



SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA RESPONDE EN LA ZONA DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL DE LOS MONTES DE MARÍA



Colombia
Responde
Presidencia Consolidación para la prosperidad en los Montes de María

CARTAGENA DE INDIAS, BOLÍVAR - COLOMBIA
MARZO DE 2015





SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA RESPONDE EN LA ZONA DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL DE LOS MONTES DE MARÍA

Presentado Por:
FUNCICAR

CARTAGENA DE INDIAS, BOLÍVAR - COLOMBIA
MARZO DE 2015

ESTRATEGIA COLOMBIA RESPONDE

Alejandro Téllez Rojas
Director

FUNCICAR –FUNDACIÓN PRO-CARTAGENA–

Carolina Calderón Guillot
Coordinadora general del proyecto

Kenia Victoria Cogollo
Alfonso Henríquez Narváez
Comité Consultivo

Rosario Blanco Bello
Coordinadora Sistematización

David Covo Camacho
Coordinador de Comunicaciones

Augusto Rodríguez Maturana
Miguel Salgado Padilla
Coordinadores de Campo

Claudia Caicedo Apraez
Walter Mejía Rivera
Asistentes de sistematización

Dimayda Mattos Meza
Dina Paz Cabrera
Asistentes de campo y comunicaciones

Yannikelin Padilla Ojeda
Graciela Páez Rodríguez
Asistentes de investigación

Airinth Rodríguez Giraldo
Profesional desarrollo multimedia

Dimayda Mattos Meza
Dina Paz Cabrera
Fotografía

JACS3D.COM
Diagramación

“Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de FUNCICAR –Fundación ProCartagena - y no comprometen el pensamiento de la estrategia Colombia Responde, como tampoco a las demás entidades que apoyaron su elaboración”.

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	7
1. METODOLOGÍA	10
2. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA DE CONSOLIDACIÓN MONTES DE MARÍA	15
2.1 Localización y división sociopolítica de la región Montes de María.	16
2.2 Caracterización física.	17
2.3 Caracterización económica.	18
2.4 Caracterización demográfica.	20
2.5 El conflicto armado en los Montes de María.	24
2.6 Efectos socio-políticos del conflicto armado: Crisis de la gobernabilidad.	26
3. COLOMBIA RESPONDE: Una estrategia de apoyo para la consolidación de los Montes de María	29
3.1 Antecedentes	30
3.2 Objetivos e indicadores	32
3.3 Metodología	32
3.4 Coordinaciones de intervención	34
4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Primer paso para promover la confianza y afianzar la gobernabilidad democrática en los Montes de María.	36
4.1 Desconfianza en la institucionalidad y ruptura del entramado social	38
4.2 La transición de la desconfianza a la esperanza	39
4.3 Hacia la consolidación de una autonomía local	55
5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	61
5.1 Baja capacidad de gestión institucional	62
5.2 Reconstrucción de capacidades institucionales	63
5.3 Desarrollo de capacidades para un buen gobierno local.	64
6. ACIERTOS Y LECCIONES APRENDIDAS	68
7. DESAFÍOS Y RETOS	72
BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXOS	77

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Extensión Territorial-Municipios de consolidación Montes de María.....	16
Tabla 2. Caracterización de las actividades económicas territoriales de Montes de María	18
Tabla 3. Población zona de consolidación territorial Montes de María (DANE, Proyección 2014).....	20
Tabla 4. Población étnica en la zona de consolidación de los Montes de María	22
Tabla 5. NBI en Municipios de consolidación territorial de los Montes de María.....	23
Tabla 6. Cifras de desplazamiento y número de masacres en los municipios de consolidación	25
Tabla 7. Desempeño integral de los municipios de Consolidación de los Montes de María.....	27
Tabla 8. Desempeño fiscal de los municipios de consolidación de los Montes de María.....	28
Tabla 9. Coberturas geográficas de intervención de la estrategia Colombia Responde	40

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Etapas del proceso metodológico.....	14
Diagrama 2 Principales momentos de la metodología PACE.....	40
Diagrama 3. Grupos de interés que conforman el CDC.....	43
Diagrama 4. Necesidades y problemas identificados por los CDC, discriminados por temas.....	46

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 División sociopolítico de la Región Montes de María	17
--	----

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 1. Estructura de la población de la zona de consolidación territorial	21
---	----

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Diagnóstico de percepción de gobernabilidad en los Montes de María, realizado por Funcicar-Fundación pro Cartagena (2011)	77
Anexo 2. Proyectos generadores de confianza	82

ABREVIATURAS

CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
CCR	Centro de Coordinación Regional
CDC	Comité de Desarrollo Comunitario
CR MdM	Colombia Responde Montes de María
MdM	Montes de María
PACE	Participatory Action for Community Enhancement
PDC	Plan de Desarrollo Comunitario

PGC	Proyectos Generadores de Confianza
PIR	Proyectos de Impacto Rápido
PNCT	Plan Nacional de Consolidación Territorial
PNCRT	Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial
UAECT	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
USAID	United States Agency for International Development

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se realizó en el marco del Contrato N° GC-CR-FM-CPS-006-14 celebrado entre GLOBAL COMMUNITIES (CHF - International) y la FUNDACIÓN CÍVICO SOCIAL PRO-CARTAGENA - FUNCICAR, dentro de la estrategia COLOMBIA RESPONDE; esfuerzo que ha sido posible gracias al apoyo del pueblo americano a través de la AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL - USAID.

Igualmente se les agradece a todas las personas que intervinieron para que este trabajo fuera posible. Muy especialmente a:

- Los Comités de Desarrollo Comunitario de Montes de María:

Municipio de El Carmen de Bolívar

1. Camarón
2. Caracolí
3. El Hobo
4. Arenas del Sur
5. Mamón de María, Colinas de Venado
6. El Espiritano, La Emperatriz, El Danubio
7. Raizal, Bajo Grande, Caracolcito, Santa Lucía

Municipio de San Jacinto

8. San Cristóbal
9. El Paraíso
10. Arenas
11. Charquitas
12. Morena, Las Lajas
13. Arroyo de María, Bongal
14. Las Palmas, Bajo Grande
15. Patio Grande, La Puente

Municipio de Ovejas

16. Almagra
17. Pijiguay
18. Flor del Monte
19. Canutalito
20. Don Gabriel, Buenos Aires, El Páramo
21. Damasco, Las Babillas, El Charcón
22. El Floral, El Moral, La Meza
23. El Tesoro

Municipio de San Onofre

24. Libertad (Arroyo Seco y Sabaneticas)
25. Pelona y Sincelejito
26. Cacique
27. Palito (Urbano)
28. Berlín, Doña Ana, Palito Monte, El Chorro, Aguas Negras, Las Huertas, Zona y Comandancia.
29. Higuerón, Chichimán, Las Brisas, Vista Hermosa, Alto de Julio, Campo Bello.
30. Palo Alto, Finca Bolito
31. Cerro de las Casas, Buenaventura, Barranca, Pisisí, Palacio, Plan Parejo y El Bajito
32. Palmira, Boca de los Díaz, Polo Norte, Compañía, La Lucha, La Loma, Pava arriba, Guamahacha, Algarrobal, Pijinio - Los Negros y Arroyo Arena.
33. Buenos Aires, Caña Fria, Capote I y II, Costa Rica, Boca de María I y II, Pita Capacho, Boca de la Cruz
34. Rincón del Mar, Sabanas del Rincón
35. Aguacate, Don Juan

- Las Alcaldías de los municipios de El Carmen de Bolívar y San Jacinto del departamento de Bolívar.

- Las Alcaldías de los municipios de Ovejas y San Onofre del departamento de Sucre.

- La Gerencia Regional de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Regional Montes de María.

- Las entidades y organizaciones que durante los años de implementación se sumaron al proceso.

- Los miembros del equipo humano de la Estrategia Colombia Responde.

RESUMEN EJECUTIVO

La sistematización de la experiencia de la estrategia Colombia Responde se enfocó en dos de sus procesos estratégicos: participación ciudadana y fortalecimiento institucional, con el fin de aportar reflexiones sobre la práctica de su intervención en el territorio de consolidación en Montes de María, específicamente en los municipios de El Carmen de Bolívar y San Jacinto en el departamento de Bolívar, y en Ovejas y San Onofre en el departamento de Sucre. De esta manera, se reconstruyó el proceso vivido de CR MdM, involucrando las voces de los actores que hicieron parte de su trayectoria, como base para el análisis de los momentos, aciertos, lecciones aprendidas, desafíos y retos de la estrategia en la región.

Teniendo en cuenta que la región Montes de María fue una zona afectada por el conflicto armado, permeada por la cultura de la informalidad y el clientelismo, el objetivo de CR se enmarcó en apoyar la implementación de Política Nacional de Consolidación del Gobierno Nacional para establecer un estado sostenible de paz y seguridad en los Montes de María.

En el eje relacionado con participación ciudadana, CR implementó una metodología participativa denominada PACE, “Todos ponemos”, que parte del principio de corresponsabilidad y de la implicación de todos los actores que conforman el territorio, en la planificación del desarrollo local. Teniendo como base este enfoque participativo, se involucró a la comunidad en la formulación y gestión de iniciativas comunitarias de acuerdo a sus necesidades.

Mediante estas acciones, en este abordaje se evidenció el fortalecimiento de la organización comunitaria por medio de la conformación de los Comités de Desarrollo Comunitario -CDC- y la Red de CDC de los Montes de María, como una organización que en la actualidad continúa trabajando en la consolidación de la misma y en la viabilidad de la implementación de la “Propuesta Integral de Desarrollo Rural en un Territorio de Paz” que pone al descubierto las necesidades y prioridades de su región.

Asimismo, la sistematización da cuenta de la incidencia de aprendizaje de conocimientos técnicos y desarrollo de competencias sociales (liderazgo, capacidad de autogestión, habilidades comunicativas, construcción de saberes); el acercamiento entre la sociedad civil y la institucionalidad (inclusión de Planes de desarrollo comunitario en los Planes de desarrollo municipal); entre otros avances, que fortalecieron la capacidad de iniciativa y la confianza de las comunidades.

Frente al componente de fortalecimiento institucional, se identificaron dificultades en el ámbito legal y administrativo, de las administraciones locales, por lo tanto CR MdM implementó estrategias de acompañamiento, a través de capacitaciones y asistencia técnica sobre la formulación de planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, el diseño del modelo estándar de control interno, la organización de archivos y memoria histórica, resolución de conflictos entre otras acciones, que permitieron brindar herramientas para mejorar la gestión institucional local de los cuatro municipios.

Por medio del acompañamiento realizado por CR, se evidencian capacidades instaladas en las administraciones locales, que muestran resultados concretos en: La incidencia de las demandas ciudadanas y la agenda pública, la formulación de los planes de desarrollo municipal del período de gobierno 2012 – 2015 los cuales se diseñaron de forma concertada con la participación de diferentes grupos poblaciones y sectores de la comunidad, se mejoró el proceso de organización de los archivos y la adecuación física del espacio previsto para su almacenamiento, consolidación de los espacios participativos como la rendición de cuentas y procesos de veeduría como un mecanismo para el control de la gestión pública.

De esta manera, se resalta la importancia de generar estrategias de sostenibilidad frente a los procesos adelantados, en los que se afianzó la cohesión comunitaria e intercomunitaria que fortalecieron el tejido social, teniendo en cuenta para ello la importancia de contar con políticas gubernamentales que garanticen los espacios de participación e incidencia de la comunidad en los procesos de transformación territorial permitiendo la comunicación entre la zona urbana y rural, y entre el sector público y sociedad civil.

Del mismo modo, entendiendo que la calidad institucional está altamente relacionada con la calidad de la interacción entre los diversos órganos de gobierno y los múltiples agentes de la sociedad, será un desafío permanente la coordinación de agendas y engranaje desde el sector público, privado y la sociedad civil, así como el proceso de adecuación de las leyes e instituciones nacionales con las lógicas políticas locales. La Gobernabilidad es un reto a enfrentar en el postconflicto.

INTRODUCCIÓN

La estrategia Colombia Responde de los Montes de María¹ es un programa del Gobierno Nacional que cuenta con el apoyo de la cooperación internacional, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la implementación de la PNCRT –Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial– en siete (7) de las nueve (9) regiones en consolidación², afectadas por el conflicto armado, los cultivos ilícitos y la débil representación institucional; con el propósito de articular esfuerzos estatales que contribuyeran a la seguridad y la paz. Para ello, desde junio de 2010, CR MdM comenzó a desarrollar acciones de asistencia y acompañamiento para mejorar la gobernabilidad e incrementar las oportunidades de empleo en las zonas rurales de los municipios de consolidación de los Montes de María³ -San Onofre y Ovejas, en el departamento de Sucre, y El Carmen de Bolívar y San Jacinto en el departamento de Bolívar-.

En aras de fortalecer la presencia del Estado y recuperar la confianza de la comunidad hacia la institucionalidad, CR MdM implementó una metodología de enfoque participativo denominada PACE -Participatory Action for Community Enhancement- que se caracteriza por concebir la participación comunitaria como un elemento primordial en la planificación y gestión del

desarrollo territorial sostenible. De esta forma se buscó promover la incidencia de las demandas comunitarias en la agenda pública de los gobiernos municipales. Es así como CR MdM contribuyó, a partir de su intervención, a sentar las bases que favorecieran principalmente los procesos de retorno y reparación integral a la población víctima del conflicto.

Como respuesta al compromiso adquirido por CR MdM en la implementación de acciones sostenibles para la construcción de un territorio de consolidación, resultó necesaria la sistematización de su experiencia -enmarcada en los componentes fortalecimiento institucional y participación ciudadana entre 2010 y el 2014- como una estrategia de salida que permita compartir reflexiones sobre el ejercicio de su práctica con la región y el país, que pueda servir de insumo para otras entidades estatales que tienen incidencia en el territorio y que, en coordinación con el sector privado, social, empresarial y organismos de cooperación, continúen promoviendo el desarrollo económico, social e institucional en los Montes de María, desde de la participación ciudadana. Más aun cuando la región es un escenario clave para la implementación de futuras acciones enmarcadas en el postconflicto.



¹ De aquí en adelante se utilizará la sigla CR MdM para hacer referencia a la estrategia Colombia Responde de los Montes de María.

² Las regiones de consolidación son Montes de María, Nudo del Paramillo, Cordillera Central, Cauca, Tumaco, Macarena Río Caguán, Putumayo, Arauca y Catatumbo.

³ De aquí en adelante se utilizará la sigla MdM para hacer referencia a los Montes de María.

INTRODUCCIÓN



El documento presentado a continuación compila la sistematización de la experiencia de CR, sobre dos principales procesos estratégicos: Participación ciudadana y Fortalecimiento institucional y con ello, el reflejo de los logros, aciertos, desaciertos, aprendizajes y retos que pueden constituirse en referente para futuras intervenciones en MdM, luego del acompañamiento de este programa para la construcción de territorios de paz.

Para una mayor comprensión del mismo, el documento está dividido en 7 capítulos: El primer capítulo muestra la metodología utilizada para el desarrollo de la sistematización. El segundo, presenta una caracterización de la zona de consolidación Montes de María, con el propósito de conocer los

componentes físicos, económicos, demográficos e institucionales que dinamizan la realidad de los municipios que integran dicha zona. El tercero describe las orientaciones filosóficas y metodológicas que soportan la intervención de la estrategia CR MdM en el territorio. El cuarto y quinto capítulo contiene una descripción de los procesos implementados respecto a los ejes Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional, desde la voz de los actores clave. El sexto es referido a los aciertos y las lecciones aprendidas que sirvan de insumo a otras organizaciones con incidencia en el territorio de consolidación. Y séptimo presenta los desafíos y retos resultantes de los hallazgos de la sistematización.



LOMA DEL PIJIGÜAY,
OVEJAS, SUCRE

The background of the slide is a landscape photograph showing rolling green hills and mountains under a cloudy sky. A large, semi-transparent blue rectangular box is overlaid on the middle of the image, containing the title text.

1. METODOLOGÍA

1. METODOLOGÍA

12

Se entiende por sistematización “la interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explica la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué los han hecho de ese modo” (Jara Holliday, 2010). En este sentido, la sistematización devela aprendizajes útiles para el futuro con relación a la práctica y los desafíos vigentes, lo que va más allá de una narración y descripción de lo sucedido a partir de la reconstrucción y ordenamiento de la información.

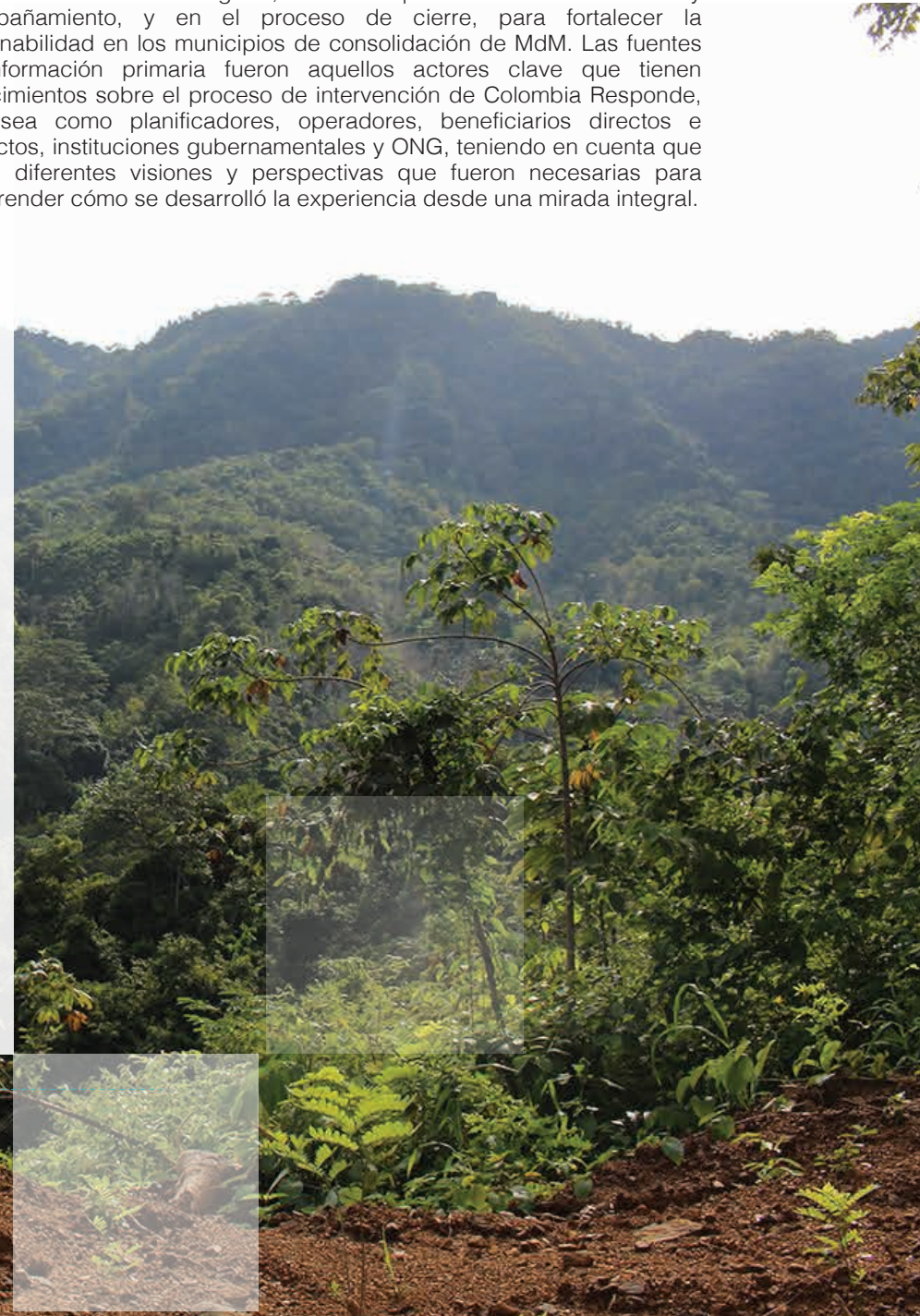
La presente sistematización se sustentó en el enfoque cualitativo, desde el paradigma crítico social, teniendo en cuenta que, de acuerdo con Carvajal (2010), se buscó develar los saberes experienciales y teóricos desde las prácticas, para lograr visiones integrales y potencialmente transformadoras. Se concibieron las realidades subjetivas como objeto de conocimiento, visibilizando y comprendiendo las lógicas singulares construidas por los actores en su cotidianidad de forma inductiva, es decir, sin hipótesis previamente formuladas que expliquen el por qué de los hechos sociales.

La pertinencia de esta metodología para el desarrollo de esta sistematización obedeció a la relevancia de privilegiar las voces de los actores que participaron activamente en el proceso, quienes, desde sus vivencias particulares, estuvieron en capacidad de expresar las lecciones aprendidas de la experiencia de Colombia Responde, útiles para futuras intervenciones de otras entidades; además, esta metodología se corresponde con el enfoque participativo de la estrategia para establecer un Estado de paz y seguridad desde lo local a lo global que, a su vez, se convierte en oportunidad para valorar y visibilizar ese esfuerzo.

El abordaje de este documento se enfoca en dos de los procesos estratégicos de la experiencia de CR, referentes a los ejes:

- Participación ciudadana: asociado a la construcción de capacidades cívicas y organizacionales que fortalezcan el derecho de las comunidades a participar en la planificación del desarrollo territorial.
- Fortalecimiento institucional: relacionado con la asistencia técnica y la formación a gobiernos locales que fortalezcan la capacidad de respuesta de la institucionalidad frente a las necesidades de la comunidad.

Las técnicas cualitativas de recolección de datos utilizadas fueron la entrevista semi-estructurada, a profundidad y el grupo focal, las cuales fueron idóneas para recopilar los relatos sobre cómo fue la experiencia de los participantes en cada momento de la intervención de Colombia Responde -antes de su llegada, durante el proceso de fortalecimiento y acompañamiento, y en el proceso de cierre, para fortalecer la gobernabilidad en los municipios de consolidación de MdM. Las fuentes de información primaria fueron aquellos actores clave que tienen conocimientos sobre el proceso de intervención de Colombia Responde, bien sea como planificadores, operadores, beneficiarios directos e indirectos, instituciones gubernamentales y ONG, teniendo en cuenta que tienen diferentes visiones y perspectivas que fueron necesarias para comprender cómo se desarrolló la experiencia desde una mirada integral.



Para el desarrollo de la sistematización se siguieron un conjunto de etapas y momentos (Ver Diagrama 1) que fueron abordadas de dos formas paralelas: por un lado, con una estructura general de tipo lineal, que delimitaba el curso de los eventos críticos para la producción de los resultados de sistematización, a saber, la etapa preliminar de diseño, planificación y análisis documental, el trabajo de campo para la recolección de información primaria, codificación y categorización de relatos, y la construcción de los avances del documento de sistematización. Y por el otro, con subprocesos de tipo cíclico durante toda la ejecución de la sistematización, donde la retroalimentación y el trabajo adaptativo propio del enfoque cualitativo permitió la realización de ajustes y la simultaneidad de dinámicas. En efecto estos subprocesos cíclicos fueron evidentes por ejemplo en la consulta permanente de la información secundaria, tanto para el diseño de instrumentos como para el posterior análisis de la información recolectada en campo; también, conforme se recolectaron los datos se realizó el proceso de categorización de los relatos a fin de ir construyendo el informe de sistematización; y, para comunicar los hallazgos se diseñó la estructura del multimedia que se fue adaptando de acuerdo con la información textual del documento de sistematización.

El proceso de sistematización de la intervención de CR en MdM estuvo dividido en tres (3) etapas metodológicas que se describen a continuación:

Etapas 1. Preliminares

Se diseñaron instrumentos para organizar los documentos primarios suministrados por Colombia Responde, necesarios para la realización de un primer análisis documental sobre el contexto territorial de la zona de consolidación, los propósitos y metodología del programa. Asimismo, se hizo revisión de documentos primarios como investigaciones, artículos de prensa, estudios estadísticos, soportes jurídicos, informes académicos e institucionales, entre otros, materiales necesarios para el análisis documental. Adicionalmente, esta revisión documental sirvió de insumo para la definición de las categorías de análisis, los instrumentos de recolección de datos cualitativos-entrevistas y grupos focales- y los criterios de selección de actores clave a través de una muestra no probabilística.

Etapas 2. Trabajo de campo

Se distinguieron dos (2) momentos: En el primer momento, denominado “Recuperación del proceso vivido”, se procedió a reconstruir la historia de la experiencia, a partir de la información recuperada, luego de la aplicación de los instrumentos diseñados

para este fin, de los actores clave del proceso -Equipo Colombia Responde, CDC-Comité de Desarrollo Comunitario-, funcionarios y ex-funcionarios públicos, operadores, otras instituciones y organizaciones comunitarias con incidencia en el territorio y comunidad no vinculada a los CDC-, en los 4 municipios de consolidación, previa realización de una prueba piloto que permitiera ajustar las herramientas. El número de entrevistas aplicadas varió en función de la saturación de categorías de estudio, aumentando para este caso la cifra de personas que se habían previsto para las entrevistas.

Durante el trabajo de campo, también se capturó material audiovisual como insumo para la realización del multimedia interactivo, un sistema que utiliza múltiples medios de expresión digitales para comunicar y visibilizar la incidencia de CR MdM.

En ese primer momento, también se ordenó y se clasificó la información, de acuerdo, al sistema de códigos ó categorías que sustentan el trabajo interpretativo con los datos - a través del programa Atlas ti, que es una herramienta que facilita la organización de datos cualitativos para su posterior análisis e interpretación, teniendo en cuenta que permitió la codificación de los fragmentos de citas textuales de acuerdo a las categorías de análisis de la investigación.

En el segundo momento denominado “Análisis, síntesis e interpretación crítica del proceso”, a partir de la información recolectada, se interpretó de forma crítica el proceso vivido, identificando para ello patrones recurrentes de todas las entrevistas realizadas a los actores claves y tomando de éstas, citas textuales desde diferentes perspectivas como sustento para el análisis de la experiencia de la estrategia en Montes de María.

Etapas 3. Construcción de documento de sistematización

Consistió en la construcción de un documento escrito y una producción multimedia que muestra los hallazgos relevantes del proceso de intervención de CR. De esta forma se presenta una interpretación crítica de la experiencia de la estrategia, tomando como referencia la descripción de los procesos implementados respecto a los ejes Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional, desde la voz de los actores clave, los aciertos, las lecciones aprendidas y retos que sirvan de insumo para otras organizaciones e instituciones que desarrollen programas con enfoque participativo en contextos similares a los Montes de María.

4 Para efectos de develar las lógicas de los actores sobre el proceso vivido, se seleccionaron relatos recurrentes –indistintamente del municipio de origen– que dieran cuenta del proceso vivido durante la intervención de CR MdM. A excepción de aquellos casos en que de forma explícita se menciona el municipio donde se desarrollaron eventos particulares.

Sistematización de la Estrategia Colombia Responde



Fuente: Elaborado por Funcicar, a partir de Oscar Jara (2010).



2. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA DE CONSOLIDACIÓN MONTES DE MARÍA

OVEJAS, SUCRE

2. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA DE CONSOLIDACIÓN MONTES DE MARÍA

16

El siguiente capítulo presenta una caracterización general del territorio de consolidación, en sus ámbitos físicos, sociales, económicos y políticos, información que se constituyó en un insumo para el análisis crítico del proceso de intervención de CR, en tanto presenta la dinámica del territorio. Para ello se tomó como referencia información cualitativa y cuantitativa encontrada en fuentes oficiales y en fuentes secundarias como informes de investigaciones realizadas por universidades, centros de investigación y organizaciones que intervienen la zona.

2.1 Localización y división sociopolítica de la región Montes de María.

Montes de María es una subregión geográfica ubicada entre los departamentos de Bolívar y Sucre en la región Caribe colombiana, con una extensión de 6.466 km². La subregión está integrada por 15 municipios⁵, ocho del departamento de Sucre (Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Los Palmitos, San Onofre, San Antonio de Palmito, Tolviejo) y siete del departamento de Bolívar (El Carmen de Bolívar, María la Baja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Córdoba, El Guamo y Zambrano) (Ver Mapa 1). En cuanto a la extensión territorial de los cuatro municipios de consolidación de Montes de María, ésta se concentra en el área rural, zona en que históricamente se ha evidenciado la débil presencia del Estado en la garantía y protección de los derechos de la población.

Tabla 1.
Extensión Territorial-Municipios de consolidación Montes de María

Municipios	Ext. Territorial	Área rural
El Carmen de Bolívar	954 Km ²	99%
San Jacinto	462 Km ²	80%
San Onofre	1.102 Km ²	86%
Ovejas	444,7 km ²	–

CALLE DE FLOR DEL MONTE - OVEJAS, SUCRE

⁵ En algunos documentos se considera que la subregión de Montes de María está conformada por 16 municipios, dado que en enero de 2012 se vincula Corozal a la región de Montes de María por un acuerdo convenido entre los gobernadores y alcaldes de Bolívar y Sucre en ese período de gobierno. (Henríquez, 2014).

2.2 Caracterización física.

En este componente se describen las características físicas del territorio tales como la geomorfología, la hidrografía y el clima, con el propósito de destacar la riqueza de recursos que dispone. MdM cuenta con una gran diversidad geomorfológica representada por zonas montañosas de altas pendientes y zonas planas. Las primeras, corresponden al cinturón del sistema montañoso de San Jacinto que se distingue por terrenos muy plegados y fallados con elevaciones superiores a los 650 metros; por su parte, las zonas planas, corresponden a las planicies aluviales asociadas con el canal del Dique y el río Magdalena (Maza & Pájaro, 2007). Los municipios de la zona de Consolidación que están influenciados por la serranía de San Jacinto son: San Jacinto, El Carmen de Bolívar y Ovejas, sobresaliendo las elevaciones Cerro de Maco, La Pita y La Cansona.

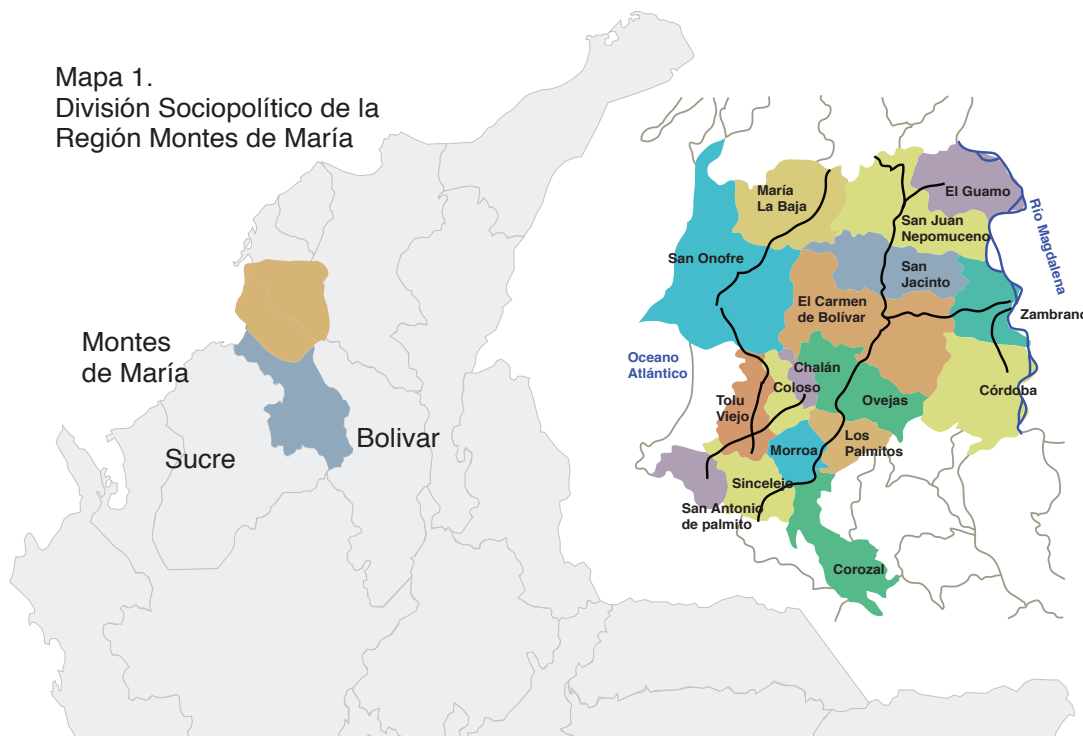
La topografía montañosa y ondulada de esta zona ha originado una serie de micro-cuencas entre el río Magdalena y San Jorge. Entre las cuencas más importantes se destacan los arroyos Mancomojón y Pechilín, en Ovejas; Alférez, Macayepo y Sin Cabeza, en El Carmen de Bolívar; Loro, Matuya, Las Palmas, el Rastro y La flecha en San Jacinto. Asimismo se localiza la presa Playón en el occidente de San Jacinto (Corporación

PBA, sf). En el caso de San Onofre, sobresale el caño Correa el cual es una de las desembocaduras del canal del Dique hacia mar abierto en Cartagena de Indias. No obstante, estos arroyos permanecen secos durante casi todo el año y sólo corre agua durante la época húmeda, generando inundaciones en zonas urbanas, tal como sucede con los arroyos Alférez y San Jacinto a su paso por la cabecera municipal de El Carmen de Bolívar y San Jacinto, respectivamente (Maza & Pájaro, 2007).

Por su ubicación geoestratégica MdM fue enclave para el asentamiento de grupos al margen de la ley, ya que su geografía facilitó el desarrollo de las actividades ilícitas al ser un corredor que tiene comunicación con los departamentos de Córdoba, Bolívar, Antioquia y salida al mar Caribe, permitiendo la distribución de drogas y micro-tráfico.

Aunque los municipios de consolidación cuentan con recursos hídricos, el aprovechamiento de los mismos es desigual. El suministro de agua potable para el consumo humano hacia las zonas rurales es precario y se presenta el acaparamiento por parte de hacendados para el desarrollo de las actividades pecuarias –ganadería extensiva– que limita el uso en actividades agrícolas.

