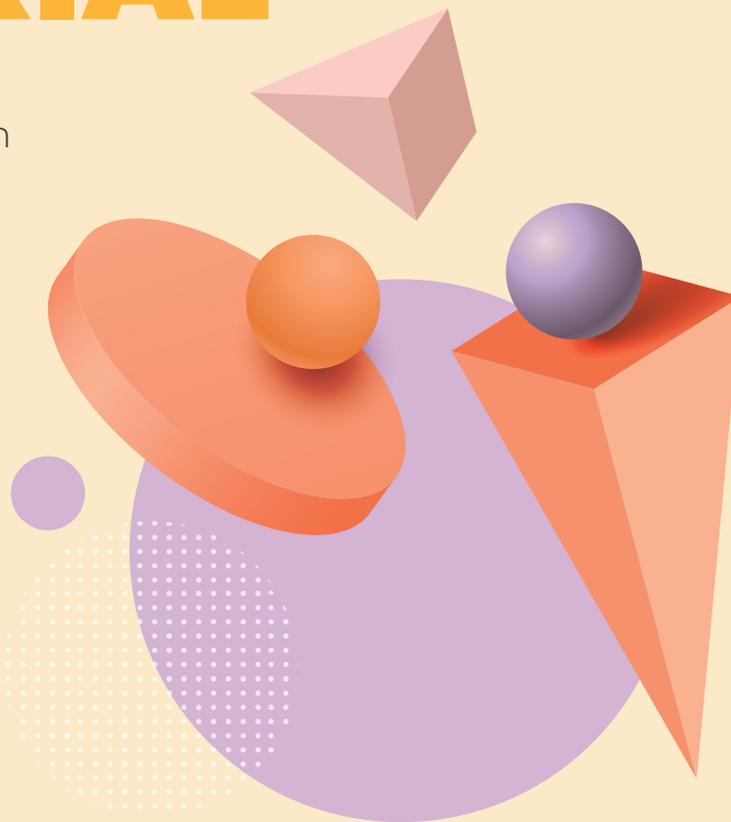


# DESIDIA EN LA PAZ TERRITORIAL

Ejercicio de control ciudadano  
anticorrupción en la implementación  
del PMTR de Ciénaga Magdalena  
(2019-2021)

**Elaborado por:**

Cristian David De la Rosa Russo  
Dacia Marcela Paz  
Brayan Damián García Carbono





# CONTENIDO

SIGLAS Y ABREVIACIONES	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. METODOLOGÍA	6
3. <b>CAPÍTULO 01</b> ENFOQUE DE GÉNERO EN EL PDET	13
4. <b>CAPÍTULO 02</b> RESULTADOS EN LA INICIATIVA OBJETO DE CONTROL SOCIAL	22
5. <b>CAPÍTULO 03</b> PERSPECTIVA CIUDADANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PMTR	38
6. RECOMENDACIONES	47
7. REFERENCIAS	50
8. ANEXOS	52





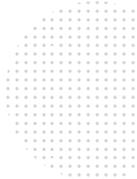
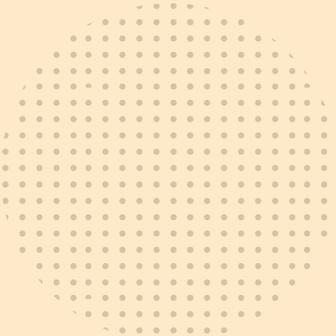
# SIGLAS Y ABREVIACIONES



<b>Acuerdo de Paz</b>	Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	<b>PDT</b>	Plan de Desarrollo Territorial
<b>RRI</b>	Reforma Rural Integral	<b>PMTR</b>	Pacto Municipal de Transformación Regional
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras	<b>PCTR</b>	Pacto Comunitario de Transformación Regional
<b>ART</b>	Agencia de Renovación del Territorio	<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación	<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo	<b>PNIS</b>	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
<b>FCP</b>	Fondo Colombia en Paz	<b>PMI</b>	Plan Marco de Implementación
<b>FONDO PAZ</b>	Fondo de Programa Especiales para la Paz	<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>OCAD</b>	Órganos Colegiados de Administración y Decisión	<b>SGP</b>	Sistema General de Participación
<b>PATR</b>	Plan de Acción para la Transformación Regional	<b>OSIGEG</b>	Orientaciones sexuales, Identidades y Expresiones de género
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	<b>LGBTI</b>	Lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales



1



# INTRODUCCIÓN

>>>>>



En el marco del proceso de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial<sup>1</sup>, Caribe Afirmativo y Transparencia por Colombia aúnan esfuerzos con el apoyo de la Inter-American Foundation<sup>2</sup> con el propósito de formular una estrategia para la promoción del control social con un enfoque de género y de víctimas con la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración, implementación, y seguimiento del PDET Sierra Nevada-Serranía del Perijá-Zona Bananera<sup>3</sup> con un énfasis en el Pacto Municipal de Transformación Regional<sup>4</sup> de Ciénaga (Magdalena). Parte de esta estrategia consistió en la realización de un informe de seguimiento a través de matrices construidas por la ciudadanía. En este documento, se evidencian los mecanismos de participación con los que cuenta la sociedad civil para seguimiento de dicho PMTR. Los grupos poblacionales que fueron foco de este elaborado son las mujeres, las personas LGBTI y víctimas del conflicto armado.

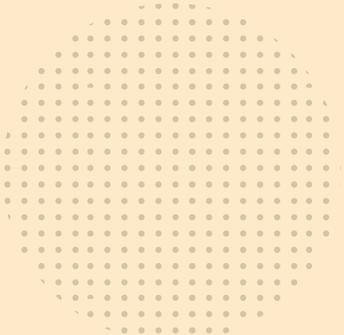
En el primer capítulo se darán algunas nociones del proceso de construcción de los PDET y la importancia de la inclusión de las personas LGBTI y las mujeres en esta herramienta de planeación a través de la aplicación del enfoque de género. Posteriormente, se presenta un balance sobre las propuestas de cada PDET subregional donde se incluye enfoque de género, seguido de la identificación de las iniciativas con un enfoque de género en el PMTR.

En el siguiente capítulo, se identifican tres dimensiones en el que se identifican y clasifican los posibles de riesgos de corrupción, por ello, se efectúa una evaluación de una iniciativa elegida para la realización del objeto de control social, para enunciar aquellos que pueden afectar los mecanismos de participación con los que cuenta la sociedad civil. La primera dimensión se centra en los obstáculos que limitan la garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, seguido por la dimensión de la institucionalidad centradas las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos institucionales y por la excesiva discrecionalidad en la toma de decisiones, y por último, la dimensión de pesos y contrapesos hace referencia a los riesgos de corrupción generados por una baja cultura de autorregulación y por la falta de garantías para que la ciudadanía participe y ejerza control ciudadano.

El tercer capítulo se centra en realizar una sistematización de las percepciones ciudadanas frente a la implementación del PMTR de Ciénaga, con el objetivo de lograr identificar el grado de acceso la información y el conocimiento frente al proceso que se va desarrollado en la entidad territorial. Finalmente, el último apartado, se realizan una serie de recomendaciones, reflexiones y conclusiones desarrolladas en conjuntos por las participantes en esta investigación.

1 A partir de ahora PDET  
2 A partir de ahora IAF  
3 A partir de ahora SN-SP-ZB  
4 A partir de ahora PMTR





2

---

# METODOLOGÍA

>>>>>



Caribe Afirmativo, como organización de la sociedad civil que trabaja por la promoción y defensa de derechos de personas LGBT en y desde el caribe colombiano, desarrolla iniciativas de asesoría y acompañamiento socio-jurídico, investigación y consultoría. Como una organización en búsqueda de la consolidación la paz, tiene una apuesta relacionada con la estabilización a nivel territorial, entendiendo que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- son instrumentos para la transformación de los imaginarios y realidades de las personas de la ruralidad, una apuesta innovadora para mujeres y personas LGBT.

En el año 2019 se formalizó una alianza estratégica con Transparencia por Colombia<sup>5</sup>, el capítulo nacional de Transparency International que nace en 1998 como respuesta de la sociedad civil colombiana a un escenario político complejo, por la incidencia de la corrupción en la institucionalidad pública y en el debilitamiento de la democracia. Desde entonces, TPC ha liderado desde la sociedad civil la lucha contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar nuestra democracia.

Bajo ese arco argumental estas dos organizaciones se asociaron para iniciar un proceso pedagógico sobre el control social, cimentado en la concepción de “Personas

LGBT constructoras de paz”, lo cual conllevó a la realización a una agenda conjunta de formación, incidencia e investigación sobre la transparencia, el fenómeno de la corrupción y formas para combatirlas. Para estas dos organizaciones es fundamental discutir sobre diversas aristas, las cuales son necesarias para la consolidación de la paz territorial.

Este 2019 se demarcaría como el inicio de una era centrada en la transformación desde un enfoque territorial con instrumentos de planeación y gestión Presupuestal como son los PDETS, en consecuencia, los demás pactos. Para ello, un grupo formado: grupo de participante formado por jóvenes, mujeres y personas LGBT nació la una necesidad de abordar el PART subregional Y el PMTR de Ciénaga desde un enfoque de género, de víctimas y anticorrupción, en tal sentido, se iniciaron los recorridos mediante capacitaciones para la consolidación de un grupo que armaría un piloto de control mediante una veeduría ciudadana.

El 22 de agosto de 2019, tras un proceso formativo y organizativo se constituye la veeduría “Acciones de paz” mediante el reconocimiento de la Personería municipal de Ciénaga, cuyo objetivo es realizar control social al PDET SN-SP-ZN desde un enfoque de género y de víctimas, tomando como primer ejercicio de control social el PMTR de Ciénaga.





Esta se constituiría como la primera en estar conformada principalmente por personas LGBT, quienes se asociaron con ciudadanía pertenecientes a otros grupos poblacionales históricamente vulnerados, tales como afros, mujeres, juventud.

Es así como este informe hace parte de un proceso de sistematización de experiencias, una interpretación crítica que ordena, reconstruye y hace explícito el proceso vivido, relacionando los diversos factores que, de alguna u otra forma, han intervenido la experiencia (Jara, 2018), en este caso del seguimiento desde la perspectiva de la sociedad civil sobre la implementación del PDET a nivel local, o el Pacto Municipal de Transformación -PMTR -del municipio de Ciénaga.

En ese sentido, la línea de juicio apunta a narrar las acciones realizadas desde la veeduría “Acciones de paz”, cómo ha aportado este proceso al fortalecimiento de espacios de ciudadanía en los territorios y el control social, al menester de tres cuestiones, la primera, orientada a la comprensión desde el reconocimiento de la diversidad; la segunda, al posicionamiento de participación ciudadana en la planificación y la implementación; y, por último, un la consolidación de redes de apoyo y acciones colectivas para la incidencia efectiva en la paz. Bajo ese entendido se han desarrollado tres preguntas claves que serán resuelta en el recorrido de este documento:

- ¿Cómo se ha avanzado la implementación del PDET/ PMTR en el municipio de Ciénaga, en consonancia a la perspectiva y/o enfoque de género?
- ¿Cómo se ha logrado posicionar la participación como garantía para la transparencia en los procesos de implementación?
- ¿Cuál es la percepción que tiene la ciudadanía en lo va en la implementación del PMTR?

La estrategia de recolección de información se compuso de la confluencia de técnicas que respondieron a la realización de estados de artes y análisis de información, así como acciones de diálogos donde las voces y vivencias de las personas participantes dotaron de sentido crítico la experiencia vivida y sentida. La revisión de los instrumentos de planeación, informes de implementación a nivel institucional se fueron insumos vitales y una estrategia fundamental para la sistematización. En segundo lugar, se realizaron entrevistas a actores claves del proceso tales líderes, lideresas y activista y personas del grupo motor, con el fin de conocer sus apreciaciones y percepciones en el proceso de la estabilización de la paz en la ruralidad.

**FASES DEL PROCESO**



Gráfico 1. Fases del proceso investigativo



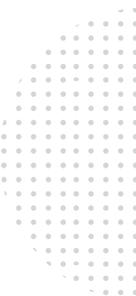


- **Exploratoria.** Se realizó una revisión documental: informes, diagnósticos y prensa. Se identificaron actores claves, escenarios de trabajo, aliados del proceso.
- **Diseño de Técnicas y estrategias.** Con base a los hallazgos de la fase exploratoria se construyen categorías claves, se definen las estrategias y técnicas a aplicar en el trabajo de campo, la creación del cronograma de actividades.
- **Trabajo de Campo.** Se aplicaron entrevistas y realizaron grupos de discusión con personas LGBT, colectivos de mujeres en las zonas rurales y urbanas, y miembros del grupo motor.
- **Análisis e interpretación de la información.** Elaboración del informe sobre el seguimiento a la implementación del PMTR de Ciénaga, de acuerdo, a los ejes establecidos; validación y retroalimentación del informe con la valoración de terceros.

