

**BALANCE DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE
DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL – PDET – Y SU APOORTE AL
DESARROLLO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN DE BOLÍVAR EN
LOS MONTES DE MARÍA**

Autor:

CLARA INÉS ROMERO VERGARA

**TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA DE PROFUNDIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

OMAR REY ANACONA

Asesor

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL BOLÍVAR
2023**

HOJA DE ACEPTACIÓN

Director

Evaluador 1

Evaluador 2

Sincelejo, Sucre, 24 de agosto del 2023

DEDICATORIA

A Dios, como parte fundamental de mi vida y a quien encomiendo todos mis proyectos personales y familiares. Aunque muchos pueden pensar que él no leerá este documento, cada vez que alguien se tome un minuto para hacerlo, mi mensaje de gratitud le llegará.

A mi familia, porque son mi mejor respaldo. A ellos que me acompañaron en mis horas de estudios luego de extensas jornadas laborales, sin reproches pero con preocupaciones, que entendieron mi necesidad de avanzar y esperaron con la misma paciencia que yo este momento.

AGRADECIMIENTO

Es necesario repetir: a Dios por darme la fuerza, y a mi familia por su paciencia. A cada una de las personas que me apoyaron en este proceso ofreciendo y aportando su experiencia, conocimiento e información para recopilar los datos que comparto en este documento.

A las personas que me permitieron una entrevista; a quienes sacaron un momento de su tiempo para hacer una encuesta; a los integrantes del grupo motor que amablemente me permitieron conocer el proceso; y al equipo humano de la Agencia de Renovación del Territorio en Montes de María, que siempre estuvieron prestos a aclarar dudas y compartir insumos para el proceso. A mi tutor, que siempre me alentó con los mejores comentarios para terminar este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE TABLAS	6
LISTA DE FIGURAS	6
LISTA DE ANEXOS	7
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. ESTADO DE ARTE O EXPERIENCIAS COMPARADAS	10
3. MARCO TEÓRICO	28
3.1. Antecedentes.....	28
3.2. La descentralización y la gestión de lo publico.....	32
3.3. Capacidad institucional en los territorios.....	34
3.4. El proceso PDET en el municipio de El Carmen De Bolívar:.....	36
3.5. El documento de Hoja de Ruta para Los Montes de María:	41
3.6. Enfoque territorial y ruralidad:	43
3.7. Enfoque de desarrollo territorial rural:.....	47
4. OBJETIVOS.....	50
4.1. General:.....	50
4.2. Específicos:.....	51
5. DISEÑO METODOLÓGICO.....	51
5.1. Enfoque metodológico.....	51
5.2. Etapas del proceso:	54
6. DESARROLLO DEL TRABAJO: BALANCE DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PDET EN EL MUNICIPIO DE EL CARMEN DE BOLÍVAR (PERIODO DEL 2019 – 2022- I):	56
6.1. CAPÍTULO UNO: Aportes de la gestión pública al fortalecimiento del programa PDET en el municipio:	56
6.1.1. El ámbito de estudio regional: la subregión de Los Montes de Maria:.....	66
6.1.2. El ámbito de estudio local: El Carmen de Bolivar:.....	75
6.1.3. La gestión pública relacionada con el programa PDET en El Carmen de Bolívar:	78
6.1.3.1. La Agencia de Renovación del Territorio:.....	78
6.1.3.2. La Alcaldía de El Carmen de Bolívar:	83
6.1.4. El cambio en la gestión pública local para acompañar la implementación del PDET.	90
6.2. CAPÍTULO DOS: análisis de la percepción ciudadana sobre el desarrollo del programa PDET en el municipio:	92
6.3. CAPÍTULO TRES: resultados de la implementación del programa PDET desde el desarrollo rural y el fortalecimiento de las capacidades territoriales:	96
6.3.1. El programa PDET y el desarrollo rural integral:	96
6.3.2. Las capacidades territoriales municipales aportada por el programa PDET:.....	100

7. CONCLUSIONES	102
8. RECOMENDACIONES	104
9. BIBLIOGRAFÍA	105
10. ANEXOS	112

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Nombre y número de iniciativas incluidas en el PATR de El Carmen de Bolívar.	38
Tabla 2. Comportamiento del Índice de Pobreza Multidimensional en los Departamentos de Bolívar y Sucre.....	46
Tabla 3. Resultados de la evaluación de desempeño del desempeño integral municipal 2006-2015.....	59
Tabla 4. Comparativo de la Medición de Desempeño Municipal 2016 – 2021. El Carmen de Bolívar.....	62
Tabla 5. Resultados de la Implementación Estrategia Nación - Territorio.	80
Tabla 6. Planta de Personal El Carmen de Bolívar, periodo 2016-2019.....	85
Tabla 7. Planta de Personal El Carmen de Bolívar, periodo 2020-2023.....	87
Tabla 8. Estructura Administrativa, municipio de El Carmen de Bolívar 2022.	89

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Árbol de Problemas Municipio de El Carmen de Bolívar.	33
Figura 2. Comportamiento del municipio de El Carmen de Bolívar en la MDI 2006-2015.....	61
Figura 3. Estructura Administrativa y de Talento Humano del Municipio de El Carmen de Bolívar.....	64
Figura 4. Mapa Subregión Montes de María	67
Figura 5. División Política Administrativa y Límites, Municipio de El Carmen de Bolívar.....	76
Figura 6. Escenarios de trabajo Estrategia Nación Territorio	80
Figura 7. Estructura Administrativa del Municipio de El Carmen de Bolívar. 2022.....	84
Figura 8. Percepción sobre implementación del PDET en El Carmen de Bolívar.	93
Figuras 9. Estadísticas por Inversión, por fuente de Recursos.....	96

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Estructura entrevista semiestructurada para actores institucionales con presencia en el territorio (ART, cooperación internacional, academia)	112
Anexo 2. Estructura entrevista semiestructurada para autoridades anteriores y actuales del municipio de El Carmen de Bolívar.....	113
Anexo 3. Estructura encuesta aplicada.....	114

1. INTRODUCCIÓN

“Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son un instrumento especial de planificación y gestión [...]” (Agencia de Renovación del Territorio ART, 2021, p. 10). A 15 años que tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios mayormente afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural que requieren los 170 municipios que los conforman.

Para el caso de Los Montes de María, uno de los 16 territorios focalizados como zona PDET en el país, tiene la característica de ser reconocido como uno de los más afectados por causa de la violencia política y el conflicto armado comparativamente con las otras regiones en función de su porcentaje poblacional y extensión territorial. Al cierre del primer trimestre del año 2021 registraba una cifra de 471.672 personas en situación de desplazamiento forzado de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV). *“Entre los años 1995 y 2002, 491 personas fueron asesinadas en una masacre”* (FUCUDE et al, 2020, citado por Corporación Humanas Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2021, p. 9) y el *“municipio más afectado por la violencia en el período 1994-2019 fue El Carmen de Bolívar con el 28,1% de los hechos victimizantes de la subregión”* (Documento General de Hoja de Ruta de los Montes de María, 2021. P, 34).

La fuerte ola de violencia que afectó a Los Montes de María en el periodo de 1995 al 2002, teniendo los mayores picos en el año 1997 y 2000 con los enfrentamientos entre la fuerza pública y la guerrilla de las Farc y entre esta última y las AUC que generaron no solo el desplazamiento masivo de familias, sino además las 56 masacres que relata el portal Verdad Abierta, varias de ellas ocurridas en el municipio de El Carmen de Bolívar en los corregimientos de Macayepo y el Salado, son solo un capítulo de las acciones que contribuyeron al deterioro de la situación social, económica y política de Los Montes de María.

En consecuencia, la crisis de producción y generación de recursos sufrieron un fuerte revés frente al escaso o lento desarrollo que se impulsaba en el territorio, a pesar del gran potencial que proyectaba a Los Montes de María como una despensa agrícola para la región Caribe y gran parte del país. Para el caso de El Carmen de Bolívar, un municipio que arrastra rezagos en materia institucional, social y económica, el índice de pobreza multidimensional indicado en el plan municipal de desarrollo 2020- 2023, establece que al momento de su construcción se encontraba en un porcentaje del 58.4%, alejado de la meta nacional para el mismo periodo.

Si bien los problemas que pretende abordar y atender el PDET no son nuevos en el territorio, es importante destacar que varios de los esfuerzos que se han realizado al menos en las últimas dos décadas para ir dando resolución a los mismos, han tenido un avance importante y una transformación positiva en algunas variables que serán consideradas en este documento, tales como la participación social, el desarrollo territorial y la construcción de paz. En este marco vale la pena mencionar el documento de Asistencia Preparatorio de Montes de María que dio paso al establecimiento del Programa de Desarrollo y Paz para esta región, y que sin duda abrió puertas para iniciar el proceso de transformación territorial que aún no concluye.

Desde ese momento y hasta la fecha, han sido muchas las iniciativas que se han puesto al servicio de la transformación de Los Montes de María, una región que parece transitar entre el éxito y fracaso para gestionar su desarrollo. Sin duda, las marcas dejadas por el conflicto armado y la reconfiguración de los actores no han permitido una verdadera consolidación del territorio a pesar de los múltiples esfuerzos que aún se realizan en la región, entre ellos, la construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR y la integración de Montes de María como zona PDET, donde se incluye el municipio de El Carmen de Bolívar como uno de los 15 que la integran y que es de interés para esta investigación.

En esta misma línea, la focalización de los PDET en municipios afectados con variables como la que se anotaron al inicio de este aparte, dan cuenta de la necesidad de que en simultánea con la atención especial a las necesidades de la ruralidad, el proceso acompañe transversalmente el fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad pública local con el propósito de que esta mejore su capacidad de respuesta para proveer bienes y servicios en los territorios, demanda permanente y sentida especialmente en el marco de la ruralidad de nuestro país.

En este contexto, aunque mucho se habla sobre la importancia y necesidad de implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial en todo el territorio nacional, aun no es posible identificar la existencia de un cúmulo investigativo para medir, evaluar y hacer balance sobre el avance de la ejecución del PDET por regiones o municipios específicos. Es altamente probable que esto se deba al poco tiempo que lleva su proceso de implementación o que

la mayoría de las investigaciones que se han publicado han estado más enfocadas al analizar su proceso de construcción y no la ejecución en sí misma.

En lo que concierne al municipio de El Carmen de Bolívar, la búsqueda de registros de información que mencionen específicamente avances sobre este territorio no tiene un repositorio amplio de consulta para acceso general. Si bien existen diversos informes y enfoques sobre el proceso de construcción, implementación y avances del PDET, estos no están desarrollados en la temporalidad que propone esta investigación y tampoco cobijan las variables de análisis planteadas en los diferentes objetivos, por lo que sigue siendo válido y oportuno el planteamiento que sustenta esta investigación.

En función de lo anterior, el presente trabajo pretende realizar un balance del periodo de implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar en el periodo del 2019 y al cierre del primer semestre del año 2022, considerando variables como el avance en la gestión pública, el desarrollo rural y el fortalecimiento de las capacidades territoriales, acciones necesarias para aportar al establecimiento y retos del Acuerdo de paz.

El resultado final espera aportar desde una perspectiva de balance general en la región, cómo ha avanzado la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar con especial énfasis en los temas de desarrollo rural y fortalecimiento de capacidades territoriales, teniendo entre varios referentes la información oficial sobre implementación del PDET y la percepción ciudadana sobre el mismo. La investigación cierra con la exposición de las conclusiones y recomendaciones consideradas importantes y estratégicas para continuar con la ejecución del PDET sin perder de vista que aún queda más de una década para desarrollar todas las iniciativas, por lo que es necesario considerar si se percibe un buen camino para llegar al punto esperado que aporte al desarrollo territorial rural, por tanto, las recomendaciones deben considerarse como acciones de mejora a partir del balance de las lecciones aprendidas.

2. ESTADO DE ARTE O EXPERIENCIAS COMPARADAS

La constitución Política de Colombia señala en su artículo 22 que *“la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”* (1991). Este anhelo de todos los colombianos ha tenido

diferentes hitos que han marcado la historia del país. El más reciente, el Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto con la extinta guerrilla de las FARC que fue fijado en 6 puntos: i) Reforma rural integral: hacia un nuevo campo colombiano; ii) Participación política: apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del conflicto; iv) Solución al problema de las drogas ilícitas; v) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del Acuerdo (Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2013).

En el marco de la ejecución del punto 1 se estableció la necesidad de una Reforma Rural Integral – RRI - que sentaran las bases para iniciar la transformación estructural del campo colombiano y creara unas condiciones básicas de bienestar para la población en la ruralidad, considerando especialmente las afectaciones causadas por el conflicto armado. Para ello fueron creados los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET – como un instrumento de planificación y gestión que recoge las necesidades más sentidas de la población rural en los territorios focalizados, y que para su materialización es necesario fortalecer las capacidades territoriales desde la sociedad y la institucionalidad, esta última con una responsabilidad directa en materia de implementación y aporte de recursos.

En este contexto, el objetivo del presente estudio fue realizar un balance del proceso de implementación del PDET en uno de los municipios de las 16 subregiones focalizadas, y cómo ha podido aportar al desarrollo territorial y al fortalecimiento de la capacidad institucional del ente territorial para dar respuesta a esas necesidades de desarrollo, sin perder de vista la percepción de la ciudadanía sobre la ejecución del proceso.

A pesar de no contar con un cumulo de información específicas sobre el territorio y el municipio considerado, en el sentido de dar respuesta al objetivo de investigación, se tuvieron en cuenta varios documentos de contexto para orientar al lector sobre la focalización de la subregión de Los Montes de Maria y el municipio de El Carmen de Bolivar en los PDET, especialmente por las particularidades de afectación ocasionadas por el conflicto armado. Se cuentan tesis de maestría, investigaciones académicas, artículos de revista y los balances mismos de información que ha publicado la Agencia de Renovación del Territorio.

Sin que los documentos tengan un estricto orden cronológico, en primera instancia vale la pena mencionar los planteamientos argumentados por Daniels en el año 2007, citado por Fundación Ideas para la Paz en el año 2011 en el escrito *Balace de la Política Nacional de Consolidación Territorial*, en donde se describen cómo los Montes de María se han debatido entre el abandono y la débil presencia institucional del Estado colombiano, con altos niveles de corrupción política y administrativa, la lucha por la tierra, la violencia generalizada de los grupos armados ilegales y del narcotráfico, y la resistencia de la población a las dinámicas violentas.

Un escenario que se ha venido transformando con diversas dinámicas, pero que, en esencia, mantiene a la población sumida en un desequilibrio que no ha sido posible subsanar pese a los múltiples esfuerzos que se han desarrollado en la región. No obstante es necesario mencionar que aunque la presencia institucional ha mejorado, la violencia constante producida por los actores armados ilegales ha disminuido y la población se mantiene resiliente ante múltiples adversidades, la corrupción política sigue latente, la lucha por la tierra continua incluso con nuevas dimensiones como las que se evidenciaron en los procesos de restitución de tierras emprendidos en el marco de la ley 1448 del 2011, y los grupos armados ilegales se han reconfigurado para continuar controlando rutas de narcotráfico.

Al respecto, la Fundación Ideas para la Paz, en el año 2011, en la publicación sobre el “Análisis de la política nacional de consolidación territorial” menciona que:

La presencia, evolución e impacto de los grupos armados ilegales y la respuesta estatal cambiaron las dinámicas del conflicto en la región. Con la fuerte presión militar contra las FARC desde 2002 y con la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, los Montes de María pasaron de la defensa de la seguridad democrática a la consolidación de la seguridad democrática.

El documento realiza un balance general de la aplicación de la política en los diferentes territorios del país donde inicio su aplicación, dedicando un capítulo al análisis regional de Los Montes de Maria, describiendo aspectos generales y específicos de la evolución del conflicto armado en el territorio como determinante para las afectaciones que la misma política pretendió

dar atención. En este marco es importante recordar que la región fue considerada la primera a nivel nacional en ser consolidada como una zona libre de la presencia de la guerrilla de las Farc.

Sin embargo, el tiempo ha demostrado que sin bien es cierto que este grupo dejó de operar en el territorio, el conflicto no acabó y lo que ha venido pasando es una reconfiguración de actores y acciones que siguen generando afectaciones a la población civil, especialmente en la ruralidad donde siguen dudando de los avances del proceso de paz que dio origen al PDET. Al respecto, en el marco del “Primer dialogo social de seguridad y paz territorial de Los Montes de Maria” (Consejo Territorial de Paz, reconciliación y convivencia, y el Instituto Internacional de Estudios del Caribe-Observatorio Montes de María, de la Universidad de Cartagena, 2021), los representantes de los Consejos de paz de los 15 municipios, la Defensoría del Pueblo, la Jurisdicción Especial para la Paz, entre otros actores que participaron del espacio, expresaron su preocupación ante el incremento en la presencia de integrantes del Clan del Golfo, la constitución de pandillas juveniles que terminan en muchos casos al servicio de estos grupos, el incremento del microtráfico, el resguardo de las rutas de tránsito de drogas ilícitas, la extorsión a pequeños y grandes ganaderos, agricultores, amenazas a líderes participantes y reclamantes en proceso de restitución de tierras, y los homicidios que solo para el caso del municipio de San Onofre al cierre del 2021 sumaban 27, lo que pone en duda un avance significativo y sostenible de un proceso de desarrollo territorial que tiene su precepto principal en la consolidación de una paz estable y duradera.

Esta situación que no solo ocurre en Los Montes de Maria, debe ser objeto de análisis permanente para evitar el fracaso en la implementación. Al respecto, resulta importante resaltar el planteamiento que se encuentra incluido en el libro “Construcción de Paz en el post-acuerdo. Avances, tensiones y desafíos”, una compilación de varias investigaciones realizadas por diferentes autores sobre el referente; de interés para este documento mencionar el capítulo titulado “Retos y perspectivas de la construcción de paz en el Caribe Colombiano: PDET y mercados de Violencia” (Trejos et al. 2020), que analiza el proceso de construcción de paz en las cuatro subregiones priorizadas para la implementación de PDET en el Caribe colombiano: Sur del departamento de Córdoba, Montes de María, Sur de Bolívar y Sierra Nevada – Perijá. La investigación determinó que de estas, tres tienen dinámicas importantes provenientes del conflicto armado con respecto a las variables analizadas: presencia de rentas ilegales, presencia de actores

armados y el grado de afectación derivado del conflicto armado.

Del examen anterior, los autores establecen que, no obstante, la naturaleza de la violencia difiere en estas: mientras que en el Sur de Córdoba y parte de Sierra Nevada-Perijá parece haber una transformación de la violencia y un tránsito hacia nuevas formas de criminalidad organizada, en el Sur de Bolívar hay una persistencia del conflicto armado; en Montes de María, ha estado relativamente libre de manifestaciones de violencia derivadas del conflicto armado. De la misma forma, es importante resaltar que cerca del 69,2 % de infracciones al DIH y cerca de 42,2 % de acciones armadas presentadas entre enero de 2018 y mayo de 2019 han sucedido en municipios priorizados para los PDET, lo cual da cuenta de que el conflicto en estos territorios se mantiene activo y ha producido nuevas dinámicas de violencia en el marco de la disputa por el control de rentas ilícitas, teniendo como telón de fondo la administración y consolidación de un mercado de la violencia, especialmente en el Sur de Córdoba (Trejos et al. 2020).

Los autores consideran que entre las cuatro subregiones priorizadas, la que enfrentará mayores retos para transformar las condiciones actuales de violencia es el sur de Córdoba. No obstante, esto no significó necesariamente un retraso en el proceso de adopción del PDET pues estos pasaron la fase de discusión regional y adoptó el Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR –. Aun así, posiblemente signifique retos para la puesta en marcha de estos y la consecución de sus objetivos originales.

También que las subregiones Sur de Córdoba y Sur de Bolívar enfrentarán mayores problemas a la hora de implementar los PDET debido a las difíciles condiciones de violencia armada que enfrentan. Por el contrario, la heterogeneidad de las subregiones Montes de María y Sierra Nevada-Perijá podrían plantear mayores retos debido al tamaño de las subregiones priorizadas y a las condiciones heterogéneas entre territorios y comunidades. Asimismo, en estas últimas dos es posible observar mayores posibilidades de implementación, debido a que se han articulado proyectos de construcción de paz previos a la firma del Acuerdo, por lo tanto, y a pesar de las dificultades procedimentales, existe una sociedad civil organizada y con objetivos específicos (Trejos et al. 2020).

En todo el proceso de análisis los autores plantean que vale la pena mencionar de manera somera un reto para la construcción y posterior implementación de los PDET que se aparta de las concepciones violentas: la presencia de diversas visiones de desarrollo territorial entre los participantes del proceso, lo que podría complicar el éxito de los programas. Finalmente reflexionan acerca de que es muy pronto para realizar un análisis minucioso sobre lo que se ha alcanzado a través de los PDET y determinar su efectividad en la tarea de transformar las condiciones de la población rural.

No obstante, es necesario mencionar que la recurrencia de situaciones como las antes descritas y que se repetían no solo en los cuatro territorios tomados como referente para el estudio de Trejos en relación con mejorar el acceso a oportunidades integrales en las zonas rurales, el proceso de negociación entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC fue tan complejo para llegar a unos acuerdos.

Quienes acompañaron las diferentes fases dan cuenta de lo difícil que fue construir consensos en los diferentes puntos que finalmente resultaron para el acuerdo final de paz firmado en noviembre de 2016 que incluyó los siguientes puntos: i) Reforma rural integral: hacia un nuevo campo colombiano; ii) Participación política: apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del conflicto; iv) Solución al problema de las drogas ilícitas; v) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del Acuerdo. En todo este proceso, se destaca el punto 1, tal y como lo estableció en su momento el gobierno Nacional:

En lo que respecta al punto 1, Reforma Rural Integral – RRI, que busca contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, se establece la priorización de ciento setenta (170) municipios que fueron duramente afectados por el conflicto armado, incluyendo otras variables como el índice de pobreza multidimensional, el bajo desempeño integral de sus administraciones y la presencia de rentas ilícitas; lo anterior con el fin de ejecutar una serie de proyectos de impacto local y regional por medio de unos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), dándole el carácter de instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de 10 años

donde estos deben estar armonizados y articulados con el plan de desarrollo Nacional (Decreto 893 de 2017, artículo 6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

Para ello, los seis puntos del Acuerdo de paz desarrollan una serie de ejes que orientan el objetivo y los lineamientos para la construcción y la implementación de los PDET como se describe en el mismo Decreto:

El punto 1.2.3 del acuerdo expresa que para cumplir los objetivos de los PDET es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial. Así mismo, el punto 1.2.4 del mismo acuerdo plantea que los PDET tienen una vocación participativa, en la que concurren las comunidades, las autoridades de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional, para lo cual se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales con el fin de garantizar la participación ciudadana y el acompañamiento de los órganos de control en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

Por su parte, el punto 1.2.5 señala que los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales, que el gobierno nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural con el concurso de las entidades territoriales; y el punto 1.2.6 establece que los mencionados programas y planes tendrán mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional. (Decreto 893 de 2017, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

El texto del mismo Decreto presupone también un enorme reto en materia de articulación que pretende hacer vinculante el PDET más allá de la temporalidad de ejecución de un periodo de gobierno nacional o territorial, lo que quedó demostrado con el mandato de Iván Duque Márquez quien a pesar de las profundas diferencias conceptuales e ideológicas existentes y evidentes con Juan Manuel Santos, especialmente en los temas derivados del acuerdo de paz, génesis del PDET, el gobierno del primero tuvo que acoger la ejecución de una planeación no compartida pero enmarcada en un ejercicio de participación ciudadana vinculante que le ha dado legitimidad y unas garantías básicas de continuidad y sostenibilidad.

Parte de esta labor es compartida entre la ciudadanía activa que integra los grupos Motor y la Agencia de renovación del Territorio – ART – a quien le fue asignado la labor de ente articulador. Esta entidad desde el año 2019 impulsó la adopción de acuerdos municipales y ordenanzas departamentales para que los PDET se incorporaran en el marco de la política pública territorial como herramientas de planificación para el desarrollo de los territorios y en consecuencia los programas y proyectos priorizados en el proceso de concertación de los Planes de Acción para la Transformación Regional se reflejaran en principio en los Planes de Desarrollo Territoriales del periodo 2020-2023.

Sobre este particular, Guerra (2017) elaboró una investigación para optar al título de magíster en gobierno con la Universidad ICESI titulado “una lectura del acuerdo de paz” que identifica los PDET como mecanismo de gobernanza en la reforma rural integral, explica la importancia de que todos los actores que han vivido situaciones de conflicto puedan participar y contribuir para establecer acciones que permitan construir instituciones y cambiar las relaciones entre el Estado y las mismas comunidades, y define la gobernanza como mecanismo que da las bases para la transformación del campo generando condiciones de bienestar para la población rural en los siguientes términos:

Debe entender como un ejercicio de acción colectiva porque necesita de un proceso directivo de los actores, donde estos a través de la participación, cooperación y coordinación deben impulsar las acciones que coadyuven a generar instituciones más inclusivas, mayor coherencia en los procesos de decisión pública y lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia del Estado (p, 17).

Entre varios aspectos, el resultado de la investigación establece que el Acuerdo final reconoció las dificultades estructurales que tiene el Estado para llegar eficientemente a ciertas zonas y estableció estrategias para afrontar dicho problema; uno de estos es recurrir al mecanismo de la gobernanza porque se espera que el Gobierno no sea el eje central del desarrollo de la implementación de la reforma sino que su espíritu radique en generar espacios de participación ciudadana, entre todos los actores con intereses en el territorio para la concertación de políticas que transformen las necesidades reales y esenciales para la creación de garantías de no repetición y prosperidad en dichas zonas. El Decreto 893 de 2017 lo desarrolla así:

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) (artículo 1) que tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas (artículo 2) que serán 16 PDET, en 170 municipios (artículo 3).

Durante el proceso de construcción y durante su ejecución, el proceso se ha encontrado con detractores y apoyos en todo el territorio nacional. Ha sido un tema que ha despertado el interés de muchos investigadores y analistas que han publicado diferentes textos, editoriales y notas periodísticas entre otros, pronosticando el éxito o fracaso de la herramienta de planeación. Sin embargo, dada la corta temporalidad de su ejecución, la transición de gobiernos en territorios durante su fase de concertación y construcción entre los años 2018 y 2020 y en este último año, la llegada de la pandemia del Covid – 19 y sus restricciones y consecuencias, un importante número de investigaciones y artículos científicos que han sido publicados hasta este momento y que no hacen parte de este análisis en totalidad, no logran aun dar cuenta o mostrar un balance significativo de la transformación territorial rural por la que estos apuestan y que centra parte de los objetivos de este trabajo.

