtiendo a este en inviable desde cualquier punto de vista.

Desarrollo - Desarrollo Local y Territorial

El desarrollo es un concepto polisémico que, a lo largo de la historia de la modernidad, ha tenido diferentes concepciones y con ellas formas de medición y evaluación.

Durante gran parte del siglo XX predominó la visión que considera al PIB y la línea de pobreza como fórmulas comparativas. Al iniciar este siglo nació una nueva corriente relacionada con los planteamientos del economista Sen (1999) el cual, asegura que:

Para hablar del desarrollo de una sociedad hay que analizar la vida de quienes la componen, es inaudito considerar la existencia del éxito económico sin antes tener en cuenta la vida de los habitantes que componen a una comunidad. El desarrollo es entonces " Un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutaban los individuos. (p.30)

En ese mismo sentido y retomando la idea anterior, Ruíz (2018) critica al enfoque del Desarrollo Humano, al inferir que:

El índice de desarrollo humano, empleado por el PNUD, como única medida para estudiar el desarrollo de las capacidades, presenta los grandes deficiencias esto debido a que, las apreciaciones que se hacen en relación con las capacidades, libertades y oportunidades de la gente, así como de su utilización, no dependen exclusivamente de la esperanza de vida al nacer, las tasas de matriculación y alfabetización escolar, y los ingresos; se requieren además de ciertas condiciones no materiales para que las capacidades y oportunidades puedan potenciar el “ser y hacer” de las personas. Dichas condiciones tienen que ver con procesos que tienen lugar en los entornos sociopolítico y cultural, tales como los derechos humanos, la igualdad de género, el ejercicio de la ciudadanía, la democracia, así como las creencias y valores de la gente; tales elementos son importantes para facilitar las capacidades y oportunidades de las personas, así como las acciones grupales e individuales con apego afines. (p.55)

Bajo los anteriores argumentos, Dubois (2008) afirma que: “En los últimos tiempos el concepto de desarrollo tal y como lo hemos conocido ha cambiado hacía una visión multidimensional en la cual, se incluye la necesidad de la participación para que las políticas realmente funcionen”.

Es entonces que, de acuerdo con la revolución conceptual y metodológica del desarrollo, la sociedad internacional fundamentada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas – ONU- emergió una nueva agenda soportada en la plataforma de los Objetivos del Desarrollo Sostenible – ODS.

El Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamamiento para que todos los sectores de la sociedad se movilizan en favor de una década de acción en tres niveles: acción a nivel mundial para garantizar un mayor liderazgo, más recursos y soluciones más inteligentes con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible; acción a nivel local que incluya las transiciones necesarias en las políticas, los presupuestos, las instituciones y los marcos reguladores de los gobiernos, las ciudades y las autoridades locales; y acción por parte de las personas, incluidos la juventud, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, los sindicatos, los círculos académicos y otras partes interesadas, para generar un movimiento imparable que impulse las transformaciones necesarias (ONU, 20 de febrero de 2020).

En estas nuevas metas globales y locales está el ODS N° 16 el cual busca “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas” que persigue disminuir los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia que continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible” (PNUD, 2019).

Lo cual y en consecuencia de lo anterior, busca crear un modelo de desarrollo local definido por Casanova (2014) como “Aquella donde la sociedad al mantener su identidad cultural y territorial genera y a la vez robustece sus dinámicas sociales, económicas y culturales, facilitando una conexión entre ellos lo cual se traduciría en mayor intervención y control entre los mismos”.

El Desarrollo Local, es un concepto que nace en los años 90 como:

Una respuesta desde el nivel local a los cambios producidos a partir del proceso de reforma del Estado iniciado a principios de los '90. Los principales factores que impulsaron a los gobiernos locales a asumir un nuevo rol fueron el traspaso de algunas

funciones del Estado Nacional hacia las provincias y a los municipios, el aumento del desempleo y de la pobreza y la emergencia de nuevas demandas de la sociedad civil hacia los gobiernos locales. En este proceso se inscribe el desarrollo local. (Cedel, 2008, p.1)

Y en consecuencia por lo mencionado por Casanova anteriormente, Cedel (2008)

Afirma que:

El desarrollo local se puede entender, de manera muy sintética, como un proceso complejo, que es producto de una construcción colectiva a nivel local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno de un proyecto común e incluir al conjunto de la población. Supone una perspectiva integral del desarrollo, es decir, que incluye la dimensión social, política, ambiental, cultural, el perfil productivo, etc. (p.1)

Sin embargo, para que este proceso se pueda llevar a cabo, “Debe haber proyectos en común acuerdo donde haya una combinación entre generación económica – equidad- cambio social y sustentabilidad del hábitat, paridad de género lo cual podría llevar a una mejor calidad de vida de los habitantes”. (Casanova,2014. Pág.35)

En la siguiente tabla se puede establecer un contraste claro entre la definición de desarrollo tradicional y desarrollo local.

Bajo los parámetros establecidos con anterioridad a continuación se puede observar diferencias entre el concepto de Desarrollo conocido versus el concepto de Desarrollo Local:

Tabla 3

Diferencia entre Desarrollo Local y Desarrollo

Desarrollo	Desarrollo local
Planificado por el Estado mediante Políticas públicas y planes de desarrollo.	Estrategias surtidas a través de la participación ciudadana.

Mayor importancia al capital, tecnología, extractivismo	Les da importancia a activos como conocimiento y capital humano.
No le da importancia al diálogo con la comunidad.	Es indispensable el diálogo y la participación de los representantes de las comunidades.
Se aplica igual en todas partes, sin importar cultura, territorio e historia.	Para la elaboración e implementación de un proyecto se tiene en cuenta el territorio, la cultura e historia.
Marco Estatal	Marco global

Fuente: Propia del investigador

Ahora bien, es importante anotar que, el desarrollo local, busca:

Articular el desarrollo productivo con la inclusión social a partir de la definición de un perfil de desarrollo para el territorio, es decir aquella (s) actividad (es) que permite (n) movilizar los recursos locales y mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de los sectores más vulnerables. En ese sentido, requiere la participación tanto del gobierno local como también del sector privado, del sector social y las instituciones técnicas y del conocimiento que tienen presencia en el territorio. (Cedel, 2008. p.2)

En ese mismo sentido autores como García (2015) plantean que “El desarrollo territorial es un enfoque del desarrollo local”.

Y a su vez este lo define como” un marco de políticas públicas multidimensionales destinado a expandir las oportunidades y el potencial de cada territorio para promover el desarrollo local”. (García, 2015. p.3)

Autores como Juárez (2013) habla de la necesidad de un desarrollo territorial por tres razones:

Cambia la dinámica de concentración del desarrollo, población, actividad económica y oportunidades en unos pocos lugares -como las ciudades capitales, grandes ciudades y algunas áreas ricas en recursos naturales- y desplegar el potencial de desarrollo de los territorios.

Trata de compensar las inequidades espaciales y promover un desarrollo más equilibrado. Es un desarrollo local espacialmente coordinado y más homogéneo en los territorios.

Trata de vincular la descentralización con resultados de desarrollo social, económico y sostenibilidad ambiental. (p.54)

Como se puede observar, concepto de desarrollo local se puede expresar con numerosas teorías. Vinculando a la misma con el progreso del medio y la sociedad en la escala local territorial.

El cual, para Juárez (2013) Aparece como:

Un cajón de sastre donde tienen cabida numerosos fenómenos. Sin embargo, el concepto de lugarización centra la importancia de esta escala y lo vincula al territorio. El desarrollo local, aun dentro de su heterogeneidad, muestra las posibilidades con las que cuenta para ser una herramienta y un eje, en muchos casos olvidado, de integración territorial (p.14).

Planificación Territorial

Como se ha venido observando anteriormente, planificación territorial, es uno de los pilares en los cuales se soporta el desarrollo social de los territorios y debe responder a los mismos, por medio de la aplicación de las directrices previstas en la ley y su reglamento, que se concretan, entre otras, con la expedición de los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial - POT- cuyo concepto, contenido y aprobación es importante comprender.

Para Caicedo (2019) el concepto de planificación Territorial es

La construcción colectiva entre entidades territoriales, autoridades ambientales y sociedad, de un conjunto de acciones político-administrativas y de organización física que tienen por objetivo complementar la planificación económica y social con las decisiones sobre el territorio, y orientar así el desarrollo y aprovechamiento sostenible del mismo. (p.29)

Este conjunto de decisiones propende por la regulación en la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias socioeconómicas y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (p.1).

En consecuencia, con lo anterior, Rincón (2017) afirma que: “La planificación territorial, busca ordenar tanto lo regional como local, para el caso local debe existir una interacción con el instrumento de planificación”.

Para el caso colombiano el principal instrumento de planificación es el Plan de Ordenamiento Territorial el cual está reglamentado por la ley 388 de 1998 y sus decretos complementarios, el cual:

“El alcalde municipal debe someterlo a consideración del consejo de gobierno y antes de la presentación del proyecto del POT a consideración del concejo distrital o municipal, debe surtir los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, con la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, con la Junta Metropolitana en caso de ser parte de áreas metropolitanas, y se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación.

De igual forma, solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan con la ciudadanía.

Posteriormente el proyecto de POT se presenta al concejo municipal o distrital para que adopte una decisión. Transcurridos 90 días sin que se apruebe la iniciativa, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto que tendrá la misma fuerza y efectos jurídicos de un acuerdo municipal o distrital según sea el caso (Caicedo,2019. p.1).

Partiendo entonces de las premisas anteriores, se puede señalar que, hablar de planificación territorial es integrar la planificación física y socioeconómica, así como el respeto al medio ambiente. Incluir estudios sobre temas como la población, las etnias, el nivel educativo, así como los lugares donde se presentan fenómenos meteorológicos y tectónicos como lluvias, sequías y derrumbes. Afianzándose como un instrumento de estado, con el fin de propiciar desarrollos sostenibles, contribuyendo a que los gobiernos orienten la regulación y promoción de ubicación y desarrollo de los asentamientos humanos.

Territorio

El territorio es entendido como un concepto que explica y a su vez describe el desenvolvimiento de tipo espacial de las relaciones humanas, en los ámbitos sociales, económicos y culturales.

Para Llanos-Hernández (2015) el termino de territorio “Es un concepto que con el pasar de los años ha ido evolucionando, dejando de ser un concepto netamente geográfico y económico, para convertirse en un tema de índole cultural”.

Bajo el anterior postulado Ceceña (2007) presenta al territorio como “una relación en las intencionalidades que permiten organizar las propiedades y espacios para la relación humana, en donde territorio es construido y definido por cada cultura”.

Bajo esa misma concepción Escobar (2014) concibe el concepto de Territorio como “Un concepto más allá de la tierra y sus, ecosistemas, sino también los procesos de territorialización que generan identidades y apropiaciones”

Sin embargo, autores como Mançano (2008) el primero es definido como “el dominio sobre el proceso de construcción de conocimiento” y el segundo lo divide en dos denominados “fijos y fluidos”.