**TABLA 1. ACTORES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN EMPLEADA**

ACTOR PARTICIPANTE	TÉCNICA EMPLEADA
Personas que se autorreconocen como LGBT y mujeres	Entrevistas a profundidad y encuestas.
Grupo motor	Entrevistas semiestructuradas

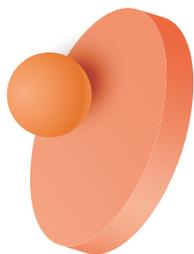
Fuente. Elaboración propia de Veeduría Acciones de Paz



**TABLA 2. ACTORES PARTICIPANTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN EMPLEADA**

TÉCNICA IMPLEMENTADA	TIPO DE POBLACIÓN	NÚMERO
ENCUESTAS	Mujeres Lesbianas	11
	Mujeres heterosexuales	46
	Hombres heterosexuales	42
	Hombres gais	12
	Personas bisexuales	10
	Personas trans	2
	Sub total	123
ENTREVISTAS	Mujeres Lesbianas	2
	Mujeres heterosexuales	3
	Hombres heterosexuales	5
	Hombres gais	2
	Personas bisexuales	2
	Personas trans	1
	Subtotal	15
ENTREVISTAS A ACTIVISTAS SOCIALES	Organizaciones de mujeres	2
	Organizaciones de base	4
ENTREVISTAS A MIEMBROS DEL GRUPO MOTOR	Grupo motor	4
<b>TOTAL</b>		<b>148</b>

Fuente. Elaboración propia de Veeduría Acciones de Paz

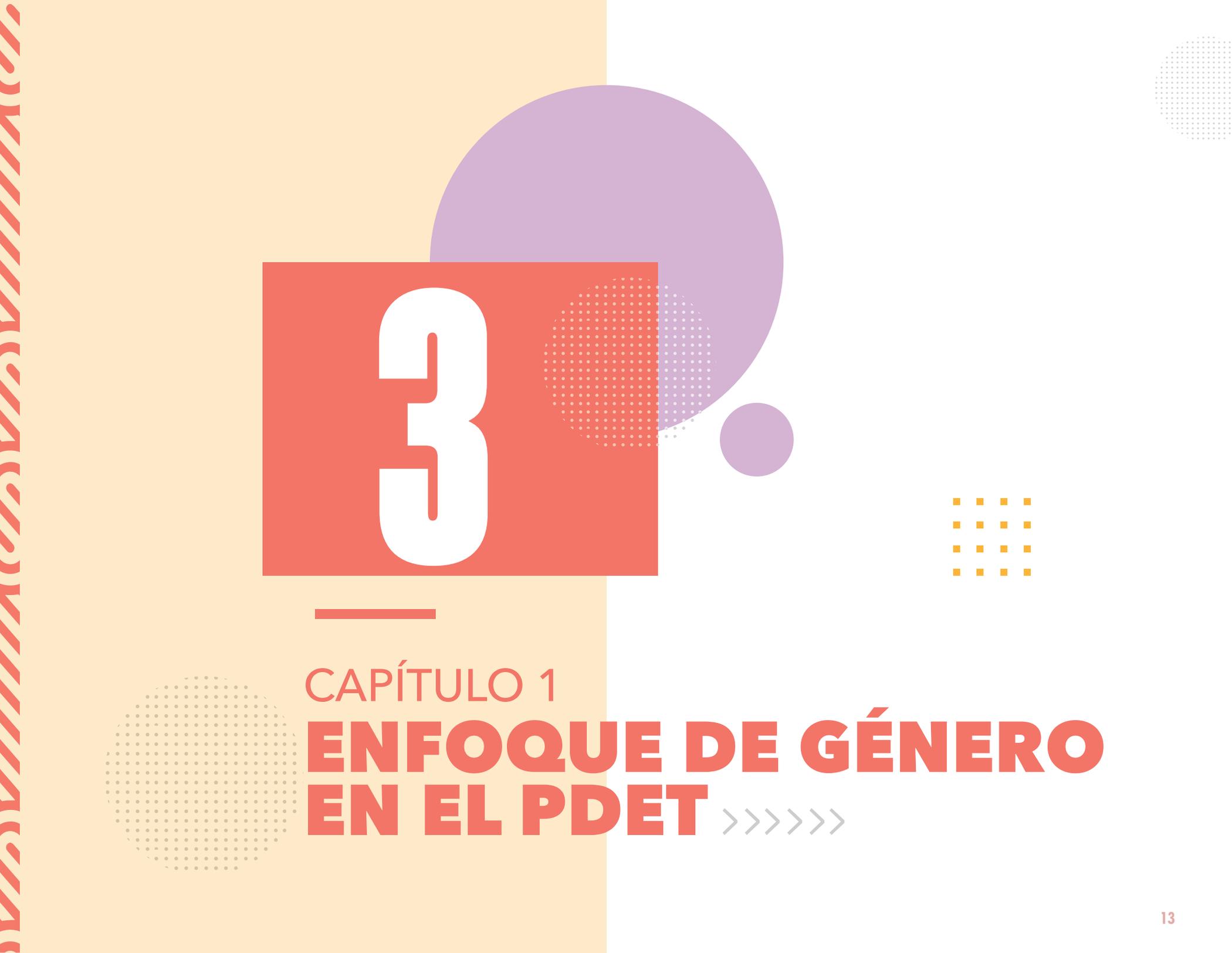


Para el desarrollo del Mapa de Riesgos se realizó un proceso de identificación y valoración de los factores de riesgo con base en las fuentes de información consultada, para ello se usó como guía la Matriz de Operacionalización empleada en la Gestión de Recursos del Posconflicto elaborado por Transparencia por Colombia en el 2018<sup>6</sup> para sistematizar toda la información recopilada diseñada la cual recoge la identificación y valoración de los riesgos de corrupción.

La información sistematizada en las iniciativas permitió la identificación de riesgos de corrupción en la implementación de la PMTR de Ciénaga, Magdalena, eligiendo una iniciativa establecida dentro de este documento de planeación, en paralelo, se realizó un análisis de la categoría enfoque de género, como una perspectiva para la garantía de los derechos de las personas LGBT y mujeres de la zona rural del municipio.

<sup>6</sup> Anexo 1. Matriz de Operacionalización de Riesgos de Corrupción de la implementación del Acuerdo de Paz 2018-2020





# 3

CAPÍTULO 1

# ENFOQUE DE GÉNERO EN EL PDET >>>>>>



En este apartado se intentará explicar por qué es necesaria la inclusión de la mujer y de la población LGBTI en el programa de desarrollo rural nacional a través de una breve descripción de lo que significó pertenecer a estos grupos poblacionales durante los años del conflicto. Teniendo en cuenta esto, se realizará, posteriormente, una revisión de todas las iniciativas de los PATR subregional y del PMTR de Ciénaga en paralelo a la evaluación del proceso de priorización el cual resulta indispensable para la construcción de una paz dentro de una perspectiva de reconciliación e inclusión.

## Las fases de construcción del PDET

Con la firma del Acuerdo Final de Paz, se puso en partida la Reforma Rural Integral -RRI- cuya finalidad es reducir la brecha de desigualdad entre el campo y la ciudad, llevando mayores garantías a las zonas rurales más afectadas por la violencia en el marco del conflicto armado. Para llevar a cabo esa finalidad, el gobierno de Juan Manuel Santos sancionó el Decreto 893 de 2017, mediante el cual se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, los cuales se ejecutaron en dos grandes fases: construcción y otra de implementación.

La construcción la sanción del decreto y concluyó a finales del año 2018. Para la construcción de los PATR, bajo la dirección de la Agencia de Renovación de Territorio (ART), se llevaron a cabo tres fases: (1) un veredal o submunicipal, (2) una municipal y (3) una subregional. Esta última, se llevaría a cabo en dieciséis subregiones del Estado Colombiano, entre las que se encuentra Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera. Así las cosas, los criterios que se tuvieron en cuenta para escoger estos territorios están definidos en el Acuerdo de La Habana<sup>7</sup> (2016) y son cuatro: mayores índices de pobreza multidimensional, mayor afectación por economías ilícitas (cultivos de uso ilícito y minería ilegal), alta incidencia del conflicto armado y baja presencia institucional (ART, 2018a).

La segunda fase inició de manera formal con la firma de los 16 PDET subregionales en el segundo semestre del mismo año, lo cual quiere decir que la fase de implementación propiamente dicha comenzó bajo el mandato del presidente Iván Duque Márquez en el 2019 y el último año de los mandatarios elegidos por voto popular de las entidades territoriales 2016-2019. Con ello, se dedujo que la implementación de los PDET se realiza a través de su armonización con las herramientas de planeación política del país, entre las cuales se encuentran los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes Integrales comunitarios y municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), políticas públicas orientadas por el Plan Marco de la Implementación del Acuerdo (PMI), entre otras.

7 *Consúltese el Acuerdo Final*  
<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AFweb.pdf>



No obstante, la ejecución de los PDET está íntimamente ligada a la voluntad política de los y las gobernantes, y la articulación de las diferentes entidades involucradas en el proceso de ejecución de los PDET. En ese sentido, los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET- son instrumentos de planificación y gestión subregional de transformación integral del ámbito rural a 10 años, es decir, que los gobiernos tendrán este periodo de tiempo para implementar las iniciativas consignadas en los PATR. Con esto se busca dar mayor celeridad a la Reforma Rural Integral en los territorios<sup>8</sup> más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional (ART, 2017).

Todas las propuestas, iniciativas, proyectos y/o actividades resultado de dicho proceso debían garantizar la participación activa de todas las víctimas del conflicto, además de incentivar el desarrollo integral de las zonas rurales del país a través de la implementación de los ocho pilares PDET.

## GRÁFICO 2. CUADRO DE DEFINICIONES SOBRE INSTRUMENTOS RELACIONADOS CON LOS PDETS (2020)

### PDET

Son instrumentos de planificación y gestión subregional de transformación integral del ámbito rural a 10 años, es decir que los gobiernos tendrán este periodo de tiempo para implementar las iniciativas consignadas en los PATR. Con esto se busca dar mayor celeridad a la Reforma Rural Integral en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

### PART

Son instrumentos estructurados de las discusiones participativas alrededor de los ocho pilares temáticos, nacidos a partir de la RRI, como resultado de la consolidación de los pactos municipales que son representados en la 16 subregiones del PDET. Este documento ha armonizado con el Plan Nacional de Desarrollo y los de las entidades territoriales.

### PMTR

Son instrumentos que resultaron de la consolidación de los pactos comunitarios, por la concertación en espacios de diálogos en donde participó el sector privado, la institucionalidad pública local, organizaciones sociales, entre otros actores.

### PCTR

Son instrumentos y documentos resultados de los Núcleos Veredales, que en una preasamblea comunitaria designaron delegados/as para conformar grupos motores, quienes fueron los encargados de construir una visión de desarrollo productivo y social del municipio.

## El rol de las mujeres y las personas LGBT en la consolidación de la paz territorial

El conflicto armado colombiano dejó secuelas grandes sentadas en continuas violaciones sistemáticas de derechos hacia diferentes grupos poblacionales, sustentadas por dinámicas de desigualdad estructural dentro de la sociedad. Tales fueron las situaciones vividas por los pueblos indígenas, las comunidades afro y/o palenqueras, las personas LGBTI, las mujeres, entre otros grupos poblacionales.

Tanto las mujeres como las personas LGBTI sufrieron las violencias diferenciadas. Las mujeres fueron perseguidas y asesinadas por diversos motivos, con objetivos específicos a manos de grupos armados legales y al margen de la ley. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), algunas veces esta persecución se hacía con la intención de proyectar un papel hegemónico del hombre sobre la mujer, otras con el fin de reducir el rol del liderazgo político y/o social femenino y, en otras, este tipo de violencia, basada en las diferentes estructuras de poder que les favorecían, les permitían aprovecharse física y sexualmente de las mujeres con el fin de posicionar su poderío territorial. Sin duda, la

violencia sexual fue la práctica más recurrente de violencia hacia las mujeres en los años del conflicto (Citado en Caribe Afirmativo, 2019b).

Por su parte, las personas LGBT sufrieron violencias por la reproducción colectiva de los prejuicios individuales de quienes integraban los grupos armados, las cuales atentaban las construcciones identitarias. En tal sentido, los grupos armados perpetraron violencias por prejuicios jerarquizante y excluyentes en las comunidades, y la población percibió estas violencias como merecidas o justificadas, o, al menos, las naturalizó.

