

**“LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL
(PDET), COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACION Y GESTION DEL
DESARROLLO LOCAL EN COLOMBIA”**

Juan David Quiñones Quiñones.

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE EDUCACION Y PEDAGOGIA
PROGRAMA: ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE
CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI
2023**

**“LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL
(PDET), COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACION Y GESSTION DEL
DESARROLLO LOCAL EN COLOMBIA”.**

Juan David Quiñones Quiñones.

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
PROFESIONAL EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE
CONFLICTOS**

Director

RAFAEL VERGARA VARELA

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE EDUCACION Y PEDAGOGIA
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS Y RESOLUCION DE
CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI
2023**

RESUMEN.

El presente trabajo es un intento por develar las razones de cómo se pueden reconocer a los Planes de desarrollo con enfoque territorial como un instrumento de planificación en el desarrollo en Colombia. Se hace un recorrido histórico del concepto del desarrollo, que, junto con las categorías de análisis de la planeación y la planificación, intentan dar cuenta de cómo se vinculan estas categorías junto con el proceso de la construcción del plan de desarrollo del municipio de La Tola, en el departamento de Nariño. Da cuenta de la necesidad de hacer énfasis que los PDET, deben perseguir un análisis más holístico que no se reduzca a verlos como un instrumento para hacer obras de infraestructura, pavimentar calles, generar procesos productivos, garantías de asociatividad, ejercicios de concertación, entre otros enfoques, todos estos válidos, si no como un instrumento que lleve a la posibilidad de mejorar las capacidades institucionales de los municipios PDET.

PALABRAS CLAVES: Desarrollo, Desarrollo territorial, planeación, planificación, PDET.

ABSTRACT

This paper is an attempt to reveal the reasons that account for how development plans with a territorial approach can be recognized as an instrument for planning development in Colombia. Here, a historical review of the concept of development is made, which together with the analysis categories of planning and planning, try to account for how these categories are linked together with the process of building the development plan of the municipality of La Tola, in the department of Nariño, show the need to emphasize that these PDETs must pursue a more holistic analysis that is not reduced to seeing them as an instrument to carry out infrastructure works, pave streets, generate productive processes, guarantee associativity, concertation exercises, among other approaches, all of these valid, if not as an instrument that leads to the possibility of improving the institutional capacities of the PDET municipalities.

KEY WORDS: Development, Territorial development, planning, planning, PDET.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPITULO I	10
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
OBJETIVOS	12
JUSTIFICACIÓN.....	13
METODOLOGÍA.....	15
Instrumento: El análisis Documental.	17
Objetos de investigación.....	19
CAPITULO II.....	22
[MARCO CONCEPTUAL Y DE CONTEXTO].....	22
2.2. Conceptualización del Desarrollo.....	30
2.3 Planificación y planeación orientadas al desarrollo y la gestión pública.....	36
2.3.1 De la lanificación.....	36
2.3.2 De la Planeación.....	38
2.4 La aplicación del desarrollo a la gestión pública: Una revisión histórica.	40
CAPITULO III:	44
[CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA TOLA, NARIÑO]	44
3.1 Contexto sociopolítico en clave a la región Pacífico colombiano.....	44
Introducción.....	44
3.2 Antecedentes para el contexto.	44
3.3.2 Situación del Componente Socioeconómico del municipio de la Tola.	53
3.3.3 Factor económico/ Productivo.....	54
3.3.4 La importancia de lo administrativo/ legal jurídico.....	55
3.3.5 Integración regional. (RAP Pacífico).....	56

CAPITULO IV.....	59
[LA APLICABILIDAD DE LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET) EN LA TOLA-NARIÑO]	59
5.3.1 Plan Nacional de Desarrollo: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.....	65
5.3.2 Plan de Desarrollo de Nariño. (2020-2023): “Mi Nariño, En defensa de lo Nuestro”.	66
5.3.3 Plan de Desarrollo Municipal de La Tola, Nariño. (2020-2023): La Fuerza de la Esperanza, por la Transformación Integral de La Tola.	67
CAPITULO V	69
[GENERALIDADES DE LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)]	69
4.2 Acuerdo Final.....	70
4.3 Marco Normativo PDET (Decreto de ley 893 de 2017).....	71
4.4 Agencia de Renovación del Territorio (ART)	73
4.5 Estructura de los Planes de Desarrollo Con Enfoque Territorial.	74
4.5.1 La focalización.	74
4.5.2 De la Construcción y Planificación de los PDET.	75
4.5.3 Planificación Por Pilares.	76
4.6 Niveles de Planificación. (Veredal, Municipal, Subregional).....	78
CONCLUSIONES	86
RECOMENDACIONES	89
REFERENCIAS.	98

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Operacionalización del análisis documental. Elaboración propia con base en Pinto (1993).	20
Ilustración 2 Pilares PDET. Elaboración Propia con base en lo que relaciona la (ART, 2017) sobre la finalidad de los pilares.....	78
<i>Ilustración 3 Ruta PDET: Elaboración propia con base en la ART (2017).</i>	79
<i>Ilustración 4 (PTRC) Pacto Comunitario para la Transformación regional Integrado del Municipio de la Tola, Nariño. ART(2018).</i>	60
Ilustración 5 (PMTR) Pacto Municipal Para la Transformación Regional de La Tola, Nariño. ART (2018).	61
Ilustración 6 Plan De Acción Para La Transformación Regional PTAR, subregión pacífica y frontera nariñense ART (2018).	62
Ilustración 7 Diagramación de resultados y hallazgos. (Elaboración propia).....	80

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2016 cuando se firma el acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se inician investigaciones y estudios relacionados con estos acuerdos. Este trabajo se enfoca directamente en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que están vinculados al punto número uno del acuerdo de paz, el cual está relacionado con la reforma rural integral (A.F, 2016).

Este documento pretende mostrar cómo han sido implementados los PDET en Colombia desde la experiencia de uno de los territorios que esta política enmarca, busca además hacer una revisión de literatura y documentos que dan cuenta de cómo se desarrolló la planeación de uno de estos PDET, específicamente en La Tola, un municipio en el departamento de Nariño, por lo cual se establecerán una serie de descripciones del territorio en varias dimensiones de sus componentes socioespaciales. Pasando por la descripción y generalidades de lo que fue la aplicación del PDET en dicho municipio, y se hace un esfuerzo por dar recomendaciones para la gestión y administración pública de dicho municipio con relación a los PDET.

Para el abordaje de este tema en cuestión, se realiza un ejercicio de análisis conceptual en lo relacionado al tema del desarrollo, se suma además un marco de estudio desde una perspectiva histórica de acuerdo con el debate académico teórico en la materia, pero también como apuesta de trabajo de los organismos internacionales y del mundo en el área de la planeación. Además, se esboza de manera breve cómo en la práctica se institucionalizó en Colombia el desarrollo, y desde que instituciones se trabaja en el país este tema en lo práctico. Siguiendo con el cumplimiento de los objetivos propuestos en la monografía y como elemento contextual del territorio del cual se está analizando, se establece un planteamiento descriptivo de las principales consideraciones sociopolíticas y económicas del municipio de La Tola,

En lo que respecta a los PDET, se hace una contextualización de estos, acerca de las generalidades que presentan, y de las formas, ideas o insumos de su planeación y posterior implementación, se hace básicamente un análisis de la arquitectura del PDET, así como de todo lo relacionado con los marcos jurídicos normativos que dan sustento legal a estos planes.

Finalizando el documento se establecen todos los niveles de la administración pública por los que pasa la implementación y aplicación de los PDET, y de esta manera se analiza cómo a partir del Plan Nacional de Desarrollo se suscribe la aplicación de estos planes, así como a nivel regional en su plan de Desarrollo del departamento de Nariño, y en el nivel local a través de cómo se tuvo presente el PDET en el plan de desarrollo municipal. Por último, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones sobre los principales hallazgos obtenidos en cada uno de los capítulos.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En virtud del cumplimiento del acuerdo de paz entre el Estado Colombiano (gobierno del expresidente Juan Manuel Santos) y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), se crearon una serie de programas e instituciones para ayudar a los municipios más afectados por el conflicto armado. En relación con lo anterior, se creó la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que busca ayudar en lo relacionado al desarrollo de las potencialidades que tienen los 170 municipios más afectados por el conflicto armado, estableciendo múltiples medidas en asistencia económica, y en infraestructura entre otras, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de estos 170 municipios que han sido priorizados (ART, 2017).

Ahora bien, en virtud de muchas recomendaciones que hacen diversas instituciones al acuerdo de paz; entre ellas el “Instituto Kroc”, que enfatiza en la necesidad de acelerar para la adecuada implementación en muchos de los planes y programas que se han proyectado, un avance en temas normativos pendientes como la Reforma de la Ley 160 de 1994 (Ley de Tierras), y los mecanismos para democratizar y generar seguridad jurídica sobre el uso y el acceso a la tierra. Además, se agrega que uno de los principales retos del Acuerdo es llegar lo antes posible con bienes y servicios públicos a los territorios rurales más rezagados, excluidos y abandonados (Kroc Institute, 2019).

Dentro de aquella problemática, (Kroc Institute, 2019) continúa diciendo que la implementación de los PDET, del PNIS, y de los Planes Nacionales centrados en la provisión de bienes y servicios públicos rurales son fundamentales para una paz transformadora que mejore la calidad de vida de campesinos, mujeres rurales y pueblos étnicos en los territorios de Colombia que más lo necesitan. (p,4). En ese sentido se puede ver la necesidad de construcción con las

comunidades, lo que se denominan Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, (PDET) lo que permiten analizar la planificación del desarrollo en los PDET, formulados entre 2017 y 2019, y en los cuales participaron más de 200 mil personas; en la construcción de estos planes, concurrieron las necesidades de los diferentes grupos poblacionales, organizaciones, autoridades locales y sectores privados.”. (ART,2017).

De la misma forma, en el tema de la planeación la ley establece que; en los diferentes niveles de la administración pública, (Nacional, Departamental, Municipal.) los gobiernos deben diseñar, planear y ejecutar planes de ordenamiento territorial en concertación y dialogo con las diferentes poblaciones de los territorios, y lo anterior no se está llevando a cabo, y según Gómez et al (2007) existen vacíos en la incorporación y planeación conjunta con las comunidades, además hacen un importante señalamiento en el cual dicen que, en determinados niveles de planificación, existe flexibilidad de la norma para la organización de estos planes, pues los territorios de menor cantidad de población o municipios que son de categoría 6 no establece una claridad para la ejecución de dichos programas, puesto que la ley parece ser laxa dependiendo de la categoría de los territorios, lo que esto indica es que los territorios tendrán obstáculos para la correcta implementación de la ley y sus respectivos lineamientos jurídico políticos. Gómez et al. (2007).

Teniendo como referencia lo anterior, habría que señalar y recordar que La Tola es un municipio que está en la última categoría de la escala de planificación, (Sexta categoría) y de acuerdo a lo que se menciona de los municipios de esta categoría, La Tola estaría en condiciones similares a la hora de poder generar escenarios de implementación de procesos de planificación y de construcción de herramientas que generen procesos participativos con las comunidades del territorio como lo requieren los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Por lo anterior se plantea la siguiente pregunta de investigación: **¿Cómo se dio el proceso construcción del Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de La Tola, Nariño?**

OBJETIVOS

GENERAL:

Analizar el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), tomando como punto de referencia los mecanismos de planeación y planificación implementados en La Tola Nariño.

ESPECIFICOS:

- Caracterizar los componentes, sociales, políticos y económicos del municipio de la Tola, Nariño.
- Discutir la noción de desarrollo desde una perspectiva histórica y su aplicación práctica en la gestión pública.
- Describir los Planes de Desarrollo Con Enfoque Territorial (PDET) en todas sus dimensiones y generalidades.

JUSTIFICACIÓN.

En Colombia, la participación en los procesos de planeación está amparada jurídicamente, pues luego de la promulgación de la constitución de 1991 se da nacimiento a una serie de marcos normativos que permiten y regulan la participación de la sociedad en los procesos de planeación. Por ejemplo, la ley 388 del año 1997 reglamenta que los procesos de desarrollo territorial deben considerar como ejes fundamentales y centrales la participación de la ciudadanía. Sin embargo, y pese a que la participación está amparada normativamente no parece estar en armonía con los objetivos de dichas normas; al respecto Gutiérrez & Sánchez (2008) afirman que hace más de una década de intentar conjugar la planeación a partir del deber ser, propuesto por la norma, y que en ese sentido, aunque se cataloga como de primer orden en importancia, no es garantía para la existencia de condiciones prácticas y materiales que desarrollen y potencien la planeación, por ello se apuesta porque la norma se supedite a los anteriores sentidos, ya que esta no puede estar desprovista de la acción reflexiva de los actores que le dan vida al activarla. (p.18).

Con estas afirmaciones parece imprescindible preguntarse por los conceptos de planeación, territorio y desarrollo que subyacen en la norma, pero también por las nociones que requieren ser operadas en la realidad y, por lo tanto, el presente documento es resultado de acumulación de aprendizajes a lo largo de procesos teóricos, académicos, y prácticos. particularmente desde el ejercicio práctico, analiza la relación directa con los temas y categorías analíticas que en este trabajo se abordan, la cual parte de la observación hecha en el proceso participativo de la construcción del Plan de Desarrollo Con Enfoque Territorial PDET, en el municipio de La Tola. En suma, en este ejercicio monográfico se superponen diversas categorías analíticas como: el desarrollo (su aplicación), la gestión pública, la planeación y la planificación.

Del mismo modo, este trabajo es relevante en la medida en que se aproxima a un análisis en el área de la investigación en temas relacionados con la gestión pública, y la manera en que ésta se aplica en Colombia, particularmente en un escenario y contexto delimitado, utilizando como insumo la experiencia en un proceso de planeación y planificación, particularmente en todo lo que tiene que ver con los Planes de Desarrollo Con enfoque Territorial PDET.

En ese sentido, y en relación con lo anterior, el presente trabajo se justifica en la medida en que el proceso de la planeación en Colombia ha tenido con los PDET un proceso de participación importante y de gran magnitud como la que ofrecen la construcción de estos Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, y todo lo que esto implica para las regiones y los territorios de Colombia, especialmente en los territorios históricamente más azotados por la violencia y la guerra. Por consiguiente, es importante señalar que derivado de la firma de los acuerdos de paz entre el Estado Colombiano y las FARC en el año 2016, en la literatura la mayor parte de los procesos académicos e investigativos han estado encaminados a señalar todo lo relacionado con el orden público, la reincorporación, víctimas, reparación, sustitución de cultivos, tierras, entre otros puntos y temas importantes. Sin embargo, en lo relacionado con el desarrollo de las regiones es escasa su investigación y análisis desde el marco del desempeño institucional y de la acción gubernamental, es decir, se ha dejado de lado el tema de la gestión pública y la planeación en estos territorios, temas importantes que también se consideran ejes centrales en el marco de dichos acuerdos.

METODOLOGÍA.

De acuerdo con el tipo de pregunta que se propone esta investigación, la metodología empleada es de tipo cualitativo, según (Sampieri y Baptista, 2014) se selecciona cuando el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados, siendo así permite ver a los individuos, sujetos y objetos de la investigación de manera holística, e integral y agregando a Taylor & Bogan (1987) posibilita a que el investigador considere a las personas, objetos y demás elementos que intervienen en su contexto y en la situación en la que se encuentran, Con relación a la profundidad de la investigación, ésta será con el componente descriptivo, esto último reconociendo las limitaciones de tiempo y de recursos, en ese sentido será la más adecuada para darle trámite a los objetivos planteados en proceso de construcción de este trabajo, y sobre este tipo de estudios cualitativos Bisquerra (1989) plantea que:

“Describe los fenómenos tal cual aparecen en la actualidad. Dentro de esta categoría hay un gran campo de variedades. Se incluyen los estudios de desarrollo, de casos, correlacionales, etc. Por otra parte, según la temporalización, pueden ser longitudinales o transversales. Según la naturaleza de los datos recogidos se pueden aplicar análisis cualitativos o cuantitativos”. (p,66).

De lo anterior es importante señalar la importancia y la pertinencia de este tipo de metodologías para una investigación de esta naturaleza pues, “estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen las personas implicadas” (Rodríguez et al, 1996, p.32)

Entre tanto, Denzin & Lincoln 2000, (citados en Porta & Keating 2013, p. 41). Señalan que en la investigación cualitativa tiene una relación el investigador con el mundo que le rodea y que

esto tiende a generar escenario de transformación del mundo en el momento en el que se investiga, dicen además que convierten el mundo en una serie de representaciones, que incluyen apuntes de campo, entrevistas, conversaciones, fotografías, grabaciones y notas propias. En este nivel, la investigación cualitativa contiene un enfoque interpretativo y naturalista del mundo.

De modo que la investigación cualitativa permite a quien investiga, tener a su disposición una serie de elementos y recursos que le posibilitan abordar de manera amplia la investigación, en ese sentido y con lo dicho anteriormente, para la investigación cualitativa, Denzin & Lincoln 2013, denominan que los instrumentos más utilizados para el abordaje de estas investigaciones son los análisis textuales, y la entrevista como recursos y técnicas e de investigación, por lo que para el presente trabajo de investigación se ha decidido enfocar un esfuerzo importante por el análisis documental como eje e instrumento central.

Ahora bien, para ahondar lo dicho anteriormente, Flick, (2014) dice que la investigación cualitativa explica fenómenos de diversas maneras utilizando tres grandes grupos o enfoques, los cuales son: Análisis de experiencias de individuos, analizando interacciones, o también los análisis documentales representados en lenguajes escritos (textos, imágenes, música), entre otros elementos de los que se deriva el análisis documental. En relación con estos tres enfoques que se mencionan anteriormente Flick (2014) dirá que:

“Lo que estos enfoques tienen en común es que tratan de desgranar cómo las personas construyen el mundo a su alrededor, lo que hacen o lo que les sucede en términos que sean significativos y que ofrezcan una comprensión llena de riqueza.”.
(p,13).

Instrumento: El análisis Documental.

Como se mencionó en el anterior acápite, y en virtud de las técnicas e instrumentos que abordan la investigación, el instrumento que se abordará de manera amplia está relacionado con el *análisis documental*, y para ello es sustancial describir de manera general a que hace referencia a el análisis documental. En un ejercicio por la construcción de un marco conceptual extenso acerca del análisis documental, María Pinto (1993), desarrolla una suerte de manual en el cual define de manera amplia todo lo relacionado con el Análisis documental. La autora defiende el carácter científico del análisis documental diciendo que tiene todo un acerbo disciplinar y teórico en el cual se funda la documentación. Reconoce también que es relativamente nuevo como elemento conceptual pues desde el punto de vista lexicológico no va aparecer si no hasta la segunda mitad del siglo XX, pero que operacionalmente tiene una historia que habla de su utilidad desde antes de la aparición del concepto mismo, defiende esto en la medida en que dice que desde siglos atrás diversos estudiosos han hecho sus aportes al mundo científico valiéndose del ejercicio de la documentación. Pinto (1993) dice:

“En efecto, la documentación es una ciencia, afirma Desantes Guanter, y a su vez es la base de toda ciencia, ya que es un instrumento dócil al servicio de las ciencias, hasta el punto de que prescindir de la documentación en cualquier planteamiento científico de cualquier envergadura implica un retroceso axiomático a unos puntos de partida ya superados o incluso modificados”. (p,22).

Como punto primario, el análisis documental tiene en su base el **Documento** como elemento principal y central, puesto que este, puede ser entendido como libro o como cualquier otro recurso escrito o atravesado por el lenguaje escrito, pero según Pinto (1993), el documento es mucho más amplio que el libro, pues este se queda limitado o reducido a un único objeto, mientras que el documento tiene un carácter más amplio y este puede ser por ejemplo; tanto un CD, un plano, un

mapa, una canción, una película, un corto y demás elementos que pueden ser considerados en cuenta dentro de la categoría documento.

Los documentos se pueden categorizar de la siguiente manera según la autora de la siguiente manera: primarios: que están divididos entre publicaciones unitarias y publicaciones periódicas, Secundarios: son aquellos que se derivan de publicaciones originales y que son resultado de operacionalizaciones analíticas conceptuales y terciarios: léxicos, diccionarios, clasificaciones.