Si bien varios de los documentos citados hacen referencia al PDET en el contexto general del país y algunos en la subregión de Los Montes de Maria, estos no se enfocan específicamente en mostrar acciones que estén conduciendo a la transformación territorial desde el enfoque de desarrollo, sino que tienen énfasis asociados a las necesidades o motivaciones particulares que ha tenido el autor o investigador, los cuales en su mayoría se enmarcan en la evolución del conflicto y en el ejercicio de participación, lo que puede estar justificado en la base que dio origen al PDET y la necesidad de mantener una paz estable y duradera, pues no se puede perder de vista el interés que este proceso ha causado al estar bajo la sombrilla de lo que significa para el país el Acuerdo final para la terminación del conflicto.

Uno de los informes que causa mayor expectativa por la naturaleza de legitimidad que tiene el autor son los producidos por la iniciativa Barómetro del Instituto Kroc, organización que

por mandato del Gobierno de Colombia y las antiguas FARC, le asignaron la responsabilidad del seguimiento a la implementación dada su vasta experiencia en estos procesos. En ese contexto haremos mención a todos los informes publicados hasta la fecha de cierre de esta investigación.

Al respecto, el primer informe publicado por el Instituto Kroc en 2017 sobre los avances en la implementación del acuerdo de paz, indica que el Gobierno Nacional ha avanzado en la creación de condiciones para iniciar los PDET. En el momento de la publicación se menciona el inicio de tres de las cinco disposiciones establecidas (60%), anotando que ninguna de las disposiciones había llegado a su plena implementación. Así mismo, menciona la existencia de una institucionalidad responsable, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), creado el Decreto que regula el instrumento y se ha contratado a buena parte del equipo en terreno. Adicionalmente este informe estableció:

La realización de 303 pre-asambleas a nivel de núcleos veredales en 29 municipios en una primera fase del diseño participativo de los PDET, el inicio de reuniones de los primeros grupos motores municipales que agrupan a los representantes de los núcleos veredales, responsables de la creación de la visión compartida del territorio (Instituto Kroc. 2017. P 43 - 44).

El segundo informe que cubre el periodo del 1 de diciembre del 2016 al 31 de mayo del 2018 da cuenta de los avances en el diseño participativo de los PDET en 155 de 170 municipios priorizados y más de 1.236 pre-asambleas realizadas (75% del total). Entre varios aspectos destaca el inicio de la fase municipal del proceso PDET y la constitución del Conpes 3932 del 2018 que orienta los lineamientos del plan marco de implementación y promueve la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031.

La implementación mínima refleja el progreso lento en la creación de medidas legales e institucionales para articular los PDET con el entramado de planeación nacional y territorial. El Documento CONPES 3932 esboza la ruta de inclusión de los PDET en los próximos cuatro Planes Nacionales de Desarrollo y costeó cada uno de los 16 PDET. Este es un ejercicio muy útil tanto para la focalización de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral como para las veedurías ciudadanas y el seguimiento de

acompañantes. (Instituto Kroc. 2018. P, 23).

El tercer informe publicado por Kroc que va del periodo de diciembre de 2018 a diciembre de 2019 y da cuenta del año tercero de implementación, evidencia los avances iniciales en los PDET y el catastro incluidos directamente en el Plan Nacional de Desarrollo. Destaca la finalización de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional y la creación de la Hoja de Ruta para su implementación. Así mismo se plantea el gran reto hacia el futuro en relación con que las iniciativas sean implementadas de manera incluyente y participativa para seguir construyendo confianza entre el Estado y las comunidades.

Finalmente menciona como el resto del punto 1 donde se enmarcan los PDET, especialmente las disposiciones relacionadas con los Planes Nacionales para mejorar la provisión de servicios en el campo - ha presentado pocos avances durante el año de balance del informe. (Instituto Kroc 2020. p,12 - 13).

Con relación a la problemática identificada para desarrollar este trabajo, el Instituto Kroc presenta en el informe que cubre el periodo de diciembre del 2019 a diciembre del 2020 un análisis sobre el cuarto año de implementación de los Acuerdos de Paz, y el avance de la implementación de los PDET en los territorios.

Resalta el esfuerzo para fortalecer las capacidades de las alcaldías e institucionalidad territorial para que autónomamente prioricen y ejecuten sus iniciativas locales con el apoyo del gobierno nacional; en esta misma línea, estructuran proyectos de inversión para su ejecución de las iniciativas y mejoren la articulación interinstitucional para su implementación. En el mismo informe se identifican algunos desafíos que son consecuentes con la temática que aborda el trabajo investigación: *“garantizar la financiación, afrontar las complejidades administrativas en municipios de categoría sexta, así como establecer un diálogo sostenido e incluyente con la sociedad civil en los territorios, más allá de algunos grupos motores”* (Instituto Kroc 2021. p, 75).

Posteriormente, con ocasión del cumplimiento de los primeros cinco años de la firma de acuerdo, lo que implica cada uno de los seis puntos y no solo el que involucra la construcción de los PDET que fue posterior, el informe titulado *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final:*

reflexiones desde el monitoreo a la implementación que cubija el periodo de diciembre 2020 a noviembre del 2021, se destaca solo un planteamiento que es alentador frente a los diferentes balances de implementación que se han conocido:

Cumplir el quinto año de implementación del Acuerdo Final es un hito fundamental. La experiencia internacional demuestra que es en este primer periodo, luego de la firma, cuando se cimentan los procesos de construcción de paz para que durante el siguiente lustro se logren realizar de manera duradera las transformaciones de mayor envergadura pactadas por las partes signatarias. El afianzamiento de estas bases permite que las transformaciones se conviertan en patrones sostenibles para la no repetición de las causas que facilitaron la prolongación del conflicto armado, en beneficio de generaciones venideras (Instituto Kroc 2022. p, 16).

Vale la pena retomar entonces la investigación realizada Guerra (2017) en la que el autor además de identificar los PDET como mecanismo de gobernanza para la implementación de la Reforma Rural Integral, especialmente en estas zonas donde el conflicto armando se desarrolló fundamentalmente en las áreas más atrasadas y periféricas del territorio, los esfuerzos prioritarios y más urgentes en el proceso subsecuente de construcción de paz que se despendieron del acuerdo final, deberían concentrarse en esas áreas olvidadas y marginadas del progreso material.

Para ello, los PDET han sido considerados de manera parcial como mecanismo de gobernanza, entendiendo ésta como un modelo que apunta al ejercicio de la autoridad política, vinculando a todos los actores con intereses públicos en los procesos de toma de decisiones de políticas. Es un concepto que recurre a la convocatoria a espacios de participación ciudadana y que encuentra su fundamento en que los actores puedan establecer mecanismos de cooperación y coordinación para el logro eficiente y eficaz de la toma de decisiones.

Al respecto de la participación ciudadana, (Ramírez, 2021) público un artículo que analiza la implementación de los PDET entre el periodo del 2018 al 2020, a la luz del concepto de “participación transformadora”. Menciona el texto:

La revisión de documentos gubernamentales, informes de seguimiento y datos publicados por la Agencia de Renovación del Territorio, se encuentra que los PDET no se han

constituido plenamente como mecanismos de participación transformadora, pues se han enfrentado a tres grandes obstáculos: falencias en su diseño metodológico, falta de voluntad política del Gobierno nacional e implementación limitada que hasta el momento no ha priorizado las reformas estructurales requeridas en los territorios. (p, 73)

La autora señala que el punto de partida del artículo citado pasó por la construcción del concepto base de participación transformadora, para lo cual tomó como referentes literatura con contenido sobre varios tipos de participación ciudadana, el rol de la participación comunitaria en diversos programas de desarrollo y finalmente las medidas participativas en contextos de justicia transicional y posconflicto. Bajo este enfoque analizó informes de seguimiento a la implementación, documentos elaborados por la ART y la normatividad que enmarca los acuerdos de paz y los PDET, entre otros documentos, lo que finalmente le permitió identificar tres obstáculos que a su juicio, han impedido que el potencial transformador de los PDET se despliegue completamente: *“uno de carácter metodológico, otro referente a la falta de voluntad política del gobierno actual y el último relacionado con la naturaleza de las Obras PDET”* (p, 76).

Ahora, en este marco, no nos detuvimos a analizar específicamente el nivel de participación en la construcción del PDET, dejando claro qué, aunque es una variable fundamental en su construcción, el foco de la investigación es realizar un balance sobre la implementación en el municipio de El Carmen de Bolívar, lo que involucra una variable de percepción ciudadana que incluye participantes del proceso. En este punto el interés que despertó el documento de Ramírez se centró en conocer la importancia de articular la participación ciudadana para la toma de las decisiones requeridas en la transformación de un territorio, es decir, hacerlas vinculantes, pues el nivel de participación ciudadana y su incidencia en la toma de decisiones públicas debe lograr cambios significativos y procesualmente estructurales, que coadyuven a la sostenibilidad de iniciativas como los PDET, pero especialmente para lograr el propósito final del cierre de brechas entre lo urbano y lo rural. Finalmente, la autora comparte varias conclusiones para considerar:

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. (p, 80).

Sin duda, este es uno de los objetivos implícitos por lo que, apuesta todo proceso organizativo comunitario de cara a lograr la concertación, priorización y atención a sus necesidades más sentidas por parte del Estado como una garantía de derechos, acción que no resulta nada fácil a nivel territorial, especialmente dado el alto nivel de centralización para la toma de decisiones e inversión de recursos que requiere la transformación requerida y esperada. Para el caso de los PDET, la Agencia de Renovación del Territorio es una entidad que, aunque tiene presencia permanente en Los Montes de María, todas sus decisiones de inversión están supeditadas por el nivel central.

Esta centralización de acciones y decisiones no favorece el desarrollo territorial y no es una situación reciente. En el marco de los inicios de los diálogos de La Habana, algunos investigadores ya hablaban sobre la necesidad de revisar los requerimientos institucionales necesarios para implementar el acuerdo de paz a nivel regional, sin conocer aun el detalle que arrojarían la concertación de los diferentes puntos. De acuerdo con (Daniels, 2015), el ejercicio en Montes de María no es la excepción:

Es innegable que los esfuerzos promovidos por el Estado en materia de descentralización política-administrativa -en Montes de María- no ha logrado aún el reto de transformar la cultura y prácticas organizacionales de la estructura pública en el territorio. En la realidad es un modelo de gestión descentralizada, pero controlada desde el nivel central en su orientación -definición del gasto público y las prioridades del mismo- en donde los actores responsables (alcaldes – Gobernadores) es posible asimilarlos a unos agentes regidores (Jolly, 2007) en el gobierno del territorio, con el agravante de la perseverancia del clientelismo y la corrupción político-administrativa como ejes de la gestión pública montemariana (p, 162).

El mismo autor plantea en las conclusiones de su artículo, que el mayor desafío que enfrenta la región, y sin duda aún sigue vigente en el propósito de construcción de convivencia y la armonía, está dado por la necesidad de crear las capacidades institucionales requeridas para el cumplimiento

de los acuerdos en el territorio, lo cual supone la modificación del orden social construido. Así mismo plantea la necesidad de participación de la comunidad para la toma de decisiones y el ejercicio de la veeduría pública al Pacto que se suscriba, con el objetivo de verificar su cumplimiento.

Es un tema que genera preocupaciones, especialmente porque la misma entidad responsable de dinamizar la ejecución del PDET en los territorios, es decir, la ART, no tiene una autonomía administrativa regional que le permita la toma de decisiones y acciones inmediatas para atender las necesidades de fortalecimiento y adecuación de la infraestructura institucional local para la implementación de los acuerdos. Su misma capacidad operativa y de recursos humanos es limitada para acompañar a los municipios especialmente en la formulación de los proyectos que deben presentar ante las diferentes fuentes de recursos que financian la ejecución de las iniciativas de los PATR. Retomando apartes de una entrevista realizada por el periódico el Tiempo al entonces alto consejero para el Posconflicto Rafael Pardo, (Maldonado, 2017) lo plantea desde esta perspectiva:

Se pondrá en marcha un conjunto de inversiones coordinadas centralmente por la Agencia de Renovación del Territorio y la Consejería del Postconflicto, que se estima serán 129 billones en 20 años (6 billones anuales) y se permitirá que las burocracias sigan manejando las transferencias municipales “a su manera”.

El mismo autor analiza la descentralización en los Acuerdos de Paz y anota: “*en el Acuerdo de Paz no se abordó de fondo la descentralización y finalmente solo se incluyeron unos compromisos vagos, enfocados desde la perspectiva de canalizar recursos territoriales para la implementación*”. El artículo hace mención a lo establecido en el punto 6.1.2. del acuerdo: *Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales* y finalmente concluye en este aparte, que en texto del Acuerdo final no se hizo un planteamiento relevante y preciso al papel de las entidades territoriales y no se establecieron compromisos para buscar reformas que permitieran que la descentralización realmente contribuya de forma eficaz al desarrollo rural (Maldonado, 2017).

Desde el inicio de la implementación de los PDET, el asunto de la descentralización, la autonomía territorial y la efectividad de la intervención ha sido punto de discusión. Los integrantes del equipo negociador en representación del entonces gobierno de Juan Manuel Santos, ya hacían

disertaciones acerca de las implicaciones para implementar el Acuerdo de Paz en los territorios a partir experiencias anteriores que no fueron exitosas y sostenibles. (Jaramillo 2014) anotaba:

El Estado colombiano ha intentado todo tipo de programas para llevar desarrollo a las regiones apartadas. Sin negar sus logros, creo que el modelo centralista, en el que unos funcionarios aterrizan como unos marcianos entre las comunidades para “traer el Estado”, se quedó sin aire. He hecho parte de esos esfuerzos y conozco sus méritos y limitaciones. Y estoy convencido de que así el Estado nunca va a “llegar” a ninguna parte de manera sostenida y con suficiente intensidad. Pero tampoco se trata de que las comunidades se organicen por su cuenta. Esa es una lógica de fragmentación, que ha sido nuestra enfermedad histórica.

Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar.

Una alianza en la que los programas gubernamentales, las autoridades regionales –en esto el liderazgo de alcaldes y gobernadores será fundamental– y las comunidades se unen para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local. Esa alianza a mi juicio sólo es posible tejérla alrededor de la construcción de la paz (Ibidem, p.5).

A partir de los planteamientos anteriores, es importante resaltar la necesidad de conocer cuáles han sido los avances institucionales y las capacidades que se han fortalecido en los municipios focalizados, en este caso particular, el Carmen de Bolívar, para dar respuesta a las necesidades ciudadanas priorizadas en los PATR y que finalmente constituyen el PDET, especialmente cuando lo que se busca es aportar al desarrollo rural desde la provisión básica de bienes y servicios para luego ahondar en la atención de otras necesidades fundamentales para lograr avances significativos y sostenibles para el cierre de brechas urbano – rural, sin dejar de lado la precariedad misma que en Municipio padecen algunos sectores urbanos.

En ese sentido, (Lara y Pianeta, 2021) realizaron una investigación sobre los PDET y el análisis de la participación ciudadana en el marco del diseño institucional en los municipios de María la Baja y El Carmen de Bolívar, este último de interés particular para nuestra investigación. Nos centraremos específicamente en el capítulo que hace referencia a los resultados de esa participación, sobre lo cual las autoras resaltan:

Todos los actores en el proceso de formulación de los PDET coinciden en describirlo, por lo menos en el caso de la subregión de los Montes de María, como un proceso histórico de la participación en relación al desarrollo del territorio, un esfuerzo gigantesco del Gobierno Nacional a través de la ART, por llegar a territorios profundamente rurales, para poder tener un espacio en el que se pudieran plantear propuestas y desarrollar más instancias de participación en los territorios directamente vinculados al proceso (p, 77).

Y es que durante las fases veredales y municipales, fue especialmente satisfactorio para las comunidades sentirse vinculados a procesos de participación liderados por el Estado, máxime cuando la mayoría de estos siempre se realizaban en cabeza de otro tipo de organizaciones sociales o derivados de sus propias juntas de acción comunal y generalmente, sin carácter vinculante. Este planteamiento es igualmente compartido por (Urrea, 2018) quien anota:

Los PDET adelantados hasta ahora a lo largo del territorio nacional, han permitido, independiente del nivel de desarrollo en la formulación de los pactos a concertar, canalizar las necesidades de la población que habita los territorios priorizados, que son producto de una permanente relegación de sus intereses y atención por parte del Estado (p, 22).

A pesar de que el proceso se desarrolló con una metodología poco flexible para poder cumplir con los tiempos de socialización de la información y recolección de las problemáticas locales, las pre-asambleas que lideró la ART a través de sus equipos territoriales, permitieron que la llegada a cada comunidad fuera expectante, pero también informada y con unos niveles básicos de preparación. Sin embargo, la poca o nula participación de otras entidades con presencia en el territorio y con responsabilidad en los temas de interés del PDET fue un factor negativo que no lograron superar incluso en la fase municipal y territorial. Sobre la participación comunitaria, las autoras antes mencionadas destacan:

En la subregión de Los Montes de María, se han ido consolidando una serie de liderazgos muy fuertes provenientes de algunos procesos particulares que se vieron obligados a mutar y adaptarse a las condiciones del conflicto armado; sin embargo, una vez consolidado el territorio sin la presencia estructurada de actores armados, las comunidades empezaron a sentir que podían hablar, y con esto, hubo líderes que crecieron significativamente en el tema político y comunitario (Lara y Pianeta, 2021. p,79).

Esta afirmación es destacable al recordar el proceso electoral del primer semestre del año 2022 donde 40 candidatos aspiraron a ocupar una de las curules de paz en representación de Los Montes de Maria. Aunque en este grupo había varios participantes cuestionados por sus presuntos vínculos con casas políticas tradicionales y acusadas de actor de corrupción, la mayoría de los aspirantes surgieron de procesos sociales y comunitarios que resurgieron o surgieron producto de “recuperar” la voz que les quitó el conflicto.

Finalmente las mismas autoras concluyen que la percepción general del proceso de participación en las etapas veredales, municipales y subregional fue de satisfacción para las comunidades en la medida que se resalta lo amplio del proceso de deliberación, algo que no tiene precedentes recientes en Montes de Maria, pues a pesar de las complejidades particulares de cada zona, el trabajo se pudo desarrollar de forma articulada para la construcción de una sola visión de paz y desarrollo territorial. Esto no eximió, de acuerdo con lo que describen las autoras producto de su trabajo de campo, las preocupaciones e incertidumbres derivadas para la implementación, especialmente frente a la intervención institucional. Lo anterior producto de la desconfianza institucional creciente en la zona: “[...] con un largo prontuario de promesas no cumplidas” (Ibidem, p.98).

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Antecedentes

Los Montes de María es sin duda alguna una de las subregiones de Colombia más diagnosticadas desde diferentes enfoques. De acuerdo con la necesidad de quien levanta o aplica el diagnóstico o estudio de interés, se han publicado una serie de documentos que arrojan diversidad de resultados enmarcados en dar respuestas a las necesidades de la región y de quien en ella habita, pero que en muchas ocasiones han terminado respondiendo más a las particularidades e intereses de quien ejecuta el proceso que la realidad del territorio. Algunos habitantes que han participado en este tipo de ejercicios cuando conocen los resultados, han llegado a expresar que no era lo que les prometieron o esperaban, como puede leerse más adelante en los resultados de las entrevistas comunitarias.

Sin embargo, en este marco también es necesario reconocer que han existido y seguirán desarrollándose otros procesos de estudio e investigación que han permitido y facilitado el logro de avances significativos en materia de acceso a recursos, servicios, construcción de ciudadanía y consolidación de acciones orientadas a mejorar el territorio de manera integral, apostando por la integración regional más allá de la frontera política, y que sin duda siempre han apostado principalmente por la reconstrucción del tejido social y el desarrollo productivo, como base fundamental para transformar los negativos indicadores de pobreza que azotan la región montemariana y avanzar en el tan anhelado cierre de brechas.

Para esto se han emprendido importantes iniciativas que han apostado por el desarrollo territorial, pero dadas las características de estas, especialmente con respecto a la especialización sectorial y la planificación centralizada de las políticas, no han tenido los resultados esperados que les son presentados a los potenciales beneficiarios de estas intervenciones. Sin embargo, otras tantas han terminado respondiendo positivamente a demandas históricas de la población, como es el caso del impacto directo que ha tenido el proceso de ordenamiento territorial, el cual trasciende la conceptualización del instrumento de planeación y atañe problemáticas derivadas del acceso, uso y tenencia de la propiedad especialmente la rural, como un requisito sin el cual es complejo llevar a cabo acciones sostenibles de desarrollo territorial. La apuesta por desarrollar la construcción de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y aplicar el catastro multipropósito, son estrategias de positivos resultados en la región.

En este punto se resalta positivamente el piloto de ordenar el territorio rural que se realizó en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre. Aunque no es el objeto de este trabajo, tampoco se puede perder de vista que los resultados obtenidos dan cuenta de la importancia de estos elementos para desarrollar iniciativas de inversión, especialmente desde las complejidades que involucran al sector público. Una escuela, un puesto de salud, una vía ubicada en un predio sin formalizar y legalizar es casi imposible de intervenir con recursos públicos. Si no se conocen las necesidades de infraestructura, equipamiento y uso de bienes en un territorio no será viable mejorar la oferta de bienes y servicios que se pretende con la implementación del PDET para el cierre de brechas.

Se puede evidenciar en el municipio de Ovejas que con el apoyo y la asistencia técnica del Programa de Tierras de la Agencia de los Estados Unidos para la cooperación internacional y el desarrollo (USAID por sus siglas en inglés), el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el gobierno Suizo, la voluntad política de la Administración municipal y la activa participación de la comunidad, fue posible atender en un 100% la informalidad de la propiedad y obtener los resultados presentados como avances significativos de lo que puede llegar aportar el PDET al desarrollo territorial con su implementación en los siguientes temas:

3.000 predios rurales formalizados, 42.000 hectáreas formalizadas, 5.600 predios con catastro actualizado (100% del municipio), 100% desminado que lo ubica como municipio libre de minas, 15.000 Beneficiarios (70% de la población que requería acceso a tierras atendido), nueve entidades en trabajo articulado, una oficina de tierras creada en el Municipio, gobernanza en materia de tierras que ofrece seguridad jurídica, estabilización del territorio y alta participación social, presencia del Estado, planificación de las intervenciones y la vinculación de los beneficiarios a proyectos productivos con cadena de valor (cacao, ñame, yuca, ovino-caprino, apícola).

Estos resultados dan cuenta de la importancia de organizar el territorio, de saber qué se tiene y cómo se potencializa a favor del desarrollo. Ovejas puede ofrecer un comparativo para analizar si las acciones de fortalecer la institucionalidad local con la arquitectura institucional adecuada, sumado a la necesaria participación social en los procesos, son acciones fundamentales para lograr el desarrollo rural integral que se apuesta con la implementación de PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar y cómo esto genera un impacto favorable en toda la región de los Montes de María.

Es importante mencionar que aunque estos resultados son recientes, el proceso se viene construyendo desde hace un par de décadas cuando en Montes de María se iniciaron importantes intervenciones de carácter institucional, públicas y privadas, que buscaban el tan anhelado desarrollo. Luego de la asistencia preparatoria que permitió la entrada en vigencia del Laboratorio de Paz de los Montes de María entre los años 2002 y 2003 surgieron estudios de interés como el documento de: Visión prospectiva de Los Montes de María 2032 lineamientos estratégicos de la subregión; el Informe final del convenio de asociación No. 00589 entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y la Pontificia Universidad Javeriana de Cali; La Hoja de Ruta para la región de Los Montes de María; y el más reciente, el Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR - en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, pasando por diversas intervenciones apoyadas por la cooperación internacional.

Aunque cada uno de estos documentos mencionados ha aportado elementos importantes para la ejecución de diferentes intervenciones en la región, de acuerdo con la investigación puede afirmarse que ninguno ha generado tanta expectativa en sus habitantes y ha dado un paso tan importante para vincular a las entidades del gobierno en todos los niveles, como es el caso PDET.

Este logró superar, aunque con dificultad, el contexto de transición que se dio en todos los niveles del gobierno en Colombia, especialmente en el nivel central, al ser un tema derivado de la firma de los Acuerdos de Paz, que implicaba la activa participación de la población afectada por el conflicto generado por los actores que en este participaban.

Para el caso de la subregión de Los Montes de María, el enfoque de ruralidad de los PDET y el riguroso trabajo de inclusión de la población en el proceso de identificación y estructuración de iniciativas, ha abierto todo un abanico de alternativas de solución a algunos problemas que para muchos solo pueden ser atendidos con esta apuesta nacional - territorial; aunque su ejecución ya se considera algo tardía y la consecución de recursos compleja, aun la esperanza se concentra en lograr el mayor nivel de intervención posible sin perder el norte de intervención previsto para los próximos 15 años. No es un camino para nada fácil pero tampoco imposible y la necesidad de articulación interinstitucional y comunitaria es indispensable. En este contexto, el desarrollo rural integral tiene que ir de la mano de otras iniciativas orientadas a organizar la ruralidad de cara a su logro.

En este contexto y teniendo en cuenta el rol fundamental de todos los actores que intervienen en el proceso de planeación de un territorio, es importante analizar desde el enfoque de la Maestría en Administración pública, cuál es el rol que juega el saber de lo público en este proceso no solo entendiéndolo desde el análisis de la gestión pública y la gerencia pública, que si bien complementan el ejercicio de lo público no es menos cierto que han desdibujado a la administración pública como ciencia social, sino desde el concepto más integral que esta ofrece en el sentido de comprenderla como lo describe Guerrero (2000) "*preñada de naturaleza social*" (p,7), lo que se puede interpretar como fundamentada en la sociedad para el servicio de la sociedad y para mejorarla, acción que sin duda se vio reflejada en los resultados del ejercicio realizado en Ovejas.

En este marco se destaca que los procesos de planeación, ordenamiento y armonización no son nuevos, pero muy poco se ha aplican en la práctica. Al respecto Fals (1996) planteaba lo siguiente:

La región como un espacio habitado y condicionado por los siguientes aspectos comunes

y compartidos: la relación Hombre Espacio-Tiempo; Creaciones y Manifestaciones Culturales; Procesos Productivos; Tradiciones heredadas; Vida espiritual; Ejercicio político. Elementos que en conjunto y vistos a través de su evolución en el tiempo generan una conciencia social cohesionada en un espacio determinado (P.86).

Así las cosas, los planteamientos anteriores suponen una gran oportunidad, responsabilidad y reto para la Escuela Superior de Administración Pública para formar administradores públicos que desde cualquier fase que involucre su proceso de aprendizaje, no pierdan de vista que su experiencia y servicio se forja para servir a la sociedad como una consecuencia natural del Estado social que tiene unas demandas y necesidades que la administración pública debe ser capaz de suplir, siempre en concordancia y concertación desde su saber y responsabilidad.

