



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

**Políticas Públicas con enfoque territorial: Análisis de la
participación de actores clave en la formulación de los Planes de
Acción para la Transformación Regional en la subregión del Sur
de Bolívar y Yondó Antioquia en los años 2017- 2018**

Autor

Pedro Libardo Blanco Correa

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Políticas

Públicas



Políticas Públicas con enfoque territorial: Análisis de la participación de actores clave en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional en la subregión del Sur de Bolívar y Yondó Antioquia en los años 2017- 2018

Pedro Libardo Blanco Correa

Trabajo de investigación presentado como requisito

para optar al título de:

Magíster en Políticas Públicas

Directora

Marcela Valencia Toro

Politóloga, especialista en Políticas Públicas, Magister en Desarrollo Rural

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Políticas Públicas

Medellín, Colombia

2020

**Políticas Públicas con enfoque territorial: Análisis de la participación de actores clave
en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional en la
subregión del Sur de Bolívar y Yondó Antioquia en los años 2017- 2018***

Pedro Libardo Blanco Correa**

**Directora
Marcela Valencia Toro*****

*Artículo de investigación para optar al título de Magíster en Políticas Públicas, de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia.

**Filósofo de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Dirección electrónica pedro.blancoc@udea.edu.co

*** Politóloga, especialista en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana y Candidata a Doctora en estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Dirección electrónica marcevalen@gmail.com

Resumen.

El acuerdo de paz abrió una ventana de oportunidades para solucionar las problemáticas sociales generadas por décadas de violencia y abandono estatal. Las políticas públicas que surgen de este pacto deben contener un enfoque territorial efectivo que den solución a los problemas de las comunidades más afectadas por el conflicto. El presente artículo analiza la participación de actores clave dentro de la formulación del Plan de Acción para la Transformación Regional en la sub región del Sur de Bolívar y Yondó Antioquia entre los años 2017-2018. Se realizó una investigación cualitativa, utilizando la estrategia de estudio de caso y la técnica de la entrevista semiestructurada. Los resultados permitieron conocer: Primero, el proceso y resultados de la formulación de los PATR, por tanto, se evidenciaron las características generales y niveles de participación. Segundo, se identificaron las líneas problemáticas que se generaron en la participación de los actores clave en el PATR, así como los factores que facilitaron su desarrollo. Tercero, se analizó la percepción de los actores clave sobre la formulación de los PATR, a partir del resultado de la codificación de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo. Por último, se estableció una serie de recomendaciones en clave de política pública que son importantes tanto en la formulación como en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Estos resultados indican que es necesario integrar a la sociedad civil dentro del ciclo de las políticas públicas para poder construir una paz territorial, estable y duradera.

Palabras clave: Políticas públicas, Participación Ciudadana, Enfoque territorial, Acuerdo de Paz.

Summary

The peace agreement opened a big opportunity to solve the social issues generated by decades of violence and social abandonment. The public policy that come up from this agreement should contain an effective territorial approach that brings solutions to the problems of the most affected communities by the conflict. This article analyzes the participation of key protagonists in the formulation of the action plan for Regional Transformation in the southern region of Sur de Bolívar and Yondó Antioquia between the years 2017-2018. A qualitative investigation was realized using the case study strategy and a semi-structured interview technique. The results allowed to know this: First, the process and the results of the PATR formulation, so that, the general characteristics and the levels of participation were demonstrated. Second, the problematic lines generated by the participation of the key actors were identified as well as the factors that facilitated its development. Third the perception of the key actors on the formulation of the PATR was analyzed based on the result of the coding of the interviews carried out in the work field. Finally, a series of recommendations were established in terms of public policy that are important both in the formulation and in the implementation of the Territorial Approach Development Programs. These results indicate that it is necessary to integrate the civil society inside the public policies process to build a stable, long-lasting territorial peace.

Key words: Public policy, Citizen participation, Territorial approach, Peace agreement

Contenido

1. Introducción	6
2. Marco Teórico: de la sociedad civil a la participación ciudadana	10
3. El territorio: Contexto de la investigación	21
4. Metodología.....	25
5. Presentación de los resultados	30
6. Análisis de resultados	46
7. Recomendaciones de política pública.....	50
8. Limitaciones y futuras líneas de investigación.	53
9. Conclusiones.....	57
10. Referencias.....	60
11. Anexo.....	67

1. Introducción

Luego de más de cinco décadas de conflicto social y armado, el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmaron en noviembre del 2016 el *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (AF). Este diálogo político, por un lado, disminuyó los niveles históricos de violencia que ha dejado más de 8.8 millones de víctimas, además de segar la vida de 220 mil personas, en su mayoría civiles (Suarez, 2013). Y por el otro, abre una ventana de oportunidades para construir de manera efectiva la reconciliación y el desarrollo integral de los territorios afectados por el conflicto (Fergusson, Hiller, Ibáñez, y Moya, 2018). Por ello, la participación ciudadana en la planeación, ejecución y seguimiento efectivo de lo acordado, debe ser garantía de transparencia que consolide una paz completa, estable, duradera y con enfoque territorial.

La participación de actores territoriales es un elemento transversal dentro del Acuerdo de Paz. En el punto uno, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)* referido al sector rural, se pretende contribuir a la transformación estructural del campo para lograr en primera medida, cerrar las brechas entre lo rural y lo urbano frente a las condiciones de desigualdad social y económica de la población; así mismo, integrar las diferentes regiones apartadas de las lógicas del desarrollo social, con el fin de superar situaciones socialmente relevantes (Vargas, 1999), como el bajo acceso a la tierra, la alta informalidad en uso y tenencia de la misma, y principalmente para esta investigación, la baja participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las políticas públicas implementadas en el medio rural. Dar solución a estos problemas requiere no sólo de la acción afectiva y eficaz del Estado colombiano, sino de la participación activa de todos los actores sociales para poder

construir lo que se ha denominado “paz territorial” (Jaramillo, 2014; Velasquez y Gonzales, 2003).

Tres pilares son los ejes centrales de la RRI para implementar el enfoque territorial: el acceso y uso de la tierra, los planes nacionales para la reforma rural integral y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos últimos, son instrumentos de planeación y reconciliación social que tienen como objetivo gestionar, planificar las diferentes acciones y plantear un marco normativo e institucional para que los habitantes de los territorios y demás actores, construyan procesos participativos de manera dialogadas y que genere efectivas respuestas a sus problemáticas sociales, económicas y políticas (Presidencia de la República y FARC-EP, 2016).

A partir de lo anterior, el marco normativo y fiscal de los PDET está integrado por el decreto Ley 893 de 2017, que sigue las orientaciones del Acto Legislativo 01 de 2016 donde se establecen los instrumentos jurídicos para: “(...) facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Acto Legislativo 01, 2017, art. 1). La participación activa de las comunidades y de las entidades territoriales dentro del proceso de toma de decisiones de los PDET es la base fundamental para un eficaz cumplimiento de lo acordado. Para esto, el alto comisionado de paz y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) desarrollaron una serie de mecanismos y niveles de participación; este dispositivo de planeación, busca definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales contenidos en el AF¹.

De esta manera, asegurar que las comunidades participen en la ejecución de obras, mantenimiento y monitoreo de las diferentes acciones (planes, programas, proyectos) restaurativas, que tiene como fin impulsar la asociatividad solidaria y robustecer la

¹ a) Infraestructura y adecuación de tierras b) Desarrollo social: Salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza c) Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa d) Sistema para la garantía progresiva del derecho a alimentación, de acuerdo a las necesidades territoriales.

governabilidad local, elementos centrales dentro del fortalecimiento del sistema democrático y de las políticas públicas.

La ART entidad estatal encargada de implementar los PDET en el país, diseñó una metodología participativa para que las comunidades construyan conjuntamente un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) teniendo en cuenta tres niveles territoriales: sub-municipal o veredal, municipal y sub-regional. Se priorizaron 11 mil veredas en los 170 municipios pertenecientes a 16 subregiones del país. El estudio de caso, objeto de investigación de este artículo, se formuló en los años 2017- 2018 en la subregión sur del departamento de Bolívar conformado por los municipios de Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití y Yondó (Antioquia). Las comunidades rurales, organizaciones sociales, entidades municipales, sector privado, jóvenes, mujeres y comunidades eclesíásticas desde un enfoque territorial y de género, formularon un diagnóstico participativo donde los objetivos² dieran origen al primer Plan de Acción para la Transformación Regional de la sub región del sur de Bolívar y Yondó en Antioquia.

El objetivo central de este estudio es analizar y generar recomendaciones de política pública frente a la participación de actores clave territoriales en el proceso de formulación del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), a partir de la sistematización de la experiencia de caso de la sub región de sur de Bolívar y Yondó en los años 2017 - 2018. Esto con el fin de fortalecer la participación efectiva de los diversos actores territoriales dentro del ciclo de vida de políticas públicas para la reforma rural integral.

Para el estudio se trazaron tres objetivos específicos: el primero, describir el proceso de formulación del PATR, haciendo énfasis en la participación de los actores territoriales clave en la subregión del sur de Bolívar y Yondó. El segundo, es identificar las líneas

² El primero objetivo, buscó identificar las características productivas, ambientales, culturales y socio históricas de los territorios. El segundo, se proyectaron 8 pilares de acción que condujeron a formular “Pactos comunitarios estratégicos”, estos contaron con la participación de 6.617 ciudadanos en la formulación de 7 pactos comunitarios para la transformación comunal y siete pactos municipales.

problemáticas que se generan frente a la participación de los actores en el desarrollo de los Planes de Acción para la Transformación Regional. El tercero y último, caracterizar la participación de los actores territoriales en el proceso de formulación del PATR entre los años 2017- 2018.

Los anteriores objetivos se enmarcan dentro del paradigma constructivista, apoyado en un marco metodológico cualitativo, con un enfoque descriptivo. Los instrumentos utilizados para este estudio fueron las entrevistas semiestructuradas y el análisis documental. Lo anterior, permitió un primer acercamiento del investigador a las complejidades sociales de los territorios afectados, con el fin de responder a preguntas como ¿Cuál ha sido la incidencia de la participación de actores territoriales clave dentro de la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en el Sur de Bolívar y Yondó Antioquia para los años 2017-2018?

Por su parte, la hipótesis inicial plantea que la participación ciudadana dentro de las políticas públicas genera un mejor equilibrio en la gestión estatal, la cual favorece a sectores sociales generalmente excluidos de las instancias tomadoras de decisiones en la gestión pública (Roth, 2010). Además, facilita el diálogo entre los diversos actores de forma horizontal, aumenta la coordinación de las acciones y la efectividad de las mismas. Es decir, “(...) aumenta la capacidad de las instituciones públicas de responder a las necesidades sociales” (Velásquez, 2003, p. 20).

Este artículo tiene una estructura que comprende; en primer lugar, una revisión y discusión sobre la literatura académica donde se aborda el concepto de participación ciudadana y su incidencia en las políticas públicas en el territorio para la toma de decisiones; en segundo lugar, se describe el estudio de caso, donde la metodología participativa da cuenta del enfoque cualitativo y las herramientas como las entrevistas semiestructuradas y el análisis respectivo a los resultados, por medio del software NVIVO, proporcionaron rigurosidad al

proceso de investigación. A partir de este análisis, se formularon los resultados obtenidos en el transcurso de la investigación. Por último, se presentan algunas recomendaciones en clave de políticas públicas sobre hallazgos encontrados y las conclusiones finales.

2. Marco Teórico: de la sociedad civil³ a la participación ciudadana

Tras el inicio del siglo XXI, los regímenes democráticos han visto el surgimiento de la Sociedad Civil como nuevo actor en la toma de decisiones de carácter público. La hegemonía del Estado y del mercado como formuladores y reguladores de la acción pública encuentra en la sociedad civil un nuevo dispositivo en hechura y toma de decisión de las políticas públicas. Las tensiones creadas dentro de la triada Estado-Mercado-Sociedad Civil hace urgente el fortalecimiento y definición del rol que tiene la participación en la acción pública, tanto de los actores, así como de los mecanismos de participación, la incidencia de éstos dentro del andamiaje teórico y el ciclo las políticas públicas. (Valencia, 2012; Vargas, 1999)

La participación ciudadana es un pilar central dentro de los sistemas políticos democráticos, en ella convergen las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, y éstas a su vez, se materializan por medio de políticas públicas. Por lo tanto, la participación ciudadana está asociada al proceso que resulta de la acción e interacción de grupos y personas; con fines y metas definidas, dentro de las relaciones sociales y luchas de poder presentes en países con un sistema político como el colombiano (Holguín, 2013).

Este concepto de participación ciudadana tiene su auge en Colombia a partir de la década de los noventas. La Ley 134 de 1991, introdujo las concepciones de democracia representativa y participativa, además de definir inicialmente dos esferas para su interacción: la esfera política y la administrativa. Dentro de éstas, el papel activo de la sociedad civil debe

³ Se entiende por sociedad civil el conjunto de organizaciones, donde se encuentran la familia y las asociaciones comunitarias, las ONG, universidades, los grupos de interés, de presión. (Angulo, 2005, p. 18)

ser garantía para la preservación de la democracia participativa y ser eje fundamental dentro del Estado social de derecho (Velásquez & Gonzales, 2003).

Según Cano (2008) y Cunill (1997), la discusión sobre la participación ciudadana debe llevar a que los diferentes actores sociales interpreten el contexto donde se desarrolla su participación y los niveles en los cuales interactúa, con el fin de hacerla eficaz y poder asegurar que la acción decidida de los ciudadanos logre identificar, formular e implementar soluciones efectivas a determinadas problemáticas dentro de un momento y territorio determinado.

Siguiendo el planteamiento anterior, cabe preguntarse por qué es importante la participación ciudadana dentro de las políticas públicas. Una primera respuesta resulta de la articulación entre eficacia y eficiencia de la acción pública, porque a través de ésta genera encuentros de voluntades diversas y posibilita consensos entre las heterogéneas concepciones de los actores sobre la mejor forma de orientar soluciones a los conflictos sociales. De esta manera, se genera una mejor coordinación entre los actores estatales y la sociedad civil, brindando con ello una asertiva decisión para afrontar una situación problemática. Lo anterior, debe ir acompañado según Velásquez y Gonzales (2003), de una voluntad política real de los gobiernos nacionales y locales, generando dinamismo, propiciando canales y acciones efectivas donde la vinculación ciudadana a la arena política mejora la acción gubernamental y el buen vivir de las y los ciudadanos. Por lo tanto, “La participación puede asumir un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos locales” (Velasquez y Gonzales, 2003, p. 20).

Lo planteado anteriormente, genera inquietudes en torno a la participación efectiva de la sociedad civil, pero, ¿Qué mecanismos y espacios están presentes dentro del proceso de

participación ciudadana en Colombia? Tres escenarios institucionales⁴ pretenden dilucidar esta respuesta.

La tabla uno, identifica de manera general algunas entidades estatales que regularon, según fuere el caso, los diferentes instrumentos para hacer más eficiente la participación ciudadana dentro del desarrollo de la acción pública.

Tabla 1. Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia

Categoría	Instituciones	Insumos
Participación Ciudadana en Colombia	Constitución Política de Colombia (1991).	Fortalecimiento de la participación: Artículos 2, 23,38,40 41, 103 al 107, 270, 311, 318, 339 al 344.
	Congreso de la República de Colombia	Ley 131 de 1994 Ley 134 de 1994 Ley orgánica del Plan de Desarrollo 152 de 1994 Ley de Ordenamiento Territorial 388 del 97 ley estatutaria 1757 del 2015
	Corte Constitucional Colombiana	Sentencia T-059/95 Sentencia C-103/96 Sentencia C-891/02 Sentencia C-292/03 Sentencia C-041/04 Sentencia C-150/15 Sentencia T-369/18
	Consejo Nacional de Política Económica y Social	(3654 del 2010) Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva de los ciudadanos. (3661 del 2010) Política nacional para fortalecimiento de los organismos de acción comunal.