Además, de las definiciones anteriores, Pinto (1993) en su amplia conceptualización, en la que hace énfasis en el documento como insumo protagónico resalta también una dualidad importante, en la cual rescata que el análisis documental tiene dentro de sus procesos operativos dos grandes momentos, el análisis documental de la forma y el análisis documental de contenido. A la forma se refiere pues a cómo y en que categoría y formato pertenecen estos documentos, en sentido estricto pareciera que responden a la manera en la que se categorizan estos dentro del universo y variedad de documentos que existen; Llama la atención que en ese análisis documental de la forma en el momento en el cual, se hace la identificación, categorización, indización y catalogación se puede caer en el reduccionismo de lo que se conoce como proceso bibliográfico, y al respecto queda claro la intención de entender cómo opera la importancia de entender el cuidado que se debe tener con el termino bibliografía.

En efecto, Pinto (1993) continúa agregando que este proceso de analizar el contenido de los documentos requiere de un proceso cognitivo importante, pues una suerte de examen en la cual cada documento recobra su carácter único, lenguajes códigos y demás componentes que hacen que en esta parte del análisis se complejice, pero además porque a partir del análisis documental de contenido es de donde aparecen los productos y mensajes representados en otros documentos.

Objetos de investigación

De acuerdo con el tipo de investigación, y remitiendo al instrumento, los objetos de investigación son documentos en su mayoría o casi todos textuales; de diferentes órdenes y categorías, representados en su gran mayoría por documentos de carácter primario en los que se tomaran libros que responden a trabajos de acumulación teórica y conceptual, documentos institucionales como leyes, decretos, citaciones de documentos oficiales que según lo que guía la investigación metodológica son todos estos documentos de primer orden, más exactamente documentos primarios.

Además del anterior instrumento, se emplea la entrevista como una técnica complementaria para reforzar el instrumento anterior, que recobra un eje central para el trabajo, al respecto de la entrevista, ésta será de carácter semiestructurada en la según Taylor & Bogan (1987) “permiten una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas en donde el propio investigador es el instrumento de la investigación, y no lo es un protocolo o formulario de entrevista (p,101)”. Para terminar, se plantean tres fases para llevar a cabo los objetivos de la presente monografía, en la **primera fase** se realiza la contextualización conceptual y teórica, con la cual se establecerán el estado del arte y las definiciones socio históricas del problema. En la **segunda Fase**. Se desarrolla el trabajo de campo, en el cual se diseñan y se pilotean los instrumentos (Análisis documental, y entrevistas) posteriormente se entrará en contacto con las personas sujetas a entrevistas y demás elementos que conforman la parte práctica de la investigación. En la última y **tercera fase**, se entra en la etapa de organización, operacionalización discusión y análisis de los resultados.

Procedimiento.

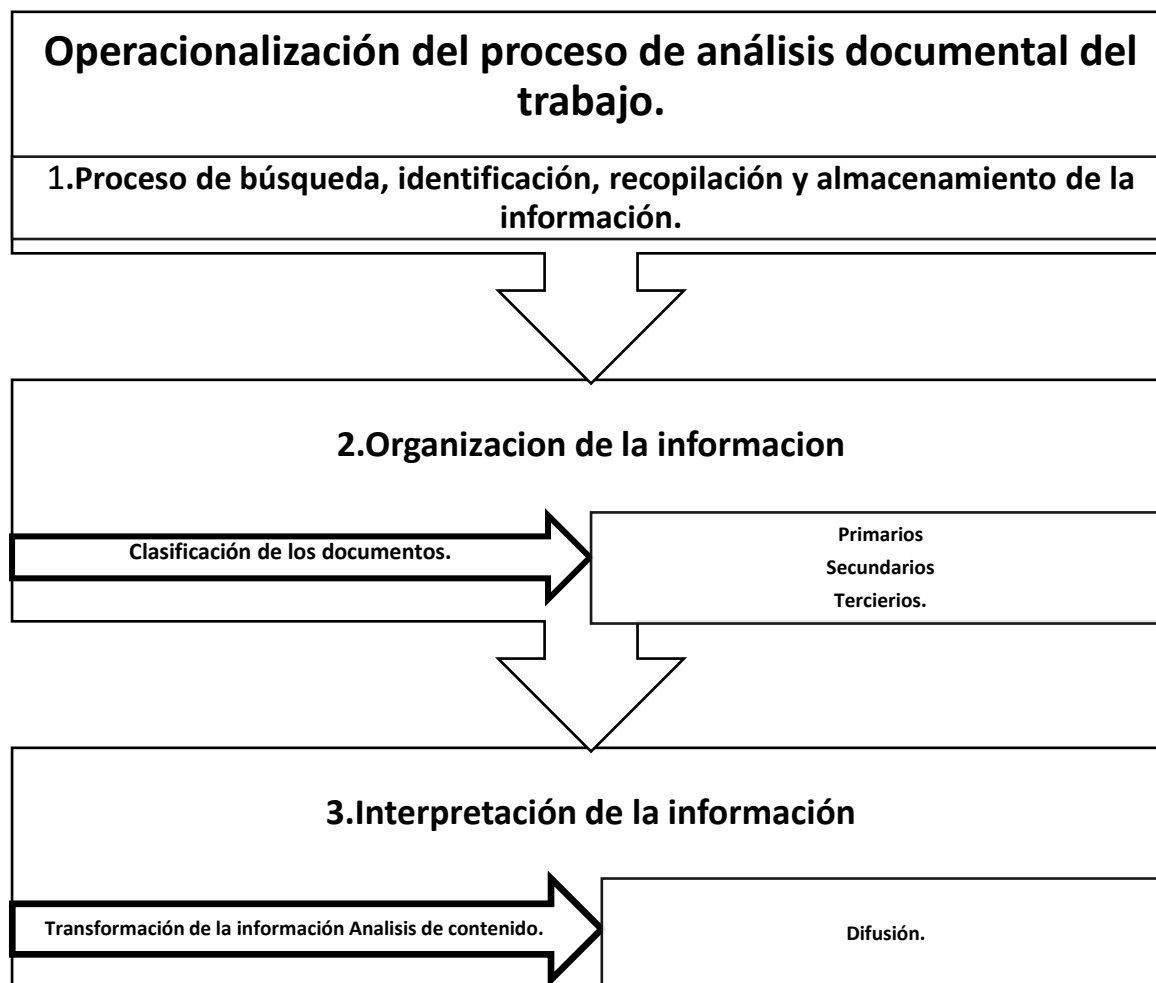


Ilustración 1 Operacionalización del análisis documental. Elaboración propia con base en Pinto (1993).

La grafica anterior es una representación de la forma y las fases por las cuales atravesó el proceso metodológico de este trabajo monográfico y se explica en detalle de la siguiente manera:

- **Proceso de búsqueda, identificación, recopilación y almacenamiento de la información.** En este momento se empezó por un proceso previo de organizar ideas y de indagación de lo que quería investigar, en relación al tema y a las categorías analíticas para después iniciar con el proceso de búsqueda de la información.
- **Organización de la información.** Como ya se ha mencionado, los documentos se pueden clasificar en primarios, secundarios y terciarios según lo visto por Pinto (1993). En ese orden de ideas, la mayoría de los documentos que contiene este trabajo monográfico son documentos del orden primarios, pues en su mayoría son libros que

recogen construcciones teóricas, que fundamentalmente sirvieron para establecer todo el proceso descriptivo y analítico de las categorías analíticas, pero también como evidencia del proceso analítico se procedió a tener como fuente documentos de corte oficial e institucional, ya que hay decretos y normas que dan cuenta de este proceso académico.

- **Interpretación de la información.** En este proceso se finaliza con la transformación de la información que se contiene en los documentos que se han escogido, básicamente aquí se da la operacionalización de la información, este punto da cuenta de los resultados y hallazgos que salen a raíz de las preguntas iniciales, la posterior resolución de los objetivos planteados al inicio de la indagación.

CAPITULO II

[MARCO CONCEPTUAL Y DE CONTEXTO]

2.1 Estado de la Literatura.

En relación directa con lo referente al tema del desarrollo territorial en Colombia, se puede mencionar que se han encontrado diferentes investigaciones y trabajos que van desde estudios netamente económicos, hasta los que vinculan variables identitarias y culturales para el estudio del desarrollo en los territorios, desde esta última variable Uribe (2006), analiza lo relacionado con la identidad cultural de algunos territorios de Colombia como factor determinantes para el desarrollo de las regiones.

En esta investigación se establece por ejemplo que; en el municipio de Vélez en el departamento de Santander, el producto insignia de ese municipio es el “bocadillo Veleño” y cobra importancia pues no es solamente el producto *per sé*, sino todo lo que de este producto se deriva. Al ser conocido y reconocido en el país como emblema de esa región, muchos viajan hasta ese territorio atraídos por su bocadillo, lo que deriva en mayores beneficios alrededor de su producción y venta.

Además del ejemplo anterior, el autor destaca el eje cafetero (Particularmente el departamento del Quindío), como una región que ha explotado toda la dinámica económica y de comercio a partir de la identidad cultural del paisaje cafetero, de sus fincas, la arquitectura y demás particularidades propias de este territorio, algo que era impensado antes del terremoto de 1999, y subraya cómo a partir de esa tragedia obtuvieron provecho de su riqueza cultural e identitaria para recuperarse del terremoto y construyeron toda una industria alrededor de esta experiencia y se estableció en la región lo que se conoce como agroturismo. (Uribe, 2006).

Sin embargo, el autor plantea que, desde esta perspectiva de desarrollo territorial a partir de la identidad cultural, es importante considerar desafíos importantes. En el primer caso, el autor sugiere que en lo relacionado al bocadillo veleño las comunidades que lo producen deberían iniciar un proceso importante de asociatividad y de articulación, pues para el momento de esa investigación, se evidencia individualismo y desconfianza a la conformación de asociaciones y/o cooperativas que serían de gran utilidad para la preservación de la producción y de la tradición. pero además dice que debe establecerse un mejoramiento en la tecnificación de la cadena de producción y modernizarla, y sugiere además que es importante un mayor acompañamiento del Estado a través del ministerio de agricultura.

Así mismo, determina que para poblaciones que dependen del turismo como en el eje cafetero, san basilio de Palenque, o Nuquí en el departamento del Chocó, entre otros territorios el autor enfatiza que; lo ambiental y la seguridad territorial va a ser determinante porque la conservación de estos territorios desde su identidad cultural y simbólica permitirá que el desarrollo de los territorios se mantenga en el tiempo. La experiencia anterior mostró el desarrollo territorial en Colombia desde la una variable identitaria y cultural, enfoque desde el cual se encuentran pocos procesos de análisis e investigación.

Ahora bien, siguiendo con lo relacionado al desarrollo territorial en Colombia, es sustancial mencionar que, en el ámbito de la planificación del desarrollo en Colombia, existe un antecedente legal ya que, en el año de 1997 se establece la ley 388 que fija una serie de lineamientos para ayudar al desarrollo de los territorios. En ese sentido, Gómez et al. (2007) hacen un estudio reflexivo acerca de cómo se comporta dicha ley a diez años de su funcionamiento, y en virtud de esto se hacen importantes preguntas acerca de cómo dicha ley ha repercutido en el mejoramiento y desarrollo en las regiones de Colombia.

Giraldo & Lozada (2008), continúan con el estudio del desarrollo territorial en Colombia, estudiando un programa que se implementó en algunas regiones de Colombia, con el fin de instaurar la sustitución de cultivos ilícitos y además la implementación de lo que se conoce como familias guardabosques.

este estudio señala que el desarrollo de ese programa que inició en el año 2003, y en el cual buscaban que las familias campesinas de territorios étnicos (Indígenas y Afrodescendientes) desarrollaran sus territorios desde subvenciones económicas por parte del Estado colombiano, y de cooperación internacional en el que se hicieron importantes desembolsos para este programa.

Según Giraldo & Lozada (2008), se evidenció en el proceso de ejecución de este programa, el fortalecimiento en los vínculos de las comunidades y familias de estos territorios beneficiados, eso en cuanto lo social comunitario, y frente a lo económico se evidenció un importante crecimiento económico y el mejoramiento en las condiciones de vida, un dinamismo económico y comercial de estos territorios, lo anterior se detalla y está enmarcado en periodos donde el programa estuvo en marcha; sin embargo, cuando el programa entra en la etapa final, y se terminan las transferencias monetarias por parte del Estado todo cambia, pues a la luz de los autores lo que se evidencia es que hubo un crecimiento falso o crecimiento fantasma, pues al no haber un correcto acompañamiento a estas familias desde lo estratégico sus economías giraron alrededor de las transferencias hechas por esos años, lo que se sugiere entonces para esta y otras experiencias es que debe haber una mejor articulación de los territorios rurales con los territorios urbanos, puesto que al ejecutarse estos programas sin tener en cuenta la importancia de esta articulación no hay una correcta sincronía y se producen “islas de desarrollo”, lo que en el largo plazo no será beneficioso para las comunidades. Giraldo & Lozada (2008).

Ahora bien, Retomando la ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), Hernández (2010) relaciona esta ley con el tema de la sustentabilidad y se pregunta si esta ley y su puesta en

marcha se puede ver como instrumento para el desarrollo sustentable. En ese sentido la investigación establece todo un análisis hacia lo que la autora denomina el “Orden deseado” y desde ahí aborda temas como el de la participación de las comunidades y de la sociedad en general, hacia lo que debería ser el fin del ordenamiento de los territorios, y en ese sentido Hernández (2010) dice que:

Los planes de ordenamiento deben ser realizados por iniciativa del alcalde municipal y sometidos a evaluación por parte de las autoridades ambientales y metropolitanas (si el municipio forma parte de un área de este tipo). Pero la característica esencial es que sean contruidos colectivamente y a partir de un proceso de participación social que permita discutir ese orden deseado que se quiere en el territorio. Aquí está el punto neurálgico sobre la construcción del orden deseado, que se puede resumir de la siguiente forma: el gobierno territorial dirige la construcción del modelo de organización territorial, pero a partir de escenarios concertados con sus comunidades, de allí que el “orden deseado” remita inmediatamente al tema de la gobernabilidad y de la participación (p.101).

Lo anterior es una importante síntesis de lo que se busca con esta ley de ordenamiento territorial, sin embargo, para lo relacionado a ese orden deseado que allí se está planteando, Hernández (2010) enfatiza que, en la práctica, la participación real de las comunidades y de la sociedad civil en general no va más allá de un proceso de socialización e informativo de lo que previamente tienen pactada en las agendas de los gobiernos en sus diferentes niveles, ya sea local, regional, pero además recalca que en síntesis estos procesos son llevados a cabo bajo lineamientos técnicos y políticos, sin tener consideración el carácter participativo que en teoría estos deberían tener. Hernández (2010):

Se debe reiterar que la legitimidad de estos planes depende de si la sociedad ha participado o no y si se ha involucrado en las discusiones. La participación en los procesos de formulación de los planes de ordenamiento territorial ha sido interpretada desde distintos puntos de vista. Algunas administraciones consideran

que participar es informar exclusivamente, y la toma en consideración de sus propuestas queda al margen de la construcción del plan. Otras, por el contrario, han avanzado hacia la construcción de un dialogo sobre los contenidos y orientación del plan. (p. 102).

En seguimiento de las apuestas de la gestión pública para la generación de condiciones de desarrollo territorial en Colombia, se evidencia que, en el año 2014, el gobierno de Colombia a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) elabora un documento que se conoce como: *Estrategia de implementación del “Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial”*. En este documento se definen todas las acciones encaminadas para llevar a cabo el mejoramiento de las condiciones de vida en los territorios rurales del país.

De manera muy general se pueden observar en el documento varios frentes en los que este programa se orienta a lineamientos específicos, como por ejemplo: se evidencia la selección detallada de cuáles serán los territorios, la forma en la que se priorizan dichos territorios, los criterios por los cuales se hace esta priorización, además de las fases en las que se ejecutará el programa, las instituciones y entidades del estado encargadas de la ejecución, como también la forma en la que llegarán a las comunidades y la forma como trabajaran con estas.

En síntesis, este programa es muy parecido, por no decir que es el mismo enfoque de política que se tiene con lo que posteriormente se conocería como: ***Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)***. Lo anterior da cuenta de toda la estructura institucional que se estaba pensando desde el gobierno de la época (2014-2018) para la implementación de los acuerdos de paz desde antes de la firma y la posterior ratificación, muestra que la estrategia estaba prevista a ser implementada para posteriormente convertirse en una de las apuestas de ejecución como lo son los PDET.

Por consiguiente, se evidencia que para el gobierno de Colombia en el periodo (2014-2018) era muy importante dejar marcada la ruta para la planificación y la implementación de los PDET,

puesto que, en el Plan Nacional de Desarrollo de dicho gobierno, se aborda el tema del desarrollo territorial desde algunos de los lineamientos de dicho plan, más exactamente en el objetivo número tres de dicho PND. En este orden de ideas Montoya (2017), hace un análisis del desarrollo rural territorial a la luz del PND (2014-2018), en el cual se evidencia un elemento central, que es lo relacionado a la disparidad regional que existe en Colombia en materia de desarrollo, pues el autor se sitúa en la región del pacífico para dar cuenta de las diferencias entre esta región y el resto de Colombia, orientando su trabajo desde un enfoque integral multidimensional y desde un gran número de variables y dimensiones relacionadas al tema del desarrollo para de esta manera dar cuenta de dicha disparidad entre los departamentos de la región pacífica como con el resto del país, dando como resultado notables contrastes entre la región pacífica y las demás regiones de Colombia en materia de desarrollo y la necesidad de orientar un mayor esfuerzo por el mejoramiento de los índices de calidad de vida y de desarrollo de la región del pacífico de Colombia.

Mancera (2018), investiga la implementación de los PDET en el municipio de Ovejas Sucre, en el cual su enfoque es poder indagar acerca de todo lo relacionado con los conflictos socioambientales, tomando como eje central la tenencia y el uso de la tierra; concluye en su investigación que el tema ambiental no está siendo considerado de manera significativa en la planeación y en la posterior implementación del PDET, al menos en este municipio en el que sitúa su análisis, pero además desarrolla todo un abordaje de cómo el elemento ambiental puede desencadenar toda una serie de escenarios que desborden nuevos conflictos y problemas para las comunidades que habitan este territorio derivado de acciones encaminadas a los siguientes procesos de explotación económica del territorio, estos son: monocultivos, la ganadería extensiva, la minería y demás propuestas de desarrollo en el territorio.

Desde un ejercicio estadístico, Guerrero & Malagón en el año (2019), estudian el Índice de Desempeño Institucional (IDI) de los municipios que hacen parte del PDET, en este estudio dividen

estos municipios por “**clústeres**” bajo el análisis de tres variables: la primera de ellas está referida a la capacidad administrativa, la segunda a la presencia de conflicto armado, y la tercera referida a la capacidad organizacional. En este artículo de investigación el Municipio de La Tola, en Nariño, aparece con bajo desempeño Institucional municipal, ya que se destacan una serie de generalidades, y es que por ejemplo en lo relacionado a la variable de capacidad administrativa, La Tola aparece en el clúster de municipios que tienen población menor a 15 mil habitantes y menos de \$1,400 millones en gastos de funcionamiento.

En la variable de la presencia del conflicto armado, el estudio mide el IDI de acuerdo una serie de categorías de análisis del conflicto armado como lo son: el número de secuestros, víctimas de desplazamiento, víctimas de minas anti personal, entre otras; y encuentra en esta Variable de conflicto armado que paradójicamente en los municipios con menor afectación del conflicto armado el IDI es más bajo que en municipios donde el conflicto azotó con mayor fuerza, de esto último Guerrero & Malagón (2019) dicen que:

El sentido común relaciona la presencia del conflicto armado con niveles bajos de Desempeño Institucional, sin embargo, el plano que muestra del Análisis de Correspondencia Múltiples no permite comprobar esta relación de manera directa. Por el contrario, este análisis multivariado permite reflexionar sobre la manera en que el Desempeño Institucional se comporta de manera compleja con la presencia de mercados ilegales y actores armados. (p,15).

Finalmente, y según este análisis, la variable de capacidad institucional sitúa al Municipio de La Tola con un IDI alto, pues según el análisis los municipios PDET se dividen en grandes dos grupos de la siguiente manera: pequeños y grandes municipios, en este sentido a la Tola se encuentra en la categoría de pequeños municipios, y para que un municipio categorizado como pequeño alcance un IDI alto, debe tener en su planta de personal y en su estructura entre 44 y 99 personas contratadas con una estructura organizacional ocupada entre un 76% y un 99%.