3.2. La descentralización y la gestión de lo público

En el tema de la investigación, la construcción de los PDET en Montes de María ha pasado por un proceso en el que la sociedad ha podido expresar esas necesidades y demandas básicas para que la administración como estructura, gestione y comprometa su esfuerzo en darle una satisfactoria respuesta a esas demandas y en ese marco este tipo de investigaciones de consultoría de acuerdo con los resultados que arroje, deben permitirle a la Escuela, recoger aprendizajes, evaluar resultados y ajustar métodos, prácticas y experiencias en función de mejorar y fortalecer el quehacer de lo público, al menos desde los mínimos requeridos para lograr poco a poco la transformación de las percepciones negativas y prácticas inadecuadas en que se ha sumado la administración y ejercicio de lo público en nuestro país.

En principio vale la pena reflexionar acerca del proceso de descentralización. A lo largo de los años, varios expertos que lo han estudiado mantienen una tendencia a afirmar que si bien hay algunos avances en los territorios, quizá producto de la evolución del tiempo, la tecnología, la mejora de las comunicaciones entre otros aspectos, el proceso de descentralización en Colombia no ha sido para nada exitoso, especialmente para los municipios más pobres y marcados con la categoría 6, de acuerdo con criterios establecidos en el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, artículo 2 de la Ley 617 del 2000, y el artículo 153 del decreto 2106 de 2019. Incluso, analistas como (De Mattos, 1990) señala:

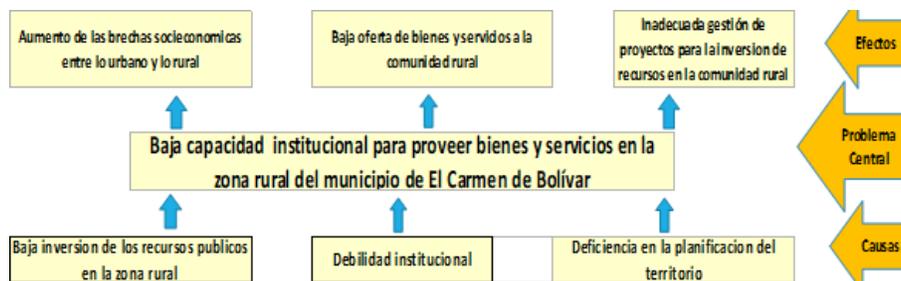
Existe cierta tendencia a ver la descentralización como la panacea para el desarrollo local, asignándole objetivos de desarrollo económico local, justicia social y participación de los sectores populares que claramente no tienen sustento, por cuanto una reforma político-administrativa no tiene capacidad para modificar factores estructurales como la concentración de la riqueza y el ingreso, la dinámica de la inversión capitalista, las relaciones políticas entre las clases y los fenómenos de exclusión y predominio de relaciones clientelistas (p. 25).

En línea con lo anterior, es necesario establecer que ventajas y aprovechamiento ha tenido un municipio como El Carmen de Bolívar, de sexta categoría por su dependencia de recursos de las transferencias del Sistema General de Participación – SGP – además de vivir en medio de una disputa clientelista permanente con la aplicación de las facultades que le ha otorgado la descentralización territorial, especialmente en la coyuntura de poder dar respuesta a la ejecución de un Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, que no solo responde a las necesidades y demandas históricas de la ciudadanía en materia de acceso a derechos, sino que también espera fortalecer la capacidad institucional de los territorios y entrar a armonizar la ejecución de otras necesidades y compromisos adquiridos por los mandatarios de turno en sus programas de gobierno y luego en los Planes de Desarrollo Territorial.

En este sentido, el presente informe no solo aborda el interés de conocer el avance que ha tenido en el Municipio la implementación de los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, sino que también se centra en indagar cual ha sido el avance de la administración municipal para superar el problema identificado de “baja capacidad institucional para proveer bienes y servicios en la zona rural del municipio de El Carmen de Bolívar” que se puede sintetizar en la siguiente gráfica.

Figura 1.

Árbol de Problemas Municipio de El Carmen de Bolívar.



Fuente: elaboración propia

3.3. Capacidad institucional en los territorios

El Decreto 2366 del 2016 establece que la Agencia de Renovación del Territorio tiene por objeto: coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país. En el marco de la implementación de los PDET que surgen del Decreto ley 893 de 2017, se estableció que los mismos serían coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio, por lo que se hace necesario ajustar las funciones de la ART, quedando unificadas en el Decreto 1223 del 2020 que establece dentro de las nuevas funciones de la Agencia: *“Adoptar estrategias y programas de generación de capacidades regionales y locales en las zonas rurales de conflicto priorizadas, en articulación con los sectores competentes y con actores nacionales y locales”* (Artículo 9).

Teniendo en cuenta lo anterior, la ART ha facilitado de manera directa o en articulación con otras entidades del Estado entre las que encuentra la ESAP, estrategias para el fortalecimiento institucional y acompañamiento a las entidades territoriales en sus procesos de mejora de la gestión pública, algunas de las cuales se orientan a la formulación, estructuración, cofinanciación y financiación de proyectos de inversión, planeación y programación presupuestal y fortalecimiento de sus capacidades para lograr abordar el ciclo de la inversión pública de manera eficiente y eficaz. También se promueven mesas de trabajo institucionales en las que participan todos los actores con responsabilidad en la implementación y ejecución de los PDET, para dar a conocer a la institucionalidad local la oferta de servicios y oportunidades para la gestión y los apoyos específicos que pueden recibir, de cara a emprender gestión – acción para suplir las necesidades de bienes y servicios en los territorios.

La Agencia mantiene un ejercicio permanente de actualización de información en los portales oficiales que contienen mapas interactivos, tablas dinámicas, entre otros, para mostrar cómo va la inversión, ejecución y gestión del PDET a nivel nacional, por territorios y municipios específicos, y son una buena fuente de información en términos de oportunidad. En este marco es importante reafirmar que aunque el esquema de intervención de los PDET apunta hacia la ruralidad, el enfoque general parte del ejercicio de fortalecimiento de capacidades institucionales, por lo que además de considerar la construcción de este documento desde los enfoques de desarrollo territorial rural, el territorial y la ruralidad, no deja de lado el análisis sobre fortalecimiento de capacidades institucionales, el balance sobre la dinamización de los enfoques mencionados para la implementación de la reforma rural integral y a su vez cómo esta puede aportar positivamente al cierre de brechas entre lo urbano y rural, tema que no solo involucra a los PDET en esta coyuntura de la paz, sino que se presenta como un argumento planteado como propósito final en la Agenda 2030 en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aunque estos no son objeto de análisis en este documento.

En concordancia con los PDET, este ejercicio de balance ha pretendido dar respuesta al interrogante ¿Cuáles son los resultados que en materia de gestión pública, desarrollo rural y capacidades territoriales ha tenido la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial en el municipio de El Carmen de Bolívar que dé cuenta de su aporte a la construcción de paz?

Se espera evidenciar en el desarrollo del documento si la ejecución de los PDET en efecto han aportado a la implementación del punto 1 del Acuerdo y como este proceso ha contribuido a la gestión pública municipal; cuáles son las ventajas y desventajas que presentan para la transformación del territorio; cuál es la percepción ciudadana sobre su ejecución y qué aporta el proceso en el Carmen de Bolívar a la región de Montes de María; finalmente, el informe requerido como trabajo final de la maestría de profundización en Administración Pública, enmarcado en un balance intermedio de implementación del PDET, expone las restricciones, logros y resultados obtenidos en la delimitación temporal desde el año 2019 hasta el primer semestre del 2022, para evidenciar si son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial la

herramienta dinamizadora del desarrollo rural y el fortalecimiento de las capacidades territoriales del municipio de El Carmen de Bolívar.

3.4. El proceso PDET en el municipio de El Carmen De Bolívar:

El proceso de paz y la firma del Acuerdo Final sin duda alguna es uno de los capítulos más largos de la historia del país y que aún no tiene fecha probable de cierre. Así mismo ha generado una de las brechas de polarización más grande de la que se conozca recientemente. De hecho, quienes acompañaron las diferentes fases de la negociación dan cuenta de lo difícil que fue construir los consensos en los seis puntos que finalmente resultaron en el documento firmado en noviembre de 2016. Al respecto, una vez realizado el anuncio oficial de la terminación de los diálogos de paz, el jefe del equipo negociador por parte del gobierno de Juan Manuel Santos realizó la siguiente declaración en La Habana:

Hoy hemos llegado a la meta. La firma de un Acuerdo Final con la guerrilla de las Farc es el fin del conflicto armado. La mejor forma de ganarle a la guerra fue sentándonos a hablar de la paz [...] Este Acuerdo abre posibilidades para iniciar una etapa de transformación de la sociedad colombiana [...]. Necesitamos comprensión, altruismo, tenacidad y paciencia. Tenemos que asumir una responsabilidad como colectividad humana, en la que cada quien debe jugar su propio papel. No me refiero solo a contribuciones materiales. Hasta el último de los colombianos tiene mucho que aportar. Desprendimiento, unidad, disposición para reconocer al ciudadano como portador de derechos, aún si ese ciudadano en el pasado ha afectado a otros. Lo mínimo que nos debemos mutuamente es dar paso a una nueva oportunidad de vida [...] Seguramente el acuerdo logrado no es un acuerdo perfecto. Pero con la misma honestidad y franqueza con la que hemos informado a la opinión pública, quiero ahora transmitir ahora que tengo la certeza de que es el mejor acuerdo posible. Probablemente todos hubiéramos querido algo más. Nosotros mismos en la Mesa hubiéramos querido algo más. Pero el acuerdo logrado es el acuerdo viable, el mejor acuerdo logrado posible (El Herald, 2016, p.1).

La presente investigación se centra en el punto 1 del Acuerdo que hace referencia a la necesidad de realizar una Reforma Rural Integral que contribuya a la transformación estructural que tanto necesita en campo colombiano, como un camino de oportunidad para el cierre de brechas

entre éste y la ciudad, a partir de la creación de condiciones para el buen vivir y bienestar de la población.

Este mismo punto incluye como uno de sus principales componentes la participación de las comunidades en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de planes y programas acordados. Para ello, en un periodo comprendido desde finales del año 2017 y hasta el mes de febrero del 2019, el Gobierno Nacional a través de la ART desarrolló uno de los procesos participativos de mayor cobertura en el país para recoger las necesidades más inmediatas de los territorios priorizados, buscando además instalar, fortalecer y adecuar las capacidades locales y territoriales de las instituciones y entidades de gobierno y Estado para responder adecuada y oportunamente a las mismas, en aprovechamiento de las “oportunidades de la descentralización”.

Para ello se diseñó la estrategia Nación – Territorio, (Agencia de Renovación del Territorio, 2022) que estableció lo siguiente:

Bajo la comprensión de que la implementación debe ser un esfuerzo conjunto entre entidades del Gobierno Nacional, gobiernos locales, las autoridades étnico territoriales, la cooperación internacional, el sector privado, y por supuesto, la sociedad civil que contribuyó en su construcción (p, 8).

Bajo el liderazgo de la Agencia, la estrategia ha promovido la necesidad de coordinar y trabajar articuladamente aplicando los principios de subsidiaridad y complementariedad buscando la sostenibilidad de los procesos, pero es preocupante que este “excesivo liderazgo” desdibuje cualquier capacidad que puedan tener los territorios de impulsar acciones para su propio desarrollo, los aleje cada vez mas de tomar autónomamente las riendas de este proceso y genere una dependencia de gestión del nivel central. Probablemente es muy prematuro concluir que algo así pueda pasar, pues el periodo administrativo 2020-2023 será el primero que se pueda evaluar en materia de avance institucional para responder al gran reto de construcción sostenible de una paz territorial integral.

En el municipio de El Carmen de Bolívar, dadas las particularidades de ubicación geográfica estratégica para conectar la región, su mayor número de población y la significancia

regional para impulsar el desarrollo o afectar la dinámica social y económica de toda la región, se deriva un referente que debe dar cuenta del avance y liderazgo para impulsar toda la implementación PDET en Los Montes de María. No es en vano que acciones de gran peso simbólico como la firma del PATR Regional Montes de María se realizara en este Municipio, entre otros procesos que parten de su dinámica como entidad territorial.

El ejercicio vinculante para darle sostenibilidad a los PDET, más allá del periodo administrativo de un gobierno, está garantizado en el municipio a través del Acuerdo 009 del del 27 de noviembre del 2018. En este se establece una estrategia de articulación, coordinación y seguimiento de los PDET y los PATR de la subregión en el municipio de El Carmen de Bolívar que facilite además la aplicación de los principios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia del municipio con otras entidades del nivel territorial y nacional. Además involucra lo establecido en los artículos 6 y 7 del Decreto Ley 893 de 2017 que orienta la necesidad de articulación de los PDET con los demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio y designa la función de coordinación para la ejecución de los PDET, a la Agencia de Renovación del Territorio.

En lo que corresponde al periodo administrativo actual, se ha cumplido el ejercicio de armonización. De las 211 iniciativas que se identificaron y firmaron en el PATR, 79 fueron vinculadas en el Plan de desarrollo territorial 2020-2023 “El Carmen de Bolívar, mas ciudad “un gobierno de fe y esperanza”, y sobre las cuales se ha realizado el balance que presenta este documento, especialmente para identificar cómo se ha venido realizando el ejercicio de planeación para su implementación durante el periodo de estudio. Se encuentran distribuidas por cada pilar como lo muestra el siguiente cuadro:

Tabla 1.

Nombre y número de iniciativas incluidas en el PATR de El Carmen de Bolívar.

Nombre del pilar	Descripción	No de iniciativas
Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo.	Adelantar las gestiones para la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado del suelo, mejorar la planificación y ordenamiento ambiental y territorial, y poner en marcha mecanismos para	23

Nombre del pilar	Descripción	No de iniciativas
Pilar 2: Infraestructura y adecuación de tierras	<p>la solución pacífica de conflictos por uso y tenencia de la tierra.</p> <p>Mejorar las condiciones de vías, conectividad, electrificación y adecuación de tierras, que permitan la integración económica, social y productiva de las zonas rurales de las subregiones PDET.</p>	12
Pilar 3: Salud Rural	<p>Impulsar las acciones para el ejercicio del derecho a la salud de las comunidades, con cobertura, acceso, oportunidad y calidad de las atenciones, con el fin de atender las zonas rurales y rurales dispersas de las subregiones PDET.</p>	26
Pilar 4: Educación rural y primera infancia	<p>Atender integralmente a la primera infancia; garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación; erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, y promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo.</p>	35
Pilar 5: Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural.	<p>Acciones que propenden por la mejora de las condiciones de vivienda de la población rural mediante la construcción y mejoramiento de vivienda, dotación de agua potable, y desarrollo de soluciones para garantizar el saneamiento básico, con el fin de que las comunidades puedan tener una mejor calidad de vida y reducir la vulnerabilidad.</p>	25

Nombre del pilar	Descripción	No de iniciativas
Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria.	Establecer y/o restablecer las condiciones territoriales que permitan el crecimiento económico y el desarrollo humano de manera sostenible, y promover el diseño y ejecución de proyectos productivos integrales de las líneas agropecuarias y no agropecuarias en las subregiones.	56
Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.	Erradicar el hambre fomentando la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, mediante la puesta en marcha de un sistema especial de garantía progresiva del derecho a la alimentación.	14
Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz.	Conjunto de medidas y acciones para garantizar la no repetición del conflicto armado y la erradicación de la violencia, promoviendo acciones que contribuyan a la garantía y promoción de los derechos humanos y de una cultura de paz con equidad, convivencia y reconciliación en las subregiones PDET.	20
Total		211

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de portales de información de la ART

El balance general del nivel de implementación de las iniciativas priorizadas en el plan de desarrollo, las seleccionadas como dinamizadoras de su implementación, así como algunas acciones que se implementaron en el marco de los procesos llamados “generadores de confianza”, las analizaremos en el capítulo general de implementación del PDET.

3.5. El documento de Hoja de Ruta para Los Montes de María:

La construcción de “Hoja de Ruta Única” ha sido de particular interés para la población montemariana. Diseñada en principio como un instrumento para articular los planes nacionales y territoriales que tienen incidencia en los 170 municipios focalizados, identificando los responsables, fuentes de financiación y avances en el cumplimiento de las iniciativas; en contexto el mismo documento la presenta como:

La Hoja de Ruta Única es una herramienta proyectada para la articulación de los diferentes instrumentos de planificación y gestión a nivel técnico, territorial, de recursos y de financiación. Esta herramienta fue pensada como la guía en el proceso de implementación de los PDET, orientada hacia el trabajo coordinado del Gobierno Nacional y demás sectores que hacen presencia en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET, y busca efectuarse en un plazo de 15 años. La Hoja de Ruta vincula los Planes de Acción de Transformación Regional – PATR, los Planes Nacionales Sectoriales, el Plan Marco de Implementación, los Planes Integrales de Reparación Colectiva - PIRC, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA, los Planes Estratégicos de Intervención Integral – PEII, y los Planes de Desarrollo territorial. (Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2022, p, 14)

Por ello, la construcción de este proceso ha generado tanta expectativa en la región dado que la Hoja de Ruta Única contextualiza el proceso metodológico que la Agencia de Renovación del Territorio estructuró para avanzar en la construcción colectiva de los PDET. Cada uno de sus pasos, iniciando por una fase de construcción para transformar las iniciativas resultantes en proyectos para avanzar en el cierre de brechas en los territorios; una fase de socialización metodológica sobre el rol de actores para construcción y validación del documento y finalmente, una fase de construcción participativa y validación, para definir, validar y coordinar la implementación de las iniciativas procuraron siempre garantizar y darle mayor legitimidad a la participación comunitaria en la construcción de los PDET: “*en todo el territorio nacional participaron más de 200 mil personas de 11 mil veredas en 16 territorios altamente afectados por la violencia*” (p, 12).

Para el caso de Los Montes de María, la participación estuvo en el orden de 11.071 actores del territorio entre líderes comunitarios, organizaciones sociales y productivas, administraciones municipales, cooperación Internacional, además de las 15 administraciones de los municipios que hacen parte de la subregión y la representación de las gobernaciones de Sucre y Bolívar que agrupan estos municipios. Como resultado particular de este proceso surgieron 2.931 iniciativas detalladas en el PATR de Montes de María del año 2018, iniciativas que fueron formuladas para lograr el objetivo de la transformación regional.

De manera integral, el proceso de construcción de Hoja de Ruta única pretendió ampliar la información subregional y sus particularidades, superando algunos de los vacíos técnicos que se observaron durante la fase de trabajo veredal y municipal. A partir de lo recogido en estos ejercicios, se consideró la necesidad de profundizar en tres dimensiones necesarias para el desarrollo: ambiental, social y económica. Como resultado, los representantes de las comunidades escogieron 300 iniciativas estratégicas municipales y 17 iniciativas subregionales que debían impulsar en PDET en Montes de Maria.

De este ejercicio se valora altamente la participación comunitaria y la apuesta por organizar la intervención, además del trabajo liderado por los equipos de la ART quienes junto con los entes territoriales trabajaron durante todo el primer semestre del año 2020, a pesar de las restricciones impuestas por la pandemia del Covid – 19, para lograr armonizar las iniciativas PDET al instrumento de planeación territorial 2020- 2023 ya mencionado. Sin embargo, todo este esfuerzo resultó infructuoso cuando el saliente gobierno de Iván Duque Márquez no emitió el decreto de reglamentación de la hoja de ruta como instrumento de planeación, lo que lo deja sin fuerza vinculante para cumplir con el objeto para el cual fue creada.

Como saldo pedagógico queda una metodología más estructurada, una priorización de proyectos dinamizadores regionales, una demostración de compromiso social en los territorios, un sinsabor por la reafirmación de la falta de voluntad del gobierno mencionado para cumplirle a los territorios, y una nueva expectativa frente a lo que le depara a la paz en una nueva transición del poder ejecutivo que inició con el nivel nacional y seguirá en los territorios donde se mantienen las necesidades de desarrollo integral.

3.6. Enfoque territorial y ruralidad:

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una de las instituciones más respetables en cuanto a la publicación de documentos de investigación y artículos científicos en los temas de su competencia. Uno de estos es *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*, documento que fue elaborado con el objetivo de responder a la demanda de herramientas para entender lo rural y contribuir a promover procesos de cambio que avancen hacia la equidad y cohesión territorial en América Latina, abordando lo que en la actualidad representa lo rural y su análisis desde la mirada del territorio, describiendo el enfoque territorial y reflexionando propositivamente sobre los procesos de desarrollo rural y el papel de las políticas públicas en ellos.

Aquí el enfoque territorial se considera, desde el punto de vista de Trivelli y Berdegú para el año 2019 como el desarrollo de un territorio requiere de la activa confluencia de muchas políticas sectoriales que contribuyan a nivelar condiciones iniciales de acceso a bienes y servicios, a paliar procesos de diferenciación social que pueden producirse como resultado de las propias dinámicas de desarrollo territorial. Mientras que, por su parte, Fernández at al para el año 2019, definir un conjunto de reglas de juego e incentivos para promover la inversión privada en el territorio, entre otras posibles funciones.

Para ello propone que los factores requeridos para avanzar en el desarrollo desde un enfoque territorial deben considerar la construcción de políticas públicas que tengan carácter sectorial para apoyar algunos aspectos específicos del desarrollo. Otro aspecto importante es el enfoque multiactorales, es decir que trascienda el ámbito de acción específica y privativa de los gobiernos y que involucren la presencia de múltiples actores con interés en el desarrollo territorial.

Esta segunda investigación que fue basada en experiencias aplicadas en algunos países de América Latina y el Caribe, con estudios de casos en México y Guatemala identificó que a inicios del presente milenio en el debate sobre desarrollo territorial se postularon dos afirmaciones claves: a) lo rural no es lo mismo que lo agrícola, y b) la promoción del desarrollo

rural bajo las nuevas condiciones de América Latina y el Caribe debería basarse en un enfoque territorial y no en uno sectorial.

En la actualidad ambas siguen siendo igualmente vigentes, pero se podrían agregar dos afirmaciones más con igual fuerza: c) el desarrollo territorial debe incluir a grupos específicos que han quedado persistentemente rezagados, aun en territorios con crecimiento inclusivo (mujeres, jóvenes, indígenas), algo que desde la ART han incorporado progresivamente en los PDET especialmente cuando se consideran las variables de priorización de los municipios que integran las 16 subregiones, y d) los programas y políticas de desarrollo deben contribuir a empoderar a los actores territoriales y sus procesos de articulación y coordinación mediante coaliciones territoriales; algo en lo que aún hay mucho que trabajar.

En ese sentido, los autores Daniels y Munera para el año 2011 en su libro titulado *Región, conflicto armado y desarrollo productivo*, han hecho planteamientos interesantes en materia de desarrollo para la región. Así, por ejemplo, mencionan la necesidad de trabajar bajo un enfoque más organizativo y articulado. Destacan la intervención de la Fundación Semana que en el marco de una consultoría financiada con recursos de cooperación internacional entre los años 2014 y 2015, construyó el instrumento de Hoja de Ruta de Montes de María, documento que recogió una serie de propuestas comunitarias de desarrollo para implementar en la región, pero que no tuvieron ejecución al carecer de respaldo político y fuerza vinculante para los gobiernos territoriales, desaprovechando el planteamiento de coaliciones territoriales arriba mencionado, como una oportunidad para realizar “juntanzas” en favor de atender una necesidad en este caso comunitarias, y darle posibles alternativas de solución.

Retomando el texto publicado por la CEPAL, la investigación mencionada permitió identificar la importancia de promocionar el desarrollo rural bajo nuevas condiciones que pasan por fortalecer el enfoque territorial sin dejar de lado la necesidad de potencializar algunos sectores específicos. Si bien estas siguen ganando posición en el debate público, aún falta mucho para que sean internalizadas, institucionalizadas y aplicadas de manera efectiva en políticas públicas concretas.

Para el caso de Colombia, antes de iniciar la implementación de los PDET para promover

el desarrollo rural desde un enfoque territorial, han existido otras experiencias muy similares con buenos resultados, pero que han carecido de sostenibilidad o no han sido vinculantes por ser iniciativas de otros sectores que, aunque han involucrado a diversos actores institucionales, no consiguen la fuerza vinculantes suficiente para obtener el carácter de política pública o no logran incidir de manera suficiente para replicar lo que describen como experiencia exitosa como lo ocurrido con el proyecto de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial -DRET- diseñado en 2014 por la Organización Internacional para las Migraciones – OIM y la Embajada de Canadá, el cual fue presentado al Ministerio de Agricultura, productores, empresa privada y autoridades locales de Cauca y Nariño.

El objetivo del – DRET – era ayudar a cerrar las brechas sociales y económicas de las poblaciones más vulnerables del campo colombiano y fortalecer las capacidades de las entidades territoriales del país; enfocó su acciones en capacitar y fortalecer a los agricultores en temas socio-empresariales y productivos, buscando mejorar su competitividad en Colombia y hacer posible su participación en mercados nacionales e internacionales, trabajando siempre en constante articulación con las autoridades locales y regionales, ofreciendo asistencia técnica para fortalecer sus capacidades, respaldando la territorialización de las políticas públicas y acercando la oferta estatal a estas zonas del país. Sus implementadores han concluido en un artículo patrocinado y publicado en el portal (Portafolio, 2021):

El Proyecto de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) enaltece dos principios fundamentales de la administración pública y de la gerencia: lograr la concurrencia y complementariedad de recursos, además de demostrar cómo es posible hacer avanzar el desarrollo rural de un país, beneficiando a miles de pequeños productores, alejándolos de prácticas asistencialistas y convirtiéndolos en sujetos de su propio desarrollo, que ven en los gobiernos a un aliado para avanzar en la construcción de territorios sostenibles que conviven en paz (p.4).

Frente a esta conclusión, nuevamente es necesario destacar la importancia y necesidad de continuar realizando acciones que vinculen y fortalezcan las capacidades de los gobiernos territoriales y las organizaciones productivas, sociales y comunitarias de cara a darle continuidad y sostenibilidad a procesos que tengan resultados positivos frente a los objetivos planteados, algo

que en Colombia falta por cimentar.

No obstante, el PDET aun supone innovaciones necesarias tanto para la mejor comprensión de la ruralidad como para las acciones dirigidas al desarrollo territorial, acciones que no son aisladas hasta tanto los departamentos que integran los municipios de la subregión Montes de María, logren superar indicadores tan infortunados como los que ha venido presentado el DANE en los informes del índice de pobreza multidimensional desde el 2018 y hasta el 2021 incluidos en este informe. Se observa cómo la población que habita en los centros poblados y la ruralidad dispersa llevan la peor parte. Este es uno de los énfasis del PDET, lograr superar las brechas de desigualdad entre lo urbano y lo rural.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento histórico de las cifras de pobreza multidimensional en los departamentos de Bolívar y Sucre que cobijan la zona de implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque territorial en Los Montes de María:

Tabla 2.