“La fluidez está basada en las redes técnicas y en la rapidez con que se transmiten las ideas, por tanto, la fluidez es a su vez, una causa, una condición y un resultado” (Mançano, 2008. Pág.11).

En base a su teoría Mançano (2008) habla del territorio en construcción social y lo define como:

Campo de poder jurídico político. Lo que evidencia, diferentes disputas por la acumulación de la propiedad privada o estatal. En la idea de acumulación está el punto neurálgico de las luchas y disputas territoriales y es como se mencionó el sentido supremo de la lucha por los territorios de los pueblos campesinos e indígena (p.16).

Bajo esta última premisa es importante destacar que el conflicto por tenencia de la tierra ha sido una disputa constante entre poderes económicos y políticos. Esto debido a que, desde tiempos de la colonia las élites impusieron una visión de enriquecimiento basado en el latifundismo y explotación laboral, sentando así las bases de una lógica de acumulación de tierras, la cual perdura hoy en las sociedades Latinoamericanas, por lo cual transformar esta estructura de tenencia significa enfrentarse a dichos poderes y a su vez cambiar un orden social más próximo a un Estado de tipo feudalista que a una democracia.

Colombia es uno de los casos más conocidos en la literatura, la prensa y la academia por tener un conflicto armado antiguo que se ha convertido en el eje de su política. Desde el siglo pasado las decisiones públicas han estado centradas en la guerra interna y la búsqueda de la paz, así mismo la agenda de sus relaciones internacionales se han insertado en este debate.

El presente trabajo de investigación se centra en dilucidar la relación territorio y paz como una apuesta del desarrollo en Colombia, resaltando el caso puntual de la región de Los Montes de María zona en la cual se encuentra ubicado el municipio de Córdoba Bolívar en ese sentido, se busca la construcción de un Estado Local considerado por Mann (2004) como "Un Estado con el poder burocrático y administrativo, capaz de impartir justicia, que se imponga ante eventuales competidores que puedan aparecer en las zonas periféricas de su territorio". (p34)

En esto concuerda O'Donnell (2010) al sugerir que:

El Estado debe ser capaz de impartir justicia y a su vez sancionar a todo aquel que se atribuya la potestad de ejercer la violencia, lo cual refleja la capacidad del aparato Estatal para imponerse frente a otros actores que quieran competir por el control del territorio y la capacidad de regular la forma como la población resuelve sus conflictos, así mismo este debe ser el único en recaudar los impuestos en todo el territorio con el fin de robustecer todo su aparato (p.35)

Sí dicha lógica es cierta, esto ayudaría a que el Estado ejecutara más proyectos lo cual probablemente ayudaría a mejorar la calidad de vida de los habitantes tal y como lo afirman

García et al (2018) al asegurar que:

El desempeño del Estado en general da cuenta del cumplimiento de los fines de este en el sentido amplio de proveer los servicios públicos, infraestructura, educación y salud, lo cual es, garantía de derechos de las personas que habitan estos lugares (p.27).

Sí se aplica todo lo anteriormente dicho por los autores al caso colombiano, se puede identificar que, muy difícilmente se cumple con las anteriores condiciones, esto debido a que, el Estado posee un conocimiento limitado del territorio, lo cual a su vez se traduce en control limitado del mismo, esto debido al conflicto armado que el país vivió por décadas, sin embargo, con la firma del tratado de paz en el año 2016 el Estado se vio obligado a hablar de planificación Territorial. Esta es una categoría de análisis emergente en tu investigación. Concepto definido por Mancera (2018) como “Aquel esfuerzo coordinado que integra tres elementos importantes, Cohesión territorial, planificación territorial y estratégica”

Sin embargo, es de anotar que, muchas veces la planificación se dificulta al momento de llevar a la realidad todo lo acordado en el acuerdo de paz, esto debido a los intereses particulares, tal y como ha sucedido en Colombia con la implementación de los Programas de Enfoque Territorial -PDET-, lo cual se ha convertido en un gran desafío para la paz, ya que, este es un tema fundamental dentro de lo pactado en el año de 2016 entre el Estado Colombiano y las guerrillas de las FARC, por tanto, se hace necesario la voluntad del gobierno en hacer esto una realidad, lo cual ayudaría cerrar de una vez el capítulo espantoso de una guerra de más de 50 años que lo único que trajo fue muerte, desplazamiento e inequidad.

Estado

La palabra Estado proviene del latín: “Estatus”, de Estar, Estaré, es decir, condición de ser. Etimológicamente, la palabra Estado se empleó con el fin de expresar un Estado “de convivencia” en un determinado momento.

Para Aristóteles, citado por Azcona (1970) “El Estado es la comunidad perfecta o soberana, que el hombre encuentra en él lo suficiente y necesario para vivir bien y donde alcanza, por lo tanto, la finalidad natural para lo que fue creado” (Pág.30).

Es importante dejar claro que, en la actualidad el Estado es la representación política de una sociedad.

Autores como, atribuyen a filósofos como Nicolás Maquiavelo el haber introducido en la literatura política y científica la voz “Estado”.

A partir de este momento el término adquiere carta de naturalización en el lenguaje político, y aunque con el tiempo se le asignan significaciones diversas, por la imprecisión en la determinación del concepto, sería difícil sustituirlo por otro más apropiado”. (Serra,1971. Pág.45).

Los griegos llamaron al Estado “polis”, que era idéntico a ciudad, razón fundamental para la cual la ciencia del Estado entre los griegos hubo de constituirse sobre el Estado ciudad o sobre la ciudad Estado, y nunca pudo llegar a comprender el Estado como dotado de una gran extensión territorial. Se habla a menudo en el mismo sentido también de las polis; así los atenienses, tebanos, corintios, son identificados completamente con sus comunidades respectivas.

En la antigüedad clásica se pueden encontrar en las obras la *República* y las *Leyes* y sobre todo en la *política*, de Aristóteles, precedentes acerca del estudio del Estado, que constituyen con las obras *De República* y *de legibus*, de Cicerón, los mejores tratados de la materia en aquella época clásica; si bien están planteados los problemas de la ciencia política, falta la determinación precisa del concepto de Estado.

Serra Rojas (1971) citando a Platón afirma que: “La más elevada y hermosa forma del pensamiento es aquella que concierne al ordenamiento de las ciudades y todos sus establecimientos cuyo nombre es, sin duda, sabiduría práctica y justicia.”

Así mismo hay conceptos modernistas alrededor de la palabra Estado que la definen como: “como la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común”. (Groppali, citado por Zavaris, 2010. p.32)

Al examinar la literatura clásica de la Teoría política, se pueden encontrar 3 conceptos principales, los cuales para Cardozo (1979)

El primer concepto de la teoría del contrato social y de la teoría de Max Weber, ofrece dos variantes de Estado como una asociación. En ambas el Estado coincide con la sociedad y difiere de la institución de gobierno. El Estado, así, surge como resultado de un acuerdo hecho por individuos (contrato social) o por un grupo que se impone sobre otros grupos sociales (Weber). El segundo concepto fue representado por Hegel, que propuso el Estado como una dimensión abstracta abarcando otras dimensiones de la sociedad. Aquí la diada Estado-sociedad civil adquiere significado. Finalmente, el Estado tiene ha sido también conceptualizado como un aparato separado de la sociedad, operando a través de sus instituciones gubernamentales, administrativas y coercitivas. Esta es el abordaje de los pensadores marxistas clásicos (p.2). Así mismo, para el autor se pueden

Encontrar tres nociones básicas de Estado en la literatura de la teoría política: a) como una asociación o comunidad incluyendo una institución de gobierno; b) como una dimensión de la sociedad, cubriendo u oponiéndose a otras dimensiones sociales. C) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción (p.13)

Así, mismos autores como Anderson (1976) al analizar a Gramsci concluye que:

Este se preocupa por el origen del Estado, que considera haber sido establecido en el momento en que un aparato de gobierno apareció en la sociedad primitiva. Independientemente

del aparato de gobierno ser un resultado de la conquista extranjera o de un cambio interno, la presencia del Estado implica una diferenciación y estratificación social en un grado bastante elevado (p.16)

Participación ciudadana:

En la constitución de 1991 la participación ciudadana es concebida como el mecanismo ejercido por los ciudadanos, los cuales poseen derechos y deberes en función de sus intereses tales como : Educación, medio ambiente , salud y vivienda Aunque este tipo de participación no esté ligada a algún tipo de movimiento o partido político, está, se encuentra estrechamente ligada con asuntos del estado cuando se tratan aspectos de carácter público, es decir, que estos aspectos son de interés general y común, por lo tanto, promueven la movilización y participación de los ciudadanos.

Bobbio, Matteucci, & Pasquino (2005) señalan que: “el termino Participación, entendido en sentido estricto, puede reservarse, finalmente, a las situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política” (Pag.1137). Es por esto por lo que ve dentro de la política la participación del ciudadano para otórgale por medio de la elección de personal delegado para la toma de decisiones y efectuar elecciones vinculantes para toda la sociedad.

Dentro del mismo punto de vista de los autores Bobbio, Matteucci, & Pasquino, (2005) en cual afirman que la participación política:

Generalmente la participación política es utilizada para designar unas series de actividades referentes a la participación por parte de los ciudadanos las cuales son: el acto del voto, militancia en un partido político, participación en manifestaciones, la contribución dada a cierta agrupación política, la discusión de procesos políticos, la participación en los comicios o

en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc. (p. 1137)

“La participación ciudadana es uno de los componentes presentes de manera más o menos explícita, dentro del concepto de democracia” Anduiza (1999). En todas las poliarquías (entendidas como el gobierno de muchos) más antiguas “Los procedimientos políticos competitivos han derivado en la apertura hacia participación”. Dicho esto, Dahl (1989, Pág43) afirma que “la relación entre la democracia y la participación ha estado centrado en la mayor o menor transcendencia que se le concede a la actividad realizada por los ciudadanos como expresión y manifestación de la democracia. En torno a ese aspecto, se puede distinguir los puntos de vista que destacan por un lado imprescindible la participación de los ciudadanos en el aspecto institucional y político para el desarrollo de un sistema político democrático.

Así mismo, se encuentran aquellas teorías que argumentan que dicha participación no es un indicador que señale la existencia de una sociedad democrática de mayor o menor calidad, sino que es mucho más relevante poseer determinadas instituciones o el papel que juegan los líderes políticos dentro de la arena política.

La conservación del término de la participación ciudadana comienza desde la definición de la democracia como “government by the people” puesto que esto implica máxima posibilidad de participación de los ciudadanos. Hasta el otro extremo teórico la cual sostiene que es mucho más importante la existencia de líderes políticos, que representen a los ciudadanos Schumpeter (1984).