Mapa 1.
División Sociopolítico de la
Región Montes de María



Las características geomorfológicas e hidrográficas de los MdM son algunos de los elementos que definen su clima seco tropical, el cual presenta una temperatura media anual de 27°C. Asimismo, se identifican dos períodos climáticos principales llamados, época seca -verano- y época húmeda-invierno-, constituido por un período seco muy intenso entre diciembre y abril y uno menos seco entre julio y agosto; a su vez, el máximo de lluvias se alcanza entre octubre y noviembre (Banco de Occidente, 1999). Sin embargo, en los últimos años, el clima en los MdM, al igual que otras regiones del mundo, se ha visto afectado por el cambio climático, que ha provocado consecuencias negativas en la actividad agropecuaria y en las condiciones de habitabilidad humana, a causa de los extensos periodos de gran sequía -fenómeno del niño- o de permanentes lluvias -fenómeno de la niña-, que desencadenan inundaciones y deslizamientos.

2.3 Caracterización económica.

La economía en MdM ha girado principalmente alrededor de la actividad agropecuaria. En la agricultura sobresalen los cultivos de aguacate, yuca, ñame, maíz, tabaco, frutales y ajonjolí, aunque recientemente se han incorporado los llamados productos agroindustriales, como son la palma de aceite y los maderables. Para el caso de la ganadería, ésta es de carácter extensivo. También se desarrolla la actividad pesquera y la acuicultura, por su cercanía a cuerpos de agua; las artesanías, que se destacan como productos autóctonos; y el ecoturismo, gracias a las áreas protegidas que se encuentran en la región, como el caso de los Santuarios de Fauna y Flora El Corchal y los Colorados (Corporación PBA, sf).

Tabla 2.
Caracterización de las actividades económicas territoriales de Montes de María

Sector Primario	Producción Agrícola	Alto porcentaje de área agrícola sembrada por municipio
		Producción total de los 39 principales productos nacionales
	Producción Agrícola Tradicional	Producción y rendimiento de Aguacate
		Producción y rendimiento de Palma
		Producción y rendimiento de Tabaco
	Producción y rendimiento de Cacao	
Producción Agrícola Agroindustriales y Promisorios	Producción y rendimiento de Maíz	
	Producción y rendimiento de Arroz	
	Producción y rendimiento de Yuca	
Producción Ganadera	Inventario Ganadero	
Producción Minera	Infraestructura Petrolera y aprovechamiento minero	
Sector Secundario	Producción Industrial	Unidades Económicas Microindustriales
		Pequeña, mediana y gran industria
Sector Terciario	Producción Comercial y de Servicios	Unidades Económicas Comerciales
		Unidades Económicas de Servicios

Fuente: Elaboración propia a partir de información de INCODER (2010)



La vocación agropecuaria se ha visto amenazada por diversos factores tales como el casi nulo funcionamiento de los distritos de riego existentes en los municipios de San Jacinto y El Carmen de Bolívar para la producción agrícola, aun cuando cuentan con fuentes hídricas e infraestructura que pueden ser aprovechadas para atender esta necesidad (Maza, 2012), el alto costo de los insumos, la utilización de tecnología de producción artesanal, la resistencia para emplear nuevos conocimientos para trabajar la tierra, y la débil utilización de mecanismos para el manejo sanitario y fitosanitario del ganado y los cultivos.

Lo anterior, sumado al aumento de hectáreas de tierra para el uso agroindustrial, desplazando los cultivos tradicionales, y las pocas garantías que tienen los pequeños productores que han retornado al territorio para reiniciar sus labores, puesto que muchas de sus tierras no están aptas para la siembra dado que quedaron abandonadas a causa del conflicto armado.

Es pertinente destacar que en la región se cuenta con activos tangibles importantes, adquiridos mediante recursos de cooperación internacional y nacional que han permitido la implementación de apuestas económicas tales como el modelo de Finca Montemariana, encadenamientos productivos y proyectos productivos en la zona de consolidación (Henríquez, 2014). Adicionalmente, se han desarrollado programas que ofrece el sector público para fortalecer la vocación agropecuaria del municipio, entre los que sobresalen: Alianzas productivas, Pacto agrario, Mujer rural, Jóvenes rurales y Oportunidades rurales, entre otros.

Finalmente se puede afirmar que existe un bajo desarrollo del aparato productivo de la región, pese a las posibilidades que ofrece el sector público y de cooperación internacional, para el desarrollo socioeconómico de los municipios a través del fortalecimiento de la actividad agropecuaria.

2.4 Caracterización demográfica.

La población de la zona de consolidación es de aproximadamente 166.742 habitantes. De ella, el 66,9% se concentra en las cabeceras municipales (Ver Tabla 3).

Tabla 3.
Población zona de consolidación territorial
Montes de María (DANE, Proyección 2014)

Municipios	Pob. Total	Cabecera	Rural	Nº Correg.	Nº Veredas	Nº Caseríos
El Carmen de Bolívar	74.297	58.579	15.718	19	117	-
San Jacinto	21.519	20.660	859	7	12	-
San Onofre	49.784	23.224	26.560	23	15	22
Ovejas	21.142	11.903	9.239	11	10	-
Total	166.742	114.366	52.376	60	154	22

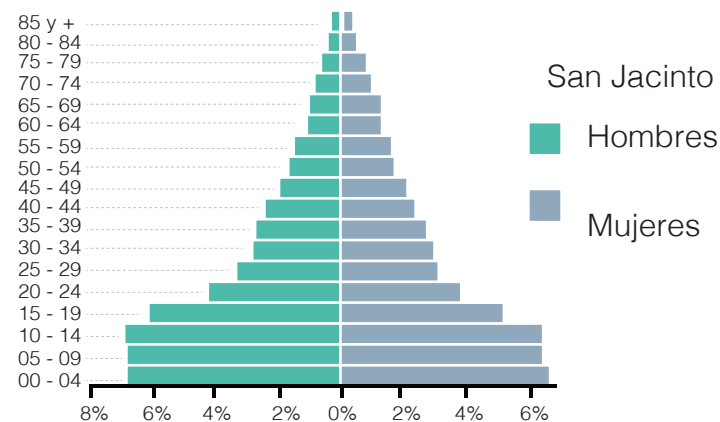
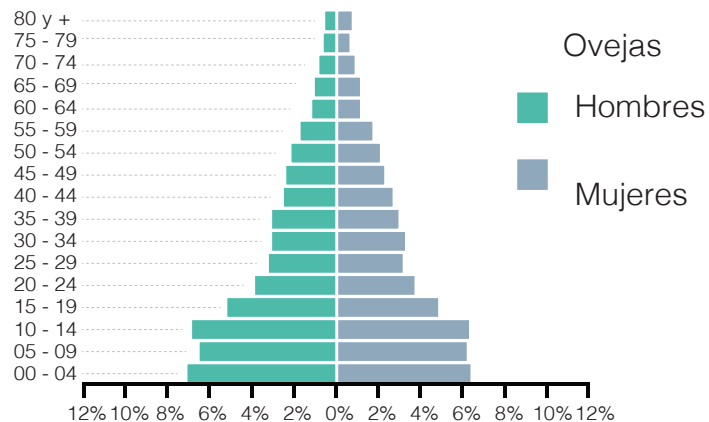
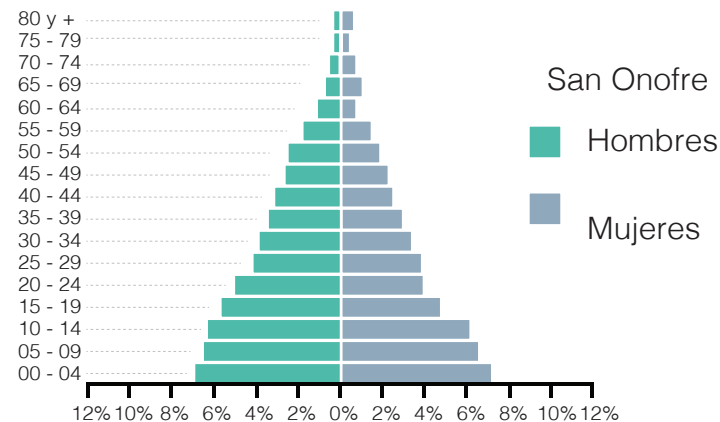
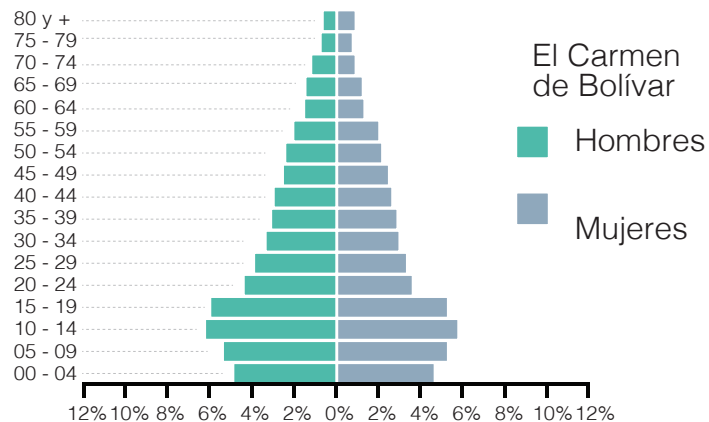
Fuente: DANE, Censo 2005

En cuanto a la estructura de la pirámide poblacional -según Censo DANE para el año 2005-, en los MdM se registran tres (3) niveles con un común denominador en todos ellos, se evidencia una mayor concentración de la población en los rangos de edades que oscilan los 0-15, 19 y 24 años, como se observa en el Gráfico 1; estratificación etaria que pone al descubierto que son municipios con población alta de niñez y juventud.



DON GABRIEL - OVEJAS, SUCRE

Gráfico 1.
Estructura de la población de la zona
de consolidación territorial



Fuente: DANE, Censo 2005

Por otra parte, Henríquez (2014) manifiesta que, según datos reportados en los planes de desarrollo municipal se ha identificado que los MdM es una zona multicultural, teniendo en cuenta que hay presencia de los grupos étnico-racial indígena y afrodescendiente, como se enuncia a continuación:

Tabla 4.
Población étnica en la zona de consolidación de los Montes de María

N°	Municipios	Total población	Pob. Afro.	Pob. Indígena	Total	Cabildos Indígenas	Consejos Comunitarios
1	San Onofre	48.961	45.921	1.081	47.002	8	11
2	Ovejas	21.303	0	5.745	5.745	9	-
3	San Jacinto	21.469	1.621	0	1.621	-	2
4	El Carmen	72.650	560	127	687	2	2

Fuente: (Henríquez, 2014)



GRUPO DE NIÑOS GAITEROS EN SAN JACINTO BOLIVAR

En cuanto al nivel de pobreza del territorio se puede afirmar que, los 4 municipios de estudio presentan un alto grado de Necesidades Básicas Insatisfechas⁶ –NBI–, hecho contradictorio ante la biodiversidad y la riqueza de los suelos con que cuentan el territorio, lo que muestra el rezago de la subregión con relación a su desarrollo económico, social y político (Gamarra, 2013). La zona urbana -cabecera municipal- de los municipios de Bolívar arroja niveles relativamente más altos de NBI que en la zona rural, a diferencia de lo que ocurre en los municipios de Sucre. Lo anterior puede obedecer a que gran parte de la población que residía en la zona rural de El Carmen de Bolívar y San Jacinto se desplazó hacia la zona urbana, donde viven actualmente, contribuyendo a incrementar los niveles de pobreza y desigualdad en esta zona (Ver Tabla 5).

Tabla 5.
NBI en Municipios de consolidación territorial de los Montes de María.

Zona de consolidación Mdm	Cabecera Rural	Total	
El Carmen de Bolívar	96,19	85,22	93,45
San Jacinto	95,35	84,55	94,38
Ovejas	50,83	60,94	55,50
San Onofre	62,13	66,88	65,10



ALMAGRA - OVEJAS, SUCRE

⁶ El índice NBI es una metodología incorporada por la CEPAL que permite identificar el grado de satisfacción de las necesidades básicas en los hogares. Fuente: Censo DANE, 2005, proyección con corte a 31 de Diciembre de 2011.

2.5 El conflicto armado en los Montes de María.

La aparición del conflicto armado en los MdM obedece a diferentes factores que propiciaron su surgimiento y recrudecimiento. De acuerdo con Daniels & Munera (2011), se destacan los siguientes aspectos:

- La presencia de batallas y enfrentamientos en los MdM durante la guerra de los mil días y la violencia partidista -que enfrentaba a los partidos tradicionales- de los años 50, período que se extendió hasta mediados de los 60, cuando se inicia el surgimiento de los grupos guerrilleros con motivaciones políticas e ideológicas, que plantea una intensa guerra revolucionaria en contra del Estado.
- La creación de organizaciones en defensa del derecho a la tierra en los municipios de San Onofre, Colosó y Ovejas tales como las Ligas campesinas, que se extendieron hacia otros municipios como El Carmen de Bolívar. Lo que demuestra, que el conflicto por el acceso a la tierra, ha sido una constante.
- La presencia de un gamonalismo rural como modelo de la gestión municipal, en detrimento del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.
- La presencia de un Estado fragmentado que reflejaba una débil institucionalidad y la desarticulación entre las demandas ciudadanas y la agenda pública, pues esta última responde a intereses particulares.

La concentración de la tierra, el modelo de desarrollo económico, la falta de gobernabilidad y la débil presencia del Estado en la región, sentaron las bases para que a mediados de la década de los 80, las FARC -Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -y el ELN- Ejército de Liberación Nacional- decidieran expandirse a lo largo del territorio del país (Daniels & Munera, 2011). Es así como aparecen los frentes 37 y 35 de las FARC, y el Bloque Jaime Bateman Cayón del ELN, en los MdM.

A finales de la década de los 80, se involucran dos nuevos factores generadores de violencia. Por una parte, los autodenominados grupos paramilitares, que aparecen como reacciones organizadas en contra de la lucha guerrillera y el control del narcotráfico. El crecimiento del paramilitarismo en la región fue vertiginoso, pues encontró una fuente de financiación para el fortalecimiento de su estructura militar en el narcotráfico. El dominio territorial ejercido por estos grupos en una zona tan estratégica como la del Golfo de Morrosquillo, fue definitivo para que incrementaran su poder (Carcamo Álvarez, 1996). No menos importante para lograr el dominio territorial, en lo militar y en lo político, fueron algunas alianzas realizadas con grupos de poder de la región: como miembros de la clase política, propietarios de la tierra y con algunos agentes de la fuerza pública.

Este espiral de violencia, impulsado por el paramilitarismo, especialmente a manos del bloque Héroes de Los Montes de María, asociado al bloque norte de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá -ACCU- se recrudece, como lo acreditan muchas investigaciones, entre los años de 1997 y 2003 (Carcamo Álvarez, 1996).

Como última expresión del fenómeno paramilitar se encuentra la cooptación del Estado. En la subregión de MdM fue evidente la influencia que ejercieron en las elecciones, no siendo pocos los funcionarios públicos que contaron con su anuencia y contribución económica para llegar al poder.

La confluencia de estas acciones dio como resultado una tecnificación de las prácticas de captura institucional, que redundó en la desviación de recursos para el mantenimiento de grupos de autodefensa, la intimidación electoral, (...) y la utilización del erario para financiar intereses particulares (Maylor, 2010, pág. 103).

La confrontación entre los diferentes grupos armados trajo consigo numerosas cifras de descenso de la producción agropecuaria, abandono de tierras, homicidios, secuestros, masacres, entre otros crímenes que iban en contravía del desarrollo y bienestar en la región.

Del mismo modo, por medio de la intimidación a través de estrategias bélicas, la participación comunitaria, representativa de la región montemariana, fue debilitada a través de amenazas y muertes selectivas dirigidas a la población civil con el fin de que los grupos ilegales pudieran controlar el poder local. Esto conllevó a que miles de personas fueran víctimas de desplazamiento forzado (Tabla 6).



LOMA DEL PIJIGÜAY - OVEJAS, SUCRE

Tabla 6.
Cifras de desplazamiento y número de
masacres en los municipios de consolidación

Cifras de desplazamiento municipios
de consolidación (1985 - 2014)*

Municipios	Personas Expulsadas	Personas Declaradas	Nº de Masacres (1996 - 2012)**
El Carmen de Bolívar	115.013	56.567	13
San Jacinto	30.637	15.482	7
San Onofre	41.760	25.448	5
Ovejas	39.748	17.082	7
Total	227.158	114.579	32

Fuente: * RNI Red nacional de información. Fecha de corte: 01 noviembre de 2014.

Frente a este contexto, surgieron decisiones políticas de orden Nacional que tenían como fines recuperar las zonas con presencia de grupos al margen de la ley y contrarrestar los efectos causados por el conflicto. Entre estas disposiciones, se encuentran los Planes de Desarrollo Nacional “Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006” y “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, 2006-2010”, que enmarcan la Política de Defensa y Seguridad Democrática, que aumentaron la capacidad de la defensa nacional, para fortalecer los órganos de seguridad frente a la amenaza de los grupos insurgentes.

Estos lineamientos fueron la base para el surgimiento del Plan Nacional de Consolidación que posteriormente se convierte en la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial-PNCRT- por direccionamiento del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014”, buscando articular los esfuerzos nacionales y de cooperación internacional para fortalecer los mecanismos institucionales de gerencia y coordinación civil en los territorios de consolidación.

Las anteriores apuestas nacionales generaron avances positivos en las zonas que fueron más afectadas por el conflicto armado. Muestra de esto, se da al comparar la realidad que vivió la subregión MdM, con la situación actual que, de acuerdo con Henríquez (2014), que evidencia un aumento en los niveles de seguridad y una disminución en los índices de violencia, perfilándose las condiciones para enfrentar los problemas estructurales y construir un territorio de paz y seguridad, con la intervención del Estado, la sociedad civil, la cooperación internacional y el sector privado.

Siguiendo a Henríquez (2014), se puede hablar de una etapa en transición al postconflicto armado, en la que se están haciendo importantes esfuerzos para favorecer procesos de retorno de la población víctima del conflicto, la restitución de las tierras y la reparación de las víctimas. No obstante, aunque en la actualidad se presentan esos logros significativos, aún hay debilidades en el acceso a garantías para el restablecimiento de los derechos vulnerados a la población víctima del conflicto, y la constante concentración de tierras para la producción de monocultivos de palma de aceite, teca, eucalipto, desplazando las prácticas ancestrales y arriesgando la seguridad alimentaria, ambos hechos que podrían ser generadores de nuevos conflictos en los MdM.



PAISAJE MONTE MARIANO CAMARÓN – EL CARMEN DE BOLÍVAR, BOLÍVAR

** Elaboración propia a partir de información del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República. 2012.

2.6 Efectos socio-políticos del conflicto armado: Crisis de la gobernabilidad.

En este apartado se describen los efectos sociales y políticos del conflicto armado sobre los cuales CR MdM concentró directamente su intervención, para mejorar el estado de gobernabilidad en el territorio, y que, a su vez, fueron delimitados como los ejes centrales de la presente sistematización: (la capacidad institucional del gobierno local y la participación ciudadana en las comunidades).

La gobernabilidad es entendida como la responsabilidad compartida entre Estado y sociedad, donde la capacidad de respuesta de la institucionalidad estatal debe ser eficiente frente a una colectividad que, por su parte, demuestre y haga visible las demandas ciudadanas estructuradas a partir de procesos participativos que permitan visibilizar sus necesidades insatisfechas; aludiendo, por tanto, a una relación que reduzca la desconfianza por parte de la comunidad y proporcione, a su vez, legitimidad a las acciones del gobierno.

Las dinámicas institucionales en el territorio, no se desarrollaron en un ambiente efectivo, principalmente, por la vivencia de un conflicto armado que permeó instancias políticas, sociales y económicas de la subregión, la carencia de respuestas efectivas a las necesidades básicas insatisfechas, la falta de toma de decisiones públicas incluyentes, entre otros, factores que conllevaron a un bajo desempeño de gobernabilidad debido a la desconfianza en la administración y una escasa participación ciudadana.

Según el diagnóstico de percepción de gobernabilidad democrática en los MdM, basado en los períodos de gobierno anteriores al vigente (2010-2014), realizado por Funcicar –Fundación Cívica Pro Cartagena– por iniciativa de CHF Internacional (Global Communities), es reiterativo en los cuatro municipios intervenidos que el gobierno local constituido por la alcaldía, el concejo municipal, seguido de la gobernación y la asamblea departamental,

fueron las instituciones que registraron la percepción negativa más alta entre los ciudadanos. Mientras que las iglesias, los colegios y la Presidencia de la República fueron las entidades que presentaron una percepción positiva frente a la ciudadanía. Las asambleas departamentales tanto de Sucre como de Bolívar junto con las comisarías de familia fueron las instituciones más invisibles ante la sociedad civil, afirmando tener un desconocimiento sobre la existencia de las mismas (2011). En este estudio también se visibilizaron percepciones sobre la institucionalidad refiriéndose al mal manejo de las finanzas municipales, la necesidad de ser amigo de un funcionario público para ser atendido en las alcaldías, la corrupción, entre otras opiniones (Ver Anexo 1) que demuestran desconfianza de la comunidad hacia los entes gubernamentales en el territorio de consolidación.

Teniendo en cuenta que el ejercicio efectivo de la gobernabilidad está enmarcado en los componentes de fortalecimiento institucional y participación ciudadana, a continuación, se aborda la situación inicial del territorio, respecto a estos componentes, antes de la implementación de las acciones de acompañamiento y fortalecimiento, por parte de CR, para afianzarla.



PAISAJE MONTE MARIANO VEREDA CAMARON - MUNICIPIO CARMEN DE BOLÍVAR

2.6.1 Débil capacidad de gestión pública

La capacidad de gestión pública municipal se mide a través del índice de desempeño integral que tiene como objetivo evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación, salud y agua potable, el cumplimiento de los requisitos legales de ejecución presupuestal definidos por ley y; la gestión administrativa y fiscal a través de la revisión de la información suministrada y la aplicación de los criterios establecidos para producir el documento de Evaluación de Desempeño Integral de los municipios.

De acuerdo con los datos reportados por el DNP (2014), el desempeño integral, para el caso de los municipios de San Onofre y San Jacinto, presentó cambios significativos entre el año 2012 y 2013. Por ejemplo, San Onofre ha pasado de estado crítico a bajo, y San Jacinto, de categoría baja a satisfactoria; se infiere, que estos cambios obedecen a la intervención del Gobierno Nacional a través de programas o acciones que buscan el fortalecimiento institucional municipal. No obstante, se muestra un cambio poco significativo en Ovejas –que se mantiene en la categoría baja, pese a una ligera mejora– y el retroceso en el desempeño integral del municipio de El Carmen de Bolívar, el cual no sólo se mantiene en categoría crítica, sino que bajó un punto con relación al año 2012, lo que indica que aún persisten problemas en la gestión pública del municipio.

Tabla 7.
Desempeño integral de los municipios de Consolidación de los Montes de María. Comparativo años 2010 - 2013.

Municipios de Consolidación en los Montes de María	Desempeño integral			
	Periodo de Gobierno Municipal (2008 - 2011)		Periodo de Gobierno Municipal (2012 - 2015)	
	2010	2011	2012	2013
Carmen de Bolívar	39.3	39.5	23.1	22.0
San Jacinto	48,33	43,14	54.5	74.4
San Onofre	46,73	58,75	33.3	55.4
Ovejas	45,87	40,56	46.2	47.9

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2014)

En la revisión del indicador de eficiencia, contemplado para determinar el desempeño integral, se identificó que los municipios de San Onofre, Ovejas y El Carmen de Bolívar, presentaron un puntaje de cero (0) para todos los años. Estos resultados demuestran la debilidad institucional, al evidenciarse el mal manejo de las finanzas y recursos fiscales, y la débil gestión pública que hace que todas aquellas políticas para reducir la pobreza y para minimizar las desigualdades no resulten exitosas. Asimismo, permiten cuestionar los procedimientos utilizados por los gobiernos locales para el reporte y seguimiento oportuno de los datos evaluados por el DNP.

Adicionalmente a las debilidades institucionales, los municipios de consolidación tienen un contexto político-institucional que, si bien no es exclusivo de esta zona del país, muestra los fantasmas de la corrupción, teniendo en cuenta que durante el periodo del conflicto armado estuvo sometida por poderes ilegales que afectaron su autonomía e independencia en la toma de decisiones, vulnerando los derechos individuales, colectivos, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos.

2.6.1.1 Débil desempeño fiscal

El desempeño fiscal es uno de los componentes que se tiene en cuenta para medir el desempeño integral municipal. Los MdM, de acuerdo con los datos reportados por el DNP para el año 2013, se encuentran en el intervalo entre 59 y 68.1 puntos (Ver Tabla 7); siendo Ovejas y San Jacinto los municipios con más bajo desempeño y El Carmen de Bolívar con mejor desempeño; lo anterior denota “una alta dependencia de los recursos del Gobierno Nacional para financiar los gastos de funcionamiento y de inversión social, dado que el recaudo de ingresos tributarios es bajo por la alta pobreza de la población y alta informalidad” (Aguilera, 2013, págs. 64-65). Del mismo modo se observa que no ha habido cambios significativos con relación a los años anteriores, teniendo en cuenta que los promedios se mantienen en la misma categoría media. No obstante, en San Jacinto se muestra que el desempeño ha bajado en este periodo de gobierno con el anterior.

Tabla 8.
Desempeño fiscal de los municipios
de consolidación de los Montes de María.

Municipios de consolidación en los Montes de María	Comparativo años 2010 - 2013			
	Desempeño fiscal			
	Periodo de gobierno municipal (2008 - 2011)		Periodo de gobierno municipal (2012 - 2015)	
	2010	2011	2012	2013
Carmen de Bolívar	63,3	67,5	67.6	68.1
San Jacinto	64,2	62,5	58.0	59.9
San Onofre	66,3	68,2	67.1	65.7
Ovejas	59,4	60,5	64.1	59.8

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2014)

De acuerdo con Aguilera (2013), los ingresos totales de los municipios de los Montes de María, para el año 2012, provienen en un 76% de las transferencias y en un 13,6 % de las regalías, ya que el recaudo de impuestos tributarios es muy bajo; esta situación evidencia la dependencia de los municipios de la transferencia de la nación para financiar gastos, e incide notablemente en el desempeño fiscal y, por ende, en la evaluación de su desempeño integral.

En resumen, la situación de los MdM respecto a la capacidad de gestión pública, describe que no siempre con la descentralización y el aumento de recursos, se logra el fortalecimiento de las instituciones locales. Como plantea García Villegas y Espinosa (2012, pág. 6), las instituciones son importantes, pero no son suficientes: "no producen los efectos esperados a menos que dicho fortalecimiento se consiga a la par con la consolidación de ciertas condiciones fácticas, de tipo social, político y económico que permiten dicho fortalecimiento."

2.6.2 Débil participación ciudadana

Las estrategias violentas usadas por los grupos al margen de la ley para infundir terror en el territorio y tomar control de las decisiones de carácter público, conllevaron al quebrantamiento progresivo de organizaciones comunitarias y de la utilización de mecanismos de participación ciudadana.

Es así como, los municipios de consolidación presentaron un nivel de incidencia bajo en su participación, como lo demostró el diagnóstico realizado por Funcicar en el 2011, referenciando que en San Onofre, al igual que en El Carmen de Bolívar y San Jacinto, la mayoría de los ciudadanos afirmaron que no utilizaban ningún espacio de participación, a diferencia de Ovejas en donde la mayoría de los habitantes respondieron que si lo hacían, refiriéndose a las reuniones de su comunidad como el modo más utilizado. También, se presenta falta de iniciativa por acceder a mecanismos de participación ciudadana como las veedurías (Ver Anexo 1), ya que cerca del 98% de los ciudadanos encuestados no está vinculado a este mecanismo de carácter social.

De acuerdo con este estudio, la ciudadanía desconocía de los procesos que se llevaban a cabo en el territorio y que incidían de manera directa en la comunidad. Los resultados mostraron que el nivel de conocimiento del Plan de desarrollo en todos los municipios fue bajo. El Carmen de Bolívar, San Jacinto y San Onofre presentaron porcentajes similares, mientras que Ovejas fue el municipio donde hubo un pequeño aumento de personas que afirmaron conocer su plan de desarrollo (Ver Anexo 1). Sin embargo, ninguno de los encuestados identificó alguna de las líneas estratégicas del Plan de desarrollo de su municipio, de lo cual se infiere que realmente los porcentajes de desconocimiento eran mayores.

En resumen se puede afirmar que, la crisis de gobernabilidad en el territorio evidenciaba la ausencia de Estado en la garantía de los derechos de la población víctima del conflicto. En este sentido, Colombia Responde trabajó en la construcción de Estado en las zonas donde hubo conflicto armado para aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población víctima, con el fin de contribuir con el retorno a su territorio. Adicionalmente, contribuyó con la construcción de territorios de paz en zonas de consolidación, mediante procesos de acompañamiento y fortalecimiento, para así afianzar las prácticas de buen gobierno, y generar mecanismos que involucraran a la comunidad y disminuyeran su percepción negativa hacia el Estado.



3. COLOMBIA RESPONDE: Una estrategia de apoyo para la consolidación de los Montes de María

3. COLOMBIA RESPONDE: Una estrategia de apoyo para la consolidación de los Montes de María

En este aparte se describen las orientaciones filosóficas, teóricas y metodológicas que soportan la intervención de CR MdM con el fin de comprender el contexto sociopolítico en el cual nacieron y se enmarcaron sus acciones, los objetivos y metas planteadas, así como el enfoque utilizado para alcanzar sus propósitos.

3.1 Antecedentes

Colombia es un país que ha vivido un conflicto armado producto de la confrontación de grupos al margen de la ley, dejando como resultado un gran número de personas con sus derechos violentados. En respuesta a esta situación, el Estado colombiano ha formulado una serie de medidas y estrategias, con la participación de la sociedad civil, los actores estatales, la comunidad internacional y organizaciones multilaterales, encaminadas a solventar las consecuencias de una disputa de poderes marcada por la intimidación armada.

En este sentido, las políticas públicas de los últimos años muestran una línea de acción común que establece la necesidad de articular y concentrar los esfuerzos del Gobierno Nacional en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Es así como, en los planes de desarrollo nacional “Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006” y “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, 2006-2010” del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se plasmaron los propósitos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, “como el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de la Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada” (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, 2003, pág. 12). Los objetivos estratégicos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática fueron: 1. Consolidación del control estatal del territorio, 2. Protección de la población, 3. Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia, 4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva y 5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

La Presidencia de la República, con el propósito de emprender los objetivos dispuestos en la política, desde el segundo trimestre del año 2004 lideró un equipo interinstitucional, denominado Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI–, conformado por delegados permanentes de diferentes instituciones de carácter nacional⁷ para que, de manera conjunta, concertada y sincronizada, ejecutaran acciones efectivas en las zonas estratégicas afectadas por el conflicto armado.

⁷ Entre las instituciones de carácter nacional delegadas se destacan: la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Fuerzas Militares, Policía Nacional, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y de Justicia,

Con el surgimiento del CCAI, que le apostó a la búsqueda de la recuperación del territorio, se dieron las bases para el desarrollo del Plan Nacional de Consolidación Territorial –PNCT–, estrategia que integró aspectos militares y civiles, a fin de garantizar la gobernabilidad, la legitimidad y la confianza de los colombianos en el Estado, en procura de proteger y preservar los derechos económicos, políticos y sociales de las poblaciones. El PNCT, puesto en marcha por la Directiva Presidencial 01 de 2009, se definió como un:

“(…) proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible, un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano” (Presidencia, República de Colombia, 2009, pág. 1).

Para alcanzar éstos propósitos, el PNCT planteó la recuperación integral de las áreas del territorio colombiano afectadas por el conflicto armado, estableciendo unas zonas geográficas para delimitar la intervención del Gobierno, mediante la Directiva 01 de 2009 (Presidencia, República de Colombia, pág. 1):

– Áreas principales para iniciar la consolidación: Zona Macarena y Río Caguán, Zona Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, Sur de Chocó), Zona Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Zona Sur de Tolima y Sur de Valle del Cauca

– Áreas de transición hacia la consolidación: Zona Montes de María, Zona Sierra Nevada de Santa Marta y Zona Oriente Antioqueño.

– Áreas Complementarias: Zona Arauca, Zona Putumayo, Zona Catatumbo y Zona Bajo Atrato.

Estas regiones del país tenían como situaciones comunes la presencia de focos de violencia generados por grupos armados ilegales, siembra de cultivos ilícitos, rutas claves para el narcotráfico, desplazamiento, baja presencia institucional, vulneración de los Derechos Humanos, entre otros factores, que transgredían con las condiciones mínimas que un Estado Social de Derecho debe garantizar.

Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, ICBF, Coldeportes, INCODER y el SENA.

En razón de enmendar los efectos causados por estos escenarios y el con el fin de apoyar el fortalecimiento de la legitimidad y la presencia institucional en los territorios de consolidación mencionados, el Estado articuló esfuerzos institucionales, iniciativas privadas y de cooperación, para lograr mayores acciones sociales y económicas en las zonas de interés. En el marco de este propósito, la cooperación se constituye para el Estado colombiano en una herramienta de política exterior fundamental que contribuye con los procesos de desarrollo nacional, y que permite ampliar no sólo su accionar, sino también el intercambio de conocimientos, aprendizajes y experiencias valiosas para el país. En el proceso de consolidación nacional, este modelo no fue ajeno, ya que contó con el apoyo de organizaciones internacionales para su desarrollo.

Fue así como el Gobierno Nacional, en el caso puntual de la zona de consolidación de Montes de María, logró jalonar inversiones significativas de varios donantes internacionales y ONG, que han concentrado sus actividades en el territorio, entre ellos, la U.S. Agency for International Development –USAID–, que intervino con el financiamiento de un contrato de cinco años para apoyar el esfuerzo de consolidación en esta área de transición. El proyecto fue otorgado a CHF International -ahora Global Communities-, una organización no gubernamental que ganó la convocatoria realizada por USAID.