*“La normalización de estas violencias llegó a tal punto que los actores armados pudieron perpetrar violencias particularmente crueles y degradantes contra las personas LGBT, sin que hubiera manifestaciones de rechazo u oposición en las comunidades. Por el contrario, estas violencias hicieron parte de una estrategia política que permitió a los grupos armados ganar legitimidad frente a las comunidades y fortalecer el control territorial, pues mediante ellas mantenían el orden social heteronormativo que era compartido y bien valorado por las comunidades”* (Caribe afirmativo, 2019).

Caribe Afirmativo, en su informe “Nosotras Resistimos” documenta *“En general, lesbianas, gais, bisexuales y trans sufrieron persecución y hostigamiento a través de panfletos y amenazas verbales directas por prejuicios relacionados con*



*sus orientaciones sexuales, identidades y/o expresiones de género diversas*” (p.76). Eventualmente, las consecuencias expresadas por el conflicto armado posicionaran violencias por prejuicio que sufrieron las personas LGBT no fueron el mero producto de la guerra, sino que derivaron de un contexto social.

Así mismo, las violencias basadas de género se legitimaron en el contexto territorial. Es así como la apuesta en la construcción de paz debe estar orientada en la desmitificación de imaginarios y la construcción de formas de relacionamiento en paridad, igualdad y/o equidad. Partiendo del anterior panorama, la no inclusión de las personas LGBTI y de las mujeres en los PDET lleva inmediatamente al desconocimiento de las violencias que estas padecieron en el marco del conflicto armado, en consecuencia, esto contribuiría a que se sigan invisibilizando como sujetos de derecho.

Entendiendo la situación que ha rodeado a las personas LGBT y a las mujeres en el territorio, es necesario realizar un espacio de reflexión sobre el concepto en sí mismo, que envuelve una serie de resistencias, oposiciones y objetivos. Definitivamente concebir la categoría de género como perspectiva o enfoque implica promover redistribución de poder en el interior de la configuración de las sociedades y de organización personal, especialmente en este último ámbito, pues implica generarse cuestionamiento sobre: proyectos

de vidas, relaciones laborales, familiares o de pareja. Estos cuestionamientos generan un gasto de energía, lo cual conlleva a preferir mantener el “*status quo*”, por la sensación de seguridad, a pesar de las injusticias que se perpetúan.

En ese sentido, como lo enunció María Florencia Cremona en el “Seminario interdisciplinario comunicación y género” en la Universidad nacional de La Plata, Argentina en el año 2014 La perspectiva de género es una opción política para develar la posición de desigualdad y subordinación, la cual permite ver y denunciar los modos de construir y pensar las identidades sexuales desde una concepción de heterosexualidad normativa y obligatoria que excluye.

La perspectiva y/o enfoque de género implica a reconocer que las mujeres y las personas LGBT han tenido oportunidades desiguales históricamente en diversos ámbitos, tales como en el acceso a la educación, la justicia y la salud, aun cuando algunas condiciones mejores, dependerá de la región, departamento, municipio y/o localidad en la que habiten, se entiende que las posibilidades de desarrollo siguen siendo desparejas e inequitativas, las cuales se agudizan en territorios asociados a la ruralidad, puesto que los contextos sociales resultaron ser cada vez más hostiles y sancionatorios.

Más claramente, el enfoque de género evalúa y medita en las variantes de oportunidades que pueden tener las mujeres y los hombres, las interrelaciones preestablecidas entre



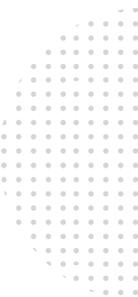


ellos y las asignaciones de papeles por la vía social. Estas evaluaciones influyen y delimitan las metas, indicadores, proyectos, programas y políticas de las institucionales nacionales e internacionales, en consecuencia, en la proyección y desarrollo de la sociedad. En otras palabras, la evaluación específica de la categoría del “*Género*” influye en todos los aspectos de la vida económica y social, cotidiana, pública y privada de los individuos determinado sexo, orientación sexual, identidades y/o expresión de género o de la percepción que la sociedad tiene de él.

Por otro lado, la introducción del enfoque de género conlleva cuestionar y evaluar visiones que se concentran en la intervención social, de protección, asistencialismo o victimización, que parte de la base de presencia o existencia de una vulnerabilidad, la cual es empleada como justificante para profundizar la dependencia, la minusvaloración, omisión de las realidades, finalmente, aumentar la situación de discriminación que es la causa verdadera de la vulnerabilidad. En consecuencia, es posible afirmar que tanto las mujeres como los hombres pueden formar parte de colectivos vulnerables, empero, las mujeres debido a las construcciones sociales creadas alrededor del concepto género, experimentan situaciones de discriminación, por tanto, se crean problemas específicos dado el hecho de ser mujeres.

Estas violencias normalizadoras se configuran en contra de las personas LGBT en los territorios, en razón a los prejuicios relacionados con la OSIGEG. “Así, se tuvo conocimiento en los relatos recolectados de que al interior de las FARC había una prohibición explícita –hecha por altos mandos– de ser LGBT” (Caribe Afirmativo, 2019). Asimismo, estas violencias se potenciaron cuando la víctima hacía parte de otro grupo poblacional, por ejemplo, era menor de edad, afrodescendiente, indígena, mujer, ejercía un rol de liderazgo o estaba en condiciones de pobreza.

Es decir, las mujeres y personas LGBT no estarían por sí mismo en una vulnerabilidad sino un motivo de discriminación y el prejuicio basados en la construcción del género, lo cual genera vulnerabilidades compartidas con otras identidades sociales. Concluyentemente, el concepto de género introduce una perspicacia más desarrollada y vasta de los problemas de las mujeres y los hombres que una simple vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, “no es una cuestión sólo de protección o asistencia, es una cuestión de no discriminación y de ejercicio de derechos propios” (Méndez, I. L., 2007).





## Iniciativas con enfoque de género en el PDET de Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera y en el PMTR de Ciénaga

En el proceso de revisión de los instrumentos PART de las tres subregiones que limitan en la Región Caribe, el PDET de SN-SP-ZB fue el que registró el mayor número de iniciativas con enfoque de género. De 84 iniciativas presentadas, 12 incluían este enfoque (Véase Anexo.1) Empero, las enunciadas con enfoque de género no se mencionan a las personas LGBTI, como si ocurre en otros PDETS, tales como el Sur de Córdoba y Montes de María. Es perceptible que el enfoque de género se limita a la inclusión de las mujeres, “bajo el entendido de un sistema binario de sexo/género, en el cual solo se tiene en cuenta a las mujeres cisgénero” (Caribe Afirmativo, 2020). Por su parte, el PMTR de Ciénaga Magdalena, aparentemente transversaliza el enfoque de género en una serie de iniciativas, contando con 12 iniciativas (Véase anexo. 2), de ellas solo 1 enuncia a las personas LGBTI, y 2 se centran en mujeres. El restante se afirma tener en cuenta el enfoque de género

puesto que cubre a mujeres y versa sobre la comprensión de la desigualdad existente entre hombres y mujeres, desde una perspectiva intersectorial.

A pesar de esta visión de género limitada, es destacable que el mayor número de propuestas con este enfoque (6 en total) hacen parte del pilar de construcción de paz. Claramente, la interpretación de este enfoque depende la voluntad política del mandatario en turno, en otras palabras, la inclusión de las personas LGBTI está condicionada de la capacidad de hacer extensivo este enfoque, puesto que, si bien es cierto que se reconoce las desigualdades de las que han sido víctimas las mujeres, es mucho más cierto que no aplican a personas LGBTI, pues no se mencionan de manera explícita.

En el fondo, sigue presentándose que la aplicación del enfoque de género en los componentes estratégicos y pilares obedece a la voluntad política de las mesas de concertación y priorización de las iniciativas consideradas claves para el desarrollo del territorio. Es preocupante el grado de evaluación del papel de las mujeres durante los años de conflicto o la importancia de su participación en la economía, la salud o la educación.



## Hallazgos en la implementación del enfoque de género de los PDETS.

- **Desconocimiento del concepto.** No existe una comprensión exacta del enfoque de género para la elaboración, priorización e implementación de las iniciativas establecidas en el PMTR. Es evidente el sesgo presente, puesto que es reiterativo las iniciativas en donde se enuncian a personas LGBTI, no se evidencia la razón (sea violencia, pobreza extrema, etc.), por la cual se le daría prioridad a este grupo poblacional.

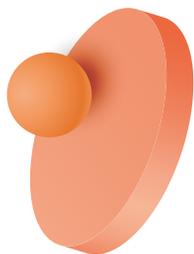
Por otro lado, persiste la insuficiente claridad en la implementación del PMTR con una perspectiva de género, engranaje de proyectos, iniciativas y otras herramientas de desarrollo. Aunque la Agencia de Transformación del Territorio -ART- hable de que este sea un pilar para la implementación, aún se encuentra un gran vacío para que los grupos de mujeres y personas LGBTI se les garanticen las prerrogativas del acuerdo y así conseguir mejores escenarios de igualdad dentro de la Reforma Rural Integral.

Se encuentra entonces una necesidad de lograr una verdadera cambio para las mujeres y las personas LGBT

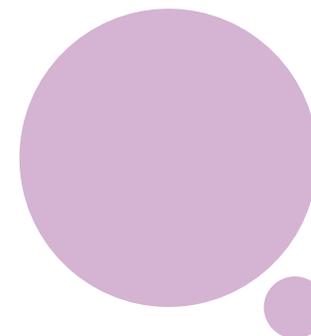
del campo colombiano, para ello, no basta con establecer un trato preferente en materia de acceso o de asegurar la participación de mujeres en los encuentros de construcción de los PDET, sino constituirse como los primeros pasos para deconstruir todas las prácticas sociales y políticas que vulneran a las mujeres y personas LGBT, y abrir un camino a una multiplicidad de programas, políticas públicas y acciones afirmativas que garanticen los derechos fundamentales a las mujeres rurales y personas LGBT.

- **Enfoque de género limitado.** En el municipio de Ciénaga, el enfoque de género aparece limitado a la inclusión de la palabra mujer en alguna de las iniciativas, se omiten las realidades específicas del grupo poblacional LGBTI, ya que las iniciativas tienden a ser generales, excluyendo a las personas LGBTI.

Los PDET no solo deben resumirse en invitaciones a participar en el desarrollo de su territorio, sino en la toma de las herramientas, la experiencia y una mirada especial de suma importancia, para la integración de actores en pro del desarrollo de país desde un enfoque diferencial, territorial y de género. Sin embargo, la participación de las mujeres y las personas LGBT en los PDET ha sido interpretada como una mera “cuota” a cumplir, lo cual subvalora las propuestas y necesidades expuestas, es decir, un mero acto de presencia y no de verdadera participación y acceso a oportunidades.



- **Baja priorización de iniciativas inclusivas.** A la fecha, el municipio no ha realizado priorización de las iniciativas que tuviesen enfoque de género. Pese a que se está en tercer año de implementación, aún no se ejecutan los proyectos con enfoque de género que quedaron consignadas en el Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de la subregión y mucho menos en el PMTR-.
- **Nula priorización de las iniciativas.** Se evidencia la ausencia de priorización en las iniciativas de los pactos municipales de SN-SN-ZB, como se ilustra también en el PMTR de Ciénaga. Evidentemente, es predicable la falta de mecanismos que materialicen, desde el enfoque de género para las mujeres, la presencia de condiciones de desinformación y opresión, los problemas de seguridad de las mujeres y personas LGBT, visión machista y heterosexista impiden una participación masiva en la construcción de modelos de desarrollo para sus territorios.





# 4

---

## CAPÍTULO 2 **RESULTADOS EN LA INICIATIVA OBJETO DE CONTROL SOCIAL**





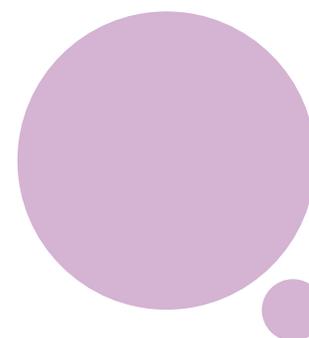
En este capítulo se abordará el objeto de control social establecido por la veeduría acciones de paz, con la finalidad de identificar los posibles riesgos en la implementación del PMTR, clasificando en las dimensiones reconocidas por Transparencia por Colombia mediante una breve descripción. Con base a ello, se realizará, una revisión detallada de los riesgos de corrupción y de los impactos.

## Descripción detallada de objeto de control social de la veeduría

Desde el proceso de construcción del PDET los grupos motores de las etapas veredales, municipales y subregionales tenían varias iniciativas que por unanimidad establecieron como las más importantes para el desarrollo de las zonas rurales de todos los municipios que comprenden la Sierra Nevada y Serranía de Perijá, Una de ellas: “construcción y mejoramiento de vías terciarias...” la cual tenía una complementación de acuerdo al municipio y las diferentes divisiones político administrativas en que estos estaban

organizados (corregimientos-veredas), lo cual generó para la veeduría ciudadana “Acciones de Paz” un interés muy grande para seleccionarla como objeto de estudio en el municipio de Ciénaga Magdalena.