Comportamiento del Índice de Pobreza Multidimensional en los Departamentos de Bolívar y Sucre.

Departamento	2018	2019			2020			2021				
		Cabecera	Centro poblado y rural	Total	Cabecera	Centro poblado y rural	Total	Cabecera	Centro poblado y rural			
Bolívar	31,9	25,6	50,5	26,9	21,4	42,9	28,1	21,5	47,1	26,8	21,5	41,8
Sucre	41,7	32,8	56,8	33,3	25,4	46,6	38,1	29,5	52,2	30,3	23,7	41,0
Subregión Montes de María	Total, región		%									
	217.798 personas		58% del total de									
Sin acceso datos consolidados de estos periodos.												

la
poblaci
ón

Fuente: elaboración propia con base en el informe 2021 de pobreza multidimensional elaborado por el DANE

Para esto, apuestas como la ejecución de los Planes de Acción para la Transformación Regional enmarcado en los PDET y lo que planteó el Plan Nacional de Desarrollo 2018—2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* que propuso para el Caribe *Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*, apostando por un Caribe conectado, con calidad y cobertura en la provisión de servicios públicos, cero desnutrición y libre de pobreza extrema” deben ser evaluados en términos de considerar si cumplió con este propósito.

De otra parte, el reto para el nuevo gobierno en 2022 es ambicioso, toda vez que como ocurre cada cuatro años y más allá de las ideas políticas, las comunidades que siempre permanecen en los territorios más vulnerables por variables como las incluidas en la focalización de los PDET, luchan día a día por superar problemáticas estructurales que a veces parecen endémicas, y nunca dejan de apostar por incidir en la transformación positiva de los territorios, especialmente en la ruralidad.

3.7. Enfoque de desarrollo territorial rural:

“El desarrollo territorial rural es definido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”. (Fernández, et al 2019, p. 16).

A partir de lo anterior, este ejercicio debe promover la integración de la ruralidad a las dinámicas de desarrollo de un territorio, las cuales en muchas ocasiones parten de las bondades que les ofrece esa ruralidad, pero en la cual no se ve revertido ese desarrollo. Puede entenderse confuso, pero realmente es muy claro al observar cómo la ruralidad cada vez se ve más enmarcada en contextos de creciente desorden con espacios rurales-urbanos en diferentes grados y vinculación. Desde las relaciones de poder, observamos cómo diferentes actores desarrollan acciones particulares que solo pueden llegar a beneficiarlos de manera directa y desdibujan el

contexto de impulsar el enfoque de desarrollo territorial sin perder la identidad de la ruralidad.

No podemos perder de vista que cuando nos vimos afectados por las consecuencias de la pandemia del Covid – 19, fue la ruralidad la que nos “salvo” integralmente de sufrir peores afectaciones y al final terminó la ruralidad siendo la más afectada, por lo que el llamado de muchos países desde distintas posiciones de poder y recursos debe enfocarse en analizar e intervenir desde el enfoque territorial en un momento en que el desarrollo de los países y el bienestar de su población va de la mano de no dejar a ningún territorio atrás ni a ningún grupo social excluido, en línea con lo establecido en los Objetivos del Desarrollo Sostenible ODS.

Desde la base de estudio de que son los PDET, el desarrollo territorial rural debe proponer orientaciones para concebir a una nueva generación de políticas enmarcadas en esta necesidad. Debe ser concebido como algo más que un espacio de intervención donde se impulsan procesos en diferentes escalas. Al respecto (Valencia, 2019) afirma que el desarrollo territorial debe procurar que las acciones sean desarrolladas desde los territorios, apoyándose en espacios de concertación existentes o estableciendo nuevos espacios de coordinación y cooperación entre actores territoriales en un espacio social donde se juegan relaciones de poder.

Estos planteamientos fueron expuestos en el Seminario Internacional Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina: Balance y Perspectivas, que resultó posteriormente en el texto *Hacia una nueva generación de Políticas Públicas para El Desarrollo Territorial Rural En América Latina*, publicado en el año 2019 por la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina.

Aquí se plantean los factores que consideran necesarios para trabajar el enfoque territorial entre otros se destacan: usar el marco de la Agenda 2030 y los ODS para orientar las acciones de las políticas de desarrollo territorial; considerar el territorio más allá de un mero espacio de intervención, como un espacio social donde se juegan relaciones de poder; Formular/concebir las políticas de desarrollo territorial tomando en cuenta las especificidades político-administrativas e institucionales nacionales; fomentar las capacidades técnicas y políticas de los actores públicos; innovar en las estructuras de gobernanza de los programas de desarrollo territorial a la escala correspondiente, y entre las distintas escalas; invertir en la formación de capacidades de los

actores territoriales para superar las barreras al diálogo; integrar sistemas de seguimiento y evaluación de los Programas Desarrollo Territorial Rural.

En los estudios de caso tomados para la investigación, Valencia, et al (2019) evalúa la aplicación de los factores antes descritos en el marco de los programas de desarrollo territorial. Sobre este particular consideran que el éxito obedece a la promoción que se da sobre el enfoque territorial en las agendas políticas rurales y todo lo que impliquen los mecanismos de participación, esto sin desconocer algunas limitantes en lo que respecta a darle operatividad y en proporcionar evidencias sobre los impactos en cuanto a la reducción de la pobreza y la inequidad en los territorios y la población que en ellos habitan.

Desde las políticas de desarrollo territorial en curso, comienzan a realizarse estudios que buscan evidenciar hasta qué punto este nuevo enfoque del desarrollo, en especial de los espacios rurales, ha promovido sinergias entre crecimiento económico, disminución de las desigualdades y sustentabilidad. Un desarrollo que además de promover el aumento de bienes materiales, garantice acceso equitativo a oportunidades y preserve los recursos naturales.

Algunas de las conclusiones que plantean los mismos autores que dan cuenta que el enfoque territorial es una perspectiva de desarrollo rural y de los territorios que comprenden espacios rurales y urbanos, lo que no se suscribe a un programa específico, sino que se desarrolla de forma más general orientando estrategias que permite la participación de diversos actores y programas. Además es innegable que para avanzar en el desarrollo de los territorios rurales de América Latina se deben superar grandes obstáculos como la exclusión socioeconómica y sociopolítica e inequidad; pobreza e insatisfacción de necesidades básicas; marginalización de grupos minoritarios o con menor capacidad de incidencia; violencia e inseguridad producto del crimen organizado; brechas importantes entre territorios rurales y respecto de los urbanos; conflictos socio ambientales e impactos crecientes del cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

Desde estos planteamientos es posible afirmar entonces que el enfoque desarrollo territorial rural que surgió como respuesta a los deficientes resultados de las acciones realizadas a finales de los 90 para superar la pobreza rural, han sido un fracaso. Las cifras de pobreza multidimensional

presentadas en páginas anteriores del presente documento, no muestran avances positivos sino que denota retrasos en el cierre de brechas, situación que claramente agudizó la pandemia del Covid – 19. Los análisis realizados por la CEPAL, la FAO, El Banco Mundial entre muchos organismos multilaterales dieron y continúan dando cuenta del impacto negativo y el retroceso que muchos países, especialmente de América Latina, han tenido en materia económica y social especialmente, lo que nos llama a continuar revisando, replanteando y ajustando las diferentes políticas que se tienen para impulsar el desarrollo territorial rural. Al respecto, (Modrego y Cazzuffi, 2015, citado por Fernández, et al 2019) plantean:

La desigualdad territorial y las brechas de desarrollo entre territorios no solo representan un problema ético y práctico para las zonas más rezagadas, sino que constituyen un obstáculo al crecimiento de un país en su conjunto, al limitar el despliegue de todo su potencial (p. 18).

En esa misma línea, Valencia, et al (2019) también hacen referencia a la necesidad de contar con una nueva generación de políticas de desarrollo territorial que permitan aprovechar las oportunidades para un nuevo desarrollo rural, enfrentando los retos y buscando la armonización territorial social y ambiental, de manera sostenible en escenarios de gobernanza.

4. OBJETIVOS

4.1. General:

Realizar un balance del proceso de Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET – en el municipio de El Carmen de Bolívar, y su aporte para promover el desarrollo territorial y fortalecer la capacidad institucional del municipio respecto a la gestión pública, el desarrollo rural y el fortalecimiento de sus capacidades territoriales en el periodo del 2019 – 2022-I.

4.2. Específicos:

- Identificar los aportes institucionales del municipio de El Carmen de Bolívar para acompañar la implementación del PDET en el periodo de estudio, abordando los informes de gestión relacionados con el avance del programa, así como la información básica que permita realizar el balance.
- Analizar la percepción ciudadana sobre el aporte del PDET al municipio de El Carmen de Bolívar, para al cierre de brechas, el desarrollo rural y el fortalecimiento de sus capacidades territoriales.
- Realizar un balance del proceso de implementación de los PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar desde los enfoques del desarrollo rural y las capacidades territoriales

5. DISEÑO METODOLÓGICO

5.1. Enfoque metodológico

El contenido de este documento de balance, enfocado desde una investigación aplicada como lo establece la guía didáctica de Seminario de Trabajo de grado, publicada por la ESAP (2016), está desarrollada bajo una metodología mixta que involucra un proceso cuantitativo y cualitativo que ha pretendido identificar, analizar para posteriormente realizar un balance sobre los avances en la implementación del punto 1 del acuerdo centrado en la ejecución de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, enmarcado en la línea de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública: Problemáticas y desafíos en la gestión territorial.

Desde lo cualitativo se pretende identificar el aporte que hacen los PDET en el proceso de transformación de los territorios, especialmente desde el enfoque de la reforma rural integral y si a partir del apoyo que reciben los municipios para la generación de capacidades y el fortalecimiento institucional desde las diferentes estrategias que se aplican, se mejoran los indicadores de gestión, eficiencia y eficacia para superar la baja capacidad institucional para proveer bienes y servicios a la comunidad.

Para ello se realizó seguimiento a la información contenida en las diferentes plataformas institucionales de cargue de información del sector público, a los ejercicios de rendición de cuentas que realiza el municipio de El Carmen de Bolívar y además se consultaron fuentes primarias y secundarias sobre la temática de interés, con el propósito de identificar si hay mejora en la capacidad institucional del Municipio para acompañar la implementación del PDET.

En este contexto fue importante conocer cuáles son las debilidades, necesidades y capacidades de fortalecimiento institucional que tiene el municipio de El Carmen de Bolívar para llegar y prestar servicios esenciales en la zona rural, objeto de la intervención de los PDET. Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación ha establecido la Medición de Desempeño Municipal (MDM), herramienta que tiene como propósito medir y comparar el desempeño municipal desde la gestión de las entidades territoriales y la consecución de resultados de desarrollo para aumentar la calidad de vida de la población, teniendo en cuenta las capacidades iniciales de los municipios para incentivar la inversión orientada a resultados y como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales. (Informe de resultados, 2019).

Este no es un escenario novedoso ya que desde hace varios años el mismo Departamento Nacional de Planeación – DNP - ha venido evaluando el comportamiento de los entes territoriales luego de las competencias que le otorgó el proceso de descentralización, que dicho sea desde el punto de vista de la maestrante, es cada vez más lejano a los territorios. Al respecto la entidad menciona que los resultados esperados con la descentralización son: mejoramiento en la revisión de bienes y servicios locales como salud, educación, agua potable, entre otros; mayor equidad territorial y personal, mayor democracia participativa y representativa; aumento del esfuerzo fiscal;

y mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa (DNP, 2022, pp 38-39).

En función de lo anterior, la identificación del comportamiento de los indicadores de desempeño del Municipio antes y durante la ejecución del PDET en el periodo del presente estudio, nos permite establecer algunas conclusiones y recomendaciones para mejorar la intervención frente a los resultados esperados en materia de fortalecimiento institucional y provisión de bienes y servicios.

Por su parte, lo cuantitativo se aborda a partir de la aplicación de una encuesta para conocer el grado de percepción ciudadana y el nivel de conocimiento que se tiene sobre los PDET en cuanto a su alcance y el aporte que pueden hacer al cierre de brechas entre la zona urbana y zona rural del municipio de El Carmen de Bolívar. Esta herramienta de medición fue aplicada a una muestra de 20 personas que habitan en el Municipio, pero solo 18 completaron la información y pertenecen a los siguientes segmentos poblacionales: cuatro personas que integran el grupo motor municipal; cuatro personas que habitan en la zona rural del municipio y que no hayan tenido participación directa en la identificación de iniciativas del PATR; cuatro personas que habitan en el casco urbano del municipio y no desarrollan actividades laborales relacionadas con procesos comunitarios o tengan la característica de líder comunitario; tres docentes de las instituciones educativas urbanas; tres docentes de la zona rural y dos personas que integran otros sectores del Municipio.

Con este mismo enfoque se trabajó un grupo focal integrados por personas que hacen parte del grupo motor, quienes en representación de la población rural del Municipio han sido delegados para hacer el seguimiento y evaluación a la ejecución de las iniciativas priorizadas en el Plan de Acción para la Transformación Regional. El propósito de este ejercicio fue contar con elementos suficientes para analizar la percepción ciudadana sobre lo que ha significado la labor de planeación estratégica para aporta al cierre de brechas y cómo dinamiza el desarrollo territorial.

A la luz de la revisión de fuentes secundarias asociadas al tema del trabajo, se identificaron las acciones desarrolladas por la Agencia de Renovación del Territorio y la entidad territorial de El Carmen de Bolívar para la implementación del PDET en el periodo del 2019 – 2022-I. Como resultado del grupo focal, el levantamiento de información primaria y secundaria, la aplicación de herramientas de recolección de información sobre percepción ciudadana junto a la toma de cinco

entrevistas semi-estructuras se espera al final identificar y realizar un balance acerca del proceso que aborda este documento.

Los resultados, junto a las recomendaciones que puedan surgir de la misma, podrán ser entregados y compartidos con las entidades y comunidades de interés sobre el proceso: Agencia de Renovación del Territorio, alcaldía municipal de El Carmen de Bolívar, grupo motor y demás organizaciones interesadas en conocer los avances en materia de implementación de los PDET y los aportes al desarrollo territorial del Municipio.

5.2. Etapas del proceso:

Para realizar el balance propuesto en el periodo de investigación, se desarrollaron tres objetivos específicos tendientes a dar una respuesta al problema identificado con relación con la baja capacidad institucional que tienen las administraciones locales para proveer bienes y servicios a la comunidad especialmente en la zona rural del municipio de El Carmen de Bolívar, considerando las variables previstas en materia de gestión pública, desarrollo rural y su capacidad efectiva de respuesta. Cada uno de los objetivos se desarrollan en capítulos que analiza los planteamientos para su construcción, el proceso metodológico aplicado para su análisis y evaluación de los resultados obtenidos.

El primero se orientó en identificar los aportes institucionales que las administraciones municipales de El Carmen de Bolívar en los periodos 2016 – 2019, y 2020 – 2023, y otras entidades con responsabilidad directa en el proceso, como la Agencia de Renovación del Territorio y la gobernación de Bolívar han realizado para acompañar la implementación del PDET en el periodo de estudio establecido. En este caso, además de considerar la problemática identificada con relación a la baja capacidad institucional del ente territorial, se incorporó la variable de transición de gobiernos locales ocurrida al inicio del año 2020 y que toca la temporalidad de la investigación, así como un breve análisis sobre las afectaciones y retrasos en la ejecución del proceso y que fueron causados por cuenta de las restricciones impuestas por la pandemia del Covid – 19.

Este ejercicio en el capítulo dos, desarrolla el objetivo de analizar la percepción ciudadana sobre el avance en el cierre de brechas en la zona rural de El Carmen de Bolívar con la

implementación del PDET. Lo anterior considerando que su enfoque es netamente rural y este entorno es habitado por unas 19.803 personas que corresponden al 27,3% del total de la población, como se identifica en la ficha de caracterización territorial que publica el Departamento Nacional de Planeación en la web de Terridata· sin perder de vista que existe una población general en todo el Municipio que ronda en el 58,4 %, del índice de pobreza multidimensional, lo que toca también a quienes habitan en el casco urbano, por lo que es importante analizar cómo se recibió esta focalización y cómo fue percibida desde la ruralidad por personas que por diferentes circunstancias no participaron activamente de los procesos para la identificación y priorización de las iniciativas del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) que permitieron posteriormente la construcción del PDET Montes de María. En este caso la reflexión también orientada a reconocer el conocimiento que tienen del proceso la población que se presume es la beneficiaria de la implementación.

El capítulo tres espera aportar desde una perspectiva de balance general en la región, cómo ha avanzado la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar con especial énfasis en los temas de desarrollo rural y fortalecimiento de capacidades territoriales teniendo entre varios referentes la información oficial sobre implementación del PDET. La investigación cierra con la exposición de las conclusiones y recomendaciones consideradas importantes y estratégicas para continuar con una adecuada ejecución del Programa, sin perder de vista que aún queda más de una década para desarrollar todas las iniciativas, por lo que es necesario considerar si se percibe un buen camino para llegar al punto esperado que aporte al desarrollo territorial rural, por tanto, las recomendaciones deben considerarse como acciones de mejora a partir del balance de las lecciones aprendidas.

En síntesis, el proceso se desarrolló en cuatro fases: 1) teórica: a partir de la recopilación de información, lectura de documentos y análisis de esta. 2) empírica: poniendo al servicio del trabajo la experiencia profesional y conocimiento del investigador sobre el territorio y el proceso de construcción del PDET. 3) De resultados: una vez analizadas las diferentes fuentes de información oficial, realizado el ejercicio de campo y realizada una contrastación con la percepción de avances que tiene la ciudadanía, y finalmente una 4) alcance: para dar a conocer el alcance del proceso.

En este punto es necesario aclarar que no se pretende hacer una medición exhaustiva del PDET ni tampoco comparar los avances del municipio de El Carmen de Bolívar respecto a los demás municipios de la región. Se trata de realizar un estudio explicativo basado en el enfoque de narrativa de política, con reflexiones sobre la pregunta que orienta los resultados de este documento – investigación aplicada.

6. DESARROLLO DEL TRABAJO: BALANCE DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PDET EN EL MUNICIPIO DE EL CARMEN DE BOLÍVAR (PERIODO DEL 2019 – 2022-I):

6.1. CAPÍTULO UNO: Aportes de la gestión pública al fortalecimiento del programa PDET en el municipio:

Según Gómez y Bolaño en el 2019, con la asignación de las competencias administrativas y fiscales, se buscaba que los municipios dieran respuesta efectiva a las demandas de servicios por parte de su población, sin embargo, factores como la baja capacidad de gestión, el bajo nivel de calificación técnica de los funcionarios y el desconocimiento de los fundamentos de la gerencia pública son algunos de los obstáculos que han impedido a las administraciones locales cumplir con sus funciones; sumado a una falta de correspondencia entre las responsabilidades asignadas, la magnitud de las demandas de las poblaciones y los recursos disponibles con que cuentan dichas entidades.

En este sentido, aunque las administraciones territoriales deben cumplir un rol de actores principales de la gerencia pública para gestionar el desarrollo local, está demostrado que en los

municipios de categorías 5° y 6° especialmente, se requiere más que voluntad para lograr una mejora en la provisión de bienes y servicios y para la reducción y cierre de brechas de desigualdad, especialmente entre lo urbano y lo rural.

Precisamente, ante planteamientos como los antes descritos y sin desconocer que como causa del conflicto armado interno en el país, algunos territorios fueron especialmente afectados y en consecuencia los propósitos anteriores eran tan difíciles y casi utópicos para cumplir, la negociación del Acuerdo de Paz con las extintas FARC y el gobierno de turno incluyó la necesidad de priorizar 170 que tenían criterios específicos en relación con lo antes descrito:

Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. (Decreto 893 de 2017, p, 6).

Así las cosas, para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios. Grado de afectación derivado del conflicto. Cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas. Criterio de niveles de pobreza. Esta situación de debilidad y baja capacidad institucional no surge en el marco de los PDET, pues desde hace varios años se viene apostando por transformar los indicadores de desempeño integral en municipios como El Carmen de Bolívar, máxime cuando junto con la asignación de competencias en materia de descentralización, a los territorios no se les preparó con la arquitectura institucional y las capacidades necesarias para asumir la tarea encargada. Con la firma del Acuerdo de paz y la implementación de los PDET, los municipios especialmente debían adecuarse para responder oportunamente a los requerimientos que el proceso ha implicado. Sin embargo, como también plantean (Gómez y Bolaño, 2019):

Se dio inicio al proceso de resolución del conflicto y dejación de las armas. Sin embargo, a partir de la construcción de la nueva institucionalidad para el posconflicto solamente a nivel central, sin modificar las competencias y roles de las entidades territoriales, no se materializa el fortalecimiento del proceso de descentralización en la medida en que no se definen las responsabilidades de los gobiernos locales, quienes son los principales actores para la consolidación de dichos acuerdos (p, 13).

El proceso de fortalecer capacidades locales ha sido liderado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP – bajo la tutela de la Subdirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial; de igual forma en el marco de la realización de alianzas institucionales con otras entidades del Estado y la cooperación internacional, que siempre han propendido por dar una respuesta oportuna a las necesidades de fortalecimiento que surgen en su mayoría, del resultado de la gestión de información que los municipios deben realizar entre otras entidades al mismo DNP y a la Contraloría General de la Republica en todos los niveles según categoría del municipio, así como a la Contaduría general de la Nación, Procuraduría General de la Nación, y la Unidad de Atención integral a las Víctimas que también las certifica frente a sus compromisos de inversión para la atención a esta población, entre otras.

Los procesos tienen una historia reciente y han venido evolucionando de acuerdo con las necesidades del nivel nacional y el territorial. Nuevamente este esquema en el entendido de dotar a las administraciones públicas locales de herramientas y competencias para poder asumir los retos de la descentralización, pero sigue siendo un ejercicio con muchos pasos para dar. Sin embargo, el esfuerzo es cada vez más válido y vincula la obligatoriedad de los municipios en realizar los reportes que les corresponden para poder mantener la dinámica de recepción de recursos, especialmente del Sistema General de Participación – SGP – que en la mayoría de los municipios de 5° y 6° categoría, como El Carmen de Bolívar, son la única fuente segura para atender las necesidades de funcionamiento e inversión requeridos para operar.

Así las cosas, durante el periodo del 2006 al 2015, el DNP realizó la Medición de Desempeño Integral – MDI – cuyo objetivo era evaluar, como indica su nombre, el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de metas de los planes de desarrollo; la eficiencia en la provisión de servicios como salud y educación y agua potable;

cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley 715 de 2001, y la gestión administrativa y fiscal.

Este ejercicio de asistencia técnica también involucró a las gobernaciones, entidades responsables de asegurar el oportuno reporte de la información, realizar la verificación de calidad y cargar los datos para posterior verificación del DNP. El propósito también involucraba la necesidad de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, un tema donde hay avances a nivel nacional pero que para el caso de gobernaciones y alcaldías como El Carmen de Bolívar, sigue siendo un tema sin atender. Al cierre de la medición del MDI en su transición hacia el nuevo sistema, el escenario para el municipio de estudio arrojó el siguiente histórico de resultados:

Tabla 3.

Resultados de la evaluación de desempeño del desempeño integral municipal 2006- 2015

Municipio	Año	Eficacia	Eficiencia	Índice de cumplimiento	Requisitos	Indicador de desempeño	Indicador de evaluación	Capacidad	Desempeño fiscal	Posición escala	Posición escala departamental	Rango de interpretación
El Carmen de Bolívar	2006	19,0	27,5	36,4	0,00		20,77	-	-	1081	44	Critico (<40)
	2007	0,00	27,3	26,7	73,2		31,81	0,00	53,43	1037	39	Critico (<40)
	2008	0,00	28,1	27,7	72,0		31,99	5,58	49,93	1047	35	Critico (<40)
	2009	0,00	28,1	27,7	72,0		31,99	5,58	49,93	1047	35	Critico (<40)
	2010	0,00	47,1	55,4	54,6		39,31	47,5	63,29	1027	30	Critico (<40)
	2011	0,00	86,0	36,8	34,9		39,45	6,09	67,51	1009	26	Critico (<40)
	2012	0,00	30,0	62,3		0,00	23,08	57,0	67,62	1096	45	Critico (<40)
				0	2							

201	0,00	45,9	41,9	0,00	21,96	15,71	68,11	-	-	Critico (<40)
3		4	1							
201	26,2	45,9	54,6	31,2	39,52	45,89	63,47	-	-	Critico (<40)
4	7	0	8	4						
201	19,9	67,8	49,0	75,4	53,08	28,64	69,44	-	-	Bajo
5	7	5	4	8						

Fuente: elaboración propia con base en los informes 2006- 2005 publicados por el Departamento Nacional de Planeación – DNP

Nota. El indicador municipal se calcula así: IDIM= 0,25 eficacia + 0,25 eficiencia + 0,25 requisitos legales + 0,25 gestión. las calificaciones cercanas a 100 corresponden a los municipios con mejor desempeño y cumplimiento en la ejecución de planes de desarrollo, obtención y provisión de mayor cantidad de bienes y servicios con relación a los insumos empleados, tienen alta capacidad de gestión administrativa y fiscal y son eficientes en el gasto público. Por su parte, los municipios con calificaciones inferiores, en condición de crítico o bajo, tiene un comportamiento contrario a lo anterior.

En ese entredicho, la base de medición para determinar la posición nacional del municipio de El Carmen de Bolivar con relación a los demás municipios del país en el periodo de los años 2006 al 2008, es de 1/1098, según el número de entes constituidos a la fecha. A partir del año 2009 al 2015, la base fue de 1/1101.

