

Desarrollando habilidades en comunidad en el cono sur del Atlántico

Metodología para un diagnóstico participativo

José María Jiménez Munive
Cayetano Jiménez Munive
Diego Armando Jurado-Zambrano



Sello editorial



REDEM

RED EDUCATIVA MUNDIAL

José María Jiménez Munive
Cayetano Jiménez Munive
Diego Armando Jurado-Zambrano

**Desarrollando Habilidades en Comunidad en el
Cono Sur del Atlántico**
Metodología para un Diagnóstico Participativo



Editorial REDEM: Red Educativa Mundial

DESARROLLANDO HABILIDADES EN COMUNIDAD EN EL CONO SUR DEL ATLÁNTICO: METODOLOGÍA PARA UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

© José María Jiménez Munive, Cayetano Jiménez Munive, Diego Armando Jurado-Zambrano y para esta edición la Red Educativa Mundial - REDEM.

Para la presente edición:

Editado por Grupo MDM Corp S.A.C.

Para su sello editorial REDEM: Red Educativa Mundial ©

Av. Costanera 2438 Torre "C" Oficina 203 San Miguel, Lima, Perú.

www.redem.org

Primera edición digital, octubre del 2026

ISBN: 978-612-99446-9-2

Depósito legal N° 2026-12807

Publicación E-book

Editado y distribuido por REDEM

Libro electrónico disponible en <https://editorial.redem.org>

Todos los derechos reservados. Este libro no podrá ser reproducido por ningún medio, ni total ni parcialmente, sin el previo permiso escrito de su autor y del editor.

La obra se deriva del proyecto de investigación denominado "Habilidades en comunidad en el cono sur del atlántico: metodología para un diagnóstico participativo" desarrollado desde el Grupo de Investigación Laboratorio de Gestión e Innovación Tecnológica en Administración Pública (LABGITAP).

Área: Ciencias sociales

Subárea: Gestión Territorial

Reseña de Autores

José María Jiménez Munive

Ingeniero Industrial, magíster en Investigación Social Interdisciplinaria y doctor en Socioformación y Sociedad del Conocimiento por el Centro Universitario CIFE, Cuernavaca, Morelos (México). Se ha desempeñado como consultor y docente en diversas universidades, entre ellas la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, de la cual es egresado. Ha sido asesor y consultor en temas relacionados con la alta gerencia pública y ha ejercido funciones profesionales en áreas administrativas y de asesoría, coordinando las Oficinas de Control Interno y de Talento Humano de la Registraduría Nacional del Estado Civil a nivel departamental. Asimismo, ha prestado sus servicios profesionales como asesor de Programas de Desarrollo y Paz (PDP), entre ellos el del Bajo Magdalena, y como especialista en gestión de la información y del conocimiento del Canal del Dique y Zona Costera. Actualmente, se desempeña como profesor de tiempo completo en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Atlántico, Cesar, Magdalena y La Guajira, y como colaborador del Laboratorio de Innovación en Administración Pública (ESAPLab).

Cayetano Jiménez Munive

Administrador Público, magíster en Administración Pública y especialista en Gestión Pública por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y especialista en Política Social por la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente, se desempeña como profesor asistente de carrera de la ESAP en la Territorial Bolívar, Córdoba, Sucre y San Andrés, Islas. Es miembro del Grupo de Investigación Aplicada DFAGE y colaborador del Laboratorio de Innovación en Administración Pública (ESAPLab). Sus iniciativas de investigación se han centrado en temáticas relacionadas con la modernización institucional de las organizaciones públicas, la corrupción política y administrativa, el control fiscal, la profundización de la democracia y los mecanismos

de participación ciudadana, el desarrollo territorial y los esquemas asociativos territoriales, entre otras.

Diego Armando Jurado-Zambrano

Administrador de Empresas, magíster en Ingeniería Administrativa por la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Administración y Organizaciones por la Universidad de Antioquia. Actualmente, se desempeña como profesor asistente de carrera en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Antioquia, donde también es creador e integrante del Grupo de Investigación Laboratorio de Gestión e Innovación Tecnológica en Administración Pública (LABGITAP). Sus intereses de investigación se centran en temáticas como las ciudades inteligentes, la gobernanza urbana, la innovación pública y la gestión de organizaciones públicas.

El hombre se vuelve humano únicamente cuando ha convertido en instrumento de sus relaciones sociales la cualidad objetiva del pensamiento y el lenguaje (Merani).

El hombre solo se completa como ser plenamente humano por y en la cultura. No hay cultura sin cerebro humano y no hay espíritu, es decir, capacidad de consciencia y pensamiento sin cultura (Morín).

La objetividad y la subjetividad tienden el puente en su afán de búsqueda de la verdad. El bienestar general es una necesidad de servicio innegociable del hombre que se alcanza con la unidad y el empoderamiento humano. Tácito.

*“El considerar a todos por igual puede resultar en que se dé un trato desigual a aquellos que se encuentran en una posición desfavorable”
(Amartya Kumar Sen).*

PRÓLOGO

Este libro nace de una convicción profunda: el desarrollo territorial no se decreta ni se importa: se construye colectivamente desde el territorio, con sus actores, sus saberes y sus contradicciones. En contextos rurales como el Cono Sur del Atlántico, donde las desigualdades estructurales conviven con una rica trama social y cultural, pensar el desarrollo exige ir más allá de los enfoques técnicos tradicionales y abrir espacios reales de diálogo, reflexión y acción colectiva.

La obra que el lector tiene en sus manos no es el resultado de un ejercicio académico distante ni de una consultoría convencional. Es, ante todo, el producto de un proceso de acompañamiento territorial sostenido, en el que comunidades, organizaciones sociales, liderazgos locales e instituciones públicas participaron activamente en la identificación de problemáticas, la priorización de desafíos y la construcción de una agenda de incidencia para el desarrollo rural. En este sentido, el libro se sitúa en un punto de encuentro entre el conocimiento académico, la experiencia comunitaria y la práctica de la gestión pública territorial.

A lo largo de sus capítulos, el texto propone una lectura del territorio que reconoce su carácter histórico, social y político. El Cono Sur del Atlántico no aparece aquí como un espacio homogéneo ni como un simple escenario de carencias, sino como un territorio vivo, atravesado por relaciones de poder, conflictos, aprendizajes colectivos y capacidades latentes. El diagnóstico participativo que organiza el libro hace posible ver las limitaciones estructurales en áreas como producción, medio ambiente, instituciones y comunidad, así como los recursos locales que son clave para promover un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Uno de los aportes más relevantes de esta obra radica en su apuesta metodológica. Al concebir el diagnóstico participativo como un proceso social y político, y no solo como una técnica de recolección de información, el libro muestra cómo la participación puede convertirse en un mecanismo efectivo de construcción de sentido, fortalecimiento organizativo y generación de consensos mínimos. La aplicación colectiva de herramientas como la matriz DOFA, lejos de

reducir la complejidad del territorio, permite organizarla y traducirla en ejes estratégicos y líneas de acción concretas, articuladas en una agenda de incidencia de desarrollo rural.

El libro dialoga de manera explícita con los debates contemporáneos sobre desarrollo territorial, participación ciudadana y gobernanza colaborativa, pero lo hace desde una experiencia situada, anclada en la realidad del Caribe colombiano. Esta combinación entre reflexión teórica y práctica territorial constituye uno de sus principales valores, en tanto ofrece aprendizajes relevantes tanto para investigadores y estudiantes como para responsables en la toma de decisiones, líderes sociales y organizaciones comprometidas con el desarrollo rural.

Finalmente, esta obra invita a comprender el desarrollo territorial como un proceso en permanente construcción, que requiere tiempo, confianza, diálogo y corresponsabilidad. Más que presentar soluciones cerradas, el libro propone un camino: el de la construcción colectiva de agendas territoriales con legitimidad social, capaces de incidir en la acción pública y de fortalecer las capacidades locales para imaginar y construir futuros posibles. En un contexto marcado por la incertidumbre y la complejidad, este enfoque constituye, sin duda, una apuesta ética y política por el territorio y por quienes lo habitan.