En esa medida, la veeduría “Acciones de Paz” decidió realizar seguimiento a la iniciativa perteneciente al pilar de Infraestructura y adecuación de tierras, identificado con ID 1247189283366, considerado como el proyecto más importante implementado en el pilar. Dicho proyecto consiste el mejoramiento de las vías terciaria San Pablo- San Javier mediante la construcción de placa huella del tramo entre el K3+240 hasta el K14+690 en el municipio de Ciénaga Magdalena. Dicho proyecto se encontraba en un estado: en trámite de aprobación. Este proyecto es acompañado por la ART y DNP.



## Motivaciones y metodología de valoración de factores de riesgos de corrupción.

Como es sabido, el departamento del Magdalena se configura según Monitor Ciudadano de la Corrupción (2018) como uno con mayor reporte de hechos de corrupción, para un total de 7, lo cual motiva a realizar un seguimiento exhaustivo sobre este nuevo instrumento de planeación y gestión de recursos como son los PDETS. En el proceso de implementación del PMTR se realizaron análisis sobre los factores que se desarrollaban partiendo que entre los grandes problemas y un fenómeno social demarcado en la Región Caribe es la corrupción<sup>9</sup>.

Con ello, en el ejercicio ciudadano implica la determinación de factores importantes a tener en cuenta por la ciudadanía como por la institucionalidad para subsanar y optimizar el accionar de las entidades públicas encargadas de la implementación del PMTR de Ciénaga, Magdalena; en consecuencia, se partió de *“la posibilidad de que se presenten prácticas corruptas a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y prácticas de los actores*

*gubernamentales”* (Transparencia por Colombia, 2017)<sup>10</sup> a lo que se denominan Riesgos de Corrupción, es decir, los diseños institucionales, los procesos administrativos y las decisiones de la gestión pública que pueden crear escenarios propios para que se presenten hechos de corrupción que interfieran en la implementación del Acuerdo de Paz.

En ese sentido, puede configurarse Factores o riesgos de corrupción que se presentan ante la presencia de una o varias vulnerabilidades que posibilitan el abuso de poder o de confianza para beneficio particular en detrimento de los recursos públicos. Un riesgo de corrupción se manifiesta en la combinación de la probabilidad de que la amenaza se materialice con la gravedad resultante del posible hecho de corrupción (Nest, 2017).

Eventualmente este informe no se edifica bajo el concepto de denuncia de hechos de corrupción sino en vacíos que posibilitan el ejercicio de prácticas corruptas que se constituyen riesgos para el erario y la transformación territorial. Es así como el estudio de riesgos desde sus factores permite ser más asertivo en la identificación de posibles riesgos, alertas y las medidas de tratamiento, al entender a la prevención como la trascendental salvaguardia contra la corrupción.

<sup>9</sup> Entendida como *“el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder en detrimento de los intereses colectivos*

<sup>10</sup> Tomado de *Transparencia por Colombia. 2019. Mapa de Riesgos De Corrupción en La Gestión de Recursos del Posconflicto. Lineamientos Metodológicos y documento de resultados. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/06/25/mapa-de-riesgos-decorrupcion-en-la-gestion-de-recursos-del-posconflicto-lineamientos-metodologicos/>*



En consecuencia, se concibe la existencia de comportamientos o decisiones modificables o cambiantes, que una vez enfocada son estrategias contra este fenómeno. De tal manera, este ejercicio de control social se realiza desde un enfoque de riesgos cuya finalidad es contribuir a la prevención de la corrupción, centrándose en el análisis de los factores de riesgos de corrupción susceptibles de vulnerar los recursos del posconflicto. Los riesgos de corrupción identificados se clasifican en las siguientes categorías:

- 1. Visibilidad y/o acceso a la información:** Son los riesgos de corrupción asociados a la opacidad en la información, las restricciones de acceso a la información pública; y la carencia de instrumentos adecuados para la garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.
- 2. Institucionalidad:** Son los riesgos de corrupción generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos institucionales y por la excesiva discrecionalidad en la toma de decisiones.
- 3. Pesos y contrapesos:** Son los riesgos de corrupción generados por una baja cultura de autorregulación, el deficiente control externo en la entidad y mecanismos

débiles de sanción por hechos de corrupción, así como por la falta de garantías para que la ciudadanía participe y ejerza control ciudadano.

Los anteriores, se evaluaron conforme a unas preguntas de valoración (véase anexo.3) para poder establecer el nivel de riesgo asociado a la probabilidad de ocurrencia e impacto señala la posibilidad baja, moderada, media, alta o muy alta de que los factores de riesgo de corrupción se materialicen.

A continuación, se expone el paso a paso que permitió determinar el nivel de riesgo<sup>11</sup>:

- 1. Probabilidad de ocurrencia:** La posibilidad de ocurrencia del factor de riesgo en términos de frecuencia<sup>12</sup> o factibilidad<sup>13</sup>. Puede ser casi imposible (1), improbable (2), posible (3), probable (4) o casi seguro (6).
- 2. Impacto:** Son los efectos que pueden ocasionar la materialización del riesgo. El impacto se valora en términos de la amenaza que puede causar el hecho de corrupción en la Implementación del Acuerdo. Puede ser insignificante (1), menor (2), moderado (3), significativo (4) o catastrófico (5).

<sup>11</sup> *Transparencia por Colombia (2019). Mapa de riesgos de corrupción en la gestión de recursos del posconflicto lineamientos metodológicos. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/06/25/mapa-de-riesgos-de-corrupcion-en-la-gestion-de-recursos-del-posconflictolineamientos-metodologicos/>*

<sup>12</sup> *Frecuencia, referida al número de eventos en un periodo determinado, trata hechos que se han materializado o se cuenta con un historial de situaciones o eventos asociados al riesgo.*

<sup>13</sup> *Factibilidad, como el número de causas identificadas que inciden en la materialización del riesgo, se trata de un hecho que no se ha presentado, pero es posible que se dé.*





Los riesgos son clasificados en: nivel bajo, moderado, medio, alto, muy alto (Véase anexo. 3), producto de la escala de valoración (Tabla 3.) en la que se cuantifica la probabilidad de ocurrencia y el impacto, para determinar la materialización de una amenaza, la urgencia de un tratamiento y de controles.

**TABLA 3 PROBABILIDA DE OCURRENCIA**

<b>5 CASI SEGURO</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>25</b>
<b>4 PROBABLE</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>20</b>
<b>3 POSIBLE</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>15</b>
<b>2 IMPROBABLE</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
<b>1 CASI IMPOSIBLE</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
	<b>1 INSIGNIFICANTE</b>	<b>2 MENOR</b>	<b>3 MODERADO</b>	<b>4 SIGNIFICATIVO</b>	<b>5 CATASTROFICO</b>
<b>IMPACTO</b>					

Fuente: *Transparencia por Colombia (2020)*

## Resultados

El análisis de la información permitió identificar diez (10) factores de riesgo de corrupción en la implementación del PMTR del Ciénaga, Magdalena. El 40% de los factores de riesgo están asociados a la dimensión de visibilidad y/o información pública; el 20% a la dimensión de institucionalidad; y el 40% a la dimensión de pesos y contrapesos. A continuación, se presentan los factores de riesgos identificados para cada una de las dimensiones de análisis.

### Visibilidad: La transparencia en la implementación del PMTR sigue en jaque mate

La dimensión de visibilidad y/o acceso a la información hace referencia a los riesgos de corrupción asociados a la opacidad en la información, las restricciones de acceso a la información pública; y la carencia de instrumentos adecuados para la garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Como se puede observar en la tabla 6, la mayoría de los factores de riesgo de corrupción identificados en esta dimensión **tienen una probabilidad de ocurrencia**

**en casi seguro, dos (2) con impacto moderado y dos (2) significativo; y finalmente, tres (3) factores se encuentran en nivel de riesgo muy alto y, uno (1) en alto.**

#### *Opacidad en la información suministrada asociada al PMTR.*

La veeduría “Acciones de paz” encuentra destacable la opacidad en la información asociada al PMTR lo cual implica que la divulgación sobre el PDET Y el PMTR sea deficiente, a tal punto que mucha de la ciudadanía desconoce cuál es la razón de este instrumento, su gestión e implementación, aunando a que la Transparencia Activa es completamente limitada. La opacidad en la información limita el ejercicio del derecho al control social y la participación efectiva en la toma de decisiones, lo cual es un incumplimiento a la directrices y principios establecidos en el Acuerdo Final.

Por otro lado, es evidente que en materia información, desde la perspectiva de la comunicación, las instituciones y dependencias que juegan un papel en la implementación del PMTR carecen de canales de comunicación efectivos con la ciudadanía, lo cual no permite que la información



solicitada, requerida, o la cual deba estar en el dominio sea de fácil acceso, siendo la única poder acceder es mediante la convocatorias realizadas por la ART y la administración municipal, espacios en donde no se clarifica a profundidad la información, puesto que es general y no específica.

## Escasa Transparencia Activa sobre información pública de presupuestos, contratos y recursos

En la revisión de la Transparencia Activa<sup>14</sup> realizado a las páginas web de las entidades responsables se fue percibida la ausencia o la poca información disponible que explique, en primer lugar, la arquitectura relacionada con la implementación del PDET, en este del PMTR. Asimismo, no se encuentra información detallada que permita clarificar las fuentes de financiación empleadas, tampoco se encuentra información disponible para la ciudadanía para funciona el proceso de priorización de las iniciativas del PMTR, cuál es su esquema de gobernanza y los criterios del manejo presupuestal de los recursos. En el portal web del ente

territorial no se encuentran informes y tampoco información general que permita obtener o realizar seguimiento de manera simple o adquirir conocimiento sobre el instrumento de planeación y los avances del PMTR.

En el accionar como veeduría y haciendo uso de la transparencia activa, realizando la búsqueda de la información con relación a la iniciativa () en plataformas como páginas oficiales de las entidades competentes y/o relacionadas como la alcaldía municipal de Ciénaga Magdalena, ART, agencia de renovación del territorio, SGR, OCAD PAZ, SECOP I, Mapa Regalías, Monitor ciudadanos, datos abiertos, etc. no logramos encontrar información con respecto a la mencionada iniciativa, Sin embargo, en entrevistas con el grupo motor del municipio de Ciénaga Magdalena, logramos identificar que desde la oficina PDET en los encuentros realizados con el grupo motor informo que nuestra iniciativa objeto de control social “se encuentra en proceso de estudios previos por parte de la alcaldía municipal, sin antes hacer mención en que ya existían estudios previos adelantados por parte de entidades como INCODER”, pero no se evidencia en SECOP I cargada ningún tipo de contratación en relación a los estudios previos en el proceso de gestión de esta iniciativa. Lo que constituye en un riesgo de corrupción por la poca información entregada a la ciudadanía que imposibilita que los ciudadanos ejerzan un control social efectivo.

<sup>14</sup> Se entiende como la publicación y puesta a disposición de información pública en los canales de divulgación establecidos, de manera proactiva sin que medie solicitud alguna.



## Las respuestas a las solicitudes de información pública sobre los recursos de la implementación son insuficientes o incompletas

La veeduría “Acciones de paz” realizó solicitudes de información entre abril y agosto de 2020 dirigidas a diversas entidades públicas con responsabilidades en la implementación de del PMTR y espacios de incidencia en la toma de decisiones. De 13 solicitudes realizadas, 2 fueron respondidas en los términos que establece la Ley, incluido el decreto 491 de 2020 que amplió los tiempos de respuesta en el marco de la pandemia.

Únicamente se recibió respuesta de la Oficina PDET de la Alcaldía de Ciénaga, las demás instituciones y/o dependencias<sup>15</sup> no emitieron respuesta o razones para la omisión de esta. No obtener respuesta de estas instituciones y/o dependencias es alarmante dado tienen un carácter importante en la implementación del PART SN-SP-ZN y el PMTR de Ciénaga, Magdalena. Por otro

lado, algunas entidades enviaron su respuesta de manera general, sin abordar todas las preguntas realizadas, también se evidencia que los soportes y evidencias no fueron enviados en formatos descargables y reutilizables, lo cual constituye un retroceso importante en términos de calidad de la información pública, desconociendo los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014<sup>16</sup>.

## Imposibilidad de hacer seguimiento ciudadano integral a los recursos destinados a la implementación

Es fundamental para la ciudadanía tener mecanismos para el seguimiento de los recursos a la implementación de los PDETS, en consecuencia, los PMTR. Al respecto de ello, hasta el momento la ciudadanía carece de mecanismos que le permitan identificar y hacer seguimiento a todas las fuentes de recursos que financian la implementación, asimismo, los sistemas dispuestos no son de fácil acceso y esencialmente no permiten hacer seguimiento a los recursos que ingresan.

