



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA
NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ- NTP. UNA MIRADA DESDE LA REGIÓN DEL BAJO
MAGDALENA- COLOMBIA.

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS

MARIA ELISA RUGEL SANCLEMENTE

PROFESOR GUÍA:
MARIA IGNACIA FERNANDEZ

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
ANDREA PERONI
JAIRO SANTANDER ABRIL

SANTIAGO DE CHILE

2018

**RESUMEN DE LA MEMORIA PARA
OPTAR EL TÍTULO DE:** Magíster en
gestión y políticas públicas
POR: María Elisa Rugel Sanclemente
FECHA: 09/01/2018
PROFESOR GUÍA: María Ignacia
Fernández

ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ. UN MIRADA DESDE LA REGIÓN DEL BAJO MAGDALENA- COLOMBIA.

El Programa Nuevos Territorios de Paz- NTP- (2010-2016), surge a partir de las experiencias obtenidas de los programas de Desarrollo y Paz, que por más de 15 años fueron desarrollados en distintas zonas de Colombia afectadas por el conflicto armado.

El objetivo de esta investigación se centrará en analizar los arreglos institucionales para la articulación de actores regionales y nacionales en la implementación del programa NTP en la región del Bajo Magdalena. La metodología fue de tipo cualitativo- deductivo. Las fuentes utilizadas fueron de tipo primario, a través de 14 entrevistas a los coordinadores y asesores de instituciones y organizaciones que implementaron el programa y secundarias, por medio del análisis de documentos oficiales y normativa. La unidad de análisis se basó en los distintos arreglos institucionales que permitieron generar coordinación y articulación entre los actores y el objeto de estudio fueron las organizaciones implementadoras y el gobierno nacional.

De los resultados obtenidos, se evidencia que, para analizar los arreglos institucionales, es necesario estudiar los acuerdos formales e informales desde una mirada política y técnica. De esta forma se comprenden las estrategias y modelos propuestos por parte de los actores, para dar respuesta a los problemas públicos. Se identifica el modelo de articulación denominado por Barreto (2009) como “triángulo de diálogo y cooperación” estrategia de articulación del programa NTP, además de los elementos formales que soportan dicho modelo, como el modelo de contratación y los protocolos de actuación. Igualmente, esta investigación identifico a través de niveles de articulación: comunicación, colaboración, coordinación, cooperación y convergencia, los recursos formales e informales utilizados para implementar los recursos del programa, se evidenció que gran parte de las acciones de articulación estuvieron enfocados en comunicar y cooperar para cumplir con los objetivos de los contratos firmados entre los socios y el gobierno nacional.

En cuanto a las conclusiones se observa que las fortalezas del proceso de articulación están relacionadas con el conocimiento previo del territorio, la construcción de una visión territorial como elemento articulador de acciones, el posicionamiento de la región en la agenda de desarrollo y paz del país y el fortalecimiento de la participación ciudadana, a través de la creación y fortalecimiento de espacios de seguimiento y control a las acciones públicas. En cuando a las dificultades, se identifica la poca participación de los gobiernos locales, lo que significó la no continuidad de algunos procesos iniciados por el programa en la región, y el modelo de contratación del programa tan rígido que exige el cumplimiento de marcos lógicos y actividades específicas, por lo que articular recursos significaba en muchas oportunidades inconveniente para los socios estratégicos del programa.

DEDICATORIA

Dedicado a todos los hombres y mujeres que trabajan por el desarrollo y la paz. Aunque sea un camino difícil, en sus actuaciones e intervenciones logran que los pobladores y campesinos no pierdan la esperanza de una Colombia sin violencia.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mis agradecimientos a mis excompañeros de trabajo, que durante dos años impulsamos y buscamos que este programa lograra impactar a los pobladores del Bajo Magdalena.

A los colegas, coordinadores y asesores de cada una de las organizaciones de la sociedad civil que implementaron esta estrategia; la Corporación Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena, la Red Adelco, La OIM, CINEP, CISP, gracias por su apoyo infinito en la recolección de la información.

A mis padres que creyeron sin dudarlos en apoyar el sueño de seguir creciendo, sin su ayuda no lo hubiera logrado.

A mi compañero de vida y aventuras que, a pesar de las dificultades, estuvo a mi lado siempre.

Y a mis compañeros chilenos, suramericanos, centroamericanos y africanos, por permitirme en este tiempo aprender de sus experiencias y vidas.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO Y PAZ: PROGRAMA NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ.....	4
2. MARCO CONCEPTUAL	8
2.1. La implementación de las políticas públicas, un escenario de complejidades técnicas y políticas.....	8
2.2. Coordinación interinstitucional de las políticas públicas.....	9
2.2.1. Coordinación de políticas públicas: relaciones formales e informales entre actores públicos y privados.....	10
2.2.2. Coordinación de políticas públicas, una mirada desde la integración de sistemas.....	12
2.2.3. Coordinación de políticas públicas, el análisis desde los arreglos institucionales.....	14
3. MARCO METODOLÓGICO	17
3.1. Metodología y tipo de estudio	17
3.2. Diseño de la investigación.....	17
3.2.1. Unidad y objeto de análisis.....	17
3.2.2. Muestra y criterios de selección	18
3.2.3. Fuente de recolección de la información.	18
3.2.4. Etapas de la investigación e instrumentos de análisis:.....	19
3.2.5. Operacionalización de las categorías de análisis	20
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
4. ESCENARIO DE ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA.....	21
4.1. Contexto territorial del Bajo Magdalena y su importancia en el proceso de articulación	21
4.2. Conflicto armado en Colombia y sus impactos en la región del Bajo Magdalena	24
4.3. Desarrollo del Programa Nuevos Territorios de paz en la Región del Bajo Magdalena.....	26
5. ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ.....	30
5.1. Modelo de ejecución del Programa Nuevos Territorios de Paz.....	30
5.1.1. Estructura de articulación del programa NTP.....	30
5.2. Actores que implementan la estrategia	32
5.2.1. Quienes son los actores implementadores.....	32

5.2.2. Relacionamiento entre actores	37
6. NIVELES DE ARTICULACIÓN	40
6.1. Comunicación	40
6.2. Cooperación.....	43
6.3. Coordinación	49
6.4. Colaboración	52
6.5. Convergencia	56
7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN EL PROCESO DE ARTICULACIÓN	59
7.1. Fortalezas en el proceso de articulación.....	59
7.1.1. Conocimiento previo del territorio	59
7.1.2. Experiencias previas de los actores en la implementación de programas similares.....	60
7.1.3. Posicionamiento de la región en la agenda nacional de desarrollo y paz	60
7.1.4. Confianza entre los actores del territorio	61
7.1.5. Visiones conjuntas de territorio.....	63
7.1.6. Fortalecimiento de la participación ciudadana.....	64
7.2. Dificultades en el proceso de articulación:	65
7.2.1. Excesiva responsabilidad de la sociedad civil en la ejecución de recursos públicos.....	65
7.2.2. Poca participación de los gobiernos locales en la implementación del programa.....	66
7.2.3. Espacios débiles de articulación en el territorio.....	69
7.2.4. Complejo modelo de contratación	70
7.2.5. Poca articulación con otras políticas públicas de orden nacional	72
7.2.6. Generación de diferentes agendas de intervención por parte de los socios estratégicos.....	72
8. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	74
8.1. Estrategias de articulación.....	75
8.2. Arreglos institucionales desde cinco niveles de articulación	77
9. CONCLUSIONES	82
GLOSARIO	87
BIBLIOGRAFIA	88
ANEXOS	95
Anexo no.1: Zonas de intervención del programa Nuevos Territorios de Paz	95
Anexo 2: Ubicación geográfica de la Región del Bajo Magdalena.	96

INDICES DE TABLAS

Tabla 1 Niveles de coordinación desde a intersectorialidad.....	11
Tabla 2 Niveles de coordinación desde la integridad	12
Tabla 3 Escala de relaciones de intensidad	14
Tabla 4 Instrumentos para el análisis de la coherencia y la coordinación.....	16
Tabla 5 Informantes claves	18
Tabla 6 Operacionalización.....	20
Tabla 7 Descripción socios estratégicos nacionales.	36
Tabla 8 Descripción socios estratégicos nacionales descentralizados.	37

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Línea de tiempo programas desarrollo y paz	6
Ilustración 2 Resultados del programa Nuevos Territorios de paz.	7
Ilustración 3 Dinámica del desplazamiento en Colombia 1996-2012	25
Ilustración 4 Personas desplazadas por Subregiones en el Bajo Magdalena años 1999-2012	26
Ilustración 5 Triángulo de diálogo y cooperación	31
Ilustración 6 Relación contractual de los socios del programa NTP	39
Ilustración 7 Nivel de comunicación	43
Ilustración 8 Nivel de cooperación	48
Ilustración 9 Nivel de coordinación.....	52
Ilustración 10 Subvenciones en cascada	53
Ilustración 11 Nivel de colaboración.....	55
Ilustración 12 Nivel de Convergencia	58
Ilustración 13 Ubicación geográfica de la Región del Bajo Magdalena	96

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis busca analizar los arreglos institucionales para la articulación de actores en la implementación del Programa Nuevos Territorios de Paz desde la Región del Bajo Magdalena en Colombia. Para ello se entenderá por articulación como la integración de distintos sectores en la solución de problemas públicos (Cunill, 2005). La articulación se enmarca bajo dos fundamentos o miradas, la primera relacionada con lo político, en el cual distintos sectores buscan soluciones integrales a problemas públicos, generando estrategias globales que son planeadas y ejecutadas intersectorialmente, la segunda se remite a una mirada técnica, donde los actores o sectores dadas sus diferencias en recursos utilizan éstas para resolver problemas sociales, creando de esta manera mejores soluciones al compartir los recursos de cada sector (Cunill, 2005).

Dichas interacciones políticas y técnicas en la implementación de políticas públicas se encuentran afectas por características propias de los escenarios de interacción, donde se relacionan los actores y/o sectores: el contexto territorial, las relaciones sociales, la complejidad del sistema político, el desarrollo económico y la cultura, marcan la forma como los actores interactúan, además de las características de los actores que intervienen en el proceso que permiten llevar a cabo acciones de colaboración y/o apoyo en el desarrollo de los programas públicos.

Para analizar dicha problemática, es necesario mencionar que para el caso del Programa Nuevos Territorios de Paz, este favorece un manera de articulación que fue denominada por Barreto (2009) como triángulo de diálogo y cooperación, estructura abierta y heterogénea en el cual la sociedad civil representado en organizaciones sociales, expertos, entre otros sectores, estarían a cargo de la ejecución de los recursos como agentes principales, el Estado Colombiano administraría los mismos y la comunidad internacional representada en la Unión Europea, estaría en el acompañamiento técnico al proceso (Barreto, 2009). Estructura que permitió la vinculación de múltiples actores y sectores a nivel local y nacional, con el objetivo de llevar a cabo la implementación del mismo.

Por otro lado, es importante analizar la complejidad del proceso de articulación del programa Nuevos Territorios de Paz, ya que durante los últimos cinco años no se han realizado este tipo de análisis, por el contrario estos han girado en torno a las lecciones aprendidas de los programas de desarrollo y paz en temas como: i) La experiencia de la colaboración de la cooperación internacional en el respaldo de estas iniciativas en el marco de un post-conflicto (Barreto Henriques, 2014); ii) los modelos de construcción de una cultura de paz para Colombia (Rincón Vanegas, 2016); iii) aprendizajes y recomendaciones en la construcción de iniciativas de desarrollo y paz (Porras, 2014) y (Briceño, Torres, Córdoba, Le Blanc, & Maldonado, 2016) y iv) Propuestas de estrategias de articulación para los programas de Desarrollo y Paz (Carvajal, Arias, Aunta, & Merchán, 2016) y (Santacruz & Salcedo, 2013).

Los resultados de esta investigación permitirán generar una serie de conclusiones que permitan orientar la mejora de los procesos de articulación intersectorial en futuras acciones de implementación de políticas públicas, en el marco de un postconflicto dados los acuerdos de colón¹. De esta manera el Estado Colombiano requerirá de transformaciones institucionales y de gestión de lo público, con miras a procesos más participativos e incluyentes de actores locales y regionales en el diseño e implementación de políticas públicas. Por lo tanto, comprender las complejidades y los niveles de articulación en la implementación de políticas públicas, permitirá diseñar estrategias más acordes con las realidades territoriales, garantizando la solución de los problemas públicos a través de estrategias intersectoriales con recursos compartidos.

La relevancia social que traería esta investigación estaría enfocada en generar un marco de análisis que permita comprender la articulación desde las relaciones sociales, políticas y los instrumentos para llevarla a cabo, de tal forma que se comprenda el papel que tiene los actores implementadores como dinamizadores de procesos incluyentes en los territorios, y como articuladores de procesos regionales. De esta manera se podrían generar procesos más exitosos de articulación de los programas de forma intersectorial e interinstitucional.

Dado lo anterior se plantea que el objetivo general de esta investigación se centrará en analizar los arreglos institucionales para la articulación de actores regionales y nacionales realizados en la implementación del programa Nuevos Territorios de Paz en la región del Bajo Magdalena. Los objetivos específicos de este serán:

- Identificar las estrategias de articulación desarrolladas por el gobierno nacional con el fin de garantizar la implementación del programa Nuevos Territorios de Paz.
- Establecer los niveles de articulación que se desarrollaron a la luz del modelo de implementación planteado por el programa.
- Analizar las fortalezas y debilidades de los mecanismos de articulación interinstitucional que se presentaron en la implementación del programa.

Para llevar a cabo dicho análisis se tomará como marco conceptual la implementación de políticas públicas, en un escenario de complejidad técnica y política y los distintos enfoques de coordinación que permiten analizar los arreglos institucionales formales e informales entre actores, a través de niveles de articulación: comunicación, colaboración, coordinación, cooperación y convergencia. Para ello esta investigación será de tipo cualitativo- deductivo en la medida que se parte del análisis conceptual para analizar el fenómeno de articulación, el tipo de estudio será descriptivo y explicativo, de tal manera que se identificaran los elementos claves que permitan comprender el fenómeno de estudio.

¹ Acuerdo final para la terminación del conflicto armado, firmado entre el Gobierno nacional de Colombia y las FARC (grupo armado ilegal).

Por otra parte, la unidad de análisis serán los procesos de articulación desarrollados y las relaciones intersectoriales, por lo tanto, se realizarán entrevistas semiestructuradas a los actores que implementaron el programa. El criterio de selección será muestra no probabilística y las fuentes de recolección de información serán fuentes primarias y secundarias a través del análisis documental de los informes de sistematización de la experiencia analizada.

Para finalizar, el documento estará dividido en nueve apartes a saber: capítulo 1, se hará una breve referencia a los antecedentes del programa Nuevos Territorios de Paz, haciendo énfasis de que este proceso viene precedido de una serie de programas que se denominaron programas de desarrollo y paz impulsados por la sociedad civil, el gobierno de Colombia y la cooperación internacional y se describe de manera general los resultados que persigue el programa en el territorio a intervenir.

Capítulos 2 y 3, se plantea el marco conceptual y marco metodológico, que servirá para realizar el análisis de esta investigación, se tomarán como referencias la implementación de políticas públicas y los distintos enfoques de la coordinación de políticas públicas, para luego definir la metodología con la cual se analizará la información hallada en las fuentes primarias y secundarias.

Capítulo 4 se describe el escenario de la articulación, entendiendo este como el contexto en el cual se desarrolla el programa y los elementos que permiten construir articulación en el territorio; información que permitirá analizar la gestión interna del programa que sirve de garantía al cumplimiento del modelo de articulación, siendo esto el objetivo del capítulo 5 donde se pondrá a discutir la coherencia de la estructura de articulación propuesta con las decisiones y acciones desarrolladas por el gobierno de Colombia; el capítulo 6 buscará establecer los niveles de articulación que contribuyen a explicar las fortalezas y debilidades del proceso, para ello se identificarán las acciones formales e informales que realizan los actores para articularse, logrando identificar con claridad en qué nivel de articulación se clasifica el programa.

Y por último el capítulo 7 describirán las fortalezas y debilidades del proceso de articulación, y los capítulos 8, la discusión de los hallazgos presentados, y por último el capítulo 9 presentarán respectivamente las conclusiones y recomendaciones para mejorar los procesos de articulación en este tipo de programas.

1. ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO Y PAZ: PROGRAMA NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ

El Programa Nuevos Territorios de paz- NTP ejecutado desde el año 2012 hasta el año 2016, nace con el objetivo de continuar apoyando las iniciativas ciudadanas de “Desarrollo y Paz”, surgidas desde hace más de 10 años en las regiones de Colombia más afectadas por el conflicto armado. Dichas iniciativas buscaban fomentar las capacidades locales y regionales en la construcción de condiciones óptimas para el desarrollo y la convivencia.

La primera iniciativa de Desarrollo y Paz documentada en el país fue el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio² en el año de 1995, esta surge como una iniciativa de la ciudadanía respaldada por Pastoral social y la Diócesis de Barrancabermeja, con el fin de buscar la superación de la violencia en territorios donde había una débil presencia del estado. En sus comienzos fue apoyada por el Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP, Ecopetrol y la Unión Sindical Obrera (CPDPBM, 2017) y liderado por el padre Jesuita Francisco de Roux, bajo los principios de construir una sociedad participativa, sostenible y democrática (Friedrich Ebert Stiftung, 2017).

En el año 2002, el Gobierno Colombiano, con el apoyo de la Unión Europea decide apoyar de manera sostenida por ocho años dicha iniciativa, a través del programa “Laboratorio de paz del Magdalena Medio o primer Laboratorio de Paz”. Acción coordinada por Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI- e implementada por la Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Su estructura o modelo de intervención se denominaría triángulo de diálogo y cooperación (Barreto, 2009). Según Gutiérrez (2007) citado en Barreto (2009) este modelo de implementación es un híbrido en el cual las instituciones tanto sociales como estatales están representadas. Y no corresponde a una ONG o a una Organización Política, es una organización interinstitucional, una institución abierta, cruzada por muchas dinámicas.

Posterior a la puesta en marcha del primer Laboratorio de Paz y en concordancia con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006 “Hacia un Estado Comunitario” y en el documento de ruta de la cooperación de la Unión Europea “Estrategia País 2001-2006”, se decide apoyar el segundo Laboratorio de Paz durante los años 2003 al 2010. Los territorios que intervenir fueron las regiones de Norte de Santander, Oriente Antioqueño, Macizo Colombiano y Alto Patía (CONPES 3731, 2012).

El tercer laboratorio de paz inicia el año 2006 en las regiones de Montes de María y el Departamento del Meta con una duración de 6 años. Esta vez el trabajo estuvo enfocado en el trabajo con mujeres, jóvenes y etnias (CONPES 3731, 2012). Iniciativa apoyada

² Región ubicada al noreste de Colombia, atravesada por el río Magdalena y compuesta por cuatro departamentos: Santander, Bolívar, Cesar y Antioquia y contiene 30 municipios. Las ciudades principales de esta región son Barrancabermeja y Aguachica. (Barreto, 2009)

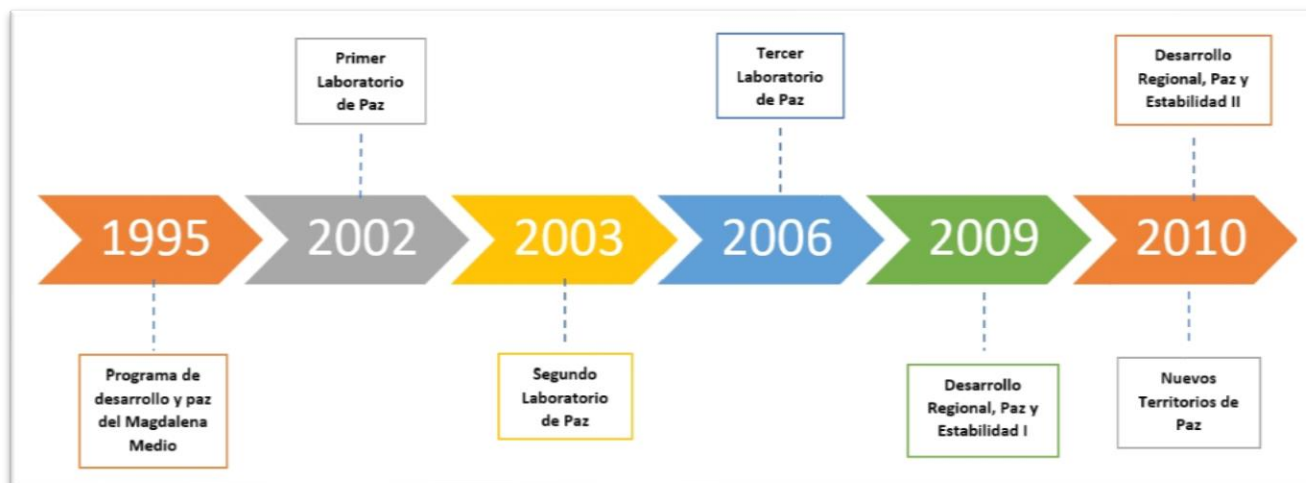
financieramente por la Unión Europea y el Gobierno Colombiano a través de Acción Social. Su objetivo era consolidar las iniciativas de desarrollo y paz en zonas de conflicto a partir de la construcción colectiva de condiciones para una paz duradera y una convivencia que permitiera garantizar una vida digna y oportunidades para todos (Prosperidad Social b, 2017).

Con el objetivo de consolidar las iniciativas de los Laboratorios de paz y de los programas de Desarrollo y Paz en el año 2009 y 2010 inicia la operación de los programas Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad DRPE I y II diseñados de manera conjunta con la Unión Europea y el Banco Mundial (Prosperidad Social c, 2017). El objetivo de estos era fortalecer las condiciones para el desarrollo, la paz y la reconciliación, a través de iniciativas que se expresarían en proyectos estratégicos territoriales. Para el cumplimiento de estos se vincularían la institucionalidad pública y privada, la cooperación internacional y las organizaciones sociales. Tales acciones articuladas serían la garantía del impulso del desarrollo regional, la construcción de visiones territoriales, la formulación de políticas y el fortalecimiento organizativo (Prosperidad Social c, 2017). Los territorios de intervención fueron: Magdalena Medio, Oriente Antioqueño, Norte de Santander y Macizo Alto Patía, Canal del Dique, Bajo Magdalena, La Mojana, Cesar, Meta y la Región de los Montes de María.

Continuando con el propósito de generar condiciones favorables de desarrollo y paz en las regiones más afectadas por el conflicto armado entre los años 2010 y 2011, la Unión Europea definió una serie de recursos destinados a continuar impulsando los programas regionales de Desarrollo y Paz. Para ello el gobierno de Colombia precisó la nueva estrategia de intervención regional denominada Nuevos Territorios de Paz -NTP-, que tendría una duración inicial de 6 años. Su sostenibilidad estaría reflejada en los Planes Nacionales de Desarrollo: 2010- 2014, vinculada a la política de fortalecimiento a las expresiones asociadas a la sociedad civil y el programa para la generación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo territorial (DNP, 2011); y 2014- 2018 política de paz “Colombia en paz” (DNP, 2015).

En la siguiente gráfica se resume el recorrido histórico que han tenido los programas de desarrollo y paz impulsados por la ciudadanía, el gobierno de Colombia y la Cooperación Internacional.

Ilustración 1 Línea de tiempo programas desarrollo y paz



Fuente: Construcción propia

Se firma entonces en el año 2010 el convenio de financiación DCI/ALA/2010/022-248, con un presupuesto total de €38 millones, en el cual la Unión Europea aportaría €30 millones 400 mil y el Gobierno de Colombia €7 millones 600 mil, para un periodo de cinco años (Unión Europea, 2010). Para darle viabilidad política y técnica a dicho convenio, en el año 2012 se aprueba el documento CONPES 3731 en el cual se da importancia estratégica al programa NTP en Colombia desarrollado con la cooperación financiera no reembolsable de la Unión Europea, por lo que el Departamento Nacional de Planeación- DNP recomienda la expedición por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público las vigencias futuras requeridas para el proyecto Nuevos Territorios de Paz.

La localización del programa fue definida para dos regiones del país: Canal del Dique³ y Bajo Magdalena⁴ y para dos departamentos: Caquetá y Guaviare ([ver anexo no.1](#)). Las regiones fueron seleccionadas bajo el criterio de que estas históricamente se habían caracterizado por una débil presencia institucional, alta presencia de actores armados: paramilitares y guerrilla; violaciones a los derechos humanos y ruptura de procesos de desarrollo económico, entre otros efectos generados a causa del conflicto armado. Adicional a esto, se identificaba en dichas regiones se habían impulsado iniciativas desde la población civil que favorecían procesos de desarrollo local, gobernanza y construcción de región.

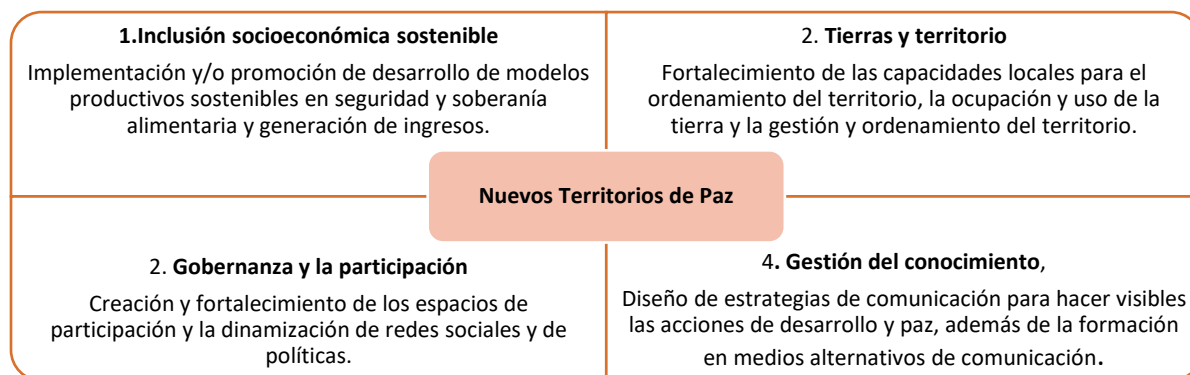
³ La región del Canal del Dique está conformada por un total de 25 municipios, 14 pertenecientes al departamento de Atlántico: B/quilla, Campo de la Cruz, Candelaria, Juan de Acosta, Manatí, Piojó, Repelón, Sabanalarga, Santa Lucía, Suan, Tubará, Usiacurí, Lurua; y 11 municipios pertenecientes al Norte de Bolívar: Arjona, Calamar, Cartagena, Mahates, San Estanislao, Santa Calina, Santa Rosa, Soplaviento, Turbaco, Turbana, San Cristóbal.

⁴ El Peñón, Magangué, Mompo, Pinillos, El Banco, Pijiño del Carmen, Pivijay, Plato, Sabanas de San Ángel, Salamina y Tenerife.

El objetivo del programa NTP, sería “promover iniciativas de construcción de paz tendientes a reducir la desigualdad económica y mitigar los efectos de la violencia político-social, para el fomento de un desarrollo territorial basado en principios de participación y gobernanza democrática” (Unión Europea, 2010, pág. 3). Dichas iniciativas estaban relacionadas con el impulso de ejercicios prácticos e innovadores de gobernanza regional, que el programa consideraba identificar y fomentar, con el fin de generar insumos desde las regiones para la construcción de políticas públicas en el marco de un posible postconflicto.

El cumplimiento de dicho objetivo solo sería alcanzado a partir de la implementación de cuatro resultados que serían desarrollados por distintos actores y/o sectores de la sociedad civil, a partir de su conocimiento regional y experticia técnica, bajo el acompañamiento y supervisión del Departamento para la Prosperidad Social, entidad gubernamental que tendría a cargo la administración de los recursos de cooperación. En el siguiente gráfico se exponen los resultados del programa.

Ilustración 2 Resultados del programa Nuevos Territorios de paz.



Fuente: (Unión Europea, 2010).

2. MARCO CONCEPTUAL

En el siguiente apartado se desarrollarán dos conceptos claves que permiten analizar la complejidad de las políticas públicas, en escenarios de interacción de múltiples actores: implementación de políticas públicas y coordinación de políticas públicas.

El concepto de implementación de políticas públicas será entendido como el escenario de complejidades técnicas y políticas, en el cual intervienen una multiplicidad de actores con múltiples intereses en territorios dispares, mientras que el segundo concepto de coordinación de políticas públicas está más relacionado con el ejercicio técnico de la coordinación, en el cual los actores generan compromisos, herramientas y acciones puntuales para impulsar acciones. Para ello se desarrollarán una serie de conceptos e interpretaciones sobre niveles de coordinación de políticas públicas propuesto por autores como Cunill (2014), Fernández & Repetto (2005), Corbett (2008) y Martínez Nogueira (2007 y 2010).

2.1. La implementación de las políticas públicas, un escenario de complejidades técnicas y políticas.

La implementación de políticas públicas responde a una etapa fundamental del ciclo de las políticas públicas, “es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth, 2015, pág. 107). Pressman y Wildavsky (1998) consideran que el verbo implementar es entendido como llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar, este debe tener un sujeto como política pública, lo que implica metas y medios para alcanzarlas. Por lo tanto, “la implementación se considera como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (pág. 55).

Hill & Hupe (2002), argumentan que el ejercicio de la implementación de las políticas públicas es un proceso multidisciplinar, multinivel y con múltiples focos que contemplan multiplicidad de actores, pueden ser públicos y/o privados, que se relacionan desde distintos niveles institucionales: nación, municipio, localidad, entre otros. Por lo que el cumplimiento de los objetivos de política se encuentra permeada por las relaciones organizacionales al interior de los sectores implementadores, estas pueden ser de tipo vertical, relaciones intergubernamentales dentro del cual se forman e implementan las políticas públicas, y horizontales, referente a las relaciones de la organización principal con otras organizaciones afines.

O’Toole citado en Aguilar (1993), argumenta que el proceso de implementación requiere de una acción conjunta de distintos actores y diversas organizaciones que no se refieren a una única entidad responsable de la implementación. Para los autores lo normal es que la participación de múltiples actores se de en problemas públicos complicados y a menudo

imbricados con otros problemas adicionales. En ese sistema de juego político de interacciones, los actores responden a preguntas como ¿para qué?, ¿qué?, ¿por qué?, ¿con quiénes?, lo que implica enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de los procesos de consulta, cooperación y negociaciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales (Fernández & Repetto, 2012).