Contenido

PRÓLOGO	7
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA	13
1.1 INTRODUCCIÓN	13
1.2 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	16
CAPÍTULO 2. MARCO DE REFERENCIA.....	20
2.1 MARCO ESPACIAL O TERRITORIAL.....	20
2.1.1 Indicadores socioeconómicos municipios Cono Sur Atlántico	23
2.2 MARCO TEÓRICO.....	25
2.2.1 Desarrollo territorial y desarrollo humano	25
2.2.2 Territorio y territorialidad: una construcción social, política y conflictiva	28
2.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GOBERNANZA Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	29
2.3.1 Participación ciudadana y redistribución del poder.....	29
2.3.2 Gobernanza colaborativa y acción colectiva territorial.....	30
2.3.3 Planeación participativa como estrategia de desarrollo territorial.....	31
2.3.4 Implicaciones para el diagnóstico participativo y la agenda territorial.....	32
CAPÍTULO 3. ENFOQUE METODOLÓGICO	34
CAPÍTULO 4. RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO	37
4.1 LINEAMIENTOS DE UNA AGENDA DE INCIDENCIA DE DESARROLLO RURAL EN EL CONO SUR DEL ATLÁNTICO.....	39
4.1.1 El territorio como un sistema de relaciones interdependientes.....	46
4.1.2 El capital social como fundamento de la construcción territorial.....	47
4.1.3 El diagnóstico participativo como mecanismo de gobernanza territorial	48
4.2 RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO.....	49
4.3 ANÁLISIS TERRITORIAL DE LA MATRIZ DOFA: UNA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA CON LOS ACTORES DEL CONO SUR DEL ATLÁNTICO.....	56

4.4 SÍNTESIS DE LOS HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO	59
CAPÍTULO 5. DE LOS HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO A LA AGENDA DE INCIDENCIA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL.....	62
5.1 AGENDA PARA LA INCIDENCIA TERRITORIAL.....	65
5.2 GOBERNANZA Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL COMO CONDICIÓN TRANSVERSAL	71
CONCLUSIONES	73
REFERENCIAS.....	77

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Necesidades básicas insatisfechas y sus componentes en los municipios del sur del Atlántico a 31 de diciembre de 2011.</i>	23
Tabla 2. <i>Otros indicadores sociales de los municipios del sur del departamento del Atlántico</i>	23
Tabla 3. <i>Índice de Desempeño Fiscal municipios del sur del departamento del Atlántico, años 2012 y 2013</i>	24
Tabla 4. <i>Matriz DOFA</i>	50
Tabla 5. <i>Agenda de Incidencia Territorial para el Desarrollo Rural del Cono Sur del Atlántico</i>	68

Lista de Figuras

Figura 1. <i>Mapa político del departamento del Atlántico donde se localizan los municipios de Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suán</i>	21
Figura 2. <i>Ubicación geográfica del departamento de Atlántico, Colombia (Subregiones hídricas)</i>	22



CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

1.1 Introducción

El desarrollo territorial se ha consolidado como uno de los enfoques más relevantes para comprender y abordar las profundas desigualdades sociales, económicas e institucionales que caracterizan a numerosos territorios rurales y periféricos, particularmente en América Latina. Frente a las limitaciones de los modelos de planificación centralizada y de las políticas sectoriales desarticuladas, este enfoque pone en el centro el territorio como una construcción social, histórica y política, en la que confluyen dinámicas productivas, relaciones de poder, arreglos institucionales y formas de acción colectiva (Sack, 1986; Saquet & Sposito, 2009). Desde esta perspectiva, el desarrollo no puede reducirse al crecimiento económico, sino que debe entenderse como un proceso integral orientado a la ampliación de capacidades humanas, el fortalecimiento del tejido social y la construcción de bienestar colectivo en contextos territoriales específicos (ILPES, 1998; Morales et al., 2020).

En este marco, la participación ciudadana y la planeación participativa han adquirido un lugar central tanto en el discurso académico como en los marcos normativos que orientan las políticas públicas de desarrollo territorial. No obstante, la literatura ha advertido de manera reiterada que la institucionalización formal de la participación no garantiza, por sí misma, una redistribución efectiva del poder ni una mayor incidencia de los actores locales en la toma de decisiones (Arnstein, 1969; Gaber, 2019). En numerosos territorios, los procesos participativos tienden a concentrarse en ejercicios consultivos o episódicos, con escasa capacidad para influir en la definición de prioridades, en la asignación de recursos y en la sostenibilidad de las intervenciones públicas. Esta brecha entre participación formal y capacidad real de incidencia constituye uno de los desafíos más persistentes del desarrollo territorial contemporáneo.

Este libro surge precisamente de la necesidad de abordar dicha tensión a partir de una experiencia concreta de diagnóstico participativo desarrollada en la subregión del Cono Sur del departamento del Atlántico, en la región Caribe colombiana. Se trata de un territorio con una marcada impronta rural, una alta dependencia de actividades agropecuarias tradicionales y una histórica condición de vulnerabilidad socioeconómica, agravada por riesgos ambientales recurrentes y por limitaciones estructurales en materia de infraestructura, conectividad y capacidades institucionales. Estas condiciones han configurado trayectorias de desarrollo fragmentadas, con dificultades para articular los esfuerzos de los actores sociales, comunitarios, productivos e institucionales en torno a proyectos territoriales compartidos.

Desde una concepción del desarrollo territorial como proceso dinámico, relacional y socialmente construido, este libro se orienta por una pregunta central: ¿cómo los procesos participativos contribuyen a la identificación, priorización y abordaje de las problemáticas del desarrollo territorial, y de qué manera pueden derivar en la construcción de una agenda de desarrollo rural con capacidad de incidencia en el Cono Sur del Atlántico? Esta pregunta reconoce que los problemas del desarrollo no existen como hechos objetivos aislados, sino que se configuran y adquieren sentido en la interacción entre actores, discursos, prácticas y estructuras territoriales (Torre, 2023; Veyssi re et al., 2022).

En coherencia con los enfoques contemporáneos del desarrollo territorial, el libro asume que el diagnóstico no es un ejercicio exclusivamente técnico, sino un proceso social y político de construcción colectiva del problema público. Identificar problemáticas implica, por tanto, reconocer cómo las condiciones territoriales, las dinámicas productivas, las relaciones institucionales y los mecanismos de participación se articulan para producir determinados desafíos de desarrollo, al tiempo que visibilizan activos sociales, saberes locales y capacidades comunitarias frecuentemente subvaloradas en los enfoques tradicionales (Antunes Junior et al., 2021; Morales et al., 2020).

El proceso desarrollado en el Cono Sur del Atlántico se apoyó en un enfoque metodológico cualitativo y participativo, orientado a privilegiar la voz de los actores territoriales y su capacidad para interpretar su propia realidad. A través de talleres municipales y subregionales, mesas de trabajo temáticas y ejercicios colectivos de análisis estratégico, particularmente mediante la aplicación participativa de la matriz DOFA, fue posible construir una lectura compartida del territorio, identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, y definir ejes estratégicos que orientan una agenda de incidencia de desarrollo rural. Los resultados de este diagnóstico, presentados en los capítulos centrales del libro, muestran que las problemáticas del territorio no pueden explicarse únicamente por la escasez de recursos, sino que están profundamente vinculadas a debilidades en la gobernanza local, a la fragmentación institucional y a las limitaciones de los mecanismos de articulación y participación existentes.

Asimismo, los hallazgos evidencian una tensión persistente entre la existencia de activos sociales y organizativos en el territorio y las restricciones para su incidencia efectiva en los procesos de planeación y gestión pública. Esta tensión se expresa tanto en los ejes estratégicos priorizados, educación, generación de ingresos, salud y medio ambiente, e infraestructura y servicios públicos, como en la agenda territorial construida colectivamente, la cual refleja simultáneamente las aspiraciones de los actores locales y los límites estructurales que condicionan su implementación. En este sentido, la agenda no se presenta como un conjunto cerrado de soluciones, sino como un instrumento dinámico de orientación estratégica, susceptible de seguimiento, ajuste y renovación a lo largo del tiempo.

La estructura del libro responde a este propósito analítico y metodológico. Tras esta introducción, se presenta el contexto territorial y la identificación del problema, seguidos por un marco teórico-conceptual que aborda los principales debates sobre desarrollo territorial, territorio y territorialidad, participación ciudadana, gobernanza colaborativa y planeación participativa. Posteriormente, se describe el enfoque metodológico adoptado y se expone el diagnóstico participativo del territorio, organizado en ejes estratégicos y acompañado por la formulación de una agenda de incidencia de desarrollo rural. Finalmente, el libro plantea una propuesta de intervención y reflexiona sobre los desafíos que enfrenta la formulación de políticas públicas territoriales en contextos rurales y periféricos.

En conjunto, esta obra busca aportar tanto al debate académico sobre desarrollo territorial como a la práctica de la gestión pública y la planeación participativa, a partir de una experiencia situada que reconoce la complejidad del territorio y la centralidad de los actores locales en la construcción del desarrollo. Más que ofrecer modelos replicables o recetas universales, el libro propone una reflexión crítica y contextualizada sobre los alcances y límites del diagnóstico participativo como herramienta para fortalecer la gobernanza territorial, construir agendas de desarrollo con legitimidad social y avanzar hacia trayectorias de desarrollo humano, integral y sostenible en el Cono Sur del Atlántico.