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, los anteriores insumos de política congregan, según Cogollos y Ramírez (2007) como se citó en (Hurtado y Cuesta, 2017), tres categorías de análisis que servirán de referencia en este artículo. El primero de ellos, aborda los mecanismos relacionados con la información, dentro de estos se encuentra la consulta previa, la audiencia pública y el derecho de petición, los cuales pretenden dotar a la ciudadanía de la información necesaria para la toma de decisión. El segundo, hace referencia a los mecanismos para ejercer control como lo

⁴ Siguiendo a Vargas (1995) se entiende por instituciones los “hábitos de pensamiento, las reglas legislativas, los comportamientos y convenciones que determinan los actos de los individuos y de las empresas, de las administraciones y de los grupos sociales” (p.38).

son: las acciones populares y de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, la denuncia, la queja, la acción pública de inconstitucionalidad, y la acción pública de nulidad (Hurtado y Hinestroza., 2017). El tercero, corresponde a las acciones judiciales y mecanismos para la toma de decisiones de carácter consultivo. Por ejemplo, el artículo 103 que formalizó una serie de dispositivos para el ejercicio de la soberanía: “ el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” (Const., 1991, art 103).

Si bien los anteriores elementos son primordiales para entender la participación de una forma holística, este trabajo investigativo centra su atención en los siguientes niveles de participación para la toma de decisiones. En primer lugar, el nivel decisional, éste posibilita cambios o reformas dentro del procesos de política, por medio de la intervención activa de los diferentes actores que pretendan dar solución a un problema social relevante. En segundo lugar, el nivel de control que va más allá de la participación consultiva, integra el seguimiento y monitoreo a las decisiones que se toman en todo el proceso de la acción gubernamental y fuera de ella. En tercer lugar, el nivel donde se ponen en juego lo logrado y materializado los niveles anteriores, así como la tarea de asumir la responsabilidad frente a tipo la gestión y las acciones a implementar. Al respecto, Holguín (2013) señala que las conjunciones de estos niveles configuran un nivel asociativo, donde los individuos: “Poseen una serie de aptitudes y capacidades que les permite asumir responsabilidades sustantivas en pro de mejorar condiciones que se dan en la dinámica colectiva de la vida social” (Holguín, 2013, p.181).

Tras casi tres décadas de formulada la Constitución Política y ampliada la gama de mecanismos de participación, algunos resultados no son alentadores. En este sentido Uribe (2003) considera que se generaron tres antinomías que han imposibilitado una incidencia real de la ciudadanía en la toma de decisiones: en primer lugar, las causas estructurales que dieron

origen al conflicto, no fueron resueltas. La exclusión de otros actores políticos y sociales ajenos al bipartidismo conservador y liberal no contribuyó al fortalecimiento real de la participación ciudadana. Por el contrario, la continuidad de la guerra y los procesos de centralismo serían los causantes de la antinomia de la participación contra el conflicto armado. En segundo lugar, la democracia representativa no generó nuevos elementos de cohesión social que dinamizaran una incidencia real de la ciudadana en las decisiones públicas, generando consigo una ciudadanía políticamente instrumentalizada. Se desdibujó parcialmente el papel de la democracia representativa convirtiéndose en su mayoría en nichos burocráticos y clientelistas (Lopez, 2010). En tercer lugar, una antinomia de orden retórico, el lenguaje utilizado por los políticos de corte neoliberal más cercanos a las necesidades e intereses del mercado y distante de los problemas sociales y colectivos. Esto originó que se cooptaran algunas entidades administrativas donde los mecanismos de participación se distanciaron de los valores democráticos (Uribe, 2008, p. 206). Como resultado de esto, otros actores sociales y políticos, no ocuparon los mecanismos y espacios de participación creados en la carta magna, generando consigo, una desconfianza generalizada sobre la afectividad de estos dispositivos lo que originó una despolitización de la ciudadanía en torno a las problemáticas socialmente relevantes, los instrumentos y acciones para su intervención y posible solución.

En conclusión, fortalecer las entidades e instituciones (normas, leyes, acuerdos) desde un enfoque participativo, junto a mecanismos efectivos y decisorios debe ser un reto tanto para el Estado colombiano como para diversos actores dentro de la Sociedad Civil. Lo que se pretende entonces es superar el paradigma consultivo y lograr dinamizar una participación asociativa, además de generar nuevos compromisos y arreglos institucionales. La articulación

de éstos generará una real incidencia⁵ en la decisiones y acciones públicas por parte de la mayoría de los actores involucrados en dar solución efectiva de las problemáticas socialmente relevantes en términos de fines, medios y contenido (Cano, 2008, p.156).

2.1 Participación ciudadana en las políticas públicas

Antes de analizar cómo la participación ciudadana tiene una relación tanto para las políticas públicas como en la acción y planeación territorial, es preciso señalar, lo que se entiende por políticas públicas. Siguiendo a Roth (2018) estas son:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2018, p. 36).

Ahora bien, planteada la definición guía el interés se desplaza a entender cuál es la incidencia⁶ que tiene la participación ciudadana dentro del andamiaje teórico de las políticas públicas. Según Holguín (2013), la participación ciudadana posibilita ejercer un control social a la gestión administrativa y gubernamental, ya que reconoce los intereses y objetivos que tienen los actores para ser incluido dentro de la agenda pública.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2011), entiende que la participación ciudadana en las políticas públicas permite que los ciudadanos identifiquen y definan cuáles son las problemáticas que desean superar y a través de qué instrumento realizarlo, qué tipo de vida se quiere construir y cómo valorar (en el tiempo, recursos y lugares) estas decisiones para que realmente sean efectivas. Lo anterior, lleva a entender las políticas públicas como un elemento central dentro del sistema democrático, donde la

⁵ Según Tapia y otros (2010) se entiende incidencia como: “actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas” (p. 13).

⁶ Para las políticas públicas la incidencia consiste en una serie de actividades de tipo confrontativas y cooperativas donde interactúan de forma similar el gobierno y otras instituciones de carácter público (Tapia et al., 2010, p. 13)

participación ciudadana legitima las acciones gubernamentales. En esa medida: “La participación ciudadana en las políticas públicas es un medio para empoderar a grupos y comunidades para negociar con las instituciones públicas, influir en la agenda política y controlar a discrecionalidad gubernamental” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011, p. 9).

Como se evidenció anteriormente, la participación ciudadana alberga niveles y mecanismos para su actuar. En consecuencia, es crucial identificar y definir qué tipología e instrumentos de participación están presentes dentro del discurso sobre las políticas públicas. Según Recabarren (2005) (como se citó en Holguín, 2013), existen cuatro niveles que permiten operar la participación ciudadana dentro de las políticas públicas: el primero, es la participación instrumental, aquella que está definida únicamente por la oferta institucional como beneficiario o no de la política pública. El segundo, es la participación consultiva, que integra elementos que emergen de la acción integrada entre población y autoridades. Un ejemplo de ello, son las consultas populares y cabildos, donde está presente una relación activa de los actores dentro del ejercicio de la acción política.

El tercero, entiende la participación ciudadana como habilitación social y empoderamiento; este tipo de participación centra su interés en que los ciudadanos adquieran habilidades (Río, 2014) que puedan fortalecer y desarrollar espacios organizativos de forma integrada y colectiva, de esta manera proyectar políticas que inciden en las agendas sociales y gubernamentales, dos ejemplos de estas características son las asociaciones públicas-privadas⁷ y los presupuestos participativos⁸. Según Kim y Schachter (2013), los presupuestos

⁷ Cuando se habla de alianzas o asociaciones público-privadas estas se deben entender, siguiendo Díaz (2017) como “acuerdos contractuales a largo plazo, tienen como sujetos intervinientes una entidad pública y a un socio del sector privado y como principal objetivo la producción o prestación de bienes y servicios de infraestructura y de servicios públicos” (Orrego, 2017, p. 6)

⁸ Se entiende presupuestos participativos como una de las metodologías que “promueve nuevos canales de relación entre los Estados locales y la sociedad...[.] donde la decisión de la población la determinación de cuáles son las prioridades, dónde y cuándo realizar las inversiones y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno, por intermedio de un proceso de debates y consultas (Pagani, 2008, p. 6)

participativos son un proceso de toma de decisiones a través del cual los ciudadanos deliberan y negocian sobre la distribución de los recursos públicos, como mecanismo para ayudar a los administradores a obtener aportes sobre los deseos de los ciudadanos y así mejorar la información para la toma de decisiones por parte de las diferentes organizaciones. Dos de las estrategias recomendadas son gobiernos por consejos gerenciales (Liao y Zhang, 2012), y la participación a través foros deliberativos donde los ciudadanos definen tanto el alcance de su participación como el grado de profesionalización de los participantes, con el objetivo de mejorar su nivel organizacional y de información para responder efectivamente las demandas ciudadanas dentro de los gobiernos locales.

El cuarto nivel, aborda la participación gestionaría, esta considera a los beneficiarios como formuladores y planeadores de manera directa en los asuntos públicos y sociales dentro del ciclo de vida de la política, con ello, “construir decisiones participativas entre los diversos actores presentes en la arena de política” (Recabarren, 2005, como se citó en Holguín, 2013, p. 185). La importancia de estos niveles de participación dentro de las políticas públicas es fundamental porque ayuda a fortalecer la incidencia de los actores territoriales en los distintos arreglos institucionales. Permitiendo con ello, convertirse en un dispositivo que transforme el espacio estatal unidireccional en un espacio participativo, para que de esa forma puedan ascender de un proceso representativo a uno colaborativo, ir desde un nivel informativo a esferas de decisión y gestión, con la finalidad de que distintos actores asuman responsabilidades “reales” y efectivas en beneficio de los territorios más afectados y excluidos en la toma de decisiones pertinentes al desarrollo territorial.

2.2 La participación ciudadana en el “ciclo” de las políticas públicas

El proceso clásico (*policy cycle*) de las políticas públicas plantea cuatro momentos: la agenda política, la formulación y promulgación, la implementación y el monitoreo y

seguimiento (Valencia, 2012, p. 479). Para esta investigación se analizará parcialmente la formulación en cuanto es la fase del estudio de caso. Por lo tanto, es necesario aclarar que la participación ciudadana:

Por sí sola, no tienen autoridad para tomar decisiones de política pública, pues esto es facultad exclusiva de las autoridades de gobierno. Sin embargo, puede proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas. (Tapia, Campillo, Cruickshank, & Morales, 2010, p. 13)

Para estudiar la formulación es fundamental analizar la participación de la Sociedad Civil, pues desempeña varias acciones que vale la pena considerar. En primera medida, ser veedor dentro de la elaboración de la política pública y presionar para que al interior del proceso se contemple los intereses e insumos (planes, programas, proyectos) que den solución a las problemáticas posicionadas en la agenda gubernamental y política. Igualmente, realizar un monitoreo a las diferentes entidades encargadas de suscribir las condiciones institucionales y fiscales dentro de la implementación y evaluación; asimismo establecer coaliciones, realizar sugerencias, hacer recomendaciones y crear canales que puedan robustecer no sólo el apoyo político, sino promover la incidencia dentro del ejercicio de gobernar y la planeación territorial (Valencia, 2012, p. 482).

A continuación, se presentarán una serie de formas de participación ciudadana dentro del ciclo de formulación de las políticas públicas.

Tabla 2. *Formas de Participación de la sociedad civil en la agenda de Políticas Públicas*

Categoría	Ciclo	Formas de participación
		Facilitar las negociaciones entre los agentes del gobierno.
		Promover la innovación y difusión.
		Vigilar el marco normativo de la política pública.
		Monitorear si los recursos están usados adecuadamente (es decir,

Políticas públicas	Formulación	proponer mejores soluciones con menos recursos).
		Constatar el diseño y la capacidad institucional para implementar la política (que existan las instancias responsables de operar las acciones y que cuenten con capacidad y recursos suficientes).
		Proponer soluciones viables, que se puedan llevar a cabo y sean aceptables desde el punto de vista político. Por ejemplo, si no existe tecnología para enfrentar un problema o si toda la sociedad está en desacuerdo, entonces no puede cumplirse.
		Ponderar la viabilidad de la política y las externalidades que puede generar. Es decir, las posibles consecuencias negativas.

Fuente: Diseño propio basado en Valencia (2012).

2.3 Políticas públicas en el territorio

Dentro de la amplia gama de enfoques sobre las políticas públicas, este trabajo de investigación centra su atención en el denominado referencial de política pública (análisis cognitivo) donde se explora lo referido a las políticas públicas en el territorio (Jolly, 2005; Müller, 2010). La tesis del referencial de políticas públicas establece, según Jolly (2007) que la gobernabilidad:

(...) sólo es posible mediante políticas públicas híbridas, hijas del ‘matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad’, de la “sectorialidad”, que combina en proporción variable lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido, la “governancia” del territorio, esto es, una ‘dosificación’ compleja entre gobierno y gobernancia. (Jolly, 2007, p. 422).

Esta referencia integra algunos aspectos sobre la forma de ver las políticas públicas en el territorio que vale la pena señalar. Por un lado, los conceptos de sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas (Müller, 2010), y por el otro, los de gobernancia y

gobierno del territorio (Le Galés, 1995. Citado por Jolly, 2013). Según Müller (2010), la territorialidad de una política pública se describe cuando una situación hegemónica de la acción pública responde a una lógica de la cual se establece una dualidad dialéctica “centro-periferia”, en otras palabras, el sistema social se determina a partir de un territorio geográfico definido (región, departamento, municipio) como en las políticas públicas de descentralización.

Por otro lado, la postura sectorial habla de una lógica vertical. Esto implica que las facultades de gobierno solamente están determinadas por quien gobierna y los sectores que imperan en un determinado territorio, la importancia de definir claramente estos elementos permite plantear que “ (...) cada lógica de regulación de las políticas públicas le corresponde una manera de gobernar un territorio” (Jolly, 2013, p. 294).

Por su parte, Müller y Surel (1998), ven que la gobernancia es un modelo de gobernar, que no pasa por la acción de una elite administrativa, sino por “ (...) la puesta en marcha de coordinación multiniveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de actores públicos y privados para definir un espacio de sentido común” (Jolly, 2013, p. 295). Por último, es fundamental legitimar las decisiones para que los actores desarrollen un esquema de integración y campos de acción entre el Estado y el Mercado y la Sociedad Civil.

Otra noción que se pretende resaltar en este escrito es la referida al territorio. Para entender el territorios es necesario verlo como un espacio de gobernanza, donde alberga propiedades y espacios relacionales, en otras palabras es donde “ (..) desembocan todas las acciones, todas las pasiones, todos los poderes, todas las fuerzas, todas las debilidades, es donde la historia del hombre plenamente se realiza a partir de las manifestaciones de su existencia” (Mançano, 2013, p. 4). Tanto las relaciones sociales, como el sistema de acciones presente en la sociedad descritos en un momento histórico específico crean flujos, además de

un entramado de relaciones de poder que se construyen entre los actores sociales, políticos, económicos y culturales. Así, las formas sociales, naturales y el sistema de flujos existentes son reconfigurados de acuerdo a las necesidades y apuestas específicas tanto de los actores dominantes como de los actores periféricos.