La teoría participativa se centra en la idea de ciudadanía. Dejando claro que todo ciudadano debería tener un nivel de participación muy alta, tanto en las elecciones como a la

asistencia a los mítines o al momento de tener contacto con sus representantes, esta teoría tiene como base los planteamientos de Rousseau defendida a su vez por otros autores como Pateman (1970). El cual sostiene que:

Es necesario concebir la democracia, en su sentido moderno, es decir como un proceso en el cual el desarrollo de mecanismos participativos, incrementen el poder de control y orientación de los gobernados sobre los gobernantes. Constituya la medida que refleje mayores niveles de democratización. (p.12)

Con la firma del tratado de Paz de 2016 entre el Gobierno y las FARC – EP se crean programas para la planificación rural y el fortalecimiento social, tales como los programas de Enfoque Territorial -PDET- el cual según el Observatorio de Drogas de Colombia (2018) este es:

Es un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los componentes de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en los municipios priorizados”. Este a su vez, es reglamentado por el Decreto Ley 893 de 2017 por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cada uno de los 16 PDET existentes, están instrumentalizados mediante un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido mediante pactos comunitarios, étnicos y municipales. Estos últimos, Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR), son el resultado de un ejercicio de un ejercicio de participación, identificación y priorización de necesidades y construcción de iniciativas para el territorio, a partir de estos pactos en los PATR se definen las apuestas del territorio para su desarrollo integral”. (p.1)

Ilustración 3

Partes del PDET - tipos de pactos para la transformación.



Fuente: ilustración creada por el investigador.

Así mismo, estos son coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) “creada por medio del decreto 2366 de 2015 encargada de iniciar la coordinación, el desarrollo, implementación y seguimiento de los proyectos en cada uno de los territorios priorizados, los cuales son evaluados junto con las comunidades donde se expondrán todos los problemas y se eligen solo las que causen mayor impacto en el desarrollo municipal y rural”. (Pinto, 2019, p.2)

Con lo anterior, se crean herramientas para el desarrollo social, económico e institucional, lo cual podría dar como resultado un desarrollo local, impactando positivamente en el desarrollo del territorio el cual se ha encontrado abandonado durante años por parte del Estado.

Diseño Metodológico

La presente investigación, posee una metodología de tipo cualitativo – descriptivo, esto debido a que, los procesos participativos, son de carácter intersubjetivos, en los cuales se producen una serie de consensos de tipo formal e informal, en relación con los asuntos deliberados.

Bajo la anterior premisa, autores como Bryman el cual es citado por Lara & Pianeta (2021), afirma que “la investigación cualitativa tiene interés principal 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”.

A través de la metodología cualitativa, se pretende comprender los diferentes puntos de vista de las personas, sobre la elaboración e implementación del PDET de la subregión de los Montes de María y su impacto social y económico en el municipio de Córdoba, esto teniendo en cuenta el contexto participativo del mismo.

En concordancia con el planteamiento del problema, objetivos y el tipo de investigación planteada, el diseño metodológico se encuentra compuesto de las fases planteadas a continuación.

Primeramente, se realizó un extenso análisis bibliográfico, con la finalidad de ampliar el conocimiento en temas importantes como el PDET y otras categorías explicadas anteriormente en el marco teórico. Las fuentes bibliográficas revisadas, fueron consultadas en bases de datos, repositorios institucionales, entre otros, en algunas de estas sugeridas en el desarrollo de la misma investigación, así como por los líderes sociales y personal perteneciente a la alcaldía del municipio de Córdoba – Bolívar entrevistados a lo largo de este trabajo.

En la segunda fase se analizó el diseño institucional dispuesto para el proceso de formulación del PDET de la subregión de los Montes de María. Esto se desarrolló por medio de

consultas y entrevistas tanto a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como a las personas que participaron del proceso.

A continuación, se puede encontrar el levantamiento de la información la cual está relacionada con la observación del proceso en cuestión tomando como estudio El Municipio de Córdoba – Bolívar. (Ver cuadro de codificación)

Los instrumentos de investigación cualitativa señalados seguidamente, fueron aplicados a personas que estuvieron involucradas directamente en el proceso deliberativo y participativo de los PDET, es importante destacar que, el autor no tuvo una observación directa de dicho proceso, para esto fue necesario realizar siete (7) entrevistas semi estructuradas a diversos actores tanto sociales como institucionales.

- 2 entrevistas a personas adscritas a la alcaldía municipal de Córdoba como a la Gobernación de Bolívar las cuales han participado en la elaboración e implementación del PDET en el Municipio.
- 1 entrevista a un experto que tuvo participación directa del proceso participativo en la construcción del PDET de la subregión de los Montes de María.
- 4 Entrevistas a líderes sociales, estos fueron escogidos como parte de muestra por hacer parte de las tres instancias (Veredal – Municipal – Subregional) para la formulación y ejecución del PDET, lo cual les daba una visión de tipo global y a su vez le da seguridad a la integridad de todo el proceso, es importante decir que, varios de estos personajes, hacen parte de organizaciones sociales tales como La mesa de víctimas de la región de los Montes de María entre otras organizaciones, las cuales han venido trabajando por los derechos de los habitantes en la zona, lo cual hizo interesante el ejercicio pues se obtuvo

una visión más amplia del proceso de participación para la construcción del PDET en la zona y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados desde la época hasta el día de hoy.

Tabla 4

Codificación de entrevistas

Entrevistas		
Cargo	Entidad	Convención
Enlace PDET	Alcaldía de Córdoba	Entrevistado de tipo Institucional
Enlace PDET	Gobernación de Bolívar	Entrevistado de tipo Institucional
Experto	Universidad de Cartagena	Entrevistado académico
Líder comunitario	Líder comunitario del corregimiento de Santa Lucía – Córdoba	Entrevistado – Actor comunitario 1
Líder Comunitario	Líder Comunitario del corregimiento Tocamocho – Córdoba	Entrevistado – Actor comunitario 2
Líder comunitario	Líder comunitario del corregimiento de Tocamochito – Córdoba	Entrevistado- Actor comunitario 3
Líder comunitario	Líder comunitario y miembro de organización social	Entrevistado- Actor comunitario4

Nota: codificación de entrevistas con distinción de cargo, entidad y convención. Este documento es una elaboración propia del investigador.

Es importante resaltar que, la etapa de aplicación de dicha herramienta de recolección de información tal y como es el caso de las entrevistas, se aplicaron entre el mes de marzo y abril del 2022, una se llevó a cabo de manera virtual – la del enlace PDET de la gobernación de

Bolívar-, el resto de entrevistas se realizaron de manera presencial en especial las realizadas a los líderes sociales y el enlace institucional PDET de la alcaldía del Municipio de Córdoba – Aplicadas en el territorio- la cual fue muy interesante debido a que se llegó a originar un espacio de deliberación y entendimiento entre las partes.

Luego, se realizó una etapa de operativa de las diferentes variables, cuyo objetivo principal es condensar cada uno de los resultados encontrados durante la realización del trabajo de campo en concordancia y desarrollo con los objetivos planteados al inicio de la investigación, haciendo el correspondiente análisis para luego llegar a unas conclusiones.

Así mismo, la sistematización de la información recolectada se realizó con el fin de facilitar su análisis para establecer de qué maneras a partir de la implementación del PDET de la subregión de los Montes de María se ha aportado a un desarrollo local en este territorio.

Tabla 5

Desarrollo de objetivos

Objetivo general	Analizar de qué maneras la implementación del programa con enfoque territorial (PDET) ha contribuido en el desarrollo local de la subregión de los Montes de María en el municipio de Córdoba – Bolívar en el periodo 2017 - 2020.		
Objetivos específicos	Categoría de análisis	Indicadores	Actividades
Describir los procesos de participación ciudadana que se generaron en el diseño e implementación del PDET de la subregión de los Montes de María,	Participación ciudadana	Reglas Instancias participativas	Revisión de bibliografía y entrevista a enlaces departamental y municipal.

especialmente en el municipio de Córdoba.

Determinar la relación que existe entre la implementación del PDET y el fortalecimiento institucional del municipio de Córdoba	Estado Planificación territorial	Etapas de formulación Articulación PDET – Plan de desarrollo	Revisión de bibliografía y entrevista tanto al enlace departamental como municipal y experto académico
Establecer los aportes que, a partir de la implementación de los PDET en el municipio de Córdoba, han contribuido a su desarrollo local y la construcción de la paz.	Desarrollo local Territorio Violencia	Fortalecimiento institucional Fortalecimiento económico Fortalecimiento del tejido social Recuperación del territorio	Revisión bibliografía y entrevista a experto académico – líderes y enlace municipal Revisión bibliografía y entrevista a experto académico – líderes y enlace municipal

Fuente: Elaboración propia del investigador 2022

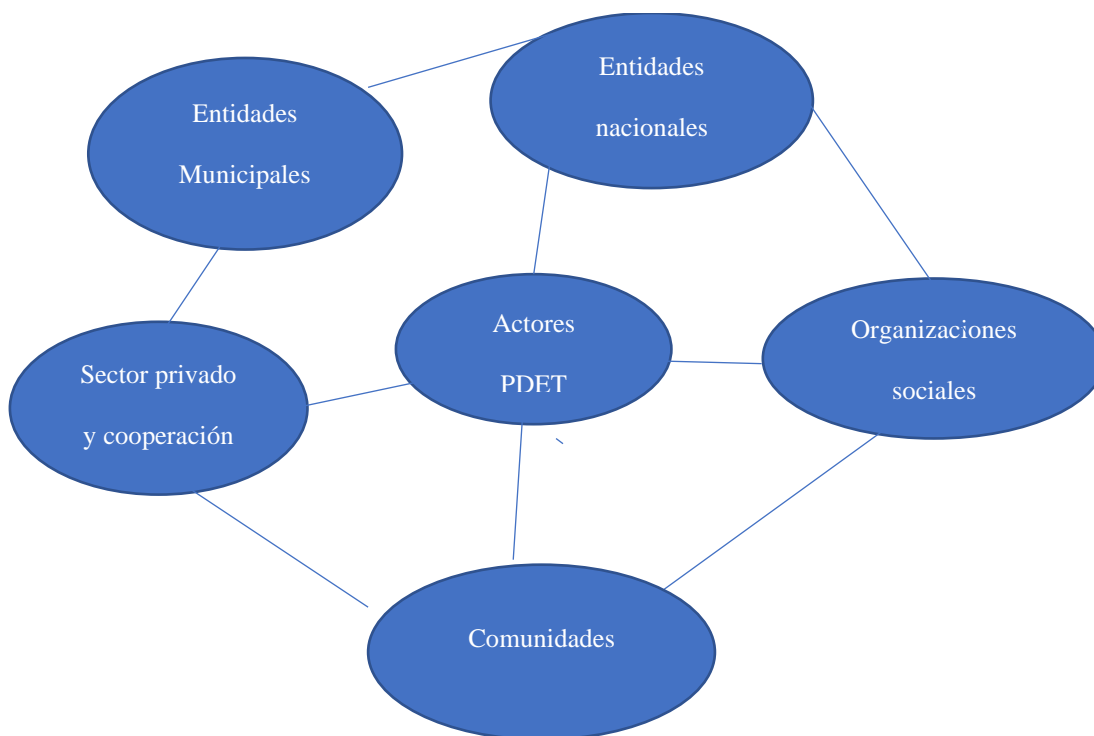
Capítulo I

Procesos de participación que se generaron en el diseño e implementación del PDET de la subregión de los Montes de María, especialmente en el municipio de Córdoba.