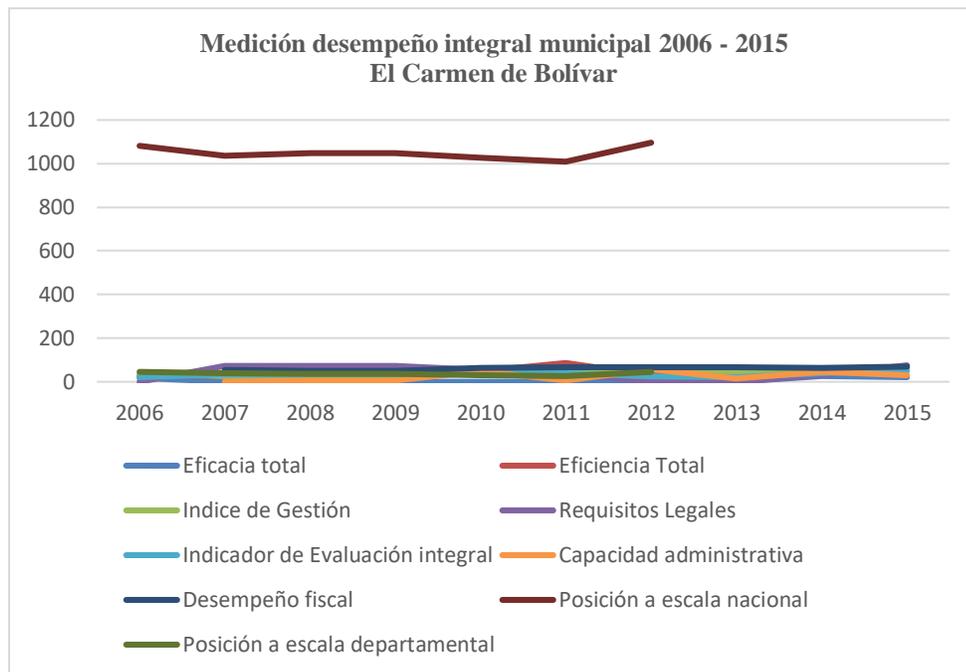
Así, la base de medición para determinar la posición del municipio de El Carmen de Bolivar con relación a los demás municipios del departamento de Bolivar en el periodo del 2006 al 2008, es de 1/44, según el número de entes constituidos a la fecha. A partir del año 2009 al 2015, la base fue de 1/46.

Como se puede observar, el municipio de El Carmen de Bolivar mantuvo un comportamiento crítico en materia de capacidad institucional para cumplir con lo establecido en la Ley. Los bajos indicadores lo posicionaron en los peores lugares a nivel departamental y nacional y aunque obtuvo importantes avances en algunos de ellos como el cumplimiento de requisitos legales que de 0,0 pasó a 75,48 en último año, no fue suficiente para superar la marcada debilidad

institucional que lo caracterizó. La falta de acceso a información fue un obstáculo que tampoco pudieron saltar, especialmente para dar cuenta de la magnitud de su capacidad administrativa en cuanto a funcionarios de planta, de libre nombramiento, directivos y contratistas y permanencia de los mismos, profundizando una de las mayores y evidentes dificultades en el territorio por la alta vinculación de funcionarios sin vocación para el servicio público, sin preparación y experiencia para ejercerlo y con una alta rotación obligada por la necesidad de cumplimiento de compromisos políticos.

Figura 2.

Comportamiento del municipio de El Carmen de Bolívar en la MDI 2006-2015



Fuente: elaboración propia a partir de la tabla 3.

A partir de la medición de resultados que corresponde al año 2016, el DNP orienta a los entes territoriales en su tránsito hacia el nuevo sistema conocido como Medición de Desempeño Municipal - MDM- que busca:

Medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño integral entendido como capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus dotaciones iniciales, para incentivar una mejor gestión, calidad del gasto y la inversión orientada a resultados. (DNP, 2017, p. 7)

El MDM se mide al interior de seis grupos que buscan categorizar municipios “similares” según el nivel de capacidades iniciales, esto con el fin de hacer la medición entre grupos homogéneos controlando por diferencias iniciales de desarrollo territorial. Los grupos son: Ciudades (13 principales ciudades), Grupo 1 (Nivel alto de capacidades), Grupo 2 (Medio alto), Grupo 3 (Nivel medio), Grupo 4 (Medio bajo) y Grupo 5 (Nivel bajo) (...) En su sexto año de vigencia, la medición continúa consolidándose como un instrumento para orientar la toma de decisiones en el territorio y para hacer seguimiento a las principales condiciones de bienestar de la población. (DNP, 2021. p 5)

El municipio de El Carmen de Bolívar se encuentra ubicado en el Grupo 4, dado el número de dotaciones iniciales con las que contaba al momento de iniciar el proceso de medición y luego, el promedio de resultados en que se ha mantenido durante los años de vigencia de esta herramienta que cuenta, en síntesis, de la gestión y los resultados. No obstante, es necesario anotar que los resultados del 2016 al 2020 mantiene las mismas variables que permiten un comparativo equitativo, mientras que para el 2021 la metodología para la medición tuvo ajustes relacionadas entre otros aspectos, con un cambio en el sistema de reporte de finanzas territoriales que en las primeras fechas señaladas buscaba cuantificar la ejecución de recursos de las entidades por tipo de fuente, mientras que a partir del 2021 y en adelante, el enfoque estará orientado a cuantificar esa ejecución por sectores de inversión. El siguiente cuadro muestra el comportamiento del Municipio durante los años de referencia que lleva el proceso:

Tabla 4.

Comparativo de la Medición de Desempeño Municipal 2016 – 2021. El Carmen de Bolívar

	Año	Puntaje	Posición dentro del grupo G4
Inicial	2016	41,65	134 / 218

	Año	Puntaje	Posición dentro del grupo G4
Segundo año	2017	47,54	92 / 218
Tercer año	2018	23,64	218 / 218
Cuarto año	2019	25,62	216 / 218
Quinto año	2020	33,52	196/218
Ultima medición	2021	25,65	203/218

Fuente: elaboración propia, tomando como referente los resultados del visor del MDM

Estos resultados dan cuenta de que dentro de la categoría de medición de grupos, G4 para el Carmen de Bolívar, con un nivel medio – bajo, éste ha desmejorado su comportamiento en los últimos cuatro años, pasando de estar en el puesto 92/218 en 2018, al puesto 203/218 en el 2021, incluso con el cambio en las variables del medición financiera que mencionamos para el año de referencia, bajo siete puestos con relación al año anterior, lo que sigue mostrando la baja capacidad del Municipio para mejorar su capacidad de gestión y en consecuencia sus resultados.

En particular los últimos dos últimos años de la administración referenciada son bastante bajos y dan cuenta de su desmejora en la gestión administrativa y fiscal, lo que redundó en la asignación de recursos para el municipio. La percepción general en El Carmen de Bolívar es que fue una administración comprometida con mejorar el acceso a la educación en cuanto a cobertura y calidad, pero descuidó las demás líneas de trabajo y la mayoría de las obras de infraestructura, proyectos productivos y demás que se dieron en el periodo 2016-2019, vinieron de la gobernación de Bolívar por el interés particular de su titular con el municipio de El Carmen al ser su tierra natal.

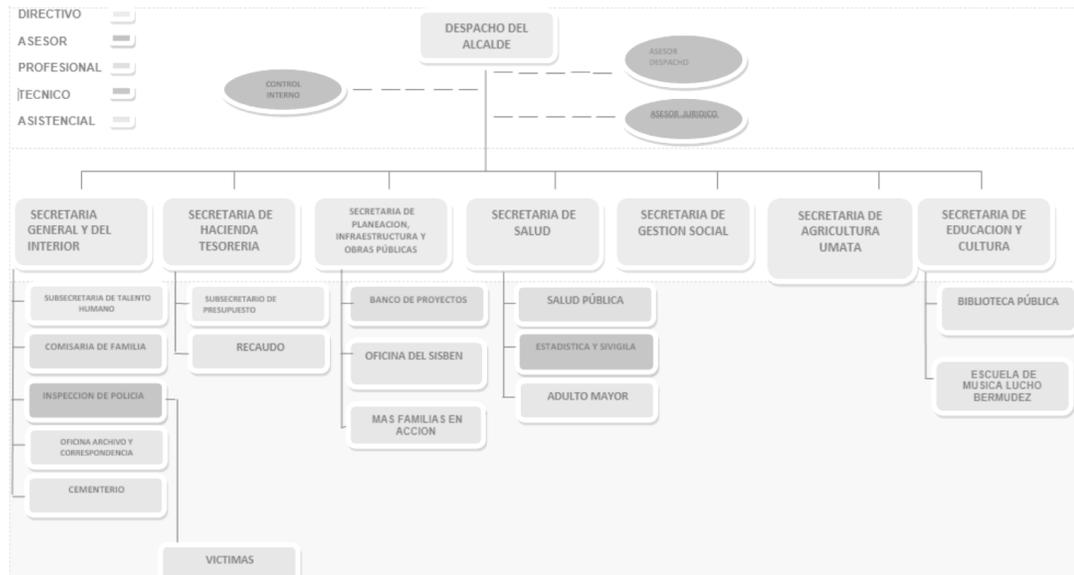
De hecho, la administración 2016-2019 tenía claro las dificultades administrativas y financieras que enfrentaba. El diagnóstico que corresponde a la dimensión institucional del plan de desarrollo definió como graves los siguientes componentes: bajos ingresos, nulo esfuerzo fiscal y déficit presupuestal. También anotaron:

Es necesario que los funcionarios que laboran en la Alcaldía actúen con compromiso en el cumplimiento de sus funciones, que sea una realidad la calidad en la prestación del servicio a los miembros de la entidad territorial y todos aquellos que tengan que ver con esta. (Alcaldía El Carmen de Bolívar, 2016).

En este contexto, la administración 2016-2019 “Puro Pueblo, un Gobierno con Equidad hacia la Paz” dio pasos para realizar un estudio técnico conducente a la modernización institucional del Municipio que les permitiera conocer las debilidades y apuestas para adecuarse al nuevo contexto de respaldo el eslogan de su plan. Con el apoyo de la cooperación, este documento fue entregado a la administración saliente en noviembre del 2019, pero infortunadamente no fue publicado ni entregado como parte del inventario de información a la Administración que iniciaba su periodo 2020-2023, probablemente ante la marcada diferencia de sus líneas políticas. Sin embargo, incluiremos la gráfica de la estructura administrativa vigente para el 2019 y que, entregada por la oficina de talento humano para integrar el informe.

Figura 3.

Estructura Administrativa y de Talento Humano del Municipio de El Carmen de Bolívar



Fuente: Informe de rediseño institucional elaborado por Agencia de Cooperación internacional, con datos entregados por la oficina de

Entre otros aspectos, parte de los esfuerzos de mejora están en fortalecer la capacidad del talento humano que se vincula a las administraciones, pues las carencias técnicas para medir y evaluar el avance en la ejecución de las metas e indicadores de los Planes de desarrollo, los conducen a resultados tan deficientes como los descritos en las tablas anteriores. Estas debilidades redundan negativamente en la gestión que corresponde a los PDET. Además, el relacionamiento entre entidades territoriales ha tenido coyunturas negativas en sus brechas de relacionamiento que no los dejan avanzar.

Una de las personas a las que se le aplicó la encuesta de percepción, y con quien se pudo compartir otras preguntas no referenciadas en el formato, manifestó lo siguiente con relación a cómo se desarrolló la articulación entre el gobernador de Bolívar y el alcalde de El Carmen en el periodo 2016-2019:

Fue muy evidente la disputa que hubo entre Dumek y Gallito; el primero queriendo hacer y el segundo que no lo deja, el ego nos está fregando a nosotros. Si yo fuera alcalde, dejara que el gobernador invirtiera en todas las obras que quiere en el pueblo (Encuestado No.2).

Esa situación de “resistencia” fue percibido también en el relacionamiento con otras organizaciones y entidades que pretendieron acompañar procesos en el municipio de El Carmen. La Agencia de Renovación del Territorio sorteó varios obstáculos al momento de iniciar las fases de concertación de los PATR, lo cual coincidió con este periodo de Administración. Posteriormente acompañaron el proceso y finalmente firmaron el pacto en el año 2018. Parte del compromiso institucional por adecuarse a la arquitectura de la paz estaba en reorganizar la estructura institucional. Sin embargo, las acciones propuestas en el informe mencionado no pudieron aplicarse y en cambio, la nueva administración emprendió su propio proceso de diagnóstico para emprender un rediseño orientado a mejorar la capacidad institucional del Municipio, lo que a juicio de la comunidad ha servido más responder a los compromisos políticos de la actual Administración, como fue señalado por uno de los integrantes del Grupo Motor:

En la alcaldía hay funcionarios con los que uno puede hablar y que quieren hacer cosas, pero no pueden porque no toman decisiones [...] los que pueden hacerlo, están pendientes de quienes votaron por ellos y quienes no. Hay otros que solo están ahí porque es compromiso del alcalde tenerlos en el cargo y eso no sería malo si hicieran algo, pero hay un poco de gente que solo sirven para hacer bulto, más cuando van a inaugurar una obra o el alcalde hace algo. Ellos quieren que los nombren y ya, no hacer más.

Esta percepción ha sido un obstáculo para lograr avances importantes de gestión en el municipio de El Carmen. En el marco de implementación de los PDET, una de las principales dificultades que afrontó la ART fue la poca capacidad institucional para transformar las iniciativas del PATR en proyectos de gestión. Los recursos estaban disponibles y los proyectos no pasaban los filtros de las fuentes de financiación; a pesar de los esfuerzos para mejorar, la demora en los procesos retrasó significativamente la implementación, sumado a las afectaciones generadas por la pandemia del Covid – 19. La Administración Municipal, durante el periodo 2020-2023, hizo el siguiente planteamiento en su informe PDET (Rendición de cuentas, 2021):

El año 2020 estuvo marcado por la pandemia del COVID-19. A pesar de eso, en el año 2021 como segundo año de nuestro gobierno “Más ciudad, Gobierno de fe y esperanza”, pusimos mucho esfuerzo en avanzar y logramos hacer realidad las iniciativas que la comunidad plasmó en nuestro Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET [...] Con la aprobación del Plan de Desarrollo por parte de nuestro Concejo Municipal, obtuvimos un importante logro, porque al haber incluido estas iniciativas dimos un paso importante para transformar nuestro municipio en el que soñamos, y que se resume en la Visión PDET de nuestro Pacto municipal PDET.

6.1.1. El ámbito de estudio regional: la subregión de Los Montes de Maria:

La subregión de Los Montes de Maria habitada por 386.881 habitantes según datos de la Ficha de caracterización territorial que publica el portal Terridata del Departamento Nacional de Planeación, está conformada por 15 municipios de 2 departamentos; en Sucre la integran: Morroa, Los Palmitos Chalán, Coloso, Ovejas, Toluviejo, San Onofre y San Antonio de Palmito. El departamento de Bolívar aporta con los municipios de: Maria La Baja, El Guamo, San Juan, San

Jacinto, Zambrano, Córdoba y El Carmen de Bolívar; este último conocido como el centro de la región y el municipio de interés para esta investigación.



Figura 4.

Mapa

Subregión

Montes de

María

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio

Montes de María es sin duda un de las subregiones de Colombia más diagnosticadas desde diferentes enfoques; de acuerdo con la necesidad de la investigación, intervención o proyecto, se han construido y publicado una serie de documentos e informes, que se calculan superan los 1.500

de acuerdo con el diagnóstico sobre los Montes de María que realizó la Fundación Semana. Estos dan cuenta de lo que en otrora fue una región prospera gracias a la amabilidad de su gente, la bondad de sus tierras y su ubicación estratégica, hasta llegar tristemente a ser reconocida una de las zonas del país más afectadas por el conflicto armado interno.

En este contexto vale la pena preguntarse ¿cómo llegó una región tan prospera a ser una región tan devastada? La misma condición de tierra prospera generó y así se mantiene, una gran desigualdad en la distribución equitativa de esta. En nuestro país el tema de tenencia de la tierra ha generado diversos debates y posiciones políticas que han tenido a los gobiernos de turno probando diversas estrategias para tratar de favorecer los intereses de diferentes grupos. Iniciativas como los programas de titulación de baldíos, la asignación de zonas de reserva campesina, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico – Zidres- y reformas agrarias fallidas son parte de la historia de Colombia.

Este contexto regional se basa en los hechos de violencia que afectaron la región, teniendo en cuenta especialmente que es la base para su focalización como municipio PDET. Es así que desde la década de los años 70 diversos grupos de campesinos Montemarianos iniciaron un gran movimiento social que dio origen a una reforma agraria bajo el lema de la dignificación del campesinado, proceso liderado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC. De esta organización, sus principales dirigentes pagaron con sus vidas esta lucha y quienes se oponían a la reforma lograron opacar el proceso. De acuerdo con Menco (2009), durante los años de 1963 al 2007 el Estado entregó 134.230 hectáreas de tierra a campesinos de los Montes de María, un equivalente aproximado al 21 % del total de la tierra de la región de la cual se beneficiaron 10.736 familias.

En el mismo texto se detallada que los mayores porcentajes de tierra se entregaron en Ovejas con 20.251 y en El Carmen de Bolívar 27.001 hectáreas. Algunas de estos terrenos terminaron en los años 80 del siglo pasado siendo parte del “auge” de compra de tierras por parte de conocidos narcotraficantes de otras regiones del país que encontraron en este territorio la oportunidad de asentarse en grandes terrenos ubicados estratégicamente frente a los intereses de movilidad y expansión su negocio.

Casos como el de los hermanos Ocho Vásquez que adquirieron una vasta extensión de tierra que hoy día sigue siendo parte de su familia en el corregimiento de Rincón del Mar en el municipio de San Onofre es prueba de ello; hacia la zona ribereña del Magdalena, en los municipios de Zambrano y Córdoba Tetón, alias “Miki” Ramírez construyó en un predio de su propiedad una pista de aterrizaje para que sus avionetas pudieran llegar sin problema a embarcar la droga que le llegaba por el mismo río Magdalena desde el interior del país. Gonzalo Rodríguez Gacha, alias “El Mexicano”, fue abatido por la fuerza pública en inmediaciones de los municipios de Tolú y Toluviéjo en el departamento de Sucre cuando presuntamente salía de una reunión en una finca que era de su propiedad y estaba bajo la figura de testaferro en manos de un sucreño, que presuntamente era el jefe de finanzas del Cartel de Medellín.

La presencia de estos personajes generó los primeros despojos y apropiación ilegal de las mejores tierras en la región, por lo que además de la ANUC también se gestaban otros movimientos sociales, en su mayoría de izquierda, que trabajaban bajo el discurso de recuperación de la dignidad campesina y la continuación de la reforma agraria lo cual logró captar la simpatía de habitantes del territorio que consideraron atraían apoyos para continuar su lucha de recuperación de tierras. Así se puede leer en el siguiente artículo publicado por el portal Verdad Abierta:

La primera manifestación guerrillera fue de MIR-Patria Libre –cuenta Alejo Suárez –un grupo que no pasó de los cien tipos”. Estos guerrilleros asaltaron la Caja Agraria en Galera, como a comienzos de los ochenta. Luego intentaron tomarse San Pedro y hubo un muerto y dos heridos. Después ensayaron asaltar a Palmitos y fracasaron. Mataron a un hacendado, a Reginaldo de la Ossa. Patria Libre terminó siendo Unión Camilista-Eln y luego se desmovilizó como CRS en Flor del Monte, corregimiento de Ovejas, en 1994 (2010).

En este periodo se conoce sobre la llegada en 1985 de los primeros integrantes de la guerrilla de las Farc a los Montes de María y fue cuanto la población que se atreve a tocar estos temas, manifiesta que todo empezó a cambiar para empeorar la situación que ya se vivía, pero aun sin la escala de muertes que se generó no solo por el accionar de este grupo, sino también por la intervención violenta que iniciaron las autodefensas en contra de los campesinos al considerar que eran aliados de los primeros. El mismo artículo de Verdad Abierta describe este testimonio:

Me enfrenté con ellos, les dije que iban a traer muchas muertes”, cuenta un dirigente campesino de la época. “ellos coparon las bases de la Anuc, las juntas comunales. Mataron activistas agrarios que los resistían. Decían que luchaban por la tierra de los campesinos, pero no conocí el primer predio que les hubiera conseguido la guerrilla (2010).

Los primeros hombres que pertenecían a las Farc abrieron el camino para que un grupo más nutrido incursionara en Los Montes de María provenientes de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá. Inicialmente fundaron el frente 37 que inició operaciones en los municipios de Montes en el departamento de Bolívar asentándose especialmente en la zona de San Juan, San Jacinto y El Carmen de Bolívar; posteriormente fundaron el frente 35 que fijó su accionar en los municipios de Sucre, teniendo bases en Colosó, Chalan y Ovejas. En ambos departamentos, aunque la conexión vial en lo rural no se daba, para este grupo su ubicación y límites hacia la zona de montaña eran estratégicos para desarrollar su accionar. Posteriormente lograron tener presencia en toda la región Monteriana.

La investigación realizada por Fundación Cultura Democrática FUCUDE et al (2020) *Montes de María bajo fuego*, indica que:

Estas dos estructuras llegaron a tener a finales de los noventa unos 750 hombres. A la vez, se conformó el Estado Mayor del Bloque, en donde apareció la figura de Gustavo Rueda Díaz, “Martín Caballero” como mando regional, que era comandante del Frente 37, tras la muerte en combate en 1991 de “Pablito” (Garzón, D., et al., 2018), quien hasta esa fecha era el comandante de esa estructura guerrillera. “Caballero” se constituyó en un estratega de la expansión y consolidación de las FARC en la zona, de manera que esta guerrilla se trasladaba de un lugar a otro en el área; permanecía en constante movimiento principalmente en la parte alta, sin embargo, existían corredores naturales por los que se desplazaba con mayor seguridad (p, 96).

La permanencia de la guerrilla de las Farc en la zona generó una disputa con los grupos de autodefensas, que ante un evidente abandono del Estado y la corrupción que carcomía especialmente algunos municipios, fueron creados como una forma de repeler los constantes robos de ganado, secuestros y extorsiones que realizaba la guerrilla para financiar sus actividades y que

afectaban directamente a los grandes terratenientes y ganaderos. Los campesinos quedaron en medio de este juego donde además entro la fuerza pública, que muchas veces señaló a la población de ser colabores de un grupo u otro. Así mismo lo hicieron los actores armados ilegales y el campesinado fue estigmatizado de manera permanente. Los actores en disputa abusaban de su poder y les pedían diversos apoyos especialmente logísticos para garantizar su accionar.

A partir de 1996 se generó un incremento en la violencia donde los secuestros, asesinatos selectivos, las amenazas, desplazamientos, reclutamiento forzado y las masacres estaban a la orden del día. Entre 1997 y 2003 se desplazaron al menos unas 100.000 personas, pero el total de expulsión llegó a superar los 400.000. Aunque nunca ha sido posible reconciliar las diferentes cifras de desplazamiento y víctimas que manejan diversas fuentes, se estima que las masacres en la zona están entre 70 y 120 siendo las comunidades más afectadas por estos últimos hechos las ubicadas en Las Palmas y Bajo Grande en San Jacinto, La Sierrita en Córdoba Tetón, Los Guáimaros en San Juan, Las Piedras en Toluviejo, Chengue en Ovejas, Macayepo y El Salado en El Carmen de Bolívar; las tres últimas son consideradas como las que han marcado el capítulo más oscuro de la violencia en la región.

Los homicidios se estiman 3.919. 772 secuestros, ocho tomas guerrilleras a municipios y 82.656 hectáreas de tierra abandonadas por el desplazamiento forzado; estos datos son tomados como referente del mismo informe elaborado por Fucude et al (2020), pero que no son definitivos dado que aún hay víctimas que por temor, desconfianza o resignación se resisten a declarar sus afectaciones, lo cual sin duda conduce a un subregistro de información.

Entre los hechos más graves se cuentas las masacres del corregimiento de Chengue, en el municipio de Ovejas, donde en un tiempo aproximado de dos horas, un 17 de enero del año 2000, 27 hombres de la comunidad perdieron la vida de forma atroz. Un mes después las mismas autodefensas llegaron al corregimiento de El Salado en la parte baja del municipio de El Carmen de Bolívar y asesinaron a más de 70 personas de la comunidad. Este hecho se perpetró al menos durante tres días y además de asesinar y cortar las cabezas de algunas de sus víctimas, violaron a varias mujeres, entre ellas menores de edad.

En las tres masacres mencionadas se comprobó complicidad y participación de miembros de la fuerza pública, algunos de los cuales han sido condenados, otros se encuentran detenidos esperando un proceso de enjuiciamiento para absolución o condena, y otros presentaron solicitud de admisión ante la Justicia Especial para la Paz - JEP - que los ha escuchado en versión libre. Otro grupo, ante la apertura de investigaciones por los hechos salieron del país dejando un margen de impunidad sobre su actuar y hoy día en su mayoría se dedican a prestar servicio de seguridad privada en países de oriente medio. Parte de estos hechos han contribuido a la desconfianza institucional que sigue permeando la zona y por supuesto, a las crisis de gobernabilidad ocurridas en los mismos periodos mencionados.

Para acompañar y tratar de buscar una salida a esta compleja situación que seguía afectando a toda la subregión Monteriana, desde el año de 1997 el gobierno de Bolívar reunió en el municipio de El Carmen de Bolívar, considerando siempre como epicentro de esta subregión, a miembro de las juntas de acción comunal, alcaldes y presidentes de concejos municipales, entre otros, para hablar y plantear soluciones a los problemas de orden público, pobreza, corrupción e impunidad que se veían en crecimiento. Surgió una comunicación dirigida al entonces presidente de la república, Ernesto Samper Pizano, pidiendo acciones contundentes. Esta descripción de proceso se da en el documento Promontes (2003) que también relata lo siguiente:

Sólo hasta 1999, los gobiernos seccionales de Sucre y Bolívar, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el ministro de Educación Germán Bula Escobar, tomaron la iniciativa de formular un Plan para el Desarrollo Integral de la región. El objetivo principal de configurar un documento de este tipo fue la necesidad de contar con un instrumento que orientara las intervenciones institucionales en la zona (p 3).

Sin embargo, desde el momento que inició la planeación de las posibles acciones y hasta la fecha prevista para su implementación en el gobierno de Andrés Pastrana Arango, fue necesario realizar una actividad de planeación del documento que daría vida a las acciones para Montes de María, lo cual arrojó que el diagnóstico realizado era débil y no alcanzaba a recoger información relevante como indicadores de base; particularidades subregionales o municipales, especialmente considerando que las dinámicas en Sucre y Bolívar son diferentes al igual que los contextos de cada municipio. Para el caso de Sucre la información era muy escasa lo que limita la posibilidad

de proyectar acciones para más del 50% de los municipios que integraban toda la subregión; no se contaba con mapa institucional o mapa de actores en el territorio y los problemas que se consideraron prioritarios como el bajo desempeño económico de la región, no se encontraba lo suficientemente contextualizado para abordarlo de manera efectiva frente al reto que significaba la intervención.

A pesar del diagnóstico, la asistencia preparatoria logró dar pasos importantes de validación del documento y ajustar varias de las propuestas que garantizaban la inclusión de todos los sectores y áreas que requerían algún tipo de intervención. Entre los años 2001 y 2004, se gesta la creación de la Fundación Red Desarrollo y Paz de Los Montes de Maria- FRDPMMa - entidad fundada por la Arquidiócesis de Cartagena, las Diócesis de Sincelejo y Magangué y la Iglesia Menonita de Colombia, la cual abrió la puerta para la entrada en vigor del Programa de Desarrollo y Paz de Los Montes de Maria. Desde ese momento y hasta la fecha han sido muchas las iniciativas que se han puesto al servicio de la transformación de Los Montes de Maria, una región que parece transitar entre el éxito y fracaso para gestionar su desarrollo territorial.