Así, se entiende el territorio como:

(...) el espacio socialmente construido, en el cual sus habitantes se identifican y realizan la mayor parte de su vida social, económica y política. Un territorio es, sin duda, un espacio geográfico, pero es sobre todo el conjunto de relaciones sociales, la historia, las instituciones, la estructura productiva, la identidad y la diversidad cultural y étnica, que hacen que ese lugar sea diferente de otros lugares (Penagos, Barrera, Umaña, y Bustamante, 2016, p. 9).

Por tanto, el territorio no puede ser leído ni como un contenedor de objetos, ni como una construcción estática, pues éste expresa los horizontes de sentido y las luchas políticas entre las clases sociales y las posibilidades materiales reales que tienen para su realización. De esta forma, los ordenamientos territoriales dan cuenta tanto de los circuitos de cooperación, como de competición que se definen en un momento histórico específico.

3. El territorio: Contexto de la investigación

Como se enunció en la introducción de este artículo, el contexto espacial inicia con el punto 1.2.2 del acuerdo de paz sobre *Reforma Rural Integral* donde se establecen los criterios (ver tabla 4) de priorización para poder implementar con, mayor celeridad y recursos, los programas PDET en 170 municipios del país. El Decreto Ley 893 de 2017, define los criterios y variables para la selección de los municipios priorizados para implementar los programas de desarrollo con enfoque territorial. Son cuatro criterios a tener en cuenta de los cuales para el Sur de Bolívar y Yondó fueron priorizados siete municipios: Arenal, Cantagallo, Morales, Santa Rosa del Sur, San Pablo y Simití en el departamento de Bolívar y Yondó en el departamento de Antioquia. Estos territorios coinciden en sus problemáticas sociales que van desde el abandono estatal, las afectaciones del conflicto (Archila et al.,

2006; Fundación Ideas para la Paz, 2018), el ordenamiento minero y ambiental (Conrad, 2004), hasta el ordenamiento rural, económico y social (Viloria, 2009).

Tabla 3. Criterios y variables para la priorización de los municipios PDET

Criterio	Variable
Afectación del conflicto	Intensidad de la confrontación armada. Victimización: Homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada y asesinato de sindicalistas, autoridades locales, periodista y reclamante de tierra.
Cultivo de Uso ilícito y otras economías ilegítimas	Hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad. Explotación ilegal de minerales y contrabando.
Niveles de pobreza	Índice de pobreza multidimensional.
Debilidad institucional	Esfuerzo integral de cierre de brechas construida por el DNP

Fuente: Elaboración propia a partir del decreto 893 de 2017⁹

En la subregión del Sur de Bolívar y Yondó (Ver ilustración 1), las estadísticas que se presentan a continuación ilustran las dinámicas sociales subregionales. Esta subregión en su conjunto cuenta con una población de 163.475 personas, de las cuales 86.585 (51.6%) habitan las cabeceras municipales y en la zona rural 76.890 (47%), de este el 51,6% son hombres y el 48,4% mujeres. Los seis municipios de Bolívar pertenecen a la sexta categoría y Yondó en la quinta dentro de las entidades territoriales. Según el (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018) el índice de pobreza multidimensional en la subregión es de 34,6%; además, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es de 50,4, lo que implica una precariedad del hábitat de la subregión, siendo el NBI urbano de 54.5% y rural de 77%. La cobertura en educación media cuenta un promedio

⁹ No se dieron ponderaciones diferentes a los criterios y variables, todas tienen el mismo peso. Se utilizó el método de clasificación de cortes naturales, donde se identificaron los municipios con mayor afectación para cada criterio y en su conjunto, como resultado de esto se agruparon en subregiones, se tuvo en cuenta las diversas dinámicas del conflicto, la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo y el modelo de nodos de desarrollo del DNP. Algunos municipios fueron incluidos por continuidad geográfica con el fin de no dejar espacios vacíos en las subregiones

de 17%, de otra parte, el 48,6% de la población está afiliada al régimen de la salud, pero el 92% pertenece al régimen subsidiado, la densidad promedio entre habitantes es de 17,4 km² (Agencia de renovación del territorio, 2018).

La economía en la subregión se caracteriza por explotación de minas y canteras con el 49,5% del PIB total. Se destaca la explotación petrolera en Yondó y Canta Gallo, vecina de municipios como Barrancabermeja. También es notorio el crecimiento de economías ilegales como extracción del oro y la cadena de producción de cocaína. El Río Magdalena es una de sus fuentes de movilidad comercial. Limita geográficamente con los departamentos de Santander, Antioquía y Cesar. Ligado a esto, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) reconoce entre 1985 y 2018, 136.513 hechos victimizantes en los siete municipios, y el 70% de la población es víctima (Agencia de renovación del territorio, 2018; DANE, 2018). Ahora bien, el contexto temporal del caso de estudio fue entre diciembre 2017 con el inicio de la fase de planeación y el primero de agosto de 2018 tras la firma del PATR. Una parte del mapa que aparece a continuación -de color rojo- se presenta el área geográfica perteneciente al Sur de Bolívar y Yondó Antioquia donde se llevó a cabo este proceso investigativo así como es la zona PDET delimitada para la implementación de los PART.

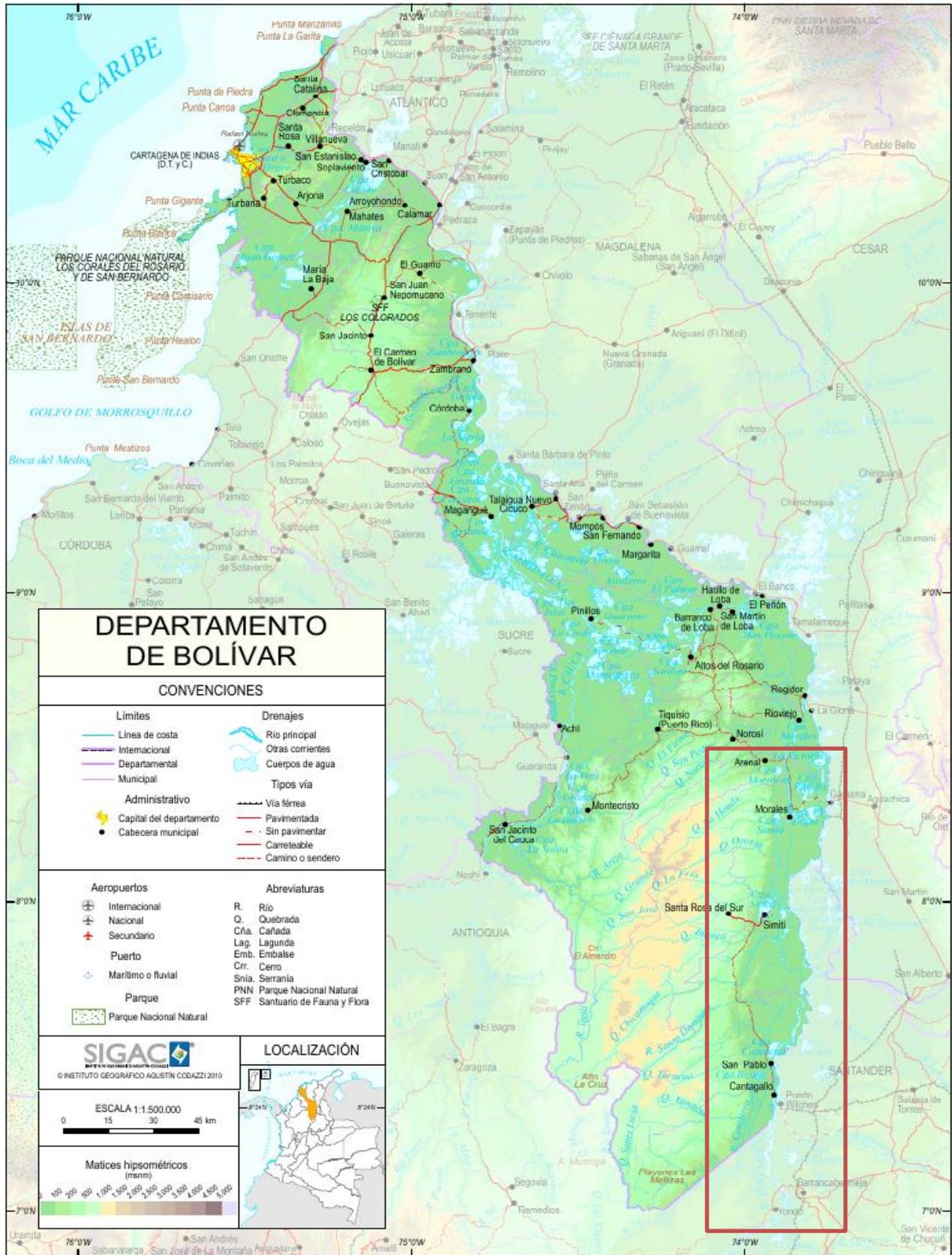


Ilustración 1. Mapa del departamento de Bolívar

Fuente: Tomada de SIGAC (20 junio del 2019).

4. Metodología

La estrategia de investigación presente en este artículo responde a un enfoque cualitativo, además, encuentra tres momentos centrales para su desarrollo: Se aborda la estrategia metodológica, seguidamente, se establece el método investigativo y, por último, se proponen las técnicas de recolección de la información. En ese orden de ideas, la tabla tres presenta un resumen de dicha estrategia, donde se establecen tanto los objetivos, el método utilizado en cada objetivo, así como el instrumento de aplicación, la fuente primaria y secundaria de análisis de la misma como los procesos de sistematización y análisis.

Tabla 4. Recolección, sistematización y análisis de la información

Objetivos	Método	Instrumento	Fuente	Sistematización y análisis
Identificar las líneas problemáticas que se generan frente a la participación de los actores en los PATR	Análisis documental	Búsqueda de información secundaria. (OPAC) Consentimiento informado y cartas presentación de propuesta	Repositorios de la Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Externado, y Universidad de Antioquía, Formato de consentimiento informado para investigaciones académicas de la Universidad de Antioquía. Y carta de presentación de propuesta	Búsqueda de palabras clave, delimitando los campos de búsqueda con boléanos en bases de datos especializadas y motores de búsqueda académicos. (OPAC) Los participantes fueron informados del objetivo del estudio, la aceptación de confidencialidad y uso de la información suministrada la cual fue de manera libre y aceptando ser grabada en audio y video.

Describir el proceso de formulación del PART	Estudio de caso ¹⁰	Entrevistas semiestructuradas ¹¹	Actores clave ¹² dentro de la formulación de los planes de acción para la transformación regional, identificados por la Agencia de Renovación del territorio.	Sistematización: nodos o categorías de las preguntas utilizando el software NVIVO ¹³ Análisis: Sistematización de las entrevistas semi estructuradas y los diarios de campo
Caracterizar la participación de los actores territoriales en el proceso de formulación de los PATR.		<p>Línea de tiempo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistematización y categorización por medio de software NVIVO de las entrevistas y diarios de campo. 2. triangulación de categorización con análisis documental 	Resultados de entrevistas y análisis documental.	Sistematización por medio análisis de resultados y documental sobre el proceso de formulación generando línea de tiempo.
			Entrevistas, lineamientos, Conpes, Planes de acción, marco normativo, documentos oficiales.	Sistematización: identificación de los lineamientos en la formulación de los PATR

Fuente: Elaboración propia

¹⁰ Según Galeano (2014), tiene como objetivo “(...) comprender el significado de una experiencia, e implica el examen intenso y profundo de diversos aspectos de un mismo fenómeno, o una condición en particular” (p. 66). La construcción del estudio de caso tiene como fundamento el marco teórico asumido en el proyecto, es decir, la concepción sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de políticas públicas en el territorio y una concepción confianza como mediación y no como exterioridad a las realidades vividas en el territorio. En este sentido los principios fundamentales son el diálogo y la conversación como forma de comprensión de la relación entre las partes fundamentales en la formulación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

¹¹ Según Ordoñez (2013), las entrevistas semiestructuradas son aquellas “(...) en las cuales el entrevistador tiene un cuestionario preparado, pero está abierto a modificaciones según el curso de la conversación y los temas que vayan surgiendo. Esta modalidad permite comprender el entorno político de un problema” (Ordoñez-Matamoros, 2013, p. 291)

¹² Como se indicó anteriormente el instrumento para el análisis es la entrevista semiestructurada, se aplicará (inicialmente) a actores clave como los representantes de diferentes sectores de la sociedad; La Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra -ACVC-, la organización femenina popular, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio — PDPMM, lideresas del Sur de Bolívar y Magdalena Medio. Así mismo, se realizará la entrevista al coordinador de la Agencia de Renovación de Territorio (actor clave) y con el alcalde o encargado de planeación de una alcaldía municipal de (Arenal, Cantagallo, Morales, San pablo, Santa Rosa del Sur, Simití, Yondó). Los análisis de los resultados de las entrevistas son fundamentales para la segunda fase de la metodología.

¹³ La plataforma NVivo ha sido desarrollada para el trabajo de datos cualitativos o el conjunto de datos no estructurados y métodos mixtos. (Pulido y Rodríguez, 2014, p. 7)

4.1 Estrategia Metodológica

Para iniciar esta disertación metodológica se toma el paradigma constructivista como base teórica entendiendo este como una guía de análisis social donde la conciencia y la interacción humana están guiadas por factores intersubjetivos; estos valores, imágenes y creencias colectivas, construyen y recrean intereses de actores por el posicionamiento de sus discursos, normas y argumentos que persuaden y dan origen al campo social (Cejudo, 2008). Dichas construcciones sociales necesitan que se legitimen para otorgar un sentido a la acción humana.

Tomar el paradigma constructivista como referente, implica desde una mirada ontológica comprender la realidad a partir de las construcciones sociales de naturaleza contextual; así como su forma y el contenido que surge de la interacción de individuos o grupos (Guba y Lincoln, 2002). Lo anterior, cobra importancia en la medida que este estudio indaga por la incidencia en la participación de actores clave en la formulación de los PATR en el sur de Bolívar y Yondó en los años 2017-2018, es decir, el conocimiento surge dentro de un contexto espacial y temporal determinado. En esa medida, el abordaje epistemológico -que debe ser transaccional y subjetivista- supone que el investigador y el objeto de estudio están vinculados de tal manera que los avances de la investigación deben enriquecer tanto la literatura académica sobre la participación en políticas públicas, como la investigación social orientada a la toma de decisiones para las soluciones a las problemáticas sociales presentes en territorios periféricos afectados por años de abandono estatal y violencia social.

En relación a la metodología se utilizan los métodos hermenéutico y dialéctico; el primero establece que las construcciones sociales e individuales deben ser originadas en la interacción dialogal entre el investigador y lo que se conoce (Losada & Casas, 2008). El segundo, plantea que las construcciones se elaboran mediante el uso de técnicas hermenéuticas como la identificación, la comparación y se contrasta por medio de un

intercambio dialéctico entre diversos actores para la construcción del conocimiento, de esa manera, se presenta un asunto de reconstrucción social, concibiendo la objetividad desde la enunciación y divulgación de la información, la socialización de resultados y finalmente, confrontar lo que el investigador dice con las visiones de los actores, por lo tanto el objetivo final es “(...) destilar una construcción consensuada que sea más informada y sofisticada que cualquiera de las construcciones precedentes (incluyendo, por supuesto, la construcción ética del investigador)” (Guba y Lincoln, 2002, p. 128).