Así, mediante el Acuerdo Cooperativo # 514 A-10-00002 que fue concedido a CHF Internacional por USAID en abril de 2010, se financió la estrategia Colombia Responde (Planes de Trabajo, 2010 - 2014) iniciando así sus labores en los cuatro municipios de la región de Montes de María seleccionados por la Unidad de Consolidación, según disposición del Consejo Nacional de Seguridad: San Onofre y Ovejas, en Sucre, y El Carmen de Bolívar y San Jacinto, en Bolívar.

CR MdM, a su vez, tuvo acercamiento con el Centro de Coordinación Regional -CCR-, amparado bajo la tutela del CCAI y que coordinó, desde lo local, la integración de los esfuerzos nacionales en el marco del PNCT. En el caso específico de Montes de María, el CCR contó con una oficina en Cartagena integrada por un funcionario de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, un funcionario de las fuerzas militares y uno de la Policía Nacional (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos- WOLA, 2012). De esta forma, por medio de los CCR, el Gobierno Nacional coordinó con las entidades territoriales la priorización de recursos de inversión destinados al logro de los objetivos y las estrategias de la Política Nacional de Consolidación Territorial.

Posteriormente, con el cambio de gobierno presidencial, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014”, en el mandato de Juan Manuel Santos, que definió los pilares fundamentales para alcanzar la prosperidad democrática por medio de los siguientes ejes: 1. Convergencia y desarrollo regional; 2. Crecimiento económico y competitividad; 3. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social; 4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo; 5. Consolidación de la paz; 6. Buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción y 7. Relevancia internacional. De igual forma, en aras de lograr la recuperación integral del territorio, la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, estableció en el artículo 195 el direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial y Reconstrucción Territorial –PNCRT– en cabeza del Consejo de Seguridad Nacional. También señala que es responsabilidad del Gobierno revisar periódicamente las zonas de intervención, lo mismo que fortalecer los mecanismos institucionales de gerencia y coordinación civil. Ya en el 2011 se expide la Directiva 06, en la que el Presidente de la República solicita la Revisión del Plan Nacional de Consolidación Territorial.



Como resultado de dicha revisión estratégica se establecieron acuerdos interinstitucionales (...) y se definieron estrategias y planes de acción sectorial para la creación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial-PNCRT. Esta revisión recomendó, crear una entidad con autonomía administrativa y financiera, con capacidad para coordinar y movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como para ejecutar recursos a nivel regional. Así, el 3 de noviembre de 2011, se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT), por medio del Decreto-Ley 4161, como una entidad que hace parte del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS (Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, 2012, pág. 1).

En ese sentido, la Unidad Administrativa de Consolidación tiene como una de sus funciones coordinar y movilizar las instituciones del Estado, el sector privado, la cooperación internacional y los recursos de inversión, a las regiones de consolidación focalizadas y zonas con presencia de cultivos ilícitos⁹ en desarrollo de la PNCRT. De esta forma es como CR MdM, después de llevar aproximadamente dos años de intervención en los 4 municipios de la subregión, se articuló con la Unidad que tiene gerencia en Montes de María y que, a partir de su llegada a la región, se convierte en el principal socio de la estrategia.

3.2 Objetivos e indicadores

3.2.1 Objetivo general

Apoyar la implementación del Plan Nacional de Consolidación del Gobierno Nacional trabajando colectivamente con múltiples actores para establecer un estado sostenible de paz y seguridad en los Montes de María.

3.2.2 Objetivos específicos:

1. Mejorar la gobernabilidad y fortalecer los mecanismos de coordinación que permitan intervenciones orientadas por el conjunto de entidades civiles, con la participación de la sociedad civil.

Abordaje:

- Brindar asistencia técnica y capacitación a gobiernos locales.
- Incrementar la efectiva participación ciudadana.
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos de satisfacer las necesidades de la población.
- Vincular a los participantes con los servicios del gobierno colombiano.
- Apoyar la construcción de infraestructura social, económica y comunitaria a través de la metodología participativa, “PACE, Todos Ponemos” y del fortalecimiento de asociaciones y cadenas productivas y de valores.

2. Incrementar las oportunidades de sustento y empleo lícitos, para las poblaciones afectadas por el conflicto.

Abordaje:

- Empleos de corto plazo y seguridad alimentaria
- Empleos de largo plazo (cadenas productivas y microempresas).
- Acceso a microcrédito.

3.2.3 Indicadores:

CR MdM contó con indicadores que fueron referente para medir el cumplimiento de los logros de los beneficiarios directos e indirectos, los avances en las iniciativas implementadas y el seguimiento al abordaje de la gestión, con el fin de verificar el cumplimiento de las metas dirigidas al alcance de los objetivos de la estrategia.

En el proceso de ejecución, los indicadores estuvieron sujetos a cambios y ajustes determinados por el donante, con el propósito de que la intervención en MdM tuviera un mayor nivel de rigurosidad frente al impacto de sus procesos. Estas decisiones conllevaron a la generación de medidas adaptativas para asegurar que los resultados obtenidos se ajustaran a los solicitados. En consecuencia, frente a los procesos internos que fueron cambiantes –ya sea por la definición o por la forma de reporte de algunos indicadores–, CR MdM se ajustó a los requerimientos del donante, haciendo gestión de calidad a la información que debía reportar, contando para esto con tres tipos de software – “Tenrox Project Workforce Management” de Global Communities, “Monitor” de USAID y uno propio de la estrategia llamado “El Mochuelo” –, que le permitió hacer seguimiento a las metas y obtener un almacenamiento detallado de los registros de todas las actividades de los proyectos realizados.

3.3 Metodología

En el transcurso de la recuperación territorial, se planteó la necesidad de una intervención social que trabajara por y con la comunidad, para dar garantías de retorno y mejorar las condiciones de vida de las víctimas del conflicto, especialmente en áreas rurales donde la presencia del Gobierno ha sido escasa. En el marco de la Política de Consolidación, el siguiente paso, después de garantizar condiciones de seguridad en el territorio, consistió en brindar apoyo y asistencia a la comunidad por medio de la articulación estatal y la protección a los derechos humanos, para recuperar su confianza.

Como soporte a este enfoque, el Gobierno recurrió al apoyo de cooperantes y de otros múltiples actores que posibilitarían el acercamiento

de una relación bidireccional entre las instituciones estatales y la población civil. De esta forma, la estrategia Colombia Responde del Gobierno Nacional, financiada por USAID, implementó una metodología que promovió la democracia y el buen gobierno mediante el desarrollo participativo, y permitió a las comunidades mejorar su calidad de vida, dentro de un modelo explícito de asociación política en todos los niveles.

La metodología recibe el nombre de PACE la cual fue diseñada por Global Communities (antes CHF International), y ha sido implementada a través del mundo en comunidades de bajos y moderados ingresos, y que han luchado con los efectos de las guerras, desastres naturales, pobreza y falta de oportunidades económicas. Su objetivo no se basa únicamente en impulsar los recursos materiales o financieros, también busca promover la comunicación efectiva, la transparencia en la gerencia de proyectos, y la resolución de conflictos (CHF International, 2004). Por ello, los principios básicos de acción que promueve ésta metodología, buscan crear entornos que enseñan a la gente cómo trabajar juntos desde niveles comunitarios y municipales, incrementando la cooperación cívica, mientras se busca fortalecer el compromiso de los gobiernos locales para actuar con base a las necesidades de las comunidades.

Algunas de las situaciones que existen en los países donde se desarrolla la metodología coinciden con las que se encuentran en la región de Montes de María, referente a las tensiones entre grupos de personas en busca del control de recursos o territorio y el aislamiento de la gente de los procesos de toma de decisión de sus gobiernos locales, al no tener en cuenta su opinión.

De esta manera, en el proceso preliminar a la intervención se hizo una adaptación de la metodología teniendo en cuenta las condiciones de la región y el momento que vivía Montes de María, haciendo ajustes para ello en los procesos de implementación, los pasos, las actividades, como también en la inclusión de un nombre complementario, que fuera más fácil y común a las expresiones culturales de la región; que dio como resultado “PACE, Todos Ponemos” que hace alusión a la necesidad de aunar esfuerzos hacia un horizonte compartido.

En este sentido, Colombia Responde enfocó su trabajo en los 4 municipios de la subregión, haciendo uso de la metodología contextualizada para promover la creación de nuevos liderazgos, el aumento de la representatividad, el fortalecimiento de la participación activa en la deliberación y toma de decisiones, así como en la interlocución con las entidades estatales.



VÍA DE ACCESO BARRIO BUENOS AIRES EN PALOALTO - SAN ONOFRE, SUCRE

3.4 Coordinaciones de intervención

La estructura de las coordinaciones surgió de la definición de los equipos que se necesitaron para mitigar las causas que propiciaban la fragmentación comunitaria y la desconfianza estatal, ya sea por la falta de oportunidad de ingresos, necesidades básicas insatisfechas –como el acceso a la educación, salud, vivienda, servicios públicos domiciliarios–, el aislamiento hacia la comunidad por parte del gobierno en la toma de decisiones o falta de información, entre otros factores que, en una subregión como Montes de María fue necesario enfocar la atención para fortalecer el proceso de consolidación. Por las razones anteriores, en la propuesta inicial de Colombia Responde se incluyeron 5 coordinaciones programáticas: 1. Desarrollo Económico; 2. Cadenas de Valor y Sector Privado; 3. Infraestructura; 4. Desplazados y Retornos –que recibe actualmente el nombre de Fortalecimiento Organizacional y Víctimas; 5. Fortalecimiento Municipal. Una vez se caracterizó el objetivo y accionar de estas coordinaciones, con el tiempo se fue ajustando y tomando decisiones, en función de las situaciones que surgieron del proceso dinámico y participativo entre la comunidad y la estrategia.

La coordinación de Desarrollo económico y la coordinación de Cadenas de valor y sector privado fueron inicialmente planteadas para atender, de manera conjunta, los temas económicos de la región. La primera tenía la tarea de divulgar entre la comunidad los programas y convocatorias para el acceso a recursos ofertados por el Estado, así como fortalecer la capacidad de las comunidades para acceder a dicha oferta; la segunda estaba encargada de vincular y promocionar las alianzas con los privados en el esquema de cadenas de valor, así como el abordaje lógico para hacer sostenible el tema de desarrollo económico. Posteriormente, se identificaron dificultades frente al acceso a créditos por parte de las comunidades y a los constantes métodos informales de endeudamiento como el “pagadario” que afectaban el desarrollo económico de la región. Ante esta situación, se decidió crear una nueva Coordinación de Microfinanzas que, en términos generales, buscó capacitar y hacer acompañamiento en temas financieros, para evitar riesgos de sobreendeudamiento, promocionando proyectos de formación para mejorar las prácticas de ahorro y crédito. Por procesos internos de la estrategia, se fusionaron estas áreas de intervención y quedaron articuladas en la coordinación de Servicios microfinancieros y desarrollo económico.

En cuanto a infraestructura, la estrategia vio la necesidad de trabajar a favor de mejorar las condiciones de equipamiento como fin para generar espacios que permitieran la provisión de servicios sociales en los 4 municipios destinados a implementar su intervención. Por medio de un ejercicio de diagnóstico previo a la formulación de la propuesta, Colombia Responde identificó que, debido al abandono de las tierras a causa del conflicto, la infraestructura vial y el equipamiento social –puestos de salud, escuelas, comedores comunitarios, espacios de recreación, entre otros– se encontraba deteriorado, lo que se traducía en la falta de espacios que comprometieran las condiciones mínimas para el bienestar de una

comunidad. Por lo tanto, enfocó en esta área el desarrollo de proyectos que permitieran recomponer estos vacíos materiales que elevaran la calidad de vida de los pobladores de la región.

La magnitud del conflicto armado en los Montes de María no sólo se reflejó en daños materiales. En el marco del Plan de Consolidación que incluía para esta subregión un Proyecto Movilizador enfocado al goce de derechos de los desplazados que retornaban, se creó la coordinación de Desplazados y retornos. Una vez se aprobó la Ley 1448 y ante la evidencia de que para que la región se consolidara se requería de un proceso de reconstrucción del tejido social mediante el acompañamiento legal y asesoramiento a las víctimas del conflicto en los procesos de reparación consignados en la ley, ésta área de intervención paso a ser la coordinación de Fortalecimiento organizacional y víctimas.

Posteriormente, y por solicitud del donante, surgió desarrollar acciones en el componente de tierras en una magnitud mayor a la inicialmente planteada. De allí se desprendió la creación de una coordinación de Tierras desde la cual se adelantaron acciones enmarcadas en los procesos de protección patrimonial –Decreto 2007/2001 de la Ley 387/1997–, restitución de tierras –Ley 1448/2011– y formalización de tierras. Junto con la Coordinación, y por ser un tema que implicaba el manejo de información confidencial de las víctimas, Colombia Responde tuvo la necesidad de contratar un equipo de profesionales en las áreas jurídica, catastral y trabajo social para el abordaje integral de estos temas. Sin embargo, una vez USAID inicia la implementación del Programa de Tierras y Desarrollo rural, CR MdM cesa sus acciones en esta área.



Así como se identificó la necesidad de mejorar las condiciones de la comunidad, para CR MdM desde su planteamiento inicial, la sociedad montemariana demandaba un fortalecimiento institucional, debido a que el conflicto armado, la ausencia del Estado y la cultura de la ilegalidad fueron obstáculos que no permitieron una gobernabilidad efectiva en la subregión. Por ende decide estructurar una Coordinación de Fortalecimiento Municipal, que promoviera la gerencia pública a través de programas de formación dirigidos a los tomadores de las decisiones, como también al acompañamiento en el empoderamiento de las comunidades para que participaran en los procesos políticos e incidieran en las decisiones de carácter público.

Adicional a las coordinaciones programáticas descritas con anterioridad, existieron 3 coordinaciones transversales: 1. La Coordinación Ambiental, cuya función fue garantizar que todas las intervenciones de CR MdM cumplieran con las leyes y regulaciones ambientales colombianas y de USAID; 2. La Coordinación de Comunicaciones, que buscó visibilizar la estrategia de manera acertada, con el objetivo de posicionar al Gobierno Nacional, mediante la divulgación de las acciones realizadas en cada una de las áreas de intervención. También promovió procesos que permitieron fortalecer la comunicación social entre las comunidades, con el fin de impulsar espacios de expresión y responder a las carencias que tienen los municipios en cuanto a cobertura informativa; 3. El área de Monitoreo y Evaluación, hizo seguimiento a los indicadores propuestos por USAID. Esta coordinación no sólo suministró soporte a la Dirección de Colombia Responde en sus decisiones estratégicas y operacionales, sino que también estuvo encargada de analizar la información capturada de todos los proyectos, para asegurar que los resultados estuvieran encaminados al alcance de las metas establecidas.

Todas las coordinaciones –programáticas y transversales– no trabajaron de manera aislada. Aunque cada una tuvo que responder a unas metas, indicadores y resultados, en la práctica se complementaron entre sí, debido a las dinámicas presentadas en el ejercicio de la intervención de la estrategia, ya que todas persiguieron como fin último el fortalecimiento de la gobernabilidad y el crecimiento del desarrollo económico en la región.

En general, se puede afirmar que el contexto institucional descrito en este capítulo visualizó la adaptación y funcionamiento interno de la estructura de Colombia Responde, en respuesta a los procesos dinámicos y cambiantes de la realidad montemariana, pero sin perder de vista las directrices institucionales del Gobierno Nacional, los parámetros metodológicos y requerimientos de su donante internacional –USAID–, y a las necesidades locales de una región en transición hacia la consolidación. Tres aspectos clave que confluyeron en la apuesta estratégica para la promoción de la democracia y el buen gobierno, mediante el desarrollo participativo, en aras de alcanzar un Estado sostenible de paz y seguridad en los Montes de María.





4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Primer paso para promover la confianza y afianzar la gobernabilidad democrática en los Montes de María.



4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Primer paso para promover la confianza y afianzar la gobernabilidad democrática en los Montes de María.

CR MdM es un programa del gobierno nacional llamado a afianzar la gobernabilidad en el territorio de consolidación, dado que el incremento de la participación ciudadana fue uno de los abordajes para la construcción de capacidades cívicas y organizacionales que fortalecieran el derecho de las comunidades a participar en la planificación del desarrollo territorial, este es a su vez, uno de los ejes de la sistematización, a fin de describir los procesos, logros, aciertos y lecciones aprendidas de su intervención.

La participación ciudadana es entendida como un proceso social, que resulta de la intención de actores o grupos sociales para incidir en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de acciones de carácter público y privado que los afectan, fundamentándose en el derecho a intervenir en procesos que les competen⁹. De esta forma, la participación ciudadana no sólo se limita al sufragio, sino que es un proceso de desarrollo político continuo que además, de acuerdo con González (1995), adquiere sentido en cuanto las comunidades organizadas buscan modificar las coordenadas de la vida social, más allá de la simple realización de los intereses particulares y de los proyectos de corte más utilitario.

En el espacio local, la participación social es una forma de organización consciente de personas a fin de promover iniciativas comunitarias para resolver los problemas que se presentan en su vida diaria e interfieren con su cotidianidad.

“Los ciudadanos pueden organizarse por sectores y por afinidad de intereses para participar activamente en su defensa y en los asuntos propios del grupo, por ejemplo las madres comunitarias, los clubes deportivos, los comités de seguridad, los voluntarios en salud, las organizaciones culturales y ecologistas”

(Defensoría del Pueblo; Veeduría Distrital; Ministerio del Interior y de Justicia, Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006,

pág. 18). La participación ciudadana facilita la construcción colectiva de una visión estratégica del desarrollo del territorio, teniendo en cuenta que se articulan acciones, desde la perspectiva de diversos actores, hacia la sociedad que se desea tener.

De esta forma se describe a continuación el proceso implementado por CR MdM para incrementar la participación ciudadana efectiva. Para ello se presenta, la situación inicial del territorio a la llegada de la estrategia, respecto a la relación entre la comunidad y la institucionalidad, y los procesos comunitarios, seguidamente se detallan los procesos de fortalecimiento y acompañamiento desarrollados en el marco de la metodología PACE, para fortalecer la confianza de las comunidades en el Gobierno local y promover la participación ciudadana, y finalmente se visibilizan los logros alcanzados desde los discursos de los actores entrevistados, tomando como punto de partida su experiencia con el programa.



GRUPOS FOCALES – CDC, OVEJAS, SUCRE

⁹ Para ampliar este concepto puede remitirse a los siguientes textos: González (2003), Horrach (2009), DNP (2009), la Defensoría del Pueblo (2006) y PNUD (2010).

4.1 Desconfianza en la institucionalidad y ruptura del entramado social

Los MdM, ante la ruptura del tejido social a causa del conflicto armado, han sido objeto de intervención de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con el propósito de reactivar los procesos comunitarios y fomentar el desarrollo local, entre las que sobresalen entes nacionales como el CCAI y programas de cooperación internacional como: El programa Desarrollo y Paz (2004), cofinanciando por el Banco Mundial y el Gobierno Nacional, a través de Acción Social, el III Laboratorio de Paz (2008–2012), auspiciado por la Unión Europea y El Departamento para la Prosperidad Social, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el Secretariado Diocesano de Pastoral Social Diakonía de la Paz, la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y la Organización Internacional para las migraciones (OIM).

No obstante, cuando CR MdM llegó al territorio de consolidación en el año 2010, se encontró con una resistencia de la población a participar en programas comunitarios y una débil organización comunitaria, situaciones que limitaban el afianzamiento de la gobernabilidad, como propósito para fortalecer la democracia participativa y el buen gobierno.

- Resistencia de la comunidad a participar en programas comunitarios.

Esta resistencia de los actores locales obedecía a diversas razones:

a) La desconfianza hacia nuevos procesos de intervención, debido a las experiencias negativas acumuladas por el carácter asistencialista de los programas implementados por otras organizaciones.

"(...) las organizaciones antes de Colombia Responde, pues llegaban como una visita, reunían a la comunidad y hacían algunas charlas, pero no fue una cosa muy amplia. Yo pienso que fue producto también del conflicto armado, porque había mucho temor para expresarse y hablar de temas sobre todo lo sucedido durante ese tiempo" (...) nadie creía en nadie, la participación era muy difícil, mucha negligencia por parte del colectivo de los ciudadanos y ciudadanas porque no veían resultados con acciones de positivismo ni que resolvieran las situaciones que se estaban presentando todo ese tiempo (...)" (Entrevista a miembro de CDC PACE II N°2, San Onofre, 2014).

b) La desconfianza en la institucionalidad, que estuvo ausente durante el periodo de conflicto armado, incidió en los bajos niveles de participación de los actores sociales en los asuntos de gobierno.

"(...) un pueblo tranquilo, pero olvidado (...) del gobierno, el gobierno ha tenido un poco de culpa de estas comunidades pobres que, están vivas, pero no parece, entonces, nosotros éramos una comunidad muy triste (...)" (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°1, San Onofre, 2014).

"Por la ausencia del Estado en nuestra comunidad vivíamos muy mal porque empezaron a llegar los grupos al margen de la ley después de este proceso. Y vivimos muy quedados muy estancados, donde no pudimos aflorar nuestro liderazgo" (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°3, Ovejas, 2014)

"Al principio esta propuesta no fue acogida por el personal camaronero porque nosotros veníamos de una desconfianza única por medio del sistema politiquero, entonces nosotros no confiábamos en nadie" (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°3, El Carmen de Bolívar, 2014)

c) La desconfianza y rivalidad entre los mismos miembros de la comunidad que evidenciaba una ruptura de los lazos comunitarios y por ende una fragmentación del entramado social.

"Es un trabajo muy difícil por la incredulidad de la comunidad, todo era choque en las comunidades, era enfrentamiento entre los líderes y nada de lo que llegaba a la comunidad se podía trabajar, hasta las mismas instituciones se daban cuenta entre el choque de los líderes y las organizaciones. La participación era muy nula, porque cada uno trabajaba por su lado". (Entrevista a miembros CDC PACE I N°1, San Onofre, 2014).

d) La privación del derecho a expresarse libremente durante la presencia de los grupos al margen de la ley.

"(...) Antes era una situación muy triste y muy quieta, no podíamos hablar mucho porque nos perseguían como líderes y era muy difícil conformar organizaciones, a partir de 2005 con las desmovilizaciones fue que empezábamos a organizarnos como pequeñas organizaciones productivas. Con la estrategia fue que empezábamos a agruparnos". (Entrevista a miembros de CDC PACE I N°1, Ovejas, 2014)

e) El miedo de los actores locales en visibilizar su liderazgo, teniendo en cuenta que muchos líderes comunitarios fueron víctima de asesinato durante el conflicto armado, y en otros casos, fueron estigmatizados de pertenecer a grupos al margen de la ley.

"(...) había falta de voluntad para trabajar con las comunidades, porque los líderes comunitarios éramos muy perseguidos, las personas que trataban de sacar su comunidad adelante las tenían en la mira, los tildaban de que eran cooperadores de uno u otro bando al margen de la ley, decían entonces que nosotros, los que trabajábamos con la comunidad, teníamos relación con el mismo ejército. Y allí por eso ese escondite que había, más que todo de temor". (Entrevista a miembros de CDC PACE I N°1, Ovejas, 2014).

"La estrategia (...) ha llegado a abrir el camino para que haya nuevamente participación ciudadana, ya que los líderes se habían perdido por el conflicto. Unos murieron, otros tuvieron irse de la zona, huyendo del conflicto y de lo que implicaba ser líder" (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°4, San Jacinto, 2014)

- Débil participación comunitaria: De acuerdo con lo expresado por los miembros de los CDC, al interior de las comunidades funcionaban las Juntas de Acción Comunal –JAC–, los Consejos Comunitarios y Asociaciones –productivas, de campesinos, de mujeres, de padres de familia, entre otras-. No obstante, varias de esas organizaciones se encontraban inactivas, desmotivadas y el liderazgo se concentraba en un reducido grupo de personas. Adicionalmente, la actitud pasiva de algunos miembros de la comunidad que no pertenecían a organizaciones, se atribuye a los efectos del conflicto armado, teniendo en cuenta que la participación de los actores sociales estuvo restringida por mucho tiempo y aún tenían miedo de participar.

“En mi comunidad, la participación era con la JAC, que no estaba organizada legalmente, pero si participábamos, y la asociación de padres de familia. Convocaban cualquier información que venía de la alcaldía y nos reuníamos una vez al mes o cuando hubiera la necesidad”. (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°7, El Carmen de Bolívar, 2014)

4.2 La transición de la desconfianza a la esperanza

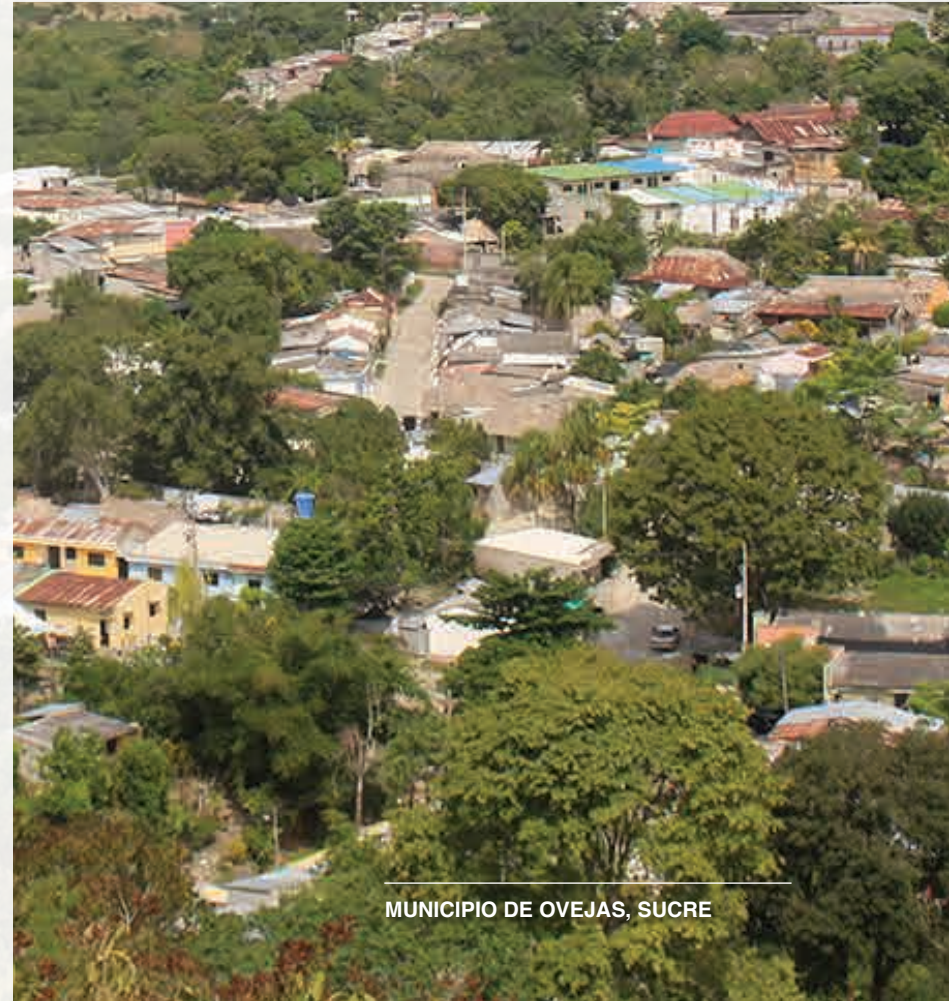
CR MdM, con el propósito de incrementar la efectiva participación ciudadana y disminuir la brecha entre las demandas ciudadanas y la capacidad de gestión del gobierno, implementó un conjunto de acciones desde el ámbito local, a través de la metodología “PACE -Todos Ponemos”, que propiciaron espacios de encuentro y diálogo con la institucionalidad. En este sentido, a continuación se describen los principales acontecimientos que durante la intervención de CR MdM llevaron a la población participante de un estado de desesperanza en la institucionalidad hacia la esperanza, luego del periodo de dejación del Estado en la época del conflicto armado.

4.2.1 Proceso de fortalecimiento y acompañamiento a las comunidades: metodología “PACE, Todos ponemos”

La metodología “PACE, Todos ponemos”, de acuerdo con el equipo de CR, es una herramienta de planeación participativa que busca promover el desarrollo endógeno partiendo del principio de corresponsabilidad, donde el desarrollo depende de la implicación de todos los actores que conforman el territorio. De esta forma, se plantea como una estrategia para construir Estado desde el ámbito local, privilegiando el conocimiento local que tienen las comunidades sobre su territorio.

Los principios básicos que fundamentaron la intervención de CR MdM fueron la participación, la apropiación, la transparencia, la corresponsabilidad, el empoderamiento, la voluntariedad, la articulación, el enfoque de derechos y la priorización de comunidades con criterios objetivos, un conjunto de elementos clave que permitieron y facilitaron la ejecución de acciones estratégicas tendientes a la planificación, gestión, articulación y coordinación de esfuerzos desde el ámbito local, para contribuir al desarrollo del territorio.

La implementación de la metodología PACE en las áreas geográficas de los MdM, que fueron intervenidas por CR, se desarrolló en dos tiempos diferentes, usando el mismo abordaje. (Ver Tabla 9). Es así como en el año 2010 se inició un primer momento de intervención, denominado PACE I, en 16 comunidades, entendiéndose cada corregimiento o vereda como un núcleo geográfico. A finales del año 2012, buscando un mayor cubrimiento de las zonas rurales, Colombia Responde decide implementar un segundo momento de intervención, llamado PACE II, dirigido a conglomerados, es decir, involucrando a varios corregimientos o veredas que tuvieran características culturales y necesidades comunes, o que estuvieran geográficamente cerca, conformando un total de 21 nodos geográficos. En consecuencia, aunque fueron dos momentos diferentes tenían un propósito común, el fortalecimiento de capacidades en la sociedad civil, como un actor fundamental en el desarrollo del municipio y la región, para promover la movilización ciudadana y el ejercicio de iniciativas comunitarias.



MUNICIPIO DE OVEJAS, SUCRE

Tabla 9.
Cobertura geográficas de intervención
de la estrategia Colombia Responde

MUNICIPIO	PACE I	PACE II
	Comunidad por núcleos	Comunidad por conglomerados - Nodos
Bolívar	Camarón	Caño Negro, Hato Nuevo, Jesús del Monte, Mandatú.
	Caracolí	Mamón de María, Loma Central, Don Cleto I y Don Cleto II, Colina de Verano.
	El Hobo	El Espiritando, La Emperatriz, El Danubio.
	Arenas del Sur	Raizal, Bajo Grande, Caracolcito, Santa Lucía.
San Jacinto	San Cristóbal	Morena, Las Lajas.
	El Paraíso	Arroyo de María, Bongal.
	Arenas	Las Palmas, Bajo Grande.
Ovejas	Charquitas	Patio Grande, La Puente.
	Almagra	Don Gabriel, Buenos Aires, El Páramo.
	Pijiguay	Damasco, Las Babillas, El Charcón, El Campin, Oso.
	Flor del Monte	El Floral, El Moral, La Meza.
San Onofre	Canutalito	Chengue, El Tesoro.
	Libertad	Berlín, Doña Ana, Palito Monte, El Chorro, Aguas Negras, Las Huertas, Zona y Comandancia.
	Pelona - Sincelejito	Higuerón, Chichimán, Las Brisas, Vista Hermosa, Alto de Julio, Campo Bello.
	Cacique	Palo Alto, Finca Bolito.
	Palito (Urbano)	Sabanas de Mucacal. Cerro de las Casas, Buenaventura, Barranca, Pisisí, Palacio, Plan Parejo y El Bajito. Palmira, Boca de los Díaz, Polo Norte, Compañía, La Lucha, La Loma, Pava Arriba, Guamahacha, Algarobal, Pijinio Los Negros y Arroyo Arena. Buenos Aires, Caña Fría, Capote I y II, Costa Rica, Boca de María I y II, Pita Capacho, Boca de la Cruz. Rincón del Mar, Sabanas del Rincón.
TOTALES	16 Núcleos	21 Nodos

Fuente: (Estrategia Colombia Responde, 2014c)

El desarrollo de la metodología PACE en las comunidades fue orientado por las profesionales de enlace de CR MdM, quienes fueron el puente entre la estrategia y la comunidad. El rol de las profesionales, para el desarrollo de los procesos comunitarios en el territorio, fue clave para sensibilizar a la población a participar y visibilizar la presencia de la institucionalidad para generar credibilidad hacia el Estado.

PACE, estuvo dividido por diversos momentos dinámicos y flexibles que se presentan en el (Diagrama 2) así:



Fuente: Elaborado por Funcicar

- Primeros acercamientos y definición de comunidades

a) Acercamiento a las administraciones municipales

El primer acercamiento de CR MdM en el territorio de consolidación inició en el año 2010 con la presentación del programa a los gobiernos locales, a fin de recibir su consentimiento e involucrarlos en la identificación de los corregimientos y veredas que cumplieran con las variables técnicas para ser beneficiarias de los procesos. Así como se afirma a continuación:

"(...) una palabra absolutamente clave y es el tema del respeto (...) yo no puedo entrar a una región desconociendo qué fue lo que paso y cuáles son las dinámicas sociales, políticas, económicas y el conflicto que hay y que hubo en ese territorio. Entonces el entrar con ese respeto, como principio básico, nos permitió muchas cosas. Llegar al Alcalde a decirle "¿Alcalde me da permiso de trabajar en su municipio?" Yo tenía un mandato, mi donante y el Gobierno estaban esperando que yo trabajara en este municipio y tenía que trabajar en el municipio, pero yo le pedí permiso al Alcalde: "¿Alcalde a usted le parece bien que trabajemos en estas comunidades? (...)'" (Entrevista a miembro del Equipo CR No 1, 2014)

La participación de las alcaldías en la selección de las áreas geográficas de intervención permitió que la cobertura del programa llegara a aquellas zonas que no aparecían referenciadas en los mapas, como es el caso de Arenas del Sur en El Carmen de Bolívar. Al respecto se refiere que:

"(...) algo muy grande, que será de los legados que de alguna manera tendrá que reconocerse al gobierno Colombiano, es el tema de que haya posibilitado llegar a lugares donde no llegaba la institucionalidad bajo ninguna modalidad, hay veredas que no se sentían parte de su territorio, de su municipio, política y administrativamente pensaban que eran de otros territorios" (Entrevista a miembro del Equipo CR No 6, 2014).