La participación ciudadana es un tema recurrente tanto en el ámbito político como en el académico; sin embargo, hay que distinguir entre diferentes tipos de participación y revisar el papel que juega el marco institucional para impulsar o limitar su alcance. El propósito del presente ensayo es examinar, desde la perspectiva de la gobernanza, el papel de la participación ciudadana en los procesos de política pública, así como las restricciones y oportunidades que ofrece su institucionalización. En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir y los PDET no son una excepción a la regla, los cuales, a su vez, se desarrollaron a través de un proceso descrito a continuación.

Bajo lo anterior, se realizó un dialogo con actores sociales, tales como: líderes, académicos y funcionarios departamentales y municipales, esto como el fin de entender la participación de la ciudadanía en el proceso de construcción de dicho PDET.

Para esto, fue necesario tener claridad sobre cada uno de los distintos actores que incidieron en la construcción de dicho proceso, para esto se diseñó la siguiente gráfica:

Ilustración 4*Construcción Proceso de participación PDET*

Fuente: Elaboración propia en base a información recolectada de la ART

En lo anterior, se puede observar que los actores llegan al proceso de participación y toma de decisiones con un fuerte conjunto de conocimiento, creencias, percepciones y expectativas, las cuales se han venido formando y por tanto constituyen factores de tipo externos a las reglas ya establecidas dentro del marco institucional establecido.

Adicionalmente es importante decir que, según la ART (2020) “la participación de grupos étnicos, población víctima y el enfoque de género se realizó transversalmente esto, con la finalidad de recoger distintas visiones y centrar los esfuerzos de desarrollo desde una perspectiva incluyente”.

Ahora bien, es importante señalar que, en el proceso de diseño y ejecución de los PDET se utilizó el método de participación ciudadana, el cual se encuentra concebido dentro de la

constitución de 1991 como aquel mecanismo ejercido por los ciudadanos, en donde estos poseen derechos y deberes en función de distintos intereses sociales y generales, el cual aporta a la movilización de la sociedad y sus organizaciones con el fin de construir escenarios de convivencia y deliberación.

Ahora bien, teniendo en cuenta los planteamientos de Penagos, Barrera, et (2016) los cuales afirman que;

El diseño institucional de los PDET se encuentra sustentado en un arreglo que promueve y hace 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. 34)

Es importante decir que, lo anterior debe estar cimentado, en un conjunto de principios y rutas que aporten al desarrollo regional contruidos desde el territorio, para que se haga énfasis en la solución de problemas planteados por la comunidad.

Es importante señalar que, los procesos de participación ciudadana que se realizaron en el marco del diseño de los PDET no ocurren de manera desconectada de antecedentes de movilización ciudadana, los cuales tienen ocurrencia en la subregión de Los Montes de María, lugar de ubicación del municipio de Córdoba- Bolívar, aunque no es un objetivo de esta investigación conocer de manera minuciosa los procesos participativos que se han venido consolidando en medio del postconflicto; sí resulta trascendental no evadir los procesos de participación anteriores a los PDET. Es trascendental no olvidarlos, entre otras cosas, porque muchas de las personas entrevistadas durante esta investigación vienen precisamente de estos procesos liderados por campesinos, víctimas, minorías entre otros actores de tipo poblacionales que tienen presencia allí y como consecuencia de esto, poseen experiencia, capital político, social y discursos ampliamente marcados e influenciados por sus intervenciones en distintas instancias.

Daniels (2014) habla sobre:

La transformación que habría en torno a la participación ciudadana en todo el territorio nacional, reflexionando sobre cómo ha sido históricamente la participación política de las organizaciones sociales en la Subregión de los Montes de María. El autor describe a la sociedad monte mariana de “talante señorial o aristocrático” y en dónde hay una, describiendo a la sociedad de los Montes de María de “talante señorial o aristocrático” y en dónde hay una gran fragilidad de la institucionalidad y con una incipiente ciudadanía activa. Todas estas características, se suman a lo que el autor denomina un proceso de modernización (p.15).

En conclusión, el investigador señala a los y las ciudadanas de los Montes de María como unas personas secuestradas por el 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. De igual forma, el mismo Daniels (2014) advierte 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 (p.40)

Pese a lo anteriormente señalado, es importante anotar que, la existencia de una serie de sitios creados de forma autónoma en los municipios de la subregión, así como otros promovidos desde la institucionalidad. Tal es el caso de la Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María, iniciativa creada en el año 2011 como un espacio de diálogo y la concertación sobre

asuntos territoriales claves, entre organizaciones sociales, la institucionalidad pública y sector privado.

Esta área se caracteriza por tener una dinámica abierta, democrática y participativa, por tanto, cada miembro puede expresar 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.

Ahora bien, el esquema diseñado por la ART para la convocatoria de las comunidades de la subregión de los Montes de María es un reto, esto teniendo en cuenta que, el éxito del proceso dependería de una amplia participación de estas en las diferentes instancias Veredal – Municipal y Subregional.

Instancia Veredal

Se puede destacar que, para el caso del Municipio de Córdoba – Bolívar ya se había realizado una identificación previa de líderes comunitarios, la cual se realizó con apoyo de la alcaldía Municipal.

Las convocatorias fueron realizadas por asociaciones, el municipio le dio la potestad a cada una de las juntas de acción comunal para que llamara a esas representaciones y les comunicaran la realización de unas juntas de trabajo para el diseño del PDET (Enlace Alcaldía Municipal abril de 2022).

Sin embargo, uno de los actores comunitarios denunció que:

Aunque se nos garantizó la logística para la participación, muchas veces nos decían que las actividades eran veredales, pero terminaban siendo en el municipio, y aunque la participación era alta, las distancias desde las veredas hacia el casco urbano son enormes (Líder comunitario 4 y miembro de organización social, abril de 2022)

Por otro lado, según la ART asegura que, se garantizaron todos los medios con el fin de garantizar una alta participación en cada uno de los procesos.

Lo cual va en concordancia con lo dicho por el enlace PDET departamental al afirmar que: “Se asignó un equipo para que llegara a las veredas y entregaran afiches, volantes, llegaran casa por casa invitando, en algunos casos se realizaron asambleas” (Enlace PDET departamental, abril de 2022).

En cuanto a reconocimiento territorial, “la ART designó al personero del municipio esto porque era una persona que conocía el territorio” (Experto académico, marzo de 2022).

Sumado a lo anterior, la ART empleó a ciertos líderes de las veredas con el fin de tener una identificación más fácil de cada uno de los participantes.

Instancia Municipal

En esta instancia se pudo percibir que, algunos entrevistados tuvieron mucha dificultad al momento de participar debido a que, hubo mayor cantidad de participantes, tiempo limitado y una sola jornada de trabajo.

“Se repitió el mismo error que en el proceso del Carmen, María la Baja, San Juan y San Jacinto donde el proceso solamente se centró con líderes de las mesas de víctimas y Juntas de acciones comunales” (Experto académico, marzo de 2022)

“Creo que se debió hacer otro evento porque muchos líderes quedamos con ganas de aportar, eso nos desanimó un poco, pero sin embargo seguimos porque queremos un nuevo renacer” (Líder comunitario 2 marzo de 2022)

Instancia subregional

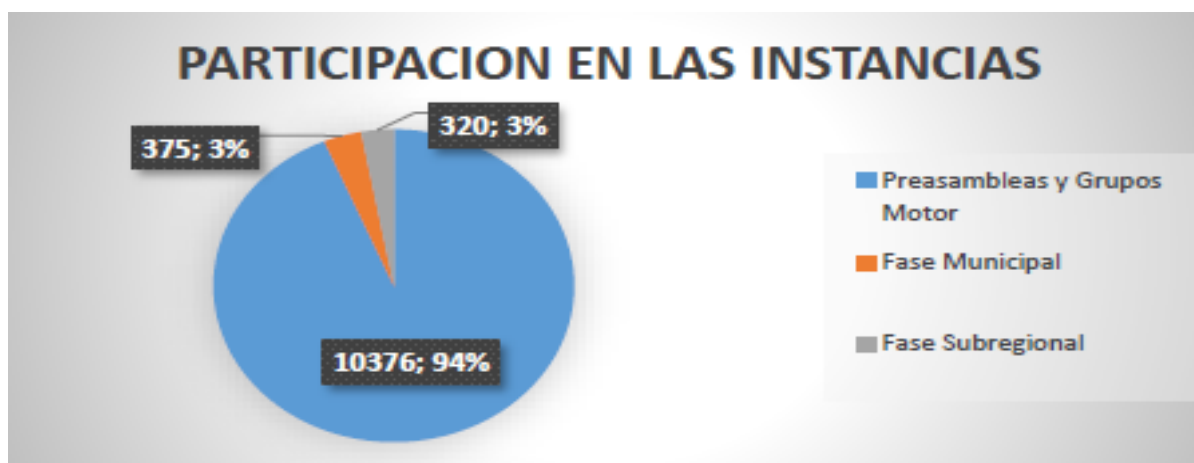
Según lo expuesto por los entrevistados esta convocatoria fue menos extensa a las realizadas anteriormente puesto que los temas eran más de tipo técnico y de presupuesto.

“En este punto se priorizaron proyectos para el corto mediano y largo plazo” (Enlace PDET departamental, abril 2022)

“Por veredas se eligieron a unos delegados, luego de esas elecciones ya tú sabías que debías representar a la vereda a donde te llamaran, unas veces tocó ir a Sincelejo, otras a Cartagena” (Líder comunal 2, marzo de 2022)

Ilustración 5

Participación instancias



Nota: participación en las instancias, en donde existen preasambleas y grupos motor, una fase municipal y la fase subregional. Esta ilustración es tomada de la Agencia de renovación del Territorio 2021

Metodología para la participación

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 Enlace departamental PDET abril, 2022)

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 que 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 académico)

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 algún caso, creo fue algo que la ART dejo como piloto, para las demás instancias y deliberaciones. (Entrevista Actor Comunitario 4, marzo de 2022)

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. (Líder Comunitario 3, marzo de 2022)

A pesar de que, el principal objetivo del PDET es restablecimiento institucional en zonas donde anteriormente el Estado no hacía presencia a través de la Justicia, reparación y restitución de tierras, implementación proyectos de emprendimiento, generación de confianza de parte y parte comunidad – Estado, Estado- comunidad, infraestructura, plasmados en el “Pacto comunitario” acordado entre las comunidades y el Estado, este aún se encuentra rezagado lo cual ha bajado las expectativas de las víctimas lo cual se vio reflejado al momento de entrevistar a los líderes comunitarios puesto que los 4 coincidieron en decir que

“Muchas cosas que quedaron plasmadas en el pacto no se han cumplido, nos sentimos nuevamente olvidados” (líder comunitario 1,2,3 y 4 marzo de 2022)

“En mi vereda aún no ha habido la primera titulación y eso que ya la nación le reconoció a varios el derecho sobre sus tierras” (Líder comunitario 1 marzo de 2022).