Esta investigación desde su mirada axiológica cuestiona la visión tecnocrática y monolítica en la que algunos estudios sobre políticas públicas han centrado su mirada positivista en sus análisis. La realidad objetiva no es asequible y menos desde modelos cuantificables únicos, cuesta asumir la existencia de explicaciones universales a problemas políticos y sociales en la medida que las realidades son relativas y albergan dentro factores históricos y socioculturales (Losada y Casas, 2008). Los valores éticos juegan un papel importante dentro del paradigma constructivista y específicamente para esta investigación es primordial resaltar los siguientes dos axiomas; los PATR, por un lado, mejoran la participación de la sociedad civil dentro de la acción política de regímenes democráticos, y por el otro, fortalecen la confianza en el ejercicio de la concreción de políticas públicas en territorios periféricos.

En esa medida, en términos académicos la pretensión es superar la mirada limitada que se tiene sobre la participación ciudadana dentro de los asuntos políticos, especialmente sobre el “ciclo” de vida de las políticas públicas, y la formulación de niveles de participación comunitaria asociativa (Holguín, 2013). En consecuencia, el trabajo académico interdisciplinar es fundamental para un mejor entendimiento tanto del problema de lo público, como su eficacia en la toma de decisiones para dar solución a dicha problemática. Este análisis está ligado a la necesidad de comprender la relación entre políticas públicas en

el territorio que va más allá de implementar políticas sobre las reformas rurales surgidas del acuerdo de paz. La apuesta final es plantear participativamente, y colaborativamente los análisis e insumos de políticas, donde se conjuguen enfoques y disciplinas como la filosofía, las ciencias políticas, la economía y la percepción de los diferentes actores desde sus sabidurías populares, todas éstas dentro de la arena de acción o lineamientos de políticas públicas.

Para concluir este apartado, se tomó como diseño metodológico de investigación la metodología cualitativa. Esta plantea que para describir la acción humana es necesario ubicar al investigador dentro de contextos sociales, lo que implica analizar los hechos, los discursos, así como observar los actores dentro de un espacio de interacción (Galeano, 2014). Además, es fundamental dentro de este campo metodológico dar relevancia a la descripción e interpretación de acciones, los lenguajes comunicantes, y las huellas relevantes dentro de un contexto social determinado.

5. Presentación de los resultados

Una vez formulado el marco teórico, el abordaje metodológico y el contexto de la investigación para dar cuenta de ¿Cuál ha sido la incidencia de la participación de actores territoriales clave dentro de la formulación del PATR en el Sur de Bolívar y Yondó para los años 2017-2018? la investigación tuvo en cuenta varios momentos de análisis. En primer lugar, resultó relevante conocer el proceso y resultados de la formulación de los PATR; en este punto se evidenciaron las características generales y niveles de participación. En segundo lugar, se identificaron las líneas problemáticas que se generaron por la participación de los actores en los PATR, así como los factores que facilitaron su desarrollo. En tercer lugar, se analizó la percepción de los actores clave sobre la formulación de los PATR, a partir del resultado de la codificación de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

5.1 Proceso de formulación del PATR en el Sur de Bolívar y Yondó

El proceso de formulación participativa del PATR en el Sur de Bolívar y Yondó inició los primeros días de diciembre del 2017 con visitas a campo a la subregión por parte de la Agencia de Renovación del Territorio¹⁴ (ART), -entidad estatal encargada de la formulación e implementación de los PDET- realizó la primera exploración, específicamente, en los corregimientos veredales de los municipios focalizados, para iniciar con el proceso de nucleación. El director de la ART describe parte de la metodología que se implementó

Estos núcleos veredales era funcionales no eran ordenamiento, era una metodología para trabajar. Teníamos que hacer un trabajo con las bases, e hicimos un proceso de socialización para que la gente supiera a qué íbamos realmente, qué era lo que pretendíamos, con quién nos juntábamos, fue un tema de divulgación (Entrevista 02, septiembre del 2019).

¹⁴ El Decreto 2366 del 7 de julio del 2015 crea la Agencia para la Renovación del Territorio, tiene como objetivo “coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en 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” (Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2019).

Paso seguido fue el proceso de alistamiento, para este la identificación de los actores clave¹⁵ territoriales fue crucial, se implementó el primer nivel de participación. Se inició con un ejercicio participativo creando un diagnóstico en Asambleas Comunitarias (AC) que son las Unidades de Planeación Mínima (UPM)¹⁶. La participación en estas AC fue de 160 a 170 personas en promedio, el total veredal de la subregión contó 6.167 actores, 2.288 mujeres y 3.580 hombres. Como resultado se plantearon 985 iniciativas durante 54 reuniones. Las discusiones de las asambleas giraron en torno a los ocho pilares¹⁷ sectoriales de los cuales por consenso democrático se eligió un/a representante por pilar que representa a la comunidad en la fase municipal. Los productos fueron, el Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR) desarrollado por núcleos veredales de cada municipio donde se realizó un diagnóstico participativo que contó con una caracterización territorial y poblacional. Por medio de estos diagnósticos se identificaron las potencialidades, necesidades y conflictos de estas comunidades, como también las iniciativas que dan solución a dichas problemáticas que los constriñen (Penagos et al., 2016). Luego de la sistematización de los diagnósticos participativos, con acciones y proyectos priorizados se llevan a cabo las discusiones al nivel Municipal.

Cabe resaltar la preocupación de los habitantes en temas como el derecho a la vida, la protección y garantías al liderazgo, a la tierra y el territorio, traducida en iniciativas relacionadas con el derecho a una alimentación, completa, equilibrada, suficiente y adecuada, para lo cual proponen los bancos e intercambios de semillas nativas y la reconciliación y mejoramiento de la comunicación y las relaciones de confianza entre las comunidades y las instituciones del Estado (Agencia de renovación del territorio, 2018, p. 2).

¹⁵ Por medio de mapeo de actores se identificaron los líderes sociales, los grupos organizados que estaban en el territorio; juntas de acción comunales, agremiación, asociaciones de campesinos, organización de mujeres, pescadores, ganaderos, cocaleros, palmeros, cultivadores de cacao.

¹⁶ Se conciben también como Unidad de Planificación Rural. (Penagos et al., 2016)

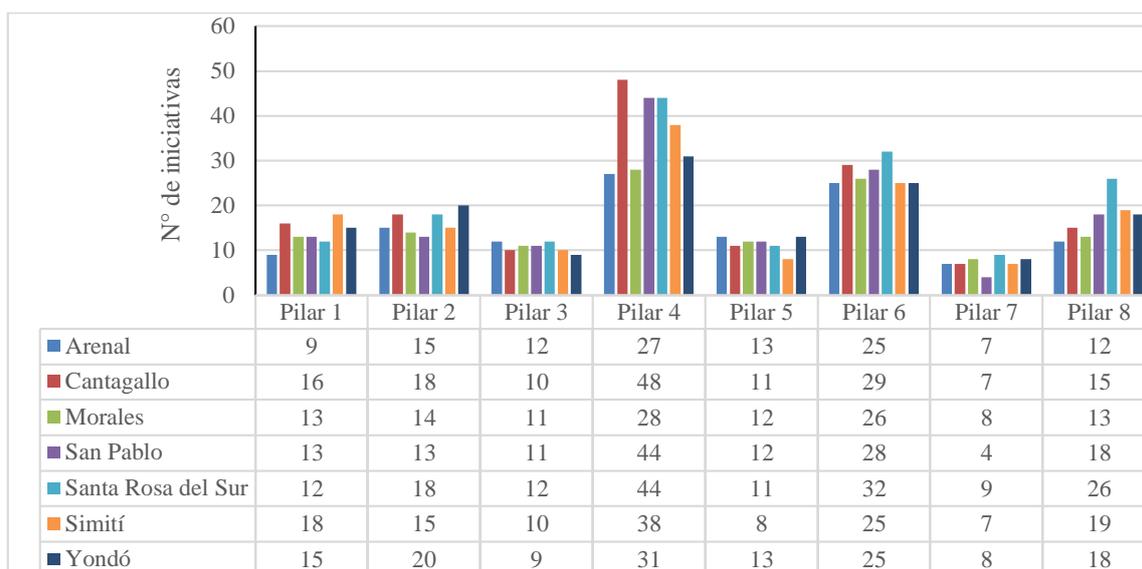
¹⁷ Pilares: 1) Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, 2) Infraestructura y adecuación de tierras, 3) Salud Rural, 4) Educación rural y primera infancia, 5) Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, 6) Reactivación económica y producción agropecuaria, 7) Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, 8) Reconciliación, convivencia y construcción de paz. (Presidencia de la República & FARC-EP, 2016)

Tras establecer el PCTR con las respectivas iniciativas priorizadas y la elección de los representantes de los grupos motores se pasó al nivel municipal, dentro de este participaron actores sociales como la administración municipal, la policía nacional, la iglesia católica, las organizaciones de campesinos, de mujeres, de víctimas, pescadores, mineros, se destacaron la Asociación Campesina de Valle del Rio Cimitarra (ACVC), la Organización Femenina Popular (OFP), y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM).

Por último, se contó con el acompañamiento internacional de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia- Organización de los Estados Americanos (Mapp-OEA). Estos actores clave discutieron durante dos días la visión municipal y las diferentes iniciativas que arrojó el PCTR. El resultado de este ejercicio participativo se realizó con la presencia de 781 personas, de las cuales 326 fueron mujeres y 455 hombres. Las y los jóvenes también construyeron espacios de diálogo, así como las víctimas acreditadas por la Unidad de Víctimas y los delegados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS),¹⁸ esto como parte de la construcción del Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo en los municipios focalizados para implementar estos programas. Uno de los resultados fueron las iniciativas municipales presentadas a continuación.

Como se observa en la gráfica 1, el número de iniciativas municipales responden a los pilares sectoriales. El resultado de los siete Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) evidencia en primer lugar, que el pilar 4 *educación rural* es el sector donde más iniciativas se crearon, se destaca el municipio de Canta Gallo con 48 iniciativas, seguido por San Pablo y Santa Rosa del Sur con 44.

¹⁸ Los PNIS son los programas que surgen también del acuerdo de paz y que tiene como objetivo desarrollar estrategias y acciones encaminadas a dar solución a los problemas de las drogas ilícitas. (Presidencia de la República & FARC-EP, 2016, p. 168)



Gráfica 1. Iniciativas Municipales Sur de Bolívar y Yondó 2018-2019

Fuente: elaborado propia con base en (ART, 2019)

Seguidamente el pilar seis denominado: *reactivación económica y producción agropecuaria* es el segundo pilar con más iniciativas, además que la mayoría de municipios están entre 20 y 30 proyectos. Caso contrario ocurre con el pilar siete, *Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación* donde la mayoría de municipios no superan diez iniciativas. En esa medida se plantea que la participación fue como se planteó, pero, serán estos pilares las dificultades más importantes de la región, cómo integrar otras problemáticas, cómo vincular otros actores a estas discusiones, los anteriores serán interrogantes por incluir en futuros procesos.

Una vez planteado los PMTR se procedió al nivel Subregional, el resultado de esta instancia fue el PATR del Sur de Bolívar y Yondó firmado del 1 de agosto del 2018. Se redujo a la mitad la participación de los delegados de los grupos motores, en total fueron 88 personas elegidas por las comunidades como representantes tanto de las veredas como de los municipios. Es importante señalar que la base para las discusiones y decisiones en el nivel subregional fueron los PCTR y los PMTR. “(...) Las reglas de juego siempre fueron claras desde el principio, la base de toda discusión era el pacto comunitario, no se cambia, se

enriquece con todas las herramientas de planeación que llovían durante y sobre el escenario, un actor predominante fue la base comunitaria.” (Entrevista 02, septiembre del 2019)

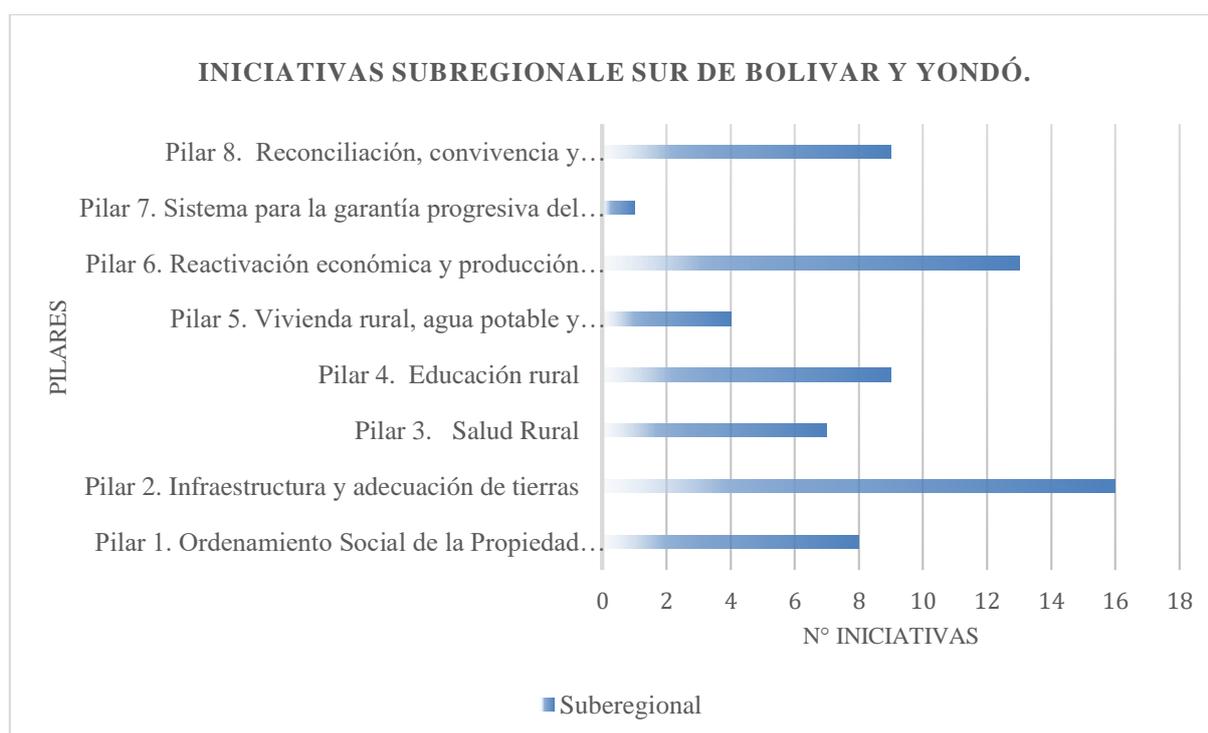
Dentro de los actores que participaron está el sector privado, - o actores con intereses en la política- como la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma), Transporte Fluvial de San Pablo y las empresas extractoras de minerales e impala y la empresa nacional Ecopetrol. Se desarrollaron diálogos con los alcaldes de los municipios focalizados, además se conformó una mesa ambiental con la participación de entidades como Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Corporación Autónoma de Sur de Bolívar. Cabe anotar que es de vital importancia esta mesa ambiental, pues la región cuenta con una Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena (Ley 2 de 1985) que ocupa el más del 60% del territorio. También, cuenta con dos Zonas de Reserva campesina, la de Arenal-Morales decretada en 1998 y la del Valle de Río Cimitarra en 2002, estas últimas son estrategias de ordenamiento territorial creadas bajo la Ley 160 de 1994 (Molina, 2017). Otros actores claves fueron el representante de las víctimas, así como el del programa PNIS, los delegados comunitarios, las alcaldías municipales y los profesionales de la ART. (Agencia de renovación del territorio, 2018)

Tras la firma del PATR en el Sur de Bolívar y Yondó los resultados fueron los siguientes: el total de las iniciativas fueron 67, 56 de ellas surgieron de los pactos municipales.