- <sup>15</sup> Entre las dependencias de la administración de Ciénaga peticionadas por la veeduría “Acciones de paz” se incluyen: Oficina de planeación, Secretaría de Gobierno y de participación ciudadana, Secretaría de Salud y el despacho del alcalde. A nivel regional se petitionó a la Oficina de Paz, víctimas y Posconflicto, Procuraduría regional del Magdalena
- <sup>16</sup> Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.





Seguidamente, no existe un marcador presupuestal evidente que permita reconocer y realizar control a los recursos de inversión privada relacionados, por ejemplo en las obras impuestos, los estrechamente asociados al Sistema General de Participaciones-SGP, al OCAD-PAZ, ni a los recursos de la entidad territorial destinado exclusivamente a la implementación del PMTR o los temas relacionados con la paz, ni muchos los perteneciente pero no relacionados con la paz; esto genera como derivación el aumento en la dificultad en la trazabilidad de los recursos, el seguimiento y control fiscal de los mismos por la ciudadanía. A esto se suma, la habilitación por parte del gobierno nacional en el uso de los recursos de los dineros en el OCAD-PAZ en municipio no

PDET, lo cual agudiza la problemática de transparencia en el seguimiento de estas inversiones.

Frente a la iniciativa objeto de control social es evidente que la información suministrada mediante las socializaciones de los avances en la implementación y el cumplimiento del PMTR por la dependencia correspondiente es limitada a la ciudadanía interesada y al Grupo Motor, sin especificarse las claridades sobre los recursos destinados, sumado a la limitada transparencia activa por la institucionalidad referente a la publicación de información y la difusas convocatorias para la socialización debilitan el ejercicio efectivo del derecho a la participación y el control social integral por la ciudadanía.

**TABLA 4. RESULTADOS FACTORES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A LA DIMENSIÓN DE VISIBILIDAD**

FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
Opacidad en la información asociada al PMTR.	5	3	15
Escasa Transparencia Activa sobre información pública de presupuestos, contratos y recursos	4	4	16
Las respuestas a las solicitudes de información pública sobre los recursos de la implementación son insuficientes o incompletas.	4	3	12
Imposibilidad de hacer seguimiento ciudadano integral a los recursos destinados a la implementación.	4	4	16



## Institucionalidad: Lente a la Contratación Pública en el marco de la implementación

La dimensión de institucionalidad hace referencia a los riesgos de corrupción generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos institucionales y por la excesiva discrecionalidad en la toma de decisiones. Como se puede observar en la tabla 7, los factores de riesgo de corrupción identificados tienen una probabilidad alta de ocurrencia. **Además, dos (2) factores, uno (1) encuentran en nivel de riesgo muy alto y el otro en riesgo alto, y uno (1) tendría un impacto significativo.**

## Excesiva discrecionalidad en la priorización y toma de decisiones en implementación del PMTR

En el proceso de implementación del PMTR de Ciénaga, la veeduría ha reconocido la potestad de las autoridades administrativas, en consecuencia, del funcionario en el ejercicio de la función administrativas y de sus obligaciones

contractuales, aduciendo tal cual como lo dice Schmidt-Assmann (2003, p. 221), aduce que: “Discrecionalidad no significa “libertad de elección”. La Administración no elige libremente una opción determinada, ya que, como poder en todo momento dirigido por el Derecho, debe orientarse según los parámetros establecidos en la ley y en su mandato de actuación, ponderándolos autónomamente en el marco de la habilitación actuada”.

En ese orden de ideas, la administración puede hacer uso de la discrecionalidad para la toma de decisiones, partiendo según su criterio subjetivo-conveniencia y oportunidad en aproximación a la satisfacción del interés general, lo cual indica, la potestad de emplear las acciones necesario a un criterio institucional para la priorización de las iniciativas.

En ese sentido, la veeduría reconoce la articulación que se desarrolló en el Plan de desarrollo Territorio mediante una transversalización del PMTR en este, sin embargo, las 97 iniciativas que quedaron definidas fueron realizadas mediante la construcción autónoma, y las decisiones de su implementación han desconocido la participación e incidencia de los líderes y lideresas, especialmente de la zona rural.

Por otro lado, se percibe la existencia de un difuso el control administrativo a la discrecionalidad en la priorización y en las decisiones relacionadas a la implementación del PMTR,





lo cual puede finalizar o abrir paso a un arbitrio desde el interés subjetivo de quien está facultado, atropellándose los derechos de las comunidades y el desconocimiento de la percepción de transformación.

## La capacidad institucional para la implementación a nivel territorial es débil y limitada

La situación con mayor auge identificada se relaciona con capacidad de las entidades responsables de la implementación del PMTR. Las Dinámicas Territoriales de la Implementación del Acuerdo de Paz evidencia una incertidumbre por el futuro de los PDETS, puesto que no se cuenta con una claridad técnica, ni financiera ni jurídica para poner en marcha las iniciativas priorizadas, y a pesar de que su vigencia está fijada para 10 años, los avances tan lentos plantean la duplicación del tiempo inicial.

La entidad territorial del orden central -ART- tiene una concentración del personal que no se encuentra dentro del territorio, recibiendo directrices desde un modelo pensado desde la centralidad, en contravía a lo planteado en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz, en relación con el

enfoque diferencial, esto conlleva a que existan dificultades en la consolidación de la paz a nivel territorial. Asimismo, este panorama impide una interlocución directa entre el Estado y la ciudadanía, ocasiona retrasos en la ejecución de las iniciativas y dificulta tanto la implementación como el control ciudadano.

En ese mismo sentido, la entidad territorial carece de lineamientos metodológicos y se enfrenta a vacíos creados en la articulación de instrumentos de planeación y gestión presupuestal, con mayor énfasis en este nuevo que es el PMTR. La ausencia de la articulación de las dependencias a nivel local genera las dificultades en la coordinación e interrelación de las iniciativas, lo cual complementa a la lentitud en la ejecución de las iniciativas.

En temas como talento humano, la falta de experiencia e idoneidad en algunos funcionarios contratados y la falta de lineamientos claros para las funciones de dicho personal generan una amplia confusión con ciudadanía interesada sobre el rol y las tareas; así como dispersión y falta de articulación de acciones. Adicionalmente, las dinámicas contractuales en materia de los profesionales de la administración municipal se resumen en la realización de contratos de 3 o 4 meses, habilitando a la rotación del personal, la no garantía de la continuidad de los funcionarios y las acciones que tienen a su cargo.



**TABLA 5. RESULTADOS FACTORES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A LA DIMENSIÓN DE INSTITUCIONALIDAD**

FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
Excesiva discrecionalidad en la priorización y toma de decisiones en implementación	5	4	20
La capacidad institucional para la implementación a nivel territorial es débil y limitada	3	4	12

## Pesos y contrapesos: Vulneración de derechos a los espacios participativos y de control social sin avance

La dimensión de pesos y contrapesos hace referencia a los riesgos de corrupción generados por una baja cultura de autorregulación, el deficiente control externo en la entidad y mecanismos débiles de sanción por hechos de corrupción,

así como por la falta de garantías para que la ciudadanía participe y ejerza control ciudadano. Como se puede observar en la tabla 8, **la mayoría de los factores de riesgo de corrupción identificados tienen una alta probabilidad de ocurrencia, dos (2) impacto significativo; y finalmente, un (1) factor se encuentra en nivel de riesgo muy alto y, tres (3) en alto.**



## Obstáculos para el ejercicio de control ciudadano a la implementación

Con relación a las garantías del derecho a la participación, se han encontrado nulos adelantos en la creación y conformación de las instancias de participación y control ciudadano como son las veedurías ciudadanas y otras instancias tales como los observatorios. El cumplimiento de la iniciativa cuyo objetivo es la promoción para la creación y/o fortalecimiento de los mecanismos de veedurías ciudadanas y control social, conformados por habitantes de las zonas rurales del municipio no tiene progreso, Según el análisis realizado en el territorio a la fecha sólo se reporta la creación de una veeduría entorno a la implementación del PMTR municipal, a pesar de encontrarse enunciada en el PDT “*Ciénaga, Avanza de la mano con el pueblo 2020-2023*” en las acciones estratégicas de la “*Línea estratégica 4. Ciénaga avanza con una transformación institucional más participativa*” en el “Subprograma. Participación Ciudadana y Política y respeto por los derechos humanos y diversidad de creencias”. Es importante destacar que tampoco se encuentra relacionado como meta de producto en el PDT.

Como es evidente la creación y conformación de las instancias de participación y control ciudadano, veedurías

ciudadanas y observatorios de transparencia no cuenta ni con ficha técnica, ni con porcentaje de avance, aun cuando se han dado la coordinación de actividades para fortalecer este eje por parte de órganos de control y otras entidades, persisten los desafíos creados por la opacidad de la información en torno al tema y la ausencia de acciones concretas por la administración municipal, en caso de realizarse no se garantiza la continuidad de los procesos de las veedurías ciudadanas a nivel local y la desarticulación del Plan de Apoyo impulsado por el Ministerio del Interior.

Vale recalcar que estos mecanismos son elementos indispensables para garantizar el ejercicio de control ciudadano y la transparencia en la implementación integral del Acuerdo de Paz, la RRI y los PDETS. En simultaneidad, habilitan mecanismos de atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas desde el proceso de elaboración y en los primeros pasos de su implementación.

## Aumento en la violencia sistemática en la zona rural.

Históricamente, en la zona rural del municipio de Ciénaga se han reportada una violencia sistemática contra líderes sociales, defensores de derechos humanos, veedores ciudadanos, denunciante y excombatientes, lo cual deshabilita la movilización social y manifestación para la





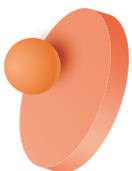
exigibilidad de los programas como el PNIS y el PMTR. La denuncia de posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación coloca en riesgos de amenazas, desplazamientos y asesinatos. Es importante recordar que para abril del 2020 en el departamento del Magdalena habían sido asesinados 56 personas que realizaban liderazgos sociales<sup>17</sup> y el asentamiento de grupos armados ilegales que se acentúan con ejercicios violentos para fortalecer control territorial y recurren a amenazas verbales o escritas con la finalidad de preservar el silenciamiento. En último lugar, el fortalecimiento de las economías ilegales, en especial del narcotráfico, ha profundizado la violencia y los conflictos sociales.

## La capacidad institucional de los órganos de control a nivel territorial es limitada y la labor de los órganos de monitoreo al Acuerdo de Paz enfrenta desacreditaciones

Aun cuando en Colombia y en el Departamento del Magdalena se hayan establecidos Contraloría Delegada para el Posconflicto y la Procuraduría Delegada en los Asuntos de Paz, el esfuerzo de oficinas territoriales es insuficiente, puesto que los funcionarios locales están encargados de atender todas las temáticas, sus oficinas se encuentran en la capital del departamento lo que dificulta la comunicación, trámites y recolección de información en los municipios PDET. Si bien es cierto, estas han realizado recolección de información para darle seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, en el caso del PDET SN-SP-ZN, limita una vigilancia integral y articulada la implementación y los recursos invertidos, aún más, para analizar con precisión y detalle a nivel territorial.

Por otra parte, estos organismos de monitoreo se enfrentan a la percepción de una sensación de desacreditación a los informes, estudios y análisis realizados cuando sus resultados no son los esperados por el Gobierno Nacional y por los gobiernos locales, lo cual abstiene por pérdida de confianza en la interposición de denuncias, especialmente, cuando el trámite expone a los líderes y lideresas que realizan acciones de control social.

17 Véase más información: <https://santamartaaldia.co/van-56-lideres-asesinados-en-el-2020-en-magdalena/>



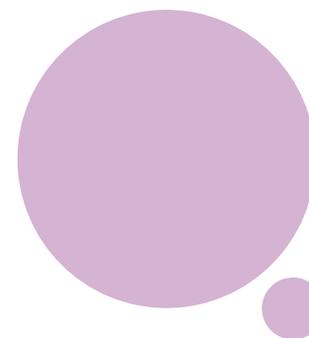
## El proceso de rendición de cuentas sobre la implementación es precario

La rendición de cuentas es una medida conferida en la Constitución Política de Colombia con el fin de controlar el ejercicio del poder ejecutivo, es así que mediante la Ley 489 de 1998 se estableció que todas las entidades y organismos de la administración pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y democratización de la gestión pública, para lo cual dichas organizaciones deben realizar la rendición de cuentas a la ciudadanía.