Ahora bien, Casanova (2019) hace una serie de recomendaciones de acuerdo a la experiencia que tuvo en la fase de planeación de los PDET en el municipio de Becerril en el departamento de Cesar, y en sus hallazgos y recomendaciones sugiere que en lo relacionado con la articulación de las autoridades e instituciones que debían estar presentes en la construcción de estos planes de desarrollo, no se evidenciaron compromisos, pues los diferentes niveles de la administración público-gubernamental denotan poco interés para la construcción de estos PDET, por ultimo Casanova (2019) dice:

Por último, es de suma importancia clarificar y hacer pedagogía entorno a cómo se articulará el PDET del Municipio de Becerril, con los diferentes instrumentos de planeación nacional, local y los derivados del Acuerdo Final para garantizar su implementación, financiación e identificar los roles y responsabilidades de los entes territoriales e instituciones relacionadas con la construcción de paz. (p,120).

Continuando con el tema de los PDET, algunos han investigado acerca de la necesidad de la evaluación y aplicación de estos planes en los territorios, y en ese sentido García (2020), hace una investigación al respecto encontrando que según sus indagaciones los PDET corren el riesgo en su implementación, en tanto que estos, no tienen una fuente de financiación clara por parte del gobierno y una clara falta de ejecución de los PDET, pero a su vez encuentra que hay una falta de coordinación por parte de los gobiernos locales, regionales con el gobierno nacional, y que sumado a lo anterior, la evaluación no está siendo tomada en cuenta en la implementación, y apunta a que en la planeación de los mismos no se está teniendo en cuenta la noción del enfoque territorial como eje transversal de la naturaleza de estos PDET, lo que está repercutiendo entre el éxito y el fracaso de la implementación de dicho programa.

Retomando lo relacionado a la asociatividad, se evidencia que la articulación de las comunidades es un elemento clave para el desarrollo de los territorios en Colombia, puesto que la

línea que guía la mayoría de las investigaciones que se han hecho al respecto del tema se sitúan por esta premisa de la asociación y la articulación.

El programa de incentivo a las familias del municipio de Jesús maría, generó los beneficios anteriormente mencionados, sin embargo, Avendaño & Pérez (2020), llaman la atención en el sentido de señalar que este programa se financió con dineros de cooperación por parte de la Unión Europea en un acuerdo que se origina a partir del TLC con la UE, lo que generó la expectativa hacia diversificar la oferta de cultivos frutales de este municipio, el cual tenía vocación en cultivar unos productos frutales específicos como lo son la guayaba y la papaya, al entrar la diversificación hay una suerte de presión por parte de este agente externo, como lo es la UE y cambia toda una tradición productiva en dicho municipio, lo que provoca algunos desbalances puesto que muchas familias no estaban preparadas para ese cambio, lo anterior según los autores, es un ejemplo de la presión que de alguna manera pueden ejercer agentes de cooperación externos y que en muchas ocasiones al no tener en cuenta características propias de los territorios resultará problemático el proceso a la hora de establecer y ejecutar programas de esta naturaleza.

2.2. Conceptualización del Desarrollo.

El desarrollo como concepto es tan prolijo y variado que habría que hacer un detallado análisis de su significado; es necesario dicho detalle a la hora de hablar de este concepto, pues además de ser tan renombrado en las ciencias sociales y especialmente en el ámbito económico, es también usado por las ciencias biológicas. Munera (2007) destaca que para muchos autores sería en la biología donde estaría dado su origen semántico, lo que le da una característica de orden evolutiva. En un pequeño ejercicio de Castoriadis (1980) citado en Munera (2007) menciona que *“el desarrollo es un proceso mediante el cual el germen, el huevo, el embrión se despliega, se abre, se extiende, en el que el ser viviente en general llega a su estado de madurez”*. (p. 12).

Lo anterior es importante porque es una ilustración desde la biología, pero útil para explicar otros procesos, Munera (2007) plantea que la noción de desarrollo se vincula con otros significados más allá de sus orígenes semánticos, con temáticas como la riqueza, evolución y progreso. En consideración de lo anterior, es evidente que las nociones del desarrollo que tienen su vínculo con el tema biológico, se traslapan o vinculan con el ámbito social y económico del tema. Morrin (1995) en Munera (2007).

“Quien considera que el Desarrollo, desde la perspectiva sociológica y económica, sería una extrapolación por analogía del concepto biológico; Así mismo alude en un proceso en el que se produce al mismo tiempo el crecimiento de las unidades constitutivas y de expansión de las capacidades del ente biológico.” (p.13).

Siguiendo con la discusión acerca de las connotaciones del desarrollo; (Mas, 2008) expone una serie de consideraciones teóricas en torno al desarrollo, analiza las teorías clásicas, la modernización, teoría de la dependencia, sistemas mundiales, y globalización. desde el paradigma clásico, expone sus máximos exponentes, entre los que se encuentran J.S. Mill, Adam Smith, David Ricardo, Alfred Marshall, y Condorat. En los clásicos los antecedentes en torno al desarrollo giraban en torno a estudiar los conceptos de riqueza, pobreza, progreso. Donde, por ejemplo, “la riqueza depende de las condiciones naturales de los factores de producción y de la libertad de funcionamiento de las leyes inmutables que rigen el mercado” (Mas,2008, p11)

Desde las teorías de la modernización, según (Mas,2008) estas van a tener como antecedente la finalización de la segunda guerra mundial, y tal suceso de la historia va dar como resultado el surgimiento de la gran potencia¹ -*Estados Unidos*-, y valiéndose del ya conocido plan Marshall, que consistió básicamente en el proceso de reconstruir Europa, lo que revalida a Estados

¹ Variados autores destacan la necesidad de establecer qué; luego de la segunda guerra mundial el liderazgo y el poderío económico y militar de los Estados Unidos se ratifica y emerge la gran potencia.

Unidos como la gran potencia. Esta perspectiva o enfoque del cual habla la autora se va fundamentar bajo la idea de la modernización, con una visión homogeneizadora del mundo y con gran énfasis a la sociedad de consumo. Según la autora entre los representantes de esta perspectiva están Rostov, Parson (desde las teorías sociológicas), Smelser y Coleman.

La siguiente perspectiva es la estructuralista o teoría de la dependencia, que nace con la CEPAL y surge después de la década del 50 en la que se va poner énfasis en temas económicos claves para los países de América latina como lo fue lo referido a la sustitución de importaciones. Se fundamenta según Mas (2008), en la necesidad de ver al Estado como actor importante en el desempeño de las economías en aras del desarrollo poniendo especial énfasis en lo referido a la industrialización de los países. Mas adelante en las décadas de los 80 y 90 se empieza con las teorías de la globalización en las que las comunicaciones van a ser muy importantes para esta etapa del desarrollo, donde además de factores culturales y geográficos van a ser importantes en lo relacionado a la estandarización de las tecnologías y donde además se empieza abrir camino el proceso de integracionismo alrededor del mundo, como por ejemplo la etapa de apertura que vivió gran parte de América latina.

Ahora bien, teniendo una clara exposición de los orígenes, y etapas que ha atravesado el desarrollo es importante hacer más énfasis en el contenido que muchos le otorgan. Para iniciar es importante mencionar que como ya se dijo en un principio, la idea de desarrollo estaba bajo una lógica economicista en la que se suponía al desarrollo como crecimiento económico o crecimiento del PIB de un país, de un territorio o región, era la forma con la que en gran parte del siglo XX se medió el desarrollo, en síntesis, una visión cuantitativa del desarrollo, (Furtado, 1979).

“En síntesis, el desarrollo se produce mediante el aumento de la productividad del nivel del conjunto económico complejo. Tal aumento de la productividad (y del

ingreso per cápita) es casado por fenómenos de crecimiento que tienen lugar en los subconjuntos o sectores”. (p, 90).

Continuando con lo que expone aquí (Furtado, 1979), trae a colación la necesidad de hablar de la industrialización y lo pone como eje central del desarrollo aduciendo a que sin esta no se lograría tal fin, y que además esto requiere una serie de modificaciones estructurales a niveles tanto económicos como sociales para propiciar bienestar, que es uno de los grandes fines que persigue el desarrollo.

Para (Furtado, 1979), hay un tema muy importante en el cual habla de una serie de fases que han sido necesarias para que el desarrollo florezca. Y en ese sentido, el autor hace referencia a “las cinco fases de Rostow”, ya que, según Furtado, hasta ahora es Rostow quien expone de mejor manera las fases del desarrollo; la primera de ellas es la fase de la sociedad tradicional, y en esta, las relaciones económicas y de producción son primitivas y limitadas de todo tipo de avance técnico o tecnológico, se vale del trabajo manual, artesanal, muy poca transformación de materiales. La segunda es la llamada fase de transición, en la que el contexto histórico es la consolidación de los estados nacionales y el nacimiento de las nuevas repúblicas, (Europa), y además de esto empiezan las fases de experimentación y de intentos por transformar las materias primarias. La tercera es una etapa crítica, en la cual se hace necesario el papel del Estado porque hay que darle garantías institucionales a las nacientes empresas e industrias que empiezan a florecer, la necesidad de abrir mercados para lo que se conoce hoy como exportaciones y que el Estado debe proporcionar a la naciente industria. La cuarta etapa denominada la de madurez, donde ya están desarrolladas de manera clara muchos avances técnicos, hay consolidación del Estado y de sus instituciones y la consolidación plena de la industrialización, que da vida o paso inmediato a la quinta y última etapa que es la fase del consumo en masa, en la que la acumulación desproporcionada de la riqueza va aparecer de manera más clara por primera vez. (Furtado,1979).

“Considerar el proceso de desarrollo como una secuencia de fases fue, desde un principio, un esfuerzo de interpretación de la historia moderna en base a la utilización del análisis económico. La complejidad de los procesos históricos obliga la construcción teórica a niveles extraordinariamente abstractos, lo que viene en perjuicio de la eficacia explicativa de los modelos. No obstante, las limitaciones señaladas, el análisis de las fases del desarrollo produjo valiosos frutos: a esta labor se debe hoy día una mejor comprensión del papel de los factores no económicos que intervienen en los procesos de desarrollo y así mismo el entendimiento de las características específicas de las actuales economías subdesarrolladas”. (p,132).

Dándole finalidad a la explicación anterior acerca de las etapas por las que las sociedades han atravesado, y que como ya se dijo el desarrollo se da a través de una serie de recorridos históricos, es importante volver a una idea que estuvo muy generalizada después de la segunda mitad del siglo XX, la cual expone al desarrollo como acumulación constante y crecimientos.

Ahora bien, Furtado (1983) dice que además de esta visión del desarrollo también van apareciendo otras características que se incorporan a este concepto, y en este mismo sentido se le relaciona con el grado de la satisfacción de las necesidades humanas, y en este caso se establecen unos mínimos, los cuales deben estar cubiertos para que se puede hablar de desarrollo en alguna medida, las cuales son alimento, vivienda, vestido entre otras. Así mismo (Furtado,1983), dice que:

“En rigor, la idea de desarrollo posee por lo menos tres dimensiones: la idea del crecimiento de la eficacia del sistema social de producción, la de la satisfacción de necesidades elementales de la población y de la consecución de objetivos a los que aspiran grupos dominantes de una sociedad y que compiten en la utilización de recursos escasos”. (p,21).

Las anteriores dimensiones que recoge Furtado son importantes porque abren el camino para mencionar una serie de adjetivos que a lo largo de los años se le han ido adhiriendo al desarrollo y que sirven para dar más claridad al concepto de manera operativa, es así como por ejemplo se encuentran adjetivos como: desarrollo rural, desarrollo local, desarrollo endógeno; todos estos con algún grado de similitud y que son muy utilizados para hacer críticas pero también aportes a la noción del desarrollo. En relación a la utilización de dichos adjetivos muchos autores hacen también críticas a estos, pues los ven ciertamente como eufemismos e instrumentalización para tapar muchas fallas que el desarrollo pueda presentar; en este sentido Gómez (2014) dice:

“Luego de la crisis petrolera mundial presentada en los años setenta, el desarrollo mantuvo su hegemonía, ante las constantes críticas de diferentes sectores sociales del mundo, mediante la ampliación y creación de su discurso. Su base economicista continuo incólume, pero se reacomodó mediante diversas adjetivaciones: social, humano, sostenible, endógeno y cultural, entre otros, de tal manera que cada vez son más amplias sus definiciones, pero continua su soporte de legitimidad ética y social”. (p,20).

En consecuencia, dice (Gómez,2014), las adjetivaciones que ella menciona causan grandes impactos en la sociedad, a nivel local pero también a nivel global pues de manera critica ella revela que por ejemplo la idea o la noción de desarrollo sostenible, en su visión o poder discursivo gana legitimidad y hace graves daños a los movimientos que están en favor y defensa de la naturaleza.

“la estrategia ha consistido en la cooptación discursiva y la creación de nuevos objetos de la realidad. El enfoque del desarrollo sostenible frenó una corriente mundial nunca vista que exigía para con la devastación de los bosques, el calentamiento global, la desaparición de especies, etc. Fue una cooptación porque aun después de ese gran movimiento de organizaciones sociales, la realización de

conferencias mundiales sobre Medio humano en Estocolmo (1972) y la promulgación de la carta Mundial de la Naturaleza 1982) entre otras proclamas... se mantuvo incólume el crecimiento económico como deseable” (Gómez, 2014, p,25).

2.3 Planificación y planeación orientadas al desarrollo y la gestión pública.

2.3.1 De la lanificación.

La planificación como concepto puede estar referida a innumerables acepciones según el adjetivo que se le otorgue, bien puede que esta sea entendida como: planificación social, estratégica, familiar, deportiva, empresarial etc. Lo anterior se establece en virtud de su destacada importancia para el ser humano; pues desde una visión filosófica, este concepto puede sugerir la necesidad de afirmar que los seres humanos requerimos de procesos de planeación y planificación que son en la mayoría de los casos, transversales en las tareas y propósitos que emprendamos. En ese sentido la planificación se hace con la visión de conseguir objetivos trazados, ya sea que se aborde de manera individual, institucional, como grupos o sociedades enteras en sus grados más complejos de organización (Saavedra, 2001).

Sin embargo, en virtud de lo anterior se plantea que la planificación no cobraría carácter científico si no hasta mediados del siglo XX, y que además la idea de la planificación en las *sociedades organizadas* solo tendrá una aparición incipiente hasta el siglo XVIII, cuando coincide con la “época de la Revolución Francesa y de los reformadores sociales, constituyéndose en una intervención deliberada basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y de sus leyes”. (Saavedra, 2001, p.27).

Así mismo, la autora concibe la planificación como un ejercicio en el cual se actúa o se ejecuta conforme a una dicotomía entre **eficacia y eficiencia**. Con la primera Saavedra (2001) dice que esta se refiere a la medición de impactos y a la consecución de resultados y metas esperadas

de una organización, bien sea esta de carácter pública o privada. En relación con el segundo término, este hace referencia con la capacidad de racionalización en la utilización de los recursos.

Saavedra (2001) recupera una serie de definiciones que hacen múltiples autores acerca del significado de planificación; Y en la necesidad de establecer que la planificación es un término prolijo entre el sector público y el ámbito de las organizaciones gubernamentales, y en ese sentido recupera la definición de Galilea, (Como se citó en Saavedra 2001) y dice que:

Entendamos cabalmente a los procesos de planificación como procesos políticos que intentan asignar coherencia, racionalidad y la conducción a la gestión gubernamental que corresponda. En este sentido, planificar y gobernar deben entenderse como tareas simultaneas, armónicas y donde una depende mucho de la otra. Podríamos afirmar que planificar es gobernar. (p,32).

Más allá de la anterior definición; Saavedra (2001) hace una síntesis de estas definiciones en el sentido de establecer un concepto unificado sobre lo que es la planificación, y en la necesidad de articular ideas indica que la planificación no puede ser entendida como una *disciplina* si como un proceso; y así este proceso se desarrolle de manera individual, grupal, empresarial o institucional se debe tener en cuenta que se debe intervenir, interactuar y ejecutar los procesos de planificación con determinados métodos, recursos e instrumentos para la consecución de los objetivos propuestos por el ente planificador.

Ahora bien, en CEPAL (2009) se concibe la planificación con el adjetivo de *estratégica*, pero además de relacionarla o complementarla con lo estratégico, establece todo un análisis desde la necesidad de vincular la PE como un elemento fundamental para la acción gubernamental, y en ese sentido define que:

La Planificación Estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos

objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas. (p,5).

En suma, se puede conducir la discusión acerca de la planificación como un ejercicio orientado al ámbito del gobierno y de los asuntos públicos institucionales, y además sugerir que está direccionada a la consecución de objetivos deseados, bajo la premisa de tener presente que se rige bajo la necesidad de organizar y orientar toda acción para lograr dichos objetivos.

2.3.2 De la Planeación.

Antes de iniciar a establecer un análisis en relación al concepto de la planeación, habría que exponer su relación con la conceptualización y análisis referidos al concepto de planificación, puesto que, en diversas investigaciones, autores conceptualizan estos dos términos como categorías análogas.

Pues bien, recuperando las categorías y perspectivas desde las que se abordan estos dos conceptos; ***Planeación & Planificación*** no tienen una diferenciación notoria en su sentido estricto en sus definiciones, pues si bien múltiples autores las abordan por separado, en su concepción y en la forma como opera el concepto no difieren en lo absoluto de manera esencial el uno del otro. Por ejemplo, en múltiples oportunidades los autores se traslapan entre uno y otro termino, en este caso en particular no se podría afirmar que esto suceda de manera consciente o inconsciente, pero el hecho fundamental es que se presenta la situación del cruce en la utilización de estos dos conceptos de manera repetida

Si bien Saavedra (2001) relacionaba la planificación como algo inherente al ser humano, Arboleda (2020), relaciona la planeación como algo símil en el sentido que este inicia la conceptualización del término diciendo que; ***“la planeación es tan antigua como la presencia del hombre en el planeta”*** (p. 3). Ahora bien, en relación a la temporalidad y a poder decir cuando la

planeación fue abordada en términos formales, es decir, aplicada a la realidad de algún modelo o contexto se remonta a la primera mitad del siglo XX, cuando en 1920 la unión soviética la emplea como vehículo para el funcionamiento y la aplicación del sistema económico de la corriente socialista. Sin embargo, habría que reconocer que según el autor define la planeación como teoría hasta después de 1945 cuando se empieza a establecer como una disciplina para la puesta en marcha de lo que se conoce como Plan Marshall. (Arboleda, 2020).

Continuando con las consideraciones que aborda (Arboleda, 2020) acerca de la planeación, este la define como una herramienta metodológica que tienen las organizaciones (Públicas o privadas) para la consecución de resultados o metas esperadas bajo la elaboración de estrategias y para obtener propósitos deseados. Afirma, además, que la planeación debe ser entendida por etapas, debe tenerse en consideración planes y procedimientos, códigos y normas que son propias de esta, todo un entramado organizativo necesario para obtener lo que persigue quien planea. En suma, Arboleda (2020) define la planeación como:

La formulación del estado futuro deseado para una comunidad p una organización o un individuo y con base en este, plantear recursos alternativos de acción, razonables y acordes con el diagnóstico realizado, evaluarlos y así definir los mecanismos adecuados a seguir, para alcanzar los objetivos propuestos, y determinar la asignación de los recursos humanos y físicos necesarios para una eficiente utilización de dichos mecanismos. (p,5).

Si bien, lo anterior podría definir la planeación como un marco estándar aplicable a cualquier proceso, nivel o categoría de quien o quienes planean, el autor va a hacer énfasis en un abordaje de control, en el cual va decir que las características de la planeación deben ser entendidas desde la perspectiva o desde el lugar donde se aplique, pues no se aborda la planeación de la misma forma de acuerdo al contexto en el que esta se dé, pues no es lo mismo planear proceso para una

empresa que para lo relacionado al manejo de una ciudad o un país. Sin embargo, no importa la finalidad para lo cual se vaya a planear, es deber tener un conocimiento claro y preciso del contexto desde donde se quiera abordar la planeación. (Arboleda, 2020).

2.4 La aplicación del desarrollo a la gestión pública: Una revisión histórica.

En suma, en el punto anterior se hizo un análisis acerca de dos términos muy utilizados en la gestión pública, y en lo que respecta a la vinculación de estos conceptos con el desarrollo va a ser de suma importancia, dada la concurrencia con la que se van a estar inmersos, pues tanto Arboleda (2020), como Saavedra et al, (2001) sugieren que tanto planificación/planeación son el medio y el vehículo por el cual se materializan las apuestas que persigue el desarrollo, son estos pues, los hechos y acciones desde donde los diferentes niveles de gestión pública y gubernamental persiguen, alcanzan o proyectan agendas y *-planes-* de gobierno.

En relación a lo anterior, en adelante los demás elementos que se esbozarán estarán encaminados a examinar como se desarrolló y se ha venido aplicando e institucionalizando el desarrollo desde la segunda mitad del siglo XX; pasando por el escenario internacional regional, como también en lo relacionado a la aplicación e institucionalización del desarrollo particularmente en Colombia.