2.2. Coordinación interinstitucional de las políticas públicas.

En el escenario de la implementación, el cumplimiento de los objetivos señalados por la política enfrenta a una serie de complejidades técnicas y políticas. Se requiere en muchas oportunidades acciones coordinadas entre actores en contextos complejos, con el fin de lograr las metas señaladas. Se considera entonces que se requiere de la integración de las acciones desarrolladas de los actores, de tal manera que respondan a los objetivos y metas plantadas.

Para el objeto de esta investigación, la coordinación también será entendida como articulación, y se tomará como concepto clave el desarrollado por Cunill (2005) que entiende la articulación como la integración de distintos sectores en la solución de problemas públicos. Concepto que desarrolla dos fundamentos: el escenario político y el técnico. En lo político, la integración de los sectores permite la búsqueda de soluciones integrales a problemas complejos (Cunill, 2014). Se integran entonces, numerosos y diversos elementos de las políticas que se encuentran en manos de los diversos actores implementadores que son independientes entre sí. Para ello resulta necesario generar procesos de persuasión y negociación con el fin de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control (Bardach, 1977 citado en Aguilar, 1993, pág. 62).

En cuanto a la postura técnica de la implementación, Cunill (2014) considera que esta dimensión permite crear mejores soluciones, ya que permite compartir recursos sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros, propios de los sectores que se interrelacionan. Para Fernández y Repetto (2012), lo técnico se asocia más al ¿cómo?, remitiéndose a los instrumentos operativos que garantizan la acción. En este sentido las organizaciones, cuenta con dispositivos y estructuras que habilitan los procesos de implementación de las políticas.

Para Martínez Nogueira (2010) el propósito de la coordinación de políticas públicas en el marco de los procesos de implementación, “no es indagar acerca de su naturaleza, contenidos o resultados; el análisis se focaliza en los arreglos institucionales, organizacionales y metodológicos dirigidos a dar coherencia a decisiones y acciones, de manera de alcanzar una mayor convergencia de los impactos de las políticas y una mayor correspondencia entre las aspiraciones a que responden y sus consecuencias efectivas”. (pág. 13).

2.2.1. Coordinación de políticas públicas: relaciones formales e informales entre actores públicos y privados

En la literatura estudiada, el concepto de coordinación de políticas públicas presenta múltiples definiciones y formas de abordaje conceptual. Autores como Cunill (2014) y Repetto (2012), centran su análisis en la relaciones formales e informales que se dan entre actores públicos y privados para la implementación de políticas públicas, de tal forma que estas se desarrollen de manera coordinada e integrada, lo que generaría una mayor coherencia e impacto en las intervenciones de la política pública.

Al respecto Cunill (2014) considera que las relaciones entre actores se dan al interior de las acciones de *intersectorialidad*, entendida esta como todos los procesos de coordinación y articulación llevadas por las organizaciones y sectores encargados de implementar políticas públicas. Este proceso es analizado bajo dos posturas: la primera enfocada en las relaciones entre distintos actores o sectores de intervención: públicos, privados, mercantiles o comunidades, considerando que dichos vínculos pueden ser beneficiosos, ya que se garantiza la mejora de la provisión de determinados servicios públicos que no se producirían si la acción se desarrolla unilateralmente.

La segunda postura centra su análisis en el relacionamiento al interior del aparato gubernamental. En este sentido, los problemas públicos presentados como multicausales permiten una mejora en el abordaje institucional, de manera tal que no se entregue a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales complejas, de forma colaborativa no jerárquica (Cunill, 2014).

Ahora bien, la autora sostiene que los procesos de intersectorialidad responden a reglas formales e informales. En cuanto a las primeras, éstas articulan los mecanismos de coordinación, establecen responsabilidades y definen incentivos y controles entre niveles de gobierno (Jordana, 2000, citado en Cunill 2014), estableciendo reglas explícitas que pueden influir en el proceso de interacción, vinculando individuos y regulando conductas. Frente a las reglas informales, identifican relaciones sociales y políticas que se generan desde los procesos de interacción mediadas por rutinas, costumbres o procedimientos que los actores que integran los procesos definen o diseñan.

Dado dicho desarrollo conceptual, la autora considera que los actores a través de sus relaciones formales e informales logran movilizar y controlar recursos, además de generar dependencia mutua de los mismos, promover y manejar conflictos e impulsar liderazgos (Cunill, 2014, pág. 36). Por lo que identifican tres niveles de análisis para la coordinación de los actores. En la siguiente tabla se desarrollan con más detalle.

Tabla 1 Niveles de coordinación desde a intersectorialidad

Nivel	Característica
Inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de políticas	Ejercicios colaborativos que se requieren en cada uno de los procesos del ciclo de políticas públicas, específicamente en los procesos de planeación, formulación del presupuesto y de seguimiento y evaluación, pero también documentar los resultados obtenidos de dichas negociaciones
Mancomunidad en la ejecución y el financiamiento de las acciones	remite a la unión de sectores para conseguir un bien común, teniendo en cuenta que se pueden unir personas o fuerzas. El análisis se centra en las cosas que comparten los sectores en la fase de ejecución las políticas públicas.
Estructuras orgánicas supra sectoriales e intersectoriales	alteraciones profundas en las estructuras organizativas y metodológicas de trabajo de cada sector involucrado al punto de dar lugar a una nueva estructura (Bronzo, 2007; Cunill, 2005, citado en Cunill, 2014). Dichos arreglos institucionales pueden ser instancias donde se potencie la acción intersectorial, tal es el caso de comités o mesas de trabajo

Fuente: (Cunill, 2014)

Por otro lado, Fernández & Repetto (2012) considera las relaciones entre actores a través de la *integralidad*, esto “responde a la aspiración de que prestaciones y servicios estén centrados en el conjunto de necesidades de las personas familias y comunidades” (pág. 40), procurando mayor coherencia e impacto a través de la convergencia de las diversas intervenciones (Martínez Nogueira, 2007, citado en Fernández & Repetto 2012, pág. 40).

Los procesos de colaboración interinstitucional como acciones de coordinación consideran las sinergias obtenidas entre dos o más actores, para generar acciones y recursos en la gestión pública, incluye una serie de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo generar en conflicto. (Repetto, 2005 citado por Fernández & Repetto, 2012).

La coordinación es necesaria ya que permite integrar los aportes especializados de cada área, institución o sector de las políticas, además permite dar respuestas sectoriales a una realidad multidimensional (Fernández & Repetto, 2012). En este sentido, “la coordinación permite evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas, reducir las inconsistencias, asegurar prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia, atenuar el conflicto político y burocrático y promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas públicas (Peters, 1998 citado en Fernández & Repetto, 2012).

Fernández & Repetto, (2012) identifican tres niveles de coordinación, estos son:

Tabla 2 Niveles de coordinación desde la integridad

Nivel	Característica
Compartir información	esta actividad ayuda a identificar intereses comunes entre organizaciones, comunican objetivos, ventajas y limitaciones. También puntos de vista, roles, responsabilidades, recursos específicos, área geográfica de operación, necesidades prioritarias y aspectos relacionados con el contexto
Colaboración	implica evaluar en forma conjunta la situación, compartir ideas sobre cómo abordar el problema e iniciar intervenciones prácticas en forma conjunta. Puede significar concertar normas de apoyo, movilizar recursos o implementar planes de capacitación conjunta.
Diseñar estrategias conjuntas	nivel más complejo de la coordinación, se generan enfoques comunes, se diseñan objetivos en conjunto y se compatibilizan metas interorganizacionales. Fortalece las posibilidades de obtener resultados que atiendan a la integralidad.

Fuente: (Fernández & Repetto, 2012, pág. 51)

2.2.2. Coordinación de políticas públicas, una mirada desde la integración de sistemas.

Corbett & Noyes (2008), plantean que el proceso de integración de sistemas puede darse entre programas o entre agencias, dichas interacciones dependerán del tipo de entidad o programa público. Plantea que existen instituciones o programas similares o disímiles, en relación con su estructura, procedimientos operativos, normas y procesos culturales, estas pueden ser agencias o entidades más enfocadas en la entrega de servicios sociales, o puede que tengan un carácter transformador en sus procesos, por lo que su accionar está enfocado en transformar características sociales.

Colbertt & Noyes (2008, pág. 7), plantean que la integración de sistemas se da a través seis elementos de intensidad estos son:

1. *Comunicación*: discusiones constantes y sin prejuicios, dar e intercambiar información para mantener relaciones significativas entre programas o agencias.
2. *Cooperación*: ayudar uno al otro con las actividades respectivas, dado apoyo general, además de información o respaldo para los programas, servicios u objetivos de cada uno.
3. *Coordinación*: actividades y comunicaciones son más intensas y de largo alcance. Las agencias o los individuos participan en la planificación conjunta de actividades, metas, objetivos y eventos.

4. *Colaboración*: agencias, individuos o grupos que renuncian a una parte de su autonomía para ganar resultados mutuos. Por lo que implica cambios en la agencia, grupo o individuo, por otro lado, se apoyan metas y objetivos colectivos.
5. *Convergencia*: relaciones que evolucionan desde la colaboración con la reestructuración real de servicios, programas, membresías, presupuestos, misiones, objetivos y personal.
6. *Consolidación*: comportamiento del grupo, la agencia, los individuos, las operaciones, las políticas, los presupuestos, el personal y el poder es unido y armonizado. La autonomía o las ganancias individuales han sido completamente ajustadas, aceptando resultados y una identidad compartida.

Dichos elementos son ubicados en tres niveles de intensidad (Corbett & Noyes, 2008, pág. 8):

1. *Nivel 1*: llamado integración de esfuerzos, este se caracteriza por depender exclusivamente de los procesos de comunicación entre programas y sistemas existentes. Se toman medidas para participar de los programas con las reglas y servicios de los demás, esta acción se denomina entrenamiento cruzado, en muchas ocasiones se pueden presentar protocolos de actuación.
2. *Nivel 2*: los esfuerzos de reforma se mueven en lo formal o en lo contractual. Por lo que se generan acuerdos entre los programas. Se desarrollan formalmente servicios y protocolos de gestión y se hace énfasis en la supervisión del progreso y solución de controversias entre programas. Por lo general se genera una identidad relacionada con la gestión de los programas.
3. *Nivel 3*: los programas y sistemas comienzan a perder su propia identidad. Por lo que las funciones de presupuesto, personal, monitoreo se mezclan. Los beneficiarios de los programas son menos capaces de identificar con qué agencia o programa específico se está interactuando.

En la siguiente tabla se desarrollará de manera más clara la relación entre la intensidad de la relación y los niveles de intensidad.

Tabla 3 Escala de relaciones de intensidad

Nivel de intensidad	de	Intensidad de la relación	Característica
Nivel integración esfuerzos	1:	Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos para el intercambio de la información. • Reuniones interinstitucionales. • Servicios informales de intermediación.
		Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de trabajo, grupos consultivos, comités que revisan y aprueban planes. • Consenso sobre mejores prácticas. • Dialogo y capacitación del sistema transversal. • Monitoreo cooperativo
Nivel relaciones formales y contractuales	2:	Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos interinstitucionales formales para coordinar. • Declaración de misión, objetivos y valores conjuntos. • Formación conjunta y entrenamiento cruzado. • Procedimientos contractuales para resolver disputas interinstitucionales. • Reasignación temporal de personal. • Protocolos o estándares de coordinación.
		Colaboración	<ul style="list-style-type: none"> • Normas coordinadas de calificación de personal. • Únicas aplicaciones de procesos. • Protocolos comunes para el manejo de casos. • Administración funcional centralizada. • Autoridad coordinadora.
Nivel 3: pérdida de identidad de las instituciones		Convergencia	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones contractuales para transferencias/ reasignaciones de fondos. • Acuerdos contractuales. • Recursos combinados/ contribuciones presupuestarias.
		Consolidación	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de servicio multi-agencia/ multi-tarea/ multidisciplinario y de presupuestos. • Equipos interinstitucionales • Planificación completamente combinada / división del trabajo / responsabilidad • Capital humano y físico compartido.

Fuente: (Corbertt & Noyes, 2008, pág. 9)

2.2.3. Coordinación de políticas públicas, el análisis desde los arreglos institucionales.

Martínez Nogueira, (2007) argumenta que en procesos de implementación de políticas en el cual intervienen múltiples actores: Estado y organizaciones no gubernamentales, se generan distintos tipos de alianzas, que permiten realizar diferentes arreglos institucionales. Dichos arreglos están dirigidos a dar coherencia a decisiones y acciones, de manera tal que se alcanza una mayor convergencia de los impactos de las políticas y una mayor correspondencia entre las aspiraciones y sus consecuencias efectivas (Martínez Nogueira, 2010). De todas formas, este autor argumenta que tales acuerdos no son siempre los mismos, su transformación dependerá de los distintos tipos de programas y de los contextos técnicos e institucionales en donde se desarrolle la política.

Martínez Nogueira (2007), identifica un primer tipo arreglo institucional referido a la ejecución tercerizada de los programas sociales. Considera que este es el modelo más

complejo ya que las organizaciones públicas como ejecutoras de los programas identifican y evalúan las contribuciones de otras organizaciones y encomiendan la ejecución de su tarea, por lo tanto, se terceriza la ejecución de las acciones y se dan relaciones de contratación o convenio en los que se definen obligaciones mutuas.

Para este autor, la responsabilidad de los actores es de tipo vertical, ya que es la organización central, quien “distribuye los recursos para el logro de los objetivos claramente establecidos, con criterios y procedimientos para la ejecución de tareas definidas con cierta precisión, y requerimientos convenidos para la rendición de cuentas. Además, este, conduce la red de ejecutores, de programación y formulación de los contratos, de seguimiento de la acción y, en algunos casos, de apoyo técnico. Las organizaciones restantes tienen el contacto directo con los receptores” (Martínez Nogueira, 2007).

Por otro lado, se encuentran las relaciones a través de redes de implementación, en este sentido Martínez Nogueira (2007). Argumenta que son las organizaciones comunitarias que prestan los servicios quienes desarrollan redes con distintos actores de forma voluntaria, en el cual cada uno aporta en la implementación del programa de acuerdo con sus capacidades.

Y existe un tercer tipo de arreglo institucional referido a las alianzas institucionales. En este sentido las organizaciones realizan programaciones conjuntas que constituyen el marco para la ejecución de proyectos independientes. Esas programaciones están dirigidas a la atención de problemáticas complejas, en el cual cada organización se hace responsable de la atención de una problemática, aun cuando sus objetivos institucionales no sean comunes. Estas alianzas permiten el aprovechamiento recíproco de capacidades, contribuciones y resultados, con acciones autónomamente ejecutadas pero convergentes. Contando con mecanismos para la negociación, coordinación y cumplimiento de compromisos (Martínez Nogueira, 2007).

En relación con la convergencia de las políticas, el autor considera que esta debe ser expresión de los propósitos últimos perseguidos y de su traducción en políticas, así como de las consecuencias de su implementación. Por tal razón, las políticas deben satisfacer criterios de coherencia y coordinación (Martínez Nogueira, 2010). Estos dos elementos requieren entonces de reglas formales e informales a través de diseños metodológicos o de estructuras y comportamientos que permitan impulsar elementos de resolución de conflictos, incentivos, negociaciones y compromisos. (Martínez Nogueira, 2010).

La coherencia de las políticas públicas es una cualidad vertical, que busca la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política. Por lo tanto, la coherencia permite generar unidad e integración entre los fines, las estrategias y los medios más aptos para implementar políticas. (Martínez Nogueira, 2010).

En cuanto a la coordinación de las políticas, esta hace referencia a una lógica de tipo horizontal interno al universo de los medios que constituyen las políticas, esta resulta de la diferenciación de actores, sus características y potencialidades, ya sea al interior de las organizaciones, entre un conjunto de organizaciones o entre actores. La coordinación reúne un conjunto de procesos, reglas de decisión, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr complementariedad entre los actores. (Martínez Nogueira, 2010). Ahora bien, el autor identifica una serie de instrumentos que permiten analizar la coherencia y la coordinación. En el siguiente cuadro se especifican con más detalle.

Tabla 4 Instrumentos para el análisis de la coherencia y la coordinación.

Instrumento	Elementos
Visión de futuro y estrategia nacional	<ul style="list-style-type: none"> • La visión de futuro se funda en los valores y apreciaciones, experiencias históricas, identidades nacionales, aspiraciones colectivas compartidas. • La estrategia nacional responde a los escenarios futuros y a los posicionamientos deseados en ellos.
Objetivos de gobierno y de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Constituyen los parámetros críticos para la evaluación de la coherencia de las políticas. Para ello se diseñan orientaciones, marcos y criterios para la toma de decisiones sobre las actividades de gobierno. • El análisis responde a objetivos convergentes y referidos a la solución de problemas críticos, como políticas económicas y sociales que se complementan para alcanzar metas y contribuir a la democracia.
Estrategias sectoriales y organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas públicas. • Gestión por resultados y articulación lógica a lo estratégico y operacional • Herramientas, procedimientos y conceptos que dan orientación y modos de acción. • Interdependencias entre organizaciones públicas para alcanzar impactos integrados. Esta es una tarea compartida por todos los que participan en la red de políticas.
Modelos organizacionales y de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Delimitación de competencias y decisiones institucionales. • La estructura del gobierno pasa a tener elevados componentes técnicos de naturaleza estratégica: relaciones, líneas de autoridad, misiones y funciones asignadas, entre otros.
Monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo de las evidencias, uso de indicadores y sistemas de información sobre productos, resultados e impactos.

Fuente: (Martínez Nogueira, 2010)

3. MARCO METODOLÓGICO

3.1. Metodología y tipo de estudio

La metodología de la investigación es cualitativa, ya que permite analizar e interpretar una realidad social. Estas varían en su forma y contenido entre individuos, grupos y culturas, por lo que este método permite entender distintos puntos de vista y construir una base de interpretación de la realidad (Hernández, Fernández, & Baprista, 2006). Para lograr este objetivo dicho estudio tomara como referencia la experiencia y aprendizajes obtenidos de la implementación del programa presidencial Nuevos Territorios de Paz en Colombia, de tal manera que se aplique una lógica inductiva, permitiendo que la información recolectada y analizada desde distintas ópticas, percepciones, conocimientos de los directamente involucrados en el proceso nos permita llegar a la teoría.

El estudio es de tipo descriptivo y explicativo, de las relaciones socio- políticas para la coordinación y articulación, entre diversos actores públicos y privados que intervienen en los procesos de implementación de políticas públicas, en el cual cada uno tiene distintos puntos de vista que conforman una realidad.

Por otro lado, se aplicó una lógica inductiva de descripción y explicación del caso a analizar, a partir de herramientas de recolección de información, que permitan identificar las relaciones y los niveles de coordinación y articulación entre distintos actores: nacionales, locales, sociedad civil, que se dieron en el proceso de implementación de dicho programa.

3.2. Diseño de la investigación

3.2.1. Unidad y objeto de análisis

La unidad y objeto de análisis son los procesos de coordinación y articulación; las relaciones interinstitucionales que se dieron entre, el gobierno nacional, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, los beneficiarios y otro tipo de organizaciones que implementaron en programa Nuevos Territorios de Paz en la Región del Bajo Magdalena durante el periodo 2012-2017, garantizando así su viabilidad en la región.

En la siguiente tabla se especifican los actores que serán objeto de análisis.

Tabla 5 Informantes claves

Actor	Tipo de actor	cargo
Departamento para la Prosperidad Social- Grupo Paz desarrollo y estabilización	Gobierno Nacional	Coordinador del Programa NTP y equipo técnico
Corporación Programa Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena.	Sociedad Civil	Ex coordinador del programa NTP Ex coordinador del resultado 4 de gestión del conocimiento.
Organización Internacional para las Migraciones. OIM	Organismo internacional	Coordinador piloto de tierras
Red Adelco	Organización de la sociedad civil	Asesor
CINEP- Programa por la paz	Sociedad civil	Sistematizadores de la experiencia
Organizaciones de Base Comunitaria adscritas a CDPBM	Sociedad civil	Beneficiarios del programa

Fuente: Construcción propia.

3.2.2. Muestra y criterios de selección

La selección de la muestra es no probabilística, se realizó de manera intencionada, de acuerdo con criterios preestablecidos, estos fueron: i) actores que intervienen en la implementación del programa NTP y ii) actores que no intervienen en la implementación del programa, pero que hacen parte del proceso de relacionamiento.

3.2.3. Fuente de recolección de la información.

Entendiendo como fuentes primarias aquellas que el investigador recoge directamente a través de un contacto inmediato con su objeto de análisis (Parada & Moreno, 1999). Se realizaron entrevistas semiestructuradas que permitieron abarcar una variedad de temas y subtemas relacionadas con el objeto de la investigación (Valles, 1999). La guía de preguntas fue validada por expertos en temas de desarrollo y políticas rurales en RIMISP, entidad que dirige la profesora guía de tesis, entidad que apoyo esta investigación.

Las fuentes secundarias son aquellas que el investigador recoge a partir de investigaciones ya hechas por otros investigadores con propósitos diferentes. La información secundaria existe antes de que el investigador plantee su hipótesis, y por lo general, nunca se entra en contacto directo con el objeto de estudio (Parada & Moreno, 1999). Se definieron como fuentes secundarias:

- Normativa nacional: Decreto 777 de 1992, CONPES 3731 de 2012, Planes de desarrollo 2010-2014, 2014- 2018.

- Convenios de asociación y cooperación firmados entre el Gobierno de Colombia y la Unión Europea.
- Contratos de asociación y subvención firmados entre el Gobierno de Colombia y los socios estratégicos territoriales y nacionales.
- Protocolos de intervención para los procesos de articulación en territorio definidos por el Gobierno Nacional y por los socios estratégicos.
- Informes comités estratégicos territoriales realizados por los socios territoriales
- Informes trimestrales de implementación del programa, desarrollados por los socios estratégicos.
- Documentos de sistematización de la experiencia.
- Documentos de investigación del territorio.

3.2.4. Etapas de la investigación e instrumentos de análisis:

Etapa 1: Se revisó la bibliografía del marco conceptual, lo que permitió la construcción de categorías de análisis del instrumento de entrevistas que se aplicó a los sujetos de la investigación.

Etapa 2: visita a campo, se contactaron los actores a ser entrevistados y se aplicó el instrumento definido en la etapa 1. Las entrevistas fueron revisadas y transcritas con el fin de tener la información relevante para el análisis de resultados.

Etapa 3: Se analizó la información recogida a través del software de información cualitativa Atlas TI, lo que permitió la construcción de una sólida relación entre la teoría y los datos acumulados en el proceso de indagación (Strauss, 1998).

Los instrumentos que se utilizaron fueron, la pauta de entrevistas semi-estructuradas y la matriz de relación entre los objetivos de la investigación y preguntas a desarrollar.

3.2.5. Operacionalización de las categorías de análisis

En la siguiente tabla se especifican las categorías de análisis que se utilizaron en esta investigación:

Tabla 6 Operacionalización

Ámbito que observar	Categorías de análisis
Escenarios de articulación	<ul style="list-style-type: none">• Contexto del territorio, cultural, político, económico, social• Conflicto armado en Colombia y su impacto en la región del Bajo Magdalena.• Desarrollo del programa Nuevos Territorios de Paz- NTP.
Gestión del programa	<ul style="list-style-type: none">• Modelo de ejecución del programa NTP.• Actores que implementan la estrategia• Relaciones y/o acuerdos formales de articulación.
Niveles de articulación	Instrumentos de articulación que permitan crear acuerdos formales e informales: <ul style="list-style-type: none">• Comunicación• Cooperación• Coordinación• Colaboración• Convergencia• Consolidación
Fortalezas y debilidades del proceso de articulación	<ul style="list-style-type: none">• Contexto del territorio• Instrumentos y capacidades de los actores para generar redes de implementación• Alianzas institucionales• Modelo de ejecución

Fuente: construcción propia

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4. ESCENARIO DE ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA

Entender el escenario en el cual se desarrollan las articulaciones entre actores para la implementación del programa NTP, es la intención de este apartado. El territorio como escenario de articulación en la implementación de programas y políticas públicas, presenta una serie de dinámicas políticas, sociales y económicas complejas que marcan la pauta en términos del cómo, porque y con quienes se relacionan y articulan los actores. Para los actores entrevistados gran parte de las fortalezas y debilidades del programa se generaron por la influencia e importancia que tuvo el escenario de la implementación durante todo el proceso.

Por lo tanto, aquí se realizará una descripción general del contexto nacional y regional en el cual surge esta iniciativa, se tomarán algunos elementos identificados por las personas entrevistadas en cuando a la importancia que tiene dichas particularidades geográficas, sociales, económicas y culturales de la región del Bajo Magdalena y, además, se identificarán los elementos que principales que incidieron en la construcción de una iniciativa de desarrollo y paz en dicha región.

4.1. Contexto territorial del Bajo Magdalena y su importancia en el proceso de articulación

La región del Bajo Magdalena se encuentra ubicada en la zona norte del país, la componen los Departamentos de Bolívar, Magdalena y Cesar. Dicha zona está integrada por un total de 34 municipios⁵ todos rivereños, articulados a los ríos Magdalena en su parte baja, y donde confluyen además los ríos Cauca, San Jorge y Cesar. Para los pobladores de esta zona la delimitación territorial está dada por el complejo cenagoso ubicado en la parte sur occidental del río Magdalena denominado la Mojana Caucana y el complejo cenagoso de la parte nororiental de la misma cuenca, llamado depresión Momposina (Prosperidad Social & Universidad Externado, 2017), conformando una vasta región inundable con un sistemas de playones y pantanos que la convierte en un territorio apto para la pesca y la producción agrícola y en un territorio de difícil acceso.

⁵ Los 34 municipios están distribuidos de la siguiente forma: 12 municipios del sur del departamento de Bolívar: Achí, Altos del Rosario, Barranco de Loba, Cicuco, El Peñón, Hatillo de Loba, Mompox, Margarita, Pinillos, San Fernando, San Martín de Loba, y Talaigua Nuevo; 21 municipios del sur del Magdalena: Ariguani, Cerro de San Antonio, Chibolo, Concordia, El Banco, El Piñón, Guamal, Nueva Granada, Pedraza, Pijiño del Carmen, Pivijay, Plato, Remolino, Sabanas De San Ángel, Salamina, San Sebastián De Buenavista, San Zenón, Santa Ana, Santa Bárbara De Pinto, Sitionuevo, Tenerife y Zapayan; y un municipio del departamento del Cesar: Chimichagua.

Para esta investigación se tomará como referencia los 11 municipios⁶ de la región que hicieron parte del Programa Nuevos Territorios de paz ([ver anexo 1](#)). Dichos municipios se encuentran ubicados en los departamentos de Bolívar y Magdalena entre la sabana y el río Magdalena. Para los implementadores del programa esta peculiaridad dificultaba la generación de consensos, dada las características geográficas del territorio y el tipo de producción agrícola que se daba en cada zona, de ahí que se haya considerado en el transcurso de la implementación del programa NTP, la creación de una visión de territorio y la subregionalización⁷, que les facilitaría la generación de consensos y definición de agendas para la formulación de proyectos con mayor impacto (Entrevista No. 9, 2017).

Dada las características del territorio, los distintos grupos poblacionales que conforman esta región⁸ se encuentran dispersos por todo el territorio, “no hay una conexión fácil entre los municipios, en su gran mayoría lo único que los comunica es el río grande de la Magdalena, por lo que el transporte es en lanchas o chalupas” (Entrevista No. 12, 2017). Para las personas entrevistadas esta situación geográfica de dispersión territorial afectaba los procesos de articulación interinstitucional e intersectorial de los programas y proyectos de carácter público y/o privado, “aquí el principal obstáculo es la movilidad en la región, que dificulta el encuentro permanente entre los pobladores de la región” (Entrevista No. 1, 2017), porque “viajar de un municipio a otro puede demorar dos, tres, cuatro horas por río” (Entrevista No. 7, 2017).

Los pobladores reconocen el río Magdalena como el hilo conductor de la vida social, económica y cultural denominada “anfibia”. Dicha categoría tiene gran relevancia, ya que ven en el río y en sus ciénagas su principal activo productivo, ambiental y de desarrollo. Según Porras (2014), la característica principal de la cultura anfibia y de la economía anfibia consiste en la adaptación de los campesinos al contexto ambiental, donde la supervivencia está relacionada con la explotación económica de ambientes acuáticos: pesca y casa; y terrestres: agricultura y cría de animales. Para la implementación del programa esta identificación cultural facilitó la articulación, ya que se realizaron procesos acordes con la cultura, permitiendo la transferencia de conocimientos entre pescadores, reconociendo la identidad del territorio (Entrevista No. 5, 2017).

En relación con los factores socioeconómicos, esta región se ha caracterizado por presentar una alta privación de servicios básicos: acueducto y alcantarillado, y energía eléctrica; además de la poca infraestructura vial y de comunicaciones; y una débil exigibilidad de derechos como vivienda, educación, salud, trabajo. Como consecuencia esta región del país es una de las pobres. Según las cifras del DANE (2016) el índice de pobreza del Departamento de Bolívar para el año 2016 reflejaba un 41.0%, mientras que en 2015 fue

⁶ Pivijay, Salamina, Plato, Tenerife, Sabanas de San Ángel, El Banco, El Peñón, Mompos, Pijiño del Carmen, Pinillos y Magangué.

⁷ Se encuentra la subregión río norte, integrada por los municipios de Pivijay y Salamina; subregión río centro con los municipios de Plato, Tenerife y Sabanas de San Ángel; subregión río sur, integrado por los municipios de El Banco y El Peñón; subregión depresión Momposina compuesto por los municipios de Mompos y Pijiño del Carmen; y subregión Mojana, con los municipios de Pinillo y Magangué. ([Ver anexo 2](#)).

⁸ Corregimientos y veredas

de 49.3%, en comparación con el nivel nacional donde la pobreza pasó de 27.8% en 2015 a 28.0% en 2016. Para el Departamento del Magdalena la pobreza alcanzó una incidencia del 50%, mientras que en 2015 fue 44,8%. A nivel nacional, la pobreza pasó de 27,8% en 2015 a 28,0% en 2016 (DANE, 2016). Dichos datos reflejan que ambos departamentos se encuentran por encima de la media nacional, lo que muestra el estado de pobreza de los pobladores de esta zona.