A pesar que hubo avances importantes con la creación el Sistema de Rendición de Cuentas-SIRCAP-, mediante el cual pueden ser consultados los reportes por componentes,



obligaciones y responsables con relación a la implementación del Acuerdo de Paz y el Departamento Administrativo de la Función Pública junto con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Normalización emitieron la circular 100-06 dirigida a las entidades del orden nacional y territorial para que rindieran cuentas de manera permanente sobre los avances de las entidades respecto a la implementación del Acuerdo, este proceso de rendición se mantiene en la enmarcación de informes de gestión con cierta periodicidad, esto no es con un diálogo continuo con la ciudadanía para conocer a fondo y participar de los planes y programas que se están implementando. Por ejemplo, la rendición de cuenta del año 2020, careció de un enfoque de paz y la ciudadanía no tiene parece acceder a la información de manera clara, rápida y concisa.





**TABLA 6. RESULTADOS FACTORES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A LA DIMENSIÓN DE PESOS Y CONTRAPESOS**

FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
Obstáculos para el ejercicio de control ciudadano a la implementación	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>9</b>
Aumento en la violencia sistemática en la zona rural.	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>16</b>
La capacidad institucional de los órganos de control a nivel territorial es limitada y la labor de los órganos de monitoreo al Acuerdo de Paz enfrenta desacreditaciones	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>12</b>
El proceso de rendición de cuentas sobre la implementación es precario	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>12</b>

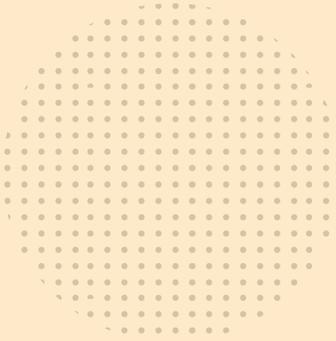




5

---

CAPÍTULO 3  
**PERSPECTIVA CIUDADANA  
EN LA IMPLEMENTACIÓN  
DEL PMTR**

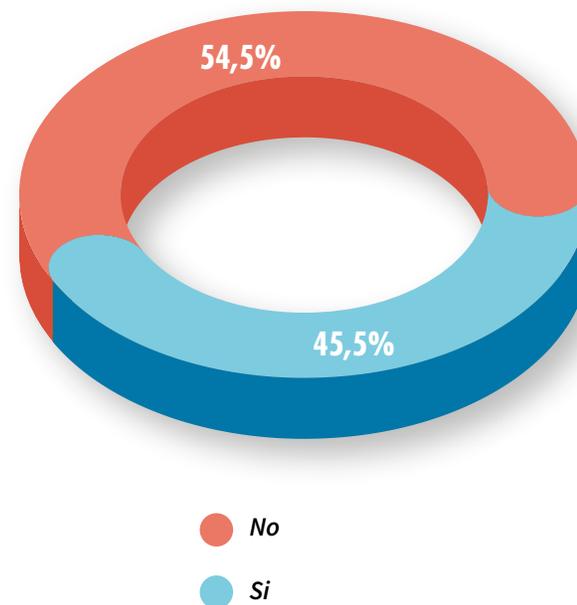




## Resultados cuantitativos

La veeduría “Acciones de paz” realizó una encuesta de manera digital y presencial con ciudadanía del municipio de Ciénaga, tanto de la zona rural como del casco urbano, contando con un total de 123 participantes. Estos se clasificaron en tres grupos etarios 14-28 años, (26.8%), luego de 29-45 años (37.4%) y, por último, 46-80 años (35.8%). De los anteriores, el 72.4% pertenecieron a la zona rural y el 27.6% a la zona rural. En este aspecto es clave señalar la visibilidad de personas LGBTI en la zona rural siempre se demarcó como reducida, a pesar de que existía un reconocimiento de diversidad sexual y de género.

### ¿Conoces que son los PDETS?

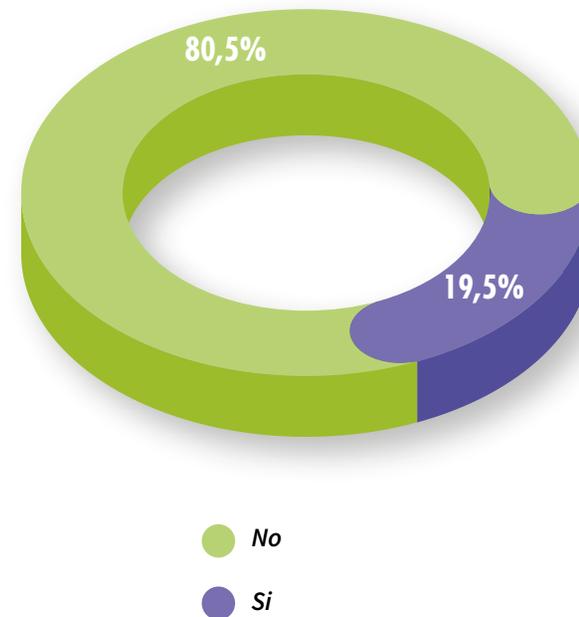


Fuente: Base de datos, Trabajo de campo Veeduría Acciones de Paz, 2021



Como se evidencia en el gráfico 1, de los participantes solo el 45.5% tiene conocimiento de los PDETS y del PMTR, sin embargo, el 54.5% afirmaron no tener conocimiento alguno de este instrumento de planeación y de gestión presupuestal, lo cual indica demuestra el alto grado de opacidad en la difusión de información de este, en especial, en la zona rural del territorio debido al distanciamiento de los territorios, la ausencia de mecanismo de difusión de información, deficiente conectividad y formas de telecomunicaciones, y la ausencia de pedagogía sobre el tema.

### ¿Has tenido acceso a los documentos donde se incluyen los PDETS? (PART/PMTR)

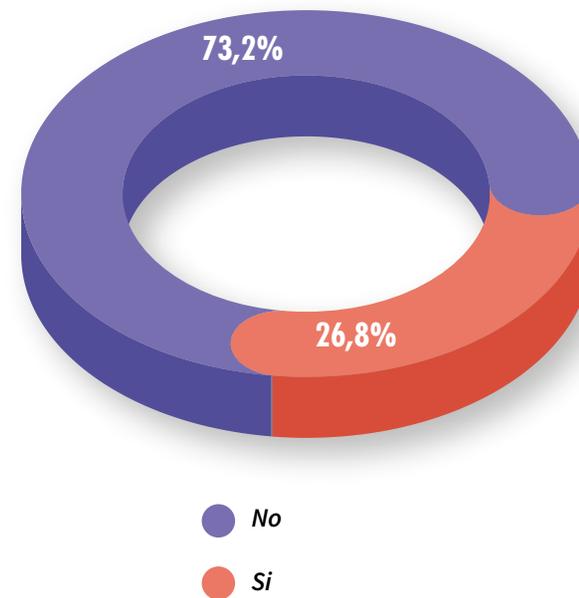


Fuente: Base de datos, Trabajo de campo Veeduría Acciones de Paz, 2021



## ¿Sabes como se constituyen los PDETS?

De los encuestados, el 19.5% de afirma haber tenido acceso a documentos en donde se plasmen iniciativas PDETS, dejando aproximadamente un 80,5%, lo equivalente aproximadamente a 100 personas. Esta cifra es similar al analizar el grado de conocimiento de la ciudadanía tiene sobre la forma en la que se constituyen los PDETS, donde 73.2% responden NO y el 26.8% responden SI, a pesar de que una gran proporción de 57.6% de la ciudadanía reconoce y sabe Ciénaga es un municipio PDET.

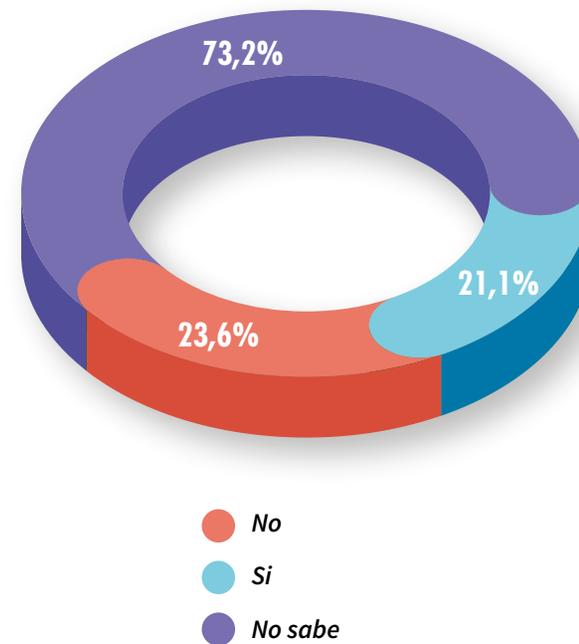


Fuente: Base de datos, Trabajo de campo Veeduría Acciones de Paz, 2021



## ¿Consideras que se han implementado los PDETS?

Muchadela ciudadanía participante corrobora la percepción de una vivida desidia frente a la implementación del PMTR y la consolidación de la paz, en ese sentido, tal como lo muestra el gráfico 4, el 55.3% de las personas afirman NO SABER sobre este proceso, el 21.1% dicen conocerlos y 23.6% manifiesta un absoluto. Eventualmente, la estabilización de la paz territorial sigue siendo una prioridad para la población campesina, en especial mujeres rurales y víctimas del conflicto armado, pero las estrategias nacidas del Acuerdo Final de Paz se mantienen presentándose como una incertidumbre absoluta.

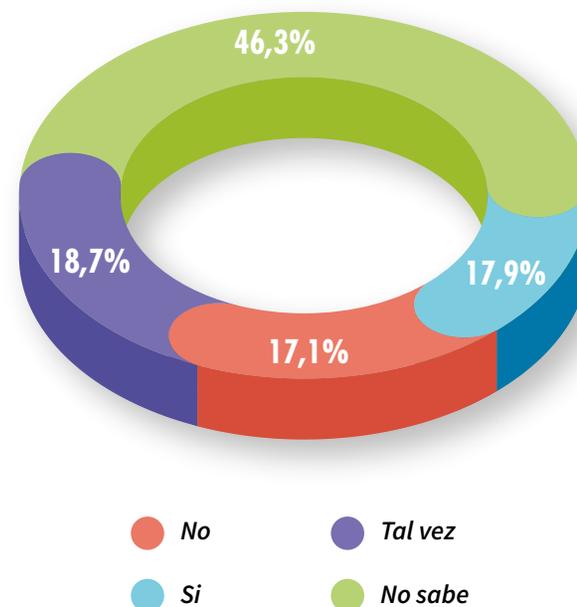


Fuente: Base de datos, Trabajo de campo Veeduría Acciones de Paz, 2021



Por último, esta sensación se extiende y se fortalece por las limitadas participaciones que las personas del municipio de Ciénaga tienen para la toma de decisiones y el acceso a información para el seguimiento del PMTR. Esta impresión ciudadanía es de alta preocupación bajo el análisis de los posibles riesgos, puesto que compromete el derecho a la participación caracterizado como una directrices y principios del Acuerdo Final, en consecuencia, de la RRI. No es posible pasar por alto que la construcción de los PART, estuvo enmarcado en el pensamiento y la conciencia de colectiva sobre el desarrollo a nivel regional de las personas participantes, con énfasis en personas de la ruralidad que habían sufrido violencia en el marco del conflicto, por ello, es inconocible que el proceso de implementación desconozca la limitada participante de personas. La grafica 5 plantea que solo un 17.5% de los participantes considera haber en la toma de decisiones, el 17.1% responde que no, el 18.7% plantea que Tal vez, y un abismal 46.3% desconoce la participación, respondiendo NO SABE.

## ¿Consideras que la ciudadanía ha participado en la toma de desiciones PDETS?



Fuente: Base de datos, Trabajo de campo Veeduría Acciones de Paz, 2021



## Resultados cualitativos

*“Es una inversión que se anhela desde hace mucho tiempo desde que se empezó hablar del proceso de paz, a pesar de ser una retribución semi compensación a toda la violencia y sangre que se ha derramado en el corregimiento; lo vemos con muy buenos ojos y con la esperanza de que transforme la vida del corregimiento”*

(Entrevista a líder del corregimiento de San Pedro, Ciénaga 2021)

Se refleja en la ciudadanía ilusión y esperanza en la implementación del PDET porque traerá beneficios a la comunidad como el arreglo de vías para transportar de manera eficaz sus cultivos, los servicios públicos, la educación de calidad y acceso a la superior, entre otras. Es por ello, el anhelo que tienen por la implementación.