Sin duda, las marcas dejadas por el conflicto armado y la reconfiguración de los actores no ha permitido una verdadera consolidación del territorio a pesar de los múltiples esfuerzos que aún se realizan en la región, entre ellos, la construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR y la integración de Montes de Maria como zona PDET.

Este ha sido un punto que busca devolver la esperanza a los habitantes resistentes y resilientes del territorio. Algunos han conformado importantes organizaciones que siempre han estado tratando de dar respuesta a las diferentes crisis que se han dado en la zona desde todos los frentes, y en la época del conflicto, a las de carácter humanitarias. Ante el desolador panorama de ese entonces, iniciaron un proceso que llegó a cada uno de los 15 municipios para realizar un acompañamiento institucional y comunitario enfocado en la reconstrucción del tejido social y en la recuperación de la confianza institucional y comunitaria.

La Fundación Montes de Maria, como era conocida en el territorio, inició una intervención integral que buscaba que desde lo social, lo económico y el fortalecimiento de la débil institucionalidad pública territorial se gestaran las acciones de articulación necesarias para impulsar

la reconstrucción del resquebrajado tejido social y la reactivación económica. Para ello debían aprovechar que contaban con el apoyo técnico de diferentes entidades y organizaciones como el Departamento Nacional de Planeación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, este último financiador del convenio COL. 01/054 que permitió el estudio técnico que dio pie al proceso Promontes y posterior al Programa de Desarrollo y Paz de Los Montes de María.

Gracias a la incidencia de quienes estaban al frente de ésta, destacándose el papel de Monseñor Nel Beltrán Santamaría, obispo de Sincelejo, la FRDPMMa algunos sectores del gobierno nacional como en su momento Acción Social, el ICBF y diversos ministerios, iniciaron una labor de acompañamiento a las poblaciones para lograr recuperar la confianza y gestionar de su mano el restablecimiento integral. De forma complementaria otros organismos internacionales de ayuda humanitaria, desarrollo y veedores y defensores de DDHH y DIH que hacían presencia en la región como Médicos sin Fronteras, Cruz Roja Internacional y algunas agencias del Sistema de Naciones Unidas, también sumaron a este proceso. Durante este periodo de conformación llegó por primera vez a la presidencia de la república, Álvaro Uribe Vélez. Sin duda, sus dos periodos de gobierno cambiaron para siempre la historia de Los Montes de María.

Los efectos de esos mandatos varían dependiendo de la mirada de quien lo describa, pero sin duda un hecho en común que la mayoría reconoce es que cambió la dinámica de seguridad Montemariana, dado que en su primer periodo de gobierno los esfuerzos fueron dedicados a combatir y acabar con la guerrilla de las Farc en la zona. Tras la muerte del comandante del frente 37 alias “Martín Caballero” en octubre del 2007, el grupo se debilitó y poco a poco los mandos que quedaron empezaron a moverse de lugar, otros fueron capturados, dados de baja, se acogieron a programas de desmovilización impulsados por ese gobierno o simplemente “retomaron” la vida civil sin antecedentes.

Esta victoria institucional para la recuperación territorial también ya estaba antecedida por la desmovilización de las Autodefensas en Montes de María, hecho ocurrido entre los meses de julio y agosto de 2005 en el corregimiento de San Pablo en el municipio de María La Baja – Bolívar. Posteriormente se establecieron en la zona rural del municipio de Tierralta en el corregimiento de Santafé de Ralito. Al respecto, el informe elaborado por Fundación Ideas para la Paz (2011), Análisis regional de Montes de María, menciona:

La presencia, evolución e impacto de los grupos armados ilegales y la respuesta estatal cambiaron las dinámicas del conflicto en la región. Con la fuerte presión militar contra las FARC desde 2002 y con la desmovilización de las AUC, los Montes de María pasaron de la Defensa de la Seguridad Democrática a la Consolidación de la Seguridad Democrática (p, 4).

La recuperación del control institucional, al menos en términos territoriales, también dejó una senda de muertes con los mal llamados falsos positivos, que fueron otra forma de violencia que llegaron a sumar y a deslegitimar la poca institucionalidad que se estaba ganando. Las acciones en Montes de María siguieron implementándose bajo el liderazgo de la 1° Brigada de Infantería de Marina, la cual no solo debía garantizar la recuperación del territorio sino que también desarrollaba labores de acción integral para facilitar la llegada a los territorios de una institucionalidad pública que tenía toda la desconfianza comunitaria para actuar. Tampoco la tuvieron fácil frente a los señalamientos de su participación y complicidad en las masacres y las detenciones masivas por señalamientos de “falsos testigos” bajo su protección. Sobre este punto aún se realizan investigaciones para establecer responsabilidades y determinar cifras más aproximadas, sin embargo, aunque es un tema de interés, no es el enfoque de este documento.

Todo este proceso continuó desarrollándose con la inversión de recursos especialmente de la cooperación internacional que apostó por una verdadera recuperación del territorio. Así, en el año 2011 se creó la Política Nacional de Consolidación y, en consecuencia, el 3 de noviembre de 2011 se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT), por medio del decreto ley 4161 (Funcicar, 2015). El municipio de El Carmen de Bolívar fue el epicentro de todo este proceso.

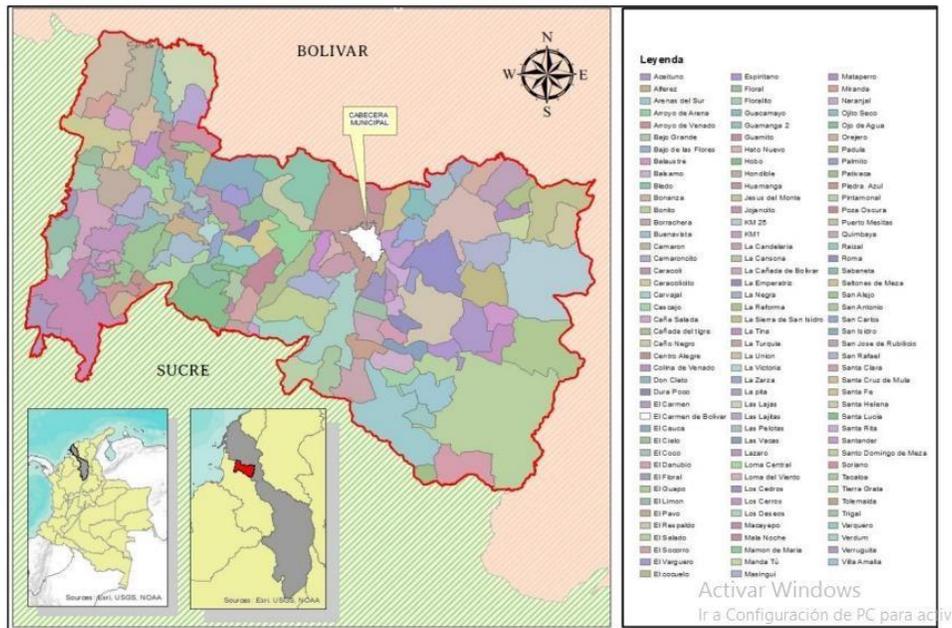
6.1.2. El ámbito de estudio local: El Carmen de Bolívar:

El Municipio de El Carmen de Bolívar, habitado por 74.436 personas, está ubicado en el departamento de Bolívar a 144 km de la capital del departamento, Cartagena de Indias. Por la cabecera municipal pasa la troncal de Occidente, que es una vía nacional de alta movilidad vehicular incluyendo carga pesada que se mueven entre el interior del país y los puertos de

Cartagena y Barranquilla. Cruza por ella la transversal de Los Montes de María, una vía de reciente construcción que fue priorizada en el marco del proceso de consolidación territorial y que ha permitido la comunicación de la cabecera municipal de este municipio con algunas veredas y corregimientos de la alta montaña y permite una salida a la troncal del Caribe a la altura del corregimiento de Chinulito – Coloso, conectando con el departamento de Sucre.

Figura 5.

División Política Administrativa y Límites, Municipio de El Carmen de Bolívar



Fuente: Plan Territorial de Salud 2020-2023

El Carmen llegó a ser uno de los más prósperos de Bolívar gracias a su fortaleza como productor y exportador de la hoja de tabaco, además del aguacate, ñame, ajonjolí, y recientemente la miel de abejas. De acuerdo con Aguilera (2013) la subregión MdM tiene el 48,3% de sus suelos con potencial agrícola y agroforestal; en cuanto al tema agrícola en este mismo periodo, la zona aumento pasando de 28,7% del total en 2001 a 32,4% en 2012 y aportó el 71,3% de los cultivos agrícolas del total de la subregión montemariana siendo los municipios con las mayores superficies sembradas El Carmen de Bolívar, María La Baja y San Juan.

Todo este progreso se ha visto afectado por la inestabilidad y las crisis de gobernabilidad que se acentuó con la violencia, pero que ya venía haciendo un desgaste desde el nivel nacional y territorial. Los municipios de la región que compartían variables de prosperidad económica, tierras ricas y diversidad poblacional, agrícolas y pecuarias, además de contar con dirigentes con importantes conexiones políticas, fueron considerados como un fortín para los diferentes actores, documentándose ampliamente la incidencia de las AUC en los diferentes escenarios políticos y administrativos y de toma de decisiones en la región.

El municipio de El Carmen de Bolívar no fue la excepción y sin bien ninguno de sus mandatarios en los últimos 12 ha sido condenado por algún delito relacionado con nexos con estos grupos, siempre se habla de la cercanía con familias y personajes con una vinculación a estos grupos como es el caso de la familia García Romero, Zucardi, y el señor Alfonso Hilsaca, más conocido como el turco, vinculados y condenados por la parapolítica que tanto afectó el país.

Estos nexos fueron asociados con el interés de otras familias de origen carmera que se jugaban la “distribución” del poder para quedarse al mando de la administración de turno. El nivel de informalidad en la vinculación laboral, la alta rotación de funcionarios, su poco compromiso o la poca competencia para desempeñarse en un cargo específico, generaron una vulnerabilidad en el Municipio que no hizo otra cosa más que facilitar el asentamiento y dominio de los actores armados como la guerrilla de las Farc y en connivencia con gobiernos de turno, la permanencia y control de los grupos de autodefensas, especialmente en el casco urbano y con alta incidencia para la toma de decisiones en el poder local. En este punto es necesario anotar que si bien las administraciones territoriales de los últimos tres periodos, incluyendo el actual, no han sido señalados o vinculados con algún actor o grupo armado ilegal como en épocas anteriores, si se mantiene su señalamiento de alianzas con la política tradicional que tiene a varios de sus miembros en prisión por presuntos vínculos con la corrupción.

Por ejemplo, la Administración actual fue duramente cuestionada en la época de Pandemia, por recibir y entregar apoyos de ayudas alimentarias por parte de una fundación presidida por la hija del empresario Alfonso Hilsaca, mencionado en otro aparte de este documento. Sin embargo, la actual Administración sigue ejecutando sus acciones institucionales y enfrentando grandes retos en materia de desarrollo económico, productivo, de mejoramiento del acceso a servicios y en el

contexto de consolidar la paz, enfrentando nuevas acciones de violencia que han puesto al Municipio en el ojo público ante el incremento de las muertes selectivas, las acciones delictivas en el casco urbano, las extorsiones, el presunto asentamiento de campamentos de actores armados ilegales que además realizan patrullajes e intimidaciones en la zona rural, y nuevas amenazas a los liderazgos sociales que siguen recuperando su voz. El panorama no es fácil y supone un enorme reto de articulación que debe superar cualquier rezago de disputa ideológica y para el 2023, electoral.

6.1.3. La gestión pública relacionada con el programa PDET en El Carmen de Bolívar:

6.1.3.1. La Agencia de Renovación del Territorio:

El proceso de constitución de la Agencia de Renovación del Territorio ha sido un escenario que en el mediano plazo, ha pasado por una serie de transiciones que bien vale la pena anotar para contexto. La presidencia de la República en titularidad de Álvaro Uribe, expidió el Decreto 2933 de agosto de 2010 que organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial con el fin de coordinar la acción integral del Estado y las actividades de los particulares para la ejecución de la Estrategia de Consolidación Territorial, orientada para coordinar las acciones técnicas y políticas, actividades y gestiones que deben ser cumplidas por los organismos y entidades estatales y, eventualmente por los particulares, para implementar una estrategia integral de presencia institucional y prestación de los servicios del Estado en zonas focalizadas del país; es integrada por la Comisión Intersectorial de Consolidación Territorial y el Comité Ejecutivo de Consolidación Territorial. *“El Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial será dirigido por el presidente de la República”* (Artículo, 3).

Debido a que las acciones del Sistema Nacional para la consolidación se integraban por funcionarios delegados de los diferentes ministerios y agencias, y su operatividad en territorios la coordinaba la entonces oficina de Acción Social, era necesario establecer un proceso continuo que fortaleciera la confianza en las zonas focalizadas del país. Es así como a partir del mes de noviembre del 2011 a través del Decreto 4161 se creó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial cuyo objetivo estaba orientado a *“implementar, ejecutar y hacer*

seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial, y canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos” (Artículo 2).

Cuatro años más tarde, en diciembre del 2015, el gobierno expide el Decreto 2366 que creó La Agencia de Renovación del Territorio, la saca del sector de Inclusión Social y decide adscribirla al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pero otorgándole personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera. Nuevamente en el año 2020, el gobierno de turno expide el Decreto 1223 de 2020 para efectos de la modificación de Planta de Personal de la Agencia de Renovación del Territorio y adecuarla a las necesidades que implica la coordinación de los PDET.

Así, esta entidad asume el reto de impulsar y acompañar a los territorios en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para atender las necesidades de avanzar en el cumplimiento del Acuerdo de Paz en lo referente al punto 1 de la RRI. La Agencia ha sido dotada de sedes territoriales que faciliten el trabajo en las regiones, pero sin perder la dinámica de coordinación central, lo que significa que todas las decisiones de ejecución de procesos, están en titularidad de la oficina nacional. En la subregión de Los Montes de Maria, la ART tiene su sede principal en la ciudad de Sincelejo, desde donde coordinar el proceso en los 15 municipios de la subregión.

Con la puesta en funcionamiento de una estrategia de coordinación Nación – Territorio, la ART junto con el esfuerzo de las comunidades que habitan el territorio, han apostado especialmente por mejorar la realizar la mejor implementación posible para los PDET, labor nada fácil si se comprende que su rol es de articular de la oferta y la demanda, y no ejecutor directo de los recursos. Se crea entonces el Fondo Colombia en paz con funciones de un fondo cuenta para administrar especialmente los recursos de cooperación de países que apoyan la implementación del acuerdo de paz y que transfieren al Estado. Estos recursos son objeto de cuestionamientos e investigaciones por presumir el desvío de gran parte de estos hacia otras acciones que no terminaron favoreciendo a territorios PDET.

Figura 6.

Escenarios de trabajo Estrategia Nación Territorio



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio, 2022

Antes, para acompañar el ejercicio de sostenibilidad de los PDET en todas las regionales, la apuesta de la ART se orientó a vincular la ejecución de los PATR y PDET en la constitución de acuerdos municipales y ordenanzas departamentales logrando que entre los años 2018 y 2019, las Asambleas de Bolívar y Sucre y los Concejos de los 15 municipios de Montes de María en los mismos departamentos, firmaran estos documentos para darle carácter vinculante y de sostenibilidad, una luz que ha brillado tímidamente en la región, pero sobre la que se espera se iluminen las esperanzas para el desarrollo de la comunidad y especialmente para mantener la sostenibilidad de la articulación nación – territorio que implica este proceso.

En el marco de la temporalidad que se plantea esta investigación, la estrategia adoptada por la Agencia destaca algunos resultados que anotaremos en términos de oportunidad y asertividad para la región:

Tabla 5.

Resultados de la Implementación Estrategia Nación - Territorio.

RESULTADO	EVALUACIÓN
Acercamiento, diálogo y trabajo articulado entre las 19 gobernaciones y las 170 alcaldías municipales con 55 entidades del orden nacional, cooperantes y representantes del sector privado.	No es una acción novedosa en la medida en que hace parte de la responsabilidad de la mayoría de las entidades del orden nacional, aunque se destaca la regularidad de estos ejercicios, al menos en la subregión de interés.
Sinergias interinstitucionales para identificar, gestionar e impulsar proyectos y gestiones que han permitido activar la ruta de implementación de 12.339 iniciativas (corte 30 de junio de 2022) y movilizar más de 13 billones de pesos en torno al PDET.	Es parte del ejercicio que venían realizando desde su rol de coordinación del proceso.
Construcción de 128 planes de trabajo PDET y ocho más para los municipios PISDA no PDET, como herramienta donde se compilan las acciones pactadas, así como el barrido de proyectos identificados en cada subregión, los cuales aportan al cumplimiento de las iniciativas de los PDET establecidas en los PATR.	Se destaca la riguridad del manejo y acceso a la información, lo que facilita el seguimiento y acceso a los datos del proceso.
Articulación de instrumentos de planeación como las Hoja de Ruta y los Planes Nacionales Sectoriales, en la medida que estos han sido finalizados, asegurando que la planeación en el corto plazo apunte a lo que ya ha sido dispuesto para el largo plazo en materia de implementación del PDET y en la proyección sectorial.	A la luz de la nueva realidad de no contar con un Hoja de Ruta reglamentada y con carácter vinculante, se debe evaluar el nivel de avance del instrumento con avances reales en materia de implementación.
Diálogo fluido entre las autoridades locales y las entidades del orden nacional que ha permitido que las entidades nacionales comprendan las dinámicas y necesidades de los	La primera parte hace parte de ejercicios propios de los territorios, lo cual no le da carácter de relevancia en este caso. Se destaca

RESULTADO	EVALUACIÓN
territorios de manera diferenciada; y que los territorios conozcan mejor la oferta nacional.	la oportunidad de conocer de forma mas directa la oferta nacional en lo local.
Identificación de cuellos de botella, identificación de proyectos con situaciones no deseadas y búsqueda mancomunada de estrategias para fortalecer las capacidades técnicas de los territorios, que les facilite el acceso a la oferta y su interacción en espacios de toma de decisión de manera más eficiente.	Es importante en el proceso, conocer la línea base de proyectos que tiene la característica de situaciones no deseadas y evaluar los resultados de acceso a la oferta que esto ha permitido o facilitado.
Abordaje integral y lógico de las iniciativas y disminución del riesgo en duplicidad de esfuerzos, mediante la comprensión de las condiciones habilitantes del territorio para el cumplimiento de las iniciativas.	Aunque puede sonar básico para la viabilidad de proyectos, tenerlo definido dentro de la ruta de articulación debe permitir en efecto la optimización de recursos, especialmente con los antecedentes en materia de inversión y ejecución de recursos inconclusas o no funcionales que tiene nuestro país.
Facilitación y apoyo en la gestión de estructuración de proyectos, financiación y en el acompañamiento a la ejecución de los proyectos, para enfrentar los retos de manera articulada con todos los actores que hacen parte de la estrategia.	Estrategia para resaltar como parte de las funciones específicas de la ART para fortalecer la capacidad de los territorios en la implementación de los PDET.
Seguimiento regular y permanente a los compromisos y acciones relacionados con los 16 PDET y los ocho municipios PISDA no PDET.	Es una acción implícita dentro de cualquier escenario de planeación.

Fuente: elaboración propia con base en los resultados presentados en la cartilla de lineamientos Nación – Territorio de la Agencia de Renovación del Territorio

A pesar del esfuerzo que han realizado para desarrollar estas estrategias que buscan mejorar la coordinación, la posición y percepción de diversos actores en el proceso no es tan positiva como lo que está planteando en este documento. Sin embargo, los resultados tangibles en materia de implementación siguen siendo un reclamo permanente en el territorio, como quedó evidenciado en el ejercicio de grupo focal donde participaron integrantes del grupo motor y funcionarios de la administración municipal. En este escenario, aunque se hicieron muchas críticas a la ejecución del PDET, los integrantes del equipo regional de la Agencia salieron muy bien evaluados por su compromiso y "siempre dar la cara por el proceso" como afirmó uno de los participantes.

Por el contrario, la opinión sobre la Administración municipal fue menos favorable, probablemente porque fue evaluada desde los antecedentes históricos de incumplimiento a la atención y necesidades de la población:

La propuesta de la Agencia de que las Juntas de Acción comunal ejecuten las iniciativas no es buena, las JAC no están preparadas para eso y tampoco las han preparado. Los talleres son buenos, pero no alcanzan para dejar la capacidad que se necesita. También es importante revisar que algunas de las obras que está ejecutando la agencia están haciendo acción con daño en la comunidad, como la vía Caracolí – San Isidro (Participación integrante grupo Motor en grupo focal, 2022).

Ante algunos cuestionamientos sobre el rol de la Agencia para tomar decisiones en la ejecución de obras e informar oportunamente a la comunidad de sus avances, otro participante expresó lo siguiente:

El trabajo realizado al inicio del proceso permitió recobrar la confianza comunitaria. Sin embargo, la coordinación que existía el principio entre el grupo Motor y la ART, no debió “perderse”. Es importante que revisen y retomen la figura de gestor – enlace entre la Agencia y los municipios. Este rol fue fundamental para este escenario de confianza. (Participación funcionario administración municipal en grupo focal, 2022).

6.1.3.2. La Alcaldía de El Carmen de Bolívar:

Desde que inició el periodo de gobierno actual, el 1 de enero del año 2020, la alcaldía municipal manifestó su voluntad para involucrarse en la implementación de los PDET. La incorporación del número de iniciativas mencionadas en páginas arriba en el plan de desarrollo municipal, fue un paso importante para emprender este camino que no ha tenido pasos firmes para materializarlas, no solo por factores de carácter presupuestal sino también por la debilidad institucional y la baja capacidad del municipio, lo que pasa por la necesidad de fortalecer su estructura y arquitectura institucional a las necesidades de la paz.

Para esto, la Administración inició un proceso de reorganización que dio pie a una modificación del manual de funciones especiales y competencias laborales de la planta de empleos de la administración, mediante la expedición del Decreto 033 del 2020.

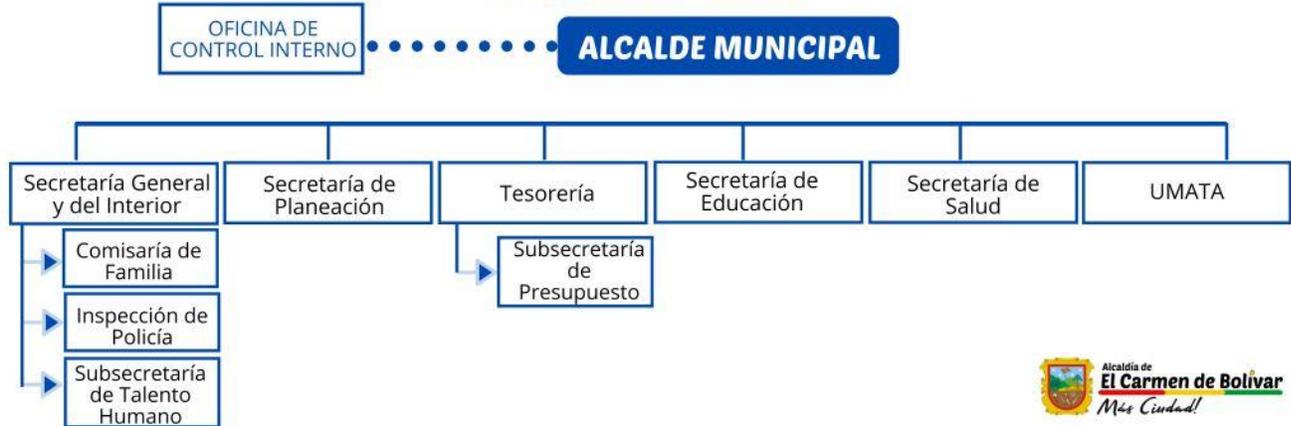
Entre otros aspectos, uno de los considerandos del mismo Decreto establece que ante la convocatoria pública para la realización del concurso de méritos para proveer los cargos vacantes, el Municipio pidió a la Comisión Nacional del Servicio Civil evaluar el manual de funciones vigente donde se evidenció que algunos empleos no cumplen los requisitos y se ajustan a la ley y en otros no se establece el núcleo básico del conocimiento para ocupar los cargos por lo que este ejercicio es importante y necesario dada la prioridad de los territorios PDET para llenar las vacancias temporales y poder consolidar equipos robustos que puedan responder a las necesidades que implica la implementación del acuerdo de paz.

En ese contexto, aunque la Administración anterior suministró un organigrama más robusto que daba cuenta de su estructura administrativa, las consultas en la página web del Municipio arroja la siguiente gráfica que muestra un equipo básico que probablemente no puede responder las necesidades institucionales para proveer bienes y servicios a una población de más de 70.000 habitantes.

Figura 7.

Estructura Administrativa del Municipio de El Carmen de Bolívar. 2022

ORGANIGRAMA



Fuente: Alcaldía municipal. Página web

En esta misma línea, la planta básica de personal en el periodo anterior estaba constituida como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6.

Planta de Personal El Carmen de Bolívar, periodo 2016-2019

Despacho del alcalde	Alcalde municipal	No de cargos
	Secretaria ejecutiva	1
	Control interno	1
	Auxiliar de servicios generales	2
Secretaria de Educación y Cultura	Secretaria de educación	1
	Secretaria ejecutiva	1
	Auxiliar administrativa	1
Secretaria de planeación	Secretario de planeación	1
	Auxiliar administrativa	1
	Profesional universitario	1
	Secretario ejecutivo	1
Secretaria general y del interior	Secretario general y del interior	1

Despacho del alcalde	Alcalde municipal	No de cargos
	Secretaria ejecutiva	1
	Auxiliar administrativa	2
	Sub secretario de despacho	1
Secretaria de salud	Secretario de Salud	1
	Secretaria ejecutiva	1
	Técnico administrativo	1
	Líder de programa de promoción y prevención	1
Tesorería municipal	Tesorero	1
	Profesional universitario	1
	Sub secretario de despacho	1
	Técnico operativo	1
	Auxiliar administrativa	1
	Auxiliar administrativa	1
Inspección de Policía	Inspector de Policía	1
	Secretario ejecutivo	2
	Auxiliar administrativa	1
UMATA	Jefe de UMATA	1
	Profesional Universitario	
	Umata	2
	Técnico operativo	2
	Secretario	1
	Celador	1
Comisaria de Familia	Comisaria de Familia	1
Total		38

Fuente: elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo 2016- 2019

La información sobre el número de contratistas o personal vinculado en cargos de libre nombramiento y remoción no aparece subida en la plataforma Gestionweb, lo que es una las

principales dificultades que enfrenta el municipio para poder acceder a información real sobre indicadores de gestión y eficiencia del gasto público.