En temas de desarrollo productivo, en esta región predomina las economías campesinas de subsistencia en torno al sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería, acompañado de un fuerte intercambio comercial, de servicios y un incipiente desarrollo industrial, focalizado en la ciudad de Magangué, eje regional, que le permite tener mayores niveles de desarrollo económico y social (Porras, 2014), a pesar de que para el año 2010 la Cámara de Comercio de Magangué (2010) reportaba que de 40.100 personas económicamente activas el 68,42% estaban ocupadas y el 31,5% desempleadas, “la mayoría de la gente vive del día a día con su negocio o con su empleo” (Entrevista No. 12, 2017).

En cuanto al contexto político, en los últimos 30 años esta región del país ha evidenciado prácticas políticas regionales marcadas por el clientelismo y la cooptación de la institucionalidad pública por redes ilegales, paramilitarismo, narcotráfico y agentes contratistas consolidando clanes políticos regionales y mafias de corrupción política y administrativa (Fundación paz y reconciliación, 2017), el efecto que esto ha dejado es el financiamiento de campañas electorales de congresistas, alcaldes y gobernadores, que actúan en beneficio de dichas redes ilegales.

El ejemplo más emblemático tiene que ver con el caso de la empresaria de apuestas, Enilse López, conocida como “la gata” que entre los años 90’s a 2013 consolidó su poder político y económico en la región a través del negocio del chance⁹, atribuido a sus vínculos con los dineros del narcotráfico, y con grupos paramilitares comandados por Jorge 40. Ella con recursos ilícitos financió campañas electorales en la región y a nivel nacional. Obtuvo la Alcaldía de Magangué en el periodo 2004-2007 con Jorge Luis Alfonso López uno de sus hijos y una curul en el Congreso de la República con su hijo Héctor Julio López (Revista Semana, 2009).

Para los actores entrevistados, dicho contexto dificulta la articulación de actores públicos y privados en la implementación de programas y políticas públicas primero, porque se presenta una suerte de desconfianza y poca credibilidad en las instituciones producto de las prácticas políticas regionales de corrupción y poca transparencia en las acciones públicas, lo que trae como consecuencia, una redefinición constante de interacciones entre los actores con el fin de evitar vínculos directos con grupos ilegales de tal forma de no caer en clientelismos políticos tradicionales en el territorio, y garantizar la ejecución de programas públicos (Entrevista No. 2, 2017), y segundo porque se genera una especie de naturalización del fenómeno a pesar de que las comunidades reconozcan la problemática

⁹ Juego de apuestas

y las afectaciones que estas traen en la ejecución de políticas y el desarrollo de la región (REDPRODEPAZ, 2016), no presentan denuncias o críticas por temor a represalias, “es una región violenta y muchas personas tienen miedo de meterse en algunos procesos por aquellas situaciones de violencia que se viven en el territorio” (Entrevista No. 7, 2017).

4.2. Conflicto armado en Colombia y sus impactos en la región del Bajo Magdalena

El conflicto armado interno en el que ha estado por más de medio siglo Colombia y que ha afectado con mayor intensidad las zonas rurales del país, es el resultado de un complejo número de causas objetivas, según Salas (2015), estas tienen que ver con la mala distribución de la tierra, la desigualdad, la pobreza, el bajo crecimiento económico, el desempleo y la ausencia del Estado en las regiones. Por otro lado, Gutiérrez (2001) citado en Salazar (2015), considera que la violencia política en Colombia se explica bajo tres condiciones. La primera, hace referencia a la relación entre desigualdad y violencia; la segunda, al narcotráfico, que alimentó y envenenó el viejo conflicto entre gobierno y guerrilla, y la tercera, al carácter semi-represivo del régimen colombiano.

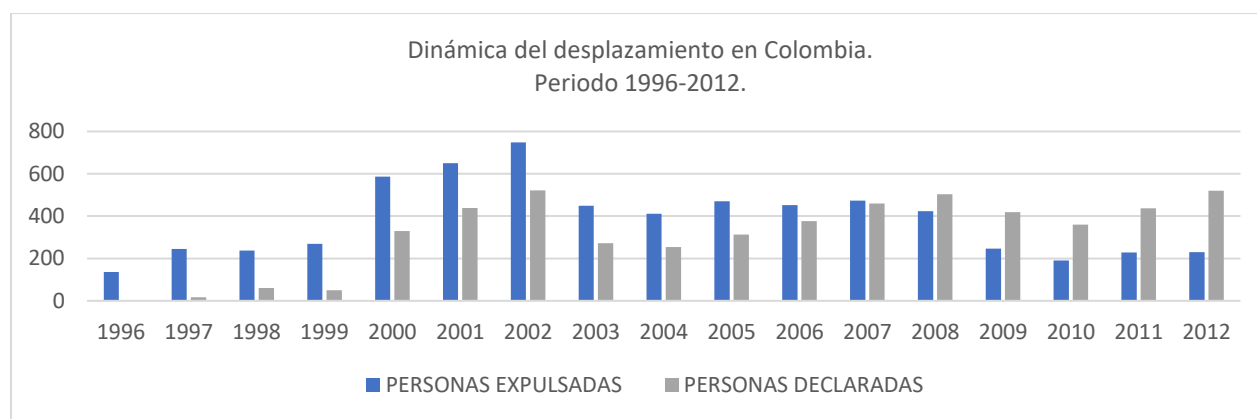
Para autores como Pécaut (2004) citado en Salas (2015) el conflicto tiene una expresión más territorial, donde los actores para conseguir sus fines coactan a la población civil en búsqueda de la aceptación, pero ello no ha representado que la guerra se libere por la búsqueda de control territorial de grandes áreas; sino, más bien, por el control de territorios estratégicos que han estado en constante disputa, rutas de mayor importancia, zonas militares claves, el dominio de los alrededores de las grandes ciudades y el control de principales polos económicos o de recursos.

El Centro de Memoria Histórica (2015) afirma que la “lucha por el control territorial y la posesión de tierras ha generado, como consecuencia, el desplazamiento de uno de cada diez colombianos de los cuales, nueve fueron expulsados del campo. Parte de esta batalla por el territorio rural se debe al interés de dominar y controlar la producción y el tráfico de drogas, principalmente de la cocaína” (pág. 246).

Expulsiones en gran cantidad generadas desde 1996 hasta el 2004 se dieron por el recrudecimiento del conflicto armado, acciones como amenazas, masacres a civiles, desplazamientos y toda una serie de violaciones a los derechos humanos, se generaron en el campo colombiano. Según cifras de la Unidad de Víctimas (2017) los años 2000, 2001 y 2002 fueron donde se presentaron los reportes más altos de personas en situación de desplazamiento: 587.078, 649.441 y 748.503 respectivamente en cada año. En la actualidad y según ACNUR (2017), a diciembre de 2016 en Colombia había un total de 7.2 millones de personas desplazadas internas, con un impacto desproporcionado en las comunidades afrocolombianas, indígenas y campesinas.

En el siguiente gráfico se reportan la dinámica del desplazamiento entre los años 1996 a 2012. Periodo caracterizado por el aumento de hechos violentos y por la apuesta institucional en el reconocimiento del conflicto armado. Se definen como hitos el diseño y puesta en marcha de la Ley 378 de 1997 que genera un cuerpo normativo alrededor de la atención y protección de la población desplazada y la Ley 1448 de 2012 o ley de víctimas y restitución de tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Ilustración 3 Dinámica del desplazamiento en Colombia 1996-2012



Fuente: Construcción de la autora con información de la Unidad de Víctimas. (2017).

La región del Bajo Magdalena no ha sido ajena a los impactos del conflicto armado en Colombia, por el contrario, la zona estudiada, desde 1985 hasta la fecha ha presentado un perfil de presencia de actores armados tal es el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- en el cual operaban los frentes 37 y 35¹⁰, que operaban en los municipios de Magangué y Pinillos. Igualmente se dio una presencia de la guerrilla del Ejercito de Liberación Nacional -ELN- en el Municipio de Pivijay durante el periodo 1995 (Porras, 2014).

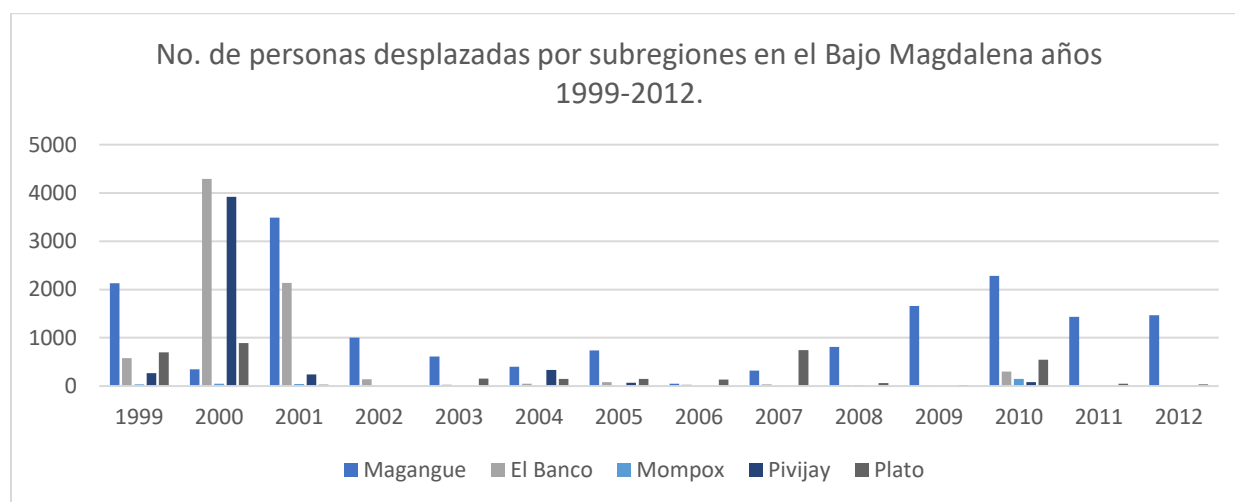
Por otro lado, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2015) reporta que esta zona se ha caracterizado desde mediados de la década de 1990 como una región de larga tradición de funcionamiento de redes criminales, “este territorio tenía unos antecedentes en el marco del conflicto armado muy difíciles, por un lado una presencia paramilitar muy fuerte, y por el otro la presencia actual de bandas criminales” (Entrevista No. 2, 2017) y grupos de narcotraficantes. La presencia del Bloque Norte de las AUC comandado por alias Jorge 40 en el Municipio de Sabanas de San Ángel, generó en la región durante los periodos 1999 a 2001 un aumento de las acciones violentas caracterizadas por masacres y homicidios selectivos. Los municipios más afectados por dicha presencia fueron los municipios de Magangué, El Banco y Pivijay (Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2015).

¹⁰ Unidad divisional del grupo armado.

Con la firma de la Ley de Justicia y Paz en el año 2005 y la reincorporación a la vida civil de los miembros de grupos paramilitares se desmoviliza el bloque norte de las AUC, proceso que no fue exitoso y qué, por el contrario, generó la creación de bandas criminales alrededor del control del negocio del narcotráfico. Situación que desencadenó un aumento de masacres y asesinatos en la región desde el año 2007. Dicha situación formó en los pobladores desconfianza frente al proceso y por ende hacia la institucionalidad “la gente no creía en nadie, ni en el gobierno nacional, ni en ninguna persona que viniera hablar de procesos de paz, precisamente por todas las desmovilizaciones por todo lo que el conflicto había dejado en esas zonas del país” (Entrevista No. 5, 2017).

En la ilustración 2 se muestran el número de personas desplazadas por subregiones, se observa durante los años 1999 a 2001 un aumento de los desplazamientos en las regiones del Magangué, El Banco y Pivijay. Durante los años 2008 a 2012 se presenta un aumento de asesinatos y homicidios en la subregión de Magangué, estos atribuidos a las bandas criminales.

Ilustración 4 Personas desplazadas por Subregiones en el Bajo Magdalena años 1999-2012



Fuente: Construcción propia de la autora con datos de CODHES (2015).

4.3. Desarrollo del Programa Nuevos Territorios de paz en la Región del Bajo Magdalena.

Ante la magnitud de los efectos que genera las violencias ocasionadas por el conflicto armado, en Colombia la sociedad civil promovió y exigió procesos de organización social alrededor de la defensa de la vida y la garantía de derechos en zonas de conflicto. Ante este proceso de organización social CODHES (2003), informa que en “el año 1999 la sociedad civil inicia una serie de estrategias que permitan afrontar la complejidad de los efectos del conflicto armado en el territorio, para ello se requirió la participación

comprometida de autoridades locales, organismos de elección popular ONG'S, organizaciones comunitarias, Universidades y otro tipo de expresiones de la sociedad civil organizada no vinculada a los grupos armados" (pág. 102).

Dichas estrategias tenían como objetivo llamar la atención del Estado y de la comunidad internacional frente a las violaciones de derechos humanos, pero además buscaba "promover acciones preventivas de solidaridad y acompañamiento permanentes, generar capacidades locales y participar en este movimiento horizontal y masivo que se concibe desde la base piramidal de la sociedad y que ubica a la población civil, inmersa o no en las zonas de conflicto, como protagonista de la paz y los derechos humanos" (CODHES, 2003, pág. 102).

En la región del Bajo Magdalena, los procesos de organización social se dieron de manera gradual, esto porque en dicha zona se presentan dos fenómenos, el primero relacionado con una "cultura política de la apatía sobre los procesos de desarrollo, los temas de control político y social y la débil participación de las comunidades sobre los asuntos de política pública, a pesar de que la gente participa en las elecciones" (Entrevista No. 12, 2017), y el segundo vinculado al temor que dejó el conflicto armado y las redes ilegales en la región. Como consecuencia de estos fenómenos los pobladores de la región no desarrollaban procesos eficaces de organización social para la exigibilidad de derechos ni reconocimiento de los deberes como ciudadanos (Entrevista No. 12, 2017).

Dadas estas situaciones, la zona no contaba con un capital social organizado y estructurado, por el contrario, eran organizaciones que no se encontraban conformadas jurídicamente, y presentaban iniciativas dispersas y esporádicas, persistían bajos niveles de participación ciudadana y pocas organizaciones sociales, situación que repercutía en la escasa exigibilidad por parte de los ciudadanos de la apertura de los espacios de participación ciudadana estipulados en el Ley.

Dicho aspecto fue tomado por los programas de desarrollo y paz, como un motivo de transformación e impulso (Entrevista No. 11, 2017), se buscaba desde el gobierno nacional fortalecer el capital social de la región a través de la puesta en marcha de los espacios de participación ciudadana estipulados en la Constitución Política de Colombia de 1991, tales como los comités de veeduría ciudadana (artículo 270) y (Ley 850, 2003), y la mesa municipal de víctimas (Ley 1448, 2011, art. 193), espacio que la región no tenía y que se requería con urgencia con el fin de lograr un trabajo articulado en materia de atención y reparación a la población víctima del conflicto.

Estos procesos se desarrollarían en un momento donde la situación de conflicto era permanente y donde la iglesia católica tenía un rol preponderante en los territorios (Entrevista No. 6, 2017). Para ello el Gobierno Nacional requirió el apoyo de una de las organizaciones sociales con mayor experiencia en la región y que venía trabajando desde el año 2007 en el modelo de implementación de los procesos de desarrollo y paz, adelantados por otros programas igualmente impulsados por el gobierno nacional.

La Corporación Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena- CDPBM, conformada por la Diócesis de Magangué, Santa Marta y El Banco y contaba con el respaldo de las empresas ISA y ECOPETROL, su objetivo era entonces potenciar e impulsar procesos participativos de desarrollo integral sostenible, orientados a construir condiciones que favorezcan el interés general, la vida digna, la convivencia pacífica y la gobernabilidad democrática de las comunidades localizada en la región del Bajo Magdalena y zona de influencia (CPDPBM, 2017). Los procesos impulsados por la corporación se generaban desde la coordinación y articulación de actores regionales y nacionales. Esto permitió la implementación de acciones locales, a partir de redes de actores, en cada uno de los proyectos impulsados en la región.

Dado su accionar similar a lo que buscaba el gobierno nacional, en términos de consolidar una estrategia de implementación participativa e incluyente de los actores locales en el diseño e implementación del Programa Nuevos Territorios de Paz, se decide iniciar un proceso previo que buscaba preparar el territorio para la implementación de la estrategia. Para ello diseña una estrategia previa de tres fases de intervención y en el cual la CDPBM sería responsable de dinamizar y garantizar su cumplimiento.

En el siguiente cuadro se describe en qué consistía cada una de las fases del programa que tendría una duración de 60 meses.

Fase	Contenido	Duración
Fase I, visiones iniciales territoriales	Esta buscaba el reconocimiento del territorio en los temas del programa, la animación y preparación de los actores sociales para su participación en los resultados previstos y, la promoción de la transferencia de experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, los Laboratorios de Paz y el Programa Paz y Desarrollo a los Nuevos Territorios.	2011- 2013
Fase II Generación de confianza	Concentración de acciones orientadas a la identificación y puesta en marcha de proyectos específicos de desarrollo asociados a temas estratégicos de interés acordados entre los ciudadanos, y con la participación de las autoridades territoriales. En virtud de lo anterior, agrupa a su vez actividades tendientes al fortalecimiento organizacional del socio estratégico territorial para coordinar y liderar las apuestas de desarrollo y paz proyectadas, además de acompañar, asesorar y brindar apoyo técnico a las comunidades focalizadas y sus expresiones asociativas.	2012- 2014
Fase III Construcción de una visión estratégica de Desarrollo y paz territorial	Esta fase contempla, sobre la base de los avances del primer y segundo momento, el apoyo a proyectos estratégicos regionales, subregionales y locales asociados a las agendas estratégicas prospectivas de las regiones.	2013-2016

Fuente: Construcción propia con base en documento CONPES 3731 (2012).

La primera fase de socialización se enfocaría en la construcción de relacionamientos para generar confianza entre los actores locales, que en esa época de intervención veían las acciones del gobierno nacional y local con recelo. Para ello se contó con la Redprodepaz y la CDPBM en las acciones de acercamiento institucional a entidades públicas locales y pequeñas organizaciones. Para el gobierno nacional la intervención de estos actores de la sociedad civil era importante ya que ellos contaban con el respaldo y la credibilidad de una

región fuertemente afectada por el conflicto armado y por el abandono estatal. (Entrevista No. 6, 2017), lo que garantizaba el diseño de unas actividades en el marco del programa acordes con las realidades territoriales.

La segunda y tercera fase estarían enfocadas en la implementación de las acciones propuestas por los pobladores y actores locales, para ello el gobierno nacional contaría con una serie de actores de orden regional y nacional que impulsarían dicha estrategia en el territorio, lo que garantizaba la implementación de proyectos estratégicos y la colocación de los recursos de la Unión Europea y del Gobierno Nacional en el territorio, de esta forma se favorecerían diferentes comunidades a lo largo de las cuatro líneas temáticas que el programa impulsaba: inclusión socioeconómica, tierras y territorio, gobernanza y participación y gestión del conocimiento. (Entrevista No. 6, 2017).

Para el gobierno nacional estas dos fases comprendían el ejercicio de relacionamiento institucional para garantizar la implementación del programa, por lo que se requería de procesos de articulación y consolidación de capacidades locales sociales e institucionales que permitieran la sostenibilidad de estas iniciativas en el territorio (Entrevista No. 6, 2017).

5. ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN DEL PROGRAMA NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ.

La implementación de políticas públicas en escenarios complejos de articulación implica la construcción de modelos técnicos y políticos que permitan responder de manera efectiva a los múltiples tipos de relaciones sociales y políticas que surgen de las interacciones territoriales. Para ello requiere de la realización de diferentes tipos de arreglos institucionales, dirigidos a dar coherencia a las decisiones políticas de los gobiernos, ganando mayor impacto en la implementación de las políticas públicas. Lo que requiere de la vinculación de distintos actores que garanticen la ejecución de los programas públicos.

En este capítulo se identificaron los elementos que permitieron construir un proceso de articulación para la implementación del programa, para ello se describirán las funciones, objetivos e intereses que tienen los actores implementadores del programa en mención, se hará referencia al modelo de implementación desarrollado y por último se identificaron los criterios, orientaciones y estrategias diseñadas por el gobierno colombiano para generar un proceso de articulación coherente con el modelo de implementación y el escenario de interacción, que buscaba la garantía y sostenibilidad del programa.

5.1. Modelo de ejecución del Programa Nuevos Territorios de Paz.

5.1.1. Estructura de articulación del programa NTP.

La estructura de implementación del programa surge de los procesos adelantados en los laboratorios de paz I, II y III desarrollados por el gobierno colombiano y la cooperación internacional que buscaban la construcción de paz en medio del conflicto armado. En dichos procesos se reconoce el papel protagónico que tienen los actores territoriales en la generación de propuestas innovadoras de desarrollo y paz. Es por esta razón que el programa Nuevos Territorios de Paz se diseñó a través de metodologías participativas, en el cual las organizaciones sociales y la institucionalidad pública y privada consolidaron propuestas alrededor de tres líneas de intervención que eran: desarrollo socioeconómico, gobernanza y participación y tierras y territorios. (Entrevista No. 6, 2017).

Para algunos actores entrevistados esta forma de entender el desarrollo y la paz hizo que se construyera una “estrategia que va de abajo hacia arriba, en el cual son los pobladores los actores más importantes en el diseño y la implementación de programas públicos” (Entrevista No. 7, 2017). La importancia de este modelo radicaba en que los actores lograban comunicar y construir de manera conjunta las iniciativas de desarrollo y paz en las regiones, logrando que las organizaciones sociales, los beneficiarios y los actores implementadores se apoderaran de los temas importantes de la región, permitiendo generar nuevas articulaciones con entidades públicas y privadas (Entrevista No. 7, 2017). Igualmente, las interacciones fortalecían valores como la solidaridad y la confianza entre la

ciudadanía y el gobierno colombiano, a través del reconocimiento del derecho a la participación en la gobernanza local, como el elemento principal de la democracia (Entrevista No. 6, 2017).

Ahora bien, la estructura de implementación de los programas de desarrollo y paz en el cual estaba inscrito el programa Nuevos Territorios de Paz fue denominado por Barreto (2009) como triángulo de diálogo y cooperación. Dicha estructura abierta y heterogénea se constituiría como una plataforma en el cual la sociedad civil sería el agente principal en el diseño de las acciones del programa, además de la implementación y ejecución de los recursos del estado; el Gobierno de Colombia participaría desde la administración de los mismos y la comunidad internacional representada en la Unión Europea haría todo un acompañamiento técnico al proceso (Barreto, 2009). Según Gutiérrez (2007) citado en Barreto (2009), este modelo de implementación es un híbrido en el cual las instituciones tanto sociales como estatales están representadas. Y no corresponde a una ONG o a una organización política, es una organización interinstitucional, una institución abierta, cruzada por muchas dinámicas.

El siguiente gráfico muestra dicha estructura, en el cual los beneficiarios del territorio se encuentran en el centro de la intervención, y en cada extremo del triángulo están los actores principales de la implementación; las organizaciones de la sociedad civil o socios del programa¹¹, el Gobierno Nacional y la Unión Europea.

Ilustración 5 Triángulo de diálogo y cooperación



Fuente: construcción propia

¹¹ Corporación Desarrollo y paz del Bajo Magdalena- CDPBM, Red Adelco, Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, Organización Internacional para las Migraciones- OIM, Centro de investigación y educación popular- CINEP, Comitato internazionale per lo sviluppo dei populi- CISP y Cooperativa Ecocacao

Ubicar a los socios estratégicos del programa en la punta del triángulo garantizaba que los procesos de implementación contaran con el respaldo de los pobladores de la región, por su grado de confianza y afinidad en las zonas a ser intervenidas. Dicho valor se debe a que en el marco del conflicto armado las organizaciones sociales desarrollaron procesos de defensa de los derechos humanos y un acompañamiento permanente en la región, por otro lado, son entidades que conocen la región y por lo tanto logran canalizar los intereses de la institucionalidad pública y de los pobladores. Tal es el caso del rol que juega la iglesia católica en este proceso, en el cual ella a través de sus acciones en el territorio ha construido lazos de confianza entre los entes locales y los pobladores de la región (Entrevista No. 6, 2017).

Otro aspecto a tener en cuenta de la estructura de implementación del programa, es la existencia de dos formas de articulación, la primera enfocada en las dinámicas y relaciones sociales, políticas y económicas en el territorio, haciendo énfasis en las interacciones entre las organizaciones de la sociedad civil que ejecutaban el programa, con los beneficiarios y con otros actores locales (Entrevista No. 10, 2017; Entrevista No. 2, 2017) y segundo, el relacionamiento directo de las organizaciones de la sociedad civil con la institucionalidad pública de tipo local y nacional con el fin de consolidar la estrategia (Entrevista No. 2, 2017). Estas formas de articulación tienen en común que ambas soportan los procesos de interacción de acciones, al papel que jugaría la organización de la sociedad civil en el territorio y no al papel que jugaría el gobierno nacional en la dinamización del programa, por lo que eran “ las organizaciones las llamadas a construir vínculos con las autoridades locales y no el gobierno nacional el encargado de generar dichos puentes de relacionamiento” (Entrevista No. 2, 2017).

Los actores implementadores entrevistados, reconocen que este modelo tiene ventajas y potencialidades, tales como que permite identificar a través de las voces de los beneficiarios las necesidades de los municipios, igualmente permite tener líderes sociales que compartan información del proyecto a sus comunidades y además por su carácter participativo, generar espacios de rendición de cuentas, de articulación con otros actores y sobre todo generar confianza institucional ya que se logra vincular a los gobiernos locales y otros actores que actúan en el territorio en las acciones del programa (Entrevista No. 5, 2017).

5.2. Actores que implementan la estrategia

Con el objetivo de implementar el modelo de articulación del programa, el gobierno nacional delegó la implementación del programa a una serie de actores que contaban con las capacidades técnicas y políticas para implementar el programa, además que representaran efectivamente a los pobladores de la región. En este punto se describirán los actores responsables de la implementación de la estrategia, sus intereses, objetivos y responsabilidades.

5.2.1. Quiénes son los actores implementadores.

Prosperidad Social, Grupo Paz, Desarrollo y Estabilización:

Entidad del Gobierno nacional que tendría la función de planear administrativamente y técnicamente el seguimiento y organización del programa. Para ello contaría con un equipo nacional que acompañaría a la región del Bajo Magdalena en el desarrollo de las actividades del programa, dando lineamientos técnicos, jurídicos y contables a las instituciones y organizaciones encargadas de implementar el programa (Unión Europea, 2010). Dicho equipo, también se encargaría de la distribución y autorización de los recursos a implementar a través de la celebración de contratos de asociación y subvenciones con los socios estratégicos ejecutores del programa. De ahí que la relación de Prosperidad con las entidades ejecutoras fuera directa y permanente.

Ante el ejecutivo, legislativo y sociedad civil, Prosperidad Social, tenía la función de generar la rendición de cuentas del programa, además de liderar la sistematización de las experiencias desarrolladas en el marco de los programas de desarrollo y paz y los laboratorios de paz (Resolución 01600, 2014). También, debería garantizar la implementación de los componentes de inclusión socioeconómica sostenible, tierras, creación de capacidades locales, fortalecimiento institucional, redes sociales e información y gestión de conocimiento en las regiones de Canal del Dique, Bajo Magdalena, Guaviare y Caquetá en el Marco del Programa Nuevos Territorios de Paz (Resolución 01600, 2014). Por último, Prosperidad Social, debería mantener las buenas relaciones con la Unión Europea a través del cumplimiento de los objetivos del programa y la entrega del presupuesto programa anual (Unión Europea, 2010).

Unión Europea

Socio principal del Gobierno Colombiano en la implementación del programa Nuevos Territorios de Paz, ya que fue esta entidad la que aportó la mayor cantidad de recursos. Además, prestó ayuda a Prosperidad Social y a los Socios estratégicos en la implementación del programa, a través del asesoramiento a largo y corto plazo en aspectos técnicos del programa, administrativos y financieros, para ello diseñó documentos estratégicos para la conducción del programa y generó estudios de viabilidad. En otras palabras, la Unión Europea era la promotora de este programa, ellos a través de unas asistencias técnicas especializadas a manera de acompañamiento y supervisión garantizaban la ejecución de los recursos y el cumplimiento de los objetivos (Entrevista No. 7, 2017).

Por otro lado, apoyó a Prosperidad Social en el diseño e implementación de tareas administrativas y complementarias de planeación, supervisión y elaboración de informes de avances del programa. Y realizó misiones de carácter administrativo-técnico para garantizar la aplicación adecuada de la normativa de ejecución de la Unión Europea, además de diversas asesorías relativas a los cuatro resultados del programa:

socioeconómico, tierras y territorio, gobernanza y participación y gestión del conocimiento. (Unión Europea, 2014).

Corporación Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena- CDPBM

Denominado socio estratégico territorial-SET, tendría la responsabilidad de hacer el alistamiento, dinamización, generación de redes de confianza entre el Estado y la sociedad civil, igualmente apoyaría al territorio beneficiario con el desarrollo de las tareas de acompañamiento, articulación, coordinación, movilización y seguimiento de los procesos (Unión Europea, 2010), además sería el mayor ejecutor de recursos del gobierno nacional, ya que trabajaría sobre los cuatro resultados del programa: socioeconómico, tierras y territorio, gobernanza y participación y gestión del conocimiento.

Para el gobierno nacional este actor estratégico era el principal ejecutor del programa, ellos por ser un programa de Desarrollo y Paz tenían el conocimiento de la zona y, pero además contaban con las capacidades y conocimientos técnicos para implementar los cuatro ejes del programa (Entrevista No. 7, 2017). Por otro lado, su accionar garantizaba la generación de confianza y acercamiento con las comunidades y los distintos actores institucionales, en el cumplimiento de las actividades y los objetivos (Entrevista No. 11, 2017). De manera tal que se “gestionaran alianzas que permitieran hacer sostenibles las acciones del programa generando un impacto y capacidades instaladas en el territorio. En ese sentido era indispensable gestionar alianzas con actores- multi-sectores, para lograr esa sostenibilidad” (Entrevista No. 11, 2017).

“la Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena era el actor principal en ese momento, como el ente ejecutor del programa Nuevos Territorios de Paz era el responsable de articular todas las acciones que se hicieran en el territorio tanto de nuevos actores o los actores que venían como socios estratégicos del programa de Nuevos Territorios de Paz. Era el dinamizador de todos los procesos que se iban a llevar en el territorio, tanto de su plan de trabajo dentro de su POA como también las actividades de otros cooperantes o de otros socios estratégicos”. (Entrevista No. 5, 2017).