La región estará ordenada de manera integral e incluyente, protegiendo los ecosistemas biodiversos presentes en el territorio, y generando practicas agro mineras amigables con el medio ambiente. Contará con conectividad tecnológica, vial y fluvial, y primaran los derechos como la seguridad ciudadana, derecho a la vida, la tierra y permanencia en el territorio, la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, la salud, la vivienda digna y a una educación pertinente y de calidad (Agencia de renovación del territorio, 2018, p.4).

Los datos de la gráfica 2, permiten identificar que el pilar con mayores iniciativas a nivel subregional fue el pilar el de *Infraestructura y adecuación de tierras* con 16 iniciativas; estos proyectos o gestiones administrativas que van desde “Construir el puente sobre el Río

Magdalena: Curumuta- San Pablo, para la conexión con el centro del país y el mejoramiento de la movilidad y la activación económica de la región del Sur de Bolívar” hasta “Realizar un estudio de factibilidad y ejecución de obra de un aeropuerto regional ubicado en Santa Rosa o Simití, que facilite e incentive el transporte aéreo de los habitantes del Sur de Bolívar” (Agencia de renovación del territorio [ART], 2018, p. 10). De manera similar, el pilar seis sobre *reactivación económica y producción agropecuaria* contó con 13 iniciativas como: “Formular e implementar planes turísticos municipales en el marco de una ruta regional de paz en la subregión del Sur de Bolívar y Yondó. (ART, 2018, p. 13)



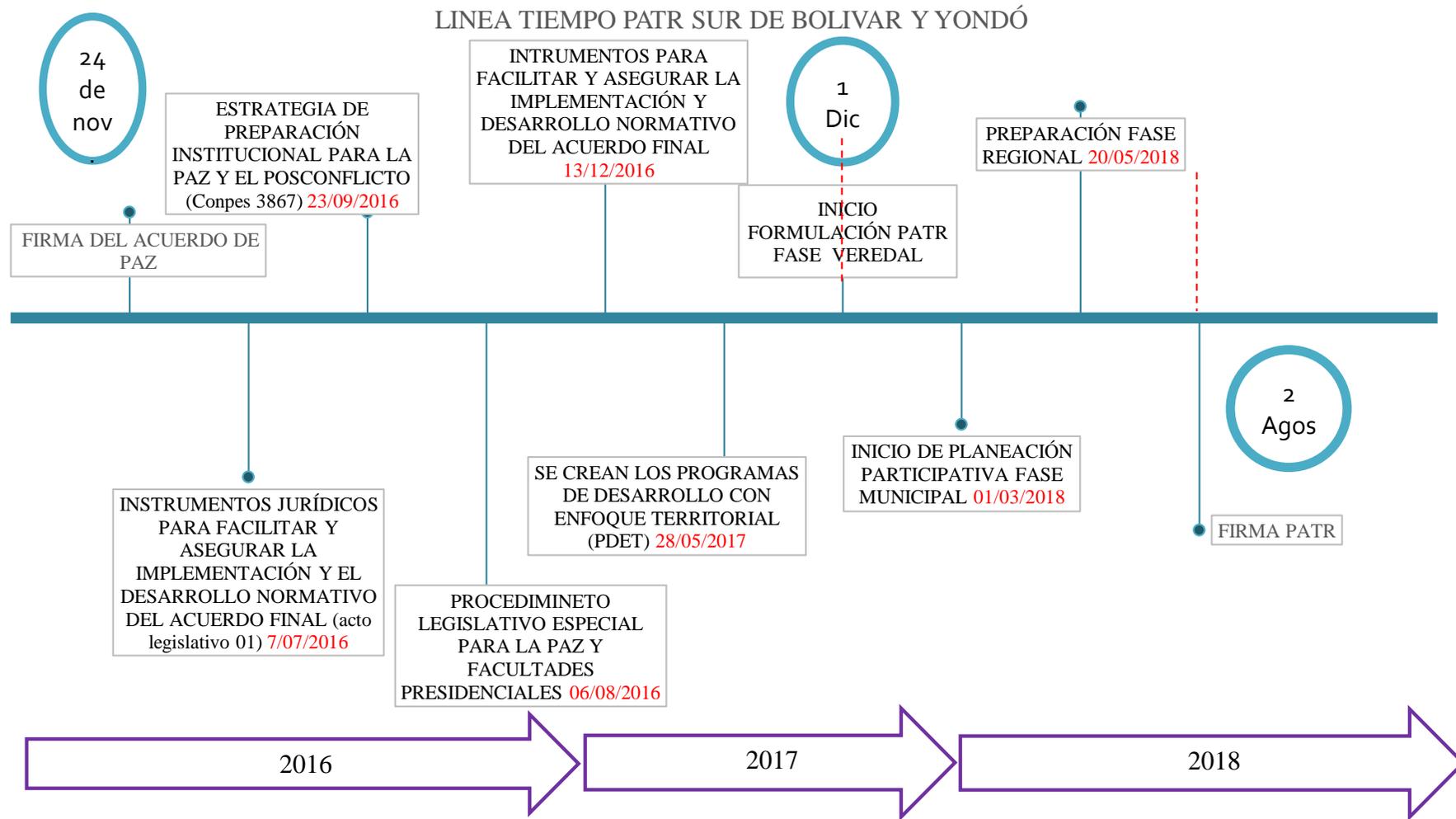
Gráfica 2. *Iniciativas Subregional del Sur de Bolívar y Yondó 2018-2019.*

Fuente: elaboración propia con base en ART (2019).

Para finalizar, se presenta una línea temporal que resulta del proceso de formulación de los PATR y que responde al objetivo que pretende describir el proceso de formulación y como se enuncia anteriormente se construyó participativamente una visión de la subregión a 10 años, y que puede ser de importancia a la hora de proyectar una evaluación del proceso, luego es

significativo para esta investigación determinar la cronología y los elementos principales en el desarrollo del proceso de formulación del PART del Sur de Bolívar y Yondó. Lo anterior con el fin de que en programas posteriores se tenga claridad sobre los tiempos y elementos presentes en la implementación de este tipo de estrategias de planeación. Como se indica en la ilustración 1, el proceso de formulación de los PATR inició en diciembre del 2017, luego de radicarse insumos de política como el acuerdo de paz, los diferentes acuerdos políticos y por supuesto los lineamientos del conpes. Lo anterior va a facilitar no simplemente la cronología del proceso, sino también las fases e insumos necesarios para la toma de decisiones entorno a programas y políticas que surjan en torno a los diálogos venideros y procesos de políticas públicas.

Ilustración 1. Línea de Tiempo PATR Sur de Bolívar y Yondó



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas aplicadas y (Agencia de renovación del territorio, 2018).

Nota: las líneas (- - - - -) son los límites temporales del estudio de caso sobre la formulación del Plan de Acción para la Transformación Regional de Sur de Bolívar y Yondó.

5.2 Líneas principales de tensión para la participación

Sin duda uno de los grandes problemas entorno a la formulación e implementación de políticas públicas en el medio rural, es el incumplimiento a los acuerdos que por años las y los campesinos del Sur de Bolívar y del Magdalena han resistido. En ese sentido, dentro del análisis de las entrevistas a actores clave como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio se encontró que es necesario integrar los diferentes acuerdos que por años las comunidades han planteado.

Si uno hace un análisis o un recoger en las regiones y sobre todo el Sur de Bolívar hay una cantidad de pactos firmados incumplidos, de acuerdos firmados incumplidos. Entonces creo que ese es otro elemento importante para decir, que si bien el acuerdo final de paz firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP es lo más reciente que tenemos, pero en el sur de Bolívar hay una cantidad de acuerdos incumplidos, firmados por las comunidades, con autoridades del gobierno nacional, entonces creo que ese es un elemento también que muestra como desde el seno de las mismas comunidades, la propuesta por mejorar las condiciones del territorio para que no haya cultivo de uso ilícito, para que las relaciones entre la institucionalidad y la sociedad civil se puedan y vivir dignamente en un territorio donde siempre han estado allí presentes las comunidades”. (Entrevista 011, 6 de noviembre 2019)

Una segunda tensión dentro del proceso de formulación son las dinámicas del conflicto, si bien los diálogos de paz con las FARC generaron tranquilidad momentánea, la seguridad de los líderes y lideresas en la región es un tema que se debe priorizar a y tomar acciones efectivas para su protección. De manera similar, los diálogos exploratorios con otros grupos subversivos, pues se ha incrementado la desconfianza de estos actores periféricos sobre las políticas creadas en el acuerdo de La Habana. En el Sur de Bolívar opera desde la década de los setenta el Ejército de Liberación Nacional (Echandía, 2013) grupo que tiene presencia y poder en esta región. Por otro lado, aparecen los reductos del Bloque Central Bolívar de las AUC, quienes tras su desmovilización dieron paso a que otros grupos (BACRIM, GAO) sigan con la comercialización de cultivos de uso ilícito y parte de explotación de minería ilegal en el territorio. (Fonseca, Guitierrez, y Rudqvist, 2005)

El tercer elemento en tensión se refiere a la tenencia y uso de la tierra. La limitación al acceso a la tierra por parte de campesinos que co-habitan la Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena (66% de territorio es ZRF), es una problemática que causó discusiones al interior de los niveles de participación, la rigidez legal ha limitado las acciones en la formulación y principalmente en la implementación del PATR. “(...) le cuento un problema grandísimo que tenemos en el Sur de Bolívar y es que tenemos una cantidad de zonas protegidas, está la serranía de San Lucas, abarca un territorio bastante amplio ahí tenemos una reserva tipo uno y tipo dos” (Entrevista 07, 26 de octubre 2019). De manera análoga dentro de este elemento es la dificultad para entender el territorio por parte de los operadores políticos y técnicos.

los técnicos tienen la dificultad de valorar el conocimiento que tiene el campesino de su entorno, cuando se planifica a veces se planifica en el escritorio y se toman datos estadísticos, pero el campesino en su visión, tiene no las estadísticas, no la parte cuantitativa, pero si la parte cualitativa, y no solamente tiene su problemática sino, también tiene ideas de cómo solucionar dentro de su pequeño entorno esos problemas, se les dificulta cuando las visiones son regionales, pero cuando es local, son unos genios para eso. (Entrevista 02, 27 de septiembre, 2019)

Un cuarto elemento y muy importante para esta investigación es la inclusión de la mujer rural dentro de los planes de acción. Si bien la participación de la mujer rural fue amplia se calcula que estuvo en un 32 % y según algunos actores entrevistados se buscó la paridad, “entonces quizá cuando se incentivaba que quedaran iniciativas no para beneficiar a la mujer sino a partir de la visión de la mujer generaran iniciativas para la mujer siempre nos quedábamos un poco cortos” (Entrevista 02, septiembre 27 de 2019). Es claro que esto es insuficiente para integrar realmente a la mujer rural de forma efectiva a los programas de desarrollo con enfoque territorial.

la política pública para la mujer, pero no hay un peso para hacerla, de hecho recién están diciendo que y en eso está muy comprometida la ART en que avancemos generando condiciones acompañando para la generación de las secretarías de la Mujer en los municipios, en donde ni hay política pública para la mujer o si hay política pública para la mujer no ha sido construida de manera concertada con las mujeres donde mucho menos hay una secretaria de la mujer, no sólo crear el cargo sino generar el recurso, porque para

qué una secretaría de la mujer si no hay una política que va desarrollar (Entrevista 011, 6 de noviembre 2019).

Como se indicará más adelante, fue limitado la integración efectiva dentro de las líneas de la política a la mujer rural, este punto refuerza la necesidad de no ver la participación como algo consultivo, se debe ver la participación de manera decisoria, gestionaría y asociativa, para que las mujeres tengan elementos vinculantes y tanto sus propuestas como las iniciativas realmente reduzcan las brechas entre hombres y mujeres rurales. “La construcción de paz reclama urgentes medidas para garantizar que la voz de las mujeres sea escuchada, y atendidas para garantizar su participación, promover su empoderamiento y contribuir a fortalecer a las víctimas como Sujeta de derechos que construyen garantías de no repetición”. (Becerra y Yáñez, 2014, p. 22)

5.3 Factores facilitadores de la participación

El primer factor facilitador fue el trabajo realizado por las diferentes organizaciones sociales y campesinas como la Asociación Campesina del Valle de Río Cimitarra, por su trabajo organizativo y comunitario que ha liderado procesos de ordenamiento territorial como el proyecto “línea amarilla” y proyectos de desarrollo endógeno. Asimismo, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, con el acompañamiento y capacitación en temas de desarrollo rural, de ordenamiento territorial y jurídico, como un fuerte acompañamiento y capacitación entorno a los temas de género y mujer ha sido un gran apoyo. También, la Organización Femenina Popular, como organización de mujeres luchadoras por sus territorios. “(..) Como organización nosotras logramos impulsar a que las mujeres participaran, pero faltó más participación de las mujeres, eso siempre lo hemos ratificado, siempre lo hemos dicho que todavía las voces de las mujeres se quedan como que allá aisladas, todavía no se tiene en cuenta, sin embargo, pues, ahí estuvimos como en la pelea

para que las propuestas de las mujeres también se tuvieran en cuenta. (Entrevista 03, 8 de octubre de 2019).

El segundo, fue el acompañamiento de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia- Organización de los Estados Americanos (Mapp-OEA) en todo el proceso de formulación e implementación tanto de los PATR como de los PDET. La Mapp-OEA describe los resultados sobre los PDET.

En primer lugar, existe el riesgo de que las expectativas creadas por la construcción participativa de los PDET no sean alcanzadas; en segundo lugar, la falta de socialización y divulgación de los PATR en los territorios; en tercer lugar, el atraso en otras estrategias y planes como el caso de la identificación y formalización de las tierras en zonas de conflictividad social por el uso y tenencia de tierras; y finalmente, la inseguridad en las zonas PDET para para los líderes y lideresas que han estado al frente de la construcción participativa de los mismos, así como para los funcionarios, funcionarias y contratistas de la ART. Por lo tanto, se llama la atención sobre la urgente necesidad de implementar medidas de protección y seguridad que garanticen la movilidad de los funcionario/as y líderes/as encargados de la gestión, implementación y veeduría de los PATR (Mapp-OEA, 2019, p. 31).

Otro factor importante fue la creación Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación, un ejemplo de esto se desarrolló en el municipio de San Pablo: “(...) querer darle como una salida, una respuesta al abandono que hay ahoritica y la persecución que hay en los líderes y lideresas de acá de estas regiones, de ahí comienza esa inquietud de hacer el concejo municipal de paz” (Entrevista 05, 10 octubre 2019). Luego, como un ejercicio de planeación institucional, y dentro del proceso de planeación participativa y los primeros resultados de la implementación de los PATR fue los acuerdos municipales en algunos municipios – como el de San Pablo- y la ordenanza del Julio 24 de 2019 por medio de cual se adoptaron los PATR en el departamento de Bolívar. Estos acuerdos y ordenanzas son insumos para formular los lineamientos de política que se proyectan como políticas públicas de los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET.

Según el Artículo 4 de la ordenanza 266, el departamento de Bolívar deberá articular y coordinar los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), de los Programas

de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) al plan de desarrollo del departamento en aplicación a los principios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia, con las distintas entidades nacionales y territoriales, que permita la sostenibilidad y la ejecución de los PDET en los municipios priorizados por el artículo 3 de Decreto Ley 893 del 2017, durante el tiempo que se mantenga en vigencia. (Asamblea departamental de Bolívar, 2017)

5.4 Nodos de interés de los actores clave sobre la formulación de los PATR

A partir de las entrevistas semiestructuradas y los diarios de campo realizados a actores clave del territorio sobre la formulación de los PATR en el Sur de Bolívar y Yondó. Se procedió a establecer una codificación de la frecuencia de cada categoría, dentro del proceso se logra un porcentaje de cobertura de las categorías dentro de los discursos de cada uno de los actores por medio del software NVIVO, este almacena y categoriza esa información arrojando un grafo que identifica los nodos principales (como se indica en la ilustración 2). Por ejemplo, tres categorías fueron centrales: La planeación participativa, se estableció con un porcentaje alto como se evidencia en la gráfica tres, las mayorías de los actores de los actores comentaron la importancia de esta categoría y su pertinencia para la formulación de políticas públicas.