Desde la perspectiva de la gestión, se puede enmarcar al desarrollo como un modo de materialización de lo que se persigue con el desarrollo de manera “pragmático”; esto, en cuanto a las estrategias de las que se apoyan los gobiernos y los Estados en diferentes partes del mundo, en distintas épocas y en diferentes niveles para poner en marcha todo lo que persigue el Desarrollo.

En ese sentido, Vergara (2019) emplea el institucionalismo histórico como herramienta teórica para develar el trasegar de la implementación y del recorrido que ha tenido el Desarrollo y su institucionalización en el ámbito económico y principalmente en lo político, esto último se

resalta, en cuanto a que es fundamental exponer que las decisiones e implicaciones políticas tienen un impacto en lo concerniente al desarrollo.

En vista de lo anterior, y más exactamente en lo que se refiere a la planeación y ejecución de los Estados y gobiernos que implementaron políticas que optaban por alcanzar grados de desarrollo, tuvieron su máximo auge en la mitad del siglo XX, más exactamente a finales de la segunda guerra mundial, el ejemplo claro es lo que ocurrió en la Europa de la postguerra y lo relacionado con el conocido plan Marshall, que fue el primer gran impulso para la planeación del Desarrollo.

Finalizando la primera mitad del siglo pasado y a inicios del mismo, emergen un importante número de instituciones y organismos de orden económico y político, entre estas, la más conocida y que en un principio se denominó como “la liga de las naciones”, y que después pasa a llamarse Organización de las Naciones Unidas (ONU). En el orden económico nace el FMI, el Banco mundial, la CEPAL, entre otras instituciones encargadas de dar lineamientos en materia económica y monetaria, las cuales, bajo las directrices a las que deberían acoplarse los países y regiones, para alcanzar los procesos de industrialización, crecimiento económico y como consiguiente, los grados de Desarrollo esperados para los países que se acogieran a dichas políticas y lineamientos. (Vergara 2019).

2.5 Del desarrollo y su aplicación e institucionalización en Colombia.

Colombia no fue ajena a la aplicación de los lineamientos y políticas que en el mundo estaban proliferando entre las décadas del 1950 y 1970 del siglo pasado, tanto así que en ese momento en el país también se ajustan una serie de políticas y normas con el objetivo de institucionalizar de alguna manera lo que en gran parte del mundo se venía haciendo en materia de Desarrollo, sin olvidar claramente que en este lado del planeta lo que se propendía era la salida del

subdesarrollo, pues en la narrativa del Desarrollo ese fue el escenario político y económico que a nivel internacional se ubicó a Colombia. (González, 1994).

Desde que se inicia la tarea de institucionalizar y planear el Desarrollo en el país, se crearon una serie de entidades del orden nacional como también una serie de políticas que hasta la fecha tienen gran influencia e impacto en materia económica, pero también en las políticas del Estado y de los gobiernos subsiguientes a las reformas efectuadas.

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior, algunas de las acciones encaminadas a desarrollar mecanismos de institucionalización y aplicación del desarrollo desde la gestión pública en Colombia son, por ejemplo, la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en la década de 1958 y en años posteriores en el año de 1962 el y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (Restrepo 2004).

En aras de dar inicio a lo relacionado con la planeación y a la institucionalización del Desarrollo en Colombia se circunscriben un cumulo de arreglos y estrategias de la administración pública que fueron dando pie para que esto se diera, inician políticas y programas como por ejemplo el plan decenal en la década de 1970, en ese momento ya se empieza hablar propiamente de desarrollo en las agendas de los gobiernos y las diferentes instituciones que venían apareciendo desde las décadas anteriores.

Cuando se habla de dicha institucionalización hay que tener muy en cuenta que el desarrollo en Colombia y la planeación de éste, ha tenido una importante influencia y determinación externa, Restrepo (2004) plantea:

Que el discurso del desarrollo en Colombia, plasmado en los planes nacionales de desarrollo de la segunda mitad del siglo XX, ha estado supeditado a discursos y prácticas hegemónicas externas queda prácticamente en evidencia. Posiblemente los

países ricos disponían de la capacidad para llevar el progreso al mundo pobre, el Plan Marshall había sido una experiencia exitosa cercana a este objetivo. (p. 34)

Un elemento importante para concluir con respecto al tema de la planeación e institucionalización del desarrollo en Colombia es importante mencionar que este, apenas se viene a regular por medios normativos/legales a partir de la década de 1994 bajo la ley 152 del año en mención, al respecto Vergara (2019) apunta que:

En esta orientación, por lo menos los planes nacionales de desarrollo entre 1960 y 1994 no han tenido una planeación estratégica como tal porque en Colombia las políticas de Estado no existen. Es más, la falta de una visión de política de Estado sumado a los intereses egoístas de los grupos de poder explica la crisis institucional y económica hoy.

Es decir que; de acuerdo a lo anterior, básicamente la racionalidad en la toma de decisiones en Colombia ha sido limitada y relativamente nueva en cuanto a que como ya se mencionó, esta planeación lleva menos de tres décadas aplicándose de manera <<óptima>> y, por consiguiente se evidencia una relativa fragilidad en la administración pública, en el sentido de que la planeación y prefijación deberían orientarse a que se **reduzcan** los impactos y los impulsos de **discrecionalidad** de quienes están encargados de planear y ejecutar.

CAPITULO III:

[CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA TOLA, NARIÑO]

3.1 Contexto sociopolítico en clave a la región Pacífico colombiano.

Introducción.

Es preciso traer como antecedentes una serie de investigaciones en el escenario geográfico en el que se ubica el municipio de La Tola Nariño, situado en el pacífico colombiano, región del país que comparte características propias de todos los municipios y territorios que se ubican en toda la región aquí mencionada, es de considerable importancia recuperar estos análisis para entender las condiciones socioespaciales que ayudaran en adelante de este trabajo a contextualizar y comprender en detalle las correlaciones que existen en todos los municipios de esta región de la costa occidental de Colombia.

3.2 Antecedentes para el contexto.

Al indagar sobre los trabajos y escritos que se han hecho respecto al pacífico colombiano es importante mencionar que han sido múltiples investigadores de las ciencias de la biología quienes han indagado sobre este territorio del país por su riqueza natural, como también son muchos investigadores de las ciencias sociales que se han inquietado por estudiar esta región de Colombia, en su gran mayoría para estudiar las paradojas que ésta región de entraña, puesto que como ya se mencionó al ser tan rica en recursos naturales y biodiversidad y a la vez estar sometida a una situación generalizada de pobreza es de suma inquietud; y es en ese sentido que muchos de los investigadores del ámbito social han indagado sobre el desarrollo, el progreso y la economía.

Entre los investigadores sociales que se preocupan por indagar sobre el pacífico colombiano, está el conocido antropólogo Arturo escobar, quien ha dedicado gran parte de sus obras a este territorio de Colombia, en *“Desplazamientos, desarrollo y modernidad en el Pacífico colombiano”*. Escobar hace un detallado estudio de contextualización del pacífico colombiano en

el cual enuncia las características espaciales del territorio, su composición étnica, como también de los índices de pobreza y las condiciones en las que se encuentran hasta la fecha de ese escrito, las poblaciones que habitan esta región del país.

De los detalles que menciona hace énfasis en las riquezas naturales que la región posee, como también detalla cual es la característica de la población, donde destaca que el 90% de la población es perteneciente a comunidades negras y que el otro 10% restante hace parte de comunidades indígenas, que en total estos dos grupos étnicos en esta región puede llegar a más de un millón de habitantes. Luego de la contextualización, en el texto en mención, Escobar hace alusión a que en el pacífico colombiano, el desarrollo ha tenido un fuerte vínculo con el desplazamiento forzado, el cual dice se ha dado de manera selectiva, afectando en gran medida a las poblaciones étnicas que cohabitan en el territorio.²

“Los afrocolombianos estiman que la situación de desplazados que comparten con las poblaciones indígenas presenta cuatro características únicas en su género: el alejamiento del territorio al que estaban arraigados culturalmente, la relación existente entre los grandes proyectos de desarrollo de la región del Pacífico y la expulsión de los grupos étnicos que la habitan, las repercusiones nocivas del Plan Colombia en los territorios poblados por etnias, y la situación ya antigua de discriminación omnipresente contra los grupos étnicos”. Barbary & Urrea 2004). P,60.

En el mismo año, (2004) Barbary & Urrea plantean en su libro sobre “*gente negra en Colombia dinámicas sociopolíticas en Cali y el pacífico*” una serie de elementos importantes, en

² Los desplazamientos no son aleatorios, sino selectivos y planificados. Por ejemplo, los desplazamientos más masivos se han producido en las zonas destinadas a la realización de grandes proyectos de desarrollo. (Escobar, 2004: 60).

los que detallan de manera clara una serie de elementos; entre los más importantes es señalar que al hablarse del pacífico colombiano como región, también es hablar de etnia y raza, y en ese sentido enfatizan la importancia de hablar de la población afrocolombiana ya que su gran mayoría se encuentra en esa región del país, en la cual también destaca otras regiones de Colombia, pero se detienen de manera importante en la ciudad de Cali como epicentro de las migraciones del pacífico colombiano.³ Tal es la importancia de la migración de las poblaciones del pacífico a la ciudad de Cali, que este tema va a ser transversal a toda la investigación que se encuentra detallada en su libro, en ese sentido Barbary & Urrea (2004), plantean una de las principales razones de estas migraciones y dicen que:

“Sin embargo, ya en los años cincuenta en el siglo XX y de ahí en adelante, migrantes del pacífico se dirigen hacia diferentes ciudades (Cali, Medellín) y áreas de desarrollo capitalista (Valle geográfico del río Cauca), formando parte de los flujos migratorios rurales-Urbanos y urbanos-urbanos que caracterizan la sociedad colombiana a partir de ese periodo. Por su puesto, este fenómeno no debe verse de manera aislada de las inversiones capitalistas que desde los años 50 se darán en la región pacífica, vía capitales extranjeros, antioqueños, vallunos, pero también bogotanos, en diversas actividades: camaricultura, palma africana, turismo, pesca industrial, ganadería y hoy en día coca.” (p,73).

³ Los asentamientos afrocolombianos históricos más importantes se encontraban ubicados en cuatro grandes regiones geográficas, por lo menos hasta mediados del siglo XX. Estas regiones son: a) las tierras del litoral pacífico, además de las cuencas completas de los ríos San Juan y Atrato y el Urabá Chocoano-Antioqueño, y que se extienden hacia la región de Esmeraldas Ecuador, la que conforma históricamente una zona de poblamiento negro con redes familiares extendidas en el pacífico sur colombiano y norte ecuatoriano, b) la región del valle geográfico del río Cauca y que hoy en día corresponde al norte del cauca y la zona plana del valle del cauca. (Barbary et al, 2004: p71-72)

En la actualidad, la migración de la población proveniente del pacífico no se detiene, ya que además de causales socioeconómicas como se manifiesta en la cita anterior, situaciones de conflicto derivadas del problema del narcotráfico, han intensificado la migración de las poblaciones negras, especialmente las del pacífico sur (frontera nariñense) y la costa pacífica caucana.

En esa misma investigación, Barbary et al (2004), detallan el total de la población afrocolombiana que se establece con relación a los datos preliminares de la encuesta nacional de hogares realizada en el año 2000 en la cual dice que el total de la población afrocolombiana asciende al 18% del total de la población de Colombia, que para ese entonces contaba con más de 43.035.394 millones de habitantes, en ese mismo orden, la región que concentra el mayor número de población afrocolombiana es la región pacífica.⁴ En ese orden de ideas, en lo referente al pacífico colombiano y sus características demográficas lo referente a lo étnico racial cobra vital importancia pues como se muestra, es una región con predominio de población afrocolombiana, negra. Mapa.

Ulrich Oslender (2004) En “geografías del terror” Expone nuevamente el componente socio geográfico para referirse al pacífico colombiano en el cual, devela como en dicho territorio en décadas anteriores a 1990 el pacífico colombiano en múltiples investigaciones, era denominado un remanso para la paz. “Geografías del terror” da cuenta del cambio de esta percepción y la denominación, el conflicto, la guerra y el terror empiezan a ser el común denominador de las poblaciones que habitaban estos territorios, en ese sentido Oslender da cuenta de una serie de elementos que pueden dar explicación a las determinantes de estos acontecimientos, que estarán enmarcados en intereses económico y de dinámicas de poder, las cuales darían como resultado,

⁴ Las regiones con mayoría de población afrocolombiana en orden de importancia, son las siguientes: región pacífica, 83%; norte del cauca, 62%; Cartagena y su entorno, 60%; Urabá antioqueño y San Andrés y providencia, 55%, cada una. (Barbary et al, 2004: p 76)

desplazamiento, desterritorialización y muerte, por lo cual Oslender 2004 condiciona todas estas problemáticas en lo siguiente:

“La extensión de cultivos de palma africana en los departamentos de Nariño y Chocó, planes para megaproyectos en la región —como la construcción de un canal interoceánico y de la carretera Panamericana en el Chocó— y el narcotráfico, son algunos de los intereses económicos sobre la región que buscan apropiarse de su espacio. Estas apropiaciones y el siguiente uso de los espacios, requiere la colaboración de la población local o, en ausencia de ésta, la ‘limpieza’ de dichos terrenos. Así, las comunidades son cooptadas o, más frecuentemente, amenazadas y desplazadas. Grupos paramilitares vacían los terrenos y los preparan así para la intervención del capital. Es esta la lógica de la ‘gran pesadilla neoliberal’: la destrucción y limpieza de futuras zonas de intervención para el capital sediento de nuevas esferas de explotación y apropiación, a cargo de agentes estatales y extraestatales”. (p,37).

Lo anterior tiene varias implicaciones y tendrían relación con lo que planteaban Barbary & Urrea, puesto que, en su gran mayoría las personas que van a ser desplazadas llegaron a engrosar los cinturones de pobreza en las grandes ciudades de Colombia, en una época donde los semáforos era común ver a familias enteras en búsqueda de subsistir en esta nueva realidad ajena a personas del campo. Cuando exponen que la alta migración que vive el pacífico colombiano en dirección hacia Cali, puede además de otros factores que ya se mencionaron, tener relación directa con lo siguiente:

“Estas personas —en su gran mayoría campesinos, pescadores, mineros artesanales, o de todo esto un poco— se vuelven entonces ‘desplazadas’, brutalmente sacadas de su entorno rural y trasladadas a un espacio urbano desconocido. La imagen de desplazados del Pacífico colombiano pidiendo limosna en los semáforos de Bogotá, es testimonio doloroso de esta situación indigna y deshumanizadora. De ‘desplazamiento forzado’ hablan las instituciones estatales, los organismos

multilaterales como la ONU, así como las ONGs de derechos humanos”. (Oslender, 2004. P,39).

Claramente queda en evidencia que, además, el desplazamiento de las comunidades no solo obliga a condiciones de vida indigna en las calles, sino que también rompe con las ya precarias y débiles dinámicas económicas de los territorios de los cuales provienen los desplazados, y de esa manera, se cumple con otra de las razones por las cuales las personas también se desplazan, no solamente por razones forzosas si no de índole económica.

Ahora bien, en el año 2015 Banguera, en tesis de pregrado analiza las diferencias del ingreso de la región pacífica de Colombia con el resto del país, en ella compara cómo en esta región se presentan unas discordancias en cuanto al tema del ingreso y a su vez analiza las determinantes de que esto suceda. En ese sentido el resultado de su estudio determinó que la región pacífica tiene los peores ingresos en relación con el resto de Colombia, y esta diferencia estaría relacionada; en la dotación del capital humano, representado en un tema esencial que es el de la educación.⁵ Puesto que entre más años una persona haya estudiado y en cuanto a más niveles haya superado (Primaria, Secundaria, Universitario), mayor serán los niveles de ingresos por hora, comparando así el caso de la región central de Colombia, con la región pacífica, donde las condiciones y los años de estudio serían inferiores al resto del país, y donde además junto con la región de la amazonia, la región pacífica es la región con el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) más alta, con rangos entre el 56% y el 100%. Asimismo, Banguera 2014, establece que la mayoría de las actividades donde se ocupan las personas son en lo referido al comercio, el hotelaría, y demás servicios, mientras que en las actividades en las que más se ocupan en la región pacífica es en actividades asociadas al agro.

⁵ Para ver más; Teoría del capital Humano en Banguera 2014: p,14.

Por otro lado, Delgado (2014) en la tesis denominada *“incidencia de la pobreza en Colombia: un análisis para los municipios del andén pacífico”*, Detalla con cifras la incidencia de la pobreza en la región pacífica, comparando las cifras del año 2005 con las del año 2012. Escogió para su análisis, los municipios de los departamentos del Chochó, Cauca, Nariño y Buenaventura por separado del Valle del cauca.

En dichos análisis de acuerdo a una serie de análisis desarrollados a través de unos esquemas explicativos (Modelo Logit), denota cual es la posibilidad de que un municipio sea pobre, donde el hallazgo fue que, en promedio, los municipios del andén pacífico, dadas sus características, tienen altas probabilidades de ser pobres 80% en promedio, salvo algunas excepciones como Buenaventura con un 23% y Tumaco con un 12% de posibilidad de serlo, lo anterior a una serie de características que estos municipios tienen, bajo un modelo analítico que esta desarrolla. Lo más importante de este estudio, es que bajo tres grandes elementos la probabilidad de que un municipio vaya o no a ser pobre es determinante. Dichos elementos son: Salud, Educación y transparencia. Según el modelo elaborado por Delgado (2014) hacer un esfuerzo por aumentar la destinación de ingresos de los municipios del andén del pacífico en educación y salud hará que se reduzcan los índices de pobreza de manera importante, así mismo rescata la importancia del buen manejo de los recursos y la transparencia en la función y el ejercicio público.

Por otra parte, Ocoró (2016) desarrolla un análisis de carácter teórico analítico, en el que vislumbra las implicaciones que ha tenido el impulso del desarrollo para el pacífico colombiano. Dichas implicaciones que encontró tienen relación directa entre los megaproyectos que buscan o buscan desarrollar la región, y las diferentes acciones que van a redundaron en el desplazamiento y el escalamiento de conflicto para los diferentes territorios de esta región y en ese sentido con relación en lo anterior Ocoró (2016) expone que:

Así, el hecho que en la medida que aumentan el número de masacres, se proyectaran cada vez más y diferentes megaproyectos de intervención para la región del pacífico, no se presentaba una acción desinteresada por parte de los diferentes grupos armados legales e ilegales pues su propósito fue en términos generales “desocupar” los territorios para la entrada los proyectos del gran capital. (p, 119).

3.3 La Tola, Nariño: Componentes Espaciales, Socioeconómicos, Administrativos Y Políticos.

3.3.1 Componente Espacial / Territorial.

En el escenario geográfico en el que se ubica el municipio de La Tola Nariño, región del país que comparte características propias recurrentes en toda la región aquí mencionada y que me parece de vital importancia recuperarlas para entender las condiciones socioespaciales que ayudaran en adelante de este trabajo a contextualizar y entender en detalle las correlaciones que existen en todos los municipios de esta región de la costa occidental de Colombia.

Para dar inicio a la definición de los diferentes elementos que conforman de manera integral al municipio de La Tola, es muy importante dar paso al componente espacial, ya que la ubicación geográfica de este municipio tiene un papel central en el capítulo que a continuación estaremos desarrollando.