“Preocupa que al momento de firmar los pactos comunales se prometieron unas cosas las cuales aún no se han cumplido y esto es consecuencia del poco compromiso del gobierno nacional hacía el proyecto de paz” (Experto académico abril 2022)

Esto denota que el Estado aún no ha sido capaz de hacerse sentir en esta zona de una forma institucional lo cual es preocupante debido a que, según Goebertus (2022) “la Subregión de los Montes de María de 2021 hasta ahora ha venido con una tendencia ascendente en los niveles de violencia”.

Lo cual ha sido el resultado de todo lo anteriormente dicho puesto al no hacer presencia en el Estado en las zonas veredales se impondrá un poder paralelo devolviendo a dichas

comunidades al horror que vivieron en años anteriores produciendo así un desplazamiento forzoso de las personas en búsqueda de un mejor vivir.

El proceso de participación ciudadana realizados al momento del diseño del PDET fueron el inicio de la reconstrucción del tejido social desvanecido por años de violencia y rezago institucional en la zona, bajo estas circunstancias se puede decir que se incrementó el empoderamiento comunitario, lo cual ha conducido a una ciudadanía activa, capaz de exigir sus derechos los cuales, están conectados con los pactos comunitarios realizados, los no están siendo respetados por las instituciones lo cual ha generado molestias y desilusión entre la comunidad.

“Sentimos que vamos para atrás porque todo lo que se había acordado ha sido un fracaso” (Líder comunitario 3, marzo de 2022)

“Nos sentimos defraudados porque crearon unas expectativas y solo han cumplido con unas placas huellas” (Líder comunitario 2, marzo de 2022)

Esta falta de cumplimiento de las instituciones ha generado un rezago económico más fuerte en la zona al punto de que 2 de los entrevistados cuentan que, en ocasiones han pensado en buscar oportunidades en un diferente territorio.

Y afirman que:

Sí todo lo pactado en los acuerdos firmados se estuviera cumpliendo nosotros estuviéramos preparados para sacar nuestra cosecha, sin embargo, no hemos tenido ayuda económica para trabajar nuestras tierras, y con la pandemia todo se complicó (Líder comunitario 1, marzo de 2022)

Muchas veces no podemos cumplir con todo lo acordado porque no hay plata para todo y queremos que la comunidad entienda que estamos haciendo todo lo posible para que lo pactado

se cumpla o por lo menos lo que le corresponde al municipio (Enlace PDET municipal, abril de 2022)

Como se puede apreciar, los aportes sociales y económicos del PDET en la construcción de la paz se encuentran aún rezagados lo cual es un tema complicado porque las comunidades no encuentran una oportunidad para salir adelante lo cual podría hacer que, muchos jóvenes vean la posibilidad de buscar oportunidades económicas en grupos armados agrupados en la zona tales como el clan del golfo o disidencias de las antiguas FARC-EP cosa que sería preocupante debido a que podría nacer un nuevo conflicto armado en el sector.

Capítulo II

Relación entre la implementación del PDET y el fortalecimiento institucional del municipio de Córdoba.

Afirmaciones como:

“Las pocas obras que se han realizado en la mayoría de los corregimientos del municipio han sido para favorecer a aliados de la actual administración” (Líder comunitario 2, marzo de 2022)

Las pocas reuniones que ha realizado la administración en la vereda Tocamocho para escuchar las inconformidades de la comunidad respecto a las diferentes capacitaciones, relacionadas con los PDET, se realizan con las personas que votaron por el actual alcalde (Líder comunitario 3, marzo de 2022)

No nos sentimos escuchados por ninguna autoridad, hemos ido varias veces a la personería del municipio y lo que nos han dicho es que ellos no pueden hacer nada que nos dirijamos a la alcaldía para que ellos nos respondan las dudas (Líder comunitario 1, 2, 3 y 4, marzo de 2022)

Realizadas por los diferentes líderes comunitarios entrevistados, denotan que, la etapa de implementación se encuentra sugestivamente politizada, ya que las obras que se han realizado, no se encuentran de manera firme y encaminadas a la consecución del objetivo principal, que no es otro sino la implementación de los programas, proyectos y metas de desarrollo que de acuerdo con la planificación presupuestal impacten directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de todos ciudadanos del territorio, de igual forma, estas obras podrían ser complementadas con obras inconclusas que ayuden al fortalecimiento de la institucionalidad.

Ahora bien, es importante destacar el acompañamiento en el proceso de capacitación por parte del Departamento Administrativo de La Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública - (ESAP). Se ha realizado por parte de ésta última un acompañamiento a través del Programa Integral de Fortalecimiento Académico y Territorial en cinco temáticas fundamentales para la gestión pública: formulación de Proyectos, Finanzas municipales, Contratación, Políticas Públicas y Economía Naranja.

También ha sido fundamental en este proceso de fortalecimiento institucional, la presencia de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID, Naciones Unidas – PNUD. El PNUD, de manera específica ha sumado esfuerzos con el Programa Manos a la Paz, cuya misión es contribuir a la construcción de la paz y desarrollo en Colombia a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Todo el proceso anteriormente mencionado ha ido acompañado por una fuerte inversión según el informe de la alcaldía Municipal de Córdoba (2021)

“En los frentes Educación – Ordenamiento social y uso del suelo – vivienda, agua potable y saneamiento – Producción agropecuaria – sistema para la garantía de alimentación – reconciliación convivencia y paz”. (p.2)

Todo lo anterior en coordinación de la ART y demás entidades responsables de la implementación de los programas con enfoque territorial.

Bajo ese orden de ideas dichos recursos en el municipio de Córdoba se han asignado de la siguiente manera:

- Ordenamiento social y uso del suelo: no se presentan recursos para este tema

- Infraestructura y adecuación de tierras: \$22,024,029,689 de los cuales según la alcaldía de Córdoba el 80% fue destinado para la adecuación de vías (implementación de placa huellas)
- Salud: Cero (\$0)
- Educación: El informe facilitado por la alcaldía de Córdoba se limita únicamente a hablar sobre la erradicación de la alfabetización, sin embargo, no hablan de programas y rublos destinados.
- Vivienda, Agua y saneamiento: \$6.431.115.527 invertidos en su totalidad en cobertura de agua potable para las comunidades.
- Producción agropecuaria: \$16.203.173.283 de los cuales el 20% fue invertido para talleres y el resto fue repartido entre piscicultura, Implementación de núcleos bovinos y granjas orgánicas.
- Sistema para la garantía de alimentación: \$2.500.000.000 invertidos en granjas agroecológicas.
- Reconciliación, convivencia y paz: \$10.500.000.000 de los cuales el 100% fueron destinados en fortalecimiento organizacional en los corregimientos.

Sin embargo, esas cifras quedan en el aire al momento de escuchar frases por parte de la comunidad, las cuales fueron señaladas anteriormente, tales como:

“Muchas cosas que quedaron plasmadas en el pacto no se han cumplido, nos sentimos nuevamente olvidados” (líderes comunitarios 1,2,3 y 4, 2022)

“En mi vereda aún no ha habido la primera titulación y eso que ya la nación le reconoció a varios el derecho sobre sus tierras” (Líder comunitario 1, 2022)

Lo cual tiene como resultado el crecimiento de la que la ciudadanía le tiene hacia sus instituciones, a esto hay que agregarle el futuro incierto que tiene la implementación del programa con enfoque territorial tanto en el municipio como en el resto del territorio nacional, debido al escándalo del robo de más de 121 millones de dólares denunciado por Santos & Nohra (2022) en el cual afirman que:

"Solo entre junio y diciembre de 2021, cuando se dio vía libre a 355 proyectos, las coimas (sobornos cobrados) habrían podido ascender a 500.000 millones de pesos (más de 121 millones de dólares)".

En este esquema de corrupción, se llegó a denunciar ante diversos organismos que los involucrados "están extorsionando a los municipios azotados por la violencia para que paguen por los proyectos para que (...) les den el OK", según se extrae de un correo enviado al exconsejero presidencial para la Estabilización y la Consolidación Emilio Archila, que entonces presidía el OCAD paz, y en el cual, hoy, no ha habido responsables sobre dicho acontecimiento dejando dudas aún más grandes en la sociedad sobre la capacidad de las instituciones para resolver dichos delitos que tanto daño le han causado al desarrollo del país. (p.1)

Ahora bien, es importante tener en cuenta que, el fortalecimiento institucional se define como:

“La mejora de la eficiencia y la eficacia, de cada una de las instituciones estatales al momento de resolver las necesidades de la sociedad” (Candid Learning for Funders,2016).

Sin embargo, dicho autor, asegura que “Esta mejora de la eficiencia y la eficacia dependerá a su vez de la capacidad Estatal al momento de resolver dichos problemas, por medio

de diversas herramientas tales como, las políticas públicas” (Candid Learning for Funders, 2016).

La capacidad de las instituciones o del Estado, es nutrida por medio de múltiples vertientes que la relacionan entre el Estado en acción y por consiguiente con las políticas públicas.

Es por lo que se concibe como una noción compuesta “por múltiples dimensiones que, entre otras, muestran concepciones vinculadas con la capacidad extractiva, la de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa” (Chudnovsky et al, 2015, p. 15).

Ahora bien, según Chudnovsky et al (2015) con respecto a la definición específica de capacidades estatales no existe un consenso en la comunidad académica, por lo que se referencian dos grupos: El primero contiene algunas corrientes de literatura que plantean esta noción como compuesta por una o pocas dimensiones; mientras que en el segundo se destacan otras miradas multidimensionales. Para el caso de la literatura seleccionada como guía del proceso de análisis, se extraen los elementos mencionados por el primer grupo ya que se centran en el estudio de factores específicos que componen las capacidades a nivel administrativo, político e institucional, mientras que el segundo las entremezcla. Se presentarán las aproximaciones de capacidades estatales de una manera global a partir de autores como Repetto (2003), Grindle (1997), Sikkink (1993), Alonso (2007), Completa (2016), Bertranou (2012 & 2013). Posteriormente en el caso concreto de la investigación de los PDET se relacionan las capacidades pero solo a nivel político, institucional y administrativo por estas razones debido a que lo político permite establecer el mapa de relaciones y los potenciales organizativos para la implementación de los PDET, a nivel institucional este análisis facilita la comprensión de las

reglas de juego diseñadas para las instituciones y los marcos regulatorios, y finalmente las capacidades administrativas sitúan el contexto de la implementación de los Programas con el estado de cosas en los municipios. De acuerdo con Alonso (2007) las capacidades estatales comprenden “recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el Estado desarrolla en el largo plazo” (p. 6). Este autor comprende las capacidades estatales como proceso de institucionalización. Por su parte para Bertranou (2013) la capacidad estatal se presenta como una aptitud para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, por ende, es “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (p. 39). Según el autor la capacidad estatal se manifiesta a través de su dimensión técnico-administrativa y de su dimensión política, esto es, “a través de la existencia de cuerpos de funcionarios que actúen de manera coordinada, haciendo un uso eficiente de instrumentos y tecnologías y estableciendo nexos con sectores no estatales con el objeto de ampliar la capacidad de acción de toda la sociedad” (Completa, 2016, p. 67). Mientras que para Sikkink (1993) citada en Enzo Completa (2016) la capacidad estatal hace referencia a “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales” (p.63). Grindle (1996) plantea que “un Estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas”. A su vez Repetto (2003) define la capacidad estatal como la “aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social” (p. 6). De las diversas definiciones de capacidad estatal presentadas se tomará en particular las dimensiones señaladas por Grindle (1996), Completa (2016) y Bertranou (2013) ya que sus desarrollos conceptuales facilitan la comprensión de la relación del conjunto de capacidades que permiten el cumplimiento de funciones y objetivos del Estado en un tema particular como lo son los PDET.