Para el caso de la Administración actual, las cifras del equipo de planta no tiene grandes variaciones, por lo que se hace necesario analizar si los ajustes a la estructura han respondido asertivamente a los cambios requeridos para adaptar a la implementación PDET.

Tabla 7.

Planta de Personal El Carmen de Bolívar, periodo 2020-2023

Dependencia	Cargo (s)	No. Cargos
Despacho del alcalde	Alcalde	1
	Jefe de oficina de control interno	1
	Auxiliar servicios generales	2
	Secretario /a ejecutivo	1
Secretaria de Planeación	Secretario / a General	1
	Profesional Universitario	1
	Secretario ejecutivo	1
Secretaria General y del interior	Secretario / a de despacho	1
	Secretario ejecutivo	1
	Subsecretario de Talento Humano	1
	Comisario /a de familia	1
	Inspector / acentral de Policia	1
	Secretario ejecutivo para la inspección	1
	Celador	1
	Secretario/a de despacho	1
Secretaria de Educación y cultura	Secretario ejecutivo	1
	Secretario /a de despacho	1

Dependencia	Cargo (s)	No. Cargos
	Profesional universitario líder del Programa de promoción y prevención	1
	Secretario ejecutivo	1
	Técnico administrativo	1
Tesorería Municipal (con funciones de secretario de despacho)	Tesorero	1
	Subsecretario de presupuesto	1
	Técnico operativo	1
Jefe de la UMATA (con funciones de secretario de despacho)	Jefe de oficina	1
	Profesional Universitario	2
	Secretaria	1
	Técnico operativo	2
Varias dependencias	Auxiliar administrativo	7
Total		37

Fuente: elaboración propia con base en información del Decreto No. 033 –CTC-de 2020

Se observa que entre los periodos administrativos comparados, la planta de personal decreció en un cargo. Sin embargo, existe Decreto 086 del 2021, que regula un nuevo ajuste al manual de funciones y competencias de la administración, considerando que el rediseño institucional adoptado por el municipio en el Decreto 085 del 2021 y que establece la planta de personal del municipio, requiere ajustes para el manual de funciones y competencias laborales para que responda a los 13 empleos ofertados ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Al respecto es necesario realizar 3 anotaciones: la primera es que los cargos ofertados son únicamente para municipios priorizados para el Posconflicto en las categorías 5ª y 6ª y buscan proveer de capacidades a los territorios, a través del fortalecimiento y sostenibilidad de su equipo

de trabajo asignado los cargos por merito, lo que es una apuesta para responder a las necesidades institucionales que requiere la consolidación de la paz. Segundo: aunque el municipio hace mención del Decreto 085 del 2021 que respalda un rediseño institucional adoptado, no se tuvo acceso a este soporte, incluso realizando solicitud directa al ente territorial, lo que sigue mostrando una gran debilidad en la variable de gobierno abierto y transparencia que se mide con el MDM, pero también en el ejercicio del derecho y acceso a la información de carácter público para la ciudadanía. Tercero: en la consulta realizada a la sección de directorio de entidades de la página web del municipio, se identifican ajustes a los nombres de varias secretarías y creación de otras, lo que es altamente probable corresponda al rediseño mencionado, pero al no armonizar la información con el organigrama, y no dar a conocer la estructura del rediseño, se genera confusión para la ciudadanía que quiere informarse sobre el funcionamiento administrativo – institucional del municipio, así como conocer si estos cambios obedecen a la necesidad de adaptar la arquitectura institucional para dar respuesta a la ejecución del PDET. A continuación, se enuncia la información del portal institucional:

Tabla 8.

Estructura Administrativa, municipio de El Carmen de Bolívar 2022.

Dependencia	Comentarios
Despacho del alcalde	Cargo establecido en la constitución Política de Colombia, sin variaciones en la estructura
Secretaría General	Se crea nueva, desagregada de la antigua Secretaría general y del interior
Secretaría de Planeación, e infraestructura física	Se ajusta e incluye explícitamente la responsabilidad de los temas de infraestructura
Secretaría de Gobierno	Se ajusta y reemplaza la antigua Secretaría general y del interior.
Secretaría de Educación y Cultura	Sin cambios
Secretaría de Hacienda	Se crea nueva y reemplaza las funciones de secretaria de despacho que ejercía el responsable de Tesorería.

Dependencia	Comentarios
Secretaria de Agricultura, medio ambiente, y Desarrollo Rural	Se crea nueva y reemplaza las funciones de secretaria de despacho que ejercía el responsable de la UMATA.
Secretaria de Salud, protección y bienestar	Se ajusta su nombre y se le asignan roles adicionales.
Oficina de Control Interno	Sin cambios
Oficina de comunicaciones	Nueva dependencia
Oficina asesora jurídica	Nueva dependencia

Fuente: creación propia a partir de los datos de los datos de la página web del municipio de El Carmen de Bolívar, 2022.

En el cuadro anterior no se incluye información de la Secretaria de Desarrollo Social y la Mujer, y de la oficina de mujer y género, dependencias que existen en el municipio y en la práctica desarrollan funciones y labores de atención y respuesta a población vulnerable, lo que en el marco del PDET es la población priorizada para atención.

6.1.4. El cambio en la gestión pública local para acompañar la implementación del PDET.

Los resultados del MDM dan cuenta de la debilidad institucional de la Administración especialmente para tener acceso a la información de carácter público, como, por ejemplo, los informes de rendiciones de cuentas de administraciones anteriores y los anexos que soportan la información actual. Lo anterior como parte de los insumos que se requieren para realizar un balance acerca de los cambios o la adecuación de la arquitectura institucional para responder a las necesidades de adaptar y emprender una gestión pública eficiente para implementar el PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar. Esto implica, desde el concepto de (Sánchez, 2001), la *“tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda su complejidad, abarcando todo el proceso de políticas públicas, desde la declaración hasta la ejecución de las mismas”* por lo que el éxito de este proceso pasa por este ejercicio de asumir, orientar, acompañar acciones de política

pública que favorezcan especialmente a la población en la satisfacción de sus necesidades y a las administraciones en su obligación de provisión de bienes y servicios sociales.

Sin duda, esto pasa por la necesidad de contar con las herramientas necesarias para desarrollar este rol, el cual va de la mano de un buen ejercicio integral de administración pública desde el concepto de (Castelazo, 2008) *“se centra en los procesos que tienen lugar en la organización gubernamental encargada de gestionar la satisfacción de las demandas sociales”*.

Como se describió ampliamente en el ítems 6.1.3.2 de este documento, la administración del municipio de El Carmen de Bolívar emprendió un proceso para ajustarse a esta necesidad. Sin embargo, los resultados de gestión en la implementación han tenido que sortear muchas barreras para su materialización, entre las que se destacan el acceso a la información de carácter público, la poca credibilidad comunitaria desde algunos sectores de la población, y una institucionalidad que en ocasiones es cuestionada ante comportamientos “salidos de control” de quienes tiene un rol de liderazgo impuesto por voluntad popular.

Ejemplos como la desactualización de la información o no acceso a las fuentes de consulta institucional, no dejan al municipio en el mejor escenario de gestión. Por ejemplo, al momento de cerrar la construcción de este informe, algunos funcionarios que ganaron el concurso de méritos no habían podido ocupar sus cargos ante la falta de claridad de este proceso; incluso, algunos en situación de provisionalidad y con responsabilidades indelegables como el titular de despacho de la Comisaría de Familia, no contaba con el equipo interdisciplinario requerido, situación que sigue sin subsanación a pesar de la obligatoriedad.

Frente al tema de gestión, una de las preguntas incluidas en la entrevista semiestructura que se realizó a los funcionarios menciona ¿Considera que la arquitectura institucional para la ejecución de los acuerdos de paz ha logrado o no adecuarse, incluso desde el nivel nacional, para atender las necesidades e implicaciones de la ejecución de los PDET? Al respecto, la respuesta que da un vinculado a e la Agencia de Renovación del territorio fue la siguiente:

No ha sido posible a la fecha lograr un nivel de integración óptimo a nivel institucional para dinamizar la implementación del PDET. A pesar de los mandatos legales la articulación entre las

entidades en todos los niveles de la administración pública obedece a los criterios particulares y misionales de cada una y no en torno al objetivo común de la implementación. (funcionario de la ART, 2022)

Frente a la pregunta si considera usted que la implementación del PDET le ha aportado al fortalecimiento institucional del municipio de El Carmen de Bolívar, anota:

No podría afirmar que a la fecha se hubiere materializado un proceso de fortalecimiento institucional en este municipio. Se han realizado acciones en torno a este propósito que se han visto anuladas por la alta rotación de funcionarios en ese ente territorial y que dificultan la materialización de cualquier estrategia de mediano o largo plazo.

El ítems de los procesos de ajuste muestran que la administración ha tenido algunos avances en materia de mejorar su gestión, sin embargo, se percibe una falta de empoderamiento o comprensión sobre la integralidad de la implementación del PDET en el territorio al desconocer incluso en términos de mención y/o reconocimiento, el establecimiento de estructuras e instancias tan importantes para el proceso de paz como el mismo grupo Motor, El consejo Territorial de Paz y Convivencia y la creación de la Oficina municipal de Tierras, especialmente si se considera que este es uno de los puntos de quiebre de todo el proceso.

6.2. CAPÍTULO DOS: análisis de la percepción ciudadana sobre el desarrollo del programa PDET en el municipio:

La percepción generalizada que tienen los actores involucrados en la implementación de los PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar y en general la comunidad, es diversa y guarda relación con el rol que hayan desempeñado en el proceso. Para tener una lectura sobre estos aspectos, se realizó un ejercicio de recolección de información a través de la aplicación de una serie de encuestas para medir el conocimiento y la percepción ciudadana sobre el proceso, entrevistas semiestructuradas a personas que si tuvieron o continúan con roles importantes en la implementación del PDET, y un grupo focal dirigido a integrantes del grupo motor, que además contó con la participación de funcionarios de la administración municipal.

A continuación, se anotan algunos datos de interés sobre el proceso metodológico. Del total de personas que respondieron la encuesta, todas viven el Municipio, con un porcentaje de 52,9% en la zona rural y 5.9% en el casco urbano. Los mayores porcentajes de ocupación están en la línea de empleado, líder comunitario y docencia con un porcentaje del 35.3% , 29.4% y 23.5 respectivamente. El 88.2% conoce que hay un Acuerdo de paz en el país y el 76.5% conoce acerca del punto de la Reforma Rural Integral y para qué sirve. El 87.5% sabe que existe un PDET y solo el 58,8% manifiesta conocer que se incorporaron iniciativas al Plan de Desarrollo Municipal. La percepción sobre el grado de compromiso o no de la actual Administración en la implementación del PDET está dividido en porcentajes del 47,1% por el sí y 35.3% por el no. Con respecto al compromiso de la gobernación del departamento, el 41.2% considera que no está comprometida, mientras el 60% restante se divide entre el no y el no tener conocimiento.

Frente al grado de implementación del PDET, el 47,21% considera que ha sido regular, el 23.5% buena, y el 17,6% considera que ha sido mala

Figura 8.

Percepción sobre implementación del PDET en El Carmen de Bolívar.

¿Cómo considera que ha sido la implementación general del PDET en el municipio?
17 respuestas



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta aplicada

Sobre este aspecto, algunos líderes que participaron del grupo focal anotan: “*No he visto el impacto de los PDET en Macayepo, no lo siento*” (Líder comunitario 1, integrante del grupo motor).

Hay poca implementación. Lo poco que se ha realizado se ha hecho mal. Los integrantes del grupo motor no hemos podido realizar nuestro trabajo de socialización porque no contamos con las herramientas para ello. El territorio es muy grande. (Líder comunitaria 2, integrante del grupo motor).

Sin embargo, a pesar de los comentarios anteriores, la percepción generalizada sobre el rol de la ART en el proceso tiene adeptos y contradictores, estos últimos especialmente en el sector institucional local donde se considera que esta la entidad responsable de cualquier avance o retraso en la implementación. Sin embargo, el ejercicio de percepción arroja buenos resultados, con un 41.2% de favorabilidad a su gestión.

En esta misma línea, la consideración de que el PDET permitió fortalecer la participación comunitaria en el Carmen es positiva con un 47.1%, algo que puede tener algún sesgo si se considera que la mayoría de los entrevistados pertenecen a algún tipo de proceso social o comunitario.

Por fuera de los espacios que fueron creados para realizar estas consultas, existe una percepción positiva sobre el proceso participativo para la construcción del PDET, especialmente al haber logrado una importante participación comunitaria desde todos los niveles del territorio. A pesar de la difícil situación que afronta el programa para su implementación, las personas siguen valorando altamente la oportunidad de participación en el proceso y como han seguido siendo parte de este, por lo que las expresiones de no avance muchas veces las excusan en las barreras que los funcionarios de la Agencia en el territorio deben suplir, para poder cumplir con la mayoría de los acuerdos y compromisos adquiridos.

De otra parte, llama la atención como los funcionarios locales consideran que la responsabilidad de la ART no se desarrolla a cabalidad y son ellos, la Agencia, los responsables de facilitar todos los medios a los integrantes del grupo motor para mantener su actividad en el

territorio, lo que permite una reflexión frente a si son posiciones personales o institucionales la que expresan este tema y por consiguiente, que tan reales son los compromisos que han pactado desde la institucionalidad local y regional para cumplir con la implementación de los PDET.

En este punto vale la pena mencionar las consideraciones de dos de las personas entrevistadas con relación a la implementación desde la participación comunitaria, ejercicio que no puede ser aislado si consideramos que los PDET se deben a la comunidad y sus organizaciones.

Al respecto, las respuestas tienen los enfoques de las personas que representan cada sector: ¿De acuerdo con su conocimiento, como describe el rol de los actores comunitarios en este proceso?

El rol de La comunidad es fundamental en la implementación de los PDET, más allá de ser beneficiarios de las iniciativas concertadas y convenidas en los planes, su conocimiento del territorio, función de veeduría y acompañamiento en las actividades han permitido cumplir con cronogramas y atender las recomendaciones para ser costo-eficientes (Entrevista representante de programa de cooperación que interviene en la zona, 2022).

Describo su papel como el de actores principales. Fueron la esencia, razón de ser y autores del contenido de todo este proceso. Es su voz la que quedó plasmada en cada uno de los pactos municipales y subregional (funcionario de la ART, 2022).

Existe una percepción positiva acerca del rol fundamental que cumplieron las organizaciones y delegados comunitarios en este proceso. A pesar de haberse presentado algunas disputas de representación entre quienes esperaban acompañar el proceso, al final fue fácil concertar y ante la sustentada explicación de delegar desde el conocimiento e interés y no desde el rol de representatividad o liderazgo en determina comunidad, lo que permitió incluso que muchos jóvenes hoy día sean protagonistas de este proceso en una acción que también ha propendido por el relevo generacional.

6.3. CAPÍTULO TRES: resultados de la implementación del programa PDET desde el desarrollo rural y el fortalecimiento de las capacidades territoriales:

6.3.1. El programa PDET y el desarrollo rural integral:

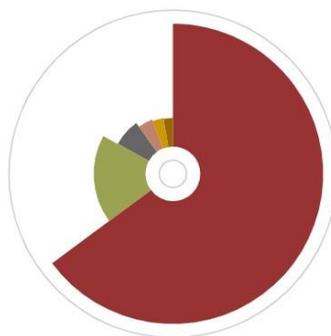
Los Programas de Desarrollo con enfoque territorial no son procesos aislados que solo apuntan a un par de acciones. Las iniciativas de implementación están asociadas en 8 pilares que buscan dar una respuesta integral a las necesidades del desarrollo rural. En este punto se evidencia cuanto, como y donde se han realizado los principales aportes para implementar las iniciativas PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar, su estado de desarrollo y la inversión de recursos destinada.

Los informes de la Agencia de Renovación del Territorio 2023, indican que entre los años 2018 y 2022, solo en Los Montes de María se han invertido \$728.503 millones de pesos en la ejecución de 267 proyectos. De estos, \$494.258 millones se encuentran en ejecución para 80 proyectos; tres proyectos en etapa de estructuración. 35 proyectos estructurados por el orden de los \$11.704 millones de pesos; estructurados y financiados 15 con una inversión estimada de \$70.997, y terminados 145 proyectos con una inversión de \$151.022 millones.

Es importante anotar que estos recursos corresponden a todas las fuentes de gestión que participan en el proceso: Ocaso paz, obras por impuesto, obras PDET -ART o ejecución directa, cooperación internacional, fuentes privadas y otros proyectos PDET, en proporción a como lo muestra la siguiente gráfica.

Figuras 9.

Estadísticas por Inversión, por fuente de Recursos.



■ OCAD PAZ
 ■ TRAZADOR PAZ - PGN - SUBREGIONALIZADO
 ■ OBRAS POR IMPUESTOS
 ■ ART - FCP
 ■ OBRAS PDET
■ COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio.

Para el caso del municipio de El Carmen de Bolívar, se han invertido un total de \$53.943 millones de pesos en el periodo del 2019 al 2022, según datos tomados de la central PDET para identificación de inversiones y el estado de los procesos que se encuentran así:

ESTADO

Nombre Pilar *	Activas con ruta de implementación activas ^a	Iniciativas en planes de desarrollo territorial ^b	Iniciativas detonantes o dinamizadoras ^c	Total, iniciativas PDET
Pilar 1:	10	12	5	23
Pilar 2:	7	7	4	12
Pilar 3:	8	6	1	26
Pilar 4:	14	18	6	35
Pilar 5:	9	6	4	25
Pilar 6:	20	21	5	56
Pilar 7:	7	3	0	14
Pilar 8:	8	6	1	20
Total				211

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Agencia de Renovación del Territorio

Notas: * Los nombres de cada pilar y su descripción, se encuentran en la tabla 1 de este documento.

^a Asociadas a proyectos y gestiones que promueven su implementación

^b Incluidas en el Plan de Desarrollo territorial 2020-2023

^c Iniciativas con alta relevancia estratégica para la transformación del territorio, las cuales estimulan la conexión entre actores estratégicos y territorio

A pesar de los avances en la implementación de varias de las iniciativas propuestas, hay factores estructurales que no permiten que en efecto se puedan dar pasos significativos en materia de Desarrollo rural integral, especialmente cuando este se asocia tan directamente con el acceso a la tierra. No podemos perder de vista que esta ha sido la base de las luchas campesinas en la región, pero además en el Carmen pareciera que su acceso puede ser más complejo que en el resto de la región, quizá por las implicaciones que tuvo la compra masiva de tierras que tuvieron epicentro en los municipios de Ovejas y este municipio de interés. Al respecto un integrante del grupo motor expreso en el grupo focal:

Si no hay acceso a predios esto está fallando, la implementación de los acuerdos en el punto 1, el pilar 1 del PDET. Este tema afecta negativamente otros aspectos para el desarrollo de la comunidad. No tenemos tierra legalizada para acceder a créditos e invertir y no se puede construir una escuela porque la tierra no está legalizada. Hay más de 15 niños en mi vereda que no pueden estudiar porque no hay donde (Participación integrante grupo Motor en grupo focal, 2022).

En este sentido es necesario que el municipio de El Carmen pueda avanzar en la actualización de su Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT - y en la construcción del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR- Esto ha limitado el uso histórico del suelo de las comunidades para la agricultura y ahora frente a los temas de medidas de protección, producto todavía de la micro focalización para el proceso de restitución que en El Carmen, aún tiene camino por recorrer.

Sobre la primera herramienta, este tiene fecha de elaboración del año 2002, es decir, un documento de primera generación que ha sido ejecutado en cada una de sus 3 vigencias, con solicitudes de modificaciones extraordinarias para responder a necesidades coyunturales de “desarrollo” casi siempre en lo urbano, pero que desconoce por completo la necesidad de actualizar la ruralidad en líneas tan indispensables como el uso del suelo, el número de hectáreas disponibles para cultivo, la ubicación de fuentes de agua, el trazado de vías, la actualización cartográfica para proyectar acciones de conservación del bosque seco tropical, entre algunas de las inaplazables acciones que el municipio de El Carmen debe emprender.

Por otra parte, la necesidad de avanzar en la construcción del POSPR puede significar una acción estratégica que ofrezca más y mejores oportunidades al territorio para continuar dando pasos hacia el desarrollo rural integral. No olvidemos las ventajas que este proceso aportó a la comunidad e institucionalidad en el municipio de Ovejas. El Carmen también cuenta con el apoyo del programa de Tierras de USAID para cumplir este propósito en el corto plazo. Al respecto un funcionario de esta oficina de cooperación manifiesta:

Desde el apoyo del Programa se tiene la oportunidad de contribuir a la implementación del pilar 1 del PDET; sin embargo, a pesar de implementar el barrido predial masivo, la formalización de la propiedad de los campesinos tienen una limitante actual y son la medidas de protección (Registro Único de Predios y Territorios Abandonados) que recae sobre el 100% de la zona rural, situación de no permitiría que la Agencia Nacional de Tierras decida de fondo y pueda adjudicar o formalizar (Entrevista funcionario de cooperación, 2022).

Este escenario no es para nada alentador pues como habíamos anotado, el PDET mismo como apuesta institucional para transformar los territorios, debe afrontar las barreras propias que los procedimientos administrativos y el establecimiento jurídico que en otrora se desarrolló para la protección de los derechos especialmente en la ruralidad, una acción que no hace sino sumar a la problemática estructural que afronta Montes de María y el municipio de El Carmen de Bolívar, relacionada con la concentración de la propiedad en manos de pocos, para lo cual es necesario

establecer estrategias que permitan acciones tangibles que den respuesta a la necesidad de implementar una Reforma Rural Integral que responda al propósito del establecimiento de la paz.

6.3.2. Las capacidades territoriales municipales aportada por el programa PDET:

A inicios del año 2018, en simultanea con la construcción del PDET y luego en el proceso de transición de gobiernos locales, la ART impulso y motivo a los municipios para que se formularan proyectos que apuntaran a la dinamización del proceso PDET que recién comenzaba. Para las nuevas administraciones que iniciaban en 2020, la motivación que en el marco de las victorias tempranas municipales, se pudieran presentar proyectos de gestión para implementar el PDET. El escenario estaba lejos de ser lo deseado, pues la primera muestra de debilidad institucional en términos de capacidades estaba precisamente en la poca capacidad de formulación de proyectos que tenían los territorios. Ese fue una de las primeras acciones de fortalecimiento que emprendió la ART y para ello robusteció sus equipos con profesionales capacitados en formar a los funcionarios de los municipios y para acompañar la formulación misma de los proyectos.

En el Carmen de Bolivar se realizaron jornadas de formación que condujeron a este objetivo, pero los resultados iniciales no fueron satisfactorios. Posteriormente, el escenario esta dado por la necesidad de gestionar los proyectos estructurados, pero aflora la falta de recursos que no permiten visualizar capacidades institucionales tangibles en el marco de implementación del PDET. En el ejercicio del grupo motor, un funcionario que pidió reserva de identidad expresó:

Hace 4 años no había proyectos estructurados, es decir, al momento de formular los PDET en 2018. Ahora hay proyectos formulados y recursos agotados por el orden de los 4 billones. Se comprometieron vigencias futuras al menos de los próximos 8 años, por tanto, en la nueva ley de regalías aprobada por el congreso en el 2020, actualizada por el decreto 625 de 2022, no se inyectaron nuevos recursos para el bienio, es decir, el Ocad Paz esta desfinanciado, por tanto, la gestión de proyectos radicados deberá realizarse a través de otras fuentes a menos que el nuevo plan nacional de desarrollo determine otra cosa.

En este sentido, una de las preguntas de incluida en la entrevista se orienta en el sentido de conocer la percepción frente a estas capacidades. ¿Cuáles considera son las oportunidades y limitaciones para la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar? ¿Cree que son iguales para el resto de los municipios de la región?

Cada uno de los municipios de la subregión Montes de María y en general los 170 municipios PDET son diferentes en sus dinámicas. Si bien tienen características comunes que los definen como PDET, el nivel institucional, las capacidades y características de sus organizaciones sociales, la presencia de actores armados, hacen que en cada municipio debe hacerse el ejercicio de particularizar los procesos de intervención institucional. Dicho esto, para el caso específico de El Carmen de Bolívar por ser el epicentro geográfico de la subregión y por el nivel de organización de la sociedad civil, se cuenta con un potencial importante para avanzar en su desarrollo; no obstante, temas como la debilidad institucional y los retrasos históricos en inversión social hacen que los pocos avances que se han y están dando no sean visibles. A lo anterior se le debe adicionar la falta de recursos para la ejecución de los proyectos que se han formulado hasta la fecha y con los que se pretende implementar las iniciativas PDET (funcionario de la ART, 2022).

En línea con lo anterior, se plantea la siguiente pregunta para conocer cómo ha evolucionado el proceso. ¿Qué balance puede realizar de la gestión de la administración municipal 2016- 2019 y 2020 - 2023 para implementar el PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar?

La administración municipal del periodo 2016-2019 participó de manera activa y apoyó el proceso de planeación participativa que dio lugar a la firma del pacto municipal. La administración 2020-2023, a su estilo y desde su visión, ha aportado a la implementación del PDET a través de la estructuración de proyectos que están a la espera de asignación de recursos por parte del gobierno nacional (funcionario de la ART, 2022).

Aunque han pasado 4 años desde que el proceso inicio, las capacidades territoriales siguen siendo débiles y es altamente probable con el cambio en la línea de gobierno que se vive en el país y las elecciones locales del 2023, el panorama no tienda a mejorar. La transición obliga a realizar cambios y estos sin duda pueden repercutir positiva o negativamente en las acciones que se continúan desarrollando en el territorio.

En Montes de Maria en particular, existe una alta expectativa porque se puedan alcanzar las transformaciones estructurales de las que tanto adolece la región. Sin embargo, se necesita mucho más que la suma de voluntades para dar resultados tan ambiciosos en corto y mediano plazo. El PDET no es la primera apuesta que se ha tenido para lograr dejar capacidad, pero sin duda si ha sido la más vinculante y la que ha logrado superar diferencias ideológicas que en otro momento no hubiesen podido reconciliarse, aunque no olvidemos que si algo sabe la población de Los Montes de Maria y el Carmen de Bolivar, es de resiliencia, esa que se pronto se pondrá a prueba otra vez con las elecciones locales de octubre del 2023, y en la medida que avanza la ejecución del PDET.