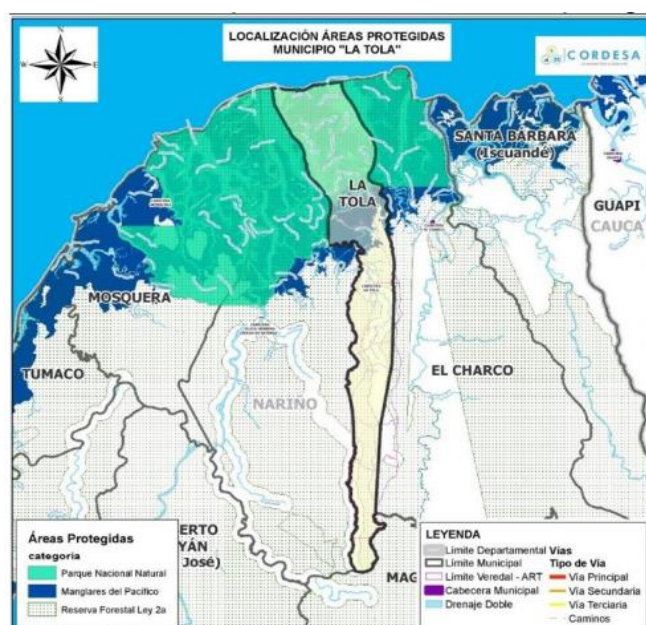
La Tola está ubicada al sur de la región del pacífico colombiano, en el departamento de Nariño, hace parte de un pequeño conglomerado de municipios en lo que se conoce como la subregión de Sanquianga.⁶ En ese sentido es importante mencionar que por su ubicación, está bajo protección ambiental porque hace parte del parque nacional natural Sanquianga, una zona de gran

⁶La subregión de Sanquianga la conforman junto con la Tola, otros cuatro municipios del departamento de Nariño que son: El charco, Mosquera, Olaya Herrera (Satinga), y Santa bárbara (Iscuandé) y recibe su nombre del Parque nacional Natural Sanquianga. Ver más en: Plan de manejo parque nacional natural sanquianga. Pag.13 recuperado de: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/parqueSanquianga.pdf>.

diversidad de fauna y flora, y que además de la gran extensión y composición marina, la atraviesan grandes ríos de la región, como el río Patía y el río Mataje.

Hay que resaltar que, además, la zona donde está ubicado el municipio de la Tola pertenece a un amplio territorio conformado por manglares y demás zonas boscosas y pantanosas, lo que hace que gran parte de su territorio sea fluvial y de inestabilidad en los terrenos que lo conforman, dadas las características geológicas. (Parques Nacionales Naturales [PNN], 2017).

Otro factor de importancia que habría que resaltar es con relación a que esta es una zona del país, es que además de que esta es una región protegida ambientalmente, también comprende un amplio territorio en el que hay una importante titulación colectiva (PPN, 2005).



Mapa 1 Fuente: Plan de Desarrollo municipal de la tola Nariño 2020-2023, (2020).

En lo referente a la división administrativa del territorio, es importante volver a mencionar que, la Tola es un municipio en el que hay una amplia titulación colectiva en el que coexisten comunidades indígenas (un resguardo) y en mayor medida las comunidades negras que están

distribuidas en más de 5 concejos comunitarios.⁷ Los cuales son: C.C Progreso Rio Nerete, Playas Unidas, Progreso del Campo, La Esperanza, y Punta Mulatos. Cada uno consta de un numero de veredas que conforman sus límites territoriales al interior del municipio.

3.3.2 Situación del Componente Socioeconómico del municipio de la Tola.

En relación a lo demográfico, es preciso mencionar que este municipio está compuesto por una población con cerca de 7.460 habitantes, en la que la mayor parte de su población habita la ruralidad, con cerca del 60% del total y en lo referido a lo étnico racial, el porcentaje de población negra, es del 96%; mientras que la población no negra (Indígena y mestiza) es del 4%, esto denota lo que se mencionó anteriormente, y es que este es un territorio mayoritariamente de comunidades negras, organizadas en sus cinco concejos comunitarios. (Plan de Desarrollo municipal la Tola, 2020).

Al adentrarse a las condiciones de vida y demás factores relacionados, se evidencia que hay una gran afectación en diferentes indicadores de este municipio, pues según el censo del DANE (2018), establece que en lo referente a Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), demuestra que es el municipio de la subregión de Sanquianga con los niveles más altos en este indicador, con un 82,3%, además de este, se establece que también según el mismo censo, la población en condición de miseria es del 19,4%. Indicadores muy por encima del promedio departamental, pues en Nariño, el NBI se ubica en el orden del 21%, mientras que la miseria estaría en el 4%.

⁷ Los concejos comunitarios se refieren la titulación colectiva de las comunidades negras en Colombia y son una figura que está consagrada en la constitución política de Colombia, en el artículo transitorio 55, por el cual se origina la ley 70 de 1993, en la cual, en su capítulo III se establecen los lineamientos de los concejos comunitarios, que posteriormente están reglamentados en el decreto 1745 de 1995.

En lo referido a la pobreza multidimensional, según el censo del DANE (2018), el porcentaje fue del 73%, y en lo relacionado con cada una de las variables que establece el índice, la Tola presenta los siguientes datos:

Privaciones por variable	LA TOLA		
	Total	Cabecera	Centros poblado y rural disperso
Analfabetismo	31,2	30,8	31,6
Bajo logro educativo	70,0	59,4	80,3
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	5,5	3,3	7,5
Barreras de acceso a servicios de salud	6,6	4,1	8,9
Tasa de dependencia	54,3	54,9	53,7
Hacinamiento crítico	10,8	12,7	8,9
Inadecuada eliminación de excretas	91,9	99,9	84,1
Inasistencia escolar	7,1	3,2	10,9
Material inadecuado de paredes exteriores	14,8	28,8	1,2
Material inadecuado de pisos	4,7	7,7	1,8
Rezago escolar	35,9	32,8	38,9
Sin acceso a fuente de agua mejorada	98,4	99,9	97,0
Sin aseguramiento en salud	27,4	22,2	32,5
Trabajo infantil	3,0	1,2	4,8
Trabajo informal	97,0	95,2	98,8

Tabla 1 Fuente: Plan de desarrollo, La Tola (2020).

El cuadro anterior, enuncia en porcentajes lo que en general enfrenta la población que reside en este municipio, según lo descrito en el más reciente plan municipal de desarrollo, La Tola (2020).

3.3.3 Factor económico/ Productivo.

La base de su economía corresponde básicamente al sector primario⁸, como bien lo puede demostrar el (PDM, 2020), en este se establece que la mayoría de las actividades económicas están derivadas de la explotación de los recursos naturales. Como, por ejemplo; en una mayor medida, las actividades económicas que predominan son la pesca, la agricultura (limitada por una escasa

⁸ Banco de la república de Colombia, pág. 16. (2006). Recuperado de: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/guia_1_el_sistema_economico.pdf

variedad de productos), explotación maderera y, por último, en una menor parte la minería. En suma, la economía de este municipio está definida de la siguiente manera:

La principal actividad económica es la forestal, seguido de la pesca, la actividad conchera, luego por la agricultura, el comercio y - por último - el transporte fluvial de carga y pasajeros. En la cabecera municipal se pueden encontrar empleos públicos en la administración municipal, magisterio, salud y ENERTOLA.

Número de Hectáreas sembradas por producto agrícola.

Municipio - cultivo	La Tola
Coco	430
Palmito	301
Cacao	85
Arroz	70
Plátano	31

Tabla 2 Fuente: (PDM, La Tola 2020).

Muy tímidamente en el sector secundario, su economía, se beneficia de la prestación de servicios por parte de lo relacionado con actividades económicas dinamizadas por las diferentes instituciones de carácter público como lo son el sector de la salud (Hospital), la alcaldía, el sector de la educación, policía y ejército, así como el transporte y el comercio.

3.3.4 La importancia de lo administrativo/ legal jurídico.

Este factor es de suma relevancia para los municipios en Colombia, puesto que, el ámbito y legal/jurídico tiene un papel preponderante en lo relacionado a las finanzas y demás factores en relación con lo económico y social de las entidades territoriales. Ya que además de los departamentos, las unidades territoriales municipales están categorizadas de acuerdo al ordenamiento jurídico de Colombia. ley que a su vez está ligada a la composición poblacional de

los municipios. En ese sentido, la constitución política de Colombia, en su artículo 320⁹, reglamentado por el decreto ley 2106 de 2019, establece la clasificación de los municipios en 6 categorías, de la siguiente manera:

CATEGORIA	POBLACIÓN		ICLD EN SMMLV	
	De	a	De	a
ESPECIAL	500.001	999.999.999	400.001	999.999.999
PRIMERA	100.001	500.000	100.001	400.000
SEGUNDA	50.001	100.000	50.001	100.000
TERCERA	30.001	50.000	30.001	50.000
CUARTA	20.001	30.000	25.001	30.000
QUINTA	10.001	20.000	15.001	25.000
SEXTA	0	10.000	0	15.000

Tabla 3 Fuente: Contaduría General de la Nación, (2020).

En vista de lo expuesto anteriormente por el orden jurídico, el municipio de La Tola con relación a su población, obedece a la categoría N°6, pues no sobrepasa los 10. 000 Hab, a corte del censo del DANE (2018). Pero que, además, establece una asignación presupuestal, limitada por dicha ley, pero es importante también decir que esta asignación de recursos, representa casi la única fuente de ingresos, ya que como se mencionó en el punto anterior, su economía está basada en el sector primario, lo que imposibilita el acceso a otro tipo de recursos, como por ejemplo lo derivado a los diferentes conceptos de impuestos que pudieran resultar de una dinámica económica más robusta, como en el caso de los municipios de categoría especial, por ejemplo.

3.3.5 Integración regional. (RAP Pacífico).

Como continuación del componente administrativo, es importante mencionar que la región del pacífico colombiano; de la cual hace parte La Tola, está organizada también, bajo una figura

⁹ ARTICULO 320°—La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, Gobierno y administración. Constitución política de Colombia, (2021). Recuperado de: <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-xi/capitulo-3/>

jurídica denominada Regiones Administrativas de Planificación (RAP), y ésta figura se contemplada en el ordenamiento constitucional de Colombia¹⁰. Lo que se establece en esta normativa tiene uno de sus objetivos la complementariedad y la organización de las diferentes entidades territoriales para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y el desarrollo como uno de sus principios, en ese sentido, esta normativa reglamentada en la ley 1962 de 2019 dice que:

“Regionalización. El Estado Colombiano desarrollará sus funciones utilizando la figura de las Regiones para planificar, organizar, y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET) como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidad Territorial (RET), se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer el desarrollo nacional”. Pag 1, (2021).

Mapa de los Departamentos que conforman la RAP-Pacífico



Mapa 2 Fuente: Terán, José M. (2017). RAP Pacífico.

¹⁰ ARTÍCULO 306. Dos o más departamentos podrán constituirse <sic> en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

ARTÍCULO 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región. Constitución política de Colombia, (2021). Recuperado de: <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-xi/capitulo-3/>

En conformidad de lo anterior, los departamentos que conforman la RAP Pacífico de Colombia son: El Chocó, Valle, Cauca y Nariño. En su búsqueda por la descentralización, esta figura de asociatividad se configuró en el año 2016. Sin embargo y en conformidad con lo anterior, Terán (2017) determina que este tipo de iniciativas pueden verse afectadas y tener limitaciones de carácter presupuestal, dada su naturaleza y la imposibilidad de tener una asignación de recursos importantes para su funcionamiento y su desempeño misional, tanto de carácter general, como en lo específico que determine cada RAP.

CAPITULO IV.

[LA APLICABILIDAD DE LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET) EN LA TOLA-NARIÑO]

5.1 La Ruta de Los PDET de la Tola Nariño.

Antes de iniciar hablando propiamente de la ruta, es necesario exponer que ésta se inició en el momento en el que estaba activo el programa manos a las Paz, que consistió en la realización de pasantías en el municipio de la Tola Nariño en el primer semestre del año 2018, en el cual estuve en los dos primeros niveles en el mes de marzo, hasta cuando se creó el pacto municipal de la Tola, en Julio del año 2018.

Partiendo de lo anterior, el primero de los niveles que se trabajó fue el denominado Pacto Comunitario para la Transformación regional Integrado (PCTR).

5.2 Síntesis del Proceso de la Construcción del PDET en el Municipio de La Tola, Nariño.

5.2.1 Nivel Veredal.

(PCTR) Pacto Comunitario para la Transformación regional Integrado del Municipio de La Tola, Nariño.	Objetivo. Integrar a las veredas y a sus líderes para la conformación de núcleos y realizar un eje articulador entre estos para la construcción del PDET.
	Participantes. En esta instancia fueron los diferentes representantes de las comunidades étnicas de los 5 concejos comunitarios y del resguardo indígena, así como funcionarios de la alcaldía, maestros, representantes de la ARTE entre funcionarios y pasantes del programa Manos a la Paz y comunidad rural en general.
	Equipo. Funcionarios de la ART: Gestor comunitario y Cogestor. y aliados del proceso como lo fueron los pasantes MAP 2018.
	Fecha. Del 16 de marzo de 2018 Hasta abril del 2018.
	Lugar. Preasambleas separadas por grupo motor (4) diferentes veredas de La Tola.
	Productos. Pacto Comunitario para la Transformación regional Integrado del Municipio de La Tola, Nariño. Nucleo Veredal.

Ilustración 2 (PCTR) Pacto Comunitario para la Transformación regional Integrado del Municipio de la Tola, Nariño. ART(2018).

En el proceso de planeación de esta etapa, se convocó a diversos actores para el primer nivel; habiendo convocado y reunido a la comunidad de procedió a con el dialogo, la caracterización y socialización acerca de lo que son los PDET como también el proceso de planeación y de participación que se requiere para la implementación de estos, en ese sentido es importante resaltar que al momento de las intervenciones de las comunidades hubo cierta incredulidad, muchos manifestaban un desgaste en este tipo de ejercicios, pues siempre se les convocaba en similares actividades y nunca se veían materializados en obras.

En esta etapa también hubo momentos en los cuales las comunidades manifestaban necesidades urgentes y al exponer las posibles soluciones para mejorar estas problemáticas, se les manifestaba por parte de los funcionarios de la ART cuales obras y acciones no podrían ser posibles en términos reales de tiempo, de contexto, de condiciones del territorio además de las implicaciones ambientales, económicas y sociales.

5.2.2 Nivel Municipal.

(PMTR) Pacto Municipal Para la Transformación Regional del municipio de La Tola, Nariño.	Objetivo. Consolidación de las iniciativas y las generalidades del Pacto municipal del Municipio de la Tola.
	Participantes. Delegados de los diferentes núcleos veredales, autoridades del orden municipal, comerciantes, comunidades étnicas, organizaciones de víctimas, de mujeres, asociaciones, maestros, etc.
	Equipo. Funcionarios de la ART: Gestor comunitario y Cogestor. y aliados del proceso como lo fueron los pasantes MAP 2018.
	Fecha. 11,12 y 13 de julio de 2018.
	Lugar. cabecera municipal en la escuela Rosa Mística del municipio de La Tola.
	Productos. Creación del Pacto Municipal Para la Transformación Regional.

Ilustración 3 (PMTR) Pacto Municipal Para la Transformación Regional de La Tola, Nariño. ART (2018).

La síntesis anterior da cuenta del segundo nivel de los PDET en el municipio de La Tola, y denota una similitud en los procedimientos y componentes de la planificación con relación al nivel anterior, pues responde al mismo patrón operativo, sin embargo es importante anotar que en este nivel los encuentros y reuniones se desarrollaron de manera conjunta y con una regularidad de tiempo más próxima, pues mientras que en el primer nivel los encuentros se realizaron por núcleos, lo que significó que la forma en la que se establecieron los encuentros se realizaron en diferentes días y con personas de las diferentes veredas que conformaban dicha nucleación, en ese sentido esta etapa permitió hacer un trabajo con una visión más cohesionada y sólida sobre las problemáticas y necesidades del territorio y de las comunidades, de hecho también fue posible evidenciar el surgimiento de tensiones entre el resguardo indígena con uno de los concejos comunitarios, en el sentido que de que ambas comunidades reclamaron límites territoriales entre una y otra comunidad, pero además de eso también resultó la necesidad de concertar algunas propuestas e iniciativas en relación a que estas debían estar armonizadas de acuerdo a lo que la

autoridad ambiental permite, puesto que en este nivel de planificación estuvieron también presentes los delegados de Parques Nacionales Naturales, ya que como se mencionó anteriormente, el municipio se encuentra en territorio protegido, pues su jurisdicción está dentro del parque Nacional Natural Sanquianga (PNNS) junto con otros cuatro municipios de la subregión que lleva su mismo nombre.

5.2.3 Nivel Subregional.

(PATR) PLAN DE ACCION PARA LA TRANSFORMACION REGIONAL.	Objetivo. Consolidacion y agrupacion de las iniciativas de los diferentes municipios, territorios y comunidades para para la posterior creacion y ratificacion del PATR.
	Participantes. Alcaldes y autoridades de los diferentes municipios que hacen parte de esta subregion, así como el gobernador del departamento de Nariño y la direccion de la Agencia de renovacion del territorio (ART).
	Equipo. Funcionarios de la ART: Alcaldes, representantes de las comunidades etnicas.
	Fecha. 06 Diciembre 2018.
	Lugar. Tumaco.
	Productos. Creacion del Plan de Accion para la Transformacion Regional.

Ilustración 4 Plan De Acción Para La Transformación Regional PTAR, subregión pacífica y frontera nariñense ART (2018).

Recapitulando esta última fase de la planificación de los PDET'S, es importante mencionar que en esta etapa se realizó una condensación de todas las iniciativas propuestas por las comunidades de los 11 municipios de esta subregión del departamento de Nariño, en la cual como se establece en los marcos normativos de los PDET'S los gobiernos locales, regionales y el gobierno nacional deben garantizar el cumplimiento los mismos.

En esta fase además se establecieron las características propias que comparten las comunidades de estas 11 municipalidades, pero además las particularidades que hay dentro los territorios, tal y como está consignado en el documento final en el que se establecen las rutas por las cuales participaron los diferentes grupos étnicos y demás actores relevantes que acudieron a la construcción de estos planes de desarrollo territoriales. Mencionar además que en esta última fase hay claridad de aspectos importantes de la planificación y que están detallados en el documento final que fue ratificado por las autoridades institucionales del orden local, regional, y nacional; dichos elementos importantes están en función de garantizar el cumplimiento de estos PDET'S en componentes como:

- Metas.
- Indicadores de desempeño.
- Costos.
- Tiempos.
- Formas y de fuentes de financiación.
- Acuerdos de cumplimiento, de cooperación y articulación.

En suma, lo anterior da cuenta de que en la generalidad y de manera global, en esta última fase de la planificación el proceso ha quedado expresado de manera clara, detallada y precisa como se evidencia en el documento denominado: *“Plan De Acción Para La Transformación Regional – PATR. Subregión Pacífico Y Frontera Nariñense”*. (ART, 2018).

5.3 La ratificación de los PDET en la planeación en tres niveles de administración pública en Colombia: Nacional, Departamental y Municipal.

A la luz de lo que establece toda la estructura normativa de lo PDET, es importante recordar que estos deben estar armonizados a los diferentes niveles de la administración pública, pues tanto el gobierno nacional, así como los gobiernos departamentales y municipales tienen como obligación sincronizar los PDET en sus planes de desarrollo y en la gestión de los gobiernos en las diferentes categorías de la administración. Por lo demás, es fundamental retomar la normatividad de los PDET, pues en el decreto 893 de (2017), se establece que:

Artículo 6. Armonización y articulación. Los PDET y los PATR deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación. Los PDET y los PATR integrarán otros planes del territorio que contribuyan a su transformación. (p,18).

A la luz de lo consagrado en el artículo anterior, se retoma la necesidad de dar cuenta de cómo se ha dado el ejercicio de planeación y planificación en los diferentes niveles de gobierno en Colombia, por consiguiente se iniciará desde el gobierno central, pasando por el departamental, y por último en el nivel local/territorial poder describir de manera general los lineamientos en materia de gestión pública que se establecieron en el plan municipal de desarrollo del municipio de La Tola, con relación a los Planes de Desarrollo Con enfoque Territorial (PDET).

5.3.1 Plan Nacional de Desarrollo: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

En lo que respecta a este Plan Nacional De Desarrollo denominado “*Pacto Por Colombia, pacto por la equidad*”, es pertinente indicar que en relación a los PDET hay mención de los mismos en gran parte del documento, sin embargo, los PDET tendrán mayor relevancia en el capítulo XI, llamado ***pacto por la construcción de la paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas***. (DNP, 2019).

Si bien en este apartado del PND se hace una mención importante a lo que son los PDET, llama la atención que en su sentido más amplio lo más destacable es la caracterización de los PDET, sin llegar a una profundidad de las metas y las acciones que se van a emprender como hoja de ruta por parte de la planeación en el gobierno central, es importante la caracterización y el propósito que estos tienen para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los 170 municipios que se han priorizado; pero más allá de anunciar el diagnóstico y los objetivos que estos PDET persiguen, es fundamental reconocer los desafíos que en materia de planificación estos tienen. Según Máttar & Perotti (2014),” Quizás el mayor reto consiste en que la planificación se consolide como un instrumento de la política de desarrollo, especialmente en apoyo al diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas para el desarrollo” (p.57).

Lo anterior es importante, pues trae consigo la necesidad de preguntar acerca del porqué en el nivel de planeación nacional a través del PND, no se está considerando de manera clara y precisa la forma como se desarrollarán las estrategias de seguimiento y evaluación e incluso de financiación para el cumplimiento de estos programas, que están orientados al desarrollo de los territorios.