Por lo que se asociará a buen desempeño o logro de resultados en función de las demandas externas, así como a la habilidad real y potencial de los Estados y sus agencias para la articulación de intereses sectoriales, aludiendo también a la dimensión futuro esto es al comportamiento potencial del Estado. Así, por un lado, Grindle (1996), define construcción de capacidades en relación con el “conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta del desempeño gubernamental”, comprendiendo por capacidad de respuesta al nexo entre la comunicación de las necesidades (extra gubernamentales) y la capacidad para abordarlas (Grindle 1997, citada en Bertranou 2012, p. 3). Cabe señalar que la discusión sobre las capacidades estatales no se agota con las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos del Estado, también enfatizan los autores en la necesidad de incorporar las capacidades de gobierno relacionadas al liderazgo y capacidad de conducción a través de herramientas, métodos, habilidades y prácticas conducentes alcanzar los objetivos fijados.

Otro elemento de las capacidades estatales se relación con la competencia del Estado para Garantizar el cumplimiento de diferentes reglas de juego que rigen el comportamiento social (Grindle, 1996) lo cual se trabaja en este documento como Capacidad institucional. A su vez se vincula la noción de capacidades con los recursos fiscales y el personal profesional institucionalizado, lo que más adelante se comprenderá como capacidad técnica y administrativa. En relación con la capacidad administrativa se vincula como la habilidad para adelantar la provisión de bienes y servicios públicos, y se orientan más hacia la burocracia que hacia los procesos organizacionales Oscar Oslak (1980), Barbara Geddes (1994), Peter Evans y James E. Rauch (1999) se ubican en este plano. Su pertinencia en los PDET radica en analizar el equipamiento de los municipios objeto de estudio y los retos que se derivan a partir de la función

articuladora y garantista de espacios que deben tener para la implementación de los Programas. Con respecto a la capacidad administrativa cabe destacar los planteamientos realizados por Michael Mann (1984 & 2008) en el que se ubica una dimensión de análisis basada en el poder infraestructural, la cual generó tres derivaciones de acuerdo con (Chudnovsky, 2015), la primera relacionada con la capacidad del Estado central asociado al poder infraestructural para el ejercicio de control, la segunda plantea que un incremento de recursos no se traduce en mayor poder, por ende se centra en lo que se denomina el peso del Estado y la tercera que se “relaciona con el alcance desigual del Estado en el territorio y en su habilidad de ejercer control o monitoreo a través de este.” (Chudnovsky, 2015, p. 19).

Por lo cual todo lo anterior lleva a concluir que, los programas de desarrollo con enfoque territorial cumplen de manera parcial o limitada los elementos que engloban el concepto de gobernanza.

Esto es, sin duda que, los PDET recogen varios criterios de gobernanza: la participación de los distintos actores sociales y niveles de gobierno: la promoción de espacios de deliberación y participación que reescriba las relaciones históricas de los actores sociales con el Estado en búsqueda de eficiencia en los procesos decisorios de política y la construcción de instituciones y el reforzamiento de las capacidades del Estado.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, los programas de desarrollo con enfoque territorial cumplen apenas de manera parcial con los criterios que definen el concepto de gobernanza.

Es importante recordar que, autores como Treviño (2011) consideran que:

La gobernanza, es el ejercicio de la autoridad política que vincula a todos los actores sociales, igualmente considerados, en los procesos de toma de decisiones. Requiere, además, de

la implicación de dichos actores en todo el proceso directivo, en las fases de participación, ejecución, control y coordinación de las decisiones públicas (p.12).

Así pues, no puede pensarse la gobernanza sin aludir al proceso de descentralización político-administrativo del Estado porque este concepto parte de, la premisa de que el gobierno central es incapaz de resolver por sí mismo los problemas sociales. Entonces, necesita de la injerencia de todos los actores-incluyendo todos los niveles de gobierno-para garantizar la eficacia en los procesos decisorios de política pública (Treviño, 2011, p.15)

Ahora bien,

la participación de las comunidades —hombres y mujeres— en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET. Para ello se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales, para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la RRI. (Acuerdo Final, Bogotá, p. 22).

Sin embargo, no determina ni los roles, las competencias o tareas específicas de los actores comunitarios ni de las distintas entidades territoriales.

Adicionalmente, el acuerdo final no es claro cuando convoca en los espacios de participación de los distintos actores a “concertar” con los actores sociales los proyectos y recursos que contempla la reforma rural integral a través de los PDET.

Además, teniendo en cuenta que el acuerdo plantea que se deben promover espacios de participación política donde los actores se sienten y discutan sus intereses con relación al territorio, mantener esas disparidades de poderes en términos fiscales y de recursos pueden volver dichos espacios en mecanismos inanes, por las disparidades de poderes y la insuficiencia

de recursos, donde simplemente se concerten, no se negocien, ni se implementan adecuadamente los programas que se desprenden del acuerdo para el desarrollo territorial.

Como lo expresa la investigadora mexicana María Fernanda Paz:

El problema está en que se considera que éste es un espacio de confluencia de actores, no de interacción entre ellos. El gobierno, las comunidades y la empresa interactúan desde sus relaciones sociales construidas históricamente, relaciones por cierto conflictivas y desequilibradas en términos de poder, y es con estas asimetrías que convergen en el ámbito de negociación y construcción de compromisos colectivos, que en la práctica no funcionan, pues se desconoce la dimensión conflictiva y de poder. Por ello insistimos que la cooperación no se resuelve bajo esquemas administrativos (Paz, 2008, p. 15).

Lo anterior pone en dimensión los problemas de la participación los cuales, no se corrigen solo con promover los escenarios de discusión, sí no más bien trata de generar toda una serie de condiciones estructurales que permitan diálogos horizontales que persigan el interés colectivo, que debe materializarse en el desarrollo territorial con bienestar, medidos en el mejoramiento del goce efectivo de los derechos, los recursos a los que tienen acceso y las capacidades de las que pueden valerse.

De otra forma, se supone que dichos programas de desarrollo con enfoque territorial implican el ejercicio de diagnóstico, definición y ejecución de los proyectos que deben intervenir los territorios más afectados por el conflicto; sin embargo, después de ver lo estipulado por el acuerdo final y el decreto de ley 893 de 2017, el gobierno contempla una intervención “top to down” donde estableció 8 líneas de acción sobre los cuales los PDET por medio de los planes de acción para la renovación territorial deben intervenir

Capítulo III

Aportes que, a partir de la implementación de los PDET en el municipio de Córdoba, han contribuido a su desarrollo local y la construcción de la paz.

El enfoque participativo del Acuerdo Final viene acompañado de un enfoque territorial que concentra la atención estatal en las zonas más afectadas por el conflicto armado. El concepto eje de este enfoque es el de paz territorial, el cual plantea la necesidad de procesos de planeación participativa que cuenten con un enfoque **bottom-up**. Este enfoque tiene como objetivo que se desarrollen y articulen medidas cooperativas entre autoridades y comunidades, pensándose las características y necesidades de cada territorio, para que «de manera metódica y concertada se construyan planes para transformar esos territorios. Se trata de hacer valer los derechos y las capacidades de la gente, que sientan como propio el esfuerzo de reconstrucción. (Jaramillo, 2018. Pág 168)

El diseño participativo con un enfoque **bottom-up** el cual es definido por Aguilar (2010) como” La construcción de políticas públicas a través de un proceso ascendente, donde se prefiera la delegación sobre la autoridad, con el fin de que se pueda llegar a acuerdos con los destinatarios y no deban hacer imposiciones”.

Apuntando así, a la reconstrucción desde las unidades microsociales, las más pobres y vulnerables, las periferias. Esta reconstrucción desde abajo deberá ser material y moral a la vez, pues si bien implica contar con las bases materiales para salir adelante -por ejemplo, contar con una vivienda digna-, también requiere de la reconstrucción de una ética de la vida cotidiana, la cual se apoye en redes colaborativas, familiares y barriales que hagan posible nuevos horizontes (Lemaitre, 2018)

El enfoque **bottom-up** en los PDET se tradujo en una hoja de ruta que gestionó la participación comunitaria desde las unidades territoriales más pequeñas, para paulatinamente ir ascendiendo hacia unidades territoriales más amplias. De esta manera, estos programas se construyeron a partir de tres fases: la fase veredal, en la que se aprueba el Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR); la fase municipal, en la cual se toma como insumo el PCTR, se incluyen nuevos actores -por ejemplo, el sector privado, organizaciones sociales, entre otros- y se construye el Pacto Municipal; y la fase subregional, en la que los delegados de los municipios aprueban el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de cada una de las 16 subregiones PDET y los 170 municipios priorizados (decreto 893 de 2017)

Son entonces los PATR los instrumentos que hacen operacionales a los PDET, pues en estos se registran los distintos ejercicios participativos y se definen las iniciativas concretas que apuntarán al desarrollo integral de los territorios priorizados. Los PATR organizan las iniciativas propuestas en el ámbito subregional bajo los siguientes pilares: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación rural y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; reactivación económica y producción agropecuaria; sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y reconciliación, convivencia y construcción de paz (ART S, f.a)

Los PDET se consideran entonces como un instrumento para la construcción de la paz territorial en los 170 municipios priorizados y para el fortalecimiento de la democracia local, pues su diseño se orienta hacia la articulación entre las contribuciones de los territorios y el Estado, y el reconocimiento de la existencia previa de procesos organizativos en las regiones (Escobar,2014).

Los procesos de participación ciudadana realizados al momento del diseño del PDET fueron el inicio de la reconstrucción del tejido social desvanecido por años de violencia y rezago institucional en la zona, bajo estas circunstancias se puede decir que se incrementó el empoderamiento comunitario, lo cual ha conducido a una ciudadanía activa, capaz de exigir sus derechos los cuales, están conectados con los pactos comunitarios realizados, los cuales no están siendo respetados por las instituciones lo cual ha generado molestias y desilusión entre la comunidad.

Lo cual queda evidenciado en los múltiples informes PDET realizados en los cuales se concluye que:

El Gobierno redujo los PDET solamente a los Planes de Acción para la Transformación Regional, que a su vez tampoco son lo que estipuló el Acuerdo. Lo que terminó quedando, en un listado de más de 32 mil iniciativas solicitadas por las comunidades que muchas veces obedecen a responsabilidades cotidianas y básicas del Estado, con o sin Acuerdo de Paz. Por ende, ello no significa realmente “intervenciones estatales adicionales a las que ya están consagradas constitucional y legalmente como se supone debería ser el aporte reparador del Acuerdo de Paz a estas regiones. (Mojica,2021, p.10)

Lo cual es un reflejo de la realidad que vive la comunidad al afirmar lo siguiente:

“Sentimos que vamos para atrás porque todo lo que se había acordado ha sido un fracaso”
(Líder comunitario 3, marzo de 2022)

“Nos sentimos defraudados porque crearon unas expectativas y solo han cumplido con unas placas huellas” (Líder comunitario 2, marzo de 2022)

Esta falta de cumplimiento de las instituciones ha generado un rezago económico más fuerte en la zona al punto de que 2 de los entrevistados cuentan que, en ocasiones han pensado en buscar oportunidades en un diferente territorio.