Socios Estratégicos Nacionales: Red Adelco, Organización Internacional para las Migraciones- OIM y, el Instituto geográfico Agustín Codazzi- IGAC

Tenían la función de desarrollar acciones específicas por resultados en el Bajo Magdalena, dado su carácter de expertos. De modo que su accionar fue un referente de apoyo y coordinación con el socio estratégico territorial, pero además que se lograra beneficiar un mayor número de población. Al igual que el SET este socio estaría contratado por Prosperidad Social para implementar los recursos del programa en la Región.

La Red Adelco, institución sin ánimo de lucro de carácter privado (Red Adelco, 2017), contarían con el respaldo de la Unión Europea y del gobierno nacional para dinamizar y apoyar la implementación del resultado 1: inclusión socioeconómica en la región del Bajo Magdalena. Esta institución se posicionaría a nivel local y nacional como experto en temas de generación de desarrollo local, a través de metodologías, herramientas, transferencia de conocimientos y aprendizajes para aumentar las capacidades de las organizaciones de base, las instituciones públicas y privadas, en el marco del programa Nuevos territorios de paz. “la experticia que hemos ganado en temas de desarrollo económico local y nivel nacional es porque nuestra entidad puede hacer algo que ninguna otra entidad puede realizar” (Entrevista No. 9, 2017).

La Organización para las Migraciones- OIM, organismo de las Naciones Unidas, apoyo el resultado 2: tierras y territorio. Ellos eran los encargados de impulsar los procesos de legalización de predios y restitución de tierras, a través de la instalación de una oficina de atención a víctimas del conflicto armado en el Municipio de Plato, además apoyaron procesos de seguridad alimentaria (Entrevista No. 7, 2017). Esta entidad entra a ser ejecutor de recursos y socio del programa NTP, por ser un aliado estratégico del INCODER¹² y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que en un inicio iban a asumir la implementación del resultado 2. Al rechazar dicha acción por no tener la capacidad de recursos humanos, técnicos y financieros asume dicha labor la OIM, ya que ellos contaban con una experticia a nivel nacional para impulsar los procesos que se pretendían con el programa. (Entrevista No. 4, 2017).

Instituto geográfico Agustín Codazzi- IGAC- entidad pública, encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, además de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar inventarios de suelos; realizar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo rural; capacitar y formar profesionales en información geográfica (IGAC, 2017). Apoyo el resultado 3, gobernanza y participación a través del fortalecimiento organizacional institucional por medio de la actualización del registro catastral del Municipio de Magangué, lo que permitiría tener actualizada la información del territorio y por ende facilitar la captura de recursos acordes con la información presentada por el municipio (Entrevista No. 7, 2017). Además, realizó formación y capacitación en el manejo de herramientas técnicas que ayudaban en el proceso de actualización catastral. (Entrevista No. 3, 2017).

Socios Descentralizados, conformados por CINEP, CISP y ECOCAAO

Se llamaría descentralizados porque su relación contractual estaría con la Unión Europea, mas no con Prosperidad Social, pero al igual que los otros socios territoriales tendrían una

¹² Incoder o Instituto colombiano de desarrollo rural, institución pública de orden nacional adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y liquidada en diciembre de 2015 con el fin de crear seis entidades para el sector agrario estas son: Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia para la Renovación del Territorio, Consejo Superior del Uso del Suelo, Consejo Superior de Restitución de Tierras, y la Dirección de Mujer Rural (Periodico El país, 2017).

responsabilidad de ejecución en términos técnicos con el Gobierno nacional. Estas organizaciones e instituciones fueron:

Comitato internazionale per lo sviluppo dei populi- CISP organización no gubernamental con sede en Roma- Italia, especializada en trabajo con poblaciones vulnerables y excluidas socialmente, ellos a través de sus acciones buscan generar oportunidades de desarrollo económico, los ingresos familiares, seguridad alimentaria, y garantía de derecho a servicios básicos, por medio del apoyo en políticas públicas para la cohesión social y la sociedad civil (CISP, 2017), y la Cooperativa Ecocacao, empresa campesina colombiana que trabaja temas de desarrollo rural con enfoque humano y territorial busca generar alternativa de acceso productivo a familias campesinas en medio del conflicto armado (Ecocacao, 2017). Estuvieron a cargo del apoyo a la implementación del resultado 1 de inclusión socioeconómica y, resultado 3 gobernanza y participación.

En cuanto al Centro de Investigación y Educación Popular- CINEP/ Programa por la Paz, institución sin ánimo de lucro, fundada por la Compañía de Jesús ha trabajado en Colombia con el objetivo de generar una sociedad más justa y equitativa a través de la promoción del desarrollo humano integral y sostenible (CINEP/ Programa por la Paz, 2017). Desarrollo acciones específicas para el resultado 4 de gestión de conocimiento, dado su carácter de experto, de modo que su accionar fuera un referente de apoyo y coordinación con los socios estratégicos territoriales, logrando posicionar todos los aprendizajes obtenidos de las experiencias del Programa en la región del Bajo Magdalena.

En la siguiente ilustración se ubican los actores que hacen parte del programa NTP, se hace claridad que, por el modelo de implementación del mismo, estos actores generaban relaciones no jerárquicas e interdependientes entre ellas lo que garantizaba un modelo de gestionar los recursos desde la articulación y apoyo entre los actores.

En los siguientes cuadros se especifican los socios nacionales y socios descentralizados, el resultado del programa a apoyar y su objetivo de implementación:

Tabla 7 Descripción socios estratégicos nacionales.

Socio nacional	Sector al que pertenece	Resultado que apoya	Objetivo de la implementación
RED ADELCO	Sociedad civil	R1 inclusión socioeconómica	fomentar el capital social productivo, a través de la generación de capacidades de actores locales y rurales, promoción de la asociatividad rural y la construcción participativa de una visión de Desarrollo Económico (Departamento administrativo para la prosperidad social, 2013).
Organización Internacional para las Migraciones-OIM	Sociedad civil	R2. Tierras y Territorio	generación de arraigo a través de procesos de seguridad alimentara y proyectos agroforestales (Departamento administrativo para la prosperidad social, 2013).
Instituto Geográfico Agustín Codazzi-	Entidad pública	R3. Gobernanza y participación	Realización de la actualización catastral, apoyo al ajuste de planes de ordenamiento territorial y formación en

IGAC		temas de ordenamiento territorial (Departamento administrativo para la prosperidad Social, 2013).
------	--	---

Fuente: Construcción de la autora con base en los contratos 118 de 2013, 191 de 2013, 192 de 2013 y 349-966 de 2014

Tabla 8 Descripción socios estratégicos nacionales descentralizados.

Socio descentralizado	Sector al que pertenece	Resultado que apoya	Objetivo de la implementación
Cooperativa Ecocacao	Sociedad civil	R1 inclusión socioeconómica	Promover medios de vida sostenibles a través de estrategias de inclusión socioeconómica, fortalecimiento del capital social y gobernanza democrática para el desarrollo participativo y la paz en los territorios del Programa Nuevos Territorio de Paz en la región del Bajo Magdalena.
Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli-CISP	Sociedad civil	R1 inclusión socioeconómica	Contribuir a la implementación y difusión de modelos productivos integrados, sostenibles e inclusivos para 1.910 familias perteneciente a población vulnerable y grupos étnicos de los departamentos de Bolívar y Magdalena, como estrategia para mejorar la seguridad alimentaria, la generación de ingreso y la gobernanza territorial, en una lógica de coordinación interinstitucional y encadenamiento productivo para el abastecimiento sostenible de los mercados locales.
CINEP- Programa por la paz	Sociedad civil	R4. Gestión del conocimiento.	Posicionar los aprendizajes obtenidos de las experiencias del Programa Nuevos Territorios de Paz y otros procesos apoyados por la UE (sistematización /gestión de conocimiento / incidencia política pública de paz y reconciliación) (Unión Europea, 2014)

Fuente: Construcción de la autora con base en el documento de trabajo Socios descentralizados (2015).

5.2.2. Relacionamiento entre actores

5.2.2.1. Relacionamientos formales para la articulación entre los socios implementadores del programa

Con el objetivo de lograr generar relaciones entre los actores implementadores del programa, el gobierno nacional a través de Prosperidad Social y la Unión Europea definieron las responsabilidades de cada actor a través de la generación de dos tipos de contratos; descentralizados y centralizados. Los primeros respondían a una contratación directa por parte de la Unión Europea de socios que impulsarían algunas acciones territoriales. Este tipo de relación tenía como objetivo contratar “entidades expertas, eficientes y rápidas en la ejecución de recursos ante la baja ejecución de recursos por parte de Prosperidad Social” (Entrevista No. 1, 2017).

Para el gobierno nacional y sus técnicos, esta forma de contratación generaba una serie de inconvenientes a la hora de supervisar y acompañar los procesos en el territorio, dado que no se podía contar con un control técnico, jurídico y financiero de la ejecución de dichos recursos, “teniendo en cuenta que algunos contratos salieron directamente desde la Unión Europea y otros contratos se suscribieron desde Prosperidad Social. Al momento de

recopilar información y al momento de cruzar bases, nos dimos cuenta que se estaban repitiendo acciones y que los beneficiarios eran los mismo sabiendo que podíamos abrir el rango de acción” (Entrevista No. 7, 2017). En cuanto a los aspectos financieros se presentaba que los recursos destinados no podían ser supervisados por Prosperidad Social, ni regulados bajo la normativa colombiana de contratación, ya que estos estaban amparados bajo los procedimientos de la Unión Europea.

Respecto a la contratación centralizada, estos eran celebrados por Prosperidad Social. Se generaron dos formas de contratación denominados subvenciones y contrapartidas nacionales. Las subvenciones tendrían como característica principal la ejecución de actividades a través de la metodología de marco lógico, mientras que las contrapartidas estipularían obligaciones a través de la entrega de productos. Se entendía la contrapartida como una ayuda económica adicional a las subvenciones.

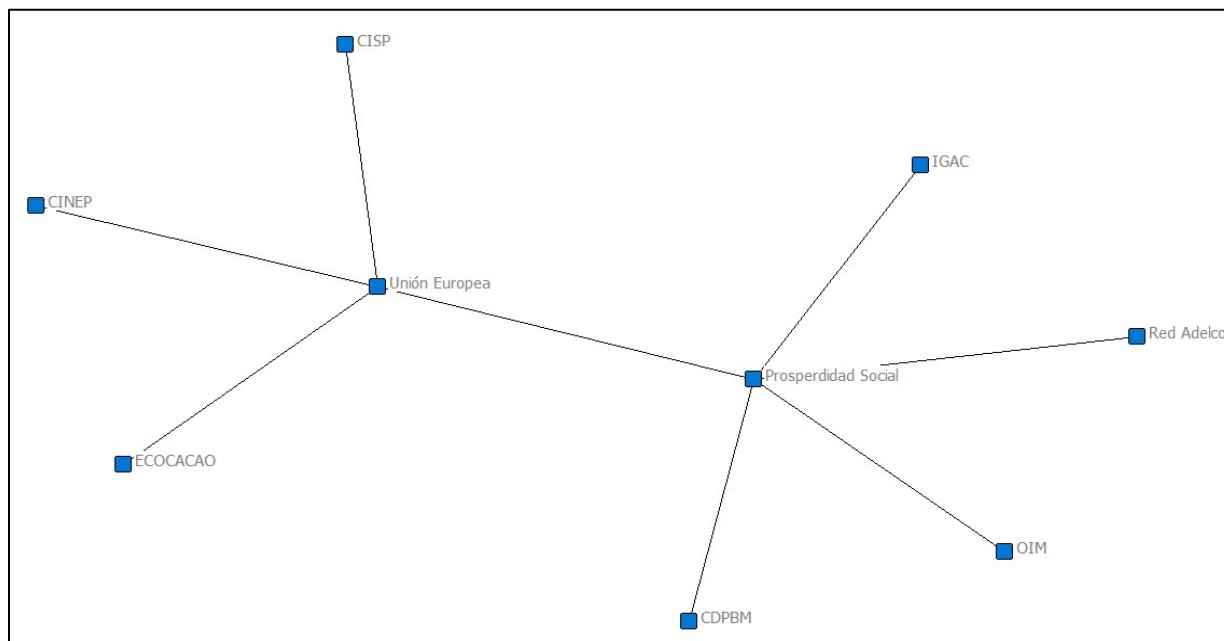
Estas formas de contratación, en el cual el gobierno nacional reconoce la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro en el diseño e implementación de políticas públicas, se encuentra estipulado en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y reglamentado en el Decreto 777 de 1992¹³. En ellas se afirma la participación de organizaciones como co-ejecutoras de recursos a partir de una selección rigurosa, dada su experiencia en ciertos temas, o características que justifiquen la contratación de este tipo de organizaciones. Dichos recursos son controlados a través de un acompañamiento técnico, jurídico y financiero.

Para el caso del programa NTP, el acompañamiento técnico, jurídico y financiero, estaría a cargo de Prosperidad Social, por medio del Grupo Paz, Desarrollo y Estabilización, de tal forma que se lograra el cumplimiento contractual y el desarrollo de las actividades del marco lógico en el territorio. “Para el gobierno nacional esta compañía buscaba fortalecer la capacidad instalada de los socios del programa para garantizar el manejo de los recursos y la correcta legalización de los mismos, por lo tanto, el control era la columna vertebral de este proceso, de tal forma que se ejecutara con las mejores garantías jurídicas posibles” (Entrevista No. 6, 2017). Cada socio tendría la responsabilidad de ejecutar su marco lógico, y presentar ante Prosperidad Social planes de acción, planes de fortalecimiento e informes de resultados de las acciones realizadas (Entrevista No. 7, 2017; Entrevista No. 3, 2017), para el caso del IGAC este presentaba únicamente presupuestos y planes anuales (Entrevista No. 3, 2017).

En el siguiente gráfico se muestra la red relacional contractual del programa. En ella se exponen los socios contratados por la Unión Europea y los Socios contratados por el Gobierno Colombiano, también se deja claro que entre la Unión Europea y el Gobierno de Colombia existe una relación a través del convenio de financiación DCI/ALA/2010/022-248, en el cuál se definía la intervención técnica y financiera del programa.

¹³ Para objeto de dicha investigación se tomarán las disposiciones generales de dicho decreto, a pesar de que este fue derogado bajo el Decreto 92 de 2017. Esto con el fin de poder explicar la vinculación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación del programa nuevos territorios de paz.

Ilustración 6 Relación contractual de los socios del programa NTP



Fuente: Construcción propia con información primaria

Para los entrevistados este modelo de contratación le permitió al gobierno nacional acercar la oferta institucional desde las demandas de la ciudadanía en esta región donde la presencia del Estado era poca. A través del contrato se definían con claridad los tipo de apoyos que requerían el territorio acordes con los intereses del gobierno nacional, por otro lado el contrato permitía tener un control sobre las acciones de los terceros y sobre la destinación de los recursos públicos, porque se generaban ciertas obligaciones financieras y “técnicas alrededor del cumplimiento de entregables, productos e informes de ejecución” (Entrevista No. 7, 2017), que serían contrastados con los marcos lógicos del contrato y con los planes operativos de cada organización.

6. NIVELES DE ARTICULACIÓN

En el escenario de las interacciones del programa NTP, se generaron una serie de estrategias e instrumentos técnicos que permitieron facilitar la articulación de las acciones de los socios estratégicos. Algunas herramientas de carácter formal o informal permitieron el intercambio de recursos para facilitar el cumplimiento de los contratos celebrados entre los actores, consolidando espacios de interlocución valiosos para el desarrollo de la visión territorial propuesto por el programa.

En este capítulo se identificaron los instrumentos desarrollados por los socios estratégicos, que permitieron facilitar los procesos de articulación, para ello se tendrán en cuenta cinco niveles de articulación técnica, el primero relacionado con la comunicación para compartir información entre actores; el segundo, identificara los procesos de colaboración a partir del apoyo específico en procesos; el tercero relacionado con la coordinación de actividades a partir de la planificación conjunta de actividades; el cuarto tiene que ver con la colaboración entre los actores a través del apoyo de metas y objetivos colectivos y por último, se identificaron instrumentos definidos por los socios que hicieron que el programa tuviera una mayor participación de otros actores locales, por medio de la convergencia de las acciones.

6.1. Comunicación

Se considera que la comunicación entre actores está relacionada con el sentido de pertenencia que se tenga del proceso y de las habilidades sociales y técnicas que se tengan, además de la concreción de espacios de comunicación distintos a los medios tradicionales de información. En este sentido, algunos de los actores entrevistados consideraron que el éxito en la comunicación con algunos socios estratégicos tuvo que ver con la ubicación de sus oficinas en el Bajo Magdalena. Dicha relación física entre actores permitió generar alineaciones más efectivas y diálogos más claros entre ellos. A diferencia de los socios que no ubicaron oficinas satélites o que su presencia era más esporádica, la comunicación entre ellos no era tan directa ni rápida. A pesar de los diferentes medios de comunicación existentes.

Respecto a la entrega de información, esta actividad se realizó de forma periódica y constante entre todos los socios estratégicos. La entrega de información resultaba ser valiosa sobre todo para los socios que no eran del territorio, porque les permitía tener una primera aproximación a la información de los beneficiarios y de las entidades públicas y privadas, de ahí que instrumentos como bases de datos y mapeos de actores fueran relevantes en la etapa inicial de implementación.

Durante esta etapa inicial, se generó un flujo constante de información entre los beneficiarios y la CDPBM, aspecto que buscaba generar un primer acercamiento a la realidad territorial, pero que además “les permitiera a las organizaciones sociales mejorar la participación, movilización e incidencia en el territorio” (Entrevista No. 12, 2017). Por otro

lado, la CDPBM y Prosperidad Social, hicieron una primera entrega de información de las organizaciones de la sociedad civil y de actores relevantes en el territorio que podrían tener algún tipo de ingerencia en la implementación del programa, el cruce de estas bases de datos y mapeos fue realizado por los socios, de forma tal que se depurara la información, consolidando una primera información territorial.

Igualmente, para conocer y consolidar el potencial de las organizaciones sociales productivas, se aplicaron instrumentos como el PASC diagnóstico del potencial aprovechable sostenible y competitivo de los territorios, el ICO o índice de capacidad organizacional en temas administrativos y el CANVAS que buscaba incluir, en los planes individualizados de fortalecimiento organizacional, aspectos relacionados con la generación de propuesta de valor, los recursos clave para alcanzarlos, el segmento de clientes o la estructura de costos (Entrevista No. 9, 2017) y (Red Adelco, 2016).

Los resultados de estos diagnósticos, al ser entregados a los demás socios estratégicos y al ser cruzados, permitió conocer cuáles eran “los beneficiarios que ya llevaban procesos de financiación de sus iniciativas con otras entidades, de tal forma que se seleccionaran organizaciones que no hubieran sido beneficiadas y que llevaran procesos productivos potenciales para el programa” (Entrevista No. 5, 2017), selección de beneficiarios, actividades y los territorios a intervenir de manera conciente y responsable. Este tipo de acuerdos garantizaba mayor cobertura del programa en términos territoriales y poblacionales y evitaba la duplicidad de la intervención. Este tipo de acuerdos funcionó muy bien entre la CDPBM, la Red Adelco y CISP, permitiéndoles coordinar sus actividades respecto al fortalecimiento de las organizaciones sociales. De tal forma que cada una asumiera una fase distinta de intervención en la línea de desarrollo socioeconómico de los productores.

Por otro lado, se generaron transferencias de modelos y metodologías aplicadas por cada socio, a través de encuentros para el intercambio de experiencias o por medio de reuniones. El paso de esta información, buscaba que los socios estratégicos replicaran dicho conocimiento a sus beneficiarios, de tal forma que se fortalecieran las organizaciones sociales con nuevos aprendizajes y con aplicación de diferentes metodologías, “se buscaba generar capacidades en las entidades como la CDPBM, ECOCACAO y CISP, a través de la transferencia de modelos de desarrollo económico local, de tal forma que se fortalecieran las organizaciones de base productivas en el territorio con diferentes instrumentos” (Entrevista No. 9, 2017). Agregando a lo anterior, la transferencia de conocimiento también buscaba dar continuidad a los procesos adelantados entre los mismos actores, de tal forma que un socio estratégico pudiera entregar a otro socio los resultados de su intervención y este pudiera continuar con la acción, sabiendo las herramientas y metodologías utilizadas.

Otro elemento clave de comunicación identificado fueron las estrategias locales y nacionales de comunicación. La estrategia nacional, respondía al cumplimiento del resultado 4 de gestión de conocimiento, la cual fue llamada “*desarrollo y paz territorial, sabemos cómo*” diseñada por el “CINEP en alianza con la Redprodepaz. Entre sus actividades estaba la definición de lineamientos para la sistematización de todo el proceso,

a través de la selección de las mejores experiencias desarrolladas” (Entrevista No. 12, 2017), dichos aprendizajes estarían disponibles para uso público a través de una página web¹⁴, garantizando el uso de la información por parte de otros actores y sectores públicos o privados, que tuvieran intención de realizar intervenciones en esta región, desde la exposición de los aprendizajes y lecciones aprendidas del programa NTP y de otros programas de desarrollo y paz desarrollados en todo el país.

Además de la página Web, la socialización de los aprendizajes y de las sistematizaciones, se dio a través de la realización de encuentros a nivel nacional, en el cual se exponían los resultados finales de la implementación del programa en cada uno de sus resultados: tierras y territorio; gobernanza y gobernabilidad; inclusión socioeconómica; y ordenamiento territorial, además de la exposición de la visión compartida de territorio generada por todos los actores que intervinieron en el programa (Entrevista No. 9, 2017).

Sin embargo, la socialización del programa no solo se realizó desde la estrategia de gestión de conocimiento y al final del proceso, sino que está también se dio al inicio de la intervención y de forma individual o colectiva, dependiendo de los intereses de los socios estratégicos. El caso más recordado por los entrevistados tiene que ver con la participación de las giras territoriales realizadas en los 11 municipios de intervención del programa, con fin de exponer “toda la oferta de Nuevos Territorios de Paz, y los resultados esperados a la institucionalidad local” (Entrevista No. 5, 2017). De esta actividad inicial se lograron “suscribir con las alcaldías municipales actas de socialización del proyecto y compromiso de participación” (Entrevista No. 11, 2017), además se vincularon entidades como las “UMATAS¹⁵, las instituciones educativas, la red de comunicadores populares y beneficiarios y organizaciones sociales de base interesados en el proceso” (Entrevista No. 5, 2017).

A nivel nacional las socializaciones iniciales del programa fueron impulsadas por Prosperidad Social con el fin de informar los resultados obtenidos a las entidades nacionales y a la Unión Europea. “En Bogotá se ejecutaron reuniones con el Gobierno nacional, Ministerios, Cooperación Internacional y todos los socios estratégicos, en estas reuniones se hacía énfasis en el modelo de desarrollo económico local que se estaba llevando a cabo en la región y se exponía la importancia de continuar con este tipo de procesos” (Entrevista No. 1, 2017).

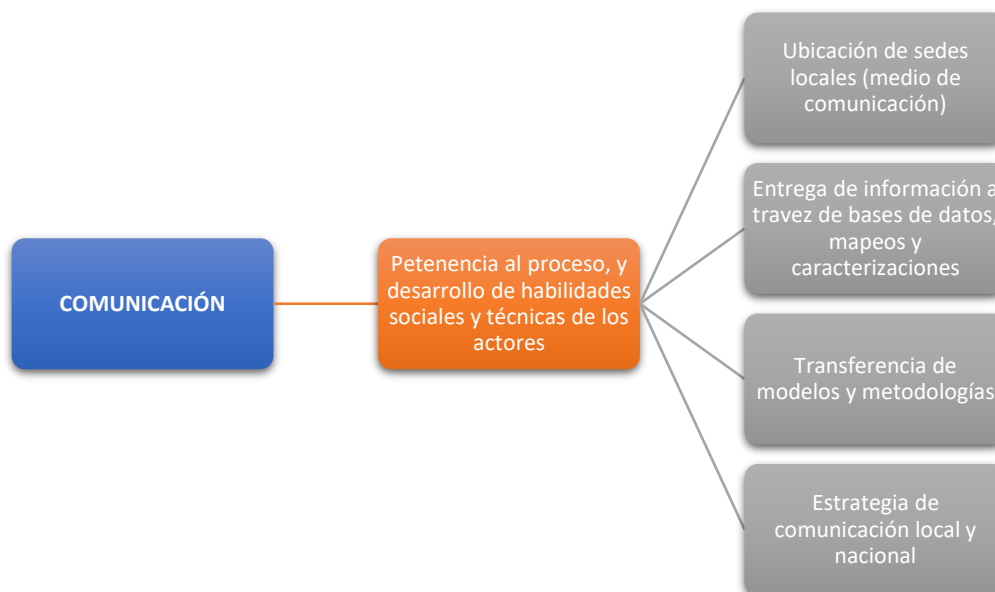
Por su parte la estrategia de comunicación local fue impulsada por la CDPB, esta se caracterizó por la generación de alianza con los colectivos de comunicadores locales. Dicha estrategia permitió hacer visible los resultados del programa, además de difundir todos los temas concernientes al programa a través de medios como televisión, radio e internet, al interior del programa y por fuera de el (Entrevista No. 12, 2017).

¹⁴ <http://redprodepaz.org.co/sabemos-como/>

¹⁵ Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuarias.

En la siguiente gráfica se resumen las acciones técnicas desarrolladas por los actores en el nivel de comunicación.

Ilustración 7 Nivel de comunicación



Fuente: construcción propia

6.2. Cooperación

Dado los múltiples actores intervinientes directos e indirectos en el territorio se da la necesidad de generar procesos de articulación de acciones creando “instancias de direccionamiento, de asistencia y de coordinación a nivel nacional y en los territorios, que permitieran conversar y discutir a nivel general toda la apuesta política del programa” (Entrevista No. 6, 2017).

Una primera instancia de cooperación estuvo enfocada en la creación y consolidación de distintos tipos de comités, que el programa NTP propuso a través del convenio de cooperación interinstitucional firmado entre la Unión Europea y el Gobierno nacional tres instancias de articulación en distintos niveles. A nivel nacional se proponía el comité consultivo interinstitucional en el cual participarían todos los programas de desarrollo y paz de los territorios intervenidos, entre ellos el Bajo Magdalena, además de las entidades públicas nacionales interesadas en la implementación del programa (Entrevista No. 6, 2017). A nivel regional se proponía la realización del comité territorial y comités técnicos sectoriales (Unión Europea, 2010), que para el caso de la región del Bajo Magdalena estaría dinamizado por la Corporación Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena.

El Comité consultivo interinstitucional tenía la función de: i) brindar orientación general de política y adelantar el seguimiento a la ejecución de las actividades plantadas, ii) analizar las propuestas de intervención del programa en sus diferentes ámbitos y territorios, con el propósito de generar elementos que permitieran alcanzar comparativos y mejoras en las

intervenciones públicas, y iii) conocer los presupuestos del programa y los informes del mismo para formular recomendaciones sobre los mismos (Unión Europea, 2010). Estaría conformado por el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural con el INCODER¹⁶; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo convocado en temas específicamente de desarrollo económico local; el Departamento Nacional de Planeación con sus direcciones de Desarrollo Rural, Desarrollo Territorial, Justicia y Seguridad; el Ministerio del Interior; La Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional; Prosperidad Social; la Unidad de Víctimas; el Centro de Memoria Histórica (Entrevista No. 6, 2017), Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Gobernaciones y Alcaldías donde se implementó el programa, los socios estratégicos y los representantes de la sociedad civil a través los socios estratégicos territoriales (Unión Europea, 2010). Este espacio sería convocado por el Grupo Paz, Desarrollo y Estabilización de Prosperidad social.

En los primeros años de implementación del programa este se hizo de forma bimensual, con el paso del tiempo paso a realizarse de forma anual. La importancia de este espacio radicaba en que se buscaba la coordinación entre las entidades del gobierno nacional, municipal y departamental, junto con los socios estratégicos, “el comité tenía la intención de generar articulación con las otras entidades que pudieran apoyar y apalancar el programa NTP” (Entrevista No. 3, 2017).

En las voces de algunos entrevistados, lo que se pretendía con este comité, era poder generar un espacio de consenso sobre los lineamientos políticos del programa con el fin de generar compromisos institucionales, nacionales y locales de apoyo a las iniciativas desarrolladas en el territorio, articulado de manera efectiva políticas nacionales, locales, junto con las actividades del programa. “este espacio buscaba generar toma de decisiones alrededor de la alineación entre entidades públicas y respaldo del programa NTP a la luz de los avances de las políticas de orden nacional y territorial implementadas previamente los territorios” (Entrevista No. 6, 2017). A pesar de la intensidad inicial del comité, este con el paso del tiempo paso a ser un espacio de tipo consultivo, informativo, de rendición de cuentas, en el cual las opiniones de sus participantes tenían valor de recomendación, mas no de coordinación de acciones conjuntas.

El Comité Territorial se diseñó con el fin de crear una instancia no decisoria de alta representatividad local. Era dinamizado por el socio estratégico territorial, Corporación Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena. En dicho espacio se buscaba impulsar el diálogo y la articulación interinstitucional y sectorial a nivel regional, de los actores que intervenían en el territorio y que podrían tener algún vínculo con el programa. En el podrían participar las organizaciones sociales del territorio, el sector público y privado, la academia, los socios estratégicos del programa, entre otros actores que estuvieran liderando procesos ya sea dentro del programa o por fuera de él (Unión Europea, 2010), siendo este el “mejor espacio para poder dialogar y saber que estaba pasando con el programa” (Entrevista No. 11, 2017).

¹⁶ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

En este espacio se daban una serie de orientaciones técnicas y políticas a los actores territoriales como apoyo a la gestión del programa NTP, por lo tanto “esta instancia funcionaba con el propósito de que allí se pudieran generar discusiones de fondo en materia de las líneas del programa, para ello se definía una planeación específica acorde con la realidad del territorio” (Entrevista No. 6, 2017), además, era el espacio adecuado para discutir “aquellas situaciones que se presentaban y que pudieran afectar el programa, o generar la sostenibilidad del mismo” (Entrevista No. 3, 2017) Igualmente se busca el posicionamiento, visibilidad y liderazgo a nivel regional de las acciones impulsadas por los socios estratégicos (Unión Europea, 2010).