7. CONCLUSIONES

El proceso de concertación, participación y definición de iniciativas para la transformación regional, sin duda ha marcado un hito en nuestro país. En la subregión de Montes de Maria si bien no fue una novedad en términos de realizar juntanzas institucionales y comunitarias, dados los procesos anteriores en materia de participación social y política que se desarrollaron hace varios años, este en particular, el de construcción de los PDET, generó muchas expectativas, pero básicamente la posibilidad del restablecimiento de relaciones comunidad y Estado en escenarios de reconocimiento y respeto por la diversidad en medio de la igualdad. A juicio propio, esto permitió:

- Avances importantes en la recuperación de la confianza hacia la institucionalidad
- Reconocimiento de diversos estilos de liderazgos que llegaron a aportar y sumar a la construcción de ideas para la transformación territorial.
- Una apuesta por mejorar la capacidad institucional desde todos los niveles, para llegar a los territorios considerados más olvidados históricamente por Estado, demostrando que cuando se quiere, se puede.
- El proceso implico una necesidad inaplazable e indelegable de coordinación

interinstitucional, en un ejercicio que si bien aún este lejos de ser el ideal dio cuenta de la importancia de articular acciones en búsqueda de un objetivo común.

- A pesar de los esfuerzos emprendidos por todos los actores vinculados al proceso, aun es prematuro establecer el éxito o fracaso de la implementación del PDET; faltan 10 años de trabajo arduo donde la política nacional y probablemente la toma de decisiones se sigan dando desde el nivel central, lo que puede seguir poniendo obstáculos para lograr el nivel de apropiación y liderazgo institucional esperado desde los territorios.
- El PDET no es un ejercicio descabellado ni irresponsable. Es una apuesta que debe seguir contando con el respaldo institucional, público y privado, además de la vinculación comunitaria, para que su ejecución tenga la sostenibilidad prevista para su implementación.
- Hay un enorme compromiso por parte de las comunidades y organizaciones, pues si bien la responsabilidad de la ejecución está bajo la responsabilidad de otros, son las organizaciones y las comunidades que permanecen en el territorio las llamadas a realizar la incidencia necesaria para que la sostenibilidad del PDET siga siendo una realidad.
- Es necesario darle estabilidad al proceso PDET, un ejercicio que también pasa por la gestión institucional local que tiene estructuras más estables a pesar de la alta rotación de funcionarios, pues ha quedado demostrado que cada línea política del gobierno central, realiza su propia apuesta de implementación. En lo que va del nuevo periodo del gobierno nacional 2023- 2026, la tendencia indica que los cambios no cesaran, lo que puede sumar retrasos a la implementación.

8. RECOMENDACIONES

- Es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación y articulación en todos los niveles.
- Escenarios de trabajo conjunto entre las organizaciones sociales, la institucionalidad y el grupo motor, con una periodicidad que permita la secuencia de los procesos, es un inaplazable del proceso.
- El grupo motor debe procurar acciones propias de fortalecimiento de sus propias capacidades de interlocución, gestión e incidencia, buscando darle un acelerador a la causa PDET Montes de Maria y en particular, en el Carmen de Bolivar.
- Urge que la Agencia de Renovación del territorio pueda presentar a las comunidades, los diversos escenarios de trabajo que se esperan desarrollar para avanzar en la implementación de los PDET, además de buscar un equilibrio y equidad en la ejecución de las iniciativas, algo que hasta el momento no se evidencia en el proceso.
- Es importante que las entidades locales como las alcaldías y las gobernaciones puedan hacer un balance sobre el saldo pedagógico que les deja la implementación del PDET a los territorios en estos 4 años y pueda entregar sus propias recomendaciones a los mandatarios que llegan para el año 2024.
- Durante este ejercicio no se visualizó el trabajo que haya podido realizar la gobernación del departamento, por lo que se hace necesario definir también una mejor estrategia de trabajo que facilite la identificación de actores, roles y competencias dentro del proceso.
- El PDET debe procurar priorizar las iniciativas que apunten al cumplimiento del punto para el que fueron creadas. No olvidemos que le apunta a la Reforma Rural Integral y el Carmen

de Bolívar, el tema esta rodeado de situaciones que no hacen parte de las competencias resolutivas de la ART.

- Finalmente es importante mantener adecuados canales de comunicación que permitan el buen concurso para mejorar el manejo de la información y la difusión del PDET en todos los rincones de Los Montes de Maria.

9. BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Renovación del territorio (2021). Conozca cómo avanza la implementación de los PDET. Recuperado de https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

Agencia de Renovación del Territorio. (2021). Documento Hoja de Ruta, subregión Montes de María. Pdf.

Agencia de Renovación del Territorio. (2022). Documento general de hoja de Ruta. versión actualizada – enero 2022. Recuperado de: https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-01-17_152446_788161766.pdf

Agencia de Renovación del Territorio. (2022). Lineamientos internos de trabajo. Estrategia Nación Territorio. Pdf

Alcaldía municipal de El Carmen de Bolívar (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. “Puro Pueblo, un gobierno con equidad, hacia la paz. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/317087004/Plan-de-Desarrollo-Municipal-2016-2019>

Alcaldía municipal de El Carmen de Bolívar. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 “EL CARMEN DE BOLIVAR, MAS CIUDAD”

Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. (2012-2013). Instalación de la mesa de

conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Oficina del alto comisionado para la paz. Presidencia de la República. Tomo II. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-2-proceso-paz-farc-mesa-conversaciones-reforma-rural.pdf>

Casa de Paz. (2010). Una visión desde los Planes de Desarrollo Municipal y el Plan Marco para la recuperación Integral de Montes de María. 2020, de Casa de Paz. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3642120>

Constitución Política de Colombia. [Const]. 7 de julio de 1991. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corporación Humanas (2021). “*Violencias contra las mujeres y derechos humanos en Montes de María*”. Recuperado de: <https://www.humanas.org.co/wp-content/uploads/2021/08/Informe-DDHH-Montes-de-Maria.pdf>

DANE. (2018), Boletín técnico: pobreza multidimensional departamental., Bogotá. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/Region_bt_pobreza_multidimensional_18_caribe.pdf

Daniels, A. Munera, A. (2010). “*Los Montes de María: región, conflicto armado y desarrollo productivo*”. Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de Los Montes de María. Instituto Internacional de Estudios del Caribe. Universidad de Cartagena

Daniels, A. (2015). “*La paz territorial en Los Montes de María: retos y desafíos para su construcción*”. Parábola. Revista de la facultad de Ciencias Sociales y Educación. Universidad de Cartagena. Recuperado de: <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palobra/article/view/841/776>

Decreto 1223 de 2020. [Presidencia de la república]. “*Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio*”. 4 de septiembre de 2020. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=141580>

Decreto 893 de 2017. [Presidencia de la república]. “*Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET*”. 28 de mayo de 2017. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). “*Guía Orientaciones para Realizar la Medición del Desempeño Integral Municipal. Guía Para Oficinas Departamentales De Planeación*” Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EI-G01%20Gu%c3%ada%20orientaciones%20para%20realizar%20la%20medici%c3%b3n%20de%20desempe%c3%b1o%20municipal.Pu.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Informe de resultados: Medición de Desempeño Municipal – MDM. Colombia. Recuperado de: file:///C:/Users/Usuario%20AEA/Downloads/InformmeResultados_MDM_2019.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2021) Informe de resultados: Medición de desempeño municipal. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2021/Informe%20MDM%20-%202021.pdf>

Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. (2002). Recuperado: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

Fals Borda, O. (1996). *Región e Historia*. Bogotá D.C: IEPRI.

Fernández L., M. I. Fernández Y Soloaga ,I. (2019). “*Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*”. Recuperado de: Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/65, LC/MEX/TS.2019/16), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Fundación Cultura Democrática FUCUDE et al. (2020). “*Los Montes de María bajo fuego, voces*

de las víctimas de la violencia. Pdf.

Funcicar (2015). “*Sistematización de la experiencia de Colombia Responde en la zona de consolidación Territorial de Los Montes de María*”. Pdf.

Fundación Ideas para la Paz. (2011). “*Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*”. Informe FIP 14. Recuperado de: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2011-09/balance-de-la-politica-nacional-de-consolidacion-territorial>

Gómez, J. Bolaño, R. (2019). “*Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el período: 2014-2018*”. Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo – MEGD Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de la Salle.

Guerra, E. (2018). “*Una lectura del acuerdo de Paz: identificar los PDET como mecanismo de gobernanza en la reforma rural integral*” (título de maestría). Universidad Icesi, Cali, Colombia. Sen, A. (2000), *Desarrollo como Libertad*; Madrid: Editorial Planeta.

Guerrero, O. (2000) “*Administración pública*”. México, Léxico de Política, FCPyS-UNAM, UAM, FLACSO. Recuperado de: <http://www.omarguerrero.org/articulos/administracionpublica.html>

Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “*Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia*” (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019).

Jaramillo, S. (2014). *La Paz Territorial*. Edición de una conferencia dictada en la Universidad de Harvard el 13 de marzo de 2014. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13791996>

Maldonado, A. (2017). *Las entidades territoriales y la implementación de los acuerdos de paz: ¿socias poco presentables, pero con plata?* Revista Sur. Recuperado:

https://www.sur.org.co/las-entidades-territoriales-y-la-implementacion-de-los-acuerdos-de-paz-socias-poco-presentables-pero-con-plata-2/#_ftn2

Mattos, C (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?. Cuadernos de economía No 14. (pp 174.194) recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/19268/20214>

Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “*El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*”. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2021. Recuperado de: <https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77>

Menco, D. (2009). *Desarrollo Rural y problemas de tierra en los Montes de María (Limitaciones y perspectivas)*. Revista Desarrollo Local Sostenible. Grupo Eumed.net y Red Académica Iberoamericana Local Global. Vol 2, N° 6. Recuperado de: <file:///C:/Users/cromero/Downloads/Dialnet-DesarrolloRuralYProblemaDeTierraEnLosMontesDeMaria-3104552.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Decreto 893 “*Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*”. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%208%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Promontes. “*Programa de Desarrollo y Paz de Los Montes de María*”. Universidad de Cartagena, PNUD, Corporación Territorios. Convenio COL. 01/054. Bogotá D.C. 2003.Pdf.

Ramírez, D. (2021). “*Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*”. Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Pdf.

Redacción. (25 de agosto de 2016). Discurso completo de Humberto de la Calle en anuncio del fin de los diálogos de paz. *El Heraldo de Barranquilla*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/politica/lea-aqui-el-discurso-completo-de-humberto-de-la-calle-en-el-anuncio-del-fin-de-los-dialogos>

Ríos, J (2017). El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 19, núm. 38, (p. 593-618). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/282/28253016027/html/index.html>

Portafolio. (12 de marzo de 2021). *Una nueva mirada del desarrollo rural con enfoque territorial*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/contenido-patrocinado/una-nueva-mirada-del-desarrollo-rural-con-enfoque-territorial-550014>

Trejos, L. Badillo, Reynell. Irreño, Yiseth. Retos y perspectivas de la construcción de paz en el Caribe Colombiano: PDET y mercados de Violencia, publicado en *Construcción de Paz en el Post- Acuerdo. Avances, tensiones y desafíos*. Rico Arevalo Diana. Medina Arboleda Ivan, compiladores. Colección Gobierno local. Universidad Católica de Colombia. Universidad del Norte (2020). Capítulo II. (p 37-72.)

Trivelli, C., y Berdegué, J.A. Transformación rural. Pensando el futuro de América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 1. Santiago de Chile. FAO. (2019)

Urrea, C. (2018). *“Capacidades Estatales como perspectiva de Análisis de Política pública: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET Florida y Pradera Valle del Cauca”*. Facultad de Ciencias de la Administración. Universidad del Valle.

Valencia, M.,Jean Le,Favareto,A.,Samper,M., Sáenz,F y Sabourin,E. (septiembre de 2018). “Hacia una nueva generación de Políticas Públicas para El Desarrollo Territorial Rural En América Latina”. Seminario Internacional Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina:

Balance y Perspectivas y fue escrito gracias a la alianza entre la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL) y la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE). Seminario llevado a cabo en el Congreso de PPAL DE 2018, Cali, Colombia. Disponible en: <https://agritrop.cirad.fr/595511/1/info%20note%20web-12-11-19.pdf>

Verdad Abierta. ¿Cómo se fraguó la tragedia en Los Montes de Maria? (2010). Recuperado: <https://verdadabierta.com/icomosefraguola-tragedia-de-los-montes-de-maria/#:~:text=La%20violencia%20que%20dej%C3%B3%2056,defensa%20contra%20%20barbarie%20guerrillera.>

10. ANEXOS

1. Estructura entrevista semiestructurada para actores institucionales con presencia en el territorio (ART, cooperación internacional, academia)

- a. ¿Cuál fue su rol en el proceso de formulación e implementación del Programa de Desarrollo con enfoque territorial en el territorio de Montes de María? ¿Tuvo algún rol diferenciado en el municipio de El Carmen de Bolívar?
- b. ¿De acuerdo con su conocimiento, como describe el rol de los actores comunitarios en este proceso?
- c. ¿De acuerdo con su conocimiento y participación, como describe el rol de los actores institucionales como la alcaldía municipal, la gobernación de Bolívar y la Agencia de Renovación del Territorio en este proceso?
- d. ¿Cómo describe el rol de la cooperación internacional en el proceso de implementación del PDET?
- e. ¿Cuáles considera son las oportunidades y limitaciones para la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar? ¿Cree que son iguales para el resto de los municipios de la región?
- f. ¿Considera que la arquitectura institucional para la ejecución de los acuerdos de paz ha logrado o no adecuarse, incluso desde el nivel nacional, para atender las necesidades e implicaciones de la ejecución de los Pdet?
- g. ¿Considera usted que la implementación del PDET le ha aportado al fortalecimiento institucional del municipio de El Carmen de Bolívar?
- h. ¿Las restricciones ocasionadas por la pandemia del Covid – 19 ocasionaron retrasos en la implementación del PDET?

- i. Para efectos de evaluar y ajustar el PDET al nuevo contexto, ¿considera necesario la creación de una nueva metodología, si la experiencia de participación para la construcción del PDET funcionó positivamente en su inicio?
- j. ¿Considera que la implementación del PDET está cumpliendo el objetivo previsto en el Acuerdo de Paz?
- k. ¿Qué recomendaciones generales hace para mejorar la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar?

2. Estructura entrevista semiestructurada para autoridades anteriores y actuales del municipio de El Carmen de Bolívar.

- a. ¿Cuál fue o ha sido su rol en el proceso de formulación e implementación del Programa

de Desarrollo con enfoque territorial en el municipio de El Carmen de Bolívar?

- b. ¿Cómo describe su relacionamiento con los actores comunitarios durante este proceso?
- c. ¿Cómo fue su relación con otros actores institucionales como la gobernación de Bolívar y la Agencia de Renovación del Territorio durante este proceso?
- d. ¿Considera usted que la implementación del PDET le ha aportado al fortalecimiento institucional del municipio de El Carmen de Bolívar?
- e. ¿Creen ustedes que las restricciones impuestas con la llegada de la pandemia del Covid – 19, afectaron o no la implementación del PDET?
- f. ¿Cuál es el saldo pedagógico que este proceso deja para la administración y gestión pública en el municipio de El Carmen de Bolívar?
- g. ¿Cómo considera que ha sido el aporte de la administración “El Carmen de Bolívar, más ciudad”, a la implementación del PDET en la ruralidad del municipio?
- h. ¿Desde su percepción, como estaba el municipio hace tres años y como está ahora en materia de desarrollo?
- i. ¿Cuáles considera son las oportunidades, limitaciones y retos para la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar?
- j. ¿Cómo evalúa el rol de la Agencia de Renovación del Territorio en este proceso?

3. Estructura encuesta aplicada

Medición sobre el grado de percepción ciudadana y el nivel de conocimiento sobre Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, y su aporte al cierre de brechas económicas y sociales entre la zona urbana y zona rural del municipio de El Carmen de Bolívar.

Este formulario se aplicará a una muestra de personas, habitantes del municipio de El Carmen de Bolívar, para medir:

1. Conocimiento general sobre el Acuerdo de Paz; la Reforma Rural Integral - RRI -; y Los Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET.
2. Conocer la percepción ciudadana sobre el grado de implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar y su aporte al desarrollo territorial
3. Conocer la percepción ciudadana sobre el aporte institucional que realiza la Administración Municipal, la Gobernación del Departamento y la Agencia de Renovación del Territorio para la implementación del PDET.

Orientaciones generales:

- Para mantener la confidencialidad de los datos suministrados, agradecemos no circular la encuesta a personas diferentes a las que le ha llegado de manera directa a través de su correo electrónico o mensaje de WhatsApp.
- Los nombres de las personas que respondan esta encuesta no serán utilizados en el texto del documento final y solo haremos mención al grupo o sector en el que desarrollan sus actividades diarias.
- Al diligenciar este documento, usted, en calidad de persona encuestada (o), manifiesta que ha sido informada (o) sobre el alcance y limitaciones del presente ejercicio de investigación y que en tal sentido le han explicado sus características y objetivos, y que sus fines son estrictamente académicos y no tendrá ánimo de lucro
- Que acepta voluntariamente la realización de la totalidad de este ejercicio investigativo a través de la aplicación de esta encuesta y autoriza la utilización de la información suministrada en el documento final de la investigación.
- Tomando en cuenta todo lo anterior, expresa inequívocamente su consentimiento informado para que Clara Ines Romero Vergara, en calidad de estudiante egresada no graduada de la Maestría en Administración Pública, use la información entregada en el

marco de la investigación realizada, en los términos de manejo de datos personales que autorice en el apartado anterior.

- Adicionalmente declaro que la información entregada es veraz y la entrego exclusivamente con el fin de contribuir al proceso investigativo “Balance del proceso de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET – y su aporte al desarrollo territorial del municipio de El Carmen de Bolívar, en Los Montes de María.
- Todo lo anterior se enmarca en la Propuesta de Fundamentos ético-jurídicos para procesos investigativos que se adelanten en la Escuela Superior de Administración Pública, con el objetivo primordial promover una ética del cuidado orientada a que la Escuela fundamente y promueva un enfoque de investigación sin daño.
- La investigación se realiza como parte del proceso para obtener el título como Magister en Administración Pública, de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

clarainesromero@gmail.com [Cambiar de cuenta](#)

No compartido

Nombre y apellidos

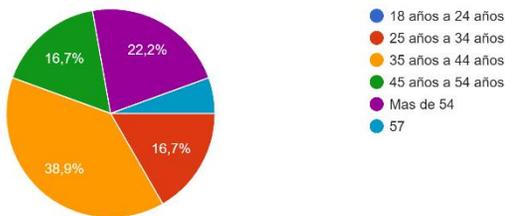
Tu respuesta

Rango de edad

- 18 años a 24 años
- 25 años a 34 años
- 35 años a 44 años
- 45 años a 54 años
- Mas de 54

Otro:

Rango de edad
18 respuestas



¿Vive usted en el municipio de El Carmen de Bolívar?

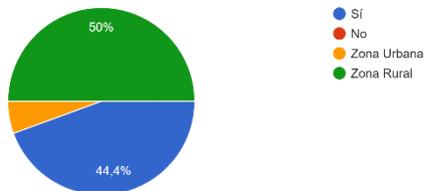
Sí

No

Zona Urbana

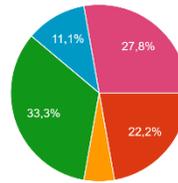
Zona Rural

¿Vive usted en el municipio de El Carmen de Bolívar?
18 respuestas



Ocupación
 Comerciante
 Docente
 Agricultor / campesino
 Empleado
 Informal
 Ama de Casa
 Líder comunitario
 Otra: _____

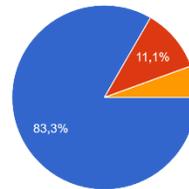
Ocupación
 18 respuestas



- Comerciante
- Docente
- Agricultor / campesino
- Empleado
- Informal
- Ama de Casa
- Líder comunitario
- Otra: _____

¿Conoce usted que existe un Acuerdo de Paz vigente en nuestro país?
 Sí
 No
 Si su respuesta es sí, por favor responda la siguiente pregunta
 Otro:

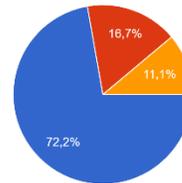
¿Conoce usted que existe un Acuerdo de Paz vigente en nuestro país?
 18 respuestas



- Sí
- No
- Si su respuesta es sí, por favor responda la siguiente pregunta

¿Conoce usted que existe un punto que habla sobre una Reforma Rural Integral - RRI?
 Sí
 No
 No sabe o no responde

¿Conoce usted que existe un punto que habla sobre una Reforma Rural Integral - RRI?
 18 respuestas



- Sí
- No
- No sabe o no responde

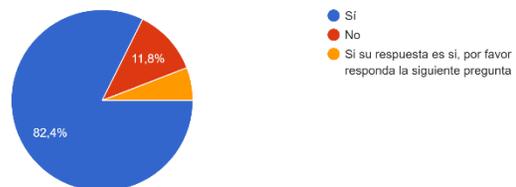
¿Sabe usted en que consiste la RRI?

- No
- Si
- Reforma Rural Integral
- Sí
- Si, es la transformación que permitirá mejorar la condición socioeconómica de los campesinos desde un enfoque diferencial.

- En entregarle tierra a los campesinos brindándole todas las garantías para la explotación de está, y para su desarrollo y mejoramiento de calidad de vida
- Ayudar y mejor el fortalecimiento de las zonas rurales
- En la responsabilidad en la investigación y la innovación y la socialización en los diferentes grupos de interés
- Es la base de la Reformación estructural del campo
- se basa en seis principios: educación científica, igualdad de género, acceso abierto, gobernanza, ética y participación ciudadana.
- Proceso mediante el cual el gobierno nacional reactivará el campo dándole al campesino tierras productivas, proyectos productivos, vías en buen estado, comercialización y transformación de productos agropecuarios, educación superior. Etc.
- Es la renovación Rural Integral
- Es donde estamos las mujeres incluidas, dentro del punto 1 de acuerdos de la Habana. Estamos las mujeres en el tema de acceso a la tierra como mujeres rurales, a proyectos productivos y a las agendas políticas de estados y al derecho a la participación ciudadana
- No

¿Conoce usted que es el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET?
Elige

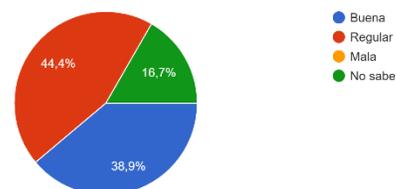
¿Conoce usted que es el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET?
17 respuestas



¿Conoce usted si en el Plan de Desarrollo 2020 - 2023 "El Carmen de Bolivar mas ciudad" se incluyeron iniciativas del PDET?

Sí
No
No sabe

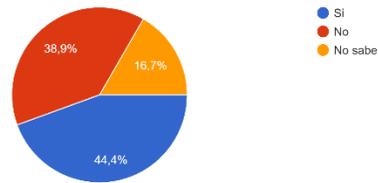
¿Cómo evalúa la gestión y acompañamiento de la Agencia de Renovación del Territorio en este proceso?
18 respuestas



¿Considera que la actual administración está comprometida con la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar?

- Si
- No
- No sabe
- Otro:

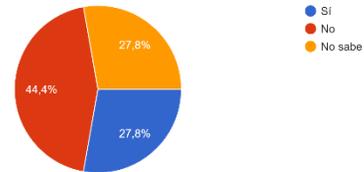
¿Considera que la actual administración está comprometida con la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar?
18 respuestas



¿Considera que la administración departamental de Bolívar 2020- 2023, se ha involucrado activamente en la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar?

- Sí
- No
- No sabe

¿Considera que la administración departamental de Bolívar 2020- 2023, se ha involucrado activamente en la implementación del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar?
18 respuestas



¿Cómo considera que ha sido la implementación general del PDET en el municipio?

- Buena
- Regular
- Mala
- Otra: _____

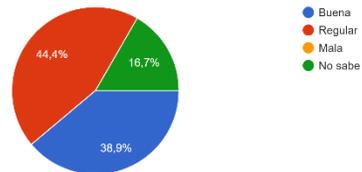
¿Cómo considera que ha sido la implementación general del PDET en el municipio?
18 respuestas



¿Cómo evalúa la gestión y acompañamiento de la Agencia de Renovación del Territorio en este proceso?

- Buena
- Regular
- Mala
- No sabe
- Otro:

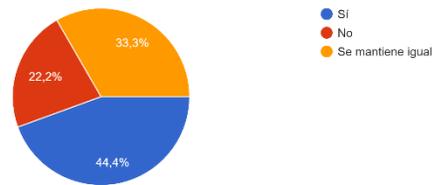
¿Cómo evalúa la gestión y acompañamiento de la Agencia de Renovación del Territorio en este proceso?
18 respuestas



¿Considera que el PDET fortaleció la participación comunitaria en el municipio de El Carmen de Bolívar?

Sí
No
Se mantiene igual

¿Considera que el PDET fortaleció la participación comunitaria en el municipio de El Carmen de Bolívar?
18 respuestas



¿Cree usted que el PDET puede aportar a la transformación integral del territorio?

Si su respuesta es sí, ¿diga cómo?

Si su respuesta es no, ¿diga por qué?

- Si, por medio de la implementación de obras a la comunidad
- No, de que vivo en el casco urbano no lo conozco hace falta mayor publicidad.
- Sí, porque a través de su implementación se promueve la economía campesina que es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo del campo
- La forma de que el PDET transforme realmente el territorio es que se implemente de manera participativa y concertada con la comunidad. Fue la comunidad quien diseño y propuso cada iniciativa de acuerdo con las problemáticas identificadas en el territorio es por este motivo que se hace indispensable una implementación dónde participe activamente con las comunidades que son las que finalmente damos fe si se implementa correctamente cada iniciativa PDET
- Si, pues de esta manera se logrará cerrar brechas de desigualdad, permitiendo que los campesinos de los municipios más vulnerables logren atención de calidad, inclusiva y equitativa por parte del gobierno.
- Si, es indudable que las comunidades rurales tienen las esperanzas puestas en estas iniciativas, mejorar las condiciones de acceso a vías rurales, a la salud, a la educación, vivienda, agua potable y otras más, generan transformación y desarrollo al municipio
- Si
- Si, realizando programas proyectos encaminados al fortalecimiento comunitario
- Implementando proyectos y dar cumplimiento a los ya en curso
- Si. transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural, proteger la riqueza pluriétnica y multicultural, promover la economía

campesina, .

- Si, porque en este programa las comunidades priorizaron las necesidades que más los afectan.
- Si, formulación de proyectos teniendo en cuenta las necesidades verdaderas que generen un cambio en la calidad de vida de la población rural.
- Si, pero reformando la estrategia de vinculación de la población rural en las tareas y compromisos para así pasar de las letras al hecho
- Ha habido acciones con daño
- Si, por qué hace parte de los compromisos del estado y que se encuentran dentro de los compromisos del proceso de paz
- Ampliando sus recursos ya que son limitados y específicos. Sería bueno que sus recursos fueran flexibles y más recursos
- Si, existiendo una mejor articulación en la implementación de las acciones concertadas para cada territorio.
- No conozco el programa