En la socialización de CR MdM participaron tanto representantes de la autoridad local como líderes de las comunidades rurales, espacio en el que se enfatizó que el éxito de la intervención dependía, en gran parte, de la participación comunitaria y de la gestión del gobierno local, como un compromiso bidireccional entre la Ciudadanía – Estado.

"Hubo una primera reunión de presentación de la estrategia que fue aquí en el casco urbano. Fue en la casa de la cultura, en donde estuvieron algunos líderes de las comunidades y representantes de la administración en su momento" (Entrevista a profesional de enlace CR, Ovejas, 2014).

No obstante, teniendo en cuenta que el periodo de intervención de CR MdM –comprendido entre el año 2010 y 2015– estuvo en el marco de dos periodos de gobierno municipal (2008-2011 y 2012-2015), este primer contacto con las administraciones se realizó también en el año 2012, a fin de garantizar la continuidad de las acciones enfocadas hacia el fortalecimiento institucional y la articulación entre esta instancia y la comunidad.

- Movilización social:

b) Acercamiento comunitario

Seguidamente del contacto con el gobierno local, las profesionales de enlace procedieron a realizar el primer acercamiento en las comunidades objeto de intervención, con el propósito de hacer un mapeo social del territorio y establecer un contacto directo con los líderes vinculados a organizaciones comunitarias formalizadas –JAC, asociaciones de padres de familia, de productores, mujeres jóvenes, entre otros– y no formalizadas, como también, con aquellos actores sociales, que sin autodenominarse líderes, gozaban de reconocimiento y credibilidad dentro de la comunidad. Fue así como, se inició el primer reconocimiento de líderes pertenecientes a diversos grupos sociales para hacerlos partícipes del proceso. Al respecto se refiere que:



Fuente: Colombia Responde
– La Pelona (San Onofre)

"(...) Pues hubo una primera entrada como de reconocimiento de terreno. La siguiente entrada fue cuando se comenzó a contactar a los líderes, reconocer liderazgo, generar un proceso de participación no sólo por etnias, por grupos sociales, y por organizaciones, sean legalmente constituidas o informales, porque, por ejemplo, encontramos sobre todo mujeres que se reunían para realizar las fiestas de diciembre o para hacer alguna cosa en particular, que siempre eran las mismas, pero que no estaban formalizadas." (Entrevista a profesional de enlace CR, San Jacinto)

El lugar de procedencia de las profesionales de enlace fue acertado para el desarrollo de este primer momento de reconocimiento comunitario, teniendo en cuenta que, eran oriundas de los municipios donde intervinieron y esto facilitó no sólo la recepción por parte de la población, sino la comprensión de las dinámicas socioculturales de la región, pues ser convocado por alguien desconocido, aún generaba temor en las comunidades. Así como se comenta a continuación:

"(...) si se podía hacer el contacto telefónico, se hacía el contacto telefónico y se le hablaba, "mire yo soy fulanita de tal". Algunos me reconocían, me decían, "Ah sí, yo sé quién eres tú", "no yo necesito hablar con usted, ta, ta, ta, y le echaba uno como el cuento", ellos decían, "listo yo voy a estar tal día aquí", y en ese momento no teníamos carro, tocaba en moto, nos íbamos en moto, o a pie, en el caso de algunas comunidades". (Entrevista a profesional de enlace CR, Ovejas, 2014)

No obstante, se presentaron casos donde la desconfianza de la población hacia lo desconocido requirió un esfuerzo adicional de las profesionales de enlace para garantizar el éxito de este primer acercamiento. En este sentido, las profesionales tuvieron que reavivar la esperanza en los actores sociales marcados por un pasado violento que coartó sus libertades; es así como, se privilegió el contacto directo, cara a cara, al momento de convocarlos a reuniones. Al respecto se refiere que:

"No, si yo le cuento una anécdota. En una comunidad fui buscando a un líder y no estaba, fui buscando al otro, "está fulanito", "no, no está", "¿y usted quién es?", "No, lo busco para esto", y le eché el cuento, y yo como 15 minutos hablando,(...) y cuando ya me dice, "es que yo soy", me echó una sonrisa "es que yo soy", y yo, "cómo", "yo soy "Manuel", porque ajá usted sabe con tantas cosas (...)"(Entrevista a profesional de enlace CR, Ovejas, 2014)

Es así como el primer acercamiento, demandó la firmeza y la constancia de las profesionales de enlace para sensibilizar a la comunidad y estimular su disposición a participar en el proceso. De esta forma, este momento fue el primer reto a superar por la estrategia. Así como se expresa a continuación:

"No fue fácil, sobre todo en algunas, no puedo generalizar pero la entrada fue un poco difícil; todo se debe a raíz de toda esta violencia, del temor que había, la gente había perdido un poco la confianza, inclusive entre ellos mismos, porque existía dentro de la misma comunidad ese temor de expresarse el uno con el otro, ahora imagínese con una persona que llegara, que tuviera un mando, pues fue difícil. Cuando nosotros llegamos por lo menos el caso mío con algunas comunidades me tocó para reunirme ir hasta cinco veces" (Entrevista a profesional de enlace CR, Carmen de Bolívar, 2014)

"en algunos de los municipios nuestra primera reunión fue un fracaso, no fue nadie y volvimos otra vez y fueron tres personas, y volvimos otra vez y bueno ya conseguimos mucho más gente..." (Entrevista a profesional de enlace CR, Ovejas, 2014)

El contacto inicial, no sólo se hizo a través de las Juntas de Acción Comunal porque algunas estaban inactivas o tenían resistencia a trabajar con las entidades gubernamentales. De allí que en algunos corregimientos o veredas de El Carmen de Bolívar, como lo expresan las profesionales de enlace de CR, se optó por hablar con los rectores y las asociaciones de padres de familia de las instituciones educativas, quienes convocaron las reuniones con la comunidad.

"(...) el primer acercamiento se puede decir fue con el líder que estaba en el momento, con el presidente de la Junta de Acción Comunal, o sea la persona que siempre ha velado por la comunidad, nos reunimos con él, en algunas nos funcionó, pero en otras no. Entonces yo me acerqué en algunas comunidades a los colegios, con los rectores, porque ellos manejaban la asociación de padres de familia, y ellos me convocaron a una reunión, lo que facilitó un poco ya la entrada y ese acercamiento" (Entrevista a profesional de enlace CR, Carmen de Bolívar, 2014)

Este primer acercamiento de CR generó en la comunidad sentimientos contradictorios. Por un lado sentimientos de esperanza, con la expectativa de que la situación socioeconómica del territorio iba a mejorar, ya que los objetivos del programa se correspondían con las necesidades de la población, y además había presencia constante del equipo de CR. Situaciones que motivaron la vinculación de los actores sociales en el proceso, así como se muestra en los siguientes relatos:

"(...) Cuando llega Colombia Responde la seguridad ha mejorado bastante, hay un poco más de libertad para trabajar de esta manera como uno quería. Ya hay un acompañamiento. Ellos llegan con unos propósitos específicos que era lo que nosotros queríamos encontrar, entonces dijimos estamos dispuestos a trabajar y ojala hallan los espacios para que nuestra comunidad mejore en cualquier aspecto. En la educación, la salud, recreación, cultura y deporte, en infraestructura, en todos los espacios, y vimos que Colombia Responde traía, si no la solución, si de pronto un poquitico de mejorar ese querer de nosotros (...)" (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°1, Ovejas, 2014)

"(...) y para ellos fue muy importante eso, el tema de transparencia y el tema de la presencia de nosotros como enlace dentro de la comunidad, o sea ir a la comunidad, sentarse con la gente, interactuar mucho tiempo con ellos, para la gente era muy importante ese tema". (Entrevista a profesional de enlace, Ovejas, 2014)

Por otro lado, los sentimientos de desconfianza e incredulidad de la comunidad hacia CR MdM, a causa de las experiencias negativas que habían experimentado con otras organizaciones, lo que presionó la gestión de las profesionales de enlace. Así como se refiere a continuación:

"Cuando llegó CR teníamos desconfianza y dudas, uno pensó que ellos iban a hacer lo mismo. Yo puedo decir que allá sufrieron mucho con nosotros, las profesionales de enlace, a ellos les tocó derramar lágrimas, principalmente mi persona los atacábamos. Porque pensábamos que ellos iban a hacer lo mismo de engañar, nosotros nos desesperábamos por el trauma de que todos nos engañaban. Hubo un momento en que CR hizo un receso y eso a la comunidad la hizo desbordar y esas mujeres cuando llegaron, los choferes tenían que pararse al lado de ellas porque nosotros los atacábamos". (Entrevista a miembro CDC PACE I N° 3, San Onofre, 2014)

En el caso de PACE II, hubo mayor receptividad porque habían escuchado de otros procesos que se habían desarrollado en otras comunidades con el acompañamiento de CR MdM y muchos anhelaron ser parte de la estrategia.

“Se fue multiplicando la voz de que CR había hecho en una comunidad tal y cumplió, y se fue regando esa voz y la gente fue creyendo en eso. Por eso se dio más, y a la gente ese nombre les llevaba algo y enseguida la comunidad buscaba para reunirse con ellos” (Entrevista a miembro de CDC PACE II N°6 San Onofre, 2014)

Por su parte, aquellas comunidades que no fueron convocadas en los dos momentos de PACE, porque no cumplían los criterios de selección establecidos¹⁰, se sintieron excluidas de un proceso del que también pudieron ser partícipes al presentar, sus comunidades, características muy similares a las intervenidas. Al respecto se refiere que:

“(…) han mirado el avance, los procesos que se dieron en las otras comunidades, y allá tenemos las comunidades vecinas como San Rafael, Canutal, y la Peña, donde no hubo este proceso con Colombia Responde, y ellos decían “¿Por qué a nosotros nos dejaron por fuera? (...) también fueron víctimas, y donde hubo muertos, masacres, donde hubo de todo, desaparición forzada” (Entrevista a miembro CDC PACE I N°4 Ovejas, 2014)

“Quedó como ese vacío, como que brincaron de aquí aquellas y por qué a nosotros no nos dejaron participar, y muchas comunidades se acercaron a preguntar por qué no podían participar y por mucho que se les explicaba, la comunidad quería tenernos como están aquellas, se quedó como ese sin sabor, el por qué no entré”. (Entrevista a profesional de enlace CR, San Onofre, 2014)

c) Asambleas Comunitarias

Luego de haber articulado un proceso de reconocimiento de CR MdM con gobierno local y los actores representativos de la comunidad, se procedió a extender este conocimiento a la comunidad en general.

“Luego que hacíamos ese contacto, se hacía el contacto con uno, dos líderes de la comunidad, y se hablaba con ellos, se les hablaba sobre la intervención de la estrategia, qué íbamos hacer, qué necesitábamos hacer. Después con ellos organizamos la primera reunión de la comunidad. Donde se citaba a toda la comunidad, a una reunión de presentación de la estrategia a la comunidad, y donde se les anunciaba que esa comunidad había sido una de las identificadas para iniciar la intervención. (Entrevista a profesional de enlace CR, Ovejas, 2014).

De este modo se realizó una gran asamblea general para garantizar que todos los miembros asistieran a un espacio de deliberación participativa que permitió a la comunidad conocer de qué se trataba la estrategia, la duración de su intervención, la importancia de articular esfuerzos con el gobierno local, así como se enfatizó en el alcance y los propósitos de su intervención para evitar generar falsas expectativas. Tal y como se afirma en el siguiente relato:

“El proceso no se dificultó porque a la gente se le explicó muy bien cuál era el sentido y cuál era el objetivo nuestro allí, nunca se prometió nada que no se fuera a cumplir, porque la verdad todo fue libre, no se fue con promesas falsas sino que todo el trabajo iba a ser de la mano con ellos, prácticamente nosotros íbamos a estar en el proceso de acompañamiento, pero ellos eran los que iban hacer, entonces esa confianza que desde el principio se brindó fue lo que ayudó (...)” (entrevista a profesional de enlace, El Carmen de Bolívar, 2014).

d) Conformación de los CDC (PACE I – PACE II)



Fuente: Colombia Responde- Pijiguay (Ovejas) Fuente: Colombia Responde- Pijiguay (Ovejas)

Una de las formas de ejercer la ciudadanía es a través de la conformación de una organización que facilite la construcción de espacios colectivos definidos por unos lineamientos y responsabilidades que representen las opiniones de sus miembros. De esta manera, en una organización comunitaria, un grupo de personas identificadas por determinados intereses colectivos deciden actuar, con el propósito de defender y responder de manera colectiva los problemas compartidos (González, 1995).

La metodología PACE, con el propósito de fomentar una forma alternativa de organización comunitaria, contempló en el desarrollo de sus fases, la conformación del Comité de Desarrollo Comunitario –CDC–, como el primer paso para procurar la inclusión de las necesidades ciudadanas en la agenda pública. El CDC, es una organización de segundo nivel conformada por representantes electos de diversos grupos de interés identificados dentro de la comunidad, a través de un ejercicio democrático, con el acompañamiento de las profesionales de enlace.

¹⁰ Para mayor información remitirse al aparte “Proceso de fortalecimiento y acompañamiento a las comunidades: metodología “PACE, Todos ponemos”” del capítulo 4.

Diagrama 3. Grupos de interés que conforman el CDC.



En el caso de PACE II, dado que cada CDC debía representar no sólo diferentes grupos poblacionales sino representantes de varios corregimientos y veredas se preestablecieron cupos para garantizar la inclusión de todos.

“En la comunidad de nosotros CR llevó identificadas algunas veredas que iban a ser beneficiadas en esta estrategia, porque son 11 comunidades, a cada una se le asignaron unos cupos de acuerdo al número de habitantes que tenía la comunidad, entonces así, en el caso de Palmira, Las comunidades que menos habitantes se le asignaban 2 cupos, a otras 4 cupos, a otras 6 y así hasta lograr involucrar a todas las comunidades que estaban identificadas y se logró un número de 32 personas, miembros de cada comunidad que podían hacer parte del CDC. Así se conformó el CDC en la comunidad de Palmira”. (Entrevista a miembros de CDC PACE II N° 4, San Onofre, 2014)

Algunas de las funciones que tenían los CDC, durante el proceso de acompañamiento y fortalecimiento por parte de CR MdM se describen a continuación:

- Actuar como enlace o interlocutor entre CR MdM, la comunidad y los gobiernos locales.
- Participar en la identificación y priorización de necesidades, bajo el acompañamiento de CR MdM; también, debían discutir la selección de los proyectos de impacto rápido –PIR–, de acuerdo a las oportunidades y obstáculos de las comunidades.
- Seguimiento y control respecto al manejo financiero, administración de contratos y control de calidad de los proyectos a ejecutarse.
- Desarrollar planes de desarrollo comunitario.
- Mantener informado a la comunidad de todos los procesos adelantados.

El resultado fue la conformación de 37 CDC, integrados entre 25 y 37 representantes, para 105 corregimientos y veredas de los municipios de consolidación, 16 CDC del momento PACE I y 21 CDC del momento PACE II-. Los CDC de PACE I se gestaron en el año 2010 y los CDC de PACE II tuvieron sus orígenes en el 2012; ambos procesos se iniciaron en dos periodos de gobierno diferentes, los primeros a la salida del gobierno 2008-2011 y los segundos, durante el gobierno 2012-2015.

Durante el proceso de conformación de los CDC, se eligieron a los enlaces comunitarios, quienes son representantes de cada CDC que actúan como interlocutores entre el CDC y CR MdM.



Fuente: Colombia Responde-Camarón (El Carmen de Bolívar)

- Planeación e implementación de acciones

e) Detección y priorización de necesidades

El paso siguiente a la organización comunitaria, para la planificación estratégica del desarrollo local, consistió en la identificación y priorización de necesidades. Fue así como en el proceso de detección de necesidades se realizó un registro formal de las necesidades sentidas por los CDC, como representantes de su comunidad, y en la priorización de necesidades se estableció una jerarquía de las mismas, de acuerdo a su importancia sin descartar las otras, enfatizando que el objetivo de CR MdM no era cubrir todas esas necesidades, ni entregar dinero o subsidios para su satisfacción, sino acompañarlos en la gestión de las mismas ante la institucionalidad, lo anterior, para evitar generar falsas expectativas en la población.



Fuente: Colombia Responde- San Onofre

“Cuando se identifican los problemas, y se hizo una priorización de problemas, se formó un lío, porque la gente dice, “priorizaron problemas, eso quiere decir que nos van a dar plata para todos los problemas”, ahí fue un lío, entonces le decía a la gente: no, no, Colombia Responde no tiene plata para eso, nosotros estamos haciendo el ejercicio con ustedes para que los grupos presenten sus planes a la administración, y sepan dónde tocar las puertas, dónde gestionar (...)”.(Entrevista enlace CR, Ovejas 2014)

Durante el proceso de priorización de necesidades se conformaron unos subcomités de acuerdo a las necesidades identificadas bajo el acompañamiento de las coordinaciones de CR MdM, a fin de plantear posibles alternativas de solución y seleccionar la más viable.

“Tuvimos una reunión dónde nos convocaron a todos los representantes de la comunidad y nos dieron marcadores y cartulinas, y que dijéramos cuáles eran las necesidades, ese día salieron como 50 necesidades y se nos complicó la vida cuando dijeron “Saquen las más importantes” ahí todo el mundo empezó a tantear y demoramos todo el día en ese trabajo, luego de hacer eso nos convocaron a otra reunión (en el colegio), allí las organizamos por ámbitos, cuáles eran las agrícolas, las educativas, etc” (Entrevista a miembro CDC PACE I N°12, Carmen de Bolívar, 2014).

En San Onofre, los miembros del CDC decidieron vincular a toda la comunidad en el proceso de identificación de necesidades, fue así que se desplazaron a cada una de las viviendas de las comunidades y encuestaron a las familias.

“Eso lo hicimos a través de capacitaciones, en medio de las mismas íbamos a identificar las necesidades de la comunidad. Habíamos líderes de cada una de las comunidades. Nosotros tuvimos la oportunidad, por iniciativa nuestra, para hacer una caracterización y CR nos dio apoyo para que fuéramos a cada una de las casas y no sólo sacáramos las necesidades de las 32 personas sino de todas las comunidades y así fuimos recopilando y dándonos cuenta y de ahí sacamos el árbol de problemas”. (Entrevista a miembro CDC PACE II, N°4, San Onofre, 2014)

Para la detección de necesidades se realizaron mesas de trabajo con los CDC, valiéndose de la elaboración de un mapa de activos y pasivos, donde se registraba, de un lado, aquellos elementos con que contaba la comunidad en el plano de lo tangible e intangible, y, por el otro, aquello de lo que carecía la comunidad para la garantía básica de sus derechos y el desarrollo de una vida digna. Mientras tanto, para la priorización de necesidades se elaboraron, en talleres grupales, unas matrices con las necesidades previamente detectadas, y mediante un ejercicio matemático de ordenación se hizo una jerarquía de aquellas que representaban las expectativas de la mayoría de la comunidad.

“(…) lo que se pretendía era que las necesidades o el sentir de toda la comunidad estuviera plasmado en el plan. Las mujeres identificaban y desarrollaban sus necesidades al igual que los adultos mayores, al igual que los jóvenes, que las organizaciones, y eso luego se cruzó con la misma comunidad y se realizó una matriz en donde se pudo (...) priorizar las necesidades que tenían. Recuerdo una necesidad crítica para el caso de San Jacinto, el tema de la vía, que en su mayoría pensaban que solucionando el problema de la vía podía venir en cadena la solución de los demás problemas” (Entrevista profesional de enlace CR, San Jacinto)

Otras técnicas utilizadas en este proceso de identificación y priorización de necesidades fueron los talleres participativos, la cartografía social, los diálogos comunitarios y la lluvia de ideas, que permitieron identificar el diagnóstico de la situación socioeconómica inicial de la comunidad y la visión a largo plazo de la misma, desde las voces de los actores sociales.

"se empieza el proceso de planeación con ellos, primero se hace de cómo ellos quieren ver su comunidad, le pusimos un periodo de diez años, ellos hacen una visión de cómo quieren ver su comunidad teniendo en cuenta ese lapso de tiempo a través de dibujos, (...) y a raíz de esos dibujos ya se entró como en una exposición donde ellos plasmaban cómo la querían ver y de allí sacamos conclusiones y con ellos mismos se conformó esa visión de las comunidades".(Entrevista enlace CR, El Carmen de Bolívar 2014)

Este ejercicio permitió a su vez, de acuerdo con el equipo Colombia Responde, acercarse y conocer las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas que caracterizan el territorio, desde sus necesidades, pero también desde sus potencialidades (Ver Diagrama 4).

"la metodología PACE, Todos ponemos, empezó con unos talleres con las comunidades para identificar las necesidades básicas, no era que veníamos a decir "nosotros vamos hacer esto" (...) la comunidad es quien las valida como necesaria, además teníamos que conocer el territorio y empezó un trabajo como de diagnóstico con las mismas comunidades" (Entrevista a miembro del Equipo CR No 2, 2014).

Diagrama 4.
Necesidades y problemas identificados por los CDC, discriminados por temas.

Infraestructura	Acceso a servicios públicos y sociales	Desarrollo Económico	Organización Comunitaria
Vías de acceso deterioradas y en mal estado.	Problema de Saneamiento básico: mal manejo de residuos sólidos y líquidos.	Dificultades de acceso a empleos generadores de ingreso	Débil organización comunitaria.
Equipamientos colectivos deteriorados: reservorio de agua, salones comunitarios, adecuación de centro de reciclaje, centro de información comunitario, parques recreativos, entre otros.	Deficiente acceso a fuentes de energía eléctrica y agua potable	Predios sin legalizar	Débil Participación comunitaria.
Equipamientos de prestación de servicios puestos de salud, instituciones educativas deteriorados.	Deficiente acceso a servicios de salud y educación.	Difícil acceso a la tierra	
Viviendas deterioradas		Difícil Acceso a créditos	

Fuente: Elaborado por Funcicar, a partir de los relatos de las entrevistas y grupos focales.



GRUPO FOCAL – CDC, SAN JACINTO, BOLÍVAR

f) Construcción del Plan de Desarrollo Comunitario –PDC–

La formulación de sugerencias y acciones, por parte de los ciudadanos, destinadas a resolver un problema o transformar una situación social, hace referencia a la iniciativa comunitaria (Defensoría del Pueblo; Veeduría Distrital; Ministerio del Interior y de Justicia, Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006) que contempla no sólo una etapa de planificación sino también de disposición de los actores sociales frente a la gestión para perseguir los objetivos más allá de lo que se requiere. De esta forma los PDC representan la iniciativa de los CDC, una organización comunitaria.

El PDC es una herramienta de planificación estratégica de desarrollo local, resultante de un proceso de deliberación participativa de la comunidad, que se constituye en un referente para que los gobiernos locales y los agentes de cooperación tomen decisiones acertadas al momento de intervenir en el territorio. Es así como, en este momento de la intervención se formuló el plan de desarrollo comunitario –PDC– desde la visión de los actores sociales.

Este contiene un breve análisis del contexto socio-político del corregimiento o vereda, en el que se incluyó una aproximación a la visión del desarrollo de la comunidad en el mediano o largo plazo, la enunciación de los activos tangibles e intangibles con que cuenta la comunidad para coexistir y la contextualización de los problemas en forma de necesidades jerarquizadas, que atienden a las causas históricas de sus derechos fundamentales.

Para la construcción del PDC se tuvo en cuenta los siguientes insumos: 1. Información secundaria de contexto territorial, para la descripción física que se hace de las comunidades. 2. Línea de tiempo, para acceder a la memoria comunitaria -a partir de la identificación de los hechos más significativos que marcaron el curso del estado actual de la comunidad-, teniendo como referencia mínima los años 70, pero que se podía extender a un tiempo más longevo si se contaba con habitantes que dieran cuenta de años anteriores. 3. Talleres grupales, para la construcción de los aspectos descriptivos de la comunidad, tales como el mapa de activos, la jerarquía de necesidad, y la visión de desarrollo comunitario.

g) Articulación CDC – Gobierno Local: Socialización de los PDC, PACE I

En este momento de la intervención, se destacan dos situaciones coyunturales que facilitaron la articulación de la comunidad – gobierno local. La primera, fue el escenario político del periodo electoral 2012 – 2015, siendo una oportunidad para abrir espacios de interlocución entre las demandas ciudadanas y la agenda pública; en este sentido, CR acompañó a las comunidades en el proceso de convocatoria, dirigido a los aspirantes a la alcaldía, e implementación de encuentros comunitarios, para construir deliberativamente con la ciudadanía, la planificación de acciones y decisiones en el marco de los lineamientos políticos. La segunda, fue el

proceso de acompañamiento de CR MdM en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015 en el territorio de consolidación.

De esta forma, el componente de Fortalecimiento Municipal CR MdM concentró sus esfuerzos para que el Plan de Desarrollo Municipal se nutriera con los PDC, y que a su vez, tal proceso gozara de una asesoría técnica directa a los gobiernos entrantes, garantizando que las necesidades de las comunidades pudieran estar inmersas en los Planes de Desarrollo Municipal. Al respecto se afirma que:

“(...) No sabría exactamente en qué porcentaje se acogió el PDC, pero de manera general todas las necesidades del área rural se insertaron en el plan de desarrollo municipal. De hecho por primera vez en la historia de San Jacinto en este Plan de Desarrollo hubo participación de la zona rural” (Entrevista profesional de enlace CR, San Jacinto, 2014)

El proceso de inclusión de los Planes de Desarrollo Comunitario en los Planes de Desarrollo Municipal consistió en la socialización del contenido programático de esos PDC a los Gobiernos Locales, y después la información y socialización de los mismos a los concejales electos. Este proceso sólo se llevó a cabo con las comunidades PACE I, teniendo en cuenta que en el 2012 se iniciaba un nuevo periodo de gobierno local y las comunidades PACE II no estaban conformadas aún.

“Bueno, se hicieron unas reuniones, pues en PACE I, cuando terminamos el plan de desarrollo comunitario estábamos en un periodo electoral, que apenas estaban los aspirantes a la alcaldía, entonces se hizo una reunión de las comunidades, representantes de las comunidades de los CDC, con los aspirantes en su momento a la alcaldía, entonces a través de unas exposiciones ellos plasmaron cómo habían hecho todo su plan de desarrollo y sus necesidades, y se les entregó de la misma mano de las comunidades a sus aspirantes y así también con el Concejo y con la Alcaldía actual”. (Entrevista enlace CR, El Carmen de Bolívar, 2014)

En el caso de las comunidades PACE II, los PDC no fueron incluidos en los planes de desarrollo municipal, dado que estos fueron formulados en el 2013, luego del periodo electoral; sin embargo comunidades como las de San Onofre, identificaron sus necesidades y las llevaron a las mesas sectoriales donde se estaba construyendo el plan de desarrollo municipal.

“(...) [el programa de gobierno] lo hace el alcalde antes de montar a la alcaldía y nosotros como CDC, tenemos solo 6 meses que empezamos, de pronto para esta otra administración que viene si le vamos a presentar, un plan de desarrollo comunitario, para que lo meta en el plan de desarrollo del municipio” (Entrevista a miembros CDC PACE II N°8, Ovejas, 2014).

“Sí se ha visto la vinculación PDC al PDM, porque la verdad es que ya tenemos un material para trabajarlo con el plan de desarrollo del municipio, entonces sí hay muchas propuestas que se vienen enmarcadas en el plan de desarrollo del municipio y son las necesidades que nosotros tenemos” (Entrevista a miembros CDC PACE II N°11, San Onofre, 2014).

El acercamiento generado con las administraciones municipales, depende en gran medida de la comunicación que se promueva entre la Alcaldía y la comunidad, y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la ejecución de proyectos. En los municipios del Carmen de Bolívar y Ovejas la respuesta del Gobierno Local a las necesidades de las comunidades expresadas desde los PDC fue, en muchos casos, efectiva desde el punto de vista del respaldo financiero necesario para que se dieran procesos de desarrollo.

“(Aportes de recursos a PGC) La alcaldía también colaboró, no en su totalidad, porque te decía inicialmente se proyectó el aporte de la alcaldía y después decidieron apoyar más, fortalecer el proyecto” (Entrevista a miembros CDC PACE I N°6, El Carmen de Bolívar, 2014).

“Digamos que fue un proceso que fue concertado desde la misma campaña del alcalde actual, nosotros hicimos ese tipo de acercamiento con él, buscando la forma de mejorar las necesidades de nuestra comunidad y de esta forma fue un compromiso que el adquirió con nuestra comunidad durante su campaña; y gracias a Dios nos ha estado cumpliendo” (Entrevista a miembros CDC PACE I N°11, Ovejas, 2014).

En Ovejas, por ejemplo, el compromiso de la administración local se reflejó en la financiación de contrapartidas para construcción de aulas, proyectos de vivienda, entre otras. No obstante, pese a que algunos miembros del CDC expresaron el apoyo del gobierno local en la implementación de iniciativas comunitarias, se encontraron testimonios que, contrariamente, manifestaron la ausencia de este ente territorial en la disposición de espacios de interlocución con la comunidad que facilitarían el conocimiento de las demandas ciudadanas. Al respecto se refiere que:

“(…) yo personalmente opino que nuestros proyectos se quedaron allá guardados en el banco de proyectos, sin estar ojeados. Yo sé que el señor alcalde tiene muy buenas intenciones; (…) pero (…) de buenas intenciones no se vive, nosotros con el señor alcalde, no hemos sido enemigos, pero tampoco hemos tenido una empatía (…)” (Entrevista a miembro CDC PACE I N°4, Ovejas, 2014)

“(…) nosotros presentamos una propuesta como Red ante el gobierno, invitamos a los alcaldes de San Onofre, San Jacinto, El Carmen de Bolívar y Ovejas, y nuestro alcalde fue el único que no se presentó al encuentro que nosotros tuvimos con los entes gubernamentales, y además de eso hemos estado insistiendo, insistiendo, insistiendo con el nodo de Ovejas para tener una reunión con él, para presentarle la propuesta, para que nos firmara igual que todos los alcaldes lo hicieron, y no hemos conseguido esa cita con él” (Entrevista a miembro CDC PACE I N°4, Ovejas, 2014)

Asimismo, en San Jacinto, miembros de los CDC manifestaron su descontento respecto al apoyo de la administración local en la ejecución de proyectos y procesos de iniciativa de la comunidad; situación que ha obstaculizado los procesos de afianzamiento de la confianza en la institucionalidad.



“Con la administración la verdad nunca nos ha dado apoyo, y la comunicación no, al principio cuando hubo un alcalde o sea el alcalde pasado que era Joaquín Güete, nos atendía, nos colaboraba, pero de ahí esta administración no nos ha dado oportunidad porque nunca la contactamos” (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°6, San Jacinto, 2014)

“(…) lo más primordial era el camino, entonces ellos [gobierno local] quedaron de dar una parte, y yo creo que no se cumplió hasta el momento. Entonces Colombia Responde nos dijo que iba a hacer 5 kilómetros que fue la parte que hizo, y no más, después que ellos habían dicho que sí iban a aportar, entonces quedó la cosa hasta allí. De allí para allá sí lo hicieron, metieron una máquina y cepillaron, pero ya no echaron más nada que es lo que tenían que echar para el propio camino” (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°7, San Jacinto, 2014)

- Mecanismos de respuesta rápida

h) Proyectos de generación de confianza

Dado que en algunos casos las comunidades reciben los programas que promueven la participación comunitaria con escepticismo, la metodología PACE, con el propósito de provocar la disposición de la población a involucrarse en el proceso y generar credibilidad en la institucionalidad, contempló la realización de mejoras en infraestructura y proyectos de desarrollo económico, de acuerdo a las necesidades priorizadas por los CDC, y atendiendo al nivel de pertinencia y viabilidad en términos presupuestales e incidencia en la calidad de vida de las comunidades. Estos proyectos recibieron en nombre de “Proyectos Generadores de confianza” –PGC–, anteriormente denominados “Proyectos de Impacto Rápido” –PIR–.

“(…) nos presentan varias necesidades y nosotros vemos si es viable o no. La viabilidad se establece por el monto asignado, porque si a mí me dijieran ¿Un puesto de salud o una vía?, si la vía me da un monto muy grande yo digo, “no puedo hacer la vía, te puedo hacer el puesto de salud” (Entrevista a miembro del Equipo CR No 3, 2014).

“Los profesionales que llegaron utilizando una estrategia muy buena de acompañamiento permanente y solución a los diferentes conflictos que se presentaban mediante obras, y que realmente después de los 3 meses de trabajo con Colombia Responde, ya para nosotros era como significativo” (Entrevista a miembros de CDC PACE I No 6, El Carmen de Bolívar, 2014).

La implementación de los PGC respondió a una metodología que abarcó desde la selección de las Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC– ejecutoras, hasta la entrega de la obra a nivel comunitario. Este proceso se desarrolló con el acompañamiento de un equipo integrado por un especialista en temas socio-empresariales, un contador, un comité de veeduría y el equipo ejecutor.

Los PGC no sólo estuvieron relacionados con la implementación de proyectos de infraestructura, sino también con proyectos productivos, un ejemplo de este tipo de proyectos fue: el establecimiento de 10 Unidades Productivas Comunitarias (UPC) de Yuca Venezolana y Ñame Espino como Banco de semillas en San Onofre (La Palmira); Compra de equipos y herramientas para el mejoramiento de la productividad e ingresos de las familias de Patio Grande y La Puente, (San Jacinto); y la Creación de Fondo Rotatorio de Microcrédito en la comunidad de Chengue (Ovejas) (Ver Anexo 2).