Dado su carácter no decisorio, este espacio se posiciono en la región del Bajo Magdalena como un espacio meramente “informativo y consultivo para evaluar la implementación del programa y escuchar los actores del territorio” (Entrevista No. 11, 2017). Lo que significaba la exposición de avances del proceso y la “rendición de cuentas donde se presentaban los resultados del programa, sus avances y sus dificultades” (Entrevista No. 2, 2017).

Era el escenario en que ellos mostraban que tanto habían avanzado, que estaban haciendo y cuál era el resultado. Los actores sentían más como un compromiso de mostrar sus intervenciones y el uso de los recursos que se les estaban asignando y cómo se estaba invirtiendo. Eran muy enfáticos en que acciones se estaban realizando en el territorio con cuántas comunidades, eran muy exhaustivos en el tema. (Entrevista No. 4, 2017).

La rendición de cuentas se convirtió en el objetivo central del comité, de ahí que la dinámica del espacio se enfocara en las presentaciones de ejecución presupuestal de cada contrato firmado por los socios estratégicos, hacia los beneficiarios, organizaciones sociales y los distintos actores territoriales. Perdiendo fuerza la posibilidad de consolidar este espacio como un lugar para genera ideas, observaciones, compromisos, entre otros, “básicamente la gente iba a escuchar y a ver que nuevas cosas presentaban, pero no se generaban propuestas” (Entrevista No. 3, 2017).

Por otro lado, los actores en el territorio consideraron que este espacio sirvió para mejorar y fortalecer las relaciones entre los actores del territorio y la institucionalidad pública. En este sentido, la vinculación de líderes sociales: mujeres, jóvenes, comunidades afrodescendientes, desplazados, entre otros, y la participación alcaldes o sus representantes a la luz de un solo objetivo, permitió aumentar la credibilidad hacia la institucionalidad, “ya que se comprometían a continuar con los procesos, pero además a escuchar las necesidades territoriales, las acciones que requería en cada municipio, la inversión de recursos a implementar, entre otras demandas ciudadanas” (Entrevista No. 5, 2017).

Por último, el comité fue entendido como un canal para generar nuevas articulaciones, mas este no era un espacio de coordinación de acciones. En este sentido, los actores generaban procesos de comunicación y agendaban acciones individuales para articularse, el comité

territorial permitio conocer las acciones programaticas de los otros socios estratégicos y genero la necesidad de unir esfuerzos para no crear duplicidad y cansar al territorio, “se construyeron programaciones conjuntas” (Entrevista No. 5, 2017).

Para finalizar los comités técnicos sectoriales, se desarrollaron como complemento a los comités territoriales, estos servían para brindar un apoyo especializado en distintos temas, con la participación de actores específicos especialistas en cada área. Este espacio sirvió para consolidar acciones de articulación desde transferencia de información, articulación de actividades conjuntas entre otras.

La segunda instancia de cooperación identificada está asociada al monitoreo cooperativo de las acciones realizadas en el programa, acción desarrollada entre los socios estratégicos junto con Prosperidad Social, con el fin de garantizar el flujo de la información tanto del territorio, como de las acciones desarrolladas en el programa de manera constante. El monitoreo garantizaba la recopilación, organización, retroalimentación y sistematización de la información, con el fin de generar, construir y compartir conocimiento, alrededor de las intervenciones de los socios estratégicos en el territorio. “Nosotros como equipos técnicos tratamos de tener siempre un buen esquema de seguimiento y monitoreo, tratamos de capturar toda la información posible para poder entregar información real en tiempos reales” (Entrevista No. 7, 2017).

De esta forma se lograba tener claridad sobre las acciones en común desarrolladas por cada socio, las necesidades que se requerían de articulación, las fallas del proceso entre otras cosas, que eran comunes en el proceso de implementación y que podrían ser ajustadas, además de la “rendición de cuentas, la generación de alertas tempranas, la identificación de lecciones aprendidas y la focalización de asistencia técnica” (Departamento Administrativo para la Prosperiad Social- DPS, 2014, pág. 6).

El grupo Paz, Desarrollo y Estabilización de Prosperidad Social, diseñó una estrategia que permitía garantizar el monitoreo, acompañamiento y seguimiento de las acciones de los socios en el territorio de manera mensual, estrategia llamada MAS o SIMAS¹⁷. Su objetivo era “verificar la eficacia y efectividad de la ejecución del programa mediante la identificación de sus logros y debilidades y en consecuencia la recomendación de acciones de mejora para optimizar los resultados esperados del programa” (Prosperidad Social, 2015).

Nosotros teníamos una herramienta de seguimiento de evaluación, la cual nos permitía realmente evidenciar el avance de cada una de las subvenciones y cada uno de los contratos, eso lo podíamos medir mensualmente y a la vez tener unos informes que nos dijeran como estábamos técnicamente de acuerdo con lo planeado en los marcos lógicos de cada subvención o cada contrato. (Entrevista No. 7, 2017).

¹⁷ Metodología de acompañamiento, monitoreo y seguimiento a socios estratégicos territoriales y nacionales

El modelo definió cinco fases de implementación que se encontraban definidos en el documento de trabajo Modelo Metodológico de Monitoreo, Acompañamiento y Seguimiento MAS (2015). La primera estaba enfocada en el ajuste de los marcos lógicos e indicadores de los contratos de subvención, firmados por los socios estratégicos del programa. Para cumplir esta primera fase se generaron visitas de concertación, planificación, organización y capacitación en territorio, además de reuniones y ejercicios de formación en Bogotá, con el fin de mejorar los indicadores de seguimiento del programa, los alcances y responsabilidad de la intervención.

Las visitas de campo fueron muy buenas porque también nos ayudaron mucho, y recuerdo que en las visitas de campo buscamos al principio hacer ejercicios de planificación con cada organización y de manera informal yo lo que podría decir es que tratamos de establecer una buena relación con las organizaciones, una relación digamos sincera donde pudiéramos hablar con tranquilidad pero que también nos permitiera llegar hasta el fondo de las cosas para saber qué era lo que estaba pasando y tratar de buscar el bien del programa, fue una combinación entre esos espacios formales y una relación permanente de comunicación. (Entrevista No. 2, 2017)

Dado el ajuste de los marcos lógicos y de los indicadores del programa, la segunda fase consistía en la construcción conjunta entre Prosperidad Social y Socio Estratégico de los planes de trabajo de los socios estratégicos a través de una matriz de Excel llamada tablero de control, el cual vinculaba el responsable del resultado, las actividades y subactividades planteados en el marco lógico, acciones desarrolladas y el entregable que permitían generar la trazabilidad del proceso, este sería sistematizado y permitiría construir los informes del programa.

La tercera fase, estaba enfocada en el diseño de la plataforma en el cual los socios subirían la información planeada en la fase anterior, además se construirían los demás instrumentos que alimentarían plataforma y la estrategia, tal es el caso del instrumento de reporte mensual por resultados del programa, que tomaría en cuenta los marcos lógicos y los relacionaría con los planes de trabajo, además permitía adjuntar las fuentes de verificación y los entregables, igualmente la herramienta garantizaba la georreferenciación de las acciones (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- DPS, 2014).

Otro instrumento sería el tablero de control que sería una herramienta interna del Prosperidad Social que permitiría “organizar la información de manera que evidenciara los avances en la consecución de las metas y la generación de alertas tempranas” (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- DPS, 2014, pág. 12). Además se diseñaría un informe de retroalimentación que sería un “documento sintético que facilitaría el flujo de la información, teniendo por objeto hacer la retroalimentación por cada uno de los resultados de acuerdo a sus reportes mensuales, planes de trabajo y marco lógico” (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- DPS, 2014, pág. 15). Dicho

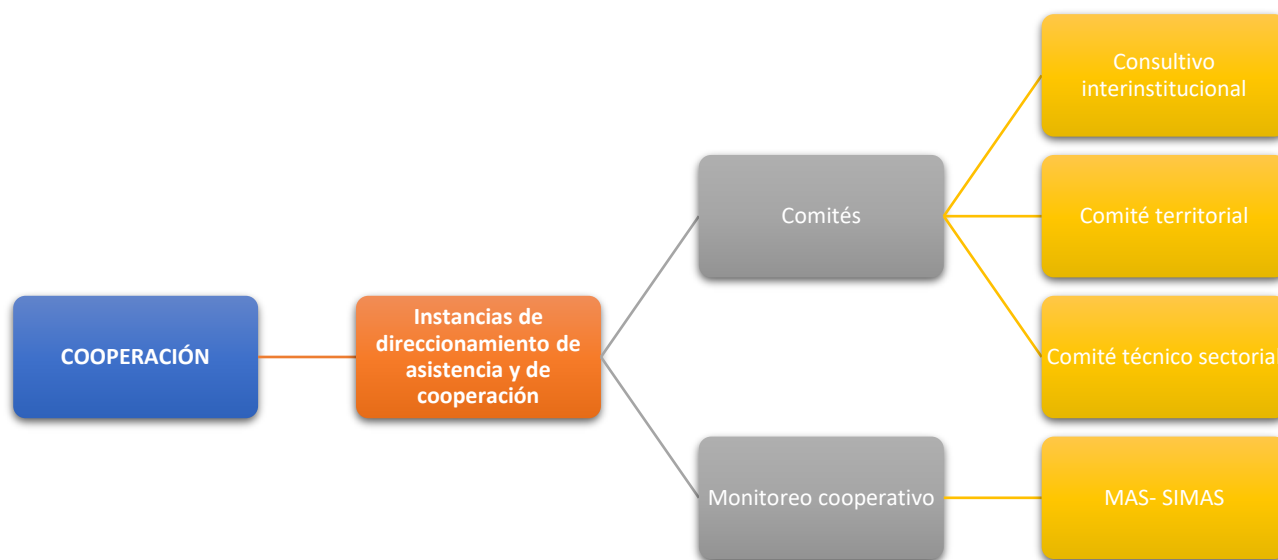
proceso se alimentaría con las visitas a territorio que tendrían por objetivo fortalecer las capacidades técnicas de los socios estratégicos y garantizar la veracidad de la información.

Nosotros teníamos una información que programamos o que organizamos de acuerdo con los marcos lógicos y esa información se la enviábamos nosotros a cada organización, en este caso a la Corporación de Desarrollo y Paz de Bajo Magdalena. Ellos allí cargaban todos los avances del mes, esa información llegaba a nosotros, nosotros la descargábamos en CD, y después en una visita de supervisión corroborábamos que esa información ellos cargaban tuviera todos los informes, las evidencias, las actas de aquello que se había hecho. Cuando podíamos hacer ese cruce después hacíamos un informe de los avances que se tenían. Los responsables en la región, regularmente allí un profesional de seguimiento y monitoreo que era el encargado de cargarla pero que era retroalimentada por los coordinadores o por los técnicos de cada región y eso a su vez no llegaba a nosotros y nosotros la filtrábamos, la verificábamos, y hacíamos el informe de retroalimentación. (Entrevista No. 7, 2017).

Adicional a este modelo, Prosperidad Social, solicitaba a los socios estratégicos, la entrega de informes trimestrales de ejecución. Dichos informes, junto con la información que arrojaba el MAS, serían los insumos para la construcción del informe trimestral de ejecución del programa, desarrollado por Prosperidad Social y entregado a la Unión Europea.

En el siguiente gráfico se resume el proceso de cooperación y las herramientas utilizadas entre los actores.

Ilustración 8 Nivel de cooperación



Fuente: construcción propia

6.3. Coordinación

En este nivel de articulación se identifican las planificaciones conjuntas de actividades desarrolladas por Prosperidad Social con sus socios estratégicos, además de los distintos acuerdos celebrados entre socios o con otros actores territoriales. Se reconoce en este nivel la creación de protocolos o estándares de coordinación que facilitan el cumplimiento de actividades, teniendo como referente que cada entidad tiene objetivos distintos de cumplimiento, pero que coordinarse implica un aporte al cumplimiento de mis acciones.

En relación con el diseño de estándares, Prosperidad Social desarrollo una estrategia de coordinación de actividades entre sus socios estratégicos, que iba de la mano con la estrategia MAS/SIMAS. Esta buscaba generar planificaciones conjuntas, donde se identificarán las acciones propuestas en sus marcos lógicos, sus planes de trabajo y las actividades a realizar, de tal manera que se compartieran y compararan las acciones, para luego generar los acuerdos de coordinación necesarios para el desarrollo de actividades.

Para construir dicha ruta de articulación, se generaron distintos talleres con los socios en el territorio y a nivel nacional, en ellos se discutieron los alcances de la intervención de cada socio, las fortalezas y debilidades de cada actor, y la necesidad de apoyos puntuales para continuar con el trabajo. Como resultado de estos ejercicios se diseñó de una matriz de articulación como instrumento al seguimiento de dichos compromisos, que sería supervisada por Prosperidad Social.

Yo recuerdo que nos sentamos a planificar unos talleres de varios días en donde buscábamos una metodología que nos permitiera saber que era lo que estaba haciendo cada uno, como lo hacía, como compartíamos experiencias, y como realmente se articulaban las acciones de los socios con los objetivos generales del programa. Buscábamos herramientas que les facilitara a las organizaciones. Hicimos unos ejercicios para construir unos instrumentos de seguimiento en donde todos tuviéramos digamos pudiéramos encontrarnos allí, que fueran fáciles de desarrollar, de diligenciar y que nos dieran insumos. (Entrevista No. 2, 2017)

En palabras de algunos socios entrevistados, estos espacios de coordinación les permitieron identificar cuáles eran las acciones que más se repetían en el territorio, y como se podía potenciar dicha dificultad a la luz de la coordinación de recursos, sin dejar de cumplir con el contrato y las actividades propuestas por cada socio, generando la posibilidad de cambiar los beneficiarios y el foco de atención para ampliar la operación del programa en el territorio.

El tema de coordinación nos dio muchas cosas, porque nos sentábamos todos los socios y nos dábamos cuenta de que estábamos repitiendo acciones. Nos tocó hacer una planeación porque había muchas cosas que hacía Red Adelco pero nosotros también, que la Corporación también estaba interviniendo, entonces tuvimos que

hacer una coordinación para no duplicar esfuerzos, entonces básicamente digamos nosotros teníamos que apoyar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y el Consejo seccional de desarrollo agropecuario en la zona, pero resulta que esa era idea puntual de la Red Adelco, entonces tuvimos que eliminarla de nuestro plan operativo para que no quedara como esa duplicidad”. (Entrevista No. 4, 2017).

Respecto a los acuerdos generados entre los socios estratégicos, cabe destacar los procesos de coordinación en el resultado 1 o socioeconómico. En el cual los socios acordaron la distribución de las actividades a implementar de acuerdo con la experticia de cada uno y el enfoque de sus organizaciones. Un ejemplo de esto es el resultado obtenido en el acompañamiento a las organizaciones de productores, en el cual los socios estratégicos encargados de llevarlo a cabo CDPBM, Red Adelco y CISP, coordinaron los beneficiarios y las actividades de acuerdo con el ciclo de fortalecimiento productivo, de tal forma que no se repitieran las acciones y, garantizando el acompañamiento permanente a las organizaciones durante la ejecución del programa.

Así pues, la CDPBM generó todo un proceso de fortalecimiento organizativo a la luz de la implementación de un modelo de producción, que garantizara la seguridad alimentaria y generación de ingresos a 150 pequeños productores (Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena, 2015), la Red Adelco impulsó el fortalecimiento de las organizaciones desde la sostenibilidad de las alternativas productivas, implementadas por la CDPBM y por CISP, a través de la entrega de instrumentos y metodologías, que les permitiera captar recursos y generar sistemas de ahorro. Su acompañamiento fue permanente, logrando que las organizaciones aplicaran a distintos fondos concursables, como fueron las subvenciones en cascada impulsadas por la CDPBM y CISP, para finalizar, CISP cierra el ciclo con el proceso de la consolidación de las alternativas productivas y la comercialización de las mismas, “Cuando llegó CISP, ellos retomaron lo que venía haciendo la Red Adeco y la CDPBM, en el componente socioeconómico y hubo muy buena sinergia” (Entrevista No. 11, 2017).

La Red Adelco fue nuestro socio (CDPBM). Mientras nosotros estábamos haciendo el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base, la Red entró a apoyar temas de capacitación en formulación de proyectos. Entonces la Red Adelco fue un Socio estratégico que acompañó mucho a la Corporación y específicamente a las organizaciones que fortalecíamos nosotros, en el proceso de las convocatorias concretamente en las que tenían que ver con apoyos a terceros o subvenciones en cascada (Entrevista No. 5, 2017).

Nosotros (Red Adelco) transferimos las metodologías de ahorro y crédito, de formulación de proyectos en MGA ¹⁸, que es la metodología donde se estructuran

¹⁸ Metodología General Ajustada o Metodología general para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, esta es una herramienta informática de acceso vía internet que ayuda de forma esquemática y modular en los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión

proyectos para diferentes entidades estatales, además se transmitieron metodologías de trabajo de escuelas de campo, de fortalecimiento financiero, de promoción de la asociatividad. (Entrevista No. 1, 2017)

Es de recalcar que este proceso de coordinación potenciaba las actividades individuales de los socios estratégicos, garantizando el cumplimiento de los contratos y evitando la duplicidad de acciones, “Cada uno trabajaba en el cumplimiento de sus propias metas de manera articulada. por ej., si había una visita en el aspecto productivo la RED ADELCO que manejaba el tema productivo, se iba con los compañeros del componente socioeconómico para evitar dos agendas” (Entrevista No. 11, 2017).

En cuanto a lo coordinación entre los socios estratégicos con otros socios territoriales, se generaron acuerdos interinstitucionales que permitieron la coordinación de recursos físicos y de actividades, para el cumplimiento de las acciones puntuales del marco lógico. Se reconoce el proceso desarrollado por la CDPBM en el diseño y puesta en marcha del Diplomado en Cultura Democrática y Género, para esto se coordinó con la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP¹⁹, regional Bolívar para su ejecución. La Corporación asumía el diseño curricular, la selección de los estudiantes, el traslado de los docentes desde la Cartagena, los espacios físicos y el material pedagógico y la ESAP apoyaba con los docentes y la certificación del diplomado.

Otro proceso adelantado, fue el apoyo obtenido a la CDPBM por parte del SENA²⁰ en la certificación de algunas organizaciones sociales en temas productivos y la coordinación con las UMATAS en el acompañamiento técnico para la sostenibilidad de los proyectos productivos, durante la ejecución del programa. La corporación generó los acuerdos de coordinación para que esta entidad municipal acompañara los procesos de asistencia técnicas a los productores en conjunto con la CDPBM, garantizando la cobertura de todo el territorio y el cumplimiento de la actividad.

Los equipos técnicos que manejaban las corporaciones eran pequeños realmente y hablar de once municipios en Bajo Magdalena que están dispersos geográficamente era difícil también atenderlos, lo que se buscó era que las UMATAS prestaran asistencia técnica y el acompañamiento a las organizaciones ya que estaban en territorio, ellos iban los visitaban los acompañaban y hacían observaciones o mejoras técnicas que se pudiera tener en el proyecto y estos a su vez lo que buscaban era

pública. La MGA tiene como fin principal el registrar y presentar la formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública para gestión ante los entes nacionales y territoriales (DNP, 2017).

¹⁹ Entidad de educación superior pública que busca la promoción y difusión del conocimiento científico y tecnológico, orientado a consolidar los campos del saber propios de la administración y de la gestión pública en todos sus órdenes (ESAP, 2017)

²⁰ Servicio Nacional de Aprendizaje. Establecimiento público del orden Nacional y con autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo. Ofrece formación gratuita a millones de colombianos que se benefician con programas técnicos, tecnológicos y complementarios que, enfocados en el desarrollo económico, tecnológico y social del país, entran a engrosar las actividades productivas de las empresas y de la industria, para obtener mejor competitividad y producción con los mercados globalizados (SENA, 2017).

que cada vez que iba uno de los técnicos de la corporación se retroalimentara el proceso para tomar las medidas correctivas necesarias. (Entrevista No. 7, 2017).

En relación con las entidades públicas locales, se rescata la experiencia en el Municipio de Pijiño del Carmen en el Departamento del Magdalena, donde se establecieron convenios con las administraciones municipales para el apoyo de distintas actividades en el marco programa. Para el diplomado, este municipio presto la locación para el suministro de unas mesas que permitieran dar una mejor calidad al desarrollo de los procesos de capacitación. También facilito la conformación de los distintos espacios de participación ciudadana creados por la ley, como por ejemplo el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Municipal de Juventudes, el Consejo Municipal de Mujeres y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (Entrevista No. 10, 2017; Entrevista No. 12, 2017).

En el siguiente gráfico se hace referencia a las distintas relaciones entre actores que construyeron estrategias de planificación conjunta o acuerdos entre ellos.

Ilustración 9 Nivel de coordinación



Fuente: construcción propia

6.4. Colaboración

Este nivel de articulación busca al igual que el nivel anterior generar acuerdos entre los actores a través de la creación de protocolos o acciones formales de relacionamiento, la característica que lo diferencia del anterior, es que la colaboración se da para el

cumplimiento de objetivos comunes a los actores, por lo tanto, se generan metas y objetivos compartidos, además de la renuncia de la autonomía del accionar para ganar resultados mutuos. En este nivel se movilizan recursos y se implementan planes conjuntos de actuación.

Durante la implementación del programa se rescatan dos ejemplos de este tipo de articulación. En el primero el programa NTP diseño una estrategia que permita realizar transferencias de recursos a organizaciones de base, llamada subvenciones en cascada o apoyo financiero a terceros.

El funcionamiento de dicha metodología consistía en que a través de la subvención firmada entre la CDPBM con Prosperidad social y de los contratos firmados entre la Unión Europea con CISP y ECOCAO, se destinaban un monto de recursos para que estos fueran entregados a organizaciones de base, a través de la modalidad de convenios o contratos, y estos utilizaran dichos recursos en distintas intervenciones. De esta manera se garantizaba la ejecución directa de los recursos de NTP por parte de las organizaciones sociales de base, “la ayuda a terceros o subvenciones en cascada son unos recursos que se destinaron dentro del mismo contrato para que se los dieran a las organizaciones de base que presentaban sus iniciativas” (Entrevista No. 11, 2017).

En el siguiente gráfico se dibuja el sentido de las subvenciones en cascada, partiendo desde los recursos del programa, que son transferidos a los socios estrategicos y estos a su vez destinan los recursos a las organizaciones sociales de base a traves de contratos o convenios.

Ilustración 10 Subvenciones en cascada



Fuente: Construcción propia

El objetivo era ampliar la cobertura del programa, tener más beneficiarios y fortalecer las organizaciones de base del territorio. Los proyectos financiados eran de tipo cultural y de desarrollo productivo “las propuestas fueron escogidas mediante convocatoria y selección abierta” (CDPBM, 2015), en el cual participaron 89 organizaciones aproximadamente, “después de eso se hizo un proceso de selección de los proyectos que cumplieran con todos los requisitos” (Entrevista No. 5, 2017). Para Prosperidad Social y para la Unión Europea, la transferencia de los recursos permitía “generar capacidades y confianza entre ellos mismos, a demás de generar habilidades de gestión dentro de su propia organización” (Entrevista No. 5, 2017).

La CDPBM jugo un rol de acompañamiento y seguimiento de estos recursos, ofreciendo el espacio para dar orientaciones en el manejo financiero, técnico y de planeación, por otro lado, Prosperidad Social supervisaba el desarrollo de la acción y la transferencia efectiva de los recursos, para esto desarrollaba visitas de acompañamiento y, en conjunto con una firma auditora externa verificaban que los recursos fueran invertidos correctamente.

Habia una estrategia de acompañamiento y seguimiento del equipo técnico de la Corporación. Se daban orientaciones del manejo financiero y técnico, posterior a eso ya cada organización hacía su proceso internamente a través de un comité de compras ellos procedían a sus compras y ejecutaban sus recursos, la Corporación entraba a hacer la supervisión de esos recursos. Luego entraba la firma auditora a verificar que esos recursos fueran invertidos según como estaba planeado por la CDPBM y por las organizaciones beneficiarias, entonces habían alertas tempranas, habías fichas de seguimiento, de caracterización. También Prosperidad Social hacía visitas de acompañamiento, visitas de seguimiento y visitas de supervisión. Era toda una estrategia de acompañamiento, seguimiento y monitoreo, a este proceso de apoyos a terceros. (Entrevista No. 5, 2017).

El segundo ejemplo de colaboración, en el cual se desarrollaron objetivos comunes, fue el convenio realizado entre Human Rights Memory con la CDPBM. Su finalidad era el desarrollo de la campaña “Mil Anhelos de Paz” diseñada por el socio estratégico territorial en el marco del programa NTP. El objetivo del convenio era la transferencia de metodologías para hacer memoria histórica y la sistematización de la campaña. Se analiza la necesidad de realizar dicho acuerdo porque la CDPBM no tenía la suficiente experticia técnica y académica en el tema de memoria a diferencia de Human Rights Memory que contaba con dicha habilidad y con el enfoque de comunicación que le interesaba a la CDPBM.

Para llevar a cabo el convenio la corporación era la encargada de realizar todo el proceso logístico y financiero de la estrategia, mientras que Human Rights Memory era el responsable de la puesta en marcha de la estrategia.

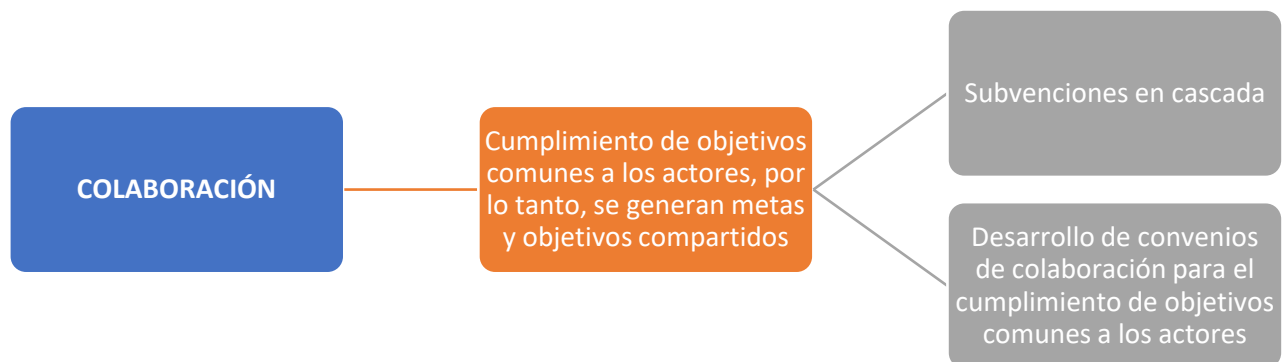
La corporación era la encargada de vincular la mayor cantidad posible de actores para impulsar la campaña en el territorio (...) además facilitamos toda la parte

logística, convocatoria, viáticos, transportes, entre otros recursos físicos y financieros, igualmente el diseño de los recorridos de la campaña y los lugares de grabación de la misma (...) mientras que Human Rights Memory se encargaron de la grabación y edición de los testimonios. (Entrevista No. 11, 2017).

El coordinador del área de comunicaciones entrevistado argumenta que el éxito de esta alianza se generó porque ambas instituciones compartían el mismo objetivo de impulsar procesos de memoria en la región, lo que permitió construir e implementar una metodología de trabajo común a los intereses de ambas entidades, acciones que aportarían al convenio de NTP, y aportarían a los intereses de Human Rights Memory.

Si bien la iniciativa fue de la CDPBM para NTP, esta era similar a una que ellos tenían, entonces con lo que habíamos pensado nosotros de recoger todos los anhelos de paz escritos y convertirlos en un monumento ellos los llevaron a cabo, no lo hicimos nosotros aunque lo teníamos contemplado dentro del proyecto, entonces se logró compilar esos anhelos de paz, que eran hojas con anhelos escritos o dibujados y se hicieron unos monumentos, uno de ellos es una rana que es un ser anfibio, expresando también la cultura híbrida tierra, agua del Bajo Magdalena y que reposa hoy en la alcaldía de Mompo. (Entrevista No. 11, 2017).

Ilustración 11 Nivel de colaboración



Fuente: Construcción propia

6.5. Convergencia

Este último nivel de articulación se caracteriza por la transferencia de recursos y la reasignación de fondos, a través de acuerdos contractuales y recursos combinados, en este sentido se presenta negociaciones para concertar entre varios órganos la realización de una función.

El caso más emblemático tuvo que ver con la implementación del proyecto piloto de tierras desarrollado por la OIM en el resultado 2 del programa tierras y territorios. Que tenía por objetivo “promover la tenencia, el acceso, ordenamiento y uso del territorio de manera segura, sostenible y democrática para mitigar los conflictos, el desarrollo y la paz de acuerdo con el contexto y necesidades específicas de los Nuevos Territorios de Paz” (OIM, DPS. Subvención 191 de 2013, citado en Arango, López, Rodríguez, & Granados, 2016, pág. 13), para el Bajo Magdalena el piloto consistió en apoyar el proceso de restitución del derecho a la tierra a hogares víctimas del despojo.

La realización de este piloto de tierras se caracterizó por que la OIM asumió la implementación de recursos públicos a través de un acuerdo contractual con distintas entidades que tenían el interés de implementar la política de restitución de tierras en la región del Bajo Magdalena. Por medio del programa Migración y ruralidad de esta entidad, se planteó la importancia de focalizar los esfuerzos de todos los actores interesados en los procesos de formalización de los predios rurales y la restitución de tierras, llamado que fue bien recibido por el Ministerio de Agricultura, INCODER y la Unidad de Restitución de Tierras- URT, que previamente ya habían definido a través de sus procesos de micro focalización²¹ acciones a desarrollar en los municipios pertenecientes a la región del Bajo Magdalena.

Para el caso del programa NTP en cabeza del DPS, dicha orientación de acciones propuesta por la OIM desde la articulación de intereses con el Ministerio de Agricultura, estaba acorde con la necesidad de fortalecer las capacidades locales para el ordenamiento del territorio, la ocupación y uso de la tierra y la gestión y ordenamiento del territorio, lo implicaba como primera medida apoyar los procesos de restitución de tierras. De ahí que se considerara contratar a la OIM para que realizara dicha acción.

Para la OIM, el trabajo de focalización, formalización de los predios rurales y la restitución de tierras, requiere entonces de la participación de todos los involucrados en el tema, lo que implicaba la transferencia de recursos técnicos, económicos y conocimientos por parte de la URT, INCODER y Ministerio de Agricultura y de los fondos de la cooperación internacional destinados al programa NTP. Lo que significó la articulación de todos estos actores a través de la OIM.