*“Es un proyecto que arranco, porque nos mostraron muy buenos proyectos, habían buenas acciones que se iban hacer acá en el corregimiento pero eso se fue perdiendo, se hicieron varias reuniones, se llegaron a varios acuerdos, quedaron en hacer unos puntos prioritarios que se hizo en la primera reunión porque eso era para hacerlo ya porque estaba la plata pero no llegó a ningún acuerdo y no se hizo nada; hasta hace como una semana volvieron a aparecer en el corregimiento con un pequeño proyecto sobre adecuación de canchas, fue la última vez que vinieron. De cierta forma se cayó el proyecto porque había ciertas cuestiones de que no se pudieron dar*

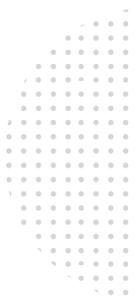
*entonces no se hizo nada, era para San Javier y San Pedro; pero ahora dijeron que hay que reestructurar el proyecto, pero quedo en nada.”*

(Entrevista a líder del corregimiento de San Pedro, Ciénaga 2021)

Cuando se inició la formulación del PDET, la ciudadanía participó de manera activa para las iniciativas y priorizaciones de proyectos, pero a medida que se cumplió la fase de construcción y empezó la fase de implementación llegó la desilusión para ellos, puesto que lo que habían acordado con la administración municipal no cumplieron con la materialización de los proyectos. Se evidencia que han dilato el proceso y ha generado la desconfianza en la comunidad.

*“(La participación de la ciudadanía) ...Fue muy buena porque se llamó a todos los líderes y a las comunidades, nos dejaron opinar a todos, se hicieron mesas de trabajo por pilar, se priorizaron las necesidades, hasta ahí me pareció bien. Después fuimos a la cabecera municipal donde hicimos varias reuniones, ya después se dejó de lado a la comunidad porque se escogieron a los representantes de cada pilar, son ellos los que reciben la información y a su vez ellos informan muy poco por eso la comunidad ha quedado apartada de todo el proceso porque muchas personas ni siquiera saben que procesos hay, están aislado de los proyectos que hay en el PDET.”*

(Entrevista a lideresa del corregimiento de San Pedro, Ciénaga 2021)





Para la ciudadanía la administración Municipal cumplió con la participación y se tuvo en cuenta la voz de la comunidad en la fase de construcción de las iniciativas y se creó el grupo motor siendo los representantes del territorio. Luego llega el descontento en la etapa de implementación ya que no se tiene en cuenta al grupo motor ni a la comunidad, están sumergidos en un desconocimiento de los proyectos que implementaran y en la actualidad el proceso aun no inicia.

*“(Los principales riesgos percibidos están asociados) ... Al cambio de gobierno, porque arrancó excelente pero después todo se estancó, porque no se sabía si iba a continuar hasta ahora que volvieron a reactivar los PDET. Otro problema es la comunicación porque la comunidad esta desinformada. Siempre se dice que en la zona rural no hay personas LGBTI en el proceso de PDET, pero ellos y las mujeres estuvieron participando en el proceso, pero no están implementando nada a favor de ellas y ellos. En el corregimiento, las victimas no tienen un proyecto que las beneficie a ellos, ni su voz es tomada en cuenta”*

(Entrevista a mujer lesbiana, Ciénaga 2021)

Se evidencia que en las iniciativas y proyectos no existe un enfoque de género y mucho menos es tomada en cuenta la voz de las mujeres y personas LGBTI, es por ello que no hay proyectos en beneficio de ellas y ellos. No hay una verdadera inclusión en el proceso.

*“Cuando empezó la convocatoria del grupo motor, los líderes estaban reacios a participar, pero mientras que transcurrió el tiempo vimos que era una buena forma de nosotros poder alcanzar proyectos que se han quedado en el aire. En la etapa de implementación, desde la alcaldía empezó a darse diferencias con el grupo motor por la falta de comunicación creo zozobra en la comunidad de que esto se convirtiera en actos de corrupción, entonces la pelea siempre ha sido que todo se socialice con el grupo motor pero la alcaldía no lo hace sino que eligen los proyectos y por eso hay molestias porque el grupo no sabe que están implementando, eso lo vemos con malos ojos porque esta retribución que viene se preste para llenarle los bolsillos a los mismos de siempre”*

(Entrevista a líder del corregimiento de San Pedro, Ciénaga 2021)

La etapa de implementación del PDET ha generado desconfianza y sospecha de actos de corrupción, puesto que la administración municipal no informa ni al grupo motor ni a la comunidad y escogen a los proyectos a desarrollar sin sentarse con la ciudadanía.

*“Solo hay un solo proyecto que se está implementando de energía fotovoltaica, hay poca claridad y no sabemos de dónde se escogió como proyectos PDET porque ya ese proyecto estaba desde hace rato y la 2da fase no fue clara. No es un proceso avanzado. La energía fotovoltaica era para el*



*corregimiento de Siberia, donde instalaron paneles y circuitos eléctricos basándose en proyecto tipo en la 1era fase fue por fuera de los PDET.”*

(Entrevista a líder del corregimiento de San Pedro, Ciénaga 2021)

Se evidencia un riesgo de corrupción puesto que este proyecto no fue priorizado por la comunidad en las mesas de construcción de las iniciativas del PDET y mucho menos se informó que dicho proyecto se financiaría con recursos del PDET. Esto le suma mayor desconfianza y zozobra a la comunidad frente al proceso de implementación.

*“Ha habido algunas irregularidades y cambios, porque se quedó en algo al principio y después la cambiaron a otra iniciativa, porque explicaron mal. A tal punto que, si me tocara evaluar Del 1 al 10, diría que 5 porque hemos tenido diferencias con la oficina PDET en el sentido en que los proyectos llegan es impuestos, ejemplo tenemos este proyecto para ustedes, pero sin tenernos en cuenta. Eventualmente, La principal barrera es la disponibilidad de la ciudadanía para estar pendiente de los proyectos y la otra barrera es que han dejado por fuera al grupo motor, tenemos 2 representantes del grupo en el corregimiento y ellos no conocen que proyectos están porque no se les comunica”*

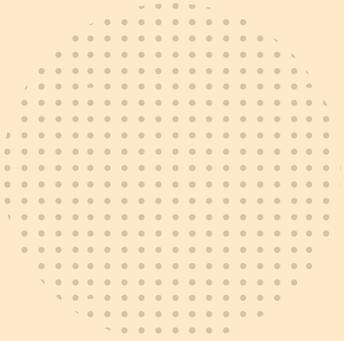
(Entrevista a líder del corregimiento de San Pedro, Ciénaga 2021)

Es preocupante que la administración municipal no tenga en cuenta lo pactado en las mesas y mucho menos la voz de la comunidad en la implementación de los proyectos, es un claro ejemplo de un posible riesgo de corrupción porque no ha transparencia en el proceso, solo se refleja una imposición de la alcaldía a la ciudadanía.

*“En general, la percepción es buena porque el pacto nació de las mesas de trabajo que se hicieron donde los mismos campesinos, líderes y comunidad armaron las peticiones que querían para los PDET. Pero los problemas se agudizan por el desconocimiento del grupo motor, ejemplo la oficina de PDET llega hacer una reunión con la comunidad y el grupo motor no sabe, se enteran porque ya los ven aquí en el corregimiento. Cuando se incluyó la caracterización de la población fue muy poca la visibilidad que se le dio, no es tan marcado en la comunidad. No es una implementación incluyente puesto que las personas LGBTI no se ha visibilizado.”*

(Entrevista a líder del corregimiento de San Pedro, Ciénaga 2021)

Es inquietante que la administración municipal no informe al grupo motor cómo va el proceso del PDET y que cuando la comunidad se acerca a averiguar, no tienen respuestas concretas. Además, no se les ha brindado las condiciones a las personas LGBTI en participar del proceso y por ende no hay iniciativas en beneficio a ellas y ellos.



6

---

# RECOMENDACIONES

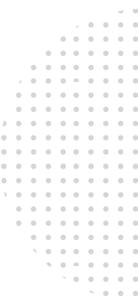
>>>>>



La materialización de los factores de riesgo de corrupción identificados puede desencadenar no sólo en un detrimento de los recursos públicos, también aumentar una profunda desconfianza en la implementación del PMTR de Ciénaga y en la consolidación de la paz. Por ello, la veeduría Acciones de Paz plantea las siguientes recomendaciones:

## Entidades territoriales

- 1.** Fortalecer la garantía la participación de la sociedad civil. Se requiere que los procesos de concertación, priorización y decisión de los PDETS y el posicionamiento de la agenda de paz sean completamente garantes para la participación, lo cual indica el fortalecimiento del grado de incidencia política de los grupos históricamente excluidos tales como personas LGBT, afro, indígenas, en condición de discapacidad y las mujeres.
- 2.** Ampliar el grado de incidencia de las personas OSIGEG diversas. Se requiere una comprensión de la categoría “género” fuera desde un sistema sexo-género binario, que excluye las vivencias y experiencias de personas disidentes sexuales afectados por sistemas de dominación, violencia y exclusión sistemática.
- 3.** Posicionar los procesos de la sociedad civil entorno al ejercicio del control social y las veedurías ciudadanas. Es una obligación por partes de las entidades territoriales el desarrollo y el fortalecimiento de redes de hermanamiento como estrategia para la consolidación de la paz desde una visión holística y amparando la diversidad.
- 4.** Fomentar espacios de rendición de cuentas e interlocución entre el gobierno local, la ciudadanía y entre otros actores interesados. Incorporar espacios de concertación, retroalimentación e intercambio de ideas para el proceso de implementación; no solo publicación y socialización de informes de gestión. Se requiere mayores estrategias de divulgación y escenarios de diálogo para una rendición de cuentas efectiva sobre los avances en la implementación.
- 5.** Brindar todas las herramientas para garantizar el derecho al acceso a la información pública y el ejercicio de control social. Esto incluye que se realicen publicaciones en las páginas web oficiales toda la información relacionada con la implementación como presupuestos, contratos y proyecto, y la identificación de estos como PDET; realizar espacios de diálogo conjunto para la rendición de cuentas con el fin de identificar retos y oportunidades de mejora y fomentar la creación de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia locales.
- 6.** Fortalecer las capacidades territoriales para la adecuada formulación de proyectos de inversión pública. Es un requerimiento la búsqueda de asistencia técnica para la adecuada formulación de proyectos de inversión con cargo a los recursos de la bolsa concursable de asignación para la paz.

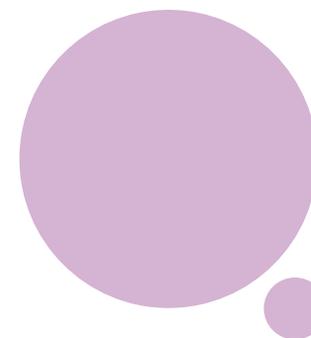




- 7.** Desarrollar estrategias de comunicación y difusión de información sobre la implementación del PMTR. Se sugiere brindar información sobre los diferentes programas derivados de la implementación del PMTR, dicha información debe ser clara para la ciudadanía que le permita conocer los canales de atención y la ruta para realizar seguimiento y monitoreo a los recursos.
- 2.** Incidir en la implementación del enfoque o perspectiva de género como un eje transversal en la implementación de las iniciativas de los PART y los PMTR logrando la comprensión de las realidades de las mujeres y personas OSIGEG diversas en los territorios, en especial en la ruralidad.

## Sociedad Civil

- 1.** Realizar ejercicios de control social y veeduría a los recursos destinados a la implementación. Los ciudadanos y ciudadanas deberán fortalecer los procesos de incidencia y seguimiento para velar porque los recursos públicos se inviertan de forma eficiente es un elemento fundamental para la construcción de la democracia y alertar sobre posibles hechos de corrupción.
- 3.** Alertar y denunciar posibles hechos de corrupción que afecten la implementación. Los planes y proyectos, lo cual previene la malversación de recursos, celebración de contratos indebidos, etc.; aumenta la transparencia y permite que los órganos de control realicen las investigaciones y sancionen a los actores involucrados en estos hechos.





7

---

# REFERENCIAS



Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f.). ABC Obras PDET. Recuperado 06 de marzo de 2021, de

[http://www.renovacionterritorio.gov.co/librerias/media/pdf/ABC\\_Obras\\_PDET.pdf](http://www.renovacionterritorio.gov.co/librerias/media/pdf/ABC_Obras_PDET.pdf)

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2017). ABC PDET. Recuperado 06 de marzo de 2021, de [http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/pedagogia.html](http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/pedagogia.html)

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2018c, diciembre 21). Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera. Recuperado 13 de mayo de 2020, de [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f.). ABC Obras PDET. Recuperado 06 de marzo de 2021, de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=25511>

Caribe Afirmativo. (2019a). Nosotras Resistimos: Informe de violencias contra personas LGBT en el marco del conflicto armado en Colombia. Barranquilla, Colombia: Caribe Afirmativo.