En el caso del proceso de selección del PGC con los CDC de PACE II, se tuvieron en cuenta otros criterios adicionales, enfocados a que las obras no sólo beneficiarían a una comunidad sino a todas aquellas que conforman el conglomerado. En este sentido, con el apoyo de las profesionales de enlace se concertaron y priorizaron las obras generadoras de confianza que beneficiarían al conglomerado, como se expresa a continuación:

“(…) PACE II, no son una sola comunidad sino varias comunidades que hacen parte de un conglomerado [entonces para implementar] un proyecto generador de confianza, tenían que ponerse de acuerdo qué es lo que quieren hacer, porque si decían un parque, cada comunidad iba a querer un parque, fue difícil concertar, pero finalmente se logró, entonces ya dijeron la vía porque nos sirve a todos, pero la vía no es todo el tramo, o el mejoramiento del salón de la escuela porque van todos los niños de las veredas entonces fue ese tipo de proyectos, se demoró, no fue fácil pero se logró”. (Entrevista a miembro del Equipo CR No 6, 2014).

La aplicabilidad del principio “Todos ponemos” de la metodología buscó promover en la comunidad el reconocimiento de los recursos tangibles e intangibles que pudieran aportar para el desarrollo comunitario. Al respecto se tiene que:

“(…) en otras palabras, “Todos ponen”, es llegar a la comunidad y decirles que vamos a hacer cierto proyecto, pero ellos deben aportar algo (...) aclaramos que no es dinero sino por ejemplo, su día de jornal de trabajo, un alquiler de vivienda para bodega (...) entonces cada día de estar esos materiales ahí es un día de arriendo que ellos ahorran y es como un aporte comunitario (...) Entre más ellos aportan más ahorro tienen en el proyecto [de infraestructura]” (Entrevista a miembro del equipo CR N°3, 2014)

En esta etapa del proceso, algunos de los participantes, quienes tenían intereses particulares, se retiraron del mismo, según las profesionales de enlaces de CR, porque se percataron que los beneficios de su participación eran a nivel colectivo y que, por lo tanto, debían hacer aportes de forma voluntaria, como expresión de su sentido de corresponsabilidad.

“(…) desde la metodología que estamos utilizando para que fueran gestores de su propio desarrollo, desde ese momento la comunidad empezó a concientizarse. Algunos siguieron otros no, otros se me

quedaron en el camino. Unos se incluyeron en el CDC y pensaron que el beneficio era personal, cuando se vio que era a nivel comunitario, ya ellos como que ya no quisieron seguir, igual como era un proceso de voluntariedad... [Entonces] ellos convocaban nuevamente una asamblea o llegaban al comité, y lo reemplazaban por otra persona que en verdad quería seguir trabando por el desarrollo comunitario". (Entrevista enlace CR, San Onofre, 2014).

Con el fin de ir dejando capacidades instaladas sobre procesos de participación comunitaria durante la implementación PACE, los participantes se involucraron en el manejo de recursos, quiénes con la supervisión de CR, hacían control de los ingresos y egresos de cada proyecto. En algunos casos, debido a la eficiencia en la ejecución de las obras, los recursos financieros que quedaban se reinvertían, como en el caso de la vereda El Aguacate en San Onofre, donde después de construir un comedor escolar, la población utilizó los fondos extras para la construcción de unas paredes que rodearon la infraestructura, y que inicialmente no estaban contempladas. De esta forma, los actores sociales encargados del proceso administrativo a nivel local pudieron aprender también sobre la ejecución de presupuestos y contabilidad.

Con el fin de ir dejando capacidades instaladas sobre procesos de participación comunitaria durante la implementación PACE, los participantes se involucraron en el manejo de recursos, quiénes con la supervisión de CR, hacían control de los ingresos y egresos de cada proyecto. De esta forma, durante la ejecución de los PGC se realizaron comités operativos donde el comité de veeduría rendía informes, se tomaban decisiones de manera concertada y una vez finalizado el proyecto, se hacían rendiciones de cuentas por parte de la OSC ejecutora a la comunidad, incentivando con ello el ejercicio de procesos transparentes en proyectos de gestión comunitaria. Las veedurías, en muchos casos encendieron alertas al interior de los procesos que permitieron tomar acciones a tiempo para corregir y mejorar la intervención.

En algunos casos, debido a la eficiencia en la ejecución de las obras, los recursos financieros que quedaban se reinvertían, como en el caso de la vereda El Aguacate en San Onofre, donde después de construir un comedor escolar, la población utilizó los fondos extras para la construcción de unas paredes que rodearon la infraestructura, y que inicialmente no estaban contempladas. De esta forma, los actores sociales encargados del proceso administrativo a nivel local pudieron aprender también sobre la ejecución de presupuestos y contabilidad.

"Al Comité de Desarrollo Comunitario, a través de una organización legalmente constituida, se le consignaba a una cuenta, (...) se hacían unos subcomités de veedurías, dentro del CDC, para velar por los intereses de ese dinero, tenían que hacer una rendición de cuenta, todo iba bajo control, libros y todo. Había un profesional contratado por CR". (Entrevista enlace CR, San Onofre 2014)

No obstante, en algunas veredas de San Jacinto, los débiles procesos de veeduría y seguimiento a la ejecución de los PGC no permitieron identificar a tiempo, la ineficiencia en la asignación de los recursos –humanos, financieros, materiales y técnicos– necesarios para la realización del mismo y tomar las medidas correspondientes.

"(...) no hubo acompañamiento en las obras, o sea, en las obras del camino, no hubo acompañamiento, por parte de la comunidad, tampoco hubo veeduría que fue lo que hicieron (...) Porque lo que pasó es que en muchas partes quedó el camino más o menos bueno en esa época, pero empezó a dañarse porque le sacaron un material que no han debido sacar en una parte que no se dañaba, entonces faltó acompañamiento de la comunidad al proyecto." (Entrevista a miembro CDC PACE I, San Jacinto, 2014)

Finalmente se puede afirmar, de acuerdo con los CDC, que los proyectos de impacto rápido fueron una herramienta fundamental para creer en el alcance y los propósitos de CR MdM con la comunidad, así como se refiere a continuación:

"También porque siempre llegan con el mismo discurso, pero es distinto cuando ese discurso viene acompañado de acciones y CR llegó con el impacto rápido que hizo que creyéramos y fue cuando empezamos a surgir como líderes" (Entrevista a miembro CDC PACE I N°8, San Onofre, 2014)

- Fortalecimiento comunitario

i) Proceso formativo orientado al fortalecimiento organizacional de los CDC.

El proceso de formación recibido por los CDC, durante el proceso de implementación de la metodología PACE fue clave para garantizar la sostenibilidad de esta organización comunitaria en el largo plazo. En este sentido, se inició un proceso de fortalecimiento organizacional a partir del año 2013 –con la intervención del Secretariado Diocesano de Pastoral Social Diakonía de la Paz como operador del proyecto– a fin de revitalizar el dinamismo del grupo y afianzar sus potencialidades y aprendizajes.

El fortalecimiento organizacional de los CDC estuvo integrado por tres fases: 1. Diagnóstico organizacional, 2. Construcción del Plan de acción y formación, 3. Constitución de la Red CDC.

El diagnóstico organizacional permitió identificar el estado de la capacidad organizacional del CDC –desde los componentes de información general, manejo democrático y participativo, situación económica y financiera, capacidad gerencial, administrativa y de gestión, servicios ofrecidos a los asociados o a la comunidad, y habilidades y capacidades en el desarrollo humano–, las debilidades, oportunidades,

En la construcción del plan de acción se definieron un conjunto de acciones y recomendaciones prioritarias necesarias a implementar para fortalecer la capacidad organizacional, de acuerdo a los resultados obtenidos del diagnóstico. Se identificaron los lineamientos estratégicos para afianzar la participación y gestión comunitaria, a través de la participación de los CDC en la escuela de liderazgo, donde fueron capacitados en temas de liderazgo, incidencia en la toma de decisiones del gobierno local y el diseño de propuestas para impulsar el desarrollo y la transformación de las comunidades. fortalezas y amenazas del CDC, entre otros.

De esta manera, en el proceso de formación a los CDC se consolidaron los espacios de dialogo que ya habían sido generados por CR, y se logró su incidencia y gestión en los niveles local, municipal y departamental. En este sentido, el fortalecimiento de procesos de autogestión comunitaria impulsados desde la metodología PACE adquirió vital importancia cuando las comunidades divulgaron y socializaron su carta de navegación (PDC) y buscaron la financiación de acciones puntuales, que permitió junto con el acompañamiento de CR, jalonar recursos de contrapartida.

“Nosotros trabajamos al principio con unas capacitaciones. Lo hicieron promotores psicosociales, hicieron muchas capacitaciones con respecto a mejorar esa forma de gestión de cada uno de los líderes. Entonces la idea era asesorarnos a cada uno de nosotros para que pudiéramos tener mediante esa orientación la forma de llegar hacia ellos y tener respuestas positivas. (Entrevista a miembro CDC PACE I, Ovejas, 2014).

“(...) nosotros nos reuníamos con ellos, y ellos nos hacían ver lo que teníamos, como íbamos a hacer, qué no teníamos que hacer, ellos nos daban muchas explicaciones, estaban constantemente con nosotros haciéndonos ver las cosas, explicándonos las cosas, y nosotros con ellos también, donde ellos decían que ellos aprendían de nosotros y nosotros aprendíamos de ellos, muy bien, la Diaconía de la Paz” (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°1 San Onofre, 2014)

La conformación de la Red de CDC integrada por nodos comunitarios pertenecientes a PACE I y PACE II, fue concebida como un espacio de encuentro que posibilitaba la socialización de experiencias y aprendizajes entre sus miembros, a fin de nivelar destrezas y conocimientos, y fortalecer la organización. Así como se refiere en el siguiente relato:

“Hay unos CDC que están muy empoderados, demasiado empoderados, y han conseguido muchísimas cosas, y unos que están más quedaditos, como todo, (...) entonces, ¿cómo hacemos para que los quedaditos conozcan las experiencias? Y aprendan de los otros para que empiecen a jalonar, teniendo en cuenta esa necesidad (...) Se convocaron, se inició el proceso de formación y fortalecimiento organizacional, y dentro de ese proceso de fortalecimiento organizacional, se empezaron a hacer los encuentros de los representantes de los diferentes nodos municipales, y así se fue tejiendo la red” (Entrevista a profesional enlace CR, Ovejas, 2014)

El proceso de formación recibido por los miembros de la Red de CDC no sólo se concentró en el fortalecimiento de conocimientos, sino que también se enfocó a la planeación del desarrollo comunitario en el mediano y largo plazo, y a la búsqueda de la incidencia de sus proposiciones a nivel regional y nacional. De esta forma, la Red de CDC facilitó la integración de las comunidades de los Montes de María, como una estrategia para generar la sostenibilidad de la organización comunitaria, en aras de aunar esfuerzos desde la colectividad para incidir en la política pública.

“Mira, hay un tema que yo valoro mucho y es el tema de la red de CDC, el tema de no sólo trabajar en una comunidad por trabajar individualmente, sino cómo juntar ese trabajo de una comunidad junto a otra comunidad a través de una gran red de organizaciones comunitarias, y cómo no dejar a un lado la institucionalidad pública, creo que el dejar transferencia metodológica a la institucionalidad de la alcaldía es uno de los grandes aprendizajes. A veces las organizaciones de la sociedad civil trabajan allá con los campesinos con las comunidades, pero no hay un puente con la institucionalidad” (Entrevista a operador N°5, 2014)



Como resultado de este proceso de articulación se formuló la “Propuesta Integral de Desarrollo Rural en un Territorio de Paz” construida de manera colectiva y que expone las necesidades y prioridades de la región permitiendo que, los representantes de los 36 CDC que conforman la Red, se articulen a nuevos procesos que se están implementando en el territorio facilitando la apertura de espacios de interlocución y reconocimiento a nivel regional.

4.2.3 Proyectos definidos por Colombia Responde como transversales

Durante el proceso de acompañamiento de Colombia Responde a las comunidades para generar la confianza hacia la institucionalidad, se implementaron proyectos transversales que si bien, no fueron detectados en el proceso de identificación de necesidades de la metodología PACE, tuvieron mucha receptividad por parte de la población, como es el caso de los proyectos “Atención psicosocial a víctimas del conflicto”, a cargo de Secretariado Diocesano de Pastoral Social Diakonía de la Paz, “Educación sexual y reproductiva”, por Profamilia, y “Voces y Sonidos” bajo la coordinación del Centro de comunicación social, Paulinas - Instituto Misionero Hijas de San Pablo.

Para la coordinación integral de los proyectos, los operadores junto con Colombia Responde crearon los Comités Directivos del Proyecto, en el cual participaron las organizaciones y sus representantes, con el fin de tomar decisiones referidas a la ejecución y resolución de dificultades o inconvenientes que se presentaran.

Con relación al proyecto referido a “Intervención psicosocial”, se realizó asesoría y acompañamiento a la población afectada por la violencia, buscando el empoderamiento de los actores sociales en la transformación de la cultura de la violencia y la inclusión en una nueva cultura de la participación, la convivencia y la paz, entre el año 2010 y el 2011. La metodología implementada para tal fin integró un proceso de sensibilización y fortalecimiento a los líderes y sus familias, quienes actuaban como multiplicadores del proceso con el resto de los miembros de la comunidad. Este proceso formó aproximadamente 229 promotores psicosociales.

“Esos líderes sensibilizados se vincularon al proyecto. Hubo una primera etapa de sólo trabajo con esos líderes de dejarlos fortalecidos, digamos en sus relaciones, con ellos mismos, y con su familia en la comunidad, y luego estos líderes empezaron a acompañar ciertas poblaciones estratégicas, haciendo lo que nosotros llamamos una réplica”. (Entrevista a Operador N°5, 2014).

La estrategia pedagógica adoptada fue de carácter constructivista, teniendo en cuenta que se tomaron como referencia “unos pre-saberes, una contextualización, una conceptualización y de un trabajo conjunto para que ellos fueran los que participaran de la construcción de sus propuestas”

(Entrevista a Operador N° 2, 2014). Al final, la metodología permitió el desarrollo de una empatía entre la comunidad y los operadores con el propósito de promover una relación basada en la confianza. Al respecto de refiere que:

“Era también un ejercicio de estar en la marcha con ellos, de tratar de ayudarles también a sanar muchas cosas, también nos convertimos en ese tipo de consejeros, era no tratar de perder esa línea divisoria de que somos unos acompañantes, pero también somos seres humanos que también entendíamos las realidades de ellos (...) (Entrevista Operador N° 2, 2014).

La pertinencia de este proyecto para el desarrollo comunitario se centró en que el componente psicosocial era un pilar transversal en la intervención de CR, dado los hechos históricos de violencia que padeció la subregión de Montes de María. Así como se expresa a continuación:

“Prácticamente lo que muchos decían, “a nosotros no nos pueden venir a trabajar o a intervenir proyectos primero de infraestructura, cuando primero el Ser está todavía imperfecto”, por decirlo así, todavía está dolido, todavía no ha sanado muchas historias, no solamente la historia de violencia sino también la historia social, la historia comunitaria” (Entrevista Operador N° 2, 2014).

Por su parte, el proyecto sobre el “Mejoramiento de la Salud sexual y reproductiva en 4 Municipios de los Montes de María”, buscó asegurar la prestación de servicios básicos de salud pública para mejorar las oportunidades de acceso a una buena salud sexual y reproductiva de los adolescentes y adultos –hombres y mujeres–; a través de talleres sobre conceptos básicos de SSR –salud, sexual y reproductiva– y de autoconocimiento, siguiendo con temas como métodos anticonceptivos, derechos sexuales y reproductivos, equidad de género, violencia basada en género prevención de las ITS –infecciones de transmisión sexual– entre otros.

Del mismo modo, en el marco de este proyecto, se desarrollaron entre el año 2010 y el 2011 una serie de actividades entre las que se destacan: la feria de la sexualidad, el lanzamiento comunitario de los servicios amigables para jóvenes, jornada de activismo contra la violencia de género, conmemoración del día internacional de la mujer, jornada de construcción de ciudadanía, resolución de conflictos y toma de decisiones, entre otros.

Los procesos formativos ejecutados vincularon no sólo a miembros de CDC, sino a la comunidad en general. Esto debido a que el trabajo en materia sexual y reproductiva debía tener una incidencia muy fuerte sobre muchos aspectos culturales que determinaban las prácticas en las familias de estas comunidades:

“También han sido muy buenas las charlas de PROFAMILIA, aquí las mujeres estábamos como que un poco idas de ese entorno, de que ahora ya las mujeres tienen muchas posibilidades para cuidarse, para no tener un hijo, y antes no se conocía, antes las abuelas parían hasta diez, doce pelaos y no se cuidaban, nosotros estábamos aferrados a eso, pero desde que

entraron esos programas, entendimos que es bueno también decidir cuantos hijos uno quiere tener y hasta el momento ha servido porque ya las mujeres no quieren parir esa cantidad de niños” (Entrevista a CDC PACEI N°13, San Jacinto).

Este proyecto contribuyó significativamente en la transformación, por parte de la comunidad, de concepciones y prácticas referidas a la planificación familiar, atendiendo a la realidad del territorio, así como se comenta en el siguiente relato:

“(…)aquí la verdad es que hay niñas de 14 años que tienen hasta dos niños, y eso ella lo hacía saber, entonces ella decía que uno se podía cuidar con pastillas, con ampollas, con lo que uno quisiera, (...) muchas de aquí le prestamos mucha atención, por lo menos yo, yo fui una de las que me desconecté, porque yo tengo tres niños y yo decía, a veces no tengo ni para darle al uno, ni para darle a mi marido tampoco, ahora teniendo cuatro, cinco pelaos, uno debe tener en cuenta todo eso (...) había unas que de pronto querían pero los maridos decían que no, que ella venía era a dañar las mujeres de aquí, porque no las dejaban parir, vamos a ver que es un bien porque esta es una comunidad que es de escasos recursos,(...) entonces a veces conseguimos para la comida (...) y a veces no los hay, entonces pasan trabajo todos los niños (...)” (Entrevista a comunidad No CDC, N°13, San Jacinto, 2014g).

Los resultados de la presencia de Profamilia en los municipios de consolidación fueron notorios. La dinámica de la natalidad en la zona rural intervenida disminuyó ante la oferta de métodos de planificación familiar que se instauró en el marco de este proyecto, y con la facilitación de las actividades y capacitaciones en las que participó la comunidad. Al respecto de refiere que:

“En el año que operó aquí Profamilia (...) no hubo un embarazo, increíble eran doce, trece, ocho niños, o sea aprendimos a conocer nuestros cuerpos, a cómo planificar, a decir NO, en las mujeres hubo un cambio excelente, más que no teníamos los recursos para comprar una pastilla para uno cuidarse, ella [Profamilia] las traía, nos conseguía directamente en Profamilia a mitad precio, ese año no hubo un embarazo, pero salió Colombia Responde ese año y el siguiente año otra vez hubo [embarazos], fueron trece niños que nacieron ese año, pero, o sea, otra vez como que recapacitaron y este año nacieron tres niños, o sea, lo que uno aprendió (...) se puso en práctica y se mantiene en práctica, o sea ese año fue como que se fue Colombia Responde y quedamos así, si no están ellos, pero ya como que otra vez reaccionamos (...) eso es un cambio excelente (Entrevista a CDC PACEI N°14, San Jacinto).

La ejecución de ambos proyectos –Intervención psicosocial y Salud sexual y reproductiva- generó la credibilidad hacia el proceso de intervención de la estrategia, lo anterior, teniendo en cuenta que los profesionales contratados residieron en las comunidades durante la implementación, y de esta forma, se visibilizaba la presencia de la institucionalidad, como se observa a continuación:

“(…) el personal que estaba a cargo de esos proyectos [Atención psicosocial y Educación sexual reproductiva] se fue prácticamente a quedar en cada una de las comunidades, permanentemente estaba en la zona, entonces eso le da credibilidad al proceso, además que la comunidad venía de un proceso donde no veían la presencia institucional, donde no había credibilidad, y ver una persona allá permanente con ellos...para ellos es como que se abrió la puerta y no lo digo yo desde acá, sino que lo digo porque ellos dijeron que era muy importante tener a la persona permanentemente allí como su aliado, como su amigo (...). Si la gente no podía en la mañana, entonces las señoras iban a lavar, entonces los de Pastoral se iban con ellas y empezaba todo el proceso de acompañamiento casi que cotidiano, para ellos fue muy valioso (...)” (Entrevista a miembro del Equipo CR No 5, 2014).

Por otro lado, el proyecto transversal denominado “Voces y Sonidos”, a cargo del Centro de Comunicación Social, Paulinas - Instituto Misionero Hijas de San Pablo, surgió como un mecanismo para darle voz a las comunidades, a quienes se les habían vulnerado el derecho a la libre expresión, a través del fortalecimiento de los medios de comunicación en los 4 municipios.

Según la perspectiva de las organizaciones sociales pertenecientes a este medio, por razones de seguridad su labor se vio obstaculizada a causa del conflicto, expresando:

“Ovejas es un pueblo que llegó a un máximo de violencia extrema (...) la radio que lo sentía más, no nos podíamos exponer, fuimos varias veces cerrados porque el ejército nos decía cierren porque hay un balón bomba aquí frente a 50 metros de ustedes y no se queden ahí, nosotros no podemos responder por ustedes lo mejor que ustedes pueden hacer es cerrar”. (Entrevista organización social, Ovejas, 2014)

No obstante, con el fin de legitimar los espacios de comunicación por medio de una construcción colectiva que dinamizara el ejercicio de una ciudadanía activa, el proyecto inició sus acciones en junio de 2011 con un encuentro en Sincelajo en el que participaron los representantes de las emisoras comunitarias y una persona delegada por cada una de las alcaldías municipales para hacer seguimiento al proceso.

La ejecución del proyecto estuvo enmarcada por planes de formación que contenían módulos teóricos y prácticos sobre producción radial e implementación tecnológica que se llevaban a cabo en las cabeceras municipales, y posteriormente debido a la necesidad de hacer acompañamiento y seguimiento, se hizo directamente en los corregimientos y veredas. Sumando a este proceso, se llevaron a cabo actividades como foros y encuentros en los que se intercambiaban experiencias, espacios donde surgió la RED “Voces y Sonidos de los Montes de María” que articula a todas las emisoras, los centros de producción radial y centros de información (Paulinas-Centro de Producción Radial, 2011). Proceso que también se hizo a través de una convocatoria participativa:

“Como le comenté al principio cuando Colombia Responde llega hasta acá, ya nosotros teníamos la emisora, aunque repito, no era legal, [pero] cuando nos hablaron del proyecto lo que podíamos avanzar (...) hace que nosotros hagamos las capacitaciones, en un momento dado Colombia Responde reúne las comunidades de los cuatro municipios de los Montes de María: San Onofre, El Carmen, Ovejas y San Jacinto, en ese momento yo también me desplace hasta allá, en ese momento nació Voces y Sonidos (...) entonces yo hice parte de cuando se fundó y luego comencé a trabajar en la parte de comunicación y llegamos hasta este punto en el que estamos actualmente. Soy el vicepresidente de la asociación de Voces y Sonidos y el enlace de las comunidades de San Jacinto, acá en San Jacinto. Y eso para nosotros ha sido de mucha fortaleza en la comunicación” (Entrevista organización social, San Jacinto, 2014).

A la luz de “Voces y Sonidos” se logró el fortalecimiento de las emisoras comunitarias de los municipios de Ovejas, San Onofre, El Carmen de Bolívar y San Jacinto; la creación e implementación de centros de producción radial y la implementación de altoparlantes en 16 comunidades de los cuatro municipios en mención; que permitieron el desarrollo de programas comunitarios y espacios informativos, es así que los centros de producción radial en articulación con las emisoras comunitarias, como parte de la metodología PACE, promovieron los debates con los candidatos a las alcaldías haciendo uso de estos medios de comunicación. Consiguiendo con ello, una retroalimentación de preguntas y respuestas en vivo entre la comunidad y los candidatos.

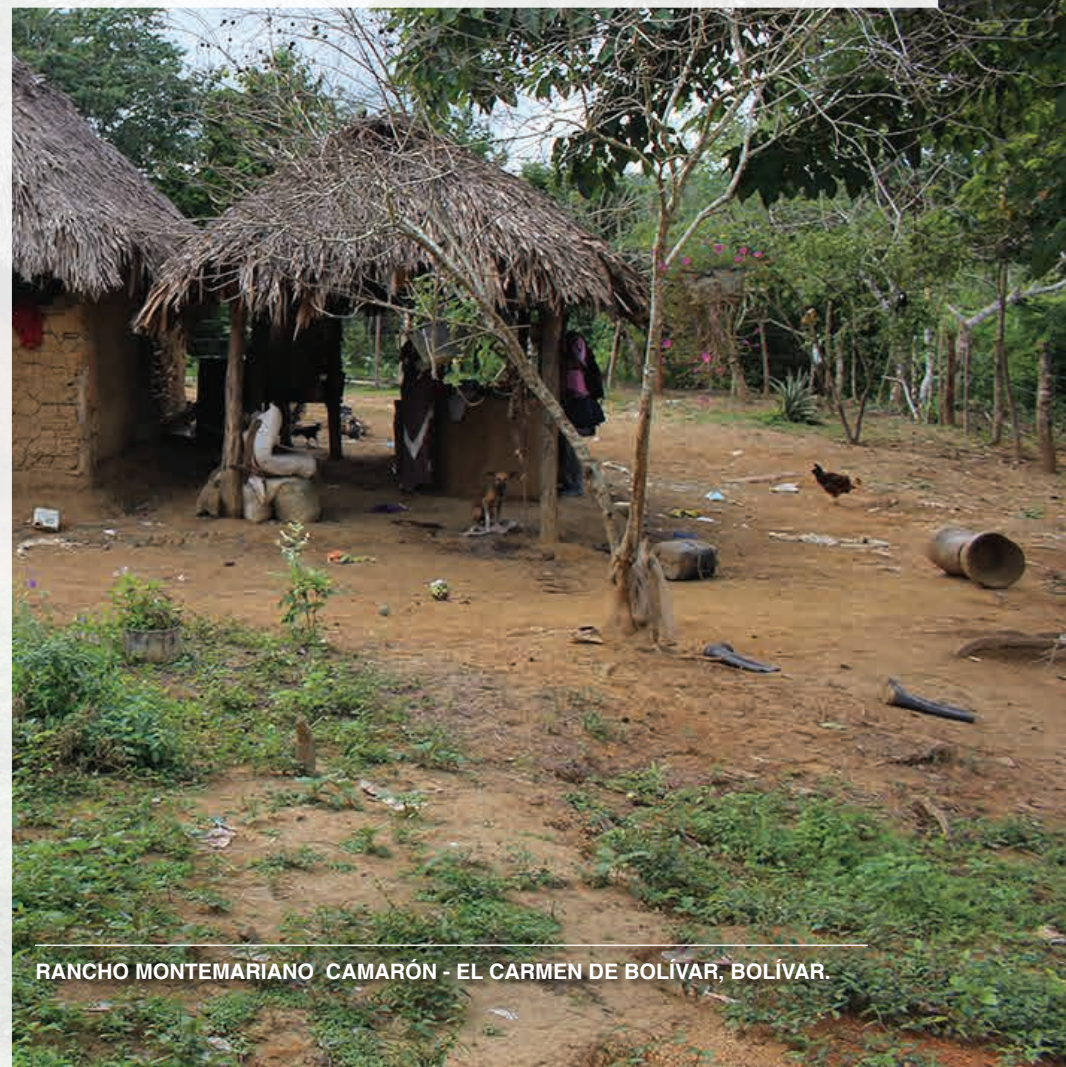
“(...) también montamos un programa aquí que fue muy importante. La gente de aquí no quería salir a votar, a tomar unas decisiones, y por eso nosotros montamos ese programa (radial), dándoles a decir a la gente que la persona debe salir a votar, porque donde usted sale a votar, usted está tomando en cuenta quien puede ser su mandatario (...) entonces dicen: “no, yo no voy a salir a votar porque no se que...”, salga a votar lo que tiene es que (...) tomar una buena decisión por quien usted va a elegir, entonces la gente empezó, y en eso estamos que la gente si debe de pensar que debe tomar decisiones(...)” (Entrevista miembro CDC PACE I N° 9, San Jacinto, 2014)
De esta manera, por medio de este proyecto transversal se aportó al fortalecimiento de la libre expresión, y al derecho de la difusión y acceso de la información, contribuyendo a la recuperación de tejido social.

“(...) yo creo que aprendí mucho, aprendimos de proyectos, capacitaciones que nos vinieron de voces y sonidos, donde podíamos expresar todo lo que sentíamos, y los sonidos de nuestro municipio, de nuestro departamento, y todo lo correspondiente a los Montes de María, todo fue excelente, y yo, le doy muchas gracias por habernos tenido en cuenta en estas capacitaciones” (Entrevista miembro de CDC PACE I N° 5, San Onofre, 2014)

“Los centros de producción han unido comunidades, porque por lo menos San Jacinto tiene cuatro corregimientos donde hay centro de producción y centros de comunicación, y la gente se ha unido porque hacen eventos transmitidos por las emisoras esas radiofónicas, y también hacen campañas como son: con altoparlantes la gente, por ejemplo, a veces se enferma alguien y no tiene dinero para salir y hacen campaña, y ponen música, y

ponen mensajes, y hacen el llamado a las comunidades para que aporten dinero para la persona que lo necesita, que va a salir y no tiene, que en fin (...) y eso ha hecho que los centros unan a las comunidades”. (Entrevista organización social, San Jacinto, 2014).

“Yo personalmente estuve en Flor del Monte, corregimiento del municipio de Ovejas, donde hay una institución educativa de mucho prestigio llevando instrucción a la radio escolar, y ya tuve la oportunidad de conocer Guayacán Estéreo, es una dotación muy hermosa, muy bonita, una cosa muy maravillosa, al igual que en Almagra, y los demás centros de producción radial que se dejaron acá. Creo que Colombia Responde no vino a solucionar problemas, eso está claro, vino a marcar unos hitos que hoy nos dan satisfacción” (Entrevista miembro Organización Social N° 2, Ovejas, 2014)



RANCHO MONTEMARIANO CAMARÓN - EL CARMEN DE BOLÍVAR, BOLÍVAR.

4.3 Hacia la consolidación de una autonomía local

Al inicio de la intervención de CR MdM, las comunidades sentían desconfianza hacia la institucionalidad y los programas comunitarios, sin embargo, luego del periodo de intervención, los participantes identificaron los siguientes logros en materia de participación ciudadana: el fortalecimiento de la organización comunitaria, el acercamiento de los CDC hacia las instituciones públicas, el desarrollo de habilidades sociales y comunitarias, y la adquisición de nuevos conocimientos técnicos.

“Gracias a Dios aprendimos bastante, bastante. Nos prepararon para que nosotros estuviéramos en sí, conformados como grupos (...) se recuperó la confianza, se recuperó también la confianza entre los mismos miembros de las comunidades y con el mismo Estado también”. (Entrevista organización social, San Onofre, 2014)

• Fortalecimiento de la organización comunitaria

Debido al resquebrajamiento del tejido social, como consecuencia del conflicto armado, uno de los mayores logros que se identificó a partir de la intervención de CR MdM, es la recuperación del sentido comunitario que permitió la existencia de una cohesión social con comportamientos cívicos dirigidos a operacionalizar las necesidades e intereses de la colectividad. Muestra de ello es la conformación de los Comités de Desarrollo Comunitario –CDC– y posteriormente la Red de los CDC, procesos que permitieron integrar a diferentes líderes para trabajar en la planificación estratégica de acciones, desde y para el territorio.

De acuerdo con los entrevistados, el CDC fue una estrategia de organización comunitaria incluyente en el que todos aquellos, con interés de planificar el desarrollo de su comunidad, independientemente de sus adeptos políticos, podían participar, hecho que rompe con las prácticas tradicionales respecto a la discriminación de acciones o beneficios por preferencia política. Es así como se expresa que:

“Colombia Responde impacta porque sin andar diciendo a qué gobierno pertenecían o tal política, que es lo que más se ve en las comunidades, ellos llegan: somos apolíticos, nos interesa la gente, el común de la gente, porque los espacios que da Colombia Responde es donde llega el campesino, el cantante empírico de las comunidades, llega a las madres comunitarias cualquier persona que estuviera organizada o no organizada; Colombia Responde tiene espacio para todo y es lo que a las comunidades no las hace dividir porque había mucha división en cuanto a los colores políticos. Llega Colombia Responde y une, hace que la comunidad se sienta empoderada, de que todos juntos ponemos, trabajando juntos con el PACE, donde dice que todos ponemos, y es la forma que cuando ellos llegan a hacer que la gente se empodere, transmiten eso, y se pierde eso de que deben hacer los que están trabajando o los que están en el gobierno, Colombia Responde la anula y sigue que todos podemos hacerlos, sin tener en cuenta ninguna razón social o distingo social, ni raza ni color, sino que Canutalito es uno solo, y que Canutalito es Colombia en el municipio de Ovejas” (Entrevista a Miembro CDC PACE I N°9, Ovejas, 2014).