²¹ La micro focalización es un instrumento de selección de casos para hacer atendidos prioritariamente. Ésta es definida por instituciones que cuentan con la capacidad técnica y el conocimiento histórico del contexto de violencia del país (Unidad de Restitución de Tierras, 2017).

Se negoció entonces las actividades y los territorios a intervenir, y se definieron una serie de recursos públicos que serían trasladados a partir de convenios interinstitucionales al implementador del proyecto, que sería la OIM. Por lo tanto, el rol de este organismo internacional sería el de articulador e implementador de la iniciativa ante Prosperidad Social en el marco de NTP (Entrevista No. 4, 2017) con recursos del INCODER.

Nosotros como OIM éramos como el organismo articulador de todas las instituciones que trabajan el tema de formalización, restitución y reglamentación de uso. Teníamos que generar unos lineamientos únicos de actuación para que pudieran ser socios, pero de una manera paralela al programa Nuevos Territorios de Paz. La Unidad de Restitución, el Ministerio de Agricultura y el INCODER son socios estratégicos de la OIM por naturaleza del programa de Migración y Ruralidad, es por eso por lo que nosotros como OIM éramos transversal porque teníamos la relación natural y técnica con estas instituciones que tienen el mandato de ejecutar estas labores. (Entrevista No. 4, 2017)

En el proceso de negociación del piloto de tierras, el INCODER aportó recursos de contrapartida por un valor de \$561.000.000 (quinientos sesenta y un millones de pesos a través de un convenio, que además de los recursos impulsaba la articulación con las direcciones regionales. Con la Unidad de Restitución de Tierras se articuló un trabajo más técnico a partir de la entrega de información pertinente a la micro focalización de las zonas de intervención en materia de restitución de los municipios del departamento del Magdalena. De estos municipios los siguientes correspondían al programa NTP en el Bajo Magdalena: Sabanas de San Ángel, Pivijay, El Banco, Plato, Pijiño del Carmen. Para esta zona del país se planteó la necesidad de crear una oficina satélite de la Unidad de Restitución de Tierras, acción que se incluyó dentro de las acciones de NTP (Arango, López, Rodríguez, & Granados, 2016).

Nosotros con el convenio del INCODER efectivamente ellos pusieron el recurso, la contrapartida que fueron \$561.000.000 (Quinientos sesenta y un millones de pesos), pero solamente apoyo económico porque nosotros poníamos todo lo técnico. Y con la Unidad de Restitución, nosotros hacíamos el apoyo económico y ellos ponían su infraestructura y la micro-focalización. (Entrevista No. 4, 2017).

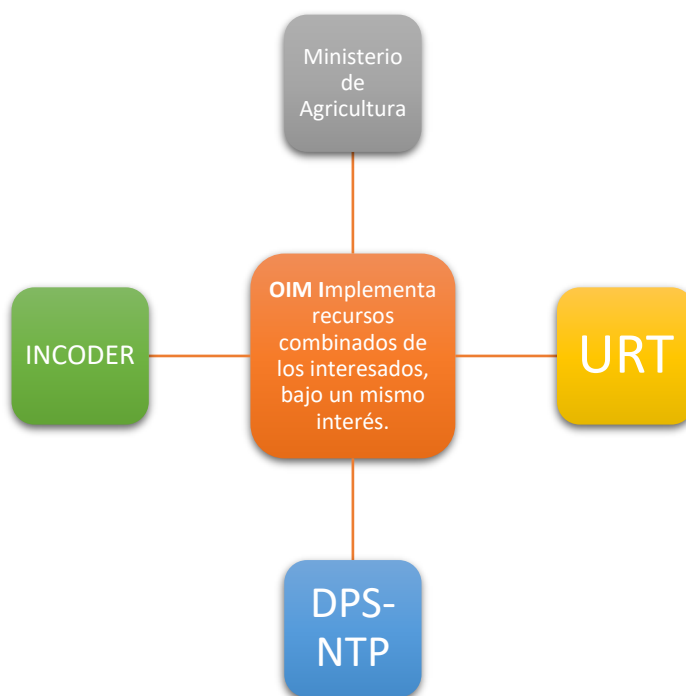
Durante dos años de implementación de NTP, la OIM apoyó el montaje y la operación de la oficina satélite de la UAEGRTD²² en el municipio de Plato, además de la instalación y operación del equipo técnico y humano encargado de documentar las solicitudes de restitución de las víctimas (Arango, López, Rodríguez, & Granados, 2016). En consecuencia, este proceso de colaboración permitía generar acciones específicas en

²² Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, creada mediante la Ley 1448 del 10 de junio de 2011, por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Es una Unidad Administrativa Especial, por el término de diez (10) años, especializada de carácter temporal y adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente (Unidad de Restitución de Tierras, 2013) .

materia de restitución de tierras en el marco de la política pública, cumpliendo los objetivos de la misma, garantizando la aplicación de la oferta pública, en territorios donde no había llegado con tanta fuerza, y a través de un organismo internacional que tenía la experiencia y el conocimiento respecto a la materia.

En el siguiente gráfico se expresa la articulación del proyecto de tierras, en el cual la OIM es el implementador de los recursos económicos y técnicos puestos por distintas entidades públicas en el marco de la implementación de la política de restitución de tierras. Es de recalcar que las entidades del sector agricultura: INCODER, URT y Ministerio, tenían intereses de generar acciones en el Bajo Magdalena dado la micro focalización de acciones, elemento que no estaba directamente vinculado con NTP, pero por ser un tema importante de la agenda termina generándose acciones de articulación bajo un interés común.

Ilustración 12 Nivel de Convergencia



Fuente: Construcción propia

7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN EL PROCESO DE ARTICULACIÓN

Dada la multiplicidad de actores responsables de la implementación del programa y la necesidad de llevar a cabo el cumplimiento de las actividades definidas en los marcos lógicos estipulados en sus contratos, los actores entrevistados identifican una serie de fortalezas y debilidades alrededor del proceso de articulación. Estas características se encuentran permeadas por una serie de estímulos en que se dieron en el territorio, y que facilitaron o dificultaron la entrega de los productos y servicios. En el siguiente apartado se hará referencia a dichos incentivos o fortalezas y a las dificultades o tensiones alrededor del proceso implementador de la estrategia, que facilitaron o no la articulación entre los actores en el territorio.

7.1. Fortalezas en el proceso de articulación.

7.1.1. Conocimiento previo del territorio

Los actores implementadores del programa manifestaron que para ellos resultaba ser de gran utilidad que algunos actores como la CDPBM conociera el territorio, porque permitía dar apertura a la llegada del programa y de los distintos socios. Su conocimiento no era solo del contexto territorial, sino de las organizaciones sociales y de los posibles beneficiarios del programa. Dicha habilidad se atribuía al trabajo previo que habían desarrollado para generar capital social, “nosotros teníamos que apoyarnos en los antecedentes de trabajo con los distintos actores sociales tales como gestores culturales, periodistas empíricos, docentes, estudiantes, grupos pastorales, entre otros que ya habían sido parte de trabajos anteriores al proceso de NTP” (C. Rodríguez, comunicación personal, 17 de julio de 2017).

El trabajo territorial adelantado por la corporación permitió generar procesos de articulación alrededor del cruce de información relevante para los demás socios, sobre todo en lo que tenía que ver con bases de datos, clasificación de las organizaciones sociales beneficiarias, información territorial, poblacional e institucional. Se aseguraban criterios de selección y unas primeras orientaciones respecto al trabajo a desarrollar, de todas formas este primer proceso de conocimiento territorial no garantiza que todos los socios compartan información del territorio “al inicio es muy importante que haya un articulador territorial, que de apertura, pero luego nosotros ya empezamos a andar solos y esto porque hay dinámicas de trabajo que tiene cada uno de los socios que hace que cada socio realice su propio camino” (Entrevista No. 4, 2017).

Para el Gobierno Nacional, articularse con un socio que conociera la región del Bajo Magdalena, le permitía tener un acercamiento real al territorio, lo que garantizaba la implementación del programa desde una mirada territorial. Por ello escogió a la CDPBM

para ser su principal socio en el territorio, “ellos como organización de segundo nivel estaban conformados como un programa de desarrollo y paz, conocían el territorio, y además tenían unas fortalezas técnicas para implementar y trabajar sobre los ejes del programa” (Entrevista No. 7, 2017).

7.1.2. Experiencias previas de los actores en la implementación de programas similares

La contratación de los distintos socios se realizó teniendo en cuenta el trabajo previo de estas organizaciones, en la implementación de programas similares. Por lo que los socios poseían capacidades en la administración de recursos para la implementación del proyecto y en la gestión de alianzas estratégicas para la sostenibilidad del programa. Experiencias previas, que les permitieron generar un posicionamiento de sus acciones, dado el conocimiento de instrumentos y manejo de recursos públicos, pero además el reconocimiento de sus acciones a nivel local y nacional, lo que garantizaba credibilidad en el cumplimiento de las acciones encomendadas “había organizaciones que tenían una experticia en el manejo del proyecto a nivel general eso obligó a que nosotros aprendiéramos y nos articuláramos, con personas que si sabían del asunto, entonces fue un proceso de relacionamiento personal”. (Entrevista No. 11, 2017).

Por ejemplo, para el caso de la CDPBM la experiencia de su accionar estaba relacionada con la confianza que le tenían los actores sociales e institucionales en la región, aspecto que les permita movilizar recursos con entidades internacionales, nacionales e instituciones públicas; gobernaciones, municipios (Entrevista No. 13, 2017). En esa misma línea se encuentra la OIM, organismo internacional que contaba con el respaldo y credibilidad de la comunidad internacional y en el conocimiento técnico en el tema de tierras y territorio, situación que les permitió tener unas alianzas estratégicas con entidades como la Unidad de Restitución de Tierras, El Ministerio de Agricultura e INCODER, para el cumplimiento del piloto de tierras. (Entrevista No. 4, 2017).

7.1.3. Posicionamiento de la región en la agenda nacional de desarrollo y paz

La necesidad de posicionar en la región la agenda nacional de desarrollo y paz, se dio con el objetivo de hacer visibles los problemas sociales y económicos de esta zona del país, se da entonces la importancia estratégica de articularse entre los socios del programa y otros actores territoriales y nacionales para acercar la oferta pública de políticas sociales, productivas y de reparación de víctimas, a las comunidades que habitaban esta región. Esto garantizaba en el largo plazo la continuidad y la construcción de programas con enfoque territorial y de paz, además del reconocimiento del trabajo adelantado por los socios territoriales del programa. Para cumplir con este objetivo, los socios estratégicos debían utilizar una serie de recursos y habilidades técnicas y políticas que garantizaran la articulación entre los actores del territorio y por ende la consolidación de temáticas regionales en la agenda pública.

Un primer recurso identificado está relacionado con la habilidades personales y sociales de los socios territoriales, en acciones de gestión de alianzas con organizaciones nacionales y locales. Este trabajo se generó a través de la participación en espacios como encuentros, foros, reuniones, tal es el caso del trabajo logrado con Human Rights Memory, el primer acercamiento con esta entidad se da en el marco de espacios informales como el lanzamiento de un libro sobre memoria histórica, donde la región hizo presencia, se posiciono entonces la necesidad de impulsar un proceso de memoria y fue de esta manera como se gestiona una articulación con dicha entidad (Entrevista No. 11, 2017).

Por otro lado, está el caso del Centro Nacional de Memoria Histórica entidad nacional, que a la fecha de ejecutado el programa no tenía considerada la región del Bajo Magdalena como una zona prioritaria de intervención, pero que por las acciones de la CDPBM en su necesidad de posicionar la región termina generando acercamientos con esta zona del país. “El Bajo Magdalena que no era una zona priorizada para ir, no les representaba ningún cumplimiento de una meta o de un indicador, realmente lo hicieron por un sentido de responsabilidad con esta región del país, el incentivo para ellos sería el de responsabilidad”. (Entrevista No. 11, 2017).

Un segundo recurso, esta dado por la importancia internacional que tienen algunos de los socios del programa y por el trabajo adelantado con entidades nacionales, tal es el caso de la OIM, ellos generaron acciones de interlocución política con entidades públicas a nivel nacional para acercar la oferta pública de restitución de tierras adelantado por la Unidad de Restitución de Tierras- URT; entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “De esta forma apoyaron la fase administrativa del proceso de restitución del derecho a la tierra a hogares víctimas del despojo, a traves de la creación de una oficina satélite de la URT dentro de los territorios intervenidos por NTP” (Arango, López, Rodríguez, & Granados, 2016, pág. 74).

Un tercer recurso se enfoca en el reconocimiento de los instrumentos técnicos y metodológicos implementados en otras partes del país y en este territorio por socios como la Red Adelco o CISP, con el objetivo de impulsar acciones productivas para dar solución a problemas sociales, “logramos capitalizar unos proyectos, con los recursos del pacto agrario del Ministerio de Agricultura para algunas organizaciones sociales del territorio (Entrevista No. 9, 2017).

Por último esta el reconocimiento social del trabajo de organizaciones como CINEP que ha impulsado a nivel nacional y regional acciones en pro de la defensa de la vida, los DDHH y el reconocimiento de las vulneraciones a los derechos en el marco del conflicto armado, ademas de su relación histórica en la creación de los programas de Paz y Desarrollo.

7.1.4. Confianza entre los actores del territorio

Uno de los valores que más reconocen los actores implementadores es la confianza institucional en el territorio. Dicho elemento resulta ser importante a la hora de generar procesos de articulación. Los actores deciden articularse o no dependiendo de las cualidades o capacidades personales o institucionales que tengan los actores en el territorio y a nivel nacional.

Para los actores la confianza es un valor que debe ser promovido, por mucho tiempo este fue poco desarrollado en la región, producto del contexto político y la situación de abandono del estado, provocando una desconfianza generalizada hacia las instituciones del estado “al no haber presencia estatal uno en quien confía, si el estado debe hacer presencia y no está, pues no hay confianza en nada” (Entrevista No. 11, 2017).

Es por esto por lo que los actores implementadores consideran más importante generar procesos de confianza entre las personas más que en las instituciones, ya que con las personas se logra decidir qué tipo de acciones se van a iniciar. Se considera que una articulación es exitosa en la medida que se visibilice a las personas que dirigen las instituciones, “no son las instituciones las que generan los procesos, sino que son las personas que integran las instituciones quienes las realizan, y es la voluntad de ellas las que hacen que salgan adelante las acciones” (Entrevista No. 11, 2017).

Pero la confianza también tiene que ver con contexto político y de conflicto armado que vive esta zona del país, de esta forma muchos actores deciden no articularse por temor a quedar vinculado a acciones ilícitas, “hay organizaciones con las que nadie quiere trabajar, organizaciones que están tildadas de corrupción, así tengan muchos recursos económicos y de personal. Tomar la decisión de articularse con alguien es un asunto ético, de ahí que se decida con quien relacionarse” (Entrevista No. 11, 2017). O por temor a enfrentarse a procesos complejos de violencia, “no hay articulación con el sector privado porque aún persiste el conflicto, porque no hay confianza, porque no hay solidaridad, por temor, muchos por temor y por todos estos procesos que como sabemos es una región donde aún hay conflicto” (Entrevista No. 5, 2017).

Por otro lado, la confianza se da si existen entidades fuertemente reconocidas por su trabajo en la región y por las comunidades, con procesos exitosos de trabajo, esto es garantía de credibilidad entre los actores del territorio, lo que impulsa a generar procesos de articulación en el desarrollo de las acciones del programa, “la iglesia católica es una de las instituciones que goza de mayor credibilidad y que la gente tiene mayores niveles de confianza, entonces estas corporaciones digamos, por ser lideradas por la Iglesia Católica nos dan credibilidad en el territorio, entonces el poder de convocatoria con ellos es muy fácil” (Entrevista No. 10, 2017) en este mismo sentido, “la CDPBM tenía una capacidad de convocatoria única, la gente y los socios creían en la corporación, pero también creían porque participaban en diferentes espacios en el cual planteaban las demandas del territorio” (Entrevista No. 11, 2017).

Estos procesos buscaron entonces desarrollar una confianza institucional a través de los socios estratégicos del programa, logrando acercar la acción del Estado a través de actores de la sociedad civil. El objetivo de esta relación fue la restitución de los niveles de confianza en el territorio por medio de proyectos o programas financiados con recursos públicos pero ejecutado por terceros.

Existe una negación hacia lo que hace el gobierno, cuando uno le pregunta a la gente sobre las cosas que hace el gobierno ellos dicen que no lo hicieron, o si lo hicieron es por obligación, pero cuando llegan entidades como la Corporación de Desarrollo y Paz y hace una actividad con recursos públicos o un proyecto que beneficia la gente, eso no lo olvidan (Entrevista No. 10, 2017)

Para los entrevistados este tipo de relaciones no se deberían presentar, pero esto garantiza la ejecución de los procesos en beneficio de las comunidades “aunque se reconozcan primero que quién las hace las acciones es la Corporación Desarrollo y paz financiado por la Unión Europea y por el gobierno, eso garantiza el reconocimiento de la población hacia la acción del Estado” (Entrevista No. 10, 2017) .

7.1.5. Visiones conjuntas de territorio

La visión compartida de territorio representa uno de los incentivos más fuertes de articulación. La construcción conjunta de esta forma de interpretar el territorio permitió reconocer el potencial económico, cultural y social del Bajo Magdalena, igualmente identificó actores regionales y nacionales que podrían tener algún tipo de intervención en la región. La construcción de esta visión solo fue posible en la medida que se logró generar consensos entre los intereses y las necesidades de cada actor, el reconocimiento de sus potencialidades y los aportes que podrían generar al proceso, “evidentemente para que haya una articulación debe haber unos puntos de encuentro” (Entrevista No. 11, 2017), de tal manera que se consolidaron los objetivos del programa en el territorio, desde la confianza y respeto por el trabajo del otro.

En el Bajo Magdalena todo estuvo relacionado con la capacidad de estas organizaciones de adaptar su manera de hacer las cosas en un proyecto de gran envergadura, y aun teniendo naturalezas distintas, visiones distintas o perspectivas distintas logramos apostarle precisamente a la capacidad de cada organización de adaptar su cultura organizacional para implementar el proceso. (Entrevista No. 11, 2017)

Generar puntos de encuentro para trabajar temas en común, resulta ser útil en procesos de corta duración, porque focaliza las necesidades de intervención en el territorio, generando acuerdos claves que permiten la no repetición de acciones, además de la articulación de los recursos de las organizaciones, “nuevos territorios de paz, permitió la construcción de

una visión territorial, para ello recogió las características comunes del territorio y diseño una apuesta en común” (Entrevista No. 11, 2017).

Una de esas apuestas en común fue búsqueda de estrategias para disminuir los factores que causan la pobreza histórica, para ello se buscaron generar acciones de desarrollo económico de la región por medio del impulso de proyectos productivos, que logran una seguridad alimentaria, la diversificación de la línea productiva de la región, entre otros elementos, que habían sido afectados por el conflicto armado. Se crea entonces una agenda productiva para el territorio “que permitiera encontrar el potencial endógeno, sus vocaciones y las necesidades de las comunidades de acuerdo con sus expectativas, se revisaron entonces aspectos históricos, antropológicos, productivos y comerciales para sacar esa agenda del territorio” (Entrevista No. 7, 2017).

Al igual que las agendas productivas se crearon agendas de paz territorial, la agenda de víctimas y la agenda de pescadores, entre otras que fueron socializadas en espacios de diálogo con entidades públicas y privadas, con los socios implementares y otros actores territoriales, “estuvieron los entes territoriales, las secretarías de agricultura, las UMATAS, la autoridad nacional de pesca, la CAR, las Gobernaciones del Magdalena y Bolívar, comercializadores, de tal forma que ellos propusieron sobre la agenda ya formulada, soluciones, articulaciones, proyectos e iniciativas que permitieran consolidar dicho proceso” (Entrevista No. 7, 2017).

Para algunos actores implementadores la visión compartida de territorio se puede interpretar como un elemento de coordinación de políticas territoriales y nacionales, ya que se generan planificaciones conjuntas de actividades con todos los actores que intervienen el territorio para generar procesos, responsabilidades y confianza institucional en la medida que se participa de los espacios, para la búsqueda de soluciones a las demandas ciudadanas “si yo no tengo una visión compartida de territorio, seguramente tendré muchas iniciativas que mejoran el bienestar de la institución, pero no el bienestar del territorio, la idea de este proceso es beneficiar a todas las personas que están en la región” (Entrevista No. 7, 2017).

7.1.6. Fortalecimiento de la participación ciudadana.

Existió un interés por parte del programa NTP de impulsar espacios locales y comunitarios de control ciudadano para dinamizar procesos de participación ciudadana, que no se encontraban activos en la región. Dichos espacios también permitirían hacer un control y seguimiento a las acciones del programa, a través de comités, grupos de discusión o colectivos, entre otros. Los actores implementadores se articularon alrededor de estos espacios consolidando una presencia institucional. El efecto que esto tubo fue el apalancamiento de procesos sociales y la construcción de confianza institucional.

Cuando llegan las organizaciones de la sociedad civil, además de la Corporación con el programa NTP hay presencia institucional, la gente se vuelca, porque con recursos de cooperación internacional y del gobierno nacional se apalancan y se generan espacios de participación así sea de escucha de la gente, estos espacios antes no se habían propiciado en la región (Entrevista No. 11, 2017).

La apertura de espacios de participación ciudadana formales e informales además de generar confianza institucional, permitió la reorganización de la sociedad civil, alrededor de un objetivo común, el desarrollo y la paz de la región. Tal es el caso de los colectivos de comunicación, organizaciones de pescadores, mujeres, víctimas del conflicto armado entre otros, que motivados por el deseo de participar de espacios que habían sido negados, por el no cumplimiento de la ley o por que existían factores que impedían la participación en estos espacios, se empoderaron del proceso y exigieron la apertura de los mismos.

En el caso de los colectivos de comunicación es una motivación personal, jalonada por el deseo de las personas de participar en escenarios en los que nunca se habían creado, NTP viene a generar unos espacios de participación que se les había sido negado a las personas y ellos aprovecharon muy bien la oportunidad, se empoderaron del tema y nos exigieron a nosotros como ejecutores del proyecto que se cumplieran lo pactado en términos de participación. (Entrevista No. 11, 2017)

Por otro lado, las organizaciones sociales cuentan con el incentivo de formarse alrededor de dichos espacios de participación. “Los incentivos inicialmente son la formación, cuando tenemos comunidades formadas y comunidades que están interesadas en procesos de formación se genera muy buena articulación para la implementación del programa” (Entrevista No. 5, comunicación personal, 11 de julio de 2017). La formación trae como consecuencia mayores niveles de participación y por ende mayor incidencia de estas en los procesos desarrollados en el programa, por lo tanto, era indispensable consolidar dichos espacios con el fin de que se lograra “la recolección de insumos para la construcción de una visión compartida de territorio” (Entrevista No. 13, 2017).

Para finalizar, garantizar espacios de interlocución ciudadana con los actores del programa permite construir capacidades en las organizaciones sociales, motivo suficiente para que se impulsen otro tipo de procesos en el territorio, “lo que va quedando es una capacidad instalada que va quedando en los territorios, entonces, a uno no le queda nada, pero a ellos sí, que los va a ayudar a ir mejorando su calidad de vida” (Entrevista No. 13, 2017).

7.2. Dificultades en el proceso de articulación:

7.2.1. Excesiva responsabilidad de la sociedad civil en la ejecución de recursos públicos

Dentro de las dificultades identificadas, esta en que en muchas ocasiones las organizaciones de la sociedad civil que asumen la implementación de este tipo de programas y la ejecución de los recursos públicos del Estado, no cuentan con las capacidades técnicas y administrativas para ejecutar los recursos públicos de acuerdo con los procedimientos estipulados, por lo que “le compete al gobierno nacional asumir la responsabilidad de la capacitación y fortalecimiento constante de dichas organizaciones para que puedan cumplir con la adecuada implementación de los recursos, logrando así generar valor en las comunidades sin el riesgo de detrimento de los recursos y garantizando una capacidad instalada en el territorio” (Entrevista No. 6, 2017) .

Otro aspecto tiene que ver con el alcance de la vinculación y la participación de la sociedad civil en los procesos adelantados por las organizaciones que asumen la implementación. En este sentido los criterios de selección de los beneficiarios de las actividades puede ser al interés que tenga cada organización que asume la administración de los recursos, por ejemplo, en el caso de la iglesia católica la participación se podría restringir a la comunidad pastoral, o en el caso de organizaciones productivas a ciertos grupos que comparten los mismos intereses, lo que no permitiría una amplia participación de poblaciones con pensamientos y posiciones políticas y sociales distintas. “Situación que puede generar exclusión distorsionando el ejercicio de la democracia” (Entrevista No. 6, 2017).

Pero por otro lado, algunos entrevistados argumentaron que la delegación de la responsabilidad de implementar programas públicos a las organizaciones sociales responde a que el Estado reconoce su incapacidad de ejercer sus funciones, para el caso del contexto de la Región del Bajo Magdalena, este modelo fue eficiente porque para la época de implementación del programa el gobierno nacional y regional carecían de capacidad de convocatoria y legitimidad entre los ciudadanos, por eso la importancia de vincular a la sociedad civil como fuente de articulación entre los beneficiarios y el gobierno. Pero a pesar de todo, las organizaciones sociales no logran generar estrategias fuertes de articulación, ni garantizar el compromiso de los gobiernos locales, a pesar de que manejen una gran cantidad de recursos (Entrevista No. 8, 2017)

De todas formas, este modelo debe entenderse de transición, es decir que cumplido el rol de las organizaciones el Estado debe asumir la responsabilidad que le compete en la región de garantizar derechos sociales. “La permanencia de dicho modelo puede generar la instrumentalización de la sociedad civil de tal forma que se generen nuevas redes clientelares y corruptas entre los políticos y las organizaciones sociales en la búsqueda de recursos públicos para la tercerización de servicios sociales, o por el contrario se debiliten las organizaciones sociales y pierdan credibilidad en la región” (Entrevista No. 8, 2017).

7.2.2. Poca participación de los gobiernos locales en la implementación del programa.

Una de las dificultades más fuertes que se presentaron al interior del programa fue la poca participación de los gobiernos locales y departamentales²³ en la implementación del programa Nuevos Territorios de Paz. Esta escasa participación significó que a futuro los procesos desarrollados en el territorio no contaran con la sostenibilidad que ellos requerían para que perduraran en el tiempo.

Los actores entrevistados consideran que la causa principal de la poca vinculación efectiva de los entes locales tiene que ver con el modelo de articulación del programa. Dicho modelo buscaba potenciar el papel protagónico de las organizaciones sociales en el territorio, para ello la Corporación Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena- CDPBM, tendrían la responsabilidad de diseñar e implementar el programa, además de articular los actores territoriales, a través de la construcción de puentes de relacionamiento entre el nivel nacional, las organizaciones de base, los socios implementadores y los entes territoriales, en la garantía de la sostenibilidad del programa. Para ello contarían con una serie de recursos del proyecto que facilitarían la realización de dichas acciones, bajo la supervisión y comunicación directa con el gobierno nacional.

Los acercamientos a nivel territorial desde el gobierno central eran escasos y solo se daban a través de visitas de campo, esto se daba porque la relación principal era con las organizaciones sociales y no con las autoridades locales, el problema de este modelo era que si las organizaciones sociales no tenían buena relación con los gobiernos locales los procesos de articulación no se generaban, (Entrevista No. 2, 2017).

Esta decisión de delegarle a las organizaciones sociales la responsabilidad de la articulación territorial, se debió en gran parte a que se contaba en el territorio con organizaciones sociales reconocidas, con un alto grado de confianza por parte de los pobladores y con una serie de recursos técnicos, financieros y de personal que le permitían tener información actualizada de la región, pero además impulsaban acciones para el tratamiento de temas, en términos productivos, de empleo, de atención a víctimas entre otros.

A diferencia de los gobiernos locales que para la época de diseño e implementación del programa contaban con varias debilidades institucionales, entre ellas que los entes territoriales no contaban con los suficientes recursos para atender las demandas de la ciudadanía, “no contábamos con las suficientes herramientas tecnológicas, de conocimientos, recursos financieros, ni el talento humano, ni una oferta de servicios para enfrentar toda la problemática” (Entrevista No. 14, 2017).

También, eran entidades marcadas por una fuerte inestabilidad política y por un contexto de corrupción y clientelismo que hacía que se generara desconfianza institucional, lo que dificultaba la interlocución con este actor, “cada vez que se intentaba hacer una estrategia

²³ Alcaldías y Gobernaciones respectivamente.

de sostenibilidad con los entes locales, habían cambios de las administraciones o habían nuevos procesos en los territorios que no permitían los procesos, pero siempre fueron actores invitados” (Entrevista No. 7, 2017).

En consecuencia, era un programa con una concepción muy fuerte del territorio, pero sin la debida directriz política y técnica por parte del gobierno nacional que les permitiera a los gobiernos locales tener mayor responsabilidad sobre el rol que iban a tener en sus territorios.

Al programa le faltó establecer claramente un rol para institucionalidad regional y local, donde tuvieran más injerencia más responsabilidad, sabiendo de que esto lo negocia el gobierno nacional y lo ejecuta con un socio estratégico, donde el gobierno regional y local no tienen nada que hacer, porque ni siquiera integran las corporaciones, allí creó que está la debilidad del arreglo, en la concepción de un programa en el que la Sociedad Civil ejecuta acciones que el Gobierno Nacional le delega por arreglo (Entrevista No. 6, 2017)

Desde el rol político los gobiernos locales al no tener un papel importante en la dinamización del programa generaron poco respaldo y escaso compromiso en el desarrollo de las actividades, esto por que asumían que el programa era del gobierno nacional o de la Unión Europea, donde los entes locales no tenían ningún tipo de participación e intervención puntal. Por lo tanto, no existía una obligatoriedad en el acompañamiento y articulación de las políticas locales con el programa NTP.

Todo programa de estos cuando entra a un territorio, a nivel central debe haber una directriz para el alcalde, hombre usted tiene que acompañar por obligación este proceso y usted tiene que hacerlo sostenible y tiene que seguir y continuar, que cuando ya esta organización se retire esta organización pueda continuar y la institucionalidad tiene que seguir aportando o seguir apoyando ese proceso, no en recursos pero si seguir dando sostenibilidad a todo lo que se está trabajando en el territorio.” (Entrevista No. 11, 2017).