Frente al tema de la Participación es interesante plantear una metáfora, “la gente está acostumbrada a tocar la puerta y esperar el favor, en este caso de los PDET les han dicho pasen, pero resulta que dentro está todo vacío, qué hago aquí, cuál es mi lugar, cómo aportó yo, estás son las preguntas que se deben hacer para formar. Mejorar con un acompañamiento real, donde la instrucción, y claridad sobre el papel o rol, se necesita que sea sostenido en el tiempo, el papel de las organizaciones en este punto es importante, se necesita ampliar el proceso asociativo en la región que participen “todos” (hombres, mujeres, niños, ancianos) (Diario de campo 1, 10 noviembre 2019).

La segunda categoría fue actores principales o claves de la política, principalmente su frecuencia fue alta, y su interés fue resaltar el tipo de actores presentes en la formulación de los PATR como se evidencia en la gráfica tres, en ella es clara que dentro de los discursos y en todo el proceso participativo se tuvo en cuenta a una variedad importante de actores. Es

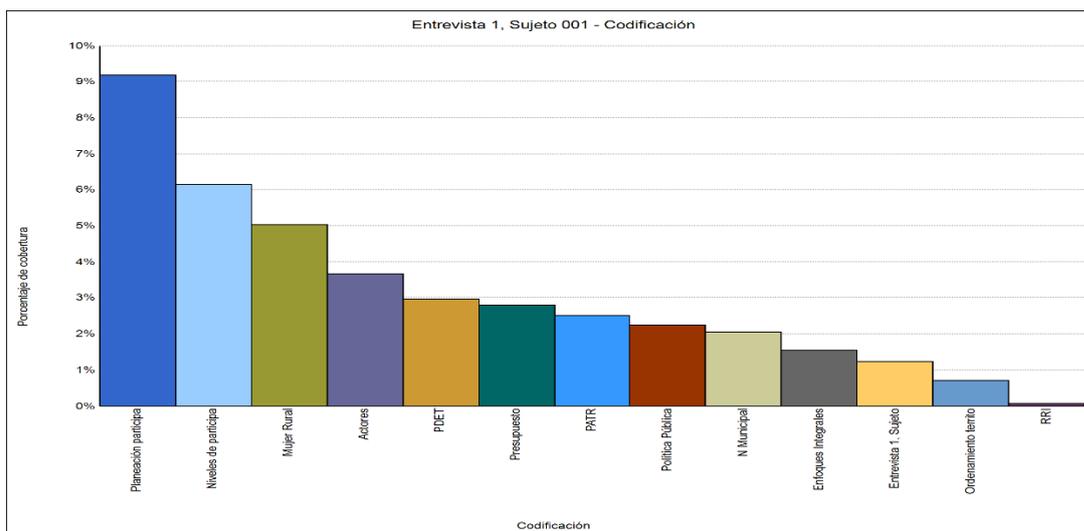
pertinente señalar que, aunque si incentivo a la participación, aún faltan actores y problemáticas que las comunidades tienen que pueden incluir efectivamente en sus problemáticas.

Yo sentiría que el mapa de actores que construyó la ART era un mapa completo, pero es importante mirar por qué no llegaron algunos, de un lado, así como es importante que esté el campesinado, las comunidades afro, los pobladores permanentes en el territorio, pues hay otros actores que también están en el territorio como los grandes empresarios, los políticos, hay actores a los que... Uno de los principios nuestros es que la región la construimos entre todos y todas, cosa que no es un ejercicio fácil pero que es necesario es indispensable para realmente podernos pensar de manera colectiva, pero entendiendo la diversidad de opiniones. (Entrevista 011, 6 de noviembre 2019).

Y tercero, los enfoques integradores donde se encuentra el enfoque de género (mujer rural), de juventudes, territorial y reparador. Luego estas orientaciones son de vital importancia, no solo para el proceso mismo de los PDET, sino para la administración públicas y diferentes entidades estatales que deben integrar estos enfoques y perspectivas.

Como son importantes para los nosotras las mujeres en el punto uno del acuerdo, que las tierras también puedan que el día que haya una sustracción de esas zonas forestales, las tierras puedan ser escrituradas no sólo a los hombres sino a las mujeres, como un derecho propio del que todos construimos y todos tenemos, que así como se requiere de la participación de las mujeres no sólo sea equitativa, sino también , equilibrada y las voces nuestras sean escuchadas, las de nuestras campesinas, las de nuestras mujeres afro, y que se reconozca también que en la producción cocalera estos planes de los PNIS fuera reconocida la mujer. Porque final de cuenta ellas son las que cocinan, varias de las labores que conlleva este tipo de actividades, y porque son pocas las posibilidades que la gente tiene en el terreno estuvieran incluidas al igual que en tema de víctimas era importante que llegáramos hacer conciencia de verdad que qué es eso que a mí como mujer me, porque siempre vamos a priorizar lo de los demás, entonces, como la mujer lográbamos mirar hacia adentro, poder esculcar con esto, y ver qué necesidades realmente teníamos como mujeres. (Entrevista 011, 6 de noviembre 2019)

A continuación, la gráfica 3 muestra el porcentaje de cobertura y frente a la codificación de cada una de las categorías encontradas. Resaltando en primera medida la participación participativa, como elemento primordial en la formulación de política y su importancia a la hora tanto de la toma de decisiones como de la planeación territorial y social. Seguido, de la categoría de los distintos niveles de participación, y los enfoques integradores de los que ya se habló líneas atrás.



Gráfica 3. Codificación del discurso entrevista 1, sujeto 1.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a actores clave en la formulación de los PATR.

Por otro lado, las sub categorías analizadas muestran que nodos como el proceso de paz o los niveles de participación también tuvieron gran relevancia dentro de las entrevistas. De manera similar las subcategorías como niveles de participación o el ordenamiento territorial fueron de gran frecuencia en todas informaciones primarias recopiladas. En esa medida, sistematizar los nodos integradores de los discursos pueden resultar una herramienta útil para una mejor lectura, tanto de las categorías centrales como de la jerarquía que tienen estos nodos dentro de los discursos, este modelo puede ser un apoyo en la toma de decisiones a la hora de la formulación de nuevos programas. A continuación, se presenta el resultado de la sistematización del trabajo de campo, a pesar de que aparecen variedad de categorías los nodos de mayor interés son aquellos con una jerarquía definida indicada por la fecha.

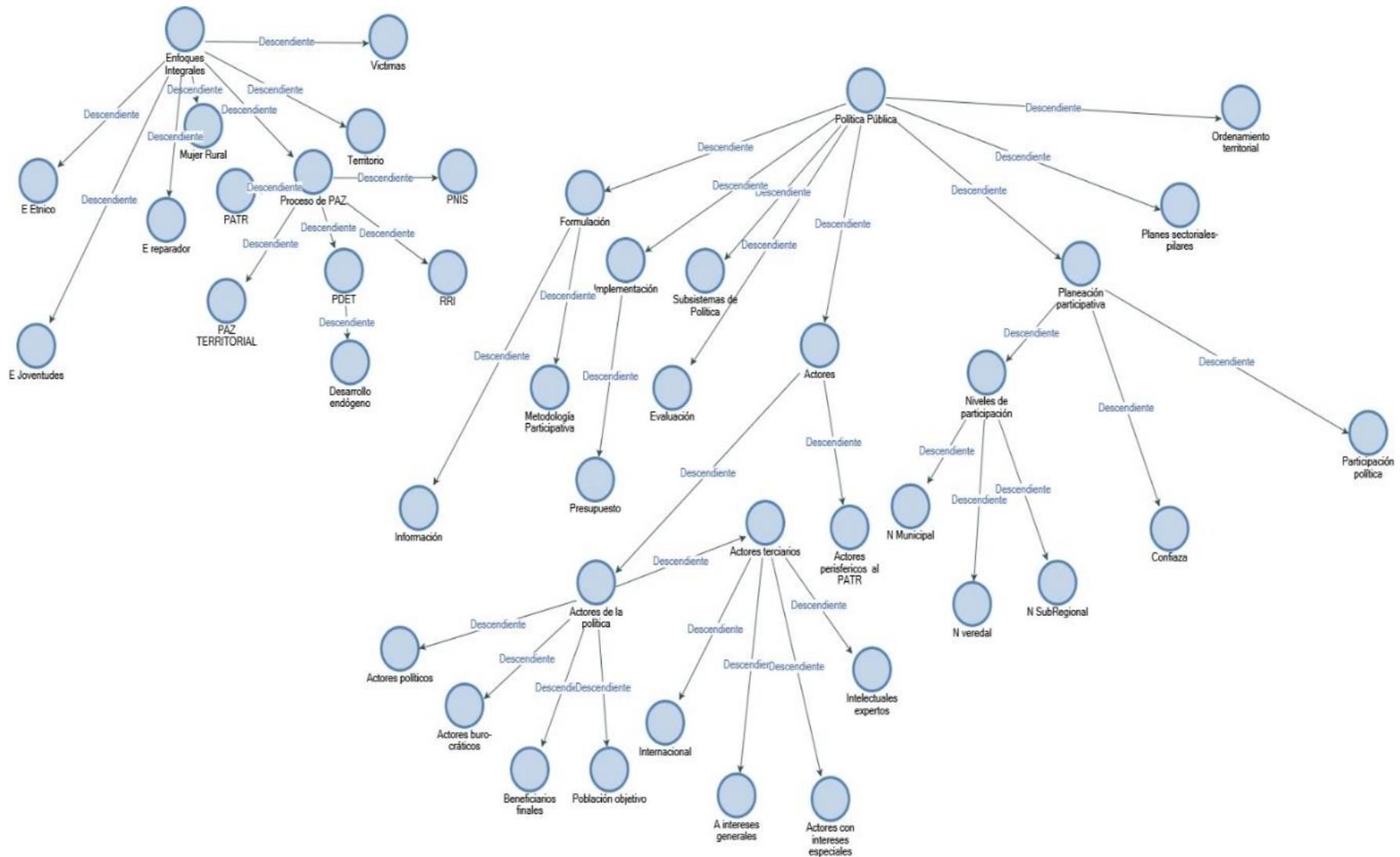


Ilustración 2. Nodos articuladores sobre la formulación de los PART en el Sur de Bolívar y Yondó 2018-2019
Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a actores clave en la formulación de los PATR en el año 2019.

6. Análisis de resultados

Una vez descritos los resultados, el presente apartado pretende formular un análisis de estos dentro del proceso de planeación participativa en el plan de acción para la transformación regional en el sur de Bolívar y Yondó Antioquia. Para cumplir tal propósito, inicialmente se analizan los resultados del proceso de formulación participativa desarrollado por la ART. Seguidamente, se discutirá sobre las líneas de tensión y los factores facilitadores dentro de la participación de actores. Por último, se estudia la percepción de los actores clave en torno a la formulación de los PATR en los años 2017-2018. Estos elementos anteriores versarán sobre lo planteado en el marco teórico que integra la participación ciudadana y las políticas públicas en el territorio.

6.1 Análisis del proceso de la planeación participativa de los PATR

Un primer análisis, como se expuso en las gráficas número 5, muestra que el resultado de la participación de la subregión del sur de Bolívar y Yondó fue amplio con un total de 6.168 actores. En consecuencia, se obtuvo un avance significativo puesto que la formulación en el proceso de toma de decisiones dentro de las políticas públicas en Colombia ha sido reducida a formuladores y técnicos que responden a intereses gubernamentales y operadores políticos de turno. Muy pocas veces se cuenta con las comunidades para poder diseñar e implementar mecanismos y acciones que den solución a sus problemas. Si se compara con los resultados a nivel nacional, donde la participación fue de 200 mil personas con un total de 32.808 iniciativas se podría decir que este ejercicio participativo fue un “éxito” pues contó con el aporte de un número considerable de participantes. Un resultado alentador fue que el formulador de lineamientos de políticas en torno a los PDET por primera vez fueron las comunidades. Caber señalar frente a este tema, que se debe integrar otros actores y ver qué otros mecanismos de participación pueden implementarse, puesto que se deja igualmente muchos actores sin participar.

Un segundo análisis de la formulación del PATR destaca la participación de diversos sectores de sociedad civil, además se logró formular el plan de acción donde se identifican las diferentes problemáticas de carácter multicausal y recogió las iniciativas prioritarias para dar solución a dichas problemáticas priorizadas e implementadas en los próximos 10 años. Es esencial resaltar que el nivel de participación superó la etapa informativa instrumental, y se aloja en el nivel de habilitación social y empoderamiento, falta aún más acompañamiento, mayor capacitación (veeduría) en torno a las acciones públicas para poder llegar a un nivel de gestión y asociación (Holguín, 2013).

Por otro lado, gracias a la lucha social, la formación y capacitación que por décadas actores clave como el Programa de Desarrollo y paz del Magdalena Medio, la Asociación Campesina de Valle de Río Cimitarra y la Organización Femenina Popular han estado presentes en esta región, esta participación tuvo un carácter crítico, propositivo y diverso, respondiendo parcialmente los pactos que han formulado las comunidades y que por años han sido incumplidos por parte del gobierno central y departamental.

Yo creo que es importante definir a qué hacemos referencia con la participación, si la participación es estar, siempre estuvieron, y si la participación es estar y proponer también propusieron, pero si la participación es estar, proponer e incluir o decidir es cuando uno ya empieza a revisar; oiga sí, pero si se capacitaron, sí estuvieron, si les abrieron los espacios, si opinaron, si propusieron. Por qué cuando revisamos el PATR no encontramos tal cosa, porque ahí nosotros los técnicos y las técnicas fungimos un papel y si el ejercicio de sensibilización del tema del enfoque de género se hace solo con las mujeres rurales en la población campesina o afrodescendiente (Entrevista 011, 6 de noviembre 2019)

Otro resultado importante fue la construcción de las Unidades de Planeación Mínima (UPM) que es vital a la hora de formular tanto el ordenamiento territorial como de fortalecer los gobiernos y planes de desarrollo a nivel local. Junto a esto, uno de los mayores resultados fue la construcción de los núcleos veredales, esta estrategia de planeación participativa, -que debe ser fortalecida- no tiene precedentes a nivel nacional en cuanto a su nivel de representación del “grupo motor”, que responde y surge efectivamente desde los habitantes de

los territorios. En esa medida se puede explorar la manera de integrar estas iniciativas a las juntas de acción comunal de esta manera el trabajo coordinado tendrá mejor resultado en la identificación de las problemáticas como en formular las soluciones. Ligado a lo anterior, el Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR) fue un proceso de participación municipal que articuló visiones de distintos actores en torno a las políticas que se deben formular en los municipios, y que logró, por un lado, incluir aquellas voces silenciadas por la violencia y el abandono estatal, y por el otro, fortaleció las entidades administrativas para que logren desarrollarse integral y participativamente. Muy importante que estos arreglos tengan inclusión y eficacia administrativa a estos pactos, pues si bien se formularon acuerdos municipales, no es una garantía de cumplimiento.