Caribe Afirmativo. (2019b). Reflexiones sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en el marco del posconflicto desde una perspectiva de género (No.9). Recuperado de <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/03/Cuadernillo-Afirmativo-9-vf.pdf>

Liliana, H. (2017). Comunicación, infancia y adolescencia: Guía para periodistas.

Méndez, I. L. (2007). El enfoque de género en la intervención social. Cruz Roja Española.



8

---

# ANEXOS



**ANEXO 1. INICIATIVAS EN PART SN-SP- ZN**

<b>PDET DE SIERRA NEVADA - SERRANÍA DEL PERIJÁ Y ZONA BANANERA</b>		
<b>PILAR</b>	<b>NÚMERO DE PROPUESTAS CON ENFOQUE DE GÉNERO</b>	<b>PROPUESTA(S)</b>
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo.	Ninguna	
2. Infraestructura y adecuación de tierras.	Ninguna	
3. Promover el derecho a la salud.	Una	Implementar estrategias regionales de manera participativa para la prevención y atención integral de problemas y trastornos de la salud mental, que permitan fortalecer la infraestructura pública, los mecanismos extramurales para los procesos del diagnóstico, el tratamiento y rehabilitación de personas afectadas, teniendo en cuenta un enfoque diferencial étnico y de género.
4. Educación rural.	Una	Fortalecer, ajustar e implementar la Política Pública de Primera Infancia con énfasis en la educación inicial en las modalidades pertinentes, ampliando las coberturas, el acceso y la permanencia con enfoque diferencia, étnico y de género para la población rural.
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural.	Ninguna	
6. Reactivación económica y producción agropecuaria.	Ninguna	



PDET DE SIERRA NEVADA - SERRANÍA DEL PERIJÁ Y ZONA BANANERA		
PILAR	NÚMERO DE PROPUESTAS CON ENFOQUE DE GÉNERO	PROPUESTA(S)
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.	Dos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construir participativamente e implementar un programa para promover la inclusión productiva de la mujer rural con enfoque diferencial y étnico, a través de la generación de proyectos productivos, transformación de productos alimentarios y subproductos agropecuarios para el mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional.</li> <li>2. Implementar una estrategia subregional de atención integral en nutrición para la población con enfoque diferencial (mujeres gestantes y lactantes, primera infancia no escolarizada, población en situación de discapacidad) y étnico que incluya programas de complementación alimentaria, educación alimentaria y nutricional, promoción de hábitos alimentarios y estilos de vida saludable.</li> </ol>
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz.	Seis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar e implementar ante las autoridades competentes una estrategia de seguridad integral territorial en las zonas rurales, con enfoque diferencial étnico y de género, que incluya la revisión de los protocolos de seguridad, prevención y protección para los líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humano, autoridades, representantes legales, líderes y lideresas étnicos y comunidades y territorios amenazados y en riesgo.</li> <li>2. Diseñar e implementar programas culturales, deportivos y recreativos con enfoque diferencial, étnico y de género, para prevenir el reclutamiento forzado de niños, niñas, adolescentes y jóvenes –NNAJ- y el consumo de sustancias psicoactivas.</li> </ol>



PDET DE SIERRA NEVADA - SERRANÍA DEL PERIJÁ Y ZONA BANANERA		
PILAR	NÚMERO DE PROPUESTAS CON ENFOQUE DE GÉNERO	PROPUESTA(S)
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz.	Seis	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Diseñar e implementar un programa de comunicación intercultural integral para la reconciliación y la armonización con enfoque diferencial, étnico y de género, a través de los medios tradicionales, alternativos comunitarios y de nuevas tecnologías de la información.</li> <li>4. Diseñar e implementar una estrategia regional con enfoque diferencial, étnico y de género que garantice la participación efectiva de las víctimas, comunidades y pueblos indígenas en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No repetición, teniendo en cuenta lo previsto en el Acuerdo de Paz y en la normatividad vigente.</li> <li>5. Diseño e implementación de una estrategia subregional para el fortalecimiento de la memoria histórica y la preservación y recuperación de los conocimientos y saberes ancestrales y culturales, con enfoque diferencial, étnico y de género.</li> <li>6. Formular y/o implementar políticas territoriales de Mujer y Equidad de Género, con enfoque diferencial étnico y de género.</li> </ol>
9. Componente estratégico del PDET	Dos	Se definieron como prioritarias dos iniciativas con enfoque de género del pilar número siete: promoción de proyectos productivos para la mujer y (2) la gestión de la atención integral en salud para mujeres lactantes y gestantes.

Anexo 2. Iniciativas con enfoque de género en el PMTR de Ciénaga.



**ANEXO 2. INICIATIVAS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN EL PMTR DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA.**

PMTR	CIÉNAGA
<b>N° PROPUESTAS CON ENFOQUE DE GÉNERO</b>	<b>12</b>
<b>PROPUESTAS LGBT</b>	Fortalecer e implementar un programa de inclusión educativa para atender de manera pertinente y con calidad a las poblaciones diversas (condición de discapacidad, LGBTI, víctimas, étnicas) de la zona rural del municipio,
<b>PROPUESTAS MUJERES</b>	Fortalecer e implementar un programa de inclusión educativa para atender de manera pertinente y con calidad a las poblaciones diversas (condición de discapacidad, LGBTI, víctimas, étnicas) de la zona rural del municipio  Implementar programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano pertinentes para la población rural del municipio, priorizando a las mujeres, víctimas, LGBTI y población en condición de discapacidad con enfoque étnico y de género.
<b>PROPUESTAS INTEGRALES</b>	Implementar una estrategia para agilizar la inclusión a los programas de acceso a la tierra para los campesinos/as que no tienen tierras o es suficiente es parte de la ANT.  Gestionar la atención psicosocial a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y del conflicto armado, especialmente en zona rural y zona rural dispersa.  Favorecer el desarrollo de capacidades organizativas, de liderazgo y de gestión en las mujeres rurales, con enfoque étnico, del municipio de Ciénaga.

**PROPUESTAS  
GENERALES**

Diseñar un programa de capacitación en primeros auxilios con enfoque de género en el municipio de Ciénaga con prioridad en zonal rural y zona rural dispersa.

Garantizar a los jóvenes de la zona rural y zona rural dispersa del municipio de Ciénaga el acceso a la educación en sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.

Fortalecer la implementación de proyectos pedagógicos transversales que promuevan la educación en ciudadanía, cátedra de paz y derechos humanos, educación sexual, prevención del embarazo adolescente, prevención del riesgo y medio ambiente entre otros, en los establecimientos educativos de la zona rural del municipio.

Mejorar la calidad y cobertura de los programas de complementación alimentaria y nutricional para la población vulnerable de la zona rural del municipio, específicamente para grupos poblacionales como adulto mayor, niños y niñas menores de 5 años, discapacitados, y madres gestantes lactantes.

Crear una estrategia de atención integral a las víctimas de violencia basada en género en el municipio de Ciénaga.

Promover jornadas de información efectiva sobre las rutas de atención y reparación integral a las víctimas, la conformación de comités veredales de vigilancia y seguimiento y la articulación entre los entes, instancias territoriales y comunidades para la implementación de los procesos de reparación integral a víctimas en la zona rural del municipio de Ciénaga.

Socializar de manera periódica las rutas de protección a líderes y lideresas para minimizar los riesgos y amenazas a los que se enfrentan y garantizar su derecho a la participación y libertad de expresión en la zona rural del municipio

*Anexo 2. Iniciativas con enfoque de género en el PMTR de Ciénaga.*

**ANEXO 3. PREGUNTAS DE VALORACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN**

PREGUNTA: ¿SI EL RIESGO SE MATERIALIZA PODRÍA?	SI	NO
Afectar la implementación de la(s) iniciativas del PMTR.		
Implicar pérdida o desvío de recursos monetarios		
Generar la intervención de los órganos de control (procesos/sanciones penales, fiscales o disciplinarias)		
Afectar la confianza y/o legitimidad de uno o más actores identificados		
Vulnerar el derecho a la participación ciudadana y el control ciudadano		
Vulnerar el derecho de acceso a la información pública.		
Transgresión de otros derechos fundamentales (ej.: vida, educación, salud, diversidad étnica y cultural, entre otros).		
Involucrar más de dos (2) delitos de corrupción.		

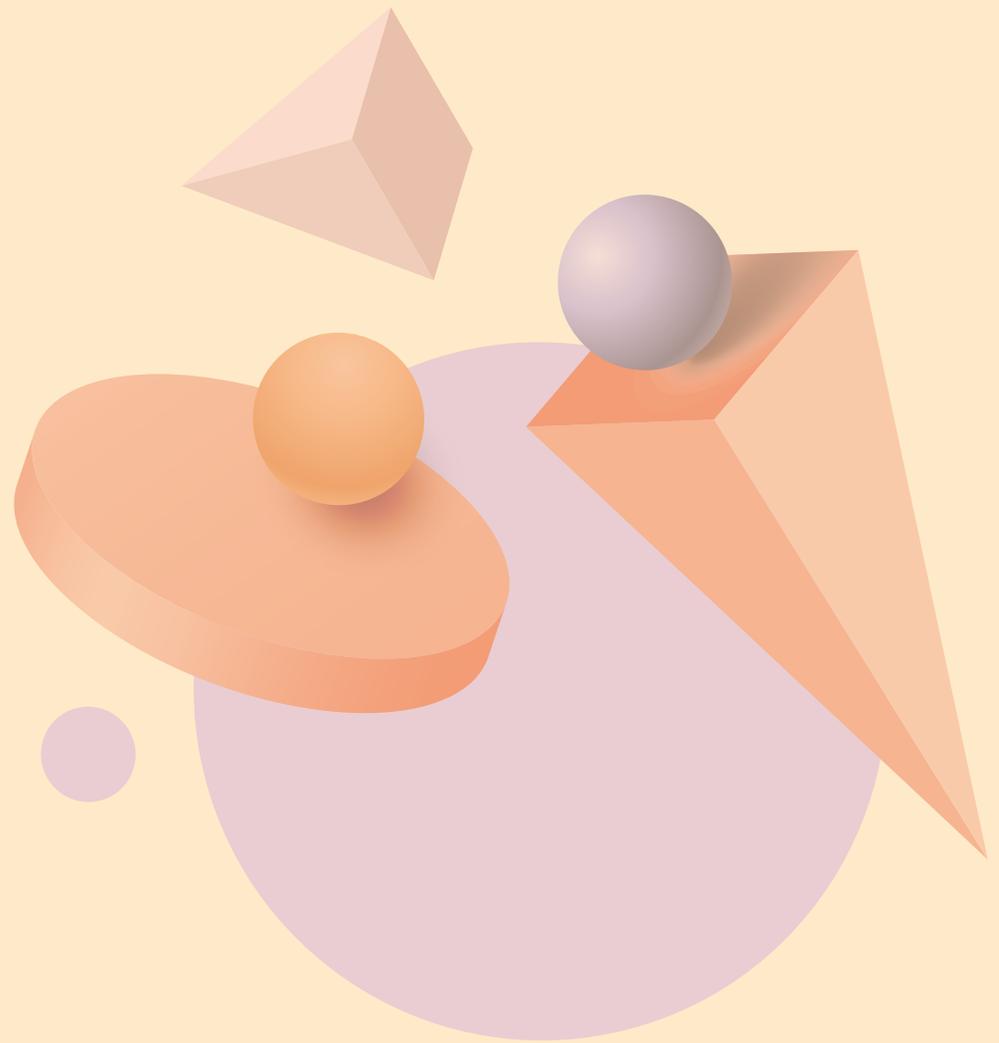
Fuente: *Transparencia por Colombia (2020)*



**ANEXO 4. PREGUNTAS DE VALORACIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN**

NIVEL RIESGO	BREVE DESCRIPCIÓN
<b>RIESGO BAJO</b>	Son los riesgos de menor probabilidad e impacto. A pesar de ser los de menor nivel de riesgo se deben establecer controles para su tratamiento.
<b>RIESGO MODERADO</b>	La importancia y urgencia de tratamiento de este tipo de riesgo es moderada.
<b>RIESGO MEDIO</b>	Son riesgos de probabilidad e impacto medio para la implementación del Acuerdo, su importancia y urgencia de tratamiento es media.
<b>RIESGO ALTO</b>	La importancia y urgencia de tratamiento de este tipo de riesgo es alta, se considera que pueden ser una amenaza directa para la Implementación del Acuerdo.
<b>RIESGO MUY ALTO</b>	Son los riesgos de mayor importancia y urgencia. Necesidad de establecer tratamiento inmediatamente por presentar la mayor posibilidad de materialización y mayor impacto, se considera que pueden ser una amenaza directa para la implementación del Acuerdo.

Fuente: *Transparencia por Colombia (2020)*



Con el apoyo de:



INTER-AMERICAN FOUNDATION  
EMPOWERED COMMUNITIES. SUSTAINABLE RESULTS