En cuanto al rol técnico, los gobiernos locales eran entidades públicas que no contaban con los recursos suficientes para generar la continuidad de los procesos. Al no tener recursos, el compromiso con los socios estratégicos se basó más en acciones de acompañamiento, o apoyos puntuales a actividades específicas, mas no en la articulación de los planes de desarrollo municipal con las actividades del programa. Los actores entrevistados consideraron, que los entes locales esperaban que gran parte de los recursos del programa sirvieran para complementar estrategias o programas municipales, acción que no se dio, dado el modelo de gestión del programa que dificultaba la transferencia de recursos financieros entre actores.

Es por esta razón que la institucionalidad local no jugó un papel importante en la recepción y en la implementación del programa. Ante esta dificultad del proceso de articulación los actores implementadores argumentaron que hubo una desconexión, desinterés y falta de compromiso por parte de los gobiernos locales para implementar las acciones territoriales.

La mayor resistencia se dio por la falta de voluntad de los gobiernos locales, para articularse a toda la propuesta y eso se corresponde a un comportamiento de muchas administraciones municipales y es que mientras no les den plata, ellos no tienen interés, si no les da plata para que meterse en eso, simplemente se contenta con estar, dar un discurso, decir que si, firmar todos los pactos de gobernabilidad y todos los acuerdos y después incumplirlos por desinformación (Entrevista No. 11, 2017)

Para finalizar, se requiere que este tipo de experiencias pensadas desde lo local no solo busque el fortalecimiento de la organización social, sino que se mire hacia el fortalecimiento de la institucionalidad local, que le permita continuar con el respaldo del gobierno nacional sobre los procesos adelantados, de esta manera no se genera tensiones entre los gobiernos locales y los actores implementadores, sino que se le da el rol político que requieren los entes territoriales, además se genera coherencia en la implementación de políticas públicas.

Es muy ingenuo pensar que es una entidad de la sociedad civil la que va apoyar la coordinación entre entidades del estado y luego de ellas con empresas y con la misma comunidad, o sea, porque las entidades municipales con falencia de recursos, con dificultades, esperarían que esos recursos que llegan del gobierno nacional, se le dedique a su fortalecimiento y no que sean paralelamente implementadas por una entidad, por ONG. (Entrevista No. 1, 2017)

7.2.3. Espacios débiles de articulación en el territorio

Dada la poca participación de los alcaldes municipales y de los gobernadores en los espacios de articulación y las prevenciones que muchas veces tenían las organizaciones de la sociedad civil de vincular a cierto tipo de sectores en los comités territoriales, la estrategia del Estado colombiano de delegar la articulación sectorial e institucional a la sociedad civil representa una estrategia bastante débil porque el dialogo multi-actor entre instituciones no resulto ser tan eficiente y productivo.

Los comités territoriales, era una delegación que el programa le hacía al socio estratégico territorial para que coordinara esos comités, una cosa bastante atípica porque era el estado delegando en sociedad civil o en un privado un diálogo multi-actor, digamos, duplicando o haciendo instancias unas paralelas frente a instancias de participación formal o convencional que están reguladas por el estado. (Entrevista No. 4, 2017)

Por otro lado, el espacio de participación se distorsiona en la medida que se entiende este como la forma de generar demandas para el cumplimiento de los mismos, cosa que no sucede en la práctica, ya que este espacio se convierte en un espacio para el tránsito de información.

Que el estado regula unos mecanismos de participación para el diálogo territorial y al mismo tiempo le pide a una ejecución de la sociedad civil que convoque espacios en los que debería participar las mismas personas, es la naturaleza del espacio, entonces los actores empezaron a llegar allá pensando que iban a decir cómo distribuir o ejecutar esas platas, tampoco fue, entonces, el mismo espacio no fue claro. (Entrevista 4, comunicación personal, 13 de Julio, 2017).

7.2.4. Complejo modelo de contratación

Los actores entrevistados argumentaron que el contrato no facilitaba la generación de relaciones de articulación entre actores, ya que por ser una relación legal- formal la relación era directa con el que contrata bajo la premisa del cumplimiento, mientras que las interacciones en el territorio dependen de la voluntad de los actores más que de los contratos (Entrevista No. 11, 2017). Bajo esta mirada, pueden entonces existir uno o más contratos, pero esto no garantiza el nivel de coordinación y articulación, “este tipo de relaciones solo son exitosas con un buen equipo de trabajo que lidere el relacionamiento, que tenga conocimiento del territorio, que tenga voluntad de trabajo y que motive a los actores locales para articularse” (Entrevista No. 11, 2017).

Para los socios territoriales, la generación de los contratos garantizaba el cumplimiento del objetivo general del programa²⁴, siempre y cuando la obligación contractual de cada socio respondiera a dicha orientación, por esa razón los socios debían tener un solo lenguaje alrededor del programa aspectos que se sería garantía de articulación. Esta visión de interacción no se propició de la mejor manera, los distintos marcos lógicos, los tiempos de cumplimiento y las obligaciones de cada contrato “género que cada socio buscara ejecutar los recursos de forma individual, y crearan acciones para hacerse visible no solo como programa sino como organización, esto producto de la presión del cumplimiento de la ejecución del presupuesto del programa, por lo tanto, fue un error tener a cuatro socios haciendo lo mismo en el territorio con diferentes convenios o contratos” (Entrevista No. 5, 2017).

Ahora bien, en cuanto a los tiempos de cumplimiento del contrato, estos no facilitaban la interacción entre los actores en el territorio, primero porque algunos de los contratos se firmaron por fuera de los plazos establecidos de la programación del convenio de NTP, tal es el caso de los contratos descentralizados que se firmaron y empezaron su ejecución

²⁴ “Promover iniciativas de construcción de paz tendientes a reducir la desigualdad económica y mitigar los efectos de la violencia político-social, para el fomento de un desarrollo territorial basado en principios de participación y gobernanza democrática” (Unión Europea, 2010, pág. 3).

finalizando las acciones de los contratos centralizados, esta falta de planeación hizo que se generaran acciones poco complementarias en el territorio. Segundo, cada socio tenía unas lógicas de interacción y focalización distintas en las comunidades, de ahí que “la población beneficiada en algunos casos estuviera concentrada en algunos municipios, pero con acciones no coordinadas entre los actores, o que se beneficiara a comunidades de manera aislada y no complementaria a las acciones desarrolladas por otros socios” (Entrevista No. 1, 2017).

En cuanto a la ejecución presupuestal de los recursos y el trámite administrativos de los mismos, los actores consideran que al existir dos tipos de procedimientos financieros: procedimientos de la Unión Europea y procedimientos de legalización del gobierno colombiano, se aumentaba la complejidad de la certificación de los recursos, por lo tanto se “evitaba la fusión o articulación de recursos financieros, de ahí que los actores decidieran no hacerlo y prefirieran desarrollar actividades de forma independiente” (Entrevista No. 12, 2017). En cuanto a los trámites administrativos se tenían unos tiempos establecidos para ejecutar las acciones, por lo tanto resultaba inconveniente “sentarnos a negociar, porque teníamos que dar apertura a los resultados para poder cumplir con los tiempos jurídicos establecidos y cumplir los resultados propuestos” (Entrevista No. 4, 2017).

Referente a la planeación de la articulación entre los socios territoriales, esta actividad le correspondía a Prosperidad Social, según la percepción de algunos entrevistados, dicha entidad basaba su accionar a través del cumplimiento del marco lógico de cada actor, por lo que el seguimiento era de tipo individual, pero “no hubo una estrategia interna que lograra articular las acciones de los socios desde los resultados y no desde las actividades, por lo que se propiciaba era el desorden de la coordinación entre contratos” (Entrevista No. 1, 2017).

Por otro lado, otros los entrevistados argumentan que Prosperidad Social generó espacios de articulación entre los diferentes socios estratégicos. Dicho diálogo giró en torno al cruce de acciones, actividades y recursos de tal forma que no se invirtiera en lo mismo. Para esta entidad y para los actores la articulación era necesaria desde la fase I²⁵ del programa hasta el final del mismo programa, “pero las agendas, estratégicas, programáticas de cada uno de los contratos, de los socios hizo que cada uno se aislara en su propio cumplimiento y que cada uno velara por sus propias responsabilidades contractuales en la entrega de los productos” (Entrevista No. 12, 2017).

De todas formas y aunque se desarrollaran acciones de coordinación de acciones algunos actores territoriales consideran que establecer convenios con múltiples operadores genera dispersión de las acciones en el territorio, por lo que es mejor establecer convenios con un solo operador que logre impulsar el trabajo en el territorio. (Entrevista No. 5, 2017).

²⁵ Fase I del programa visiones iniciales territoriales; Fase II generación de confianza y Fase III construcción de una visión estratégica de Desarrollo y paz territorial.

7.2.5. Poca articulación con otras políticas públicas de orden nacional

Aunque el programa NTP contemplo la necesidad de vincular a los distintos Ministerios y entidades públicas de orden nacional que pudieran intervenir en el desarrollo de la estrategia en el territorio, a través del comité consultivo interinstitucional, este espacio no tuvo la fuerza suficiente para lograr coordinar las acciones territoriales con las políticas nacionales, “un programa como este debía servir para complementar lo que la política pública ya estaba adelantado con la población víctima vulnerable del territorio, ese era el reto de la metodología del programa, de la articulación, pero no hubo una obligatoriedad en que esto complementara la política pública” (Entrevista No. 6, 2017). Su accionar se basó entonces en la rendición de cuentas de forma anual y en un espacio de información sobre el avance del programa.

La poca importancia que se le dio a este espacio es entendida a la luz de que para los actores territoriales era más fácil generar articulaciones con las entidades ministeriales en el territorio y no a nivel nacional, esto producto de la desconcentración de las entidades públicas, lo que significaba poder dialogar de forma directa con los ministerios a través de sus representantes en el territorio, generando redes, niveles de confianza y acuerdos concretos de coordinación de actividades. Por otro lado, se entiende que la articulación nacional estaba a cargo de Prosperidad Social, pero su accionar se focalizó tanto en lo territorial que no se logró la dinamización efectiva de lo nacional.

7.2.6. Generación de diferentes agendas de intervención por parte de los socios estratégicos

Los socios estratégicos del programa reconocen que las diferentes agendas e intereses de las organizaciones que representaban, pudo haber afectado los procesos de articulación entre ellos en el territorio. Se identifican dos tipos de tensiones en los procesos de relacionamiento entre actores, el primero enfocado en la búsqueda del reconocimiento del trabajo desarrollado en el territorio, por parte de los nuevos socios que entraron a dinamizar las acciones territoriales, y el segundo enfocado en el desarrollo de otro tipo de acuerdos territoriales para abrir nuevos espacios de interlocución en el territorio, como forma de consolidación de una experticia temática a nivel nacional.

En el primer caso, se encuentra la CDPBM, ellos a través del programa buscaban el reconocimiento de su trabajo en el territorio que había sido enfocado a una serie de acciones “en medio de la guerra para brindarle a la gente confianza y esperanza, además de un trabajo institucional” (Entrevista No. 13, 2017). Su trabajo les hacía tener mayores intereses por consolidar una agenda territorial, que ya estaba siendo diseñada y concertada con los actores locales: políticos regionales, alcaldías, gobernaciones, con el fin de darle una viabilidad política y económica.

Por esta razón la entrada de nuevos actores por fuera del territorio significaba la generación de nuevos acuerdos y la transformación de dichas agendas territoriales. Tensionando las relaciones entre socios en la medida que tocaba negociar de nuevo con los actores locales la articulación, o entrega de recursos para la implementación de acciones en el marco del programa, o en el marco de estas nuevas agendas territoriales con actores que no necesariamente eran de la región y que desconocían la realidad regional. Es por esto por lo que, para algunos actores entrevistados, el programa debía permitir la participación de más organizaciones del territorio en la implementación de NTP, ya que de esta manera se dinamizaban con mayor eficacia los proyectos locales y los intereses de la región.

En nuestra región hay mucha ONG que son competentes, que pueden participar también, pero yo no las vi, no sé si fue que no las invitaron, no para ejecutar programas ni proyectos dentro del programa, sino como colaboradores, coadyuvantes en el desarrollo del territorio y que tienen conocimiento del territorio y las dinámicas que se dan en lo político, en lo económico, en lo social, lo comunitario. (Entrevista No. 14, 2017).

En relación con el segundo caso, organizaciones no territoriales, buscaban consolidar y generar en la región la dinamización de otro tipo de agendas no necesariamente relacionadas con el objeto del programa, lo que hacía que se motivaran acciones alrededor del impulso de otro tipo de acuerdos. Se generaba entonces una distorsión respecto a la implementación de acciones, al no tener claridad de a quien le pertenece la actividad desarrollada. Dichas acciones buscaban maximizar el uso de los recursos dados por distintas entidades, consolidar una experticia institucional y además posicionarse en la región como expertos en el tratamiento de ciertos asuntos.

Yo me encontré en las sistematizaciones con que hubo socios que simultáneamente al trabajo con NTP, tenían agendas con otras entidades públicas, entonces ellos aprovechando todo este trabajo desarrollaron esta otra agenda, pero no la incorporaron dentro de la estrategia de NTP. Mejor dicho, terminan trabajando para sí mismos y su propia estrategia, y no tanto la estrategia del proyecto, con lo cual no significa que no cumplan su producto, cumplen su producto, pero este no lo ponen al servicio de la institución o de la entidad pública que los contrata. (Entrevista No. 1, 2017)

8. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

A partir de los hallazgos encontrados, se evidencia que para analizar los arreglos institucionales desarrollados entre los actores implementadores del programa NTP en la región del Bajo Magdalena, es necesario identificar los distintos tipos de acuerdos formales e informales realizados entre los socios estratégicos para la implementación del programa, dichos arreglos garantizaron la generación de articulaciones políticas y técnicas, con el objetivo de resolver los problemas públicos, identificados por las comunidades pertenecientes a esta zona del país.

Para realizar dicho ejercicio, se concuerda con la postura presentada por Martínez Nogueira (2007; 2010) que plantea que en los procesos de implementación de política en el cual intervienen múltiples actores se generan distintos tipos de alianzas que permiten generar acuerdos interinstitucionales, por su parte Cunill (2005; 2014), considera que la integración de los actores permite resolver problemas públicos y Fernández & Repetto (2012) centran la discusión en las relaciones formales e informales de los actores para la implementación de políticas públicas.

De las entrevistas realizadas a los socios implementadores y de la información secundaria estudiada, se evidencia que existen elementos del contexto donde se desarrollan las interacciones entre socios que afectan positiva y negativamente los arreglos institucionales y por ende las articulaciones entre actores. Este elemento adquiere relevancia en la medida que la complejidad territorial, social, económica y política de esta zona del país, hace que se generen discusiones políticas alrededor del diseño de estrategias que garanticen el éxito del programa, y discusiones técnicas donde se diseñan instrumentos que logran generar integración de los actores a la luz de los distintos recursos compartidos.

En este sentido el escenario de articulación del territorio analizado permitió que se generaran posiciones y elementos que garantizaron, construir de manera más acertada la planeación del programa, la selección de los socios estratégicos a participar en el proceso, las temáticas y problemas a bordar, logrando una la intervención estatal en zonas de alta desconfianza institucional. Los autores analizados no profundizan suficientemente en este aspecto del análisis, solo Martínez Nogueira (2007), realiza una aproximación en cuanto a que la generación de arreglos institucionales no opera de la misma forma en los programas sociales.

Lo que si desarrollan los autores Cunill (2014), Martínez Nogueira (2010) y Fernández & Repetto (2010), es en la comprensión más profunda del sentido de la articulación o interacción de los actores. Para ello plantean los elementos políticos y técnicos del análisis de la articulación. En el ámbito político, la integración de los sectores busca construir estrategias que serán ejecutadas intersectorialmente, de forma tal que los actores sociales persuadan y negocien las acciones lo que incentiva a la cooperación. Referente a los asuntos técnicos, reconoce que los actores poseen diferentes recursos, y para que estos

sean potencializados, se deben generar instrumentos que garanticen la articulación de estos.

Dicho lo anterior, y respondiendo al objetivo de esta investigación, se identificaron dos elementos claves que permitieron analizar los arreglos institucionales para la articulación de actores en la implementación del programa NTP. El primer elemento se encuentra relacionado con las estrategias de articulación diseñadas por el gobierno nacional con el fin de garantizar la implementación del programa. Y el segundo elemento en los elementos técnicos que reconocen los actores para integrar acciones, para ello revisaron los arreglos generados a la luz de cinco niveles de articulación; comunicación, cooperación, coordinación, colaboración y convergencia.

8.1. Estrategias de articulación.

Desde el elemento político de la articulación propuesto por los autores estudiados, se encontró que, dado el contexto del territorio, se requería de una estrategia que lograra garantizar la puesta en marcha de un proceso de desarrollo y paz en zonas de alta complejidad política y social. Para ello requería la vinculación activa de múltiples actores territoriales y nacionales, que impulsaran de manera coordinada con el Gobierno Colombiano, un programa que buscaba promover iniciativas de construcción de paz, tendiente a reducir la desigualdad económica en territorios afectados por el conflicto armado.

Esto significó abrir la participación de organizaciones de la sociedad civil y otros actores del territorio en el diseño y puesta dicha apuesta del programa. Actores con experiencia en temas de desarrollo comunitario, convivencia, defensa de los derechos humanos y la paz, y además que conocieran el territorio. De acuerdo con O'Toole citado en Aguilar (1993) y con Hill y Hupe (2002) la respuesta a problemas complejos requiere de la vinculación de distintos actores y diversas organizaciones, de tal manera que no sea una sola entidad responsable de la implementación. Por lo tanto, la participación de los actores alimenta el proceso desde lo multidisciplinar, multinivel y con múltiples focos que contemplan multiplicidad de actores.

Se garantiza la puesta en marcha de una acción pública acorde con la realidad local, la administración de los recursos de manera más transparente y el acercamiento con las comunidades de manera directa. Para que esto se diera, ejecutó e implementó la estrategia “triángulo de diálogo y cooperación” (Barreto, 2009), que buscaba el fortalecimiento de la sociedad civil, como principal agente en el diseño, implementación y ejecución de los recursos del Estado, a través de la integración de las organizaciones beneficiarias con los socios implementadores, y la articulación con la institucionalidad local y nacional y la cooperación internacional.

Dicha estrategia garantizaba la generación de acuerdos, de forma tal que se gestionaran las políticas públicas, desde el involucramiento de múltiples actores con responsabilidades distintas de interacción, intereses y recursos, a través de su articulación o cooperación. De acuerdo con Martínez Nogueira (2010) estas alianzas o articulaciones, permiten realizar diferentes arreglos institucionales, el primero dirigido a dar coherencia a las decisiones que se toman en el proceso de diseño e implementación de la política y, el segundo, enfocado en la coordinación de los procesos, reglas o diseños que garantizan la interacción entre los actores.

La estrategia entonces garantizaba la coherencia en la implementación de la política, encontrándose acorde con el espíritu de los programas de desarrollo y paz ejecutados en el país desde hace más de 20 años, los lineamientos de la política de paz “Colombia en Paz” planteados en el plan de desarrollo 2010- 2014 y 2014- 2018 y, el convenio de cooperación firmado entre el gobierno de Colombia y la Unión Europea, soportado en el CONPES 3731 DE 2012.

Para que este modelo fuera efectivo, se diseñó una forma de relacionamiento o articulación formal basado en el reconocimiento de las alianzas institucionales entre el gobierno y sus socios estratégicos. Se generó la contratación de organizaciones sin ánimo de lucro para el manejo de recursos públicos (Decreto 777, 1992), a través de subvenciones que respondían a marcos lógicos diferenciados y contrapartidas nacionales que desarrollaban objetivos de intervención específicos. De acuerdo con Cunill (2014) este proceso de relacionamiento intersectorial formal garantiza una intervención público- privado, reconociendo que esto beneficiara la provisión de servicios públicos que no se producirían si la acción se desarrollara unilateralmente.

Por su parte Martínez Nogueira (2007) llama a esta forma de articulación o arreglo institucional, como alianzas institucionales. Su característica es que las organizaciones realizan programaciones conjuntas para la ejecución de proyectos independientes. Por lo tanto, dada las características del contrato, los socios contratados por Prosperidad Social: CDPBM, Red Adelco, OIM e IGAC, debían responder a resultados distintos al interior del programa, pero con las mismas responsabilidades en términos de programación conjunta y ejecución de recursos.

Situación que no se presentaba con los contratos celebrados entre la Unión Europea con CISP, ECOCAO y CINEP, ya que por ser descentralizados no presentaban ningún tipo de relación formal con Prosperidad Social, pero si generaban procesos de articulación informal entre socios en el territorio, característica que generó dificultades en términos de responsabilidad, articulación territorial, supervisión y control de las acciones desarrolladas. De acuerdo con Cunill (2014) en los procesos de articulación resulta pertinente el establecimiento de reglas formales explícitas de tal forma que influyan en los procesos de interacción, vinculación de individuos y garanticen la regulación de conductas.

Siguiendo a Fernández & Repetto (2012), la contratación en la prestación de servicios debe estar enfocado en el conjunto de necesidades puntuales que requiera resolver, de manera tal que se de coherencia con la política a implementar. Es por esta razón que la vinculación de múltiples actores con contratos y marcos lógicos diferenciados garantizaba la coordinación de sinergias desde las distintas experiencias y conocimientos de los actores, para resolver un problema común. El relacionamiento de recursos, físicos, de personal, de instrumentos, entre otros, se convierte en un incentivo cooperación más allá de los intereses de cada socio. Elementos a los que le apuntaba este modelo el cual buscaba generar un gran impacto en la región, vinculando múltiples problemas de intervención con la mayor cantidad de actores posibles.

8.2. Arreglos institucionales desde cinco niveles de articulación

Ahora bien, en el escenario de las interacciones territoriales, no solo las relaciones contractuales marcaron el sentido de la articulación, por el contrario, dado la complejidad del territorio, los temas a abordar y los intereses de los actores, se diseñaron un conjunto de estrategias e instrumentos de tipo formal o informal, que permitieron o facilitaron la articulación entre socios a través de la movilización y/o control de recursos.

Autores como Corbett & Noyes (2008), Fernández & Repetto (2012) y Cunill (2014) identifican categorías de análisis para la articulación de los actores. Todos ellos concuerdan en que los actores con el fin de movilizar recursos o integrar acciones, construyen ejercicios técnicos y discusiones políticas alrededor de los niveles de: comunicación, cooperación, coordinación, colaboración y convergencia de acciones.

Siguiendo a Corbett y Noyes (2008) los niveles de comunicación y cooperación serán entendidos como las relaciones generadas para integrar esfuerzos, a través de la comunicación entre programas y sistemas, pudiendo generar reglas y protocolos de actuación. Mientras que los niveles de coordinación y colaboración permitirán desarrollar acuerdos comunes entre los actores que apunten al cumplimiento de objetivos conjuntos. Y, por último, el nivel de convergencia es entendido como uno de los niveles más altos de la articulación, donde los beneficiarios de los programas no logran identificar con que actor esta interactuando.

En este sentido, la **comunicación** entre actores representó el nivel más básico de la articulación y uno de los más importantes, su éxito radico en el sentido de pertenencia, que se tenía del programa y de las habilidades sociales y comunicacionales de los actores. Para los socios entrevistados esta actividad garantizaba la posibilidad de iniciar a futuro acciones compartidas. El diálogo abierto y sin prevenciones permitió sentar las bases de los temas que se consideraban comunes a todos, dicho diálogo facilitó la construcción de una primera aproximación de visión territorial, elemento que permitiría focalizar el accionar de cada socio. La comunicación entonces representó un vehículo para el reconocimiento de las habilidades, las capacidades y los intereses de cada uno.

Se identificaron diferentes tipos de acciones, unas relacionadas con la entrega de información a través de bases de datos, transferencias de modelos y metodologías; otras enfocadas a acciones de socialización del proyecto con los socios, pobladores y entidades públicas y privadas, por medio de visitas a campo y reuniones y; por último se desarrollaron ejercicios de sistematización y publicidad de la información como mecanismo para dar a conocer las acciones del programa y/o para anunciar a cerca de elementos que podrían afectar positiva o negativamente la implementación.

Dichas acciones se encuentran de acuerdo con lo planteado por Fernández & Repetto (2012) y Corbett y Noyes (2008) que consideran que el nivel de comunicación, además de generar procedimientos de intercambio de información, permite identificar intereses comunes, comunicar objetivos, ventajas y limitaciones de los actores, pero además garantiza claridad en términos de responsabilidades, recursos a compartir, conocimiento del contexto y necesidades de los actores o del territorio a intervenir.

De ahí que la comunicación haya sido una acción permanente durante todo el proceso del programa, garantizando acciones como: acercamientos a la realidad territorial, cruce efectivo de información, definición de la planeación de las actividades, mayor cobertura de acciones, generación de capacidades y el fortalecimiento de habilidades, y por último transferencia de conocimientos técnicos y experiencias de implementación, por medio de estrategias de comunicación y gestión de conocimiento.

En cuanto al nivel de **cooperación**, este se caracteriza no solo por intercambiar información, sino por generar espacios formales o instrumentos formales de consulta, que permitan construir actividades conjuntas y un seguimiento cooperativo de las acciones a desarrollar, presentándose como un complemento del nivel de comunicación. Siguiendo a Corbett y Noyes (2008) el programa NTP estableció instancias formales de coordinación o articulación para la consulta de asuntos concernientes a la implementación. Espacios estipulados en el convenio de cooperación firmado entre la Unión Europea y Prosperidad Social y ratificado en el CONPES 3731 de 2012, se identificaron: el comité consultivo interinstitucional con operación nacional, el comité territorial y los comités sectoriales territoriales.

Espacios que permitieron generar el seguimiento a la ejecución de las acciones planeadas, a través de rendición de cuentas; analizar las propuestas de intervención de programa; los resultados de la ejecución en el territorio, y la construcción de una planeación conjunta de las acciones entre los actores territoriales. Por lo tanto, no eran espacios donde se tomarán decisiones respecto a la ejecución del programa, pero si garantizaban el trámite de la información de manera directa a los beneficiarios, entre los socios y a nivel nacional, garantizando la mejora de los procedimientos desarrollados y la interacción de recursos entre los participantes. Estos espacios también son denominados por Cunill (2014) como estructuras orgánicas supra sectoriales o intersectoriales, arreglo interinstitucional que potencia la acción intersectorial.

Por otro lado, en el marco del cumplimiento de las funciones de monitoreo, seguimiento y acompañamiento, Prosperidad Social implementó la estrategia MAS, con el fin de recopilar y compartir información, de tal manera que se lograra identificar acciones en común, necesidades, recursos de los actores e intereses de los actores. Este trabajo colaborativo entre los socios y el Prosperidad Social garantizó un flujo de comunicación permanente de tal forma que se lograra tener información actualizada de las acciones y por ende lograr coordinación de acciones de forma más fácil.

En el proceso de concretar los procesos de articulación en actividades específicas entre actores, se encuentran los niveles de coordinación y colaboración, Fernández y Repetto (2012) consideran que estos representan un solo nivel de análisis, por el contrario Corbett y Noyes (2008) plantean la diferenciación de estos, considerando que en la coordinación hay una planificación conjunta de actividades, mientras que en la colaboración uno de los actores articulados renuncia a una parte de su autonomía para ganar resultados mutuos. Para el objeto de este análisis se plantearán los dos niveles de articulación.

De acuerdo con Corbett & Noyes (2008) la **coordinación** de acciones considera la generación de protocolos de actuación, a través de planificaciones conjuntas y, la generación de acuerdos o convenios interinstitucionales con las entidades públicas en el territorio. Acciones que desarrollaron los socios de NTP, permitiéndoles facilitar el cumplimiento de sus actividades, a través de enfoques comunes de actuación y objetivos conjuntos, de tal forma que compatibilizaran metas organizacionales, para obtener resultados positivos de la intervención, elemento igualmente planteado por Fernández y Repetto (2012).

Los protocolos o estándares de coordinación diseñados por Prosperidad Social, como complemento de la estrategia MAS, garantizaba la planificación conjunta de actividades, de todos los socios estratégicos, incluyendo a los socios contratados por la Unión Europea, logando articular marcos lógicos, planes de trabajo y actividades a realizar. De tal manera que se facilitara la concertación de los intereses de los actores, objetivos distintos de intervención y sus recursos. Por medio de dicho protocolo no solo se garantizaba la realización de actividades articuladas, sino que se promovía el cumplimiento de los contratos de cada socio.

Conviene rescatar el caso de coordinación generado por la CDPBM, Red Adelco y CISP. Los cuales a través de la planificación conjunta lograron generar acuerdos intersectoriales, que les permitiera coordinar beneficiarios, actividades y territorios a intervenir, de acuerdo con el ciclo de fortalecimiento productivo de las organizaciones sociales. Ejercicio que garantizó la no repetición de acciones y el acompañamiento permanente a las organizaciones sociales durante el periodo de ejecución del programa.

En este nivel de articulación lo importante radica en la posibilidad de coordinar recursos físicos, de personal y técnicos entre los socios y la institucionalidad local. De tal forma que se promovieran las acciones del marco lógico de cada socio, garantizando la sostenibilidad

de las actividades generadas y la mancomunidad en la ejecución y el financiamiento de las acciones, elemento planteado por Cunill (2014), en el cual los actores se unen para conseguir un bien común a través del compartir de los sectores.

Según Corbett & Noyes (2008) En nivel de **colaboración**, también se presentan acuerdos interinstitucionales, entre actores para movilizar recursos e implementar planes conjuntos de actuación. La gran diferencia radica en que uno de todos los actores articulados implementa los acuerdos celebrados, ya que este, responden a objetivos comunes y a las mismas acciones, por lo tanto, existe un interés en que el acuerdo se genere porque se logran cumplir las mismas metas.

Se reconoce los convenios firmados entre la CDPBM y Human Rights Memory, por medio del cual se desarrolla la estrategia Mil Anhelos de Paz en el Bajo Magdalena. la corporación tenía un interés de desarrollar acciones de memoria y Human Rights Memory- HRM, tenía el interés de aplicar sus metodologías y herramientas en construcción de memoria histórica. Este objetivo común compartido por ambas entidades permitió que HRM asumiera la implementación de la estrategia y la corporación asumiera la coordinación de la misma, garantizando el cumplimiento de convenio y la generación de capacidades en el territorio.