Las líneas de tensión presentes en este trabajo investigativo: incumplimiento de los acordado que genera desconfianza; la continuidad del conflicto, el ordenamiento territorial y social; y la efectiva inclusión de la mujer rural, son los retos que tanto el Estado, sus instituciones y las comunidades deben discutir y ver de qué forma (se insiste en la participación asociativa) se puede mejorar en la toma de decisiones y diseñar soluciones en etapas de implementación y evaluación de los PDET. En la medida que no depende únicamente de las comunidades, sino de un acompañamiento institucional que posibilite, superar estas tensiones y darle un tratamiento administrativo y social que logre crear y fortalecer el tejido social que permita superar estas limitaciones. Un primer elemento será entonces, ampliar tanto los mecanismos de información como la capacitación comunitaria.

Los factores facilitadores señalados anteriormente, se deben fortalecer y acompañar de manera integral los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación. Así como las organizaciones sociales (ACVC, OFP, PDPMM) son actores indispensables para dar continuidad a las diferentes políticas públicas a implementar en estos territorios. Las comunidades campesinas, pesqueros, cocaleros, de mujeres claman por la paz y como se

evidencia en el sur de Bolívar y Yondó, las comunidades tienen las soluciones para sus problemas, pero necesitan tanto de una voluntad política seria, como del acompañamiento (eficaz) de las instituciones del Estado. No es suficiente el desarrollo de programas estatales o sectoriales sino están integradas las comunidades en todo el proceso.

Como se ha precisado hasta acá, la participación ciudadana efectiva consolida las democracias, la diversidad de posturas en torno al planteamiento del problema y solución mejora el equilibrio en la acción pública, y la participación mejora la capacidad institucional para responder a las necesidades sociales (Roth, 2018; Velasquez, 2003). También se dijo en la introducción de este artículo que era fundamental oír las voces y escuchar los relatos de los actores clave, (ver ilustración 2), como resultado de esto las categorías de análisis fueron la participación ciudadana (planeación participativa), seguido de los enfoques integradores y las políticas públicas en el territorio. Las categorías secundarias fueron la confianza, los enfoques integradores de los PATR y los actores clave.

Por lo tanto, la participación en la formulación constituye un momento clave dentro del ciclo de vida de la política pública, estas iniciativas deben responder a nuevas comprensiones en la toma de decisiones sobre los diferentes problemas. Estos insumos deben servir como punto de partida para avanzar en estrategias de planeación, de selección de los objetivos y problemas, así como garantizar los medios y recursos para hacer efectiva y eficaz la formulación dentro de la acción estatal y territorial de las políticas pública para la ruralidad (Morales, 2017).

Lo anterior permite señalar, bajo la mirada de las políticas públicas, los PART son una hoja de ruta de integración donde las comunidades y Estado desde una lógica de planeación participativa, buscan por medio de pactos y planes de desarrollo territorial, incidir en la toma de decisiones y acciones sobre el desarrollo integral de las regiones más afectadas por décadas de violencia y olvido estatal. El interés no es sólo llamar la atención sobre la importancia de

incluir a las comunidades en el proceso de formulación y el ciclo de políticas públicas, de lo que se trata en últimas es que la sociedad civil y el estado colombiano colaboren recíprocamente para construir nuevas formas de relacionarse y poder dar solución a las problemáticas más urgentes que aporten en el fortalecimiento de la implementación efectiva de una “paz endógena o territorial”.

7. Recomendaciones de política pública

Las recomendaciones en clave de política pública presentes en este apartado, abordan los siguientes objetivos. Por un lado, recomendar al gobierno las acciones e insumos de política para implementar los PDET. Por otro lado, se enfatiza en acciones para mejorar la participación por parte de las comunidades y demás actores clave en la toma de decisiones para la formulación y posterior implementación del PATR de Sur de Bolívar y Yondó.

7.1 Recomendaciones del analista para el gobierno central

Para consolidar una paz estable y duradera, la participación ciudadana en la toma de decisiones se hace necesaria para lograr el desarrollo una la reforma rural integral. En este sentido, la participación de las comunidades debe superar la etapa consultiva e instrumental y ubicarse en una fase colaborativa y asociativa. Por tanto, inicialmente se debe cumplir los diferentes arreglos institucionales¹⁹ sobre el proceso de participación ciudadana lograda por la carta magna, no se trata de crear instancias nuevas de participación, de lo que se trata es de hacer efectiva la participación de las comunidades en los ciclos de la política pública que de forma colaborativa las comunidades y las entidades estatales resuelvan los conflictos territoriales. La finalidad de la participación no debe ser resumida a formulación de insumos de política como en el caso del PATR, se debe acompañar y reformular los mecanismos de

¹⁹ Como se mencionan en la tabla 1, sobre *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia*.

planeación, donde la participación facilite la inclusión “constante” de las comunidades dentro (ciclo) de las políticas públicas. Lo que implicaría:

1. Cumplir con los acuerdos firmados con las comunidades, establecer canales de información y comunicación efectivos, donde las voces de los territorios distantes puedan ser escuchadas y tengan incidencia; de vital importancia recuperar la confianza entre la sociedad civil y el estado.
2. Definir explícitamente dentro de los diseños o arreglos institucionales de los PDET (normas, acuerdos, leyes, planes) los niveles de participación ciudadana, para que incidan dentro de la toma de decisiones sobre políticas públicas. Especialmente, incluir la mujer rural dentro de todo proceso para que tenga una participación activa en todo el ciclo de la política.
3. Además, fortalecer la participación de tipo asociativa articulada a economías solidarias como las asociaciones, cooperativas de campesinos, mujeres, mineros, entre otros. Ampliar la capacidad estatal para que mecanismos -bien focalizado- como los presupuestos participativos y, los modelos mixtos como las alianzas público-privadas sean posibles instrumentos efectivos de trabajo colaborativo (sociedad civil-estado) y por último, como lo recomienda (Mendoza, 2017) que se territorialicen sus presupuestos (según veredas y centros poblados), para que las comunidades “tengan mayor incidencia sobre la distribución espacial y sectorial de los recursos locales de libre inversión”(p.41).
4. Fortalecer y articular el acompañamiento de actores internacionales (ONU, MAPP-OEA, Instituto Kroc, Embajada británica, USAID) y académicos por medio de la red de universidades ²⁰ acompañantes de los PDET en todo su ciclo de vida de la política pública PDET.

²⁰ Esta red de actores académicos es una estrategia liderada por la ART que tiene como fin vincular a las universidades en torno a implementación de los PATR desde el área técnica, hasta el momento son más de 14

5. Gestionar con la ART, gobiernos locales y departamentales para que implemente efectivamente los acuerdos municipales y ordenanzas departamentales para dotar de insumos de política tanto para los planes de gobierno, como los posteriores ordenamientos territoriales y puedan ser puentes comunicantes entre los cambios de gobiernos locales y nacionales.
6. Promover y gestionar el Plan de Zonificación Ambiental y caracterizar el uso de áreas que deben tener un manejo ambiental, incluyendo las Zonas de Reserva Forestal, lo cual está acorde con el texto del Acuerdo Final, y que responda a las iniciativas propuestas por las comunidades en la elaboración de los PATR.
7. Diseñar e implementar dentro de las reformas rurales enfoques territoriales diferenciados, entendiendo las diversidades y problemáticas sociales de manera contextual. Es decir, que se reconozcan las capacidades diferenciadas tanto del Estado como de los gobiernos locales y sus comunidades. Se recomienda igualmente, el diseño de políticas públicas híbridas, donde se articule el carácter sectorial y territorial en las acciones de política. Así como la inclusión de actores relevantes en los territorios.
8. Diseñar instrumentos e implementar acciones efectivas de protección para los líderes sociales y demás actores sociales (que lo necesiten). Lo que implicaría; articular con el Ministerio de Defensa y Defensoría del Pueblo, y demás organismos de seguridad un acompañamiento más eficaz en los territorios más vulnerables. Implicaría: crear un Sistema Integrado de Justicia territorial (SIJT). (García, Torres, Revelo, Espinosa, y Duarte, 2016)
9. Hacer gestión y veeduría de manera eficiente a los recursos establecidos en el Plan Marco de Implementación, así como el monitoreo a los diferentes instrumentos presupuestales: OCAD Paz, obras por impuestos, recursos del presupuesto nacional,

entidades educativas vinculadas. A partir de este trabajo investigativo se inició el acercamiento de la Universidad de Antioquía con la ART por medio de la coordinación de la maestría en políticas públicas.

cooperación internacional, inversión privada. Además, los elementos contenidos en el Documento CONPES 3932 de 2018. Se recomienda la inclusión efectiva de la mujer rural dentro de estas acciones. Los centros educativos y universidades pueden brindar un acompañamiento activo y crítico.

7.2 Recomendaciones al Plan de Acción para la Transformación Regional del Sur de Bolívar y Yondó Antioquia.

Los programas desarrollo con enfoque territorial son una estrategia metodológica para cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. La participación de la ciudadanía en la construcción de estos proyectos es de vital importancia, si bien la formulación de estos programas fue amplia, no es suficiente para abordar un tema que ha sido la génesis del conflicto social en Colombia. Uno de los retos más importantes que tienen los PDET es implementar de forma efectiva las iniciativas de cada uno de los PATR regionales, su nivel de generalidad -en algunos casos- será un impedimento para realizarlas en el tiempo estipulado. Esto implicaría:

1. Formular una reingeniería en los pilares presentados, aunque contienen elementos importantes de los territorios no son suficientes para articular las problemáticas diferenciadas para cada sub región. Esto implicaría:

2. Fortalecer la planeación veredal (núcleos veredales o UPM), con jornadas de capacitación académica y legal impulsando procesos como presupuestos participativos, y crear de las iniciativas veredales un banco de proyectos que se llevarían a cabo en cada territorio. Se recomienda impulsar proyectos agroecológicos y fortalecer las Zonas de Reserva Campesina esto tendrá concordancia con el proceso de catastro multipropósito emanado igualmente del acuerdo de paz.

3. Fortalecer la confianza en las comunidades, por medio de la inclusión de estas en la ejecución de las iniciativas en los procesos de gestión y proyectos formulados en los PATR.

Priorizar proyectos que impacten fuertemente el enfoque de género (mujer rural, Lgtbi, jóvenes)

1. Implementar las prioridades de las comunidades establecidas en los PATR y diseñar una proyección sobre los recursos existentes para cada subregión. Un análisis de carácter evaluativo podría ser la una alternativa. El acompañamiento de la red de universidades puede generar una mayor concreción y una mirada técnica.

2. Identificar dentro de los planes municipales de desarrollo cuales tienen relación o no con los proyectos PDET, esto con el fin de orientar tanto los aspectos fiscales como de ordenamiento territorial; en esa misma línea, fortalecer las alianzas interinstitucionales y el acompañamiento constante de los gobiernos locales y departamentales. Lo anterior con el objetivo fortalecer los acuerdos municipales y ordenanzas departamentales como insumos de política, para que puedan ejercer presión a los operarios políticos, tanto en las agendas políticas como sistémicas.

4. Incluir dentro de los pilares sectoriales el tema de la mujer rural es otro reto de los PDET, si bien la participación de la mujer fue importante en los PATR, esto no es suficiente, además de la capacitación, organización y acceso a planes diferenciados, se debe abrir un espacio de discusión donde la voz de las mujeres y sus problemáticas que sólo las mujeres pueden resolver tengan cabida no sólo en los PDET. Esto implicaría.

1. Incluir a la mujer rural dentro de los pilares sectoriales, y definir claramente el nivel de participación en todo el proceso PDET, esto con el ánimo de priorizar por un lado la participación femenina, y por el otro, incluir las problemáticas e iniciativas de las mujeres. Algunas acciones a desarrollar son:

2. Acceso diferenciado para las mujeres a activos productivos (tierra, capital, acceso al crédito) que incidan en la priorización de los PATR y en todo el proceso PDET.

3. Participación activa en la toma de decisiones de las comunidades veredales, Municipales y departamentales por medio de juntas de asociación de mujeres y partidos políticos, tanto de los niveles de participación, los núcleos veredales, los grupos motor, y los concejos municipales.

Las recomendaciones sectoriales y territoriales sobre estos programas abordan varios elementos:

1. Implementar efectivamente las iniciativas contenidas en el PATR y evitar que se enfrenten con las innumerables trabas burocráticas que vuelven lenta la acción gubernamental y que hoy se presentan en la implementación general del Acuerdo Final.
2. Articular de forma armónica los diferentes programas y proyectos que se implementan en las regiones para dotarlos de financiación y calidad técnica para su ejecución.
3. Gestionar adecuadamente la información y el conocimiento que se utiliza para la toma de decisiones, lo que implicaría: crear un repositorio en donde se almacene estudios académicos e insumos de política sobre los PDET, fortalecer en las alcaldías los procesos de innovación de la información²¹, capacitar a los diferentes actores por medio de talleres sobre tecnologías de la información y las comunicaciones.
4. Fortalecer y articular el acompañamiento de actores internacionales (ONU, MAPP-OEA) y académicos por medio de la red de actores acompañantes de los PDET en todo su ciclo de vida de la política pública PDET.
5. Diseñar desde diversas metodologías (cuantitativas- cualitativas y mixtas) la evaluación, tanto para la implementación de los PATR, como lo de los ciclos de la

²¹ Es importante señalar el que se debe adicionalmente, buscar la articulación y la coordinación con el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) y el sistema de rendición de cuentas de la Función Pública.

política pública PDET. Una estrategia de evaluación puede ser una metodología de impacto, (diferencias en diferencias, Bernal & Peña. 2011, P. 72), así mismo, investigación acción participante (Borda, 2010).

8. Limitaciones y futuras líneas de investigación.

Las principales limitantes fueron el tamaño del estudio de caso, las limitaciones metodología y el enfoque de política pública. Si bien los PATR fueron focalizados en subregiones, fue problemático como investigador poder asumir tanto económicamente los gastos (transporte, alimentación, hospedaje) así como los contactos y acercamientos para poder realizar las entrevistas semiestructuradas a los actores clave, las condiciones de seguridad y temporales limitaron en algunos casos que se concretaran más información, pero se logró escuchar los actores más relevantes en todo el proceso. Es importante subrayar que para orientar recomendaciones de política es significativo salir de los escritorios de las ciudades, e ir a los territorios y escuchar las diferentes percepciones que se tienen sobre los problemas que se pretenden solucionar, si los analistas de política continúan solucionando sin conocer realmente las condiciones de las comunidades, se formularán políticas alejadas realmente de los intereses de los beneficiarios.

Frente a la limitante metodológica, se reconoce que la metodología cualitativa es muy importante para el investigador, pero limitada para realizar un análisis integral. Es necesario en estudios posteriores integrar la mirada cualitativa con abordajes cuantitativos y mixtos, para que respondan de manera integral a las problemáticas tan complejas y de difícil tratamiento. Para poder contrastar esta limitante se utilizó instrumentos de análisis de datos como lo fue NVIVO, además de la interpretación de gráficas y análisis de datos.

Otro elemento que limitó el análisis fue la poca investigación académica que existe sobre estas regiones apartadas, si bien universidades como los Andes o la Universidad Nacional de

Colombia han investigado alrededor de los temas de paz y desarrollo integral, es escasa la información sobre esta subregión. Por eso es muy importante este tipo de investigaciones académicas se apoyen y puedan desde diversas miradas interdisciplinarias buscar con las comunidades mejores formas de estudiar y dar solución conjunta a sus problemas, el carácter público de las políticas públicas debe orientar a que las universidades asuman un compromiso real sobre los problemas de las regiones más apartadas de Colombia.

Frente a las líneas futuras de investigación que se derivan de este estudio se plantean las siguientes preguntas.