1.2 Identificación del problema

El territorio del Cono Sur del Atlántico enfrenta un conjunto de problemáticas estructurales que han limitado históricamente sus posibilidades de desarrollo económico, social e institucional. Estas problemáticas no se manifiestan de manera aislada ni responden exclusivamente a déficits de recursos materiales, sino que se configuran a partir de la interacción entre condiciones territoriales adversas, dinámicas productivas poco diversificadas, debilidades institucionales persistentes y limitadas capacidades de articulación entre actores locales. En este sentido, el problema del desarrollo territorial en la subregión debe comprenderse como un fenómeno complejo, multidimensional y socialmente construido, que exige aproximaciones analíticas y metodológicas integrales.

Uno de los rasgos más relevantes del Cono Sur del Atlántico es su marcada impronta rural y su alta dependencia de actividades agropecuarias tradicionales, desarrolladas en un contexto de vulnerabilidad ambiental y exposición recurrente a riesgos naturales, particularmente asociados a inundaciones y a la degradación de los ecosistemas. Estas condiciones han afectado de manera sostenida la productividad, la seguridad alimentaria y la estabilidad de los ingresos de amplios sectores de la población, profundizando brechas socioeconómicas y limitando las oportunidades de desarrollo local. A ello se suman restricciones en materia de infraestructura física, conectividad y acceso a servicios básicos, que inciden negativamente en la calidad de vida y en la competitividad territorial.

Desde el punto de vista institucional, los municipios que conforman el Cono Sur del Atlántico presentan capacidades desiguales y, en muchos casos, insuficientes para planificar, gestionar y sostener procesos de desarrollo territorial de largo plazo. La limitada disponibilidad de recursos técnicos y financieros, junto con una alta dependencia de transferencias externas, condiciona la implementación de políticas públicas y restringe la posibilidad de articular estrategias integrales que respondan a las particularidades del territorio. Estas debilidades se traducen, con frecuencia, en ejercicios de planeación fragmentados, de corto plazo y con escasa articulación entre sectores y niveles de gobierno.

A pesar de este panorama, el territorio cuenta con importantes activos sociales y comunitarios que no siempre han sido plenamente reconocidos ni aprovechados en los procesos de desarrollo. Redes de cooperación local, saberes productivos tradicionales, formas organizativas comunitarias y experiencias de acción colectiva constituyen una base significativa para impulsar estrategias de desarrollo más inclusivas y sostenibles. Sin embargo, estos activos enfrentan importantes barreras para incidir de manera efectiva en la definición de prioridades públicas y en la orientación de las decisiones estratégicas del territorio, lo que evidencia una brecha entre las capacidades existentes y los mecanismos institucionales disponibles para canalizarlas.

En este contexto, la participación ciudadana emerge simultáneamente como una necesidad y como un desafío. Si bien existen espacios formales de participación y una disposición creciente de los actores locales para involucrarse en procesos de planeación y gestión del desarrollo, estos espacios suelen presentar limitaciones en términos de representatividad, continuidad e incidencia real sobre la toma de decisiones. La participación tiende a concentrarse en momentos puntuales o en ejercicios consultivos, sin traducirse necesariamente en procesos sostenidos de corresponsabilidad y gobernanza territorial. Esta situación genera tensiones entre las expectativas de los actores locales y los resultados concretos de los procesos participativos, afectando la confianza institucional y la legitimidad de las intervenciones públicas.

La ausencia de diagnósticos territoriales contruidos de manera participativa constituye otro elemento central del problema. En muchos casos, las decisiones sobre el desarrollo del territorio se apoyan en diagnósticos técnicos elaborados desde fuera del contexto local, que no logran capturar la complejidad de las dinámicas territoriales ni las percepciones y prioridades de quienes habitan el territorio. Esta desconexión entre el conocimiento técnico y el conocimiento local limita la pertinencia de las políticas y proyectos implementados, y reduce las posibilidades de apropiación social y sostenibilidad de las acciones emprendidas.

A partir de estas consideraciones, el problema que aborda este libro no se reduce a la identificación de carencias o déficits específicos, sino que se sitúa en la *necesidad de comprender cómo se configuran y articulan las problemáticas del desarrollo territorial desde la perspectiva de los actores locales, y de qué manera es posible construir, de forma colectiva, una agenda de desarrollo que responda a las particularidades del Cono Sur del Atlántico*. En este sentido, el desafío central radica en generar procesos que permitan transformar la participación en un mecanismo efectivo de diagnóstico, priorización y orientación estratégica, capaz de fortalecer las capacidades territoriales y de incidir en la acción pública.

Este planteamiento justifica la adopción de un enfoque metodológico participativo y territorial, orientado a la elaboración conjunta del diagnóstico y a la formulación de una agenda de incidencia basada en las prioridades colectivas del territorio. Más que ofrecer soluciones

predeterminadas, el libro propone un proceso de reflexión y acción que reconoce la complejidad del desarrollo territorial y apuesta por la construcción de consensos mínimos como base para avanzar hacia trayectorias de desarrollo más inclusivas, sostenibles y socialmente legitimadas.



CAPÍTULO 2. MARCO DE REFERENCIA

2.1 Marco Espacial o Territorial

El presente estudio se desarrolla en la subregión del Cono Sur del departamento del Atlántico (ver Figura 1), un territorio conformado por los municipios de Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suán. Esta subregión se caracteriza por una marcada impronta rural, una alta dependencia de actividades agropecuarias y una histórica condición de vulnerabilidad socioeconómica, que la convierten en un escenario especialmente relevante para el análisis del desarrollo territorial desde un enfoque participativo.

Figura 1. Mapa político del departamento del Atlántico donde se localizan los municipios de Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suán



Fuente: Llanos Henríquez, E. (2017).

Desde el punto de vista geográfico, el Cono Sur del Atlántico se localiza en una zona de transición entre dinámicas rurales y fluviales, con una fuerte influencia del río Magdalena y de sistemas hídricos asociados (ver Figura 2). Esta condición ha configurado históricamente las prácticas productivas del territorio, especialmente en torno a la agricultura, la ganadería y actividades de subsistencia, al tiempo que ha generado riesgos estructurales relacionados con inundaciones, degradación ambiental y limitaciones en la infraestructura física. Estas dinámicas espaciales no solo condicionan las oportunidades económicas del territorio, sino que inciden de manera directa en las formas de organización social, en los patrones de asentamiento y en la relación de las comunidades con su entorno natural.

Figura 2. *Ubicación geográfica del departamento de Atlántico, Colombia (Subregiones hídricas)*



Fuente: Avendaño-Maldonado, L. J., Camargo-Alarcón, M. Á., Borja-Acuña, R., & Chacón-Pacheco, J. J. (2021), p. 110.

En términos demográficos y socioeconómicos, los municipios que integran el Cono Sur del Atlántico presentan indicadores que reflejan rezagos persistentes frente a otras subregiones del departamento. Altos niveles de pobreza multidimensional, limitaciones en el acceso a servicios básicos, déficits en infraestructura educativa y de salud, así como una débil diversificación productiva, configuran un contexto estructural que restringe las capacidades locales para impulsar procesos sostenidos de desarrollo (ver Tablas 1, 2, 3, 4, 5 y 6). No obstante, tal como se evidencia en el diagnóstico participativo desarrollado en este libro, estos municipios cuentan también con importantes activos territoriales, expresados en redes comunitarias, saberes locales, prácticas productivas tradicionales y formas de cooperación que constituyen una base potencial para la acción colectiva.