5.3.2 Plan de Desarrollo de Nariño. (2020-2023): “Mi Nariño, En defensa de lo Nuestro”.

A diferencia del nivel de planeación anterior, que a saber es el relacionado con el nivel nacional; el Plan de Desarrollo Departamental trae consigo una estrategia de planificación para la ejecución de lo que establecen los PDET en sus marcos normativos, pues además de enunciar de manera clara la caracterización y el respectivo diagnóstico de los municipios priorizados, este plan tiene toda una línea de que persigue la implementación. Si bien no tiene un capítulo o apartado exclusivo para este tema, sí armoniza muy bien sus estrategias de planeación con los PDET; de tal manera que en su línea de acción denominada: ***Mi Nariño Incluyente; Estrategia diferencial por el Pacífico y la Cordillera Nariñense Municipios PDET***). Gobernación de Nariño (2020).

Como herramienta de planificación, el gobierno departamental reconoce en los PDET’S, una importancia central para el desarrollo de la región y la forma como estos aportan como instrumento a la posibilidad de generar condiciones favorables para el mejoramiento de las metas del plan departamental de desarrollo (2020), en ese sentido en el plan se expone que:

La legitimación de la planificación de los PDET se vuelve una herramienta estratégica que se articula de manera eficaz con el Plan de Desarrollo Nacional y los Planes de Desarrollo departamentales y municipales. En tanto el Plan de Desarrollo Departamental Mi Nariño, en Defensa de lo Nuestro, 2020-2023, ha acogido esta estrategia regional y ha impulsado este apartado como capítulo especial para la Región Pacífico y Alto Patía del Departamento de Nariño, en pro de acelerar la implementación de

estos planes y estrategias de construcción de Paz en las regiones afectadas por el conflicto. (p,337).

Con lo anterior se enmarca una intencionalidad clara hacia la planificación y planeación tomando como referente los PDET, al menos en lo que respecta en lo relacionado con lo que se proyecta en este plan de desarrollo, en el cual la armonización de las estrategias estará orientada a la consolidación de la ejecución de los PDET.

Pasando ahora al tema de la financiación de estas propuestas que se relacionan con los PDET, este plan de desarrollo no tiene proyectado de donde se obtendrán los recursos para los mismos, y la manera como se ejecutarán; todo lo anterior está consignado en el plan de inversiones de del plan de desarrollo del departamento de Nariño.

5.3.3 Plan de Desarrollo Municipal de La Tola, Nariño. (2020-2023): La Fuerza de la Esperanza, por la Transformación Integral de La Tola.

En este tercer nivel de planeación, en lo que respecta al Plan de Desarrollo Municipal de La Tola, es más evidente el afianzamiento y la importancia que se le da a la armonización de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Lo anterior se manifiesta en que para el gobierno municipal es prioridad el desarrollo de los PDET, y en ese sentido en el PDM de La Tola (2020-2023) se determina que:

“El Plan de Desarrollo Municipal “La Fuerza de la Esperanza, por la Transformación Integral de La Tola 2020 – 2023”, fundamenta su apuesta estratégica en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (Decreto Ley 893 de 2017) como un instrumento de planificación y gestión para la transformación del territorio y dar cumplimiento al Punto 1 de la implementación de los Acuerdos de Paz. La relación con el PDET y el PDM se da a través de la articulación con los 8 pilares del PDET y los subprogramas, de tal forma que se realiza un ejercicio de priorización a lo consignado en el

Pacto Municipal Para La Transformación Regional -PMTR y que ayude a avanzar en el objetivo del 2028 y en el objetivo del periodo de gobierno 2020-2023. (p,18)”.

Se ratifica lo anterior, en el documento del PDM en la medida que se evidencia en el esquema del plan de inversiones, así como en el esquema de plan de acción donde se aprecian los PDET con relación a los indicadores de gestión por resultados y metas; en suma, en todos los esquemas de planeación se del PDM del municipio de la Tola se transversalizan los Planes de desarrollo con enfoque territorial.

En el aspecto normativo y jurídico del PDM, establece que de manera prioritaria y transversal los PDET serán acogidos en su intención de implementar, armonizar y ejecutar; y en ese sentido en el artículo séptimo del PDM de La Tola, 2020-2023 se menciona que:

ARTÍCULO SEPTIMO. AUTORIZACIÓN INICIO DE ESTUDIOS TÉCNICOS CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL MUNICIPAL. Con el propósito de fortalecer el proceso de transformación productiva del municipio y acompañar la ejecución de los proyectos priorizados por el PDET para la reactivación económica y producción agropecuaria. (p,132).

En suma, se puede indicar que en relación a los PDET entre más se descienda en el nivel de planificación en Colombia, se van dar elementos más visibles para la posibilidad de señalar que estos son un tomados como un instrumento de planeación y planificación para la el desarrollo y gestión pública, al menos para lo que respecta al municipio de La Tola. Y respecto a lo anterior el PDM de La Tola (2020-2023) enfatiza: “En este sentido, el Plan de Desarrollo La fuerza de la esperanza, por la transformación integral de la Tola 2020 – 2023 aunará esfuerzos con las políticas y estrategias del gobierno nacional para avanzar en la implementación del PDET”. (p,131).

CAPITULO V

[GENERALIDADES DE LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)]

4.1 Contextualización.

Habría que iniciar explicando qué; Colombia después de la segunda mitad del siglo pasado ha estado inmersa en una situación de conflicto armado con diferentes guerrillas y grupos armados a lo largo y ancho de su territorio, entendiendo esto, es importante recordar que para el año 2012, se inician las conversaciones entre la guerrilla de las FARC y el gobierno de Colombia de la época (Periodo de gobierno comprendido entre los años 2010 y 2018).

Para ahondar en las especificidades que rodean lo concerniente a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), es importante tener presente los antecedentes mencionados previamente, ya que se crean y se impulsan bajo un contexto y una temporalidad que es necesaria ser tomada en cuenta, pues bien; para explicar en qué condiciones se impulsó la creación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es importante indicar que se crean en el marco del acuerdo final de paz año 2016, en virtud de lo anterior, en Colombia se gestan una serie de marcos normativos/legales e institucionales, en la búsqueda de la materialización y posterior puesta en marcha de dichos acuerdos (Ahumada,2020).

4.2 Acuerdo Final.

En relación con lo anterior, se establece que el proceso de Paz y el Acuerdo Final son la raíz de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Pues en el AF, se establecieron 6 grandes puntos generales que guían todo lo acordado en el año 2016 entre el Estado Colombiano y las FARC, estos seis puntos son:

El primero tiene que ver con la reforma rural integral, el segundo tiene que ver en lo referente a la participación política de los excombatientes, el tercero de los puntos tendrá lugar al cese al fuego y a la dejación de las armas, el cuarto a la solución al problema de las drogas, en el quinto punto se establece lo relacionado a la atención integral a las víctimas, y por último el sexto punto tiene que ver con lo relacionado a mecanismos de implementación y cumplimiento de los acuerdos, (Acuerdo Final [AF] 2016).

De los anteriores, el punto en particular en el cual se establece la idea de la creación de los PDET, es el punto uno del Acuerdo Final, ahí se definen los objetivos y las demás generalidades que deben tenerse a consideración para la creación de estos. En la generalidad se establece lo siguiente en el AF (2016): “el objetivo de los PDET es lograr la transformación

estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure.” (P,21).

Los lineamientos subsiguientes de ese gran objetivo general están relacionados a que los PDET, deberán estar situados en un entorno mayoritariamente de la ruralidad, donde se integren lo referido a los grupos étnicos y en la que la participación de las comunidades indígenas y los concejos comunitarios va a ser fundamental para la construcción de dichos planes, así como también la creación y la consolidación de economías solidarias, familiares y campesinas, todo con miras a transformar y mejorar las condiciones de vida de los territorios más afectados por el conflicto armado.

Por lo demás, se establece que en lo referente a la priorización de los territorios en los que se van a planear y ejecutar los PDET, según el AF (2016) son:

Criterios de priorización: el proceso de transformación estructural del campo debe cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Se priorizarán las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales que se creen en el marco de este Acuerdo. Los criterios de priorización de las zonas serán:

- Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
- El grado de afectación derivado del conflicto;
- La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión;
- La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. (P.22).

4.3 Marco Normativo PDET (Decreto de ley 893 de 2017).

En suma, es importante anotar que los PDET se originan de manera fáctica en el año 2017, cuando a través del decreto de ley 893, el gobierno colombiano de ese periodo da vía libre al nacimiento normativo de estos y a su posterior reglamentación; y esta reglamentación a su vez va estar determinada por los cuatro criterios de priorización que se establecieron de manera general en el AF y que se puntualizaron anteriormente.

Pues bien, en el decreto de ley 893 del año (2017), en la parte inicial, se señala en sus consideraciones generales lo siguiente:

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el Acuerdo Final). (P.1).

La reglamentación que se origina a través del mencionado decreto de ley, dará orden y peso jurídico a todo lo relacionado con los PDET. Retomando criterios importantes que son abordados en el AF, este decreto va en la vía de que dicha reglamentación irá desde determinar cuáles son las zonas y territorios que se van a priorizar, el cómo, en qué fases, con qué criterios; como también de las fuentes de financiación, la sostenibilidad y lo relacionado con los tiempos y las fases de ejecución de los Planes De Desarrollo con enfoque territorial.

Continuando en lo que concierne al ámbito de los fines y objetivos de la creación de los PDET, desde lo normativo, el decreto en mención también trae de manifiesto una característica importante, y es lo referente a la aplicación de estos PDET's como un instrumento de planeación/planificación para que las entidades territoriales priorizadas y las del orden nacional armonicen sus planes y programas de desarrollo y planificación con estos , en lo que respecta a este asunto, el decreto de ley 893 de 2017 menciona que:

Artículo 1. Objeto. Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los

municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final. Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART)... (P.11-12).

4.4 Agencia de Renovación del Territorio (ART)

Como bien se enuncia al final de la cita anterior, el soporte institucional por el cual se va a materializar la puesta en marcha de los PDET en Colombia es a través de la llamada Agencia de Renovación del Territorio (ART), la cual surgió a partir del decreto 2366 del año 2015, esta temporalidad en la que se crea la ART, da cuenta que con anterioridad a la firma del Acuerdo Final, y a la formulación y planeación de los PDET, ya se pensaba en una estructura o andamiaje institucional para dar trámite y materializar a lo relacionado a la firma de los acuerdos de Paz.

Y en ese sentido, es interesante ver como toda esta implementación estaba coordinada de una manera estratégica, a tal punto que en el artículo 3 del decreto 2366 del año 2015 establece que:

Objeto. La Agencia para la Renovación del Territorio tiene por objeto coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país. (P.2).

A raíz de la creación de esta agencia, que nace dos años antes de la promulgación de los PDET, es interesante hacer nuevamente énfasis en lo relacionado a la planificación, puesto que esta da cuenta de la articulación que diseñó el gobierno de la época para la implementación de los acuerdos, y como resultado se puede ver que en el punto relacionado

a la reforma rural que está consignada en el punto uno del AF, se estaban planificando estrategias una de ellas todo lo que concierne a los PDET.

4.5 Estructura de los Planes de Desarrollo Con Enfoque Territorial.

4.5.1 La focalización.

La focalización es una herramienta muy importante para los PDET, es así como en el marco normativo se establece de modo preciso la forma como se van a escoger y a priorizar los territorios y municipios beneficiados de esta estrategia y se establecerán según sea el caso, una serie de características y particularidades que en general comparten estos territorios, por lo demás, según el decreto 893 del año (2017) estos territorios se caracterizan por:

“Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios”. (P.6).



Mapa 3 16 Subregiones del Colombia con base en ART (2017).

Además de los indicadores que se enuncian en la cita anterior, estos 170 municipios PDET, está también lo relacionado a los cuatro grandes criterios de priorización, que como ya se mencionó arriba, el primero de los criterios tiene que ver con las condiciones socioeconómicas de estos municipios, el segundo criterio tiene que ver con la presencia y la afectación de la confrontación armada, el siguiente con una alta tasa de siembra de cultivos de coca, y por último, lo relacionado con la poca capacidad de gestión pública institucional de estos territorios. (Decreto 893 de 2017).

4.5.2 De la Construcción y Planificación de los PDET.

Para la construcción de los PDET es importante retomar que estos en el arreglo jurídico institucional que se abordó anteriormente se instauran como un instrumento de **planeación-Planificación**, y que en adelante tendrán la tarea de construirse bajo esa premisa fundamental PDET en, en ese sentido y bajo la premisa de la planeación autores como Gutiérrez y Sánchez (2009) plantean que:

“Una buena parte de la literatura sobre la planeación, destaca, de manera contundente y recurrente, su condición como **proceso social**, que muchos autores asocian y verifican con la **participación**, como forma que permite identificar la incidencia de los actores en el **desarrollo del territorio**”. (P.33).

En suma, entendido da la planeación como *proceso social*, según lo que nos plantean estos autores, es importante aún más reconocer lo concerniente a la *participación*, y es en este punto donde se asocia a la construcción de estos Planes de Desarrollo Con Enfoque Territorial, pues es fundamental que para la consolidación de estos se hace imperativa la participación de las comunidades que habitan los diferentes territorios donde se van a desarrollar los PDET, como lo son los grupos étnicos, campesinos, y demás actores sociales que cohabitan el territorio. Según la ART (2017), “Los PDET están diseñados para que sea el mayor número de actores sociales el que participe en su construcción: Entidades

Territoriales Autoridades étnicas Comunidades Organizaciones sociales, comunales y comunitarias Sector privado”. (p,165).

4.5.3 Planificación Por Pilares.

Cuando se da inicio a la planeación con los diferentes territorios donde se realizaron los PDET se establecen una serie de herramientas para el levantamiento de la información y de la posterior construcción de los mismos, dentro de las herramientas de planificación se rescata una de las más importantes y es la relacionada con lo que denomina la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como los **Pilares** sobre los cuales se construirán los PDET, estos pilares son 8 y son los siguientes:

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
2. Reactivación económica y producción agropecuaria.
3. Educación Rural y primera infancia rural.
4. Infraestructura y adecuación de tierras.
5. Salud Rural.
6. Garantía del derecho a la alimentación.
7. Reconciliación, Convivencia y Paz.
8. Vivienda, Agua Potable y Saneamiento básico.

De acuerdo con los anteriores pilares, cada uno de los territorios, en sus diferentes niveles de planificación van a tener que construir sus planes teniendo como referente central, los anteriores pilares, pues las iniciativas y propuestas específicas que se vayan a construir deben ir relacionadas con estos. Sin embargo, la Misión de Observación Electoral (MOE), en una observación y posterior evaluación del proceso de construcción de los PDET en algunas regiones, relacionó varios cuestionamientos a como fueron llevados a cabo, de manera general la MOE en (2018) menciona que:

“El contenido temático de cada uno de los ocho pilares no es del todo evidente, ni el orden en el que se presenta ayuda a que la gente organice mentalmente el conjunto de los temas en los que se organiza la Reforma Rural Integral, tal vez esto obedece a la complejidad de la temática”. (p. 28).

Si bien la anterior observación por parte de la MOE denota algunas limitaciones en el proceso del abordaje de los pilares de los PDET la Agencia de Renovación del Territorio en uno de sus documentos, establece de manera específica para cada uno de estos pilares una descripción, una serie de objetivos por pilar y una serie de líneas de acción.

Pues bien, cada uno de estos 8 pilares tiene una definición establecida desde lo que proyecta la ART, a continuación, se describirán elementos característicos y definitorios a rasgos generales de lo que responde cada uno de estos pilares.

Así por ejemplo se ubica un grupo de tres de estos pilares, que son: 1, 2 y 4 y que responden a todo lo relacionado a la tierra, su uso, la tenencia, la asistencia técnica de la misma, la posesión, la legalización, adecuación y producción de la misma, y esto se puede ver en los lineamientos que establece la ART para cada uno de estos pilares, lo cual se mostrará en el siguiente diagrama.

Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo. Líneas de acción: Fondo de tierras, Entrega gratuita de tierras con acompañamiento integral a través del fondo de tierras para la Reforma Rural Integral, Subsidio integral para la compra de tierra. Crédito especial para la compra de tierra.

Pilar 2. Infraestructura y Adecuación de Tierras. Infraestructura vial. Promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria. Recuperación de la infraestructura de riego de la economía campesina, familiar y comunitaria. Acompañamiento a asociaciones de usuarios en el diseño y formulación de proyectos de riego y drenaje.

Pilar 4. Reactivación económica y producción agropecuaria. Creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones, y organizaciones solidarias y comunitarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción y abastecimiento alimentario, en particular la producción orgánica y agroecológica y las organizaciones de mujeres. Fortalecimiento de las capacidades productivas y de las condiciones de acceso a instrumentos de desarrollo rural y estímulos a la economía solidaria y cooperativa. Apoyo con medidas diferenciales a las organizaciones comunitarias y asociaciones para contribuir a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento.

Ilustración 5 Pilares PDET. Elaboración Propia con base en lo que relaciona la (ART, 2017) sobre la finalidad de los pilares.

4.6 Niveles de Planificación. (Veredal, Municipal, Subregional).

La construcción, y la planeación de los PDET debe ser entendida por niveles, ya que al tener los PDET un carácter participativo en su proceso de creación, se establece que, para dar trámite a una planificación más vertical, y respondiendo a la categoría de lo territorial estos fueron construidos desde el nivel más primario; En ese sentido, el proceso inició desde el nivel veredal¹¹, pasando por el municipal, hasta el nivel Subregional.

Síntesis de la Ruta PDET.

¹¹ Son dominadas veredas en Colombia, los territorios que se ubican en la ruralidad de los municipios de Colombia.

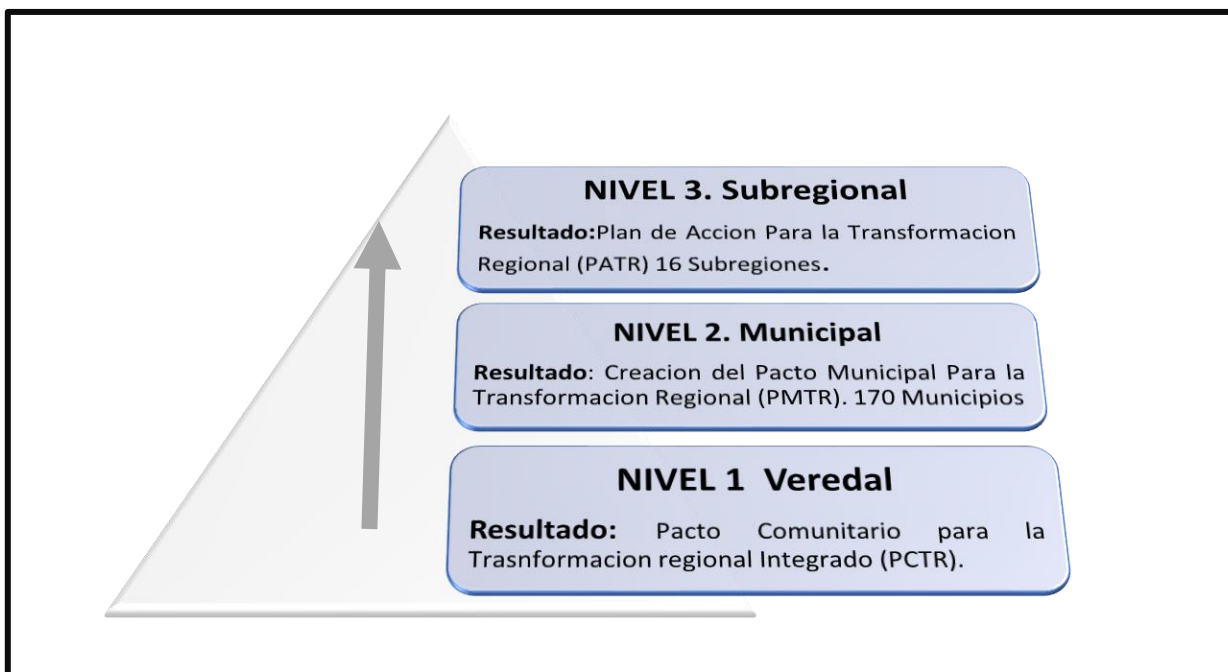


Ilustración 6 Ruta PDET: Elaboración propia con base en la ART (2017).