Y afirman que:

Sí todo lo pactado en los acuerdos firmados se estuviera cumpliendo nosotros estuviéramos preparados para sacar nuestra cosecha, sin embargo, no hemos tenido ayuda económica para trabajar nuestras tierras, y con la pandemia todo se complicó (Líder comunitario 1, marzo de 2022).

Muchas veces no podemos cumplir con todo lo acordado porque no hay plata para todo y queremos que la comunidad entienda que estamos haciendo todo lo posible para que lo pactado se cumpla o por lo menos lo que le corresponde al municipio (Enlace PDET municipal, abril de 2022)

Como se puede apreciar, los aportes sociales y económicos del PDET en la construcción de la paz se encuentran aún rezagados lo cual, es un tema complicado porque las comunidades no encuentran una oportunidad para salir adelante, conllevando a que, muchos jóvenes vean la posibilidad de buscar oportunidades económicas en grupos armados agrupados en la zona tales como el clan del golfo o disidencias de las antiguas FARC cosa que sería preocupante debido que podría nacer un nuevo conflicto armado en el sector.

Luego de haber realizado la presente investigación, es posible afirmar que, el diseño en el que fue creado el proceso participativo no fue muy flexible, lo cual no colaboró para que el mismo fuese más amplio y productivo.

Sin embargo, se puede asumir que, en la construcción del PDET hubo una satisfacción general porque la comunidad se sintió incluida.

Así mismo, aunque actualmente exista un sentimiento de insatisfacción porque la implementación del PDET se encuentra lenta, se puede percibir en base a lo dialogado que, la comunidad le gustaría seguir participando en cada uno de los procesos PDET.

En lo relacionado a lo institucional se evidencia que las instituciones que representan al Estado no han sido capaz de crear elementos de confianza con la comunidad, esto debido a 3 factores el primero porque muchas cosas respecto al PDET se han politizado, la segunda porque el Estado no hace constante presencia en el territorio sobre todo en la veredas las cuales quedan muy alejadas del territorio, lo cual desemboca en el factor 3 y es que la titulación de tierras ha sido muy lenta y esto limita a la comunidad.

De igual forma se puede apreciar que, el tejido social le falta mucho para reconstruirse esto a pesar de que la comunidad ya no se queda callada y es capaz de exigir sus derechos ante cada una de las entidades territoriales las cuales omiten en ocasiones lo que sucede en los territorios por falta del poco compromiso adquirido tanto del gobierno nacional, como del departamental y municipal, el cual se ve reflejado en el plan de desarrollo del gobierno anterior el cual aún sigue vigente, documento en el cual, no se previó el cumplimiento del fondo de tierras para la paz, lo cual no garantizó el acceso progresivo a la tierra por parte de comunidades rurales lo cual conllevó a que según Mojica (2021) a :

A no visualizar el cumplimiento del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Redujo lo pactado a un mínimo esfuerzo consistente en titular propiedad mediante procesos de formalización y promover la actualización del catastro que más obedecen al afán por brindar seguridad jurídica al mercado de tierras necesario para la operación de las inversiones agroindustriales y extractivas que se quieren implementar, que a generar un verdadero mecanismo de redistribución de la propiedad de la tierra (p 15).

Lo cual va en contravía tanto de lo planteado en un inicio como por el deseo mismo de las víctimas del conflicto, el deseo de una paz con equidad, justicia y reparación, donde el Estado y la comunidad internacional sean garantes del cumplimiento de lo pactado en los acuerdos de paz.

Aportes

La Paz territorial precisa de la articulación de dinámicas locales con lo nacional y trabajar en -la descentralización-, ya que tal como está contemplado el Enfoque de Paz Territorial centrado en el territorio, se convierte en un elemento de denominación más no de materialización de la política, en la medida que sigue siendo Bogotá y la centralización de la dirección de la ART y los Ministerios, los encargados de definir cómo debe ser la metodología de participación y cómo será la implementación, dejando por fuera a los pobladores y autoridades locales del proceso de definición de aspectos centrales de los PDET.

En tal sentido se debe trabajar el ordenamiento territorial como lo propuso Fals Borda, en el que el papel de las comunidades es central para nuevos ordenamientos territoriales. En ese contexto ¿qué tipo de participación debe tener la comunidad? Ante lo cual se considera que la participación debe ser vinculante en todas las instancias de construcción de los PDET, no sólo en las de diseño de iniciativas, también en la definición de los recursos financieros para la materialización del diseño, así como una vinculación directa en la implementación de los PATR. Ampliando los cupos que existen para las instancias regionales PDET e incorporándose en las juntas de contratación de quienes operaran los recursos financieros.

El EPT o Enfoque de paz territorial, también debe superar la perspectiva de enfoque de focalización del gasto, al respecto se recogen las contribuciones realizadas por Carolina Bautista (2017) en la que se reconoce que si bien las dinámicas del conflicto se han dado de manera diferenciada en regiones del país:

La lógica de focalización a partir de niveles de vulnerabilidad y según capacidades, propia del neoliberalismo, desconoce que el conflicto es una realidad presente en todo el territorio nacional, fragmenta la dinámica social y acentúa la ficción, tantas veces asumida, de

que la guerra solo se ha vivido en áreas rurales y en los territorios más lejanos del centro político del país.

Conclusión

En la revisión documental sobre la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el municipio de Córdoba entre el 2017 y 2020, a la luz del concepto de participación transformadora, se identificaron tres falencias las cuales son de tipo metodológico, la primera falencia cual tiene que ver con el diseño de la ruta participativa del PDET, la segunda falencia encontrada tiene que ver con los contenidos los cuales, no ofrecieron insumos a las comunidades para que identificaran problemas concretos y posibles soluciones, sino que se enfocaron en la deliberación sobre problemáticas muy generales, la tercera falencia está relacionada con:

Las características de la información entregada a cada uno de los participantes no se ofreció información sobre los recursos financieros disponibles, los diagnósticos previos y los programas e instituciones con los que se podrían articular las iniciativas que integran los PATR (Guarín, Tovar y Amaya, 2018).

Conllevando a que, el potencial transformador de estos programas de desarrollo se vea limitado y que la naturaleza participativa de estos sea concebida más como una herramienta retórica, vacía de contenido, que como una verdadera herramienta de cambio social, que empodere a la ciudadanía a través de la materialización de sus deliberaciones.

Teniendo en cuenta que los territorios PDET fueron priorizados en razón de sus condiciones de violencia, pobreza y abandono estatal, es necesario que los procesos participativos que se lleven a cabo en los próximos años superen una visión formalista y simbólica de la participación, que den paso a una visión de la participación como transformadora y como una verdadera delegación del poder a la ciudadanía, permitiendo que las decisiones que se tomen desde las comunidades sean vinculantes para la administración.

Es necesario resaltar que la consolidación de una participación transformadora requiere, por un lado, mejoras metodológicas en el diseño participativo de la ruta PDET, incluyendo, por ejemplo, al acompañamiento técnico, que en últimas determina la viabilidad de los proyectos en las primeras etapas de deliberación sobre las iniciativas, con el objetivo de no generar falsas expectativas en las comunidades.

De igual forma, se identificaron otros desafíos distintos al participativo o representativo ya abordado con anterioridad, los cuales no son de menor calibre debido a que, implican un desafío para el futuro de la implementación del PDET en el municipio de Córdoba tales como:

Complejidad del conflicto armado: El conflicto armado en Colombia ha sido muy complejo y ha generado múltiples consecuencias en las zonas rurales y en municipios como Córdoba Bolívar. La presencia de grupos armados ilegales y la violencia han dejado una huella profunda en la población, por lo que es necesario un enfoque diferencial para la atención y solución de las problemáticas locales.

Coordinación interinstitucional: La implementación del PDET en Córdoba Bolívar involucra a múltiples actores, incluyendo al gobierno nacional, departamental y local, así como a la sociedad civil y el sector privado. La coordinación entre estas entidades puede ser un desafío, especialmente cuando no hay claridad en los roles y responsabilidades de cada una.

Recursos limitados: La implementación del PDET requiere una inversión significativa de recursos financieros, humanos y técnicos. En muchas ocasiones, el municipio de Córdoba Bolívar puede tener recursos limitados para llevar a cabo todos los proyectos necesarios para mejorar la calidad de vida de la población.

Sostenibilidad a largo plazo: Es importante asegurar que los proyectos implementados sean sostenibles a largo plazo y no dependan exclusivamente del apoyo gubernamental. Esto

implica la creación de capacidades locales, el desarrollo de alianzas estratégicas con el sector privado y la garantía de la participación de la comunidad.

Sin embargo, a pesar de estos desafíos, es fundamental que se implementen las estrategias y planes de desarrollo contemplados en el PDET para mejorar la calidad de vida de la población y reducir las brechas sociales en la región.

Lo cual se puede lograr fortaleciendo el enfoque participativo involucrando a la población en la implementación y el seguimiento de dicha política pública, así mismo se requiere una coordinación interinstitucional efectiva y una asignación adecuada de recursos financieros, humanos y técnicos. Es fundamental también, que se establezcan mecanismos para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos implementados.

Recomendaciones

Luego de haber realizado la presente investigación, se recomienda:

Redimensionar la noción de territorio, incluyendo los tejidos sociales y la necesidad de renovar las relaciones de poder establecidas en el mismo.

Comprender a los territorios más allá de la lógica de mercado.

Realizar reformas de definición de territorios más allá de la división político y administrativa que hoy en día existe.

Realizar acompañamiento a las comunidades en temas de veeduría y control.

Se sugiere el diseño de una política institucional liderada por la alcaldía, que trace la materialización del PMI en lo local.

Las organizaciones sociales dentro del municipio deben buscar herramientas de fortalecimiento frente a la administración local, departamental y el gobierno nacional, esto con el fin de incidir en los procesos.

Bibliografía

Aguilar, Luis (2010), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*.

Aguilera Díaz María (2019) *La economía en los Montes de María*. Ediciones Universidad Tecnológica de Bolívar.

Alcaldía de Córdoba (2021) informe de gestión. Recuperado de <http://www.cordoba-bolivar.gov.co/control/informes-pormenorizados>

Alonso, Guillermo (2007) “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, Guillermo (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo. Recuperado el 12 de octubre de 2022 en:

<https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>

Anderson, Perry. *The antimonies of Gramsci*. *New Left Review*, (100) 1976/77

Anduiza, Eva *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental*.