2.1.1 Indicadores socioeconómicos municipios Cono Sur Atlántico

Tabla 1. *Necesidades básicas insatisfechas y sus componentes en los municipios del sur del Atlántico a 31 de diciembre de 2011.*

Municipio	Población con NBI	Población en miseria	Componente vivienda	Componente servicio	Hacinamiento	Inasistencia escolar	Dependencia económica
Campo de la Cruz	62,86	35,79	14,30	43,13	15,50	10,78	30,17
Candelaria	74,22	35,85	4,52	57,19	23,55	3,10	36,39
Manatí	57,14	22,33	4,65	36,15	9,81	2,41	31,73
Repelón	52,33	24,47	15,79	32,88	8,96	2,36	25,94
Santa Lucía	60,0	30,93	15,63	35,55	20,13	6,37	33,21
Suan	55,4	23,31	12,56	5,52	24,01	2,33	38,01

Fuente: Tomado de Llanos Henríquez (2017, p. 163)

Tabla 2. *Otros indicadores sociales de los municipios del sur del departamento del Atlántico*

Municipio	Cobertura Acueducto (%)	Continuidad en el servicio en horas	Cobertura Alcantarillado (%)	Cobertura Energía (%)	Analfabetismo en población mayor de 15 años	Analfabetismo en población mayor de 5 años
Campo de la Cruz	82,8	12	1,5	90,1	20,9	17,2
Candelaria	61,3	6	9,1	96,2	26,5	22,5
Manatí	68,3	6	0,5	89,8	17,8	14,4
Repelón	82,0	24	0,4	96,4	17,3	15,4
Santa Lucía	85,7	12	27,1	93,8	18,3	16,6
Suan	90,8	12	0,5	97,9	17,3	14,6

Fuente: Tomado de Llanos Henríquez (2017, p. 163)

Tabla 3. *Índice de Desempeño Fiscal municipios del sur del departamento del Atlántico, años 2012 y 2013*

Municipios	2012			2013		
	Indicador de Desempeño Fiscal	Posición nacional	Posición departamental	Indicador de Desempeño Fiscal	Posición nacional	Posición departamental
Campo de la Cruz	56,90	1.016	19	60,04	951	20
Candelaria	55,42	1.044	20	59,69	972	21
Manatí	60,86	852	16	63,07	769	17
Repelón	50,19	1.088	23	69,34	395	10
Santa Lucía	51,71	1.085	22	55,76	1.052	23
Suan	69,70	331	6	62,78	790	18

Fuente: Tomado de Llanos Henríquez (2017, p. 157)

Desde una perspectiva territorial, resulta fundamental destacar que el Cono Sur del Atlántico no constituye un espacio homogéneo. Si bien los municipios comparten problemáticas estructurales similares, cada uno presenta trayectorias históricas, configuraciones institucionales y dinámicas sociales particulares. Estas diferencias se reflejan, por ejemplo, en los niveles de organización comunitaria, en la presencia de asociaciones productivas, en la capacidad de gestión de los gobiernos locales y en la relación entre actores sociales e institucionales. Reconocer esta heterogeneidad interna fue un criterio central para el diseño del diagnóstico participativo y para la interpretación de los resultados, evitando aproximaciones generalizantes que invisibilicen las especificidades locales.

Desde el punto de vista institucional, los municipios del Cono Sur del Atlántico enfrentan desafíos comunes en materia de planeación, gestión pública y articulación interinstitucional. La limitada capacidad técnica y financiera de los gobiernos locales, sumada a una alta dependencia de transferencias externas, condiciona la implementación de políticas públicas y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Estas restricciones institucionales fueron recurrentemente señaladas por los actores territoriales durante los talleres participativos y se reflejan en los ejes

estratégicos priorizados en el diagnóstico, particularmente en aquellos relacionados con fortalecimiento institucional, participación ciudadana y gobernanza territorial.

El marco espacial del estudio no se define únicamente a partir de variables geográficas o administrativas, sino que se construye desde una concepción del territorio como espacio socialmente producido, en el que confluyen relaciones de poder, prácticas productivas, dinámicas ambientales y procesos históricos de exclusión y resistencia. Esta aproximación resulta coherente con el enfoque teórico del libro y permite comprender que las problemáticas identificadas en el diagnóstico participativo no son fenómenos aislados, sino expresiones territoriales de procesos estructurales más amplios.

En este sentido, el Cono Sur del Atlántico se configura como un territorio estratégico para analizar los límites y potencialidades de la participación ciudadana y la planeación participativa en contextos rurales. Las condiciones espaciales, sociales e institucionales descritas en este acápite proporcionan el contexto necesario para interpretar los resultados del diagnóstico participativo, en particular la identificación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, así como la formulación de una agenda territorial orientada a promover un desarrollo más inclusivo y sostenible.

2.2 Marco Teórico

2.2.1 Desarrollo territorial y desarrollo humano

El presente libro se inscribe en una concepción del desarrollo que supera las aproximaciones tradicionales centradas exclusivamente en el crecimiento económico y la acumulación de capital. En consonancia con los enfoques contemporáneos del desarrollo territorial, se asume que el desarrollo constituye un proceso complejo, dinámico y socialmente construido, cuyo sentido último se expresa en la ampliación de las capacidades humanas, la mejora de las condiciones de vida y el fortalecimiento de las dinámicas colectivas en los territorios (Torre, 2023, 2025).

Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial no puede ser entendido como la simple agregación de iniciativas sectoriales o como la aplicación homogénea de políticas públicas en un espacio determinado. Por el contrario, se concibe como un proceso relacional, sustentado en la interacción entre actores, recursos, instituciones y formas de gobernanza, que da lugar a trayectorias de desarrollo diferenciadas en función de las características históricas, sociales, productivas y culturales de cada territorio. En este sentido, el desarrollo territorial se apoya en dos motores fundamentales: las relaciones de producción y las modalidades de gobernanza, cuya articulación permite explicar la emergencia de dinámicas innovadoras y procesos de transformación territorial (Torre, 2023; Torre, 2025).

La literatura reciente ha enfatizado que el desarrollo territorial debe comprenderse como un proceso dinámico y no lineal, en el que las innovaciones, tecnológicas, organizacionales, sociales e institucionales, desempeñan un papel central en la reconfiguración de los sistemas productivos y de gobernanza local. Desde esta óptica, el territorio deja de ser un simple contenedor de actividades para convertirse en un espacio activo de coordinación, aprendizaje colectivo y generación de recursos específicos, cuya movilización depende de la capacidad de los actores territoriales para construir proyectos compartidos y gestionar conflictos (Torre, 2023; Veyssi re et al., 2022).

En América Latina, esta concepción del desarrollo territorial ha sido ampliamente vinculada a enfoques de desarrollo endógeno y desarrollo territorial sostenible, que destacan la importancia de las capacidades locales, la participación social y la acción colectiva como condiciones para enfrentar las persistentes desigualdades socioespaciales. Desde esta mirada, el desarrollo territorial no se limita a promover el crecimiento económico, sino que incorpora de manera explícita dimensiones sociales, políticas, culturales y ambientales, poniendo en el centro la equidad, la inclusión y la formación ciudadana (Morales et al., 2020; Vázquez Barquero, 2007).

El enfoque de desarrollo territorial se articula, asimismo, con el paradigma del desarrollo humano, en la medida en que reconoce a las personas y a las comunidades como sujetos activos del desarrollo. En lugar de concebir a los habitantes del territorio como receptores pasivos de

intervenciones externas, este enfoque subraya la importancia de ampliar las libertades, capacidades y oportunidades para que los actores locales puedan incidir en las decisiones que afectan su presente y su futuro. Desde esta perspectiva, el territorio se configura como un espacio privilegiado para la construcción de bienestar colectivo, la valorización de lo común y el fortalecimiento del capital social (Morales et al., 2020).

La noción de territorio que subyace a este enfoque remite a una construcción social y política, resultado de relaciones de poder, prácticas sociales y procesos de apropiación material y simbólica del espacio. Tal como plantea la teoría de la territorialidad humana, el territorio no es un dato dado, sino una producción histórica que refleja formas específicas de control, organización y significado del espacio por parte de los actores sociales (Sack, 1986). Esta concepción permite comprender que los procesos de desarrollo territorial están atravesados por conflictos, negociaciones y disputas en torno al uso de los recursos, la definición de prioridades y la orientación de las políticas públicas (Saquet & Sposito, 2009).

Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial requiere de arreglos institucionales y mecanismos de gobernanza que favorezcan la coordinación entre actores públicos, privados y comunitarios, así como la articulación entre escalas locales, regionales y nacionales. Diversos estudios han mostrado que las políticas públicas orientadas al desarrollo territorial enfrentan importantes obstáculos cuando no logran superar la fragmentación sectorial, la centralización decisional y la debilidad de las instancias de participación y gestión territorial (Antunes Junior et al., 2021).

En contextos rurales y periféricos, como el Cono Sur del Atlántico, estas consideraciones adquieren una relevancia particular. Las dinámicas de desarrollo territorial se encuentran estrechamente vinculadas a la estructura productiva local, al acceso a los recursos naturales y a la capacidad de las comunidades para construir proyectos colectivos que integren sostenibilidad económica, cohesión social y cuidado ambiental. En este marco, el desarrollo territorial y humano se configura como un proceso integral que busca articular innovación, participación y

equidad, reconociendo las especificidades del territorio y promoviendo trayectorias de desarrollo más inclusivas y sostenibles.