La anterior ilustración muestra una síntesis de lo que fue la construcción de los PDET por niveles, en virtud de esto es importante mencionar que, para llegar a cada uno de los resultados de estos niveles de planificación, se agotaron una serie de procesos que posibilitaron la realización de cada uno de los PDET en sus diferentes niveles. En relación a esto, es importante determinar cómo se desarrollaron los procesos de creación de estos PDET en cada uno de sus niveles, y a continuación, esbozará de manera general cómo fue la ruta de estos en el municipio de la Tola Nariño.

RESULTADOS.

Los hallazgos de este trabajo están determinados de acuerdo al proceso metodológico que parte de la herramienta utilizada para tal fin; en este caso parte pues del proceso de análisis documental amplio que se realizó, y también de conversaciones Telefónicas con habitantes del municipio de La Tola, además de la experiencia adquirida en el proceso de construcción del PDET en el año 2018.

En ese sentido se puede mencionar que los resultados de la investigación del PDET del municipio de la tola se puede explicar a través de tres enfoques analíticos que tienen que ver con: lo **técnico**, lo **económico** y lo **político**, y para dar trámite a la siguiente afirmación es importante analizar la siguiente imagen que gráfica y resume los hallazgos:

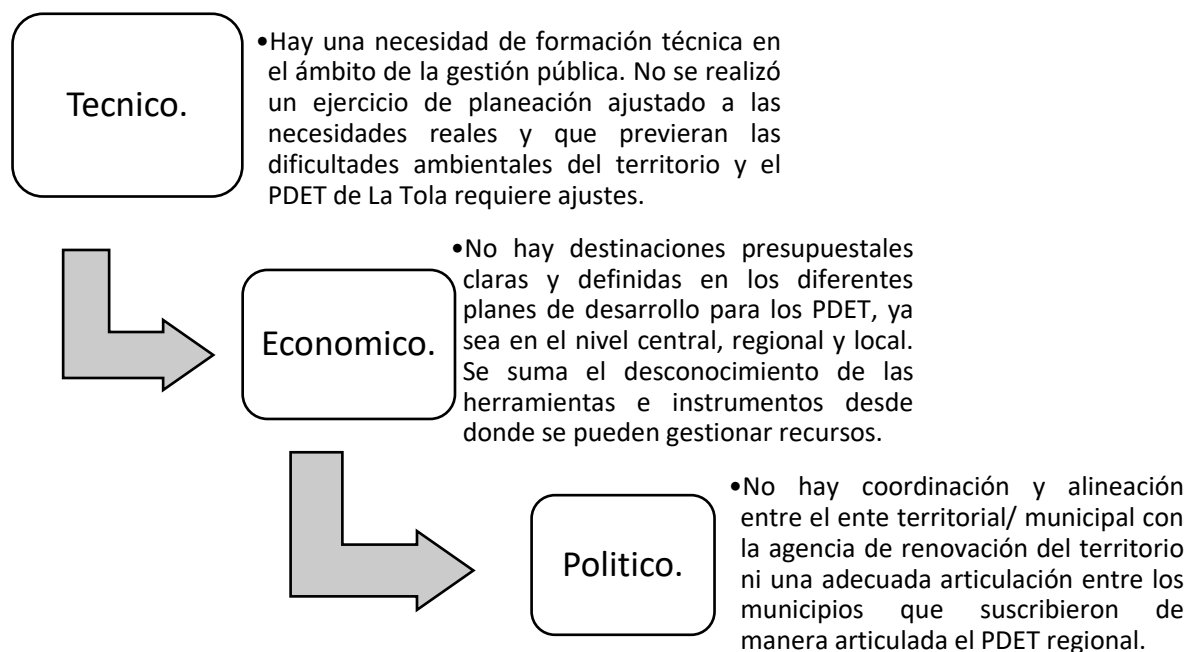


Ilustración 7 Diagramación de resultados y hallazgos. (Elaboración propia).

Los cuellos de botella y las problemáticas que no han permitido el avance del PDET en el municipio de La Tola se derivan de estos tres ejes y se explican de la siguiente manera:

- Por un lado, la falta de capacidades técnicas en relación a cómo se deben generar las acciones de gestión para poder desarrollar estas iniciativas, pues se evidencia que hay necesidad de ajustes del PDET, que son necesarios para para ejecutarlos. Hay una problemática en el ámbito ambiental, pues muchas de las iniciativas y obras deben ser concertadas con las autoridades ambientales, pues hay que recordar que la mayor parte de este municipio se encuentra asentado en un territorio o área protegida de Parques Nacionales Naturales, incluso, en el momento de la construcción de iniciativas los representantes de parques Nacionales se opusieron a muchas de estas iniciativas en los temas de construcciones e infraestructura debido a no saber cómo presentar todas los requerimientos de permisos y licencias ambientales. En suma, en el punto relacionado con el eje técnico, es importante mencionar que en la literatura investigada, y en las conversaciones con algunos habitantes del municipio el lenguaje mayoritariamente hace énfasis en todo lo relacionado con la infraestructura, obras, y demás acciones materiales, pero no se pone el énfasis en la importancia de fortalecer el capital humano que ayude a la gestión y el mejoramiento del desempeño institucional que posibilite obtener herramientas técnicas de gestión pública para lograr avances en temas de generación de recursos y por consiguiente a la materialización de las obras que se requieren.
- En el ámbito económico, el resultado que se evidencia en la revisión documental, es que no hay un marco normativo claro de asignación de presupuestos y de recursos económicos para desarrollar estos proyectos, si bien, la ley determina que a través de los planes de desarrollo se deben tener

asignaciones presupuestales, pero, en lo nacional, departamental, regional, y local/ municipal no hay evidencias de asignaciones recursos. Sí bien, pueden generarse acciones para conseguir recursos por otros medios vía presentación de proyectos como OCADS, no hay condiciones y capacidades de conocimientos técnicos de gestión para que el municipio logre conseguir recursos.

- Desde lo político un hallazgo importante se evidencia, y es que en la relación y armonía que deben tener las autoridades del municipio con la Agencia de Renovación del Territorio (ART), no se han dado, pues hay choques y disputas entre la ART y quienes presiden la administración municipal, y esto es problemático pues no logra generar los avances que permitan la ejecución de las iniciativas que se plantearon al inicio. Tampoco se evidencia una intención de articular con los demás municipios vecinos que también son PDET y que están en el plan de desarrollo con enfoque territorial a nivel regional, esto último es importante porque los municipios PDET de la región en la que está La Tola, tienen instrumentos de asociatividad como la RAP Pacifico, que les pueden servir para poder generar acciones en bloque y conseguir que se materialicen las iniciativas que permitan liberar los obstáculos de estos procesos. Hay una visión individualista del asunto, pero además está la creencia de que se generan los procesos de ejecución sin gestión por parte de los municipios.

los análisis se basaron en la revisión de los documentos oficiales, institucionales como; normas, decretos, leyes y demás. Por consiguiente, en lo relacionado en los planes de

desarrollo de los tres niveles de planeación en Colombia se evidencia que: tanto en lo Nacional, departamental y municipal, se encontrará lo siguiente:

En el ámbito nacional: Como ya se sabe, cada nivel de gestión pública en Colombia debe por ley armonizar sus planes de desarrollo con la política de los PDET, pero por ejemplo, en el ámbito del PDN, no se encuentra un lineamiento claro y solido que dé cuenta de cómo se va abordar esta política, se mencionan por todo el documento, pero no hay un apartado o capítulo claro que aborde lo relacionado con PDET y que determine de donde y como se va a estructurar un programa para la consolidación de los mismos, en definitiva el PND 2018-2022 cumple con la normatividad de armonizarse con los PDET, pero no se evidencia una intención decidida por su puesta en marcha.

En el ámbito regional: pasa algo muy parecido al nivel anterior, pero si cumple con unos lineamientos más ajustados a la implementación de los mismos, se evidencia que se aborda de una manera más estructurada, con una partida presupuestal definida y la manera en la que se dispondrá de recursos para los PDET, se le da además un sentido de contexto, partiendo del hecho de que por ejemplo, reconoce las diferencias que persisten al interior del departamento de Nariño, tanto socioeconómicas, como del componente étnico y geoespacial. En ese sentido, comprendiendo la diversidad que este departamento tiene, el Plan de desarrollo de ese departamento plantea la necesidad de trabajar los PDET, de manera diferenciada de acuerdo a las subregiones del departamento, pero también atendido a la diversidad étnica del mismo.

Por último, en el nivel local: En este punto de la planificación territorial, aparece anunciado el PDET en uno de los enfoques de desarrollo del municipio, sin embargo se queda únicamente en el anuncio, aparecen consagrados en los instrumentos de medición de metas cumplimiento y pareciera a partir de esto que se van hacer acciones concretas para sacar

adelante todo lo que se planteó en el PDET, sin embargo no hay claridad en el cómo se van al llevar a cabo los desarrollos de estas apuestas, además del factor económico, no se menciona en ninguna parte cómo será la financiación del PDET de este municipio.

Al anterior análisis acerca de los hallazgos, es importante considerar la percepción de quienes integran en este momento la gestión pública de dicho territorio, pues bien, un funcionario de la administración municipal de La Tola, (Director de Planeación municipal) manifiesta que: “hay una serie de problemáticas que el municipio tiene, y que deben solucionarse, pero que al no estar incluidas en las iniciativas que se construyeron en la planeación iniciales del PDET no se pueden hacer, además porque requieren de reajustes” (conversación 2022).

A las afirmaciones anteriores se suman los siguientes apuntes realizados también por el director de planeación donde dice:

“sí, se han dado algunas cositas y pañitos allí, cosas muy leves que se han dado no voy a desconocer eso, uno mira que están haciendo cosas y le ponen el logo PDET, Pero uno no sabe hasta dónde realmente la ART ha sido articuladora, si realmente tienen incidencia ellos en eso, no sabemos nosotros y es porque cada obra que se hace, o cada proyecto que salga ellos ponen el logo allí, y no sabemos si son realmente por temas PDET, o no son por temas PDET.” (Nota de voz secretario de planeación de la tola, 2022).

Lo anterior evidencia que no hay comunicación directa entre ART y administración municipal, pero tampoco hay una buena relación cuando este mismo dice que: “Reuniones y más reuniones, ellos solo quieren llenar listas, requisitos y listo, ellos son los que sacan el pecho adelante, entonces no me parece a mí”.

En otra intervención, el sujeto 2 (funcionario del PNN Sanquianga) dice que: “la falta de fuerza y empuje institucional en gobernanza no permite que se ejecuten los PDET, en el

tiempo que quieren las comunidades”. (2022). Otro punto de análisis que responde a los hallazgos y que refuerza el comentario anterior se dan cuando este dice que:

“Los desafíos o restos que tienen los PDET, está en la implementación de estos programas, por un lado, la inyección de recursos; si el gobierno local no tiene los recursos asignados para iniciar cualquiera de las iniciativas priorizadas por las comunidades no va poder ejecutarlo. Y segundo, una ejecución transparente, en los territorios se ha caracterizado porque no ha habido una ejecución transparente en el presupuesto Estatal, eso entonces genera un riesgo de que se invierta lo que debe ser en el marco de la construcción de los procesos”. (Eder Torres, funcionario de PNN Sanquianga, 2022).

En suma, los hallazgos y resultados dan cuenta de que si bien se han desarrollado los procesos de planeación, y se han dado indicios de armonización de estos PDET con los diferentes niveles de planeación, en La tola particularmente se han presentado una serie de problemáticas que como ya se evidenció, no han permitido el avance oportuno, y tiene que ver básicamente la falta de recursos, y la debida importancia que se le debe dar al enfoque técnico, pues no basta con la planeación, pues no se ha dado el salto a la ejecución por la falta de recursos que se genera a raíz de la falta de gestión por parte de las autoridades municipales, e incluso las nacionales y departamentales. Como se mencionó, hay una visión de que los recursos y las obras llegan con planeación y eso no es suficiente, por esto, es importante que se considere el tema de la gestión, que se solventaría con un mejor equipamiento técnico del capital humano para un mejor desempeño de la gestión pública de este municipio.

CONCLUSIONES

De acuerdo a lo que se ha descrito hasta ahora, podrían los planes de desarrollo con enfoque territorial PDET inscribirse como una herramienta que posibilita el fortalecimiento y las capacidades de los territorios y municipios que se han priorizado para la planeación, implementación y ejecución de los mismos. Si bien el ejercicio de esta monografía no tiene la intención de hacer un ejercicio evaluativo de cómo va la implantación, ni sobre los resultados de los mismos en el municipio de la Tola, si se pueden servir de partida para hacer una serie de consideraciones acerca de cómo fueron llevados a cabo, pero también una serie de recomendaciones de los mismos.

En el desarrollo de la construcción de este documento, aparecen dos elementos centrales que pueden dar cuenta del porqué no va bien la puesta en marcha de los PDET. El primer factor tiene que ver con lo relacionado al recrudecimiento y reaparición de escenarios conflictivos, y el segundo tiene que ver con la agenda y la apuesta del gobierno nacional del periodo (2018-2022).

Para considerar el éxito de estos planes habría que analizar los informes del ***Kroc Institud***, pues en varios de sus estudios realizados después de la firma del acuerdo de paz, destaca como elemento central lo que tiene que ver con la reaparición del conflicto en las zonas PDET, pues el asesinato de los líderes sociales, ambientales, de los firmantes de paz y demás actores que viven en las comunidades y territorios priorizados es uno de estos factores que desde la firma del acuerdo en el año 2016 no han posibilitado una óptima implementación no solo de los PDET, si no del acuerdo de paz en general. Otro factor tiene que ver con el cambio de gobierno nacional, esto se toma en consideración de manera central porque se evidencia como la agenda del gobierno que sucedió al gobierno firmante no tiene

una intención clara y decidida para la implementación de estos planes; lo anterior se puede evidenciar haciendo una revisión del Plan de Desarrollo Nacional correspondiente al periodo (2018-2022), pues en este plan no se muestra una línea clara y contundente encaminada al cumplimiento de lo que establecen los PDET, pues se enuncian de manera muy superficial en dicho plan, incluso en lo relacionado con la financiación no fija una dirección que dé cuenta de la forma como se van a financiar.

Los planes de desarrollo con enfoque territorial, hasta ahora, y por lo que se ha visto han caído en un reduccionismo en lo relacionado a sus objetivos de análisis y estudio; cuando se habla de dicho reduccionismo en términos de los objetivos que estos persiguen se hace alusión en el hecho de que se han realizado innumerables estudios en vista de evaluar la implementación y su ejecución, en torno a lo referente a la transformación de los territorios en vía de acciones que conducen a considerar elementos como: infraestructura, obras, creación de emprendimientos, entre otras acciones. En suma, a lo que podríamos considerar como acciones para la consecución del desarrollo deseado para estas comunidades y el correspondiente mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que habitan estos 170 municipios, y no es que estos análisis que hasta ahora se han hecho estén mal o no tengan intensiones loables para la investigación, o para el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones, sino porque no es en lo único que se enfocan o deberían enfocar los PDET. Se descuida entonces un elemento que está relacionado con el desempeño institucional y administrativo de los gobiernos locales de estos 170 municipios, y es este el último elemento en el que se centran las recomendaciones y conclusiones de este trabajo. En el marco normativo en el cual se inscriben los PDET se establecen 4 grandes criterios por los cuales se priorizan estos municipios, estos cuatro criterios son:

1. Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
2. El grado de afectación derivado del conflicto;
3. La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión
4. La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. (ART2017).

De estos cuatro criterios de priorización poco análisis se le ha hecho al punto tres, es por esto que se considera valido el reduccionismo del que se ha venido hablando hasta ahora, y es que estos municipios PDET con en esa debilidad institucional difícilmente podrían superar los escenarios de los demás elementos por los cuales fueron priorizados, pues por ejemplo lo relacionado al tema de los niveles de pobreza, tienen que ver o está directamente vinculado con la capacidad de gestión que se haga desde la administración pública de estos municipios, que por lo general tienen bajos índices de desempeño institucional, lo que impide el cumplimiento de metas y por consiguiente se presenta todo el círculo nocivo de debilidades que conllevan a la presencia de altos niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, como también a la presencia de cultivos ilícitos y demás acciones derivadas de la falta de condiciones que le permitan a las comunidades optar por otros caminos de vida.

La Tola es uno de los municipios que requiere de manera prioritaria se desarrollen acciones urgentes que ayuden en el mejoramiento de su capacidad de gestión, pues es un municipio que se encuentra dentro de la última categoría de la escala que hay en Colombia (Categoría 6), lo que denota que tiene muy poca maniobra de alcance en términos presupuestales y de recursos, además de eso, sus condiciones en materia de pobreza y demás dimensiones socioeconómicas deben ser consideradas como elementos que lleven a la necesidad del mejoramiento institucional administrativo de este municipio.

Por lo anterior se considera necesario tomar en consideración las siguientes recomendaciones encaminadas a superar estas limitaciones:

RECOMENDACIONES

- I. **La primera y más importante tiene que ver con el mejoramiento de la gestión pública**, a través de la capacitación, consultoría y asesoría técnica de toda la planta que hace parte de la administración pública de la alcaldía del municipio, esto no solamente como medida transitoria si no como medida prolongada en el tiempo, apoyándose en instituciones o entidades del Estado que podrían ayudar en este propósito sin comprometer mayores recursos de la administración. Las tres entidades propuestas para esto son: La escuela superior de administración pública, el departamento Administrativo para la gestión pública, así como el Departamento Nacional de Planeación DNP, este último entrega en sus diferentes portales de comunicación digital innumerables guías metodológicas para el mejoramiento de la gestión pública de instituciones y entidades territoriales del orden nacional, departamental y local.
- II. El punto anterior debe hacerse con miras a la elaboración de una serie de modelos y procesos que deben hacerse para optimizar proceso al interior de las entidades municipales, el primero de esto es el denominado Modelo Integrado de Planeación y Gestión, este modelo es un ejercicio que deben hacer todas la entidades territoriales y municipales que quieran medir su desempeño institucional, con miras a mejorar sus procesos de gestión interna, como también para la consecución de recursos por buenas prácticas administrativas, lo que mejoraría sustancialmente la certificación del municipio y poder de esta manera jalonar más recursos del nivel central, de la banca como de la cooperación internacional, entre otros.

III. Con relación a lo que tiene que ver con la regionalización y lo concerniente a las regiones administrativas de planificación, de la cual ya tiene un trabajo adelantado el departamento de Nariño, poder hacer esfuerzos en avanzar en la unión de los municipios de la subregión de Sanquianga, de la cual hacen parte el municipio de La Tola, para el jalonamiento de más recursos direccionados específicamente para los PDET para la captación de recursos vía regalías por medio de los OCADS Paz,¹² que están relacionados con todo el sistema de regalías, recursos a lo que muchas veces no se acceden por el desconocimiento de cómo acceder a ellos, pero también a la falta de capacidades técnicas y operativas en la administración pública para ejecución de presupuestos.

¹² El OCAD PAZ, es el órgano del Sistema General de Regalías (SGR) responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. También es responsable de designar la entidad pública ejecutora de dichos proyectos y la instancia encargada de contratar la interventoría del mismo. Recuperado de: https://www.urf.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_ocadpaz

ANEXOS.







Anexos: fotografías correspondientes a las reuniones y espacios de construcción del PDET, en el municipio de la tola en sus diferentes fases y momentos.



Universidad del Valle

Programa: Estudios Políticos

Estudiante: Juan David Quiñones Q

Director Trabajo de Grado: Rafael Vergara: Phd en administración de la universidad del Valle.

Título del Trabajo de Grado:

“Los Planes De Desarrollo Con Enfoque Territorial (PDET), Como instrumento de planificación del Desarrollo En Colombia: Caso De La Tola, Nariño”.

Entrevista semiestructurada para actores claves en el municipio de La Tola, Nariño en clave a los Planes de Desarrollo Con Enfoque Territorial.

1. ¿Ha escuchado sobre los planes de desarrollo con enfoque territorial; qué sabe de estos?
2. ¿Estuvo usted en el proceso de construcción del PDET de la Tola: en cuál de las fases (prealistamiento, veredal, municipal, ¿subregional) y qué rol jugó en su participación?
3. ¿Mencione de dos a tres objetivos que usted considera que tienen los PDET?
4. ¿Cree que los PDET traen oportunidades, aportes o beneficios al municipio de La Tola?
 - Si su respuesta es sí: mencione cuales, cómo y porqué.
 - Si es No, decir también porqué.
5. ¿Cómo evalúa la implementación o puesta en marcha y ejecución de los PDET en el municipio de La Tola?
6. ¿Respecto a la pregunta anterior, de qué depende la implementación de los PDET. Del nivel central/ nacional, regional/departamental, Local/ municipal; Todos los niveles anteriores, como y porqué.?
7. ¿Cuáles son o han sido los desafíos, retos o problemas que usted cree tienen los PDET en la Tola?
8. ¿Cómo definiría usted cada uno de los siguientes conceptos: ¿Progreso, desarrollo y bienestar?
9. ¿Con cuál de estos conceptos se siente más identificado/a: ¿Progreso, desarrollo, bienestar y por qué?