Madrid: Centro de investigaciones Sociológicas. 1999 recuperado el 15 de junio de 2022

en: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>

Bahamón Leydi Lucía (2018) “apoyo, diagnóstico y formulación de programas de desarrollo con enfoque territorial. PDET en el municipio de Córdoba- Bolívar, en el marco del programa manos a la paz del PNUD”. Recuperado el 15 de diciembre de 2021 en:

<https://repository.udistrital.edu.co/handle/11349/22163>

Barcelona Centre For international Affairs (CIDOB): Conflicto en Colombia: Antecedentes

históricos y actores. Recuperado el 5 de agosto de 2021, en:

https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/conflicto_en_colombia_antecedentes

Bautista, Carolina (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de la paz. Recuperado

el 11 de enero de 2022 en:

https://www.researchgate.net/publication/320512422_Contribuciones_a_la_fundamentacion_conceptual_de_paz_territorial

Bertranou, Julián (2013) “Capacidad estatal: aportes al debate conceptual”, Séptimo

Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza. Recuperado el 12 de octubre de 2022

en: <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>

Bobbio, Norberto; Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco (1993). Diccionario de política.

México: Siglo xxi Editores.

Casanova, J. (2014). La Guerra Civil que nunca se aprendió en las escuelas. Recuperado el 25 de

noviembre de 2021, en:

<file:///C:/Users/57300/Desktop/DialnetLosPasadosRecientesEnConflictoYSusImplicacionesDid-4880005.pdf>

Castillo, A.P. (2015), Las mujeres y la tierra en Guatemala: entre el colonialismo y el mercado neoliberal, Ciudad de Guatemala.

CEPAL, (2012) Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013, Santiago, Chile, 2012.

Chudnovsky, M. (2015). ¿Por qué Capacidades Estatales y esta selección para comprenderlas? En G. O'Donnell, M. Cárdenas, M. Mann, D. Ziblatt, O. Oszlak, B. Geddes, y otros, Capacidades Estatales: diez textos fundamentales (pág. 412). Argentina: CAF - Dirección de Desarrollo Institucional.

Collier, P. (2004). Development and Conflict. Centre for the Study of African Economies, Oxford University. Recuperado el 25 de noviembre de 2021, de <http://www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf>

Dalh Robert Alan (1989) Democracy and Its Critics. Recuperado el 3 de junio de 2022 en: https://books.google.com.co/books/about/Democracy_and_Its_Critics.html?id=11RQngEACAAJ&redir_esc=y

Daniels Puello, Amaranto. (2012) La visión económica regional. Una aproximación a su contexto. (Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de los Montes de María, Universidad de Cartagena,): 10

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

Sincelejo

Escobar Arturo, Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia, Medellín, UNAULA, 2014.

FAO. (2005). El vínculo entre los conflictos y el desarrollo: un reto para el proceso de los ODM.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 31 período de sesiones, 23 - 26 de mayo de 2005. Recuperado el 21 de noviembre de 2021, en:

<dftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/j5292s.pdf>

FAO. (s.f) Conflicto. Recuperado el 5 de diciembre de 2021, en:

[https://www.fao.org/emergencias/tiposdepeligrosydeemergencias/conflictos/es/?page=11&ipp=10&tx_dynalist_pi1\[par\]=YToxOntzOjE6IkwiO3M6MToiMiI7fQ=](https://www.fao.org/emergencias/tiposdepeligrosydeemergencias/conflictos/es/?page=11&ipp=10&tx_dynalist_pi1[par]=YToxOntzOjE6IkwiO3M6MToiMiI7fQ=)

Función Pública. (s.f). Normativa de Paz. Obtenido de Espacio Virtual de Asesoría de la Función. Recuperado el 11 de noviembre de 2021. Recuperado de:

[Pública: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/normaspaz.php](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/normaspaz.php)

Fundación Pro Cívica Cartagena (2005) Diagnostico de percepción de gobernabilidad en los Montes de María. Recuperado el 22 de noviembre de 2021. Recuperado de:

<http://funcicar.org/wp-content/uploads/2021/08/13.-Diagnostico-de-la-percepcion-de-gobernabilidad-en-Montes-de-Maria.pdf>

Galtung, J. (1964). Summit meetings and international relations. *Journal of Peace Research*.

Galtung, J. (1969). Violence, peace and peace research. *Journal of Peace Research*, 167-191

Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization* (Vol. 14). Sage

Geddes, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Geobertus Juanita, Lozano Claudia, Barreras Roy et.al (2021) ¿En qué va la implementación de los PDET? Recuperao el 25 de octubre de 2021 en:

<https://www.juanitaenelcongreso.com/informes-multipartidistas>

Geobertus Juanita, Lozano Claudia, Barreras Roy et.al (2022) ¿En qué va la implementación de los PDET? Recuperao el 20 de Abril de 2022. Recuperado de:

<https://www.juanitaenelcongreso.com/informes-multipartidistas>

Gobernación de Bolívar, Plan de Desarrollo “Bolívar primero 2020-2023”. Recuperado el 27 de octubre de 2021 en:

<https://asambleadebolivar.gov.co/sites/default/files/proyecto-ordenanza-plan-desarrollo-bolivar-2020-2023.pdf>

Grandia, L. (2013) ¿Y pa' dónde trabajar? Cómo es la tierra en Petén, GIZ, Guatemala, septiembre 2013.

Grindle, M.S (1997). Getting good government. Capacity Building in the public Sectors of developing countries. Cambridge: Harvard University Press. Recuperado el 12 de Agosto de 2022 en:

<file:///C:/Users/57300/OneDrive/Escritorio/LECHE/DialnetCapacidadesInstitucionalesEImplementacionDeProgram-2767978.pdf>

Guarín, Sergio; Tovar, Paulo y Amaya, Ana María. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición «El Sirirí». Fundación Ideas para la Paz. http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf [Links]

Hegre, H. (2014). Democracy and armed conflict. Journal of Peace Research, 51(2), Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 159–172.

Hernández, C. (2009). El Enfoque territorial del desarrollo rural y las políticas públicas territoriales. Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. UNAM (Tercer).

Jaramillo, Sergio. (2018). La paz territorial. En: García Villegas, Mauricio (ed.). ¿Cómo mejorar a Colombia? (pp. 163-174). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

Lara Escobar, Michaela & Pianeta Arango, Paola Andrea (2021). Planes de desarrollo territorial (PDET) en la subregión de los Montes de María: análisis de la participación ciudadana en el marco del diseño institucional en el Carmen de Bolívar y María La Baja. Editorial Universidad de Cartagena.

Lemaitre Ripoll, Julieta. (2018). «Pa'lante es pa'ya»: las mujeres desplazadas y la reconstrucción desde abajo. En: García Villegas, Mauricio (ed.). ¿Cómo mejorar a Colombia? (pp. 145-162). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

León-Escribano, C. (2006). Armas pequeñas y desarrollo en sociedades posconflicto. (R. C. - REDCEPAZ, Ed.) *Revista Futuros* (6). Recuperado el 6 de diciembre de 2021, de http://www.revistafuturos.info/download/download_19/armasydesa-e.pdf

Mançano Fernandes, Bernardo (2008). La cuestión agraria, conflicto y desarrollo territorial. Recuperado el 18 de noviembre de 2021, en: <https://www.redalyc.org/pdf/403/40326162002.pdf>

Mancera Cortéz Juliana. (2018) “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y conflictos socioambientales en el municipio de Ovejas, Sucre”. Recuperado el 2 de diciembre de 2021 en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/40373>

Mann Michael (2004). Las fuentes del poder social. Alianza editorial

Ministerio consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. (2015). *Función*

Pública. Obtenido de Paz y cambio cultural:

[http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/bibliotecavirtual/paz-y-cambio-cultural/plan respuesta](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/bibliotecavirtual/paz-y-cambio-cultural/plan%20respuesta)

Mojica, Jhenifer (2020). La Paz sin tierra a la vista. Recuperado el 15 de enero de 2023 en:

<https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/la-paz-sin-tierra-a-la-vista-article/>

New York Times 2021 ¿Por qué hay protestas en Colombia? Recuperado el 26 de noviembre en:

<https://www.nytimes.com/es/2021/05/27/espanol/protestas-colombia.htm>

O'Donnell, G. (2010) "Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa",

Buenos Aires, Prometeo Libros

ONU (2020) Objetivos del desarrollo sostenible. Recuperado el 23 de noviembre de 2021, en:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Pinto María Eugenia (2019) PDT perspectivas. Recuperado el 6 de diciembre de 2021,

en: [rs/57300/Desktop/Misión-de-la-Agencia-de-Renocación-del-Territorio-María-](rs/57300/Desktop/Misión-de-la-Agencia-de-Renocación-del-Territorio-María-Eugenia-Pinto.pdf)

[Eugenia-Pinto.pdf](rs/57300/Desktop/Misión-de-la-Agencia-de-Renocación-del-Territorio-María-Eugenia-Pinto.pdf)

PNUD (2019) Objetivos del desarrollo sostenible. Recuperado el 23 de noviembre de 2021, en:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Repetto, Fabián (2003) “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, presentado en VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Saézn, María Cristina. Panorama Actual de La Región Montes de María y su Entorno. En: Serie Geográfica No. 19 (Vicepresidencia de la República, agosto 2003):8

Santos Valeria & Nohra Sebastián (2022). El saqueo a la paz. Recuperado el 11 de diciembre de 2022, en:

<https://cambiocolombia.com/opinion/puntos-de-vista/el-saqueo-la-paz>

Semana Rural. ¿Cómo garantizar el acceso a la tierra en el campo colombiano?

Recuperado el 20 de septiembre de 2021, en:

<https://semanarural.com/web/articulo/expertos-debatiran-en-la-cumbre-colombia-rural-sobre-el-precario-acceso-a-la-tierra-en-colombia/1170>

Serra, Andrés. (1971). Ciencia Política: Estructura y proyección de las instituciones políticas contemporáneas, Volumen 1. Fondo de Cultura económica.

Recuperado el 12 de febrero de 2022 en:

https://books.google.com.co/books/about/Ciencia_pol%C3%ADtica.html?id=LswMAAAAYAAJ&redir_esc=y

Sikkink, Kathryn (1993) “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128, enero-marzo

Sánchez, F., & Díaz, A. (octubre de 2005). Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990 - 2002. Documento CEDE. (U. d. CEDE, Ed.) Bogotá D.C.

Thome. Joseph. (2015). Reforma agraria en El Salvador. Recuperado el 12 de agosto de 2021, en:

http://www2.uca.edu.sv/boletines/upload_w/file/boletines/4fb3d9cc182e1reforma.pdf

Treviño Cantú José Antonio (2011) *Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual*. Universidad Autónoma de Nuevo León

Anexos

Ilustración 6

Entrevista con líderes comunitarios



Fuente: fotografía tomada en el marco de la investigación

Ilustración 7

Entrevista académica



Fuente: fotografía tomada en el marco de la investigación

Ilustración 8

Enlace Alcaldía de Córdoba



Fuente: fotografía tomada en el marco de la investigación

Ilustración 9

Enlace Gobernación de Bolívar



Fuente: fotografía tomada en el marco de la investigación