Este marco teórico orienta el análisis del diagnóstico participativo desarrollado en los capítulos siguientes, al proporcionar los fundamentos conceptuales necesarios para interpretar las problemáticas identificadas, los procesos de priorización colectiva y la formulación de una agenda de incidencia territorial. De este modo, el desarrollo territorial es entendido no solo como un objetivo, sino como un proceso en permanente construcción, que se nutre de la acción colectiva, la innovación territorial y la capacidad de los actores locales para transformar su realidad.

2.2.2 Territorio y territorialidad: una construcción social, política y conflictiva

El enfoque de desarrollo territorial adoptado en este libro parte de una concepción del territorio que trasciende su comprensión como un espacio físico o una delimitación administrativa. Desde una perspectiva socioespacial crítica, el territorio se entiende como una construcción social y política, producida históricamente a partir de relaciones de poder, prácticas sociales, arreglos institucionales y procesos de apropiación material y simbólica del espacio (Sack, 1986; Saquet & Sposito, 2009).

La noción de territorialidad resulta central para comprender esta construcción. De acuerdo con Sack (1986), la territorialidad humana hace referencia a las estrategias mediante las cuales individuos y colectivos buscan influir, controlar o dar sentido a un espacio determinado. En este sentido, el territorio no es un dato neutro, sino el resultado de decisiones, disputas y acuerdos que reflejan intereses divergentes y relaciones asimétricas entre actores. Esta perspectiva permite reconocer que los procesos de desarrollo territorial están inevitablemente atravesados por conflictos, exclusiones y negociaciones, y no pueden ser analizados únicamente desde una lógica técnica o funcional.

Los estudios contemporáneos sobre territorio y territorialidad en América Latina han enfatizado esta dimensión relacional y conflictiva del espacio, subrayando que el territorio se

configura a partir de múltiples territorialidades superpuestas, en las que interactúan actores estatales, comunitarios, productivos y sociales con diferentes capacidades de incidencia (Saquet & Sposito, 2009). Estas territorialidades expresan proyectos de desarrollo, visiones del futuro y formas de apropiación del espacio que no siempre son convergentes, lo que genera tensiones que inciden directamente en la formulación e implementación de políticas públicas.

Desde esta perspectiva, el territorio constituye un espacio de mediación entre las dinámicas globales y las prácticas locales, en el que se materializan tanto las oportunidades como las restricciones para el desarrollo. Los procesos de globalización, descentralización y reconfiguración del Estado han intensificado esta mediación, reforzando la necesidad de comprender cómo los actores territoriales interpretan, adaptan o resisten políticas y modelos de desarrollo diseñados en otras escalas (Torre, 2023).

En contextos rurales y periféricos, como el Cono Sur del Atlántico, estas dinámicas se manifiestan de manera particular. La coexistencia de economías campesinas, actividades agroindustriales, políticas públicas sectoriales y formas tradicionales de organización social configura un entramado territorial complejo, donde el desarrollo no puede reducirse a indicadores económicos, debe analizarse a partir de las prácticas sociales, los vínculos comunitarios y los significados atribuidos al territorio por sus habitantes.

Este enfoque resulta fundamental para el diagnóstico participativo desarrollado en el libro, en efecto, permite comprender que las problemáticas identificadas por los actores locales no se explican únicamente por déficits técnicos o institucionales, sino por procesos históricos de configuración territorial, relaciones de poder y formas de exclusión que inciden en las capacidades colectivas para orientar el desarrollo.

2.3 Participación ciudadana, gobernanza y planeación participativa

2.3.1 Participación ciudadana y redistribución del poder

La participación ciudadana constituye uno de los ejes centrales del enfoque metodológico y analítico del presente libro. No obstante, la literatura ha advertido de manera reiterada que el

concepto de participación ha sido utilizado de forma ambigua, oscilando entre prácticas meramente consultivas y procesos que implican una redistribución efectiva del poder en la toma de decisiones (Arnstein, 1969).

La clásica tipología de la escalera de la participación ciudadana propuesta por Arnstein (1969) sigue siendo un referente fundamental para analizar el alcance real de los procesos participativos. Desde esta perspectiva, no toda participación implica empoderamiento ciudadano, y muchas iniciativas etiquetadas como participativas se limitan a mecanismos simbólicos que no alteran sustancialmente las relaciones de poder existentes. Estudios posteriores han reafirmado la vigencia de esta crítica, destacando la necesidad de avanzar hacia modelos de participación basados en la colaboración, la corresponsabilidad y la incidencia efectiva en las decisiones públicas (Burke, 1968; Gaber, 2019).

En el ámbito de la planeación territorial, la participación ciudadana se ha consolidado como un principio normativo ampliamente reconocido. Sin embargo, diversos estudios empíricos han mostrado que la implementación de estos principios enfrenta importantes limitaciones, especialmente en contextos institucionales frágiles o altamente centralizados, donde la participación se ve condicionada por restricciones de tiempo, capacidades técnicas y voluntad política (Duque-Cante, 2019).

Estas tensiones resultan especialmente relevantes para el análisis del diagnóstico participativo desarrollado en este libro, en la medida en que permiten interpretar los alcances y límites de los espacios de participación construidos, así como las expectativas y percepciones de los actores territoriales frente a su capacidad de incidencia real.

2.3.2 Gobernanza colaborativa y acción colectiva territorial

Ante las limitaciones de los enfoques jerárquicos y de mercado para abordar problemas públicos complejos, la gobernanza colaborativa ha emergido como una estrategia relevante para la gestión territorial. La gobernanza colaborativa se define como un arreglo institucional en el

que actores públicos y no estatales participen de manera conjunta en procesos deliberativos orientados a la formulación e implementación de políticas públicas (Ansell & Gash, 2008).

La literatura ha identificado múltiples condiciones que influyen en el desempeño de estos procesos, entre las que se destacan los incentivos para la participación, el equilibrio de poder entre actores, el liderazgo facilitador y el diseño institucional de los espacios colaborativos (Ansell & Gash, 2008). Estudios más recientes han ampliado este enfoque, incorporando de manera explícita la dimensión política de la colaboración, reconociendo que el conflicto y la divergencia de intereses no son anomalías, sino elementos constitutivos de la acción colectiva (Ansell et al., 2025).

Desde esta perspectiva, la gobernanza colaborativa no debe entenderse únicamente como una herramienta técnica de gestión, sino como un proceso político en el que se negocian significados, prioridades y visiones de desarrollo. Esta concepción resulta particularmente pertinente para el análisis de territorios rurales, donde la heterogeneidad de actores y la desigual distribución de recursos condicionan las posibilidades de cooperación y coordinación.

En el diagnóstico participativo del Cono Sur del Atlántico, estos elementos se reflejan en la diversidad de actores involucrados, las tensiones identificadas durante los talleres y la necesidad de construir consensos mínimos en torno a los ejes estratégicos priorizados.

2.3.3 Planeación participativa como estrategia de desarrollo territorial

La planeación participativa se presenta en la literatura como una estrategia clave para articular participación ciudadana, gobernanza y desarrollo territorial. Desde esta perspectiva, la planeación no se concibe únicamente como un ejercicio técnico, sino como un proceso social y político orientado a la construcción colectiva de diagnósticos, prioridades y alternativas de acción (Barrera & Pacheco, 2013).

Diversas experiencias en América Latina han mostrado que los procesos de planeación participativa pueden contribuir a fortalecer el capital social, mejorar la pertinencia de las políticas

públicas y generar mayor legitimidad en la asignación de recursos, siempre que cuenten con metodologías claras, facilitación adecuada y articulación con los marcos institucionales existentes (Terrones-Cordero, 2013; Korstanje, 2009).

No obstante, la literatura también advierte sobre los riesgos de instrumentalización de la participación, especialmente cuando los procesos participativos no logran incidir de manera efectiva en las decisiones finales o cuando se desarrollan en contextos donde los espacios públicos de deliberación son débiles o inexistentes (Bonafede & Lo Piccolo, 2010). En estos casos, la planeación participativa puede convertirse en un ejercicio formal sin capacidad transformadora.

El enfoque metodológico adoptado en este libro busca situarse críticamente frente a estas tensiones, entendiendo la planeación participativa como un proceso incremental, orientado al aprendizaje colectivo y a la construcción de agendas territoriales viables, más que como un mecanismo cerrado de toma de decisiones.

2.3.4 Implicaciones para el diagnóstico participativo y la agenda territorial

Los elementos teóricos desarrollados en los apartados anteriores permiten comprender el diagnóstico participativo no solo como una herramienta metodológica, sino como un dispositivo de gobernanza territorial, en el que se articulan territorio, participación y acción colectiva. Desde esta perspectiva, el diagnóstico participativo desarrollado en el Cono Sur del Atlántico se concibe como un espacio de construcción social del problema público, en el que los actores territoriales identifican, priorizan y resignifican las problemáticas que afectan su desarrollo.