- ¿De qué manera plantear un proceso de evaluación de los PATR para que su implementación del programa sea efectiva integrando metodologías mixtas?
- ¿Cómo implementar y acompañar el proceso de los PDET a nivel nacional y regional?
- ¿De qué manera se integra al tema de la participación ciudadana al enfoque de Justicia transicional, y demás temas reparación colectiva, e implementación y refrendación?
- ¿Cómo integrar el tema de participación política dentro de las políticas públicas?
- ¿Cómo formular, implementar y evaluar las políticas públicas de paz?
- ¿Qué otros mecanismos democráticos mejorar la confianza en las instituciones públicas y de gobierno, ¿cómo hacerlos efectivo?
- ¿Cómo integrar las universidades y centros académicos a los grandes retos de la paz territorial para que estos sean efectiva?

9. Conclusiones

La respuesta a la pregunta problema, sobre la participación de actores clave en los PATR sin duda se logra una incidencia fuerte pero primaria dentro del proceso de formulación, aún falta camino por recorrer dentro de este tipo de ejercicios de planeación en el campo rural. Por lo tanto, la participación ciudadana en la planeación e implementación de políticas públicas en el medio rural debe reformularse, redefiniendo los niveles y mecanismos

de su participación para que estos posibiliten una mayor incidencia tanto en la formulación como en el ciclo de las políticas públicas, más en el proceso mismo de implementación y evaluación. El reto para el estado colombiano, así como para los gobiernos locales y regionales debe ser la integración de las comunidades a la toma de decisiones de carácter público, esto implica como en el caso de estudio una puesta en marcha de políticas públicas híbridas donde la sectorialidad y la territorialidad tengan puntos en común en cuanto a los mecanismo y métodos de formulación.

Los objetivos previstos en este artículo, se cumplieron. Se resalta la importancia de Participación Ciudadana dentro del PATR, donde se identificó la colaboración de actores clave dentro de las fases de planeación participativa. Se evidenció que la participación de actores clave fue la base para las discusiones y posterior firma del pacto subregional demostrando la importancia de la participación de la sociedad civil dentro de la planeación territorial. Seguidamente, se identificaron algunas líneas problemáticas, como el incumplimiento histórico de los acuerdos con las comunidades, la continuidad del conflicto armado que no brinda las mejores garantías para implementar de manera efectiva las diferentes políticas de paz territorial. También, el ordenamiento en el uso y tenencia de la tierra es un problema latente que necesita articulación institucional y voluntad política férrea, y, por último, la ausencia de una línea clara de inclusión efectiva de la mujer rural en todo el proceso de formulación.

A partir de los resultados obtenidos se formularon una serie de recomendaciones de política públicas, donde se discutieron elementos indispensables para mejorar tanto el proceso de participación como la puesta en marcha de los PDET, así como las acciones que debe hacer el gobierno y los formuladores de políticas a nivel local, regional y nacional. El desarrollo metodológico cualitativo permitió analizar las categorías o nodos principales dentro de los discursos de los actores implicados en el programa, escuchar sus puntos de vista, sus

proyecciones y principalmente las iniciativas que surgieron en cada de una de las fases de la planeación. Son muchos los retos y desafíos que los formuladores como la ART, los actores de la política y los gobiernos locales tienen, pero mayor es la confianza y las acciones que tienen los y las pobladores de estos territorios por ver que un programa pueda ser el inicio del desarrollo integral para sus comunidades, que siguen siendo golpeadas por los conflictos derivados por la ausencia gubernamental e intereses económicos y políticos.

Si bien las políticas públicas en Colombia aún son un campo de estudio en crecimiento, es necesario que la participación de la sociedad civil se integre a la planeación y defina los niveles de incidencia. El modelo híbrido para las políticas públicas puede ser un modelo efectivo y eficaz que atienda los efectos tanto de las programas o políticas mal diseñadas o implementadas, por eso el trabajo del analista debe ser el elegir la mejor decisión que puede orientar e integrar un modelo de gobernancia acorde al territorio y sus actores. El presente artículo, respalda la hipótesis inicial sobre como la participación activa de la sociedad genera un equilibrio en la gestión pública, además de favorecer a los sectores más distantes de las decisiones públicas. De esta manera, aumenta la capacidad de las instituciones públicas para que respondan eficientemente a las necesidades territoriales. Incentivar a la participación social es reflexionar sobre cómo superar las dificultades más apremiantes en los territorios.

Para concluir, se necesita que las políticas públicas como disciplina orientada por valores democráticos y de respeto a la dignidad humana, sea una herramienta donde la participación, la formación ciudadana, la emancipación social se articulen de manera colaborativa para lograr una ciudadanía crítica y propositiva, capaz de dar solución a las problemáticas que viven las comunidades, especialmente aquellas sin voz, sin representación, pero con el anhelo de generar desarrollo integral y fortalecer una paz sostenible y territorial.

10. Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio. (2018) *Plan de Acción para la transformación regional*. Sur de Bolívar, Colombia. Recuperado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr
- Agencia de Renovación del Territorio. (2019) *Programas de desarrollo con enfoque territorial*. Bogotá, Colombia.
- Aguilar, L. (2011). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Archila, M., Bolívar, I., Delgado, Á., García, M., Gonzales, F., Madariaga, P., y Vásquez, T. (2006). *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio 1990-2001*. Bogotá, Colombia: Editorial Antropos
- Becerra, Y, y Yáñez, S. (2014). *Re-parar para la paz Caminos y reflexiones en le procesos de reparación colectiva de la Organización Femenina Popular*. Barrancabermeja, Colombia.
- Bolívar, I. (2006). Transformaciones de la política: Movilización social, atribución causal y configuraciones del Estado en el Magdalena Medio. En (Ed.), *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio 1990-2001*. Bogotá, Colombia: Editorial Antropos
- Brugué, Q. y Gomà, R. (1998) *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Cano, L. (2008, julio – diciembre). *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza*. Estudios Políticos, 33, 147 – 177. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf>
- Cejudo, G. (2008) *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Centro de

investigación y docencia económica. México. Recuperado de:

<http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-205.pdf>

Conrad, P. (2004). *Informe Especial de Explotación Minera en el Sur de Bolívar*. En *Social Problems* (Vol. 44). Recuperado de <https://doi.org/10.1525/sp.1997.44.2.03x0219k>

Cunill, G (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). Colombia - Índice de Pobreza Multidimensional - IPM- 2018 - Información general. *ANDA Archivo Nacional de Datos*, 1–84.

Echandía, C. (2013). *Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN): Análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación*. Recuperado de www.ideaspaz.org/publicaciones

Fergusson, L., Hiller, T., Ibáñez, A. M., y Moya, A. (2018). ¿Cómo nos reconciamos? El papel de la violencia, la participación social y política, y el Estado en las actitudes frente a la reconciliación (Reconciliation once Conflict Ends in Colombia. The Role of Violence, Social and Political Participation, and the. *SSRN Electronic Journal*. Recuperado de <https://doi.org/10.2139/ssrn.3285483>

Fonseca, D., Guitierrez, O., y Rudqvist, A. (2005). *Cultivos de uso ilícito en el sur de Bolívar: aproximación desde la economía política*. Bogotá, Colombia. Recuperado de https://www.academia.edu/29071804/Cultivos_de_uso_il%C3%ADcito_en_el_sur_de_Bol%C3%ADvar_aproximaci%C3%B3n_desde_la_econom%C3%ADa_pol%C3%ADtica

Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local*. 1–50. Recuperado de http://ideaspaz.org/especiales/garantias-seguridad/documentos/FIP_GarantiasSeguridad_Total_Final.pdf

Galeano, M. (2014). *Estrategias de la investigación social cualitativa: El giro en la mirada*.

Medellín, Colombia: La carreta Editoreres.

Guba, E., y Lincoln, Y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación educativa. *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social.*, pp. 113–145.

Holguín, C. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas: Apunte para su reflexión. En U. N. de Colombia (Ed.), *El análisis y la Evaluación de las políticas públicas en la era de la participación.* (Vol. 1, p. 430). Bogotá, Colombia.

Hurtado, J., y Hinestroza, L. (2017). *La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución* 1. *Justicia juris*, 12(2), 59. Recuperado de <https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>

Ibañez, A. M., y Velásquez, M. (2018). *Desarrollo rural: recomendaciones para el nuevo gobierno.* Universidad de los Andes. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/images/books/DT/DT-55.pdf>.

Jaramillo, S. (2014). *La Paz Territorial.* Universidad de Harvard, 1–8. Recuperado de <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

Jaramillo, S. S. (2017). *Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas.* *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1). Recuperado de <https://www.semanticscholar.org/paper/Identificando-a-los-protagonistas%3A-el-mapeo-de-como-Jaramillo/c46e608973b802b479e62da492b120da2561b0c0>

Jolly, J. (2005, enero 24). *Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas.* *Desafíos*, pp. 51–85. Recueprado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/673>

Jolly, J. (2007). *Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: el caso de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquinquirá.* En *Papel político* (Nº 12). Bogotá, Colombia. Recuperado de

<http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v12n2/v12n2a05.pdf>

Jolly, J. (2013). *Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilizaciones normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio*. En Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

Le Galès, P (1995), “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, *Revue française de sciences politiques*, París, vol. 1, No. 45, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques

Lopez, C. (2010). *Y refundaron la patria.... De como los mafiososy políticos reconfiguraron el Estado Colombiano* (Claudia Ló; Debate, Ed.). Bogotá, Colombia: Corporación Nuevo Arcoiris

Losada, R., y Casas, A. (2008). *Enfoques para el analisis politico*. Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Mançano, B. (2013). Sobre la tipología de los territorios. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689–1699. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos [Mapp-OEA]. (2019). Consejo permanente. *Organización de los Estados Americanos*, 1–3. Recuperado de <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/05/XXVI-Informe-Semestral-MAPPOEA.pdf>

Mendoza, (2017). Los retos de la “paz territorial”. *Documentos de Política*, (1), 1–8. Universidad de los Andes. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/315800740_Los_retos_de_la_paz_territorial/link/58e6601645851547e1829880/download

Molina, S. (2017). *Análisis de la política pública de Zonas de Reserva Campesina: una política motivada por el campesino, para el campesino*. (tesis de maestría) Universidad

de los Andes. Bogotá, Colombia.

Morales, S. (2017). *Política Pública de transparencia , integridad y no tolerancia.*

Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

Müller, P. (2010). *Las políticas públicas.* Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ordoñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.* Universidad Externado. Bogotá, Colombia.

Orrego, L. (2017). *Las alianzas público privadas como una alternativa para el desarrollo sostenible de las regiones.* Recuperado de

https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12556/Liliana_EscobarOrrego_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Pagani, L. (2008). *El presupuesto participativo como política pública de participación ciudadana : debilidades y fortalezas de la.* V Jornadas de Sociología de la UNLP.

Penagos, Á., Barrera, C., Umaña, M., y Bustamante, J. (2016). *Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.* Serie de Documentos de Trabajo N°7 . Grupo de Trabajo de Desarrollo con Cohesión Territorial, 136. Recuperado de http://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/1486404510207LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011) *Voz y rendición de cuentas para el desarrollo humano: estrategia mundial del pnud para fortalecer la sociedad civil y la participación cívica.* Recuperado de:

https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/publications/policies_and_strategic_documents/Estrategia_del_PNUD_para_la_sociedad_civil_y_la_participacion_civica_FINAL.pdf

Pérez , H. (2016). *Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas.* Marco de análisis

- para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, 83(83), 2013–2016.
- Presidencia de la República, y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera*, 1–310. Recuperado de [http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos_compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)
- Presidencia de la República de Colombia (01 de agosto de 2018). *Firma del Plan de Acción de Transformación Regional y entrega de indemnizaciones a víctimas*. [Archivo de video]. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180801-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-durante-la-firma-Plan-de-Accion-de-Transformacion-Regional-y-la-entrega-de-indemnizaciones-a-victimas-del-conflicto-en-Santa-Rosa-del-Sur-Bolivar>
- Pulido, S., & Rodríguez, J. (2014). *Manual básico de uso: Software NVivo V*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.fce.unal.edu.co/media/files/UIFCE/Estadistica_Descriptiva_y_Analisis_Cualitativo/Manual_de_Uso_Basico_NVivo_9___10.pdf
- Río, R. del. (2014). Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano, de Martha Nussbaum. En *Anales de la Universidad de Chile* (Vol. 0). Recuperado de: <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2014.31834>
- Roth, A.-N. (2017). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (2^a ed.; U. N. de Colombia, Ed.). Bogotá, Colombia.
- Roth, A.-N. (2018). *Políticas públicas: formulación implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora
- Soojin K., Schachter, H (2013) Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability, *Public Performance & Management Review*, 36:3, 456-471,

DOI: 10.2753/PMR1530-9576360304.

- Suarez, A., Riaño, R. P., Linares, P., Wills, M. E., Colorado, J. A., Bello, M. N., ... Álvaro, C. (2013). Basta ya Colombia: memorias de guerra y dignidad. En C. de M. Histórica (Ed.), *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment* (Vol. 12). Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- Tapella, E. (2007). El mapeo de actores clave. *Inter-American Institute for Global Change Research (IAI)*, 18. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.anndiagpath.2010.07.006>
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., y Morales, G. (2010). *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*. En A. Sociales (Ed.) Recuperado de <http://www.alternativasycapacidades.org/manualincidencia>
- Uribe, M. V. (2008). Las promesas incumplidas de la democracia. En Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (Ed.), *Debates Institucionales* (pp. 152–159). Recuperado de <https://doi.org/10.31050/1852.1568.n26.859>
- Valencia, G. (2012). *Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas*. Papel político, 17(2), 469–496. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/6536>
- Vargas, A. V. (1999). *Notas sobre El Estado y las políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Almudena Editores
- Velasquez, G. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Viloria, la H. (2009). *Economía y conflicto en el Cono Sur del Departamento de Bolívar*. Banco de la República de Colombia, pp 110, 105. Recuperado de https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-110.pdf
- Yuguo Liao & Yahong Zhang (2012) Citizen Participation in Local Budgeting: Mechanisms, Political Support, and City Manager's Moderating Role, *International Review of Public*

Normatividad citada

Constitución política de Colombia [Const.] (1991). 2da Ed. Legis.

Congreso de Colombia | Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

Conpes (3932) | Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

Decreto Ley 893 del 28 de mayo de 2017 | Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: PDET.
Gobernación de Bolívar (2019). *Plan de Acción para la Transformación Rregional*, Cartagena, Colombia. Ordenanza 266.

Ley 160 de 1994 | Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

11.Anexo

Fuentes primarias

Entrevistas

Código	Actor	Fecha
01	Asesor del alto comisionado para la paz y Agencia de Renovación del Territorio.	20 de septiembre de 2019
02	Coordinador Subregional Sur de Bolívar PDET	27 de septiembre de 2019
03	Líder campesina de la ACVC	8 octubre de 2019
04	Secretaria de desarrollo económico San Pablo	9 de octubre de 2019
05	Monitoria comunal- ASOJUNTAS	10 de octubre de 2019

06	Lideresa de la Organización Femenina Popular.	11 de octubre de 2019
07	Enlace de Planeación, seguimiento y Evaluación. Dirección de Ejecución y evaluación de proyectos de la ART	26 de octubre de 2019
08	Lideresa Magdalena Medio Y Sur de Bolívar	11 noviembre de 2019
09	Funcionario del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio	12 noviembre de 2019

Diario de Campo

Código	Actores	Fecha
01	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos	15 noviembre de 2019
02	Red de mujeres del Magdalena Medio y Sur de Bolívar	25 de septiembre de 2019

Fuente: Elaboración propia