Así, el CDC promovió la cohesión comunitaria y facilitó la recuperación de la confianza en ese otro que también hace parte de la comunidad. Al respecto se refiere que:

“(...) el mayor resultado de la RED de CDC es la comunicación que tenemos nosotros con cada uno de los líderes de cada corregimiento donde están los CDC que anteriormente era muy difícil” (Entrevista a CDC PACE N°1, San Onofre, 2014)

En el marco de RED de CDC, se formuló la Propuesta Integral de Desarrollo Rural en un Territorio de Paz, que contempla los Planes de Desarrollo Comunitario de los CDC intervenidos por CR MdM. Dicho documento le apostó a visibilizar sus posiciones en términos de desarrollo sociopolítico y demostrar la capacidad de la comunidad organizada para trabajar articuladamente con la institucionalidad. Propuesta que se logró exponer ante diferentes entes del gobierno en un encuentro regional realizado en Cartagena, buscando la integración de las necesidades identificadas por la misma comunidad en el Plan Nacional de Desarrollo. Este tipo de procesos participativos e incluyentes demuestran el empoderamiento de la organización comunitaria, como se visualiza en el siguiente relato:

“El ponernos de acuerdo para poder tener un desarrollo. La idea es trabajar en equipo, las personas y las organizaciones. Te lo digo porque a nosotros se nos está haciendo más fácil trabajar como CDC que como pequeñas organizaciones. Cómo Red logramos el mejor resultado con un evento que se hizo en Cartagena, por ejemplo propusimos un Megacentro del SENA y por ahí escuchamos que una empresa iba a donar los diseños, el alcalde de San Onofre iba a dar el lote. El vice ministro de agricultura muy contento. Yo pienso que los CDC van a ser la nueva representatividad de los territorios” (Entrevista a CDC PACE N°1, San Onofre, 2014)

Frente a este tipo de procesos en los que los CDC han tenido interlocución con diferentes entidades gubernamentales, ellos mismos reconocieron por medio de ejercicios de autoevaluación debilidades frente al tema de relacionamiento interno; razón por la cual se inició un proceso de formación enfocado principalmente en la generación de confianza. Es así como se dio inicio a una serie de jornadas pedagógicas encaminadas a fortalecer la persona en relación con su realidad local, regional, nacional e internacional.

De esta manera, en concordancia con la propuesta de fortalecimiento organizativo al interior de la Red, surgió otra apuesta: Acceso a la oferta institucional en la que a través de un proceso de formación se invitó a los miembros de la Red y a otros 164 líderes comunitarios a participar de un proceso de capacitación por cerca de 5 meses con la intención de brindarles las herramientas necesarias para que ellos mismos pudieran conocer las rutas de acceso a la oferta institucional, a través de la identificación y orientación del acceso a las diferentes convocatorias existentes principalmente en 4 temas que son de su interés: Desarrollo económico, víctimas, infraestructura y participación ciudadana.

Este proceso de formación incluyó también el manejo de las tecnologías de la información y comunicaciones y giras locales, regionales y nacionales que potencializaron en los representantes comunitarios el conocimiento, la capacidad de gestión y el interés de seguir trabajando por el beneficio de sus comunidades y de la región de los Montes de María.

Finalmente se puede afirmar, de acuerdo con los CDC, que éstos en la actualidad gozan de reconocimiento local, como representantes de las comunidades de la zona rural que actúan como interlocutores entre ésta y el gobierno.

"(...) no solamente con la administración sino también con la comunidad. Ya nosotros nos distinguen. El mismo alcalde y el gobernador con decir una sola palabra, lo dijo todo. Es que nosotros somos la esperanza de esos pueblos". (Entrevista a Miembro de CDC PACE II N°2, San Onofre, 2014).

• Desarrollo de habilidades sociales y comunitarias:

Durante el proceso de fortalecimiento y acompañamiento de CR a los CDC se desarrollaron, en los participantes, habilidades referidas a liderazgo participativo, comunicación asertiva, autogestión, ejercicio de la cultura de la legalidad y corresponsabilidad.

Liderazgo participativo

La historia de la región de Montes de María se enmarca entre muchos otros aspectos, por haber tenido un liderazgo campesino fuerte que se vio debilitado después del conflicto armado. Frente a este contexto, los procesos que llevó a cabo Colombia Responde se concentraron en reforzar conocimientos frente a la importancia de la participación comunitaria en el ejercicio de la gestión pública; momentos que permitieron consolidar una actitud crítica y proactiva en los actores sociales, quienes se interesaron en ser portavoces de la colectividad y en incentivar en otros ese mismo interés para generar sostenibilidad.

"Como persona me he fortalecido muchísimo porque yo antes no participaba en nada que tuviera que ver con la comunidad y ya lo hago. Como comunidad me he ido empapando en todo eso de lo que es la comunidad (Entrevista a miembro CDC PACE I N°7, Carmen de Bolívar, 2014)

"(...) una renovación de liderazgos; ustedes vieron en el encuentro regional mucha gente joven (...) o sea ya hay unos líderes tan establecidos y consolidados que les están dando apertura a otros nuevos liderazgos en las comunidades, cediendo el espacio para que el liderazgo sea compartido (...)" (Entrevista a miembro del Equipo CR No 1, 2014).

De esta forma, contar con representantes de las comunidades, que tuvieron el acompañamiento y formación de la estrategia, ha re-potencializado el interés de la población por incidir en los procesos participativos tendientes al desarrollo de la comunidad.

Habilidades comunicativas

El desarrollo de habilidades comunicativas en los actores locales, tales como expresarse en público, generó confianza en sus capacidades y contribuyó a mejorar la convivencia entre los miembros de la comunidad. Más aun en un territorio en el que las voces fueron silenciadas y las personas estigmatizadas como miembros de grupos al margen de la ley, durante el conflicto armado.

"Caramba lo más importante que me quedó es que aprendí a convivir con mi comunidad, darle y brindarle ese apoyo, esa enseñanza que a mí en principio me daba como miedo hablar delante de un público y eso, entonces ya gracias a Colombia Responde ya aprendimos a hablar, convivir con los demás" (Entrevista a Miembro de CDC PACE II N°1, San Jacinto, 2014).

"¿A nivel personal?, que ahora uno se socializa mejor con las personas, ya se dejó esa timidez que siempre uno tenía al momento de tener una reunión, al momento de hablar en público, para mí eso fue la enseñanza que me dejó" (Miembro CDC PACE II N°9, Ovejas, 2014).

El desarrollo de habilidades comunicativas, también se ve reflejado en el mejoramiento de las relaciones interpersonales entre los miembros de la comunidad, pues anteriormente se expresaban de forma agresiva a causa de los malos entendidos. De esta forma, los CDC expresan haber entendido el significado de la comunidad.

"Sí, también, muy importante, porque la gente se educó, a veces uno acá peleaba con el vecino y eso de una forma nos llevó a unirnos más" (Entrevista miembro de CDC PACE II N° 6, San Onofre, 2014)

Antes de llegar Colombia Responde había, cada vez que hacíamos reuniones, muchas interrupciones, muy mal entendimiento, y hoy en día la comunidad ya hoy nos reunimos, lo hacemos no a la maravilla, pero con un poco más de respeto, aprendimos a respetar la palabra de cada quien, y ha sido algo que nos dejó las enseñanzas de Colombia Responde, la tolerancia. (Entrevista a Miembro de CDC PACE II N°3, San Jacinto, 2014).

Un cambio muy bueno porque si éramos agresivos, ya no somos agresivos, tomamos las cosas con paciencia. (Entrevista a miembro CDC PACE I N°8, Carmen de Bolívar, 2014)

La reconstrucción del tejido social a través de canales de comunicación permitió que los miembros de las comunidades se integraran y se conocieran entre ellas. Así como se expresa:

“Primero lo fundamental ha sido los lazos de amistad, porque nos hemos encontrado con personas que en alguna época fueron y dejaron de ser, no nos habíamos encontrado en esos espacios de la red, tuvimos la oportunidad de reencontrarnos de tener nuevos amigos y de compartir experiencias, de unificar criterios, en lo personal me parece que ha sido muy bueno” (Entrevista miembro de CDC PACE II N° 12, San Onofre, 2014)

(...) ha sido una linda experiencia porque antes de llegar el CDC estábamos como desintegrados, porque a veces podía estar el vecino por allá, y casi ni nos conocíamos ni las voces, entonces pues gracias a ello la comunidad se siente ya de otra manera, ya nos defendemos todos y así. (Entrevista a Miembro de CDC PACE II N°5, San Jacinto, 2014).

Capacidad de Autogestión

La necesidad de la comunidad de involucrarse en el desarrollo de su propio futuro muestra cambios de las dinámicas pasivas que existen en sociedades que solo visibilizan necesidades y no tienen interés por participar y construir colectivamente. En el caso de las zonas de intervención de la estrategia, esa transformación se logró con el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que buscaron sentirse parte del desarrollo. Muestra de ello, fue la participación de la población en los proyectos de Colombia Responde como operadores, logrando que la comunidad, por medio de la experiencia adquirida, tuviera mayor capacidad y autonomía de gestión, como se describe a continuación:

(...) la gestión del acueducto y alcantarillado la hicimos nosotros desde el CDC, de pronto nosotros tocamos todas las puertas, porque la primera puerta que tocamos nosotros fue ministerio y salimos a Bogotá y fuimos a todos ministerios. Salimos con unos mamotretos de proyectos y los repartimos en los ministerios y han ido resollando de a poquitos. Ahora mismo estamos gestionando un proyecto de bienestar familiar. Entre otros, son gestión del CDC sin necesidad de CR. La ayuda que nos dieron fue de fortalecimiento (Entrevista a miembro de CDC PACE II N°1, San Onofre, 2014)

De esta forma, cuando existe autogestión comunitaria se generan capacidades en las que la comunidad puede diseñar su propia ruta de cambios, enfrentar y resolver problemas colectivos, pero también acercarse al Estado y demandar su acompañamiento en la gestión de las mismas.

“(...) ahora nos tocó dos casos en San Onofre, donde la ejecutora de un proyecto buscó una semana al Secretario de Planeación y hasta que no le entregó la licencia de construcción no dejó de ir a San Onofre, y después tuvieron un inconveniente con el dueño de un terreno y llevó al Secretario de Planeación allá a la comunidad, o sea ahí vemos que ya hay ese acercamiento de la comunidad a las instituciones del Estado.” (Entrevista a miembro del Equipo CR No 3, 2014).



Aspecto que también fue destacado en el relato de un enlace de la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, cuando se le preguntó por los impactos a nivel comunitario:

"Creo que el interés de ellos en cuanto a la consecución de recursos para realizar proyectos en sus comunidades, creo que están muy interesados, el fortalecimiento que se les ha dado ha funcionado en un 100%, actualmente los podemos ver en la administración haciendo solicitudes con el SENA, con consolidación, con DPS (...)". (Entrevista enlace UACT, Ovejas, 2014)

Del mismo modo, los CDC continúan gestionando acciones futuras para mejorar la calidad de vida de su comunidad. Al respecto se expresa que:

"Principalmente estamos enfocados en la vía, tenemos una vía en muy malas condiciones, que prácticamente no sirve, entonces estamos trabajando para ver si podemos lograr ese objetivo. Ahorita estamos tratando de acercarnos a INVÍAS para ver qué nos soluciona porque aquí el municipio no los soluciona, por ahí llegaron unos recursos y la vía que tenemos nosotros nos la dejaron sin presupuesto, entonces la idea es llegar a INVÍAS para ver qué nos soluciona" (Entrevista a Miembro CDC PACEI N°1, San Jacinto, 2014).

Este proceso de implicación y compromiso que ha estado acompañado de un cambio organizacional, representa una opción fundamental para que los procesos de participación comunitaria sean sostenibles.

Deconstrucción y construcción de saberes: Cultura de la legalidad.

Las prácticas clientelistas que caracterizaban la región, de acuerdo con los entrevistados, paulatinamente, ha presentado un giro que se ha visto representado en la forma como los actores sociales concebían las estrategias para que sus demandas ciudadanas incidieran en la agenda pública. De esta manera, se visibilizan cambios en la deconstrucción de prácticas enmarcadas en la cultura de la informalidad o ilegalidad, para actuar de manera transparente y organizada, resaltando el hecho de que la comunidad:

"(...) haga incidencia política por medio de los canales regulares, representa un indicador absolutamente grande al no recurrir a la influencia del político de turno a ver si me financia esto y entonces como voy yo ahí y entonces usted se beneficia, no; sino haciendo exigencia y exigibilidad de derechos sobre los canales institucionales que están establecidos, eso es un cambio enorme, que la gente entienda que a lo bien se logran las cosas y que por el contrario ellos también serían coparticipes de prácticas corruptas (...)" (Entrevista a miembro del Equipo CR No1, 2014).

El avance en el fortalecimiento de prácticas políticas transparentes se ve reflejado en el acercamiento que han tenido con la institucionalidad para garantizar el cumplimiento de sus derechos civiles, lo que les brindó la posibilidad de reconocer que la vía de la formalidad tiene recompensas y

cambiar así su tipo de incidencia, como se destaca a continuación:

"(...) hicieron alianzas con la secretaria de planeación, con las empresas públicas, ahora tienen calles pavimentadas. En pleno proceso electoral ellos les decían a los candidatos, nosotros podemos escucharte, el problema es que ya no queremos ni la teja, ni el recibo, mira tenemos esto; teníamos un líder que se rodeó de mujeres y negociaron, hoy tienen gas, tienen sus casas lote en este momento normalizadas con sus escrituras, constituyeron una organización de vivienda popular." (Entrevista a miembro del Equipo CR No 9, 2014).

Corresponsabilidad

Generar el sentido de corresponsabilidad, para la planificación del desarrollo, fue uno de los logros de CR MdM en la población, teniendo en cuenta que reconocieron los recursos de los que disponen para aportar a la construcción de su comunidad, actuando no como beneficiarios de acciones asistencialistas, sino como participantes activos.

"La enseñanza que nos dejó fue que debíamos aportar algo para sentirnos propios de lo que realmente tenemos de ese proyecto, o sea que no todo nos lo debían dar sino también aportar, porque así también nos sentimos dueños". (Entrevista a miembro de CDC PACE I, San Onofre, 2014).

• Acercamiento de la comunidad hacia las instituciones del Estado

Uno de los objetivos de Colombia Responde fue enfocar sus acciones en el fortalecimiento de la credibilidad de la comunidad en el Estado, para lograr con ello una confianza institucional y un ambiente que propiciara una relación más cercana.

La forma de manifestar confianza en la sociedad, se basa en la expectativa de que el otro actúe de la forma esperada por quien cree bajo unas normas compartidas (Peral, 2012) y que en el caso de la estrategia implicó una comunicación constante con la comunidad para conocer las causas que habían propiciado desconfianza y buscar así, soluciones que apuntaran a garantizar las bases de la reciprocidad gubernamental.

De esta manera, las diferentes estrategias implementadas por CR para fortalecer la confianza, estuvieron relacionadas con procesos de acercamiento a la comunidad con el fin de disminuir la prevención existente en los actores sociales, y así pudieran expresar libremente a sus representantes las necesidades insatisfechas en el territorio y las consecuencias producidas por el conflicto armado. Frente a esta situación, se percibe actualmente un cambio, argumentando que:

"(...) ha mejorado muchísimo la confianza al interior de las comunidades y entre las comunidades; el brinco es enorme. Ha mejorado la posibilidad de la gente de comunicarse y de hablar de sus problemas, una de las cosas que más nos han recalado, que nos han dicho es "ustedes nos dieron posibilidad de hablar de nuestros temas, antes no hablábamos, eso

estaba olvidado, estaba tapado, escondido. Nadie era capaz de hablar de estos problemas, de hablar y exigirle a un Alcalde, aun Gobernador, a un Presidente o a un Ministro, ahora lo podemos hacer” entonces eso es libre ejercicio no sólo de la palabra sino de la capacidad de incidencia política que es súper importante” (Entrevista a miembro del Equipo CR No 1, 2014)

Asimismo, se reconoce que a través de la intervención, se fortaleció la confianza social que a su vez, permitió un mayor acercamiento de la comunidad hacia el Estado. De esta forma, la credibilidad hacia el Estado repercutió en nuevas dinámicas sociales, que facilitaron un diálogo más cercano e informado entre las partes, como lo expresa un miembro del CDC.

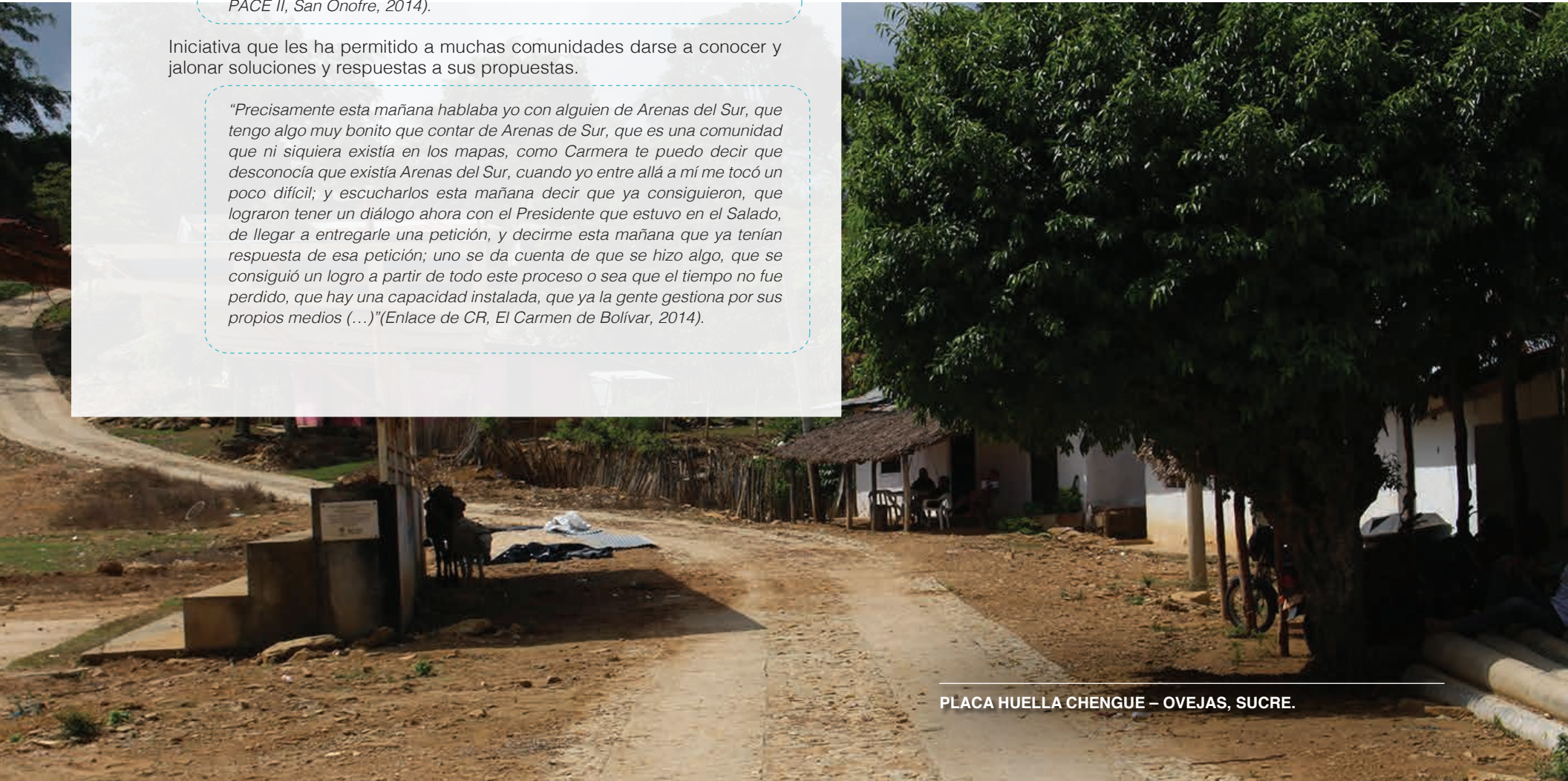
“(…) yo creo que CR incidió para que existiera un acto de reflexión en el punto de vista administrativo y esto permitió o ha permitido que exista una mejor comunicación con nosotros y las comunidades y los líderes y las alcaldías. Porque se dieron cuenta que la indiferencia no era la mejor fórmula para el desarrollo del municipio” (Entrevista a miembro de CDC PACE II, San Onofre, 2014).

Iniciativa que les ha permitido a muchas comunidades darse a conocer y jalonar soluciones y respuestas a sus propuestas.

“Precisamente esta mañana hablaba yo con alguien de Arenas del Sur, que tengo algo muy bonito que contar de Arenas de Sur, que es una comunidad que ni siquiera existía en los mapas, como Carmera te puedo decir que desconocía que existía Arenas del Sur, cuando yo entre allá a mí me tocó un poco difícil; y escucharlos esta mañana decir que ya consiguieron, que lograron tener un diálogo ahora con el Presidente que estuvo en el Salado, de llegar a entregarle una petición, y decirme esta mañana que ya tenían respuesta de esa petición; uno se da cuenta de que se hizo algo, que se consiguió un logro a partir de todo este proceso o sea que el tiempo no fue perdido, que hay una capacidad instalada, que ya la gente gestiona por sus propios medios (...)” (Enlace de CR, El Carmen de Bolívar, 2014).

Del mismo modo, la participación de la comunidad en la construcción de los Planes de Desarrollo Municipal se constituyó en una herramienta que reflejó el compromiso de las administraciones en la planificación del desarrollo local desde procesos democráticos e incluyentes; contribuyendo así el mejoramiento de la relación de confianza entre las organizaciones de base y el Estado:

(…) Comenzamos a hacer el trabajo con las administraciones y a hacer visibles a los líderes, a las comunidades y las necesidades con el plan de acción y decíamos que debía ser incluido en el plan de acción municipal para que el día de mañana nos salieran con el cuento de que no tenían recurso para eso, y allí comenzamos a cambiar esa relación y nos empezaron a atender en la alcaldía, aunque nos echaran una mentirita, pero no nos desconocen totalmente. (Entrevista a miembro CDC PACE I N° 10, San Onofre, 2014)



• Procesos de formación: Aprendizaje de conocimientos técnicos

En los grupos focales realizados a los CDC, se manifestó que la conformación de los comités está abonada con el acumulado de conocimientos adquiridos con las capacitaciones y la participación en varios programas y proyectos implementados por Colombia Responde y las entidades operadoras (Profamilia, Diaconía por la Paz, Funcicar, APROCASUR, entre otras) que se vincularon. Los talleres, cursos y diplomados aportaron habilidades, técnicas y conocimientos sobre diversas temáticas (formulación y gestión de proyectos, gobernabilidad, gestión institucional, pedagogía de la paz, organización comunitaria, medios de comunicación, finanzas, contratación, entre otros) que dejaron capacidad instalada. Al respecto de refiere que:

"[CR MdM] lo que nos deja es un profundo conocimiento basado en las organizaciones, porque nosotros estábamos organizados pero no sabíamos dónde íbamos a llegar y a dónde tocar puertas para llevar los proyectos". (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°7, San Onofre, 2014)

"De Colombia Responde tenemos los talleres, en cuanto a los módulos de lo que es asociaciones, de lo que se habla al respecto de lo que debemos aprender de ¿cuánto conocimiento para formular un proyecto?, ¿cómo? y ¿dónde debemos ir a tocar las puertas?, ¿con quién debemos ir?, y ¿A dónde? y ¿de qué estado? o ¿qué línea de Estado podemos tocar para conseguir nuestros objetivos?" (Entrevista a Miembro de CDC PACE II N°3, San Jacinto, 2014).

El aprendizaje de nuevos conocimientos fue importante ya que les brindó herramientas para tener una incidencia sólida, con propuestas previamente estudiadas y planeadas. Por ende, el haber estado involucrados en los procesos de transformación del territorio, generó un mayor empoderamiento ciudadano, que permitió a los líderes contar con argumentos para interactuar con la administración pública, como lo exponen los miembros de CR:

"(...) ya vemos ejercicios en donde un Alcalde va a decirles vamos a arreglarles esta vía y esto cuesta tanto y un representante de la comunidad le dice "pero yo no entiendo porque es que nosotros construimos más metros de vía con la décima parte de la plata, y usted me está diciendo que eso va a costar 10 veces más, entonces explíqueme el presupuesto" y eso es capacidad de incidencia y eso es control social y político de las acciones del Estado representada en ese caso del gobierno municipal". (Entrevista a miembro del Equipo CR No 1, 2014).

El conocimiento de los mecanismos de participación comunitaria incidió en la construcción de actores políticos, que estuvieran en capacidad de decidir sus preferencias políticas a partir de la inclusión o no de sus demandas ciudadanas en los planes de gobierno presentados por los candidatos. Así como se expresa a continuación:

"Yo digo que actualmente con el alcalde que ésta, no podemos hacer nada, pero no tenemos que esperar a que llegue el nuevo alcalde, yo creo que nosotros estamos como CDC en capacidad de intervenir incluso en las campañas políticas, no como políticos, sino como pedirle a los candidatos que presenten a las comunidades sus propuestas de trabajo, su plan de gobierno, y que se las presenten en público a la gente, para que la gente sepa que van a hacer ellos por la comunidades, y que están dispuestos a hacer por las comunidades, porque de acuerdo al plan de gobierno que ellos tengan nosotros podemos saber si su mandato está bueno o si lo podemos revocar en algún momento. (Entrevista a miembro de CDC PACE I N°4, Ovejas, 2014)

Por su parte, la participación de los procesos de formación recibidos por la Escuela de Liderazgo, posibilitó el fortalecimiento organizativo de los CDC y por ende de las organizaciones de base que lo integran, es así como muchos de estas se formalizaron y mejoraron su gestión.

"(...) nosotros que somos 11 veredas que hacen parte del corregimiento de Palmira, allí fue la intervención que hizo CR quedamos hoy legalmente constituidos, hizo hoy todo el proceso organizacional y nos llevó a la Diócesis de Sincelejo para que nos capacitara en una escuela de liderazgo y desarrollo humano que duró casi dos años esa escuela. Allí con CR fue que nosotros pudimos crear el plan de desarrollo comunitario, crear la misión, visión, logotipo. Es más nosotros veníamos trabajando pero no la mejor manera; pero con CR aprendimos a dejar archivo, tenemos un cuaderno de actas, un cuaderno de contabilidad, aportes de sostenibilidad, sus socios (...)" (Entrevista a organización social, San Onofre 2014)



PARQUE INFANTIL DE DON GABRIEL – OVEJAS, SUCRE

5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL



5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El desarrollo social se alcanza cuando existen, además de las capacidades de incidencia y participación de la ciudadanía, mecanismos adecuados de buen gobierno en las instituciones del Estado (Cooperación Española para el Desarrollo, sf). Por este motivo, para CR MdM, fue necesario acercarse a las administraciones locales e identificar las dificultades legales y técnicas que obstaculizaban el ejercicio de sus deberes, para diseñar estrategias de acompañamiento que fortalecieran la gestión pública.

En esta sección se describe la situación de los gobiernos municipales a la llegada de CR MdM, con respecto a la gestión pública, el proceso de capacitación y asistencia técnica orientado por la estrategia para superar las debilidades identificadas y los logros que, desde la perspectiva de los participantes, alcanzaron en esta materia.

5.1 Baja capacidad de gestión institucional

El ejercicio político de los MdM se ha caracterizado por prácticas clientelistas y gamonalistas (Daniels & Munera, 2011), que van en contravía con la transparencia de la institucionalidad y el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Esta situación sumada a la cooptación del Estado durante la presencia de grupos al margen de la ley incidió notablemente en la ingobernabilidad del territorio. Con el propósito de fortalecerla y como respuesta a la débil gestión institucional, los gobiernos locales han sido objeto de intervención por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, entre las que sobresale el programa de cooperación internacional “Consolidación de la Gobernabilidad Regional –Cimientos” (2007-2010), auspiciado por la USAID y operado por MSI Colombia. Al respecto se refiere que:

(...) Cuando entró la estrategia Cimientos o la ONG Cimientos se comenzó con el alcalde de la época una defensa judicial del municipio, yo recuerdo que por allá en el año 2009, para el año 2008, 2009, para el mes de septiembre se comenzó a ver los resultados de esa defensa judicial y en algunos sectores como educación y salud que son recursos inembargables, con la aparición del decreto nacional 28 del 2008, donde decía que los recursos eran inembargables: agua potable, salud y saneamiento básico, educación. Entonces se comenzó a trabajar sobre ese tema, y ya para el año 2009, en septiembre el municipio comenzó a recibir los primeros recursos que se comenzaron a desembargar (...) (Entrevista a Funcionario N°1, San Jacinto, 2014).

No obstante, aunque se habían sentado algunas bases para mejorar la gobernabilidad en el territorio, a la llegada de CR MdM se encontró una administración local con deficiencias, representadas en la deslegitimación del gobierno local y la débil gestión.

- Deslegitimación del gobierno local. Los actores locales no se veían representados por sus gobiernos territoriales a causa de la poca o nula receptividad a sus demandas ciudadanas y de los antecedentes de la inserción de grupos al margen de la ley en las administraciones locales.

Antes era muy lejana, distante porque primero veníamos de una etapa de problemas de orden público en la zona rural del municipio de El Carmen de Bolívar, quedó prácticamente sola, quedó abandonada, veníamos de unos procesos de retorno y esas comunidades tenían cierto temor, cierta desconfianza hacia las administraciones municipales, todo lo que venía del Estado lo percibían con cierto miedo y a raíz de que muchos de esos factores generadores de violencia vinieron del Estado, lastimosamente decirlo pero que hay que decirlo, entonces necesitaban a alguien que generara confianza para recuperar (valga la redundancia) esa confianza en esas comunidades y allí entró el papel que empezó a jugar la estrategia. (Entrevista a funcionario N°1, Carmen de Bolívar, 2014)

“De pronto no teníamos mucha relación porque las administraciones municipales no iban mucho por la zona rural, de pronto manteníamos ese temor que existió cuando la época de violencia, los funcionarios públicos no nos atrevíamos a ir a la zona rural, con Colombia Responde nos arriesgamos a visitar la zona rural, y en este momento ya no lo estamos haciendo, muy poco (Entrevista a Funcionario N°2, San Jacinto, 2014).

- Debilidad en la gestión pública: la capacidad de gestión pública en el territorio se veía representada, principalmente por la contratación de personal con bajos perfiles profesionales para asumir cargos públicos, ejercicio de una corrupción administrativa y prácticas clientelistas que condicionaban la transparencia en la inversión en los municipios, el embargo de cuentas, el desconocimiento en la formulación de planes de desarrollo, índice de desempeño integral entre bajo y crítico, entre otros.

“(...) [La gestión institucional] Estaba bastante débil, por lo que te digo no había una memoria institucional, un punto donde alguien pudiera llegar y encontrar qué ha pasado. (...) También mucha debilidad en la implementación de planes, políticas y programas, sobre todo en lo que tiene que ver con [la inclusión de] grupos poblacionales, más fuerte en el tema de infraestructura y obras civiles, pero el tema de grupos poblacionales un poco más débil (...)” (Entrevista a funcionarios N°1, San Onofre, 2014).

“(...) nosotros cuando llegamos aquí al municipio de El Carmen de Bolívar encontramos que al municipio, por utilizar un término un poquito despectivo, le habían sido saqueado sus arcas con los procesos de embargo, habíamos encontrado que la estrategia había contratado un abogado para ejercer la defensa técnica del municipio, y no solo la defensa, hacer un inventario real de los procesos que usaban en contra del municipio (...)” (Entrevista a Funcionario N°1, Carmen de Bolívar, 2014)

“Mira, en este municipio (...) estaba en una situación fiscal de 0, los recursos del municipio de San Jacinto estaban embargados del 100%, incluso de las fuentes de Ministerio de Salud, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación, hacienda, 0 recursos en el municipio de San Jacinto, imagínese usted el estado de gobernabilidad en que podía estar el municipio en esos momentos. (...) La gobernabilidad era prácticamente 0, pero una vez entraron este apoyo [Programa Cimientos], y sobre todo el apoyo de la estrategia Colombia Responde, que hay que exaltar que en materia judicial y en defensa judicial, fue un apoyo rotundo e incluso yo creo, si no estoy mal,

la creación la ley 1551, tomó como piloto este municipio, un municipio que tiene alrededor de 900 procesos de embargo en contra, y hoy por hoy recibe completa la transferencia de recursos dado a esa circunstancia". (Entrevista a Funcionario N°1, San Jacinto, 2014)

5.2 Reconstrucción de capacidades institucionales

Para garantizar la efectividad de las acciones de CR MdM, inicialmente se hizo un proceso identificación de necesidades en la administración local que fue dirigido por la coordinación de fortalecimiento municipal. En este ejercicio participaron todos los funcionarios públicos de las administraciones locales y se plantearon las necesidades prioritarias de atención para mejorar la gestión institucional, como se expresa a continuación:

"De acuerdo al sector que maneja cada quien así se iban presentando las necesidades. Si había que intervenir una vía, era con planeación. Otros aspectos como la parte institucional se tenían en cuenta, también la necesidad o lo que el alcalde tuviera como propósito en ese momento", (Entrevista a funcionario N°1, San Jacinto, 2014).

Luego de identificar las necesidades de las administraciones locales, CR MdM implementó un proceso de capacitación y asistencia técnica con el propósito de fortalecer la capacidad del gobierno municipal de satisfacer las necesidades de la población y mejorar el acceso de ésta a los servicios ofertados. Las capacitaciones y asistencia técnica se enfocaron en temas sobre: Gobernabilidad, defensa judicial, modelo de control interno, formulación de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Planes de Desarrollo Municipal, Rendición pública de cuentas, y Asistencia y formación a los Concejos municipales.