Este enfoque resulta clave para interpretar los resultados presentados en los capítulos siguientes, en particular la identificación de ejes estratégicos, la priorización colectiva de problemáticas y la formulación de una agenda de incidencia territorial. Asimismo, permite situar estos resultados en un marco más amplio de discusión sobre los límites y potencialidades de la participación ciudadana y la gobernanza colaborativa en contextos rurales y periféricos.

De este modo, el marco teórico-conceptual no solo orienta el análisis de los resultados, sino que ofrece una base para reflexionar sobre las condiciones necesarias para fortalecer procesos de desarrollo territorial participativo, reconociendo la complejidad, la conflictividad y la dimensión política inherentes a estos procesos.



CAPÍTULO 3. ENFOQUE METODOLÓGICO

La investigación que da origen a este libro se desarrolló a partir de un enfoque cualitativo (Morrow & Smith, 2000), orientado a la comprensión de las dinámicas sociales, económicas e institucionales que inciden en el desarrollo territorial del Cono Sur del Atlántico. Este enfoque se justifica en la medida en que el desarrollo territorial se concibe como un proceso complejo, socialmente construido y profundamente contextual, cuyo análisis requiere privilegiar las percepciones, experiencias y significados atribuidos por los actores que habitan y producen el territorio, más que la medición de variables aisladas o la búsqueda de relaciones causales generalizables (Morrow & Smith, 2000; Creswell & Poth, 2018).

Desde esta perspectiva, el estudio presenta un alcance descriptivo–interpretativo, en tanto se orienta, por un lado, a identificar y caracterizar las principales problemáticas, capacidades y desafíos del desarrollo territorial en los municipios que conforman la subregión, y, por otro, a interpretar cómo dichas problemáticas son comprendidas y priorizadas por los actores territoriales. En coherencia con este alcance, la investigación no persigue la explicación causal ni la generalización estadística de los resultados, sino la construcción de un conocimiento situado

que permita orientar procesos de planeación participativa y la formulación de una agenda territorial pertinente (Yin, 2018; Flick, 2015).

La estrategia metodológica adoptada fue el diagnóstico participativo territorial, entendido no solo como una técnica de recolección de información, sino como un proceso social y político de construcción colectiva del problema público. En consonancia con los enfoques de planeación participativa, el diagnóstico se concibió como un espacio de diálogo deliberativo en el que los actores locales, sociales, comunitarios, productivos e institucionales participan activamente en la identificación de problemáticas, la priorización de necesidades y la formulación de alternativas de acción, reconociendo el valor del conocimiento local y promoviendo procesos de aprendizaje colectivo (Chambers, 1994; Barrera & Pacheco, 2013; Terrones-Cordero, 2013).

La recolección de la información se realizó mediante técnicas cualitativas participativas, principalmente a través de talleres en los municipios de interés y subregionales, mesas de trabajo temáticas y ejercicios colectivos de análisis y priorización. Estas técnicas permitieron generar espacios de interacción horizontal, facilitar la expresión de percepciones diversas y visibilizar tanto consensos como tensiones entre los actores del territorio. Como herramienta central de análisis estratégico se empleó la matriz DOFA, aplicada de manera colectiva, lo que permitió identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas desde la perspectiva de los propios actores, y organizar los resultados en torno a ejes estratégicos de desarrollo (Bryson, 2018). De manera complementaria, se realizó una revisión de información secundaria, incluyendo documentos de planeación municipal, estadísticas oficiales y estudios previos relevantes, con el fin de contextualizar y contrastar la información producida en los espacios participativos.

La información generada durante el proceso fue sistematizada de manera progresiva mediante matrices de análisis por municipio y por eje temático, lo que facilitó la identificación de patrones recurrentes, problemáticas comunes y particularidades territoriales. El análisis se desarrolló de forma iterativa, combinando momentos de síntesis técnica con espacios de validación social, en los que los resultados preliminares fueron discutidos y ajustados con los actores participantes. Este procedimiento permitió fortalecer la coherencia interna del

diagnóstico y asegurar que los resultados reflejaran efectivamente las prioridades colectivas emergentes, más que interpretaciones externas impuestas por el equipo investigador (Gioia et al., 2013). En términos de rigor metodológico, el estudio se apoyó en criterios de coherencia entre el enfoque, las técnicas empleadas y los resultados obtenidos, así como en procesos de validación social de los hallazgos, entendida como la contrastación colectiva de los resultados con los propios actores territoriales. Asimismo, se recurrió a la triangulación entre diferentes técnicas y fuentes de información, lo que contribuyó a fortalecer la credibilidad del diagnóstico y la consistencia analítica del estudio (Flick, 2015; Creswell & Poth, 2018).

Finalmente, es importante señalar que el enfoque metodológico adoptado reconoce una serie de limitaciones asociadas a restricciones de tiempo, disponibilidad desigual de información secundaria y capacidades institucionales diferenciadas entre los municipios analizados. No obstante, estas limitaciones fueron abordadas mediante la flexibilidad metodológica y la intensificación del trabajo participativo, lo que permitió avanzar en la construcción de una agenda territorial contextualizada y viable. En este sentido, la metodología desarrollada no debe entenderse únicamente como un medio para la obtención de resultados, sino como un componente central del proceso de fortalecimiento del desarrollo territorial, en tanto contribuyó a generar espacios de diálogo, articulación y reflexión colectiva que se reflejan en los resultados presentados en los capítulos siguientes.



CAPÍTULO 4. RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

El presente capítulo expone los principales resultados derivados del proceso de diagnóstico participativo desarrollado en los municipios de Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suán, que conforman la subregión del Cono Sur del departamento del Atlántico. A diferencia de los diagnósticos territoriales convencionales, centrados en la descripción de indicadores o en la identificación aislada de necesidades sectoriales, el ejercicio desarrollado buscó comprender cómo los actores locales interpretan su territorio, cuáles son las relaciones que establecen entre las problemáticas que enfrentan y de qué manera estas interpretaciones colectivas pueden convertirse en una base legítima para orientar procesos de desarrollo territorial y de formulación de políticas públicas.

Desde esta perspectiva, los resultados no deben entenderse únicamente como la sistematización de la información obtenida durante los talleres participativos, sino como la expresión de un proceso de construcción social del conocimiento territorial. La aplicación de herramientas como los talleres municipales, las mesas de trabajo, el análisis colectivo mediante la matriz DOFA y los espacios de validación social permitió trascender la recopilación de información para generar una comprensión compartida de las dinámicas que condicionan el desarrollo de la subregión. En consecuencia, el principal resultado del proceso no fue únicamente la identificación de problemáticas, sino la construcción de una visión territorial común que permitió reconocer prioridades, establecer relaciones entre fenómenos aparentemente independientes y construir consensos mínimos sobre los desafíos estratégicos del territorio.

Esta forma de comprender los resultados encuentra sustento en los enfoques contemporáneos del desarrollo territorial. Estos enfoques conciben el territorio como una construcción social dinámica en la que confluyen relaciones de poder, capacidades institucionales, recursos materiales e inmateriales y procesos permanentes de interacción entre actores (Sack, 1986; Saquet & Sposito, 2009; Torre, 2023). Desde esta perspectiva, el diagnóstico participativo deja de ser una herramienta exclusivamente técnica para convertirse en un mecanismo de gobernanza territorial capaz de fortalecer capacidades colectivas, favorecer procesos de aprendizaje y generar condiciones para la construcción de agendas de incidencia territorial con mayor legitimidad social.

En coherencia con esta aproximación, el capítulo se organiza alrededor de una lógica interpretativa que parte de la construcción colectiva del problema territorial, continúa con el análisis de los principales hallazgos derivados del diagnóstico participativo y culmina con la identificación de los ejes estratégicos que posteriormente sustentan la agenda de incidencia propuesta para el Cono Sur del Atlántico. Esta secuencia busca mostrar que la agenda territorial no constituye un producto independiente del diagnóstico, sino el resultado de un proceso progresivo de deliberación, priorización y construcción de consensos entre los diferentes actores participantes.

4.1 Lineamientos de una Agenda de Incidencia de Desarrollo Rural en el Cono Sur del Atlántico

Uno de los principales hallazgos del proceso de investigación desarrollado en el Cono Sur del Atlántico consiste en demostrar que las problemáticas del desarrollo territorial no fueron percibidas por los actores participantes como fenómenos aislados ni como simples carencias sectoriales susceptibles de resolverse mediante intervenciones puntuales. Por el contrario, el proceso de diagnóstico permitió evidenciar una comprensión progresivamente compartida del territorio, en la que las dificultades relacionadas con la generación de ingresos, la educación, la infraestructura, la salud, el medio ambiente y la gestión institucional fueron interpretadas como expresiones interdependientes de una misma realidad territorial.