Nota: La información aquí suministrada será compartida a ustedes con la finalidad de aportar en el mejoramiento del desempeño de la implementación y puesta en marcha de los PDET del municipio de La Tola, una vez finalice se entregarán los resultados con los respectivos hallazgos y recomendaciones.

Conversación con Representante de la Autoridad Ambiental.

- Bueno para irte dando como respuesta a este cuestionario sobre los planes con enfoque territorial, lo que he escuchado digamos pues qué son unos ideas y procesos que nacen desde la comunidad con la finalidad de que se puedan dar proyectos, gestionar, dando solución a problemáticas tanto sociales culturales económicas y ambientales. Entonces es un enfoque territorial por lo que son los territorios específicos, tanto comunidades negras como indígenas que han sido violentados por este hecho histórico que hemos sufrido nuestro territorio nacional. entonces también he tenido la oportunidad de participar en algunas pre asambleas amplias en el municipio de la tola, dónde se pudo empezar a construir estos planes específicos que se vienen trabajando en el territorio y que hoy se han implementado algunas iniciativas en algunas comunidades que conozco.
- Mi rol en este proceso digamos fue un poco apoyar desde el tema ambiental, (Trabaja o es funcionario del PNN Sanquianga) y el componente de territorio, con la finalidad de que en nuestra zona está el área protegida qué es el parque nacional natural Sanquianga, pues es un área que lleva más de 40 años de haber sido declarada en el territorio y que a partir de la Constituyente del 91 y la creación de la ley 70 se da el proceso de crear declarar y titular los territorios para comunidades negras asentadas en esta zona; entonces allí se ha abierto una larga discusión en cuanto a la propiedad, ya que en territorios de área protegida no se pueden en el marco de la ley tener dos propietarios, lo que ha generado un debate fuerte en temas de derecho propio por las comunidades tener su título colectivo, y estando un área protegida no se puede generar esa condición, entonces incluso aún todavía hay un debate frente al tema de territorio para las comunidades y parques nacionales. Se trabaja un en el marco pues de tratar de comprender esas regularidades o normatividad que rigen este proceso.
- sobre los objetivos como tal no, podría decir en concreto el objetivo es uno o dos, pero considero que estos planes territoriales tienen un enfoque muy importante porque logran trabajar iniciativas que nacen desde las comunidades a través de consolidar esas necesidades propias que tienen los territorios y que a partir de allí, las comunidades ponen a nacer sus ideas para que a través de los proyectos se den aquellas soluciones a problemáticas como: un mejoramiento de vivienda, instituciones educativas, programas culturales, programas agropecuarios y todo digamos lo que se relaciona como alrededor de esas problemáticas que han sufrido hemos sufrido estos territorios.
- Los PDET traen oportunidades muy muy importantes para el territorio, para las comunidades donde se desarrolla. hay que tener en cuenta que son iniciativas propias que han nacido desde la necesidad de las comunidades; si un gobernante de uno de los municipios PDET enfoca su plan de desarrollo con los planes de enfoque territorial creo que ahí está construyendo el sueño de esa población, de cada una de las comunidades que pusieron la pauta y plasmaron las necesidades que consideran importantes.
- En el Caso del municipio de la tola Considero que va muy lento la implementación de los planes, hasta ahora el enfoque ha estado en la parte de mejoramiento de

infraestructuras escolares y han avanzado un poco en algunas construcciones de muelles, y desconozco en el casco urbano como tal Cuáles son los avances en la implementación, entonces me quedaría un poco corto para respuesta hacia allá, pero digamos en la zona mar avanza un poco lento la implementación, no sé si es la falta de inyección de recursos al desarrollo de los planes o qué otro proceso tiene la implementación de estos planes en el municipio.

- Yo considero que estos planes dependen de: en primer lugar, pues por supuesto tanto a nivel nacional y regional o departamental porque son los que aprueban finalmente la ejecución, entonces allí y por otro lado digamos también desde el nivel local, pero digamos que no hay un empuje de una fuerza desde la gobernanza institucional que permita que se ejecuten a cabalidad y rápido en tiempos que la gente nosotros queremos que se realice. Desconozco también un poco, (y esto lo hago en el marco también del desconocimiento), el procedimiento que se debe hacer.
- Los desafíos o retos que tienen están en la implementación de estos programas, por un lado, la inyección de recursos, si el gobierno local no tiene los recursos asignados para iniciar cualquiera de las iniciativas priorizadas por las comunidades no va poder ejecutarlo. y segundo una ejecución transparente, sin en los territorios se ha caracterizado porque no habido una ejecución transparente en los en el presupuesto Estatal, eso entonces genera un riesgo de que se invierta lo que debe ser en el marco de la construcción de los procesos, Hay comunidades que implementan este tipo de iniciativas y resulta de que no lo hacen en el marco como la gente los diseñó y lo pensó, sino en otras ideas que terminan generando algunos conflictos internos, tanto comunitario como municipal.

Conversación con el director de planeación municipal.

- Yo admirado de querer dar la entrevista, pero ahí estoy mirando y realmente para no generar controversia con el proceso, yo mejor me siento nulo para dar esa entrevista, no se la voy a poder dar la entrevista. No sé si yo le puedo compartir el número de teléfono de otra persona quién se la pueda dar, pero yo no le voy a dar la entrevista. Y no la voy a dar porque no quiero generar controversia con el tema. Yo siempre he sido digamos crítico de ese tema, crítico en qué sentido: en el sentido de que; la persona quién está liderando el tema de Los PDET de la subregión Sanquianga es una persona que tiene un buen espíritu, digamos que son unas personas, que le dan un acompañamiento a uno, no vamos a negar eso, pero realmente no nos hemos mirado beneficiados nosotros con el tema directamente, la administración como tal, o el municipio como tal con obras directamente gestionadas por los temas PDET no nos hemos mirado beneficiados.
- sí, se han dado algunas cositas y pañitos allí, cosas muy leves que se han dado no voy a desconocer eso, uno mira que están haciendo cosas y le ponen el logo PDET, Pero uno no sabe hasta dónde realmente la ART ha sido articuladora, si realmente tienen incidencia ellos en eso, no sabemos nosotros y es porque cada obra que se hace, o cada proyecto que salga ellos ponen el logo allí no sabemos si son realmente por temas PDET, o no son por temas PDET.

- En alguna de las asambleas yo estuve, en el pacto municipal también hice presencia. Pero hoy, uno se da cuenta que hay una problemática con unos proyectos y unas iniciativas que realmente el municipio requiere ejecutar y como no están directamente incluidas allí en ese pliego de peticiones, o en esas iniciativas, aunque el municipio sea PDET no se pueden ejecutar, sabiendo que van a beneficiar directamente a las comunidades.
- Entonces nosotros miramos que; para que el municipio tenga una conexión con toda la parte que queda en la zona alta, que son las zonas rurales, con la zona poblada que es la parte urbana del municipio va a ser difícil porque hay que invertir una cantidad de dinero en estudios en el tema ambiental, y creo que ahí se va a quedar la propuesta y nunca va a ser viable el tema por los costos tan elevados que va conllevar a cabo esa propuesta, entonces hay temas que están dentro de las iniciativas de los PDET que realmente requieren un ajuste y yo creo que con la experiencia que ya estamos viviendo sí se requeriría llevar esas iniciativas o ese plan de enfoque de desarrollo con enfoque territorial y evaluar un ajuste.
- Otra cosa que puedo decir es que, lo que estamos viendo es que se está gastando una cantidad de plata en el tema administrativo del del tema PDET y en tema de viáticos y otras cosas, y uno mira muy poca las acciones. Yo no sé en otro en otros departamentos o en otros municipios, pero lo que es La Tola en particular pues digamos muy mínima las acciones. pues eso es lo que le puedo decir digamos de una otra manera Vuelvo y repito, presencia han hecho, vienen. hacer reuniones, pero así en implementación como tal son muy mininas las acciones que se han dado, Sí muy bonito se pintó el tema, y se proyectaron unas cosas impresionantes para ejecutar a un mediano plazo, en corto plazo las cuales no hemos tenido esa respuesta favorable. no hemos visto esa respuesta contundente digamos de parte del PDET.
- Vuelvo y repito algunas, cosas que se han hecho son porque el mismo municipio ha invertido, ha hecho, ha buscado los medios y solamente lo que hacen los PDET son carta de concordancia, pero el resto del tema nada más, O sea nada. Más entonces uno dice si ellos están prestos para e acompañamiento; pero uno les dice: tenemos este problema y no se alcanzan ellos a darle solución a los problemas de nosotros.
- Por ejemplo, tenemos, un proyecto mejoramiento y viviendas con el banco Agrario para un tema de víctimas desde el 2016, aproximadamente son 19 mejoramientos de vivienda y la ART no está haciendo reunión con el banco Agrario, O con todos los integrantes del proyecto, y esta es la hora que no hemos construido ni un mejoramiento de vivienda. Entonces uno dice: dónde está la ART, Dónde están los PDET, dónde está la priorización o la prioridad que tenemos los territorios priorizados, Entonces yo digo que es nula, solamente ellos nos buscan a nosotros para toda que les demos toda la información a ellos, de otros temas así, ahí se va yendo el tiempo y va pasando el tiempo y va pasando el tiempo y nada de cosas concretas.
- Reuniones y más reuniones solamente, ellos solo quieren llenar listas y requisitos y listo, ellos son los que sacan el pecho adelante, entonces no me parece a mí. Entonces por esa razón yo me abstengo es darle a usted la entrevista, de todas maneras, le mandé unos audios a usted, con eso puede hacer sus escritos más o menos con respecto a lo que le manifesté en el audio.

REFERENCIAS.

Actualización Plan De Manejo Parque Nacional Natural Sanquianga Territorio Ancestral y Colectivo, (2017); (PNN): Recuperado de: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2020/10/plan-de-manejo-pnn-sanquianga.pdf>

Agencia De Renovación Del Territorio ART. (2017). *El diálogo en los núcleos veredales: Caja de herramientas metodológicas para facilitadores(as) de diálogo en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. <https://docplayer.es/90414795-El-dialogo-en-los-nucleos-veredales.html>

Ahumada, Consuelo. (2020). La implementación del Acuerdo de paz en Colombia: entre la "paz territorial" y la disputa por el territorio. *Problemas del desarrollo*, 51(200), 25-47. Epub 09 de septiembre de 2020. <https://doi.org/10.22201/ieec.20078951e.2020.200.69502>

Alcaldía de La Tola, Nariño. (2020). Plan de Desarrollo Municipal. *La fuerza de la esperanza; Por la transformación integral de La Tola*. <http://www.latola-narino.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-municipal-de-la-tola-narino-2020>

Arasa, C., Andreu, J. M., & Andreu, J. M. (1999). *Desarrollo económico: teoría y política*. Dykinson.

Arboleda Vélez, German. (2020). *Planeación y Desarrollo*. Bogotá, Colombia. Alhaeditorial.

Banguera, A. (2015). *Diferencias en la distribución del ingreso Inter-Regional: Un análisis a lo largo de la distribución*. Cali: Universidad del Valle.

Barbary, O., & Urrea, F. (2004). *Gente Negra en Colombia: Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Medellín: Lealon.

Barbary, O., Ramírez, H., Urrea, F., & Viafara, C. (2004). *Perfiles Contemporáneos de la población Afrocolombiana*. En Barbary, Gente Negra en Colombia Dinámicas Sociopolíticas en Cali y el Pacífico. (págs. 69-112). Medellín: Lealon.

Berdegúe, J., Castro, F., González, E., & Perry, S. (2014). *Estrategia de implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial*. Bogotá, Colombia: Centro Interamericano de Desarrollo Rural RIMISP.

Casanova Ramírez, K. (2019). *Los programas de desarrollo con enfoque territorial- PDET en la construcción de paz territorial: la experiencia en el municipio de becerril*,

departamento del cesar durante el segundo semestre de 2017 en el marco de la iniciativa “manos a la paz”. Universidad del Valle.

Constitución Política de Colombia de 1991.
https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_caracterizacion_consejo_comunitario_zona_urbana_-_la_tola.pdf

Constitución Política de Colombia de 1991.

https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_caracterizacion_consejo_comunitario_zona_urbana_-_la_tola.pdf

Decreto de Ley 2366 del año 2015 (2015, 7 de diciembre). El Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural.
<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202366%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

Decreto de Ley 2366 del año 2015 (2015, 7 de diciembre). El Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural.
<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202366%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

Decreto de ley 893 de 2017 (2017, 28 de mayo). El Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural.
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Decreto de ley 893 de 2017 (2017, 28 de mayo). El Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural.
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Delgado, P. (2015). Incidencia de la pobreza en Colombia: un análisis para los municipios del andén pacífico. Cali: Universidad del Valle.

Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.). (2013). *Enfoques y metodologías en las Ciencias Sociales: Una perspectiva pluralista* (Vol. 343). Ediciones Akal.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Censo (2018); Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/presentacion-estimaciones-retroproyecciones-de-poblacion-1985-2017.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Censo (2018); Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/presentacion-estimaciones-retroproyecciones-de-poblacion-1985-2017.pdf>

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá, Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>

Escobar, A. (2004). Desplazamientos, desarrollo y modernidad en el Pacífico Colombiano. En E. Restrepo, & A. Rojas, *Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de la Colombia Negras*. (págs. 53-72). Cali: Editorial Universidad del Cauca. Flick, U. (2014). *La gestión de la calidad en investigación cualitativa* (Vol. 8). Ediciones Morata.

Franco González, H. (1994). Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: una aproximación teórica. *Revista Universidad EAFIT*, 30(96), 45-53. <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/16515>

Furtado, C. (1979). *Teoría y Política del desarrollo Económico*. . México: Siglo Veintiuno Editores.

Furtado, C. (1983). *Breve introducción al Desarrollo: Un enfoque interdisciplinario*. México: Fondo de Cultura Económica.

García-Giraldo, J. P. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454-481.

German, N., & Escorcía, M. (2013). *Desarrollo: Aporte y limite*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Giraldo, O. F., & Lozada, R. A. (2008). Programa de desarrollo alternativo en Colombia familias guardabosques: Visión desde el enfoque del desarrollo territorial rural. *Luna Azul*, (27), 60-74.

Gobernación de Nariño, (2020). *Plan de Desarrollo Departamental. Mi Nariño, en defensa de lo nuestro*. Pasto, Colombia. <https://sitio.narino.gov.co/plan-de-desarrollo/>

Gómez López, D., Salas de La Vega, A., & Suarez, C. (2007). *Itinerario y énfasis del ordenamiento territorial en Colombia: reflexiones al cumplir la Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997, una década de vigencia*. Universidad del Rosario.

Gómez, E. (2014). *Descolonizar el desarrollo desde la planeación participativa y la Interculturalidad en América Latina*. Buenos Aires: Espacio.

Guerrero, A. A. & Malagón, E. G. (2019). *Caracterización del desempeño institucional de los municipios de los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET*.

Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11371/2816>.

Gutiérrez Tamayo, A. L. & Sánchez Mazo, L. M. (2009). *Planeación para el Desarrollo del Territorio: Perspectiva Contemporánea*. Universidad De Antioquia. <https://propacifico.org/propacifico/wp-content/uploads/2018/01/Fact-S-RAP-PACIFICO-7dic2017.pdf>

Gutiérrez Tamayo, A. L. & Sánchez Mazo, L. M. (2009). *Planeación para el Desarrollo del Territorio: Perspectiva Contemporánea*. Universidad De Antioquia. <https://propacifico.org/propacifico/wp-content/uploads/2018/01/Fact-S-RAP-PACIFICO-7dic2017.pdf>

Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109.

Herrera, M. J. (2008). *Desarrollo endógeno y educación; Estrategias de transformación comunitaria*. Caracas: Panapo.

<https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wpcontent/uploads/2013/12/parqueSanquianga.pdf>

<https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wpcontent/uploads/2013/12/parqueSanquianga.pdf>

Institute, K. (Febrero de 2019). Kroc.nd.edu. Obtenido de Kroc.nd.edu: https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacion_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf

Jurisdicción Especial Para la Paz JEP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable Duradera* https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0

Jurisdicción Especial Para la Paz JEP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable Duradera* https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0

López, M. C. (2007). *Resignificar el Desarrollo*. Medellín: Universidad Nacional.

Mas, M. (2008). *Desarrollo Endógeno y Educación: Estrategias de transformación*

Comunitaria. Caracas: Panapo de Venezuela, CA

Máttar, J., & Perrotti, D. E. (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Cepal.

Medina, V.J, (2014). El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo en el siglo XXI. En: Máttar, J., & Perrotti, D. E. (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Cepal.

Misión de Observación Electoral MOE. (2018). Programas de Desarrollo Con Enfoque Territorial PDET: Primer Informe de Observación. ISBN 978 - 958 - 59994 - 4 – 2. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/07/PDET_Final_Web-3.pdf

Misión de Observación Electoral MOE. (2018). *Programas de Desarrollo Con Enfoque Territorial PDET: Primer Informe de Observación*. ISBN 978 - 958 - 59994 - 4 – 2. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/07/PDET_Final_Web-3.pdf

Montoya Navia, C. A. (2017). *Políticas públicas territoriales en Colombia: un análisis sobre desarrollo rural desde el enfoque territorial para la región pacífico, a partir del plan nacional de desarrollo 2014-2018* (Doctoral disertación, Universidad EAFIT).

Ocoró, N. (2006). "Al precio que sea necesario: Aproximación al Desarrollo como practica de la necropolítica en el Pacífico colombiano". Cali: Universidad del Valle.

Oslender, U. (2004). Geografías de terror y desplazamiento forzado en el Pacífico colombiano: Conceptualizando el problema y buscando respuestas. En R. Eduardo, & A. Rojas, Conflicto e (in)visibilidad Retos en los estudios de la gente negra en Colombia (págs. 35-52). Cali: Editorial Universidad del Cauca.

Pérez Santamaria, J. S., & Avendaño Arias, J. A. (2021). Claves desde lo rural sobre desarrollo territorial. Una mirada al municipio de Jesús María en Santander, Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 30(1), 66-85.

Pinto Molina, M. (1993). *Análisis documental: fundamentos y procedimientos*. Madrid: EUDEMA.

Plan de Manejo Ambiental Parques Nacionales Naturales, (2005); (PNN): Recuperado de:

Restrepo Velásquez, Juan C. (2004). El Desarrollo en Colombia: Historia de una hegemonía discursiva. *Revista Lasallista de Investigación*, junio, año/vol. 1, número 001 pp. 27-36. <https://www.redalyc.org/pdf/695/69511005.pdf>

Robert, B., & Taylor, S. J. (1987). *Introducción a los Métodos Cualitativos*. Buenos Aires: Paidós.

Rodríguez, G. Gil, J & García, E. (1996) *Metodología de la investigación cualitativa*. Granada. Edit. Aljibe.

Saavedra Guzmán, R et, al. (2001). *Planificación del desarrollo*. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá. Editora Géminis Ltda.

Sampieri, R., C. Fernández, and L. Baptista. "Definiciones de los enfoques cuantitativo y cualitativo, sus similitudes y diferencias." RH Sampieri, *Metodología de la Investigación* (2014). [Consultado 15 mayo 2022]. Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/58257558/Definiciones_de_los_enfoques_cuantitativo_y_cualitativo_sus_similitudes_y_diferencias-with-cover-pag

Terán, J.M. (2017). RAP Pacífico: Iniciativa De Planificación y Gestión Conjunta Del Pacífico Colombiano. Cali: Universidad Javeriana. https://www.icesi.edu.co/centrosacademicos/images/Centros/peap/publicaciones/Polcy_Paper_RAP-Pac%C3%ADfico_-PEAP_06.pdf

Terán, J.M. (2017). RAP Pacífico: *Iniciativa De Planificación y Gestión Conjunta Del Pacífico Colombiano*. Cali: Universidad Javeriana. https://www.icesi.edu.co/centrosacademicos/images/Centros/peap/publicaciones/Polcy_Paper_RAP-Pac%C3%ADfico_-PEAP_06.pdf

Uribe, S. (2006). La identidad cultural y el desarrollo territorial rural, una aproximación desde Colombia. *RIMISP Territorios con identidad cultural*, 25-30.