El acompañamiento de la estrategia nos dejó a nosotros muchos aprendizajes, a los funcionarios nos capacitaron en diferentes temas, nosotros fuimos preparados en diferentes temas con Colombia Responde, de pronto el resultado de este trabajo que hemos venido haciendo es por eso que la preparación que recibimos a través de Colombia Responde, la enseñanza que nos deja bueno, que sí se puede trabajar con entidades como Colombia Responde cuando esta la voluntad, cuando la voluntad tanto de las dos partes. Inició muy bueno y los resultados se vieron (Entrevista a funcionario N°2, San Jacinto, 2014)

Del mismo modo, CR MdeM desarrolló varias estrategias que propiciaron un equilibrio entre las capacidades ciudadanas e institucionales, teniendo en cuenta que el gobierno local y la comunidad juegan un rol fundamental en el ejercicio de la gobernabilidad democrática, entre las estrategias pedagógicas utilizadas sobresalieron las denominadas "Ferias de la gobernabilidad democrática" y los "Diálogos programáticos", Al respecto refieren que:

"Las ferias de la gobernabilidad democrática, que se desarrollaron en los cuatro municipios de los MdeM, permitieron visibilizar la situación de la zona

rural en las cabeceras municipales; con un trabajo previo con cada vereda, cada una desarrolló de manera creativa una identificación de sus problemas pero a la vez proponían alternativas de solución donde el Estado no era el único actor fundamental. Asimismo se presentó la oferta institucional, representada en las diferentes dependencias de las alcaldías municipales, e incluso de los partidos políticos, porque estas se realizaron en plena época electoral (...) no hubo proselitismo de ningún tipo, hubo pedagogía ciudadana buscando fortalecer la cultura política." (Entrevista a operador N° 11, 2014)

"Se generaron espacios sociedad civil-Estado, con el desarrollo de unas mesas temáticas la ciudadanía, especialmente de la zona rural, pudo establecer un diálogo cara a cara con funcionarios públicos y candidatos a cargo de elección popular (Entrevista a operador N° 12, 2014)

Durante el desarrollo de este proceso de acompañamiento de CR MdM, junto con operadores especializados en esos temas, se presentaron algunas dificultades a causa principalmente de la disponibilidad de tiempo de los funcionarios para participar de las capacitaciones, dado que, a su vez, tenían que cumplir con sus obligaciones. Así como se comenta:

"(...) todos estos municipios necesitaban la asesoría de Colombia Responde como tal para este proceso [Formulación del Plan de Desarrollo Municipal], sin embargo cuando no se dio buen manejo por parte de la alcaldía, ya que los funcionarios de las alcaldías no tenían el 100% de la disponibilidad para atendernos, nosotros como asesores del plan de desarrollo éramos los que estábamos detrás de estos funcionarios para asesorarlos, nos tocó muchas veces ir al municipio y devolvernos porque la alcaldía no estaba, no tenían la disposición necesaria, no porque no quisieran sino porque estaban ocupados (...)" (Entrevista a operador N°10, 2014)

Del mismo modo se afirma que la poca participación del Alcalde, en el caso de Ovejas, durante las reuniones realizadas en la zona rural para la formulación del plan de desarrollo; adicionalmente, sólo se limitó a la participación de la secretaria de planeación, cuando se esperaba que todos los funcionarios se vincularan a este proceso. Al respecto se refiere que:

"(...) algunos funcionarios no asistían simplemente porque no tenían quien los vigilara, el Alcalde como nunca fue a estas reuniones no tenía la forma de controlarlos, pero considero yo que si los funcionarios hubiesen asistido de forma masiva a todos estos eventos le hubiera ido mucho mejor al plan de desarrollo, este es un plan integral y transversal pero únicamente quien se empoderó de esto fueron la secretaria de planeación como tal, los demás funcionarios les daban insumos pero prácticamente obligados. (Entrevista a Funcionario N° 2, Ovejas, 2014).

En San Onofre, las dificultades se presentaron al momento de consultar la información secundaria necesaria para el desarrollo de los procesos de asistencia técnica, porque no se encontraba debidamente organizada o era inexistente, así como se expresa:

(...) la dificultades yo reitero son de la información, estaban abiertos, muy disponibles, pero muchas veces no sabían dónde encontrar la información, en qué archivos, cómo organizarla, en muchos casos la misma cualificación de los funcionarios, no permitía avanzar en determinados momentos, y era un poco la tensión que había, pero siempre con la disponibilidad de que si lo querían hacer (Entrevista a Operador N°9, 2014)

Por otra parte, en el caso del proceso de formación dirigido a los representantes de los Concejos Municipales de Ovejas y San Jacinto, se presentaron dificultades que obedecieron a la poca disposición de los participantes a transformar las prácticas tradicionales de su ejercicio político, de acuerdo a las normas vigentes y los retos que enfrentan los municipios, así como se expresa a continuación:

La principal dificultad identificada durante el trabajo con Corporaciones públicas fue la falta de voluntad política para ajustar las prácticas de los concejales dentro del cabildo, a las normas y leyes vigentes. Consideraban que la tradición o experiencia de concejales anteriores era suficiente para afrontar los nuevos retos del municipio, desconociendo aspectos fundamentales como las bancadas, actualización de reglamentos y fortalecimiento de la participación ciudadana como audiencias públicas y rendición de cuentas. La excepción a este panorama fue el Concejo de San Onofre, quien siempre estuvo dispuesto a implementar las recomendaciones del equipo de Colombia Responde, y para algunos casos, el Concejo de El Carmen de Bolívar (Entrevista a operador N° 13, 2014)

5.3 Desarrollo de capacidades para un buen gobierno local.

La incidencia de la intervención de Colombia Responde en el fortalecimiento institucional de los municipios se ve representada en la formación y asistencia técnica recibida para mejorar su capacidad de gestión pública; la resolución de problemas judiciales; avances en la incidencia de las demandas ciudadanas y la agenda pública; y el control social de la gestión pública.

• Aprendizajes técnicos en gestión pública.

La estrategia posibilitó que los participantes adquirieran conocimientos técnicos sobre gestión pública, a través de capacitaciones y la asistencia técnica recibida sobre la formulación de planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, el diseño del modelo estándar de control interno, en la organización de archivos y memoria histórica. De esta forma, se dejó una capacidad instalada a fin de mejorar la gestión institucional.

En la formulación de los planes de desarrollo municipal

Las entidades territoriales tienen dentro de sus funciones, la elaboración y adopción de planes de desarrollo con el objeto de señalar las estrategias



BARRIO SANTA FE EN PALOALTO - SAN ONOFRE, SUCRE

que orienten la política económica, social y ambiental, y a su vez, asegurar el uso eficiente de los recursos. Desde esta perspectiva, a través de los planes de desarrollo se planifica la ejecución de las políticas públicas destinadas al logro del bienestar, desarrollo integral y sostenible de un territorio, haciendo uso eficiente de los recursos disponibles.

En el marco de la estrategia del Plan 500 del DNP –Departamento Nacional de Planeación–, la estrategia apoyó el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo Municipales a través de la asignación de un asesor, de acuerdo a criterios de selección técnicos y con participación de las alcaldías.

"Nos integramos a la estrategia del Plan 500 del DNP (...) donde había la posibilidad de contar con un asesor para la formulación de los planes de desarrollo en nuestros municipios (...) pero en realidad esta persona terminaba asesorando unos 10 municipios (...) entonces hicimos un proceso de selección y les ofrecemos a los alcaldes la posibilidad de acompañarlos en ese tema y todos dijeron "Sí" (...) y les propusimos presentar candidatos de su confianza, con el perfil que se requería desde el DNP, pues no era llegar a imponerles sino preguntarles "¿Quién considera usted que lo puede apoyar en este proceso?" (...) finalmente la selección fue más desde acá, con criterio técnico pero con la participación de los Alcaldes" (Entrevista a equipo CR N° 6, 2014)

La formulación de los planes de desarrollo municipal del periodo de gobierno 2012 – 2015, a diferencia de años anteriores, se diseñaron de forma concertada con la participación de diferentes grupos poblaciones y sectores de la comunidad, así como se refiere en el siguiente relato:

"En esta nueva administración se hizo algo que en otras administraciones anteriores, yo tengo 27 años de estar en la administración pública, y de eso la mayoría con el municipio de San Jacinto. En esta administración es la primera vez que por lo menos el plan de desarrollo municipal se hace de manera concertada, con todas las organizaciones de base, con todos los representantes de cada una de las veredas, se hizo de manera concertada y participativa. Contamos, incluso resaltando el apoyo y el acompañamiento que hizo Colombia Responde, contamos con uno de los mejores planes de desarrollo diseñados en el departamento de Bolívar (...) (entrevista a funcionario N°1, San Jacinto, 2014)

Del mismo modo, atribuyen, en el caso de San Jacinto, el aumento en la calificación de desempeño integral al proceso de acompañamiento durante la formulación del plan, como se expresa a continuación:

"(...) Nosotros cuando participamos en la elaboración del plan de desarrollo con una estructura bien llevada, una estructura como exige la ley, pudimos escalar en el ranking municipal, que estábamos en el año 2011 en el puesto 980, y pudimos escalar ya que superamos las metas, hemos superado muchas cosas, y tenemos dificultades como todo, pero hemos escalado y superado otros puestos a nivel de ranking municipal", (Entrevista a funcionario No 1, San Jacinto).

Diseño del modelo estándar de control interno –MECI–.

Se realizó un acompañamiento en el diseño del MECI para garantizar la transparencia de la función administrativa, a través de principios como autorregulación y autocontrol. Al respecto un funcionario del gobierno local afirma que:

"Nos asignaron un asesor, un consultor para la actualización de la 943, elaboramos diagnóstico actual de la situación del MECI en la administración, se hizo capacitación a los funcionarios, revisión de documentos que tenemos existentes, y obviamente se dio la modificación de acuerdo al cambio que hubo en la norma", (Entrevista a funcionario No 1, San Onofre, 2014).

Asistencia y formación a los concejos municipales

Los Concejos municipales recibieron asistencia técnica y fortalecimiento con el propósito de que orientaran su intervención hacia el desarrollo del ejercicio de control político enmarcado en ley, y promovieran una activa participación ciudadana en aras de mejorar su nivel de relacionamiento con los habitantes del territorio. De esta forma, los municipios de El Carmen de Bolívar y San Onofre realizaron audiencias públicas para mostrar sus avances respecto al plan de desarrollo. Al respecto afirma que:

Quizás el impacto que dejó esta intervención fue demostrarle a los concejales que la participación ciudadana no es una amenaza a su labor, sino todo lo contrario: una oportunidad de validar y nutrir sus argumentos cuando estos están verdaderamente orientados al bien común. El Carmen de Bolívar y San Onofre fueron los únicos concejos que se atrevieron a desarrollar una audiencia pública para temas de Plan de Desarrollo y Servicios públicos respectivamente (Entrevista a operador N° 13, 2014).

• Organización de los archivos y la memoria histórica de los municipios

Cuando termina un periodo de gobierno es muy común que los funcionarios se lleven consigo toda la información en la que reposa la memoria histórica de los municipios. En los casos que ésta esté disponible, se encuentra sin el debido proceso de clasificación y almacenamiento. En este sentido, a través de la capacitación técnica gestionada por la estrategia se mejoró el proceso de organización de los archivos y la adecuación física del espacio previsto para su almacenamiento. Esta situación incide además, en la prestación de mejores servicios a ciudadanos.

"Con la administración del 2008, hubo muchos problemas con el gobierno anterior, de hecho aquí no se hizo un proceso de empalme a nivel de gestión documental, de hecho hubo mucha pérdida no sólo en relación de gestión, sino de memoria histórica para el municipio, entonces con la llegada de ellos también nos hicieron este fortalecimiento en cuanto a recuperar la gestión documental, y ayudarnos a direccionar el qué deberíamos hacer, cómo

trabajar, y así de una u otra manera veníamos haciendo gracias al apoyo de ellos”(Entrevista a funcionario No 1, San Onofre).

La organización del sistema general de archivo sentó las bases para el mejoramiento de la comunicación pública y la atención al ciudadano por parte de las administraciones locales; de hecho, este logro se convirtió en el lema de gobierno del municipio de El Carmen de Bolívar

(...) uno de los aspectos más importantes que se manejan a nivel del ente territorial, es la atención, es el manejo de la comunicación, este fue un factor importante e incidente del cual mejoramos sustancialmente, a parte, de que a través de la estrategia recibimos el apoyo de la implementación de la ley de archivos, eso fue fundamental. Hemos mejorado sustancialmente en el proceso de comunicación pública, y de la atención al ciudadano. Eso es fundamental, creo que esa es la misión de todo ente territorial (Entrevista a funcionario N°1, San Jacinto, 2014).

Nosotros arrancamos con un lema que se llamaba “se acabó el desorden”, y nos transformamos en “el buen gobierno en marcha”, y acabar con ese desorden mucho tuvo que ver la estrategia Colombia Responde(...) si nosotros no tenemos un sistema general del archivo no podríamos acabar con el desorden, porque la organización arranca de tener un buen archivo que no tenía la alcaldía de El Carmen de Bolívar, hoy tenemos una primera fase del archivo del municipio, y debemos implementar una segunda pero arrancamos con eso y fue con el apoyo de la estrategia de Colombia Responde. (Entrevista a funcionario N°1, Carmen de Bolívar, 2014).

• La resolución de problemas judiciales.

Los ex-funcionarios entrevistados reconocen que uno de los mayores logros que se alcanzaron con la intervención de Colombia Responde en el territorio fue el acompañamiento en la formulación e implementación de la estrategia de defensa judicial y contable. En este proceso se identificaron causas del problema, y el desconocimiento de las administraciones locales sobre los asuntos jurídicos que comprometen el presupuesto municipal.

“Trabajó en formación, en acompañamiento, sobre todo en jurídica fue en lo que más nos ayudó. El Carmen de Bolívar venía con uno de los embargos, que nosotros le llamamos el cartel de los embargos, y ella nos acompañó en muchos procesos, que afortunadamente ganamos como es el caso de la mutual ser, donde nos tenían embargados casi mil seiscientos millones de pesos, los logramos recuperar, logramos que los recursos no se desviarán por medio de juzgado, que era el principal autor de todo esto (...).” (Entrevista a Ex-funcionario No 2, Carmen de Bolívar, 2014).

• Avances en la incidencia de las demandas ciudadanas y la agenda pública.

De acuerdo con los entrevistados, la administración local comenzó a priorizar sus acciones en la zona rural, teniendo en cuenta el abandono a la que había sido sometida. Esto se logró con la participación de la población

en la formulación del plan de desarrollo municipal, a través de la inclusión de los PDC, que permitió presentar no sólo las necesidades de la comunidad, sino la responsabilidad del Estado de gestionar iniciativas provenientes desde la misma población, validando así los mecanismos de participación ciudadana.

“(...) el plan de desarrollo fue concertado con la comunidad. Hicimos el ejercicio de aplicar la participación ciudadana en nuestro plan de desarrollo para que ellos estuvieran representados en el Concejo Territorial de Planeación” (Entrevista a funcionario No 1, San Jacinto, 2014).

“Claro que sí, porque tenemos un vínculo con la administración, porque nos programas que vienen cogidos de la mano con la administración, entonces, ya sabe lo que trabajan, cómo trabajan y para qué trabajan y qué le pertenece de poner a la administración, que siempre la administración debe ir de la mano con la comunidad y con ellos también” (Entrevistas a Miembro de CDC N°1, Ovejas, 2014).

Poner en la agenda política temas de interés ciudadano, a través de espacios democráticos de debate, impulsados desde la ciudadanía, son importantes ejercicios de incidencia política en tiempo electoral.

“Bolívar tuvo más fuerza porque estuvo la Comisión de Debates Políticos de Bolívar, con los debates se impulsó el voto programático (...) en el Carmen de Bolívar se hicieron como tres porque a la ciudadanía le gustó el ejercicio y comenzaron a diseñar debates temáticos” (Entrevista a Operador N°9, 2015)

Sin embargo, reconocen que no todas las propuestas fueron incluidas, pero aun así, han establecido alianzas con la Unidad de Consolidación para dar respuesta a esas demandas ciudadanas, como se manifiesta en el siguiente relato:

“Lastimosamente nosotros acá como municipio y como ente administrador no pudimos involucrar todas las necesidades que ellos planteaban por el tema de los recursos, pero la verdad que sí, que ellos expresaron una cantidad de necesidades que, si bien es cierto que para el caso de salud, que el municipio no está certificado en salud, ellos manifestaban que no contaban con el puesto de salud en tal parte, y esas son cosas que a nosotros nos ataron y que obviamente no iban a contemplar dentro del plan de desarrollo, sin embargo con la Unidad de Consolidación eso se gestionó y muestra de un botón está que el corregimiento de aguas negras, hoy cuentan con un puesto de salud, obviamente construido y dotado por parte de ellos” (Entrevista a funcionario No 1, San Onofre, 2014).

• Participación ciudadana en el control social a la gestión pública

Los funcionarios de los municipios de consolidación expresan que la población local participa en las audiencias públicas para la rendición de cuentas y en los procesos de veeduría como un mecanismo para el control de la gestión pública. Asimismo reconocen el apoyo de la estrategia en el fortalecimiento de estos procesos.

En el caso de las audiencias públicas para la rendición de cuentas, los entrevistados reconocen que hubo un acompañamiento no sólo en la implementación sino en la institucionalización de este proceso en las administraciones locales, como lo manifiestan en los siguientes relatos

“En cuanto a rendición de cuentas fue valioso el aporte de la estrategia, porque tanto hubo el acompañamiento como parte de la financiación para que nosotros pudiéramos rendir cuentas a la comunidad, hacer ese espacio de interlocución de ida y venida, entre la comunidad y la administración para informarle qué se estaba haciendo con los recursos, en qué se estaba invirtiendo, y qué dificultades habían tenido en ese sentido. O sea sí hubo ese acompañamiento y hubo una nueva experiencia porque se adoptó una nueva, o sea quedaron los actos administrativos ya quedaron institucionalizados para nosotros rendirle cuenta a la comunidad” (Entrevista a funcionario No 1, San Jacinto, 2014).

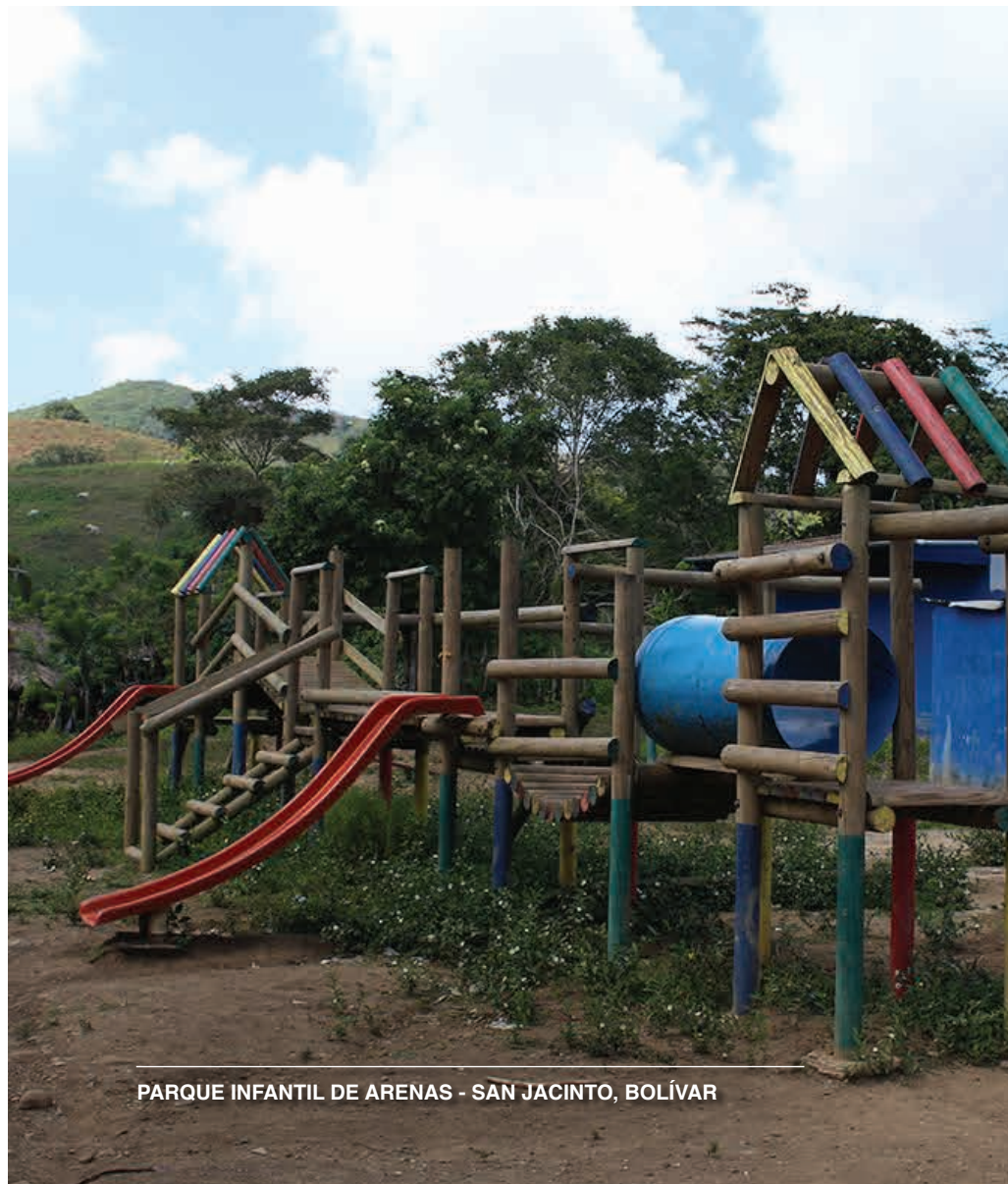
“Cuando ellos llegaron ya nosotros habíamos hecho el primer ejercicio de audiencia pública y revisión de cuentas, y bueno, por una parte ya nosotros conocíamos el procedimiento establecido por ley, mas sin embargo cuando ellos llegan nos siguieron apoyando, continuamos con ese seguimiento, nos ayudaron a la elaboración de los indicadores, y obviamente el refuerzo para el tema de hacerle seguimiento o a través de la formulación de los planes de acciones para cada vigencia y la audiencia pública para la rendición de cuentas” (Entrevista a funcionario No 1, San Onofre, 2014).

Respecto a los procesos de veeduría ciudadana, los funcionarios reconocen que ésta es débil aun, teniendo en cuenta que la población sólo participa en el control social de proyectos de gestión pública que exigen su vinculación, quienes son seleccionados sin ser elegidos de forma democrática por los miembros de la comunidad beneficiaria, en aras de garantizar la transparencia en la ejecución de los mismos. Al respecto se refiere que:

“Sí, aquí hay una veeduría ciudadana constituida legalmente que es la que tiene que ver con los procesos de contratación, en lo que tiene que ver con la ejecución de programas y proyectos de contratación (...)” (Entrevista a funcionario No 1, San Jacinto, 2014).

“Aquí lo que aplica son las veedurías ciudadanas, que cada proyecto exige una veeduría ciudadana que es la que va a ejercer ese control social (...) Esas veedurías, [deben] fortalecerlas es que sean democráticas, que se haga una elección de la veeduría en un escenario en que haya la participación de por lo menos de la población objetivo donde se va a intervenir con el proyecto.; y que sean ellos los que puedan hacer control, y que tengan las herramientas para hacer uso de la palabra cuando vean que las cosas no van marchando bien” (Entrevista a funcionario No 3 San Jacinto, 2014).

Para fortalecer el proceso de generación de confianza se requiere profundizar la relación Estado-sociedad civil, y sin duda, fortalecer la capacidad institucional y operativa en el ámbito administrativo, a través de mecanismos de autorregulación y modernización de sistemas internos; mejorar la capacidad de respuesta estatal, y las prácticas de buen gobierno. CR implementó procesos de fortalecimiento institucional y a la vez, desarrolló estrategias que impulsaron el acercamiento de la ciudadanía a las instituciones.



PARQUE INFANTIL DE ARENAS - SAN JACINTO, BOLÍVAR

6. ACIERTOS Y LECCIONES APRENDIDAS



6. ACIERTOS Y LECCIONES APRENDIDAS

ACIERTOS

Los aciertos se refieren a aquellos procesos, metodologías y situaciones que fueron favorables durante la intervención de CR para el afianzamiento de la gobernabilidad en los MdM.

- La calidad institucional está altamente relacionada con la calidad de la interacción entre los diversos órganos de gobierno y los múltiples agentes de la sociedad. CR MdM hizo una lectura general del territorio de acuerdo a sus condiciones institucionales, sociales, culturales, políticas y económicas e identificó aliados estratégicos a nivel local y nacional, de carácter público y privado, para que su inserción fuera más cercana tanto a las instituciones como a las comunidades y se lograra una mayor sostenibilidad de su incidencia. Asimismo, se resalta el papel de la Gerencia de Consolidación Territorial como un aliado importante durante la intervención de CR en el territorio.
- CR MdM es una estrategia del Gobierno Nacional que fue respaldada por la cooperación internacional, un modelo complejo de implementar y en ocasiones difícil de entender por parte de la institucionalidad y las comunidades; sin embargo ésta respetó la soberanía y autonomía nacional y local al involucrarlos a ambos en procesos de planificación y consecución de resultados, haciéndolos responsables de los aciertos y desaciertos, como una manera de legitimar los cambios que se fueron produciendo.
- El enfoque holístico e integral de la intervención de CR en los MdM para la consolidación del territorio, luego de procesos militares y civiles ejecutados por la Armada nacional, afianzando, desde este punto de vista, la gobernabilidad desde las Instituciones y la participación ciudadana para generar transformaciones sostenibles.
- La estrategia CR MdM fue un proceso de acompañamiento, que utilizó de manera permanente el uso de mecanismos internos de monitoreo y evaluación, siguiendo estándares internacionales de medición. Práctica que en algunas ocasiones produce resistencia por parte de operadores, debido a la dificultad de medir logros y resultados en el marco de unos límites de tiempo, pero que finalmente en su implementación impulsa una cultura de trabajo hacia la eficacia y uso adecuado de los recursos.
- La conformación del equipo profesional de CR MDM con personas procedentes de la subregión, quienes conocen las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales del territorio. Decisión que facilitó una relación de empatía con las comunidades objeto de intervención, sumado al compromiso y mística en el cumplimiento de su trabajo.
- El enfoque participativo de CR MdM, a través de su metodología PACE, Todos ponemos, posibilitó:

1. La vinculación de los gobiernos locales en la definición de las comunidades objeto de intervención lo que permitió identificar veredas y corregimientos donde la institucionalidad no había llegado.
 2. El ejercicio de procesos democráticos e incluyentes, durante la conformación del CDC, ya que los miembros del CDC eran representantes electos de diferentes grupos de interés de la comunidad, lo que permitió minorar la influencia de intereses particulares sobre los colectivos.
 3. La valoración del conocimiento local de la comunidad sobre su territorio al convocar la participación del CDC, como representante de los intereses comunitarios y conocedores de su contexto, en la detección y priorización de las necesidades del territorio. Asimismo, involucrando los actores sociales en la planificación de su desarrollo y por ende en la definición de la estrategia más pertinente para mejorar su calidad de vida; de esta forma, los actores sociales pasan de ser sujetos pasivos a sujetos activos participes en la construcción de su realidad, incidiendo, a su vez, en la fragmentación del círculo vicioso de intervenciones tradicionales que implementan proyectos prediseñados con soluciones estandarizadas, desde la perspectiva de agentes externos.
 4. Y finalmente, la metodología PACE facilitó, el reconocimiento de activos o recursos tangibles de los que disponen los actores sociales transformándolos en oportunidades para el desarrollo comunitario, ya que, en la mayoría de los casos, identifican fácilmente las carencias y necesidades que el Estado les debe garantizar como ciudadanos sujetos de derechos -como resultado del ejercicio de prácticas de carácter paternalistas y clientelistas que ha generado una relación de dependencia hacia la institucionalidad-; sin embargo, a través de la filosofía “Todos ponemos”, le dieron sentido a la corresponsabilidad como una estrategia que unifica esfuerzos de diferentes sectores de la sociedad para obtener mayores resultados. El aporte de la comunidad no se tradujo en recursos financieros, sino en las capacidades, habilidades y motivaciones de los actores sociales en ser parte de su desarrollo.
- El enfoque constructivista de los procesos de formación dirigidos a la comunidad, basado en la construcción de conocimientos a partir de los saberes empíricos de los participantes y los saberes técnicos, a fin de re-construir nuevas prácticas de apropiación social, económica y política del territorio.
 - El acompañamiento en el proceso de inclusión de los planes de desarrollo comunitario de la zona rural, como muestra de la iniciativa local, en los planes de desarrollo municipal, facilitando espacios para el acercamiento entre la comunidad y la institucionalidad.
 - La implementación de los proyectos denominados por CR MdM como transversales porque fueron enfocados a la garantía de los derechos vulnerados durante el conflicto armado y facilitaron la credibilidad de la comunidad hacia la estrategia. De este modo, el proyecto “Voces y Sonidos” legitimó el derecho de los miembros de la comunidad a la libre

expresión, además de que brindó habilidades y conocimientos en torno a los medios radiales. Por su parte, a través del proyecto “Intervención psicosocial a víctimas del conflicto” se dignificaron las necesidades psicosociales de la comunidad, por medio de un acompañamiento permanente que restableció los lazos de confianza entre los miembros de la comunidad. Y el proyecto de Educación sexual y reproductiva”, a cargo de Profamilia, que orientó la reflexión hacia el derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el momento de tenerlos y disponer de la información y los medios de planificación familiar para ello, desde un enfoque de género.

- La implementación de proyectos de impacto rápido o generadores de confianza, que despertaron una alta credibilidad de las comunidades e instituciones hacia CR, minimizando, de esta forma, el escepticismo de los actores sociales hacia programas y procesos de desarrollo local.
- El acompañamiento jurídico en la defensa de los municipios en contra de los innumerables embargos que habían afectado negativamente la capacidad de gestión institucional, teniendo en cuenta que permitió, redireccionar las inversiones municipales hacia las necesidades prioritarias de atención en el territorio.
- La neutralidad política de CR MdM facilitó el acercamiento en las comunidades que estaban divididas por orientaciones de tipo político y a su vez, se constituyó en un ejemplo para desaprender las prácticas clientelistas.
- La transferencia de recursos financieros de cooperación internacional facilitó la ejecución eficiente de las acciones previstas por CR para la generación de confianza en el territorio, en respuesta a las expectativas provocadas en la comunidad.
- Utilizar como una de las estrategias de salida del territorio: la sistematización de la experiencia de CR MdM. Conocer de la voz de los actores involucrados el proceso de apoyo a la implementación de la Política Nacional de Consolidación del Gobierno Nacional, no es un ejercicio de evaluación, es un análisis crítico de la experiencia para comunicar aprendizajes que puedan ser referente a nivel local, nacional o

internacional para la comunidad, operadores del territorio y otros países con contextos y procesos similares.

LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones aprendidas describen los procesos, metodologías y situaciones que, desde la perspectiva de los actores clave, fueron identificadas como debilidades u obstáculos de la intervención de CR que son necesarias mejorar para garantizar la efectiva participación ciudadana y la capacidad institucional.

- Los actores sociales que participaron del proceso de intervención, si bien, reconocieron la importancia de la atención psicosocial colectiva para superar las secuelas del conflicto armado, enfatizaron en la necesidad de continuar con estos procesos a nivel personal y familiar, atendiendo a las particularidades y especificidades de los miembros de la comunidad. La atención psicosocial es un paso indispensable para facilitar la efectiva participación en procesos comunitarios.
- El taller fue una de las estrategias pedagógicas más utilizada durante los procesos de fortalecimiento y formación a las organizaciones comunitarias locales; sin embargo, es necesario implementar otros métodos de enseñanza – aprendizaje innovadores, diferentes a los tradicionales, para evitar caer en procesos rutinarios que generen en los participantes desaliento o agotamiento, sino que por el contrario los estimulen a continuar y aumentar su interés en aprender y construir nuevos conocimientos.



- Las convocatorias ofertadas por el sector público y privado para participar en programas de desarrollo rural están dirigidas a organizaciones legalmente constituidas; en este sentido, se reafirma la importancia de continuar fortaleciendo las capacidades de organizacionales de este sector de la comunidad a fin de tener mayor incidencia en estos procesos. Asimismo, es necesario que el diseño de estas convocatorias sean más flexibles desde lo técnico, operativo y financiero, para impulsar la participación de actores locales de la zona de consolidación.

- En la planificación de los proyectos comunitarios o productivos se contempla el tiempo de ejecución de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos, en algunos casos, los cronogramas previstos no coincidieron con la realidad, generándose, descontentos en las comunidades por el retraso en la implementación de los mismos y por la inflexibilidad para ajustar el tiempo de terminación de los proyectos. De esta forma, es importante tener en cuenta los factores externos que, desde lo ambiental, político y sociocultural, condicionan la implementación de los mismos.

- El compromiso del gobierno local en el cumplimiento de acuerdos pactados con la comunidad para la ejecución de proyectos acorde a las necesidades de los miembros de la comunidad, es fundamental para contribuir a la generación de confianza entre estos dos actores. El incumplimiento de los mismos le resta credibilidad a los procesos adelantados a nivel comunitario.

- El Estado debe garantizar la seguridad y la paz de los territorios de consolidación a fin de garantizar el ejercicio pleno de los actores sociales a participar de procesos comunitarios como forma de expresión de su libertad, teniendo en cuenta que durante el proceso de intervención, se presentaron casos de amenazas en contra de líderes cívicos.

- Aún cuando en el primer acercamiento se socializó, en las comunidades sujeto de intervención, el alcance de las acciones a emprender para el mejoramiento de su calidad de vida, es importante que los objetivos del programa sean, además, internalizados por los miembros de la comunidad, para evitar generar falsas expectativas.

- En su inicio los PGC fueron ejecutados por contratistas externos a la comunidad; sin embargo, durante la intervención se dotó a las comunidades de capacidades técnicas para que fueran operadoras de proyectos de gestión comunitaria, de esta forma, se reconstruyeron los lazos comunitarios, -fragmentados por la desconfianza entre los líderes como consecuencia del conflicto- y se controló eficientemente la ejecución de los procesos y recursos.





7. DESAFÍOS Y RETOS

PLAZA PRINCIPAL EL CARMEN DE BOLÍVAR, BOLÍVAR

7. DESAFÍOS Y RETOS

- Montes de María representa un escenario de transición y desafíos hacia el postconflicto en Colombia; la construcción de paz es un proceso dinámico que aborda frentes paralelos al mismo tiempo y requiere de la participación de varios actores. La estrategia Colombia Responde, sin duda, abonó capacidades institucionales y ciudadanas; el reto será mantener el proceso de consolidación de las estructuras, en materia de fortalecimiento creadas, que generen seguridad y los cambios sociales, económicos y políticos necesarios para atender las altas vulnerabilidades del territorio y así no recaer en un nuevo ciclo de violencia.