Este hallazgo resulta particularmente significativo porque modifica la forma tradicional de comprender los procesos de planificación territorial. Mientras los enfoques convencionales organizan los problemas de acuerdo con sectores administrativos como la educación, la salud, la infraestructura o el desarrollo económico, la lectura construida por los actores locales mostró que dichas dimensiones solo adquieren sentido cuando son analizadas de manera articulada. Durante los talleres municipales y los espacios de deliberación subregional, las discusiones evidenciaron que los problemas asociados a la productividad agrícola no podían separarse de las limitaciones en infraestructura vial, de las dificultades para acceder a mercados, de la baja cualificación del capital humano ni de la vulnerabilidad ambiental derivada de la dinámica hídrica del territorio. Del mismo modo, las restricciones observadas en materia educativa aparecieron estrechamente relacionadas con las oportunidades de empleo, la permanencia de la población joven en el territorio y la capacidad institucional para promover procesos sostenidos de desarrollo rural. Esta lectura sistémica constituye uno de los aportes más relevantes del diagnóstico, pues refleja una comprensión del territorio que trasciende las divisiones sectoriales propias de la administración pública.

La construcción de esta interpretación fue posible gracias a un proceso metodológico que privilegió el diálogo entre actores con trayectorias, responsabilidades y experiencias diversas. Los

talleres desarrollados en cada uno de los municipios, complementados con espacios subregionales de discusión y con la aplicación participativa de la matriz DOFA, permitieron contrastar percepciones, identificar coincidencias y reconocer diferencias, hasta configurar una visión compartida sobre las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que condicionan el desarrollo del Cono Sur del Atlántico. La posterior sistematización de esta información y su validación con los participantes permitieron distinguir aquellos problemas que constituían preocupaciones comunes de toda la subregión de aquellos que respondían a particularidades locales, fortaleciendo así la consistencia analítica del diagnóstico y la legitimidad social de los resultados.

Uno de los aspectos que más llamó la atención durante este proceso fue la elevada convergencia entre los municipios respecto de las problemáticas consideradas prioritarias. Aunque Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suán presentan trayectorias históricas y características socioeconómicas particulares, los participantes coincidieron en señalar que las mayores restricciones para el desarrollo del territorio no derivan exclusivamente de la disponibilidad de recursos financieros o de infraestructura física, sino de la persistencia de debilidades en la articulación institucional, de la fragmentación de las iniciativas públicas y de la limitada coordinación entre actores sociales, productivos y gubernamentales. Esta convergencia permitió que el diagnóstico trascendiera la simple agregación de necesidades municipales para convertirse en una interpretación integrada del territorio como unidad funcional de desarrollo.

Este resultado dialoga de manera directa con los planteamientos de Antunes Junior et al. (2021), quienes sostienen que los principales obstáculos para el desarrollo territorial no obedecen únicamente a restricciones económicas, sino a la dificultad para articular capacidades locales, coordinar instituciones y construir proyectos colectivos de largo plazo. De forma similar, Morales et al. (2020) señalan que la sostenibilidad de las estrategias de desarrollo depende de la capacidad de los territorios para fortalecer procesos de cooperación, aprendizaje institucional y gobernanza multinivel, superando la fragmentación que tradicionalmente caracteriza la acción

pública en los territorios rurales latinoamericanos. En el caso del Cono Sur del Atlántico, estas reflexiones encuentran un respaldo empírico claro en la evidencia generada durante el diagnóstico, donde la articulación entre actores apareció reiteradamente como una condición indispensable para transformar las potencialidades territoriales en oportunidades efectivas de desarrollo.

La convergencia observada entre los actores territoriales no implicó la desaparición de las particularidades municipales ni de las diferencias en las prioridades locales. Por el contrario, la dinámica participativa permitió comprender que la diversidad de problemáticas existentes constituye precisamente uno de los rasgos que definen la complejidad territorial del Cono Sur del Atlántico. Las discusiones desarrolladas durante los talleres evidenciaron que cada municipio experimenta de manera diferenciada los efectos de fenómenos como la vulnerabilidad ambiental, la limitada diversificación productiva, las restricciones en infraestructura o las dificultades institucionales. Sin embargo, también pusieron de manifiesto que estas diferencias se encuentran articuladas por procesos estructurales comunes que trascienden las fronteras político-administrativas y configuran una problemática territorial compartida. Esta lectura permitió desplazar el énfasis desde los problemas individuales de cada municipio hacia la comprensión de una realidad subregional caracterizada por desafíos comunes y oportunidades de acción colectiva.

Este cambio de perspectiva constituye uno de los aportes más importantes del diagnóstico participativo. Tradicionalmente, la planeación pública en Colombia ha tendido a estructurarse alrededor de límites administrativos y competencias sectoriales, situación que dificulta la comprensión de problemas cuya naturaleza es esencialmente territorial. En contraste, el ejercicio desarrollado mostró que los participantes construyeron progresivamente una visión del Cono Sur como un territorio funcional, en el que las dinámicas económicas, sociales, ambientales e institucionales mantienen relaciones permanentes de interdependencia. Esta comprensión coincide con la perspectiva de Sack (1986), quien plantea que la territorialidad no debe entenderse únicamente como control sobre un espacio físico, sino como un proceso mediante el cual los actores organizan, regulan y dotan de significado al espacio que habitan. Del mismo modo, Saquet y Sposito (2009) sostienen que el territorio constituye una construcción

histórica y relacional, resultado de múltiples interacciones sociales y políticas que evolucionan permanentemente.

La lectura colectiva construida durante el diagnóstico permitió además reconocer que muchas de las limitaciones atribuidas inicialmente a la escasez de recursos obedecen, en realidad, a problemas de articulación institucional y coordinación territorial. Durante los espacios de deliberación fue recurrente la percepción de que el territorio dispone de activos importantes: capital social, liderazgo comunitario, conocimiento productivo, identidad territorial y capacidad organizativa, que no logran traducirse en procesos sostenidos de desarrollo debido a la débil integración entre instituciones públicas, organizaciones comunitarias y actores productivos. Esta situación explica por qué iniciativas con potencial transformador permanecen aisladas, con escasa capacidad de generar efectos de escala o de consolidarse como estrategias de desarrollo territorial.

En este sentido, el diagnóstico permitió desplazar la atención desde una visión centrada exclusivamente en las carencias hacia una perspectiva orientada al reconocimiento de capacidades territoriales. Esta diferencia resulta fundamental. Mientras los diagnósticos tradicionales suelen organizar la información alrededor de déficits y necesidades, el ejercicio participativo evidenció que el desarrollo territorial también depende de la capacidad para identificar y movilizar recursos sociales e institucionales existentes en el territorio. Este enfoque se encuentra en consonancia con los planteamientos de Veyssi re, Laperche y Blanquart (2022), quienes argumentan que la competitividad y sostenibilidad territorial dependen menos de la disponibilidad de recursos aislados que de la capacidad para articularlos mediante procesos de cooperación, innovación y aprendizaje colectivo. De manera similar, Torre (2023) sostiene que el desarrollo territorial constituye un proceso dinámico basado en la interacción permanente entre actores, instituciones y recursos locales, donde la innovación territorial surge precisamente de la capacidad para construir nuevas formas de coordinación y acción colectiva.

La evidencia generada durante el diagnóstico confirma esta perspectiva. La construcción participativa de la matriz DOFA permitió reconocer fortalezas que difícilmente habrían

emergido mediante un análisis exclusivamente técnico. Entre ellas sobresalen la disposición de las comunidades para participar en procesos colectivos, la existencia de liderazgos locales con amplio reconocimiento social, el conocimiento acumulado sobre las actividades agropecuarias y pesqueras, la identidad cultural compartida y la voluntad de los diferentes actores para construir una agenda común de desarrollo. Estos elementos fueron identificados de manera reiterada durante los talleres municipales y posteriormente consolidados en los espacios subregionales de validación, lo que demuestra que las capacidades territoriales constituyen un componente central del potencial de desarrollo del Cono Sur del Atlántico.

No obstante, el proceso también evidenció que estas capacidades conviven con restricciones estructurales que limitan su aprovechamiento. La fragmentación institucional, la discontinuidad de las políticas públicas, la escasa articulación entre municipios y la limitada coordinación entre actores públicos y privados fueron reconocidas como factores que reducen la capacidad del territorio para convertir sus fortalezas en procesos sostenidos de transformación. Esta tensión entre capacidades sociales y capacidades institucionales emerge como uno de los hallazgos más relevantes del estudio. En otras palabras, el diagnóstico sugiere que el principal desafío del Cono Sur del Atlántico no radica únicamente en incrementar los recursos disponibles, sino en fortalecer los mecanismos de gobernanza que permitan movilizar de manera coordinada los recursos ya existentes.

Desde la perspectiva de la administración pública, este hallazgo posee profundas implicaciones. Durante las últimas décadas, buena parte de las estrategias de desarrollo rural han privilegiado intervenciones sectoriales orientadas a resolver déficits específicos de infraestructura, productividad o prestación de servicios. Aunque estas acciones resultan necesarias, la experiencia analizada demuestra que su impacto puede verse significativamente limitado cuando no existe una arquitectura institucional capaz de coordinar actores, generar confianza y construir objetivos compartidos. En consecuencia, el desarrollo territorial requiere ampliar la mirada desde la provisión de bienes y servicios hacia el fortalecimiento de capacidades institucionales para la acción colectiva, aspecto que constituye uno de los pilares de la gobernanza colaborativa (Ansell & Gash, 2008; Ansell et al., 2025).

Otro elemento que adquiere especial relevancia es el papel del conocimiento local como recurso estratégico para la formulación de políticas públicas. Las discusiones desarrolladas durante el diagnóstico mostraron que las comunidades poseen una comprensión profunda de las dinámicas productivas, ambientales e institucionales que configuran el territorio. Este conocimiento, construido a partir de la experiencia cotidiana, permitió identificar relaciones causales y oportunidades de intervención que difícilmente podrían captarse mediante indicadores estadísticos o diagnósticos externos. En consecuencia, el proceso participativo no solo generó información sobre el territorio, sino que produjo conocimiento territorial socialmente validado, fortaleciendo la legitimidad de las prioridades definidas colectivamente.

Este aspecto representa uno de los aportes conceptuales más importantes del libro. El diagnóstico participativo no debe entenderse únicamente como una metodología para recolectar información, sino como un dispositivo de gobernanza territorial que facilita la producción colectiva de conocimiento, fortalece la confianza entre actores y crea condiciones para la construcción de consensos. En esta perspectiva, la participación deja de ser un mecanismo consultivo para convertirse en un proceso de coproducción de decisiones públicas, aproximándose a los niveles superiores de redistribución del poder propuestos por Arnstein (1969). Si bien el ejercicio desarrollado no elimina las asimetrías existentes entre actores, sí demuestra que es posible construir espacios deliberativos donde el conocimiento técnico y el conocimiento territorial dialogan de manera complementaria para orientar la acción pública.

A partir de esta experiencia, puede sostenerse que el principal resultado del diagnóstico no fue la elaboración de una matriz DOFA ni la definición de cuatro ejes estratégicos. Estos constituyen productos relevantes del proceso, pero no su contribución más significativa. El verdadero aporte radica en haber construido una comprensión compartida del territorio que permitió transformar percepciones dispersas en una visión colectiva del desarrollo rural. Esta transformación explica posteriormente la emergencia de una agenda territorial de incidencia, legitimada por los propios actores y sustentada en prioridades definidas mediante procesos deliberativos.

En consecuencia, la construcción colectiva del problema territorial representa el fundamento sobre el cual se estructuran los resultados presentados en los siguientes apartados. Los ejes estratégicos que orientan la agenda de incidencia no surgen como categorías previamente definidas por los investigadores, sino como la síntesis de un proceso de aprendizaje colectivo, deliberación y priorización desarrollado por los actores del territorio. Este tránsito desde la identificación de problemas hacia la construcción de consensos constituye, precisamente, la principal evidencia de que el diagnóstico participativo puede operar como un mecanismo de gobernanza territorial capaz de fortalecer la acción pública y de contribuir a la construcción de trayectorias de desarrollo territorial más inclusivas, legítimas y sostenibles.

El proceso de diagnóstico participativo permitió constatar que las problemáticas identificadas por los actores territoriales no constituyen un conjunto desarticulado de necesidades sectoriales, sino un sistema de desafíos estrechamente relacionados que requieren respuestas integrales. Durante los talleres desarrollados en los municipios del Cono Sur del Atlántico fue evidente que las preocupaciones de la comunidad trascendían las fronteras tradicionales entre sectores como educación, infraestructura, salud o producción. Por el contrario, los participantes establecieron relaciones permanentes entre estas dimensiones, mostrando que las limitaciones para el desarrollo económico dependen de la formación del capital humano, de la calidad de la infraestructura, de las capacidades institucionales y de las condiciones ambientales que caracterizan la subregión.

Esta comprensión sistémica del territorio constituyó uno de los principales aportes del proceso participativo. Más allá de identificar problemas aislados, el ejercicio permitió reconocer patrones comunes que se repitieron en los diferentes municipios y que evidencian la existencia de retos compartidos para toda la subregión. De igual manera, permitió identificar activos territoriales relevantes, tales como la disposición de las comunidades para el trabajo colectivo, la experiencia acumulada por las organizaciones sociales, el conocimiento local sobre las dinámicas productivas y ambientales y la voluntad de diferentes actores institucionales para fortalecer espacios de articulación. Estos elementos demostraron que el territorio dispone de capacidades importantes sobre las cuales es posible construir procesos sostenidos de desarrollo rural.

En este contexto, la agenda de incidencia que se presenta a continuación no debe interpretarse como un listado independiente de acciones o proyectos, sino como la traducción estratégica de los principales consensos alcanzados durante el diagnóstico participativo. Cada uno de sus lineamientos responde a problemáticas identificadas colectivamente y busca orientar futuras intervenciones públicas y comunitarias desde una perspectiva de desarrollo territorial, privilegiando la articulación entre actores, la gobernanza colaborativa y la participación ciudadana como principios orientadores de la acción pública en el Cono Sur del Atlántico.

Más allá de la identificación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, el proceso de diagnóstico participativo permitió reconocer una serie de patrones que ayudan a comprender la forma en que se configura el desarrollo rural en el Cono Sur del Atlántico. Estos patrones no fueron definidos previamente por el equipo investigador, sino que emergieron del diálogo entre los actores territoriales y de la lectura integrada de la información recopilada durante los talleres. En este sentido, el valor del diagnóstico no radica únicamente en los resultados obtenidos, sino también en la posibilidad de interpretar las dinámicas estructurales que condicionan el territorio y que, posteriormente, orientan la formulación de la Agenda de Incidencia Territorial.

4.1.1 El territorio como un sistema de relaciones interdependientes

Uno de los principales hallazgos del proceso participativo consistió en evidenciar que las problemáticas priorizadas por los actores locales mantienen una estrecha relación entre sí y no pueden comprenderse como fenómenos independientes. Aunque el diagnóstico fue organizado en cuatro ejes estratégicos, las discusiones desarrolladas durante los talleres mostraron que las necesidades identificadas por las comunidades responden a una lógica sistémica, donde las condiciones de educación, generación de ingresos, infraestructura, salud, medio ambiente y fortalecimiento institucional se afectan mutuamente. Esta lectura permitió superar una visión sectorial del desarrollo y reconocer que las transformaciones territoriales requieren intervenciones coordinadas que consideren simultáneamente las distintas dimensiones que configuran la realidad rural.

Esta interpretación coincide con los enfoques contemporáneos del desarrollo territorial, los cuales sostienen que el territorio debe entenderse como una construcción social en la que interactúan actores, instituciones, recursos y procesos que evolucionan de manera conjunta (Torre, 2023; Morales et al., 2020). Desde esta perspectiva, los resultados obtenidos muestran que las limitaciones identificadas en el Cono Sur del Atlántico no responden exclusivamente a déficits sectoriales, sino a la forma en que se articulan, o dejan de articularse, los distintos componentes del sistema territorial. En consecuencia, la Agenda de Incidencia propuesta en este libro adquiere sentido precisamente porque busca promover acciones integrales capaces de responder a esa interdependencia.

4.1.2 El capital social como fundamento de la construcción territorial

Un segundo patrón emergente del diagnóstico participativo evidencia que uno de los principales activos del Cono Sur del Atlántico reside en las capacidades sociales presentes en el territorio. A lo largo de los talleres desarrollados en los diferentes municipios fue posible identificar una amplia disposición de los actores locales para participar en espacios de deliberación, compartir conocimientos sobre la realidad territorial, reconocer problemáticas comunes y construir propuestas orientadas al bienestar colectivo. Este hallazgo resulta especialmente relevante, pues demuestra que el territorio cuenta con un importante capital social que puede constituirse en un recurso estratégico para impulsar