Para finalizar los niveles de articulación, se encuentra la **convergencia**. Este se analiza a la luz del caso de la OIM en el cual a través de este organismo internacional se logró generar el proyecto piloto de tierras, implementado en el marco de NTP, pero diseñado con la participación del Ministerio de Agricultura, la Unidad de Restitución de Tierras, el INCODER y Prosperidad Social. Dicho nivel permite garantiza la acción activa y concertada de varias entidades para realizar una sola acción, a lo que Corbett y Noyes (2008) considera que en este punto la coordinación garantiza la transferencia de recursos, y la generación de acuerdos combinados a través de contribuciones presupuestarias para la generación de la misma acción.

Todas estas entidades tenían como objetivo en común impulsar el tema de tierras y territorio en esta región del país, por lo cual se asume como ruta la implementación de la ley de restitución de tierras. Generar resultados en la implementación de la ley, significaba que el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas entregaran y facilitaran información respecto a la micro focalización del territorio, además de la estrategia nacional de intervención y definiera los tipos de recursos que serían coordinados, por su parte NTP plantearía la importancia de ordenar el territorio de tal forma que se garantizara la ocupación y uso de la tierra, para ello contaría con recursos económicos a ser coordinados, y la OIM a partir de su experiencia y alianza histórica con el Ministerio de agricultura aportaría instrumentos que facilitarían dicha intervención, para ello asumiría la implementación del piloto de tierras y la administración de los recursos aportados por todas las entidades.

Para finalizar este aparte, se considera que el análisis de los arreglos institucionales permite identificar distintos tipos de acuerdos entre actores, en procesos de implementación de políticas públicas complejas, que requieren la intervención de múltiples sectores e

instituciones que garanticen las soluciones a problemas difíciles. Para ello resulta pertinente generar articulaciones entre actores a través de acciones políticas y técnicas que garanticen la integración de recursos físicos, técnicos, de personal entre otros.

Por otro lado, para que los procesos de articulación sean una garantía, vale la pena tener como eje central el análisis de las complejidades territoriales, estas marcaran la ruta del cómo y para que se generan las articulaciones y relaciones en el territorio. Los diseños de estrategias garantizan que los actores implementadores aporten sus conocimientos y recursos a un solo objetivo, por otro lado, entender los niveles de articulación en el cual se desenvuelven los implantadores, permite potenciar los recursos, y los efectos que tendrían las intervenciones en los territorios.

9. CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio, se logró analizar los distintos arreglos institucionales para la articulación de actores regionales y nacionales en la implementación del programa Nuevos Territorios de Paz, para ello se identificaron las estrategias políticas y técnicas desarrolladas por el gobierno de Colombia y por los socios estratégicos con el fin de garantizar el desarrollo del programa. Igualmente se establecieron los distintos niveles de articulación generados al interior del modelo de implementación propuesto por NTP. De esta revisión se lograron identificar desde la experticia de los actores fortalezas y debilidades del proceso desarrollado que afectan dichos acuerdos entre los actores a la hora de articularse.

Se observó en relación con las fortalezas del proceso de articulación, que una de las garantías para que se generen estrategias exitosas de coordinación de acciones tiene que ver con el conocimiento previo del territorio, esto significa entender el contexto y sus dinámicas. Uno de los elementos de ese conocimiento territorial, está relacionado con la generación de confianza, elemento que permitió concretar o no interacciones claves en el territorio. Igualmente se identifica la importancia que tiene los actores con los cuales se desarrolla la estrategia, lo que implica el reconocimiento de su trabajo en el territorio, las capacidades y recursos en términos de personal, metodologías, aspectos financieros, además del posicionamiento nacional y regional garantía de credibilidad en el territorio.

Se identifica que a pesar de presentar este modelo arreglos institucionales formales marcados por contratos y comités como espacios de articulación, los actores generaron mayor interés de construir relaciones entre ellos, a través de una visión conjunta de territorio, que les permitiera definir rutas de actuación, formas de interpretar el territorio, generación de consensos de sus intereses y el reconocimiento de las potencialidades de los actores y de esta zona del país. La visión territorial se convierte en un arreglo institucional que marca la ruta de actuaciones en el Bajo Magdalena.

Es por esto, que una de las grandes fortalezas del programa fue lograr el posicionamiento de la región en la agenda de desarrollo y paz, acercando la oferta institucional de otras políticas públicas en el territorio, como la de restitución de tierras, los programas del Centro Nacional de Memoria o las mesas de participación de víctimas. Por otro lado, se, lograron fortalecer los procesos de participación ciudadana, garantizando que el desarrollo y la paz, este acompañado con procesos de vinculación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Se reconoce, que la estrategia de articulación planteada por el programa, permito la participación de múltiples actores en la ejecución de recursos públicos, aspecto que para el momento de implementación representaba la solución a la complejidad de los problemas públicos y a la carencia del Estado en este territorio. De todas formas, delegar excesiva responsabilidad a la sociedad civil en la ejecución de las acciones pública representa en

muchas ocasiones ciertas dificultades. La primera vinculada con la correcta administración de recursos públicos bajo los parámetros de la contratación estatal, lo que significó en muchas ocasiones dificultad a la hora de utilizar los dineros y legalizarlos, generando que el gobierno nacional diseñara estrategias de acompañamiento, monitoreo y seguimiento a sus socios.

Segundo tiene que ver con el alcance de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, que se limitan al cumplimiento de ciertas actividades sesgadas a los intereses de las organizaciones y no al interés nacional. De ahí que en muchas ocasiones no se buscara vincular las actividades de los socios a políticas locales. Y por último se presenta el tema de la instrumentalización de la sociedad civil, que los convierte en operadores de los servicios del estado, generando relaciones de competencia por los recursos públicos.

Otro aspecto que se determina de esta investigación está enfocado a la poca participación de los gobiernos locales. La estrategia de articulación implicaba que se generaran relaciones más fuertes entre los socios estratégicos y el gobierno nacional, dejando de lado en este proceso la vinculación efectiva de los gobiernos locales, lo que significó para el programa la poca o nula sostenibilidad de los procesos adelantados en las comunidades. Esa falla de articulación vertical se debe a que el gobierno nacional delegó la responsabilidad de dichos relacionamientos a los socios en el territorio. Situación que produjo un desconocimiento y/o poco reconocimiento de las acciones desarrolladas.

Vinculado con este aspecto, se encuentra la dinamización de los espacios de participación diseñados por el programa, a través de los comités territoriales y sectoriales. Este ejercicio de articulación buscaba generar acciones de colaboración en el territorio, por eso la importancia de la dinamización efectiva y la participación de los gobiernos locales, para llevar a cabo acuerdos más concretos de sostenibilidad del programa. Lastimosamente la poca participación de los gobiernos locales hizo que no se dieran los relacionamientos con estos. Pero sí permitió generar procesos de fortalecimiento de la ciudadanía, alrededor de acciones de participación como la rendición de cuentas y la evaluación de las acciones de los socios en sus comunidades. Para los socios este espacio les permitía comunicar efectivamente a otros sus aciertos, dificultades y necesidad de articularse.

En cuanto al modelo de contratación diseñado por el programa, este arreglo institucional a la luz de la articulación permite un marco común de actuación, determinando que tipo de acciones se van a realizar, cuáles son los objetivos misiones de desarrollar y que contribuciones se relacionaran. De todas formas, para modelos tan complejos de articulación, la contratación de múltiples actores para un territorio tan pequeño, con un programa de corta duración, generó inconvenientes al momento de coordinar acciones entre los socios contratados por Prosperidad Social.

En este sentido, el contrato solo logró fortalecer las relaciones de tipo vertical, a través del cumplimiento del contractual, dejando de lado las acciones de cooperación y colaboración entre actores. De ahí que los actores no sintieran en muchas ocasiones la necesidad de

generar relaciones efectivas de articulación de tipo informal, dada la presión del cumplimiento de los marcos lógicos y de las actividades contratadas.

Cabe añadir, que la realización y cumplimiento de los contratos estaban en muchos casos vinculadas con las agendas e intereses de cada socio. Elemento que afecto la articulación de los actores en la medida que se buscaba consolidar procesos e intereses institucionales. Llama la atención de este modelo la necesidad de identificar procesos de responsabilidad de los socios contratado y del gobierno nacional, a la luz de la transferencia de recursos y conocimientos que se generan, que deben servir como complemento para la continuidad de políticas públicas de largo aliento que vinculen los entes territoriales y que garanticen la sostenibilidad en el territorio.

Recomendaciones

Considerando la importancia que tiene esta investigación y en función de los resultados obtenidos se formulan las siguientes recomendaciones con la finalidad de identificar posibles líneas de mejora en procesos de articulación políticas con enfoque territorial.

1. Dada la creación de espacios de articulación formales en programas de cooperación internacional y vinculados a políticas nacionales, es importante vincular los comités territoriales o sectoriales, a los espacios de diálogo y coordinación que se encuentren ya operando en los municipios. Esto evita la dispersión de los espacios participativos y garantiza un reconocimiento municipal de las acciones desarrolladas al interior de programas con estas características, igualmente garantiza la sostenibilidad del espacio de participación y le genera responsabilidades puntuales a los gobiernos locales y a la ciudadanía en términos de seguimiento a los programas de cooperación internacional.
2. Se sugiere analizar con más detalle, el rol que cumplen las organizaciones sociales y las ONG en la implementación de programas públicos en los espacios locales. Se requiere que las acciones realizadas y los resultados obtenidos de sus intervenciones, sean transferidas de manera efectiva a los gobiernos locales, de tal manera que los aprendizajes obtenidos no se pierdan en el cumplimiento de contratos. Para ello el papel de los gobiernos locales es fundamental en todo el ciclo de la política pública, su involucramiento garantiza la articulación de todos los intereses locales y nacionales.
3. Dado que este tipo de programas analizados son de tan poca duración y se desarrollan en territorios pequeños es importante que, en el proceso del diseño del programa, se definan con anterioridad las acciones y actividades a desarrollar por cada socio. De esta manera se negocian previamente los intereses, recursos y conocimientos a articular, garantizando que el proceso de implementación se den ejercicios conjuntos de intervención, así los contratos no se convierten en un obstáculo para la articulación de los actores.
4. Igualmente se sugiere, la vinculación de las entidades de orden nacional en la definición de acciones territoriales. Se recata la acción de articulación implementada por la OIM, el cual su accionar apunta al cumplimiento de políticas públicas puntuales y logra articular la oferta nacional, con la experticia de la organización a la luz de los programas de cooperación internacional.
5. En el marco del postconflicto, las sistematizaciones y conocimientos desarrollados en los territorios deben ser recogidos de manera tal que construyan políticas públicas

locales. En este sentido el gobierno nacional debe jugar un papel más relevante como ente articulador de las dinámicas locales y nacionales. Dada la experiencia del programa analizado la delegación de la articulación territorial a las organizaciones sociales no representa el camino para generar compromisos, se requiere entonces del papel del gobierno nacional y de los gobiernos locales como dinamizadores de las estrategias locales.

6. Para finalizar, de los resultados de esta investigación, quedan varios aspectos que pueden ser resultas en futuras investigaciones, entre ellas se encuentran: a) un análisis de las redes de política o gobernanza en red, desde la perspectiva de las transformaciones administrativas del estado, a un nuevo modelo de gestionar los asuntos públicos y b) las estructuras de tipo no jerárquico para la movilización de recursos y toma de decisiones que apoyan la actividad gubernamental.

GLOSARIO

CDPBM

Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena.

CINEP

Centro de Investigación y Educación Popular.

CISP

Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli.

DANE

Departamento Administrativo Nacional de Planeación.

DNP

Departamento Nacional de Planeación.

DPS

Departamento para la Prosperidad Social.

ECOCACAO

Cooperativa ECOCACAO.

ESAP

Escuela Superior de Administración Pública.

IGAC

Instituto geográfico Agustín Codazzi.

INCODER

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

MAS o SIMAS

Metodología de acompañamiento, monitoreo y seguimiento a socios estratégicos territoriales y nacionales.

NTP

Nuevos Territorios de Paz.

OIM

Organización Internacional para las Migraciones.

Red Adelco

Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia.

Redprodepaz

Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz.

SENA

Servicio Nacional de Aprendizaje.

SET

Socio Estratégico Territorial.

UAEGRTD

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

UMATAS

Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuarias.

URT

Unidad de Restitución de Tierras.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Arango, J., López, A. L., Rodríguez, J. S., & Granados, J. H. (2016). *La política de tierras y desarrollo rural: desafíos y oportunidades para el postconflicto. La Experiencia del proyecto piloto de tierras en el marco de los Nuevos Territorios de Paz*. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Arenilla Sáez, M. (2011). Redes de Políticas: el caso de la ciudad de Madrid. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 25, 31-56.
- Arias, M. A. (2012). Conflicto armado en Colombia y producción agrícola: ¿aprenden los pequeños productores a vivir en medio del conflicto? *Serie Documentos CEDE*, 76.
- Atlas cuenca del río magdalena*. (16 de Octubre de 2017). Obtenido de https://wiki.ead.pucv.cl/images/1/1b/Atlas_cuenca_del_rio_magdalena_version_final.pdf
- Barreto Henriques, M. (2014). Preparar el Post- conflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. *Revista de Relaciones Internacionales estrategia y seguridad vol. 9, núm. 1, Universidad Nueva Granada*, 179-197.
- Barreto, M. (2009). El laboratorio de paz del Magdalena Medio: ¿un verdadero "laboratorio de paz"? En J. Restrepo, & D. Aponte, *Guerra y violencias en Colombia, Herramientas e interpretaciones* (págs. 501-544). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Briceño, L. H., Torres, M. C., Córdoba, Á., Le Blanc, J., & Maldonado, D. F. (2016). *Construcción de desarrollo y paz: aprendizajes y recomendaciones desde los territorios*. Bogotá: La imprenta.
- Cámara de Comercio de Magangué. (2010). *Situación laboral de Magangué*. Magangué: CCM.
- Carvajal, C., Arias, M. A., Auneta, A., & Merchán, J. C. (2016). *Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz*. Bogotá: La imprenta.
- CDPBM. (2015). Sistematización de los procesos generados por la implementación del programa Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena. Magangué: Corporación Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena .
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una Nación desplazada: informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH - UARIV.
- CINEP/ Programa por la Paz. (28 de Marzo de 2017). *CINEP/ Programa por la Paz*. Obtenido de <http://www.cinep.org.co/Home2/institucion/nosotros.html>
- CISP. (26 de octubre de 2017). *Comitato internazionale per lo sviluppo dei populi- CISP*. Obtenido de <http://cispcolombia.org/index.php/es/nosotros>
- CODHES. (2003). Un país que huye "Volumen 2". En *Población civil respuestas sociales al desplazamiento forzado: Cuarto informe de alerta temprana* (págs. 95-104). Bogotá: Fondo de las Naciones Unidas / UNICEF y la Unión Europea (ECHO).

- CODHES. (12 de Mayo de 2015). *La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*. Obtenido de http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1
- CONPES 3278. (15 de Marzo de 2004). Autorización a la nación para contratar una operación de crédito externo hasta por un monto de US\$30 millones, o su equivalente en otras monedas, con destino a la financiación del programa "Paz y Desarrollo". Bogotá: Departamento Nacional de Planeación .
- CONPES 3395. (17 de Noviembre de 2005). Importancia estratégica de los laboratorios de paz en Colombia desarrollados con la cooperación financiera no reembolsable de la comunidad europea. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- CONPES 3731. (Mayo de 10 de 2012). Importancia estratégica del programa nuevos territorios de paz en Colombia. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- Constitución Política de Colombia. (2015). Imprenta nacional.
- Corberdt, T., & Noyes, J. (2008). Human services systems integration: a conceptual framework. *Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management*, (pág. 18). Washington, DC: IRP Publications.
- Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena. (2015). MARCO LÓGICO DE LA SUBVENCIÓN DIRECTA 189 de 2013.
- CPDPBM. (12 de Mayo de 2017). *Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena*. Obtenido de <http://pdpbajomagdalena.weebly.com/nuestra-historia.html>
- CPDPBM. (11 de Mayo de 2017). *Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena*. Obtenido de <http://pdpbajomagdalena.weebly.com/aacuterea-de-influencia.html>
- Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública* (pág. 52). Santiago: CLAD.
- Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales, un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 5-46.
- DANE. (2016). *Boletín técnico. Pobreza monetaria 2016: Bolívar*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DANE. (2016). *Boletín Técnico. Pobreza Monetaria 2016: Magdalena*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Decreto 777. (1992). Por el cuál se reglamentan la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. Imprenta Nacional.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- DPS. (10 de Marzo de 2014). Guía Metodológica de Acompañamiento, Monitoreo y Seguimiento a Socios Estratégicos Territoriales y Nacionales (documento de trabajo). Bogotá: DPS.
- Departamento administrativo para la prosperidad social. (2013). Contrato 191 de 2013- OIM. Bogotá.

Departamento administrativo para la prosperidad social. (2013). Contrato de servicios 118 de 2013- RED ADELCO. Bogotá.

Departamento adminisitrativo para la prosperidad Social. (2013). Contrato 192 de 2013- IGAC. Bogotá.

Departamento para la Prosperidad Social. (2012). Subvención 189 de 2012. Bogotá.

Departamento para la Prosperidad social. (2013). Convenio de asociacion 122 de 2013. Bogotá.

Departamento para la Prosperidad Social, D. (Dirección). (2014). *La Paz en Colombia: 50 años de busqueda* [Película].

Diaz, A. M. (2004). Geografía De Los Cultivos Ilícitos Y Conflicto Armado En Colombia. *Documento CEDE*, 78.

DNP. (2011). Plan nacional de desarrollo 2010-2014. *Prosperdad para todos*. Bogotá: Imprenta nacional.

DNP. (2015). Plan Nacional de Desarrollo. *Todos por un nuevo país*. Bogotá: Imprenta Nacional.

DNP. (10 de Noviembre de 2017). *Departamento Nacional de Planeación* . Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Metodologias.aspx>

Ecocacao. (26 de octubre de 2017). *Cooperativa Ecocacao*. Obtenido de <http://www.ecocacao.com/ecocacao/index.php/nosotros/>

ECOPETROL. (25 de Agosto de 2017). *ECOPETROL*. Obtenido de <http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/acerca-de-ecopetrol/marco-legal>

Entrevista No. 1. (10 de Julio de 2017). comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

Entrevista No. 10. (14 de julio de 2017). comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

Entrevista No. 11. (17 de Julio de 2017). Comunicación personal. (R. M, Entrevistador)

Entrevista No. 12. (18 de Julio de 2017). comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

Entrevista No. 13. (19 de julio de 2017). Comunicación personal. (Rugel, & M. Elisa, Entrevistadores)

Entrevista No. 14. (19 de julio de 2017). Comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

Entrevista No. 2. (10 de Julio de 2017). Comunicación personal. (R. María Elisa, Entrevistador)

Entrevista No. 3. (11 de julio de 2017). comunicación personal. (Rugel, & M. Elisa, Entrevistadores)

Entrevista No. 4. (11 de julio de 2017). Comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

Entrevista No. 5. (11 de Julio de 2017). comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

Entrevista No. 6. (12 de Julio de 2017). Comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

Entrevista No. 7. (13 de Julio de 2017). Comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

Entrevista No. 8. (13 de Julio de 2017). Comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

Entrevista No. 9. (13 de Julio de 2017). comunicación personal. (M. E. Rugel, Entrevistador)

- ESAP. (11 de Noviembre de 2017). *Escuela Superior de Administración Pública*. Obtenido de <http://www.esap.edu.co/portal/index.php/que-es-la-esap/#1502814853115-86442e73-062c>
- Fernández, F., & Repetto, J. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Friedrich Ebert Stiftung*. (5 de Junio de 2017). Obtenido de Fes- Colombia: <http://www.fes-colombia.org/premio-nacional-de-paz/>
- Fundación paz y reconciliación. (17 de Octubre de 2017). Obtenido de <http://www.pares.com.co/mafias-y-conflicto/candidatos-a-alcaldias-vinculados-a-mafias-de-corrupcion/>
- Gutiérrez, P. M. (2001). Mapas sociales: método y ejemplos prácticos. En T. R. Villasante, M. Montañes, & P. Martín, *Prácticas locales de creatividad social construyendo ciudadanía* (pág. 214). España: El viejo Topo.
- Guy Peters, B. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33-50.
- Guy Peters, B. P. (2002). Gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto faustico? *Foro internacional Vol. 42 No. 3*, 429-453.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baprista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. Mexico: Mc Graw Hill.
- Hill, P., & Hupe, A. (2002). *Implementation Public Policy*. SAGE Publications.
- IGAC. (25 de julio de 2017). *Intituto geográfico Agustín Codazzi*. Obtenido de http://www.igac.gov.co/wps/portal/igac/raiz/iniciohome/nuestraentidad/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hHT3d_JydDRwN3t0BXAO_vUKMwF28PIwNHI30v_ajOnPwkoMpwkF7caj1NIfI GOICjgb6fR35uqn5BdnCQhaOilgDx-NPO/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9BSUdPQklx
- Klijn, E. H. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. Kickert, *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Kooiman, J. (2003). Gobernar en gobernanza. *Conferencia internacional gobernanza, democracia y bienestar social*, (págs. 57-81). Barcelona.
- Ley 1448. (2011). *Ley de víctimas y restitución de tierras*. Bogotá: Acción Social.
- Ley 850. (19 de Noviembre de 2003). Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Bogotá: Publicado Diario Oficial 45376.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En J. d. Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina* (pág. 87). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Cortazar, *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales* (pág. 338). New York : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, C. (12 de Julio de 2017). (M. E. Rugel, Entrevistador)

- Meisel Roca, A., & Aguilera Díaz, M. (2015). *Magangué: capital humano, pobreza y finanzas públicas*. Cartagena de Indias: Banco de la República, centro de estudios económicos regionales (CEER).
- OCDE. (2017). *Trust and public policy, how better governance can help rebuild public trust*. Paris: OCDE.
- Parada, G. D., & Moreno, A. (1999). *Serie aprender a investigar. Módulo 3 recolección de la información*. Bogotá: Arfo editores LTDA.
- Periodico El país. (25 de octubre de 2017). *Periódico el País de Cali*. Obtenido de <http://www.elpais.com.co/colombia/gobierno-liquida-el-incoder-y-crea-seis-entidades-para-el-sector-rural.html>
- Periódico el Tiempo. (05 de Diciembre de 2010). Firman acuerdo de paz con los paramilitares entre 2002 y 2008. *El Tiempo*, págs. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8601880>. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8601880>
- Pool, J. P. (s.f.). Los desafíos de la democracia directa y el protagonismo ciudadano: breve análisis y crítica. En D. s. 139.
- Porras, E. (2014). *Conflictos e iniciativas de desarrollo y paz en el Bajo Magdalena: contexto y dinámicas territoriales 1982- 2014*. Bogotá: Kimpres Ltda.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de cultura económica.
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2015). *Atlas del Impacto regional del conflicto armado en Colombia Volumen 1: Dinámicas locales y regionales en el periodo 1990-2003*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Prosperidad Social . (2015). Modelo Metodológico de Monitoreo, Acompañamiento y Seguimiento. Prosperidad Social (no publicado).
- Prosperidad Social & Universidad Externado. (2017). *Comunidades constructoras de paz. Bajo Magdalena: Campesinos a sus tierras*. Bogotá.
- Prosperidad Social a. (28 de Agosto de 2017). *Prosperidad Social*. Obtenido de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/pro/gd2/Paginas/Programa-Paz-y-Desarrollo---Financiacion-Adicional.aspx>
- Prosperidad Social b. (25 de Agosto de 2017). *Prosperidad Social*. Obtenido de <http://www.dps.gov.co/pro/gd2/Paginas/Laboratorio-de-Paz-III.aspx>
- Prosperidad Social c. (28 de Agosto de 2017). *Prosperidad Social*. Obtenido de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/pro/gd2/Paginas/Desarrollo-Regional,-Paz-y-Estabilidad-I.aspx>
- Ramirez de la Cruz, E. (2016). El estudio de redes en administración y gestión pública, una revisión del progreso de la literatura en la última década. En E. R. Cruz, *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos* (págs. 25-60). México D.F: Centro de Investigación y Docencia Económica 2016.
- Red Adelco. (2016). *Construcción de capital social con enfoque territorial*. Bogotá.

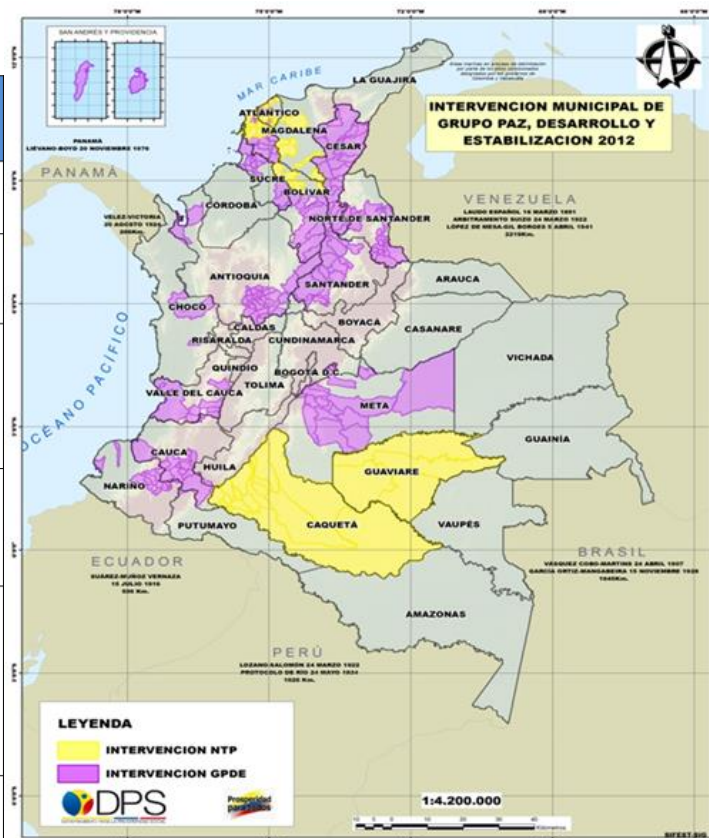
- Red Adelco. (25 de octubre de 2017). *Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia*. Obtenido de <http://www.redadelco.org/quienes-somos>
- REDPRODEPAZ. (11 de Noviembre de 2016). *Red nacional de programas regionales de desarrollo y paz*. Obtenido de <http://redprodepaz.org.co/corporativo/>
- Repetto & Nejamkis. (2005). Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina. *Fundación PENT*, 49.
- Resolución 01600. (01 de Julio de 2014). Por el cual se establecen los grupos internos de trabajo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, su denominación y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- Restrepo, J., & Aponte, D. (2009). *Guerra y violencias en Colombia, Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Revista Semana. (7 de Marzo de 2009). 'La Gata' golosa de la Alcaldía de Magangué. *Revista Semana*.
- Rincón Vanegas, O. (8 de Abril de 2016). Lecciones aprendidas y aportes del Laboratorio de paz del Magdalena Medio desde la perspectiva de los actores, territorio y sus imaginarios colectivos que contribuyen a la construcción de una cultura de paz para Colombia (Tesis postgrado). Bogotá: Universidad Santo Tomás, Colombia.
- Rodriguez, J. (2016). El impacto de la violencia en la opinión pública sobre la resolución del conflicto armado en Colombia. *Tesis de maestría*. Universidad de Chile.
- Roth, A. N. (2015). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salas, L. (2015). Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012. *Revista Colombiana de geografía*, 157-172.
- Santacruz, C. E., & Salcedo, S. (2013). Propuesta de articulación de procesos territoriales de la region del Macizo Colombiano Alto Patía en el Marco de una construcción de región sostenible (Tesis postgrado). San Juan de Pasto, Nariño, Colombia: Universidad de Nariño.
- SENA. (11 de Noviembre de 2017). *Servicio Nacional de Aprendizaje*. Obtenido de <http://www.sena.edu.co/es-co/sena/Paginas/quienesSomos.aspx>
- Strauss, A. y. (1998). *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. Estados Unidos: Sage.
- Torres Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. Bogotá: IEMP.
- UNHCR ACNUR Agencia de la ONU para los refugiados. (4 de Abril de 2017). *Hoja Informativa*. Obtenido de http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2016/Factsheet_Colombia_Diciembre__2016
- Unidad de Restitución de Tierras. (11 de Septiembre de 2013). Manual específico de funciones y de competencias laborales. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras .
- Unidad de Restitución de Tierras. (6 de diciembre de 2017). *Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas*. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/glosario2>

- Unidad de Víctimas. (10 de Mayo de 2017). *Unidad de Víctimas, República de Colombia*. Obtenido de <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento>
- Unión Europea. (10 de Octubre de 2010). Convenio de Financiación No. DCI- ALA 2010/022-248 entre la Unión Europea y la República de Colombia. *Anexo II Disposiciones técnicas y administrativas*. Bogotá.
- Unión Europea. (2014). Anexo III Organización y metodología, contrato No. DCI-ALA/2014/349-966. Bogotá.
- Unión Europea. (2015). Documento de trabajo, socios descentralizados. Bogotá.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación*. Madrid: Síntesis.
- Velásquez, F. y. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: LitoCamargo Ltda.
- Zurbriggen, C. (2011a). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos No. 38*, 39- 64.
- Zurbriggen, C. (2011b). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Nueva época. Núm. 66*, 181-208.

ANEXOS

Anexo no.1: Zonas de intervención del programa Nuevos Territorios de Paz

REGIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
Bajo Magdalena (11)	Bolívar (4)	El Peñón, Magangué, Mompo y Pinillos.
	Magdalena (7)	El Banco, Pijiño del Carmen, Pivijay, Plato, Sabanas de San Ángel, Salamina y Tenerife
Canal del Dique (25)	Atlántico (14)	B/quilla, Campo de la Cruz, Candelaria, Juan de Acosta, Manatí, Piojó, Repelón, Sabanalarga, Santa Lucía, Suan, Tubará, Usiacurí, Luruaco
	Bolívar (11)	Arjona, Calamar, Cartagena, Mahates, San Estanislao, Santa Calina, Santa Rosa, Soplaviento, Turbaco, Turbana, San Cristóbal
Caquetá (16)	Caquetá (16)	Albania, Belén de los Andaquies, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, La Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso.
Guaviare (4)	Guaviare (4)	Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare.



Anexo 2: Ubicación geográfica de la Región del Bajo Magdalena.

Ilustración 13 Ubicación geográfica de la Región del Bajo Magdalena

Fuente: (CPDPBM, 2017)