- Montes de María presenta una riqueza biofísica que debe ser entendida como una oportunidad que ofrece servicios ambientales como el sustento de alimentación, la captura de oxígeno, suministro de agua, entre otros bienes, que son duraderos en el tiempo si se dan estrategias de conservación que lo permitan, ya que esta posibilidad se disminuye si se siguen presentando prácticas como el monocultivo y la explotación minera que afectan el medio ambiente.

- La estrategia CR MdM trabajó para recuperar la confianza institucional acercando a la ciudadanía a las Instituciones y viceversa. Sus esfuerzos de mayor impacto social los generó afianzando procesos de cohesión comunitaria e intercomunitaria que fortalecieron el tejido social. Estos esfuerzos se concentraron especialmente en la zona rural, de difícil acceso; las veredas y corregimientos cargan una deuda histórica relacionada con la vulneración de sus derechos y también con la inversión pública para mejorar su calidad de vida. Es un reto y desafío mantener la atención de las instancias gubernamentales y ciudadanas a la zona rural, garantizando espacios de participación e incidencia para involucrarlos en los procesos de transformación territorial permitiendo la comunicación entre la zona urbana y rural, y entre el sector público y sociedad civil.

- La estrategia CR MdM realizó e incidió, a través de la iniciativa y propuestas ciudadanas, para direccionar inversiones dirigidas a mejorar la conectividad entre los corregimientos, las veredas y las zonas urbanas. Sin embargo es tal la magnitud de carencia de infraestructura vial, que le corresponde al gobierno nacional priorizar esta zona en la inversión, altamente necesaria para el acceso a servicios de salud, educación, entre otros, así como la comercialización de productos agrícolas.



- La estrategia CR al interior de sus acciones de intervención promovió la cultura de la formalidad por parte de sociedad civil, resaltando y enfatizando la importancia de la transparencia y los resultados positivos que tiene el actuar de manera formal. Por lo tanto, se espera que la comunidad sea fuerte en sus convicciones y rechace ofertas que los puedan involucrar en prácticas deshonestas, evitando prácticas como la compra del voto.

- Consolidar el sistema educativo que asegure procesos de desarrollo integral desde la primera infancia hasta la educación superior. Elevar el nivel educativo con el aumento de la cobertura, adecuaciones y construcción de instituciones educativas así como la calidad de la educación, deben jalonarse desde la instancia nacional, robusteciendo los presupuestos locales, que garanticen partidas para la inversión en la zona rural.

- La estrategia CR MdM identificó que apoyar la construcción y adecuación de espacios de socialización comunitaria como parques infantiles y centros comunales, entre otros, eran necesarios para desarrollar procesos de pertenencia y apropiación local. Mantener estas inversiones y realizar más en otras zonas, deben estar en la agenda local y nacional.

- La metodología PACE, destacada como acierto de la estrategia, desarrolló un proceso pedagógico que activó la autogestión comunitaria y generó habilidades para trabajar y tomar decisiones en equipo; estos ejercicios de priorización de acciones, deben mantenerse preferiblemente con un acompañamiento técnico externo, mientras se adquieren mayores capacidades para su apropiación.

- El acompañamiento del Estado en el acceso de la oferta institucional debe ser permanente, ya que la desinformación representa un obstáculo

para la superación de las necesidades de las comunidades. Para ello es importante mantener procesos formativos, como el que se llevó a cabo con la Red de CDC y otras organizaciones comunitarias, que les permitió conocer las rutas para participar de las diferentes convocatorias y lograr con esto procesos de autogestión y sostenibilidad.

- La estrategia CR MdM utilizó la comunicación como un proceso transversal, entendió que un territorio donde se capturó la libertad de opinión debía restablecer los canales de comunicación para poder emprender proyectos comunes. La inversión en equipos y formación para cualificar el oficio o vocación, debe ser una prioridad a fortalecer.

- Los Montes de María respiran cultura, fortalecerla es una apuesta a la construcción de ciudadanía desde la identidad del territorio. CR MdM utilizó varias estrategias de acercamiento y cohesión comunitaria e intergeneracional a través de la cultura, produciéndose, en varias oportunidades, resultados más efectivos que con cualquier otra metodología de intervención. Sin embargo no es un sector organizado que cuente con presupuestos de inversión. En ese sentido, constituye un reto para el gobierno nacional acompañar el fortalecimiento de las iniciativas culturales y prácticas ancestrales, que afianzan la comunicación, la confianza e interacción.

- Las secuelas del conflicto armado afectaron psicológicamente a la población, el gobierno nacional debe ofrecer programas permanentes de atención psicosocial a las personas y familias que lo sufrieron directamente, además promover programas de convivencia ciudadana en las comunidades.

- Siguiendo en la línea de que la calidad institucional está altamente relacionada con la calidad de la interacción entre los organismos de un gobierno, entre los diversos órganos de gobierno y entre los múltiples agentes de la sociedad; entonces la fractura que se produzca entre la institucionalidad y las prácticas desde lo nacional-regional-local-constituirá un problema. Será un desafío permanente la coordinación de agendas y engranaje desde el sector público, privado y la sociedad civil, para no generar duplicación de esfuerzos y tensiones, así como el proceso de adaptación de las leyes e instituciones nacionales con las lógicas políticas locales. La Gobernabilidad es un reto a enfrentar en el postconflicto.

- Mejorar la capacidad administrativa de las Alcaldías municipales, requiere cualificar el personal y promover carrera administrativa. Garantizar los aprendizajes y nuevas prácticas políticas fortalecen la gobernabilidad.

- El saneamiento fiscal producido en municipios como El Carmen de Bolívar y San Jacinto fue un punto de partida fundamental para fortalecer las finanzas públicas, sin embargo apuntar a la gerencia financiera que agrega valor y asegura la eficacia de la acción pública se constituye en un reto por alcanzar. Ahora corresponde trabajar para generar confianza y atraer al sector privado, de tal manera que se diversifique la fuente de ingresos de los municipios, se disminuya la informalidad laboral, se robustezcan sus finanzas y se cualifique la inversión.

- La dinámica del sistema electoral conduce a elegir por periodos de cuatro años a nuevos alcaldes, gobernadores, concejales y diputados; quienes serán los encargados de definir el ordenamiento territorial, políticas públicas, planes de desarrollo local y presupuestos. Sin duda son definidores para el desarrollo local, mejoramiento de la calidad de vida y consolidación de una cultura de paz. La natural rotación de los actores políticos y funcionarios produce un rompimiento de los ritmos en la gestión. Corresponde al gobierno local aumentar el número de funcionarios en carrera administrativa, y al gobierno nacional crear mecanismos de formación, acompañamiento y control a la gestión efectivos que incidan en mejores prácticas para mejorar la suficiencia directiva.

- Fortalecer la cultura política. Motivar el interés en los ciudadanos por lo público empezando por lo electoral. Es necesario mejorar el entendimiento de la ciudadanía sobre cómo usar el tarjetón electoral para que su elección refleje efectivamente sus intereses y comprendan el impacto en la calidad de vida del municipio que tiene escoger a buenos gobernantes; saber identificar lo que pueden y no puede cumplir los candidatos. Para esto se requiere un trabajo de pedagogía que llegue al mayor número de personas.

- La sociedad civil es el actor llamado a legitimar y afianzar las transformaciones. La estrategia CR MdM trabajó en la generación de capacidades para la incidencia ciudadana en la agenda política con el fin de direccionar la gestión e inversión pública. Las acciones desarrolladas con organizaciones de base comunitaria, los grupos poblacionales y minorías étnicas fueron esfuerzos importantes pero serán insuficientes si no se mantienen. La participación en la formulación de los planes de desarrollo, el uso de mecanismos de participación y control ciudadano, espacios de diálogo sociedad civil-Estado y las rendiciones de cuentas, son prácticas que los gobiernos locales y corporaciones públicas deben implementar, pero si el gobierno nacional no ejerce control y exigencia sobre su cumplimiento, pueden ser activos ciudadanos logrados, con el acompañamiento de la estrategia CR MdM, que se pueden perder.

- El Estado debe apoyar la generación de conocimiento alrededor de la transformación social en territorios de postconflicto. Impulsar centros de pensamiento, investigación científica, observatorios, entre otros, son necesarios para comprender la complejidad del conflicto y producir innovación para la construcción y sostenibilidad de territorios de paz.

- El gobierno nacional ha realizado una focalización y movida institucional importante para la consolidación de los Montes de María, la cooperación internacional ha sido fundamental en el acompañamiento. Pero la inversión debe ser sostenible hasta tanto no se hayan producido los cambios necesarios para disminuir la fragilidad Institucional y la vulnerabilidad de una sociedad que está desarrollando capacidades propias pero aún insuficientes. El llamado es a seguir fortaleciendo lo construido, desde la sociedad civil y lo institucional, atendiendo a los desafíos que implicará la construcción de paz, tomando como referente la experiencia de CR MdM en el territorio.

BIBLIOGRAFÍA



Aguilera, M. (Diciembre de 2013). Montes de María: una subregión de economía campesina y empresarial. Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)-Cartagena.

Alcaldía San Onofre, San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Ovejas. (2013). Recuperado el 2 de febrero de 2015, de: http://www.ovejas-sucre.gov.co/informacion_general.shtml; http://www.san-onofre-sucre.gov.co/informacion_general.shtml; http://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/informacion_general.shtml; http://www.elcarmenbolivar.gov.co/informacion_general.shtml

Banco de Occidente. (1999). Sierras y Serranías de Colombia- Capitulo 8. Recuperado el 15 de Octubre de 2014, de Libros de la Colección Ecológica del Banco de Occidente: <http://www.imeditores.com/banocc/sierras/cap8.htm>

Carcamo Álvarez, J. L. (1996). Derecho internacional humanitario y los conflictos armados internos: el caso colombiano. Madrid: Universidad Complutense de Madrid y el Instituto de Derechos Humanos.

Carvajal Burbano, A. (2010). Teoría y práctica de la sistematización de experiencias. Santiago de Cali: Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano - Universidad del Valle.

CHF Internacional. (Mayo de 2004). Revitalización de la comunidad- la historia de las iniciativas de CHF Internacional en cimentar la democracia. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de: <http://chfprod.xykon-llc.com/node/21190>

Corporación PBA. (s.f). Estudio de análisis de las cadenas productivas promisorias para los sectores del aguacate, ají, cacao, yuca, mango, ñame, plátano, en la zona de consolidación territorial de los Montes de María. Torre Blanca.

Daniels, A., & Munera, A. (2011). Los Montes de María: región, conflicto armado y desarrollo productivo. Cartagena de Indias: Universidad de cartagena.

Defensoría del Pueblo; Veeduría Distrital; Ministerio del Interior y de Justicia, Departamento Administrativo de la Función Publica. (2006). Participación en el control a la gestión pública. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación . (2009). Metodología para medir el estado de la gobernabilidad en los municipios del Laboratorio de Paz. Bogotá: Unión Europea.

Departamento Nacional de Planeación - DNP.. Departamento Nacional de Planeación - DNP. Recuperado el 28 de Octubre de 2014, de Departamento Nacional de Planeación - DNP: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>

Estrategia Colombia Responde. (s.f). Consolidación y Desarrollo en Montes de María. Recuperado el 2014, de Diapositiva en PowerPoint

Estrategia Colombia Responde. (Planes de trabajo 2010 a 2014). Work Plan 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Estrategia Colombia Responde. (2014). Encuentro regional para la construcción de escenarios de paz en Montes de María. Obtenido de Plegable

Funcicar-Fundación Cívica Pro Cartagena. (2011). Diagnóstico de percepción de gobernabilidad en los Montes de María-Un estudio sobre San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Ovejas y San Onofre. Cartagena.

Gamarra, A. H. (2013). Lineamientos estratégicos para un contrato plan en Montes de María. USAID, Programa de Políticas Públicas. Bogotá: AECOM.

García Villegas, M., & Espinosa, J. R. (2012). Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. La debilidad institucional de los municipios en Colombia. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) e Idea Internacional.

González, E. (1995). Manual sobre participación y organización para la gestión local. Cali : Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Henríquez, A. (2014). Análisis de contexto y papel estratégico de los tres PETs en los Montes de María.

Horrach Miralles, J. A. (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. Revista de Filosofía Factotum.

INCODER. (2010). Proceso de caracterización del desarrollo territorial de la región Montes de María. Recuperado el 8 de enero de 2015, de <http://www.incoder.gov.co/documentos/Estrategia%20de%20Desarrollo%20Rural/Pertiles%20Territoriales/ADR%20Montes%20de%20Maria/Otros/CACTERIZACION%20Y%20DIAGNOSTICO%20DE%20MMa.pdf>

Jara Holliday, O. (2010). Trayectos y búsquedas de la sistematización de experiencias en América latina. 1959 - 2010. San José: CEP.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID (s.f). Estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española. Recuperado el 20 de enero de 2015, de: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificación%20estratégica%20por%20sectores/educacion_desarr_resumen_esp.pdf

Maylor, E. (agosto de 2010). CD Monografías Departamentales- Estructura de poder político y electoral. "y refundaron la patria...De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano". (C. López, Ed.) Bogotá, DC: Corporación Nuevo Arco Iris.

Maza, F., & Pájaro, J. (2007). Diagnóstico Económico y Social Zodes de María. Documento de trabajo. Manuscrito no publicado. Cartagena de

Indias, Colombia: Departamento de Administrativo de Planeación de Bolívar.

Maza Ávila, F. (2012). Pertinencia de la oferta educativa de la Zodes Montes de María -Colombia con sus capacidades productivas agrícolas y su potencial agroindustrial. España: Máster en Economía y Desarrollo Territorial. Universidad de Cádiz.

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos- WOLA. (2012). Consolidación, restitución de tierras y tensiones crecientes en Montes de María. Recuperado el 8 de Octubre de 2014, de: http://www.wola.org/es/comentario/consolidation_land_restitution_and_rising_tensions_in_montes_maria

Paulinas-Centro de Producción Radial. (Noviembre de 2011). Voces y Sonidos de los Montes de María. (C. R. María, Producer) Recuperado 2 de enero de 2015, de <http://es.calameo.com/read/002571323f77b87b8c4eb>

Peral, B. (2012). Informe del proyecto Bizkailab: Bases de confianza y desconfianza social. Recuperado el 10 de enero de 2015, de: <http://www.bizkailab.deusto.es/wp-content/uploads/2013/06/Bases-de-confianza-y-desconfianza-social.pdf>

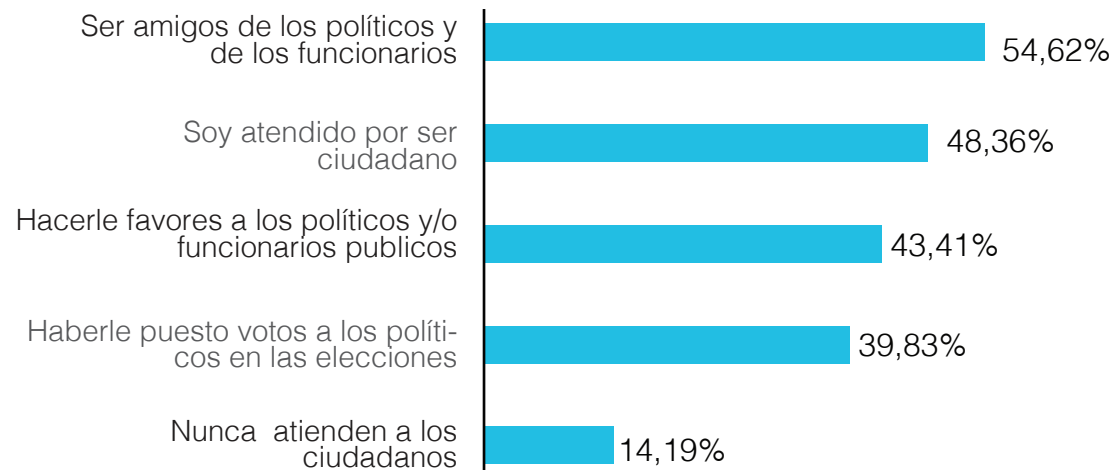
Presidencia de la Republica, Ministerio de Defensa. (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Recuperado el 28 de Octubre de 2014, de Republica de Colombia: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
Presidencia, República de Colombia. (20 de Marzo de 2009). Directiva Presidencial 01. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Directiva_presidencial%20_salto_estrategico.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Los Montes Montes de María: Análisis de la conflictividad. Colombia: PNUD.

Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. (2012). Informe de gestión 2012. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de http://www.dps.gov.co/Consulta/Consultas/Seguimiento/UACT_INFORME_GESTION_2012.pdf

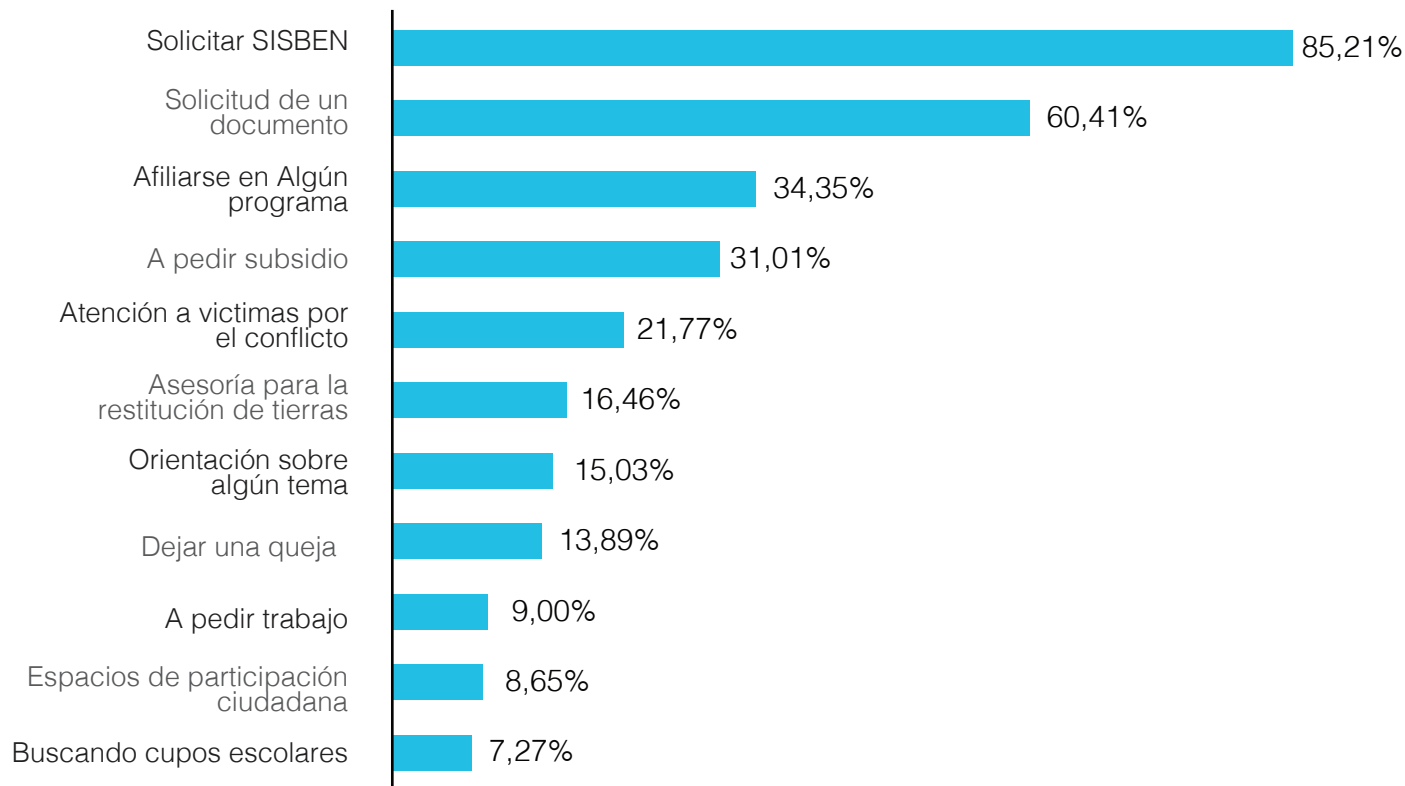
Anexo 1.
Diagnóstico de percepción de gobernabilidad en los Montes de María,
realizado por Funcicar - Fundación pro Cartagena (2011).

Ser atendido por las Alcaldías de San Jacinto, Carmen de Bolívar, San Onofre y Ovejas depende de:



Anexo 1.
Diagnóstico de percepción de gobernabilidad en los Montes de María,
realizado por Funcicar - Fundación pro Cartagena (2011).

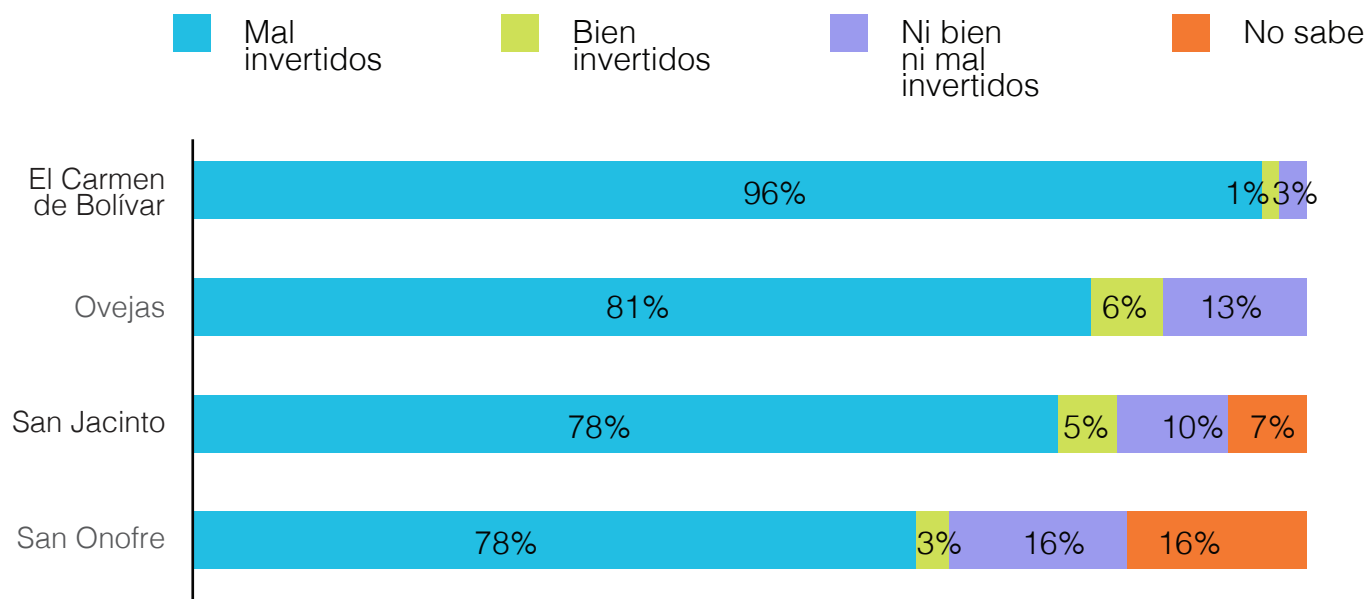
Servicios más solicitados por los ciudadanos a las Alcaldas de San
Jacinto, Carmen de Bolívar, Ovejas y San Onofre



Fuente: Encuesta aplicadas entre los meses de octubre y diciembre de 2011 en el Carmen de Bolívar, San Jacinto, Ovejas y San Onofre.

Anexo 1.
Diagnóstico de percepción de gobernabilidad en los Montes de María,
realizado por Funcicar - Fundación pro Cartagena (2011).

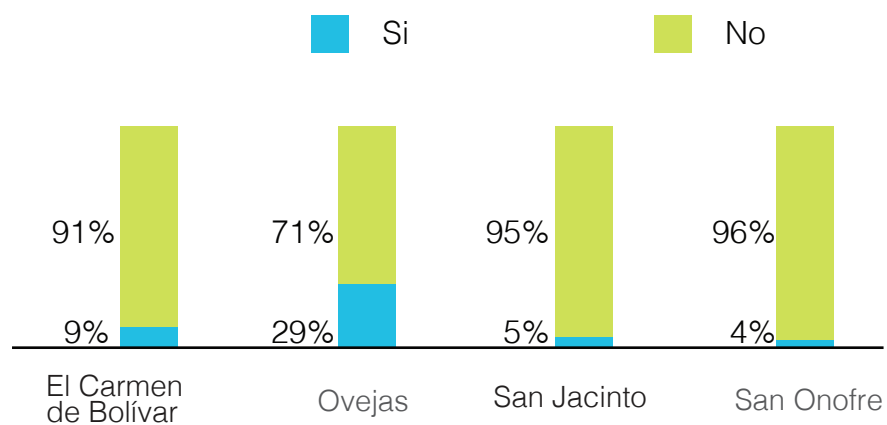
Los recursos del municipio son bien o mal invertidos



Fuente: Encuesta aplicadas entre los meses de octubre y diciembre de 2011 en el Carmen de Bolívar, San Jacinto, Ovejas y San Onofre.

Anexo 1.
Diagnóstico de percepción de gobernabilidad en los Montes de María,
realizado por Funcicar - Fundación pro Cartagena (2011).

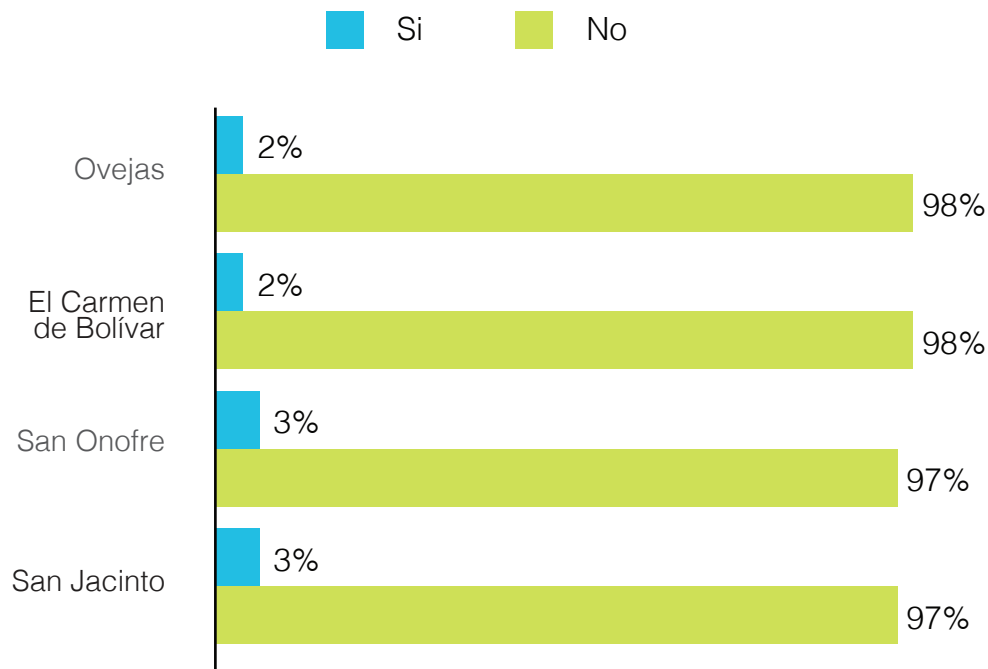
¿Conoce el plan de desarrollo de su municipio?



Anexo 1.

Diagnóstico de percepción de gobernabilidad en los Montes de María, realizado por Funcicar - Fundación pro Cartagena (2011).

¿Hace parte de alguna veeduría ciudadana?



Anexo 2. Proyectos generadores de confianza

PROYECTOS GENERADORES DE CONFIANZA

Obras / Proyectos productivos	Objetivo	Comunidades Beneficiadas
Construcción de vías.	Crear caminos estables, sólidos, y accesibles para la comunicación espacial de una comunidad con las poblaciones circundantes (su entorno), mejorando el tráfico de recursos de consumo	<p>Carmen de Bolívar: La Casona, Loma de Venado, Santa Clara, El Bálsamo, Pueblo Joven, La Casona - Mamón de María - Loma Central.</p> <p>San Jacinto: Arenas, Paraíso - Morena - Las Lajas, El Bongal, Las Palmas - Bajo Grande, Barrio Villa Paz - Palo Alto.</p> <p>San Onofre: Yee Chichimán -La Pelona, Palito, Aguas Negras – Berlin, Berruguita - Don Juan, Bolito.</p> <p>Ovejas: Pijiguay, Chengue - El Tesoro, El Floral - El Moral.</p>
Salones comunales.	Crear el escenario adecuado para la reunión e interlocución pacífica y libre de la comunidad	<p>Carmen de Bolívar: Camarón, Santa Clara, El Hobo, Danubio, Espiritano, Emperatriz.</p> <p>San Jacinto: Arenas, Charquitas, San Cristóbal, Paraíso.</p> <p>San Onofre: Sabanas de Mucacal, Rincón del Mar.</p> <p>Ovejas: Flor del Monte.</p>
Comedores escolares.	Posibilitar las condiciones de higiene y comodidad tanto para la preparación de alimentos como para la distribución e ingesta de los mismos en el ámbito de la escuela	<p>Ovejas: Pijiguay, Flor del Monte, Damasco.</p> <p>San Onofre: Libertad, Aguacate.</p>
Centros de salud.	Establecer la infraestructura apropiada para ejecutar los procedimientos médicos y los protocolos de manejo de la enfermedad, con el fin de mejorar el estado general de salud de la comunidad.	<p>Carmen de Bolívar: Caracoli.</p>
Adecuación de puesto de Enfermería.		<p>Carmen de Bolívar: Arenas de Sur</p> <p>Carmen de Bolívar: Macayepos, El Salado, El Bálsamo.</p>
Mejoramiento de viviendas.	Mejorar las condiciones de vivienda digna para las familias, propendiendo por el escenario adecuado para el desarrollo integral de la familia.	<p>San Jacinto: Paraíso, Arenas, San Cristóbal.</p> <p>San Onofre: Libertad.</p> <p>Ovejas: El Páramo.</p>



PROYECTOS GENERADORES DE CONFIANZA

Obras / Proyectos productivos	Objetivo	Comunidades Beneficiadas
Parques infantiles	Crear el espacio y los elementos apropiados para la integración, recreación, entretenimiento, y juego de los niños, en condiciones de buena seguridad.	<p>El Carmen de Bolívar: Camarón, El Bálsamo, Arenas del Sur, El Hobo, Caracolí, San Isidro.</p> <hr/> <p>San Jacinto: El Paraíso, San Cristóbal, Charquitas, Arenas.</p> <hr/> <p>San Onofre: Cacique, La Pelona, Libertad, Sabanetica, Arroyo Seco, Palito.</p> <hr/> <p>Ovejas: Buenos Aires, Don Gabriel, Salitral, Los Números, Almagra, Canutalito, Flor del Monte, Pijiguay.</p>
Construcción de aulas y dotación de escuelas.	Crear los escenarios y recursos adecuados para facilitar el proceso de enseñanza – aprendizaje en la formación de los niños y jóvenes.	<p>Carmen de Bolívar: Mamón de María, Loma Central, Santa Clara, Camarón, Caracolí, El Salao, Don Cleto, Emperatriz, El Danubio, El Espiritano, La Zarza.</p> <hr/> <p>Ovejas: Canutalito, Almagra.</p> <hr/> <p>San Onofre: San Antonio, Paloalto, Buenaventura, Sabanetica, Barrancas, La Pelona, Berrugas</p> <hr/> <p>San Jacinto: Paraíso.</p>
Salas de informática.	Crear la infraestructura locativa para la instalación de hardware y software de cómputo que permite el acercamiento de la comunidad a la tecnología informática.	<p>Carmen de Bolívar: Arenas del Sur.</p> <p>San Jacinto: Charquitas</p> <hr/> <p>Ovejas: Almagra.</p>
Baterías sanitarias.	Brindar el sistema de manejo y disposición de residuos orgánicos de excreción para evitar la contaminación y proliferación de enfermedades, y propender por las buenas prácticas de higiene y sanidad.	<p>San Jacinto: Paraíso, Arenas, Arroyo María.</p> <p>Carmen de Bolívar: Caracolí, La Zarza, Don Cleto.</p> <hr/> <p>San Onofre: Cacique, Berrugas</p>
Redes eléctricas y paneles solares	Crear la infraestructura apropiada para que la comunidad pueda acceder al servicio de electrodomésticos y demás artículos tecnológicos que dependan de esto.	<p>San Onofre: La Pelona, Berrugas</p> <p>El Carmen de Bolívar: Pueblo Joven, La Zarza, Don Cleto, El Salado, Camarón, Arenas del Sur, El Bálsamo.</p> <hr/> <p>Ovejas: Almagra.</p>
Unidades productivas de Yuca Venezolana y Ñame Espino como banco de semillas	Constituir procesos productivos formales de productos agrícolas (yuca y ñame), que permitan la sostenibilidad económica de algunos campesinos, y se instauren	<p>San Onofre: Palmira.</p>



PROYECTOS GENERADORES DE CONFIANZA

Obras / Proyectos productivos	Objetivo	Comunidades Beneficiadas
	destrezas para el trabajo sobre el campo.	
Equipos y herramientas para el mejoramiento de la productividad e ingresos de familias	Mejorar la capacidad productiva de algunas familias rurales, brindándole medios de producción en calidad de herramientas y equipos	San Jacinto: Patio Grande, La Puente.
Fondo Rotatorio de Microcrédito	Soportar las iniciativas productivas de sectores campesinos mediante recursos económicos planificados desde el microcrédito	Ovejas: Chengue.





Presidencia

Colombia
Responde

Consolidación para la prosperidad en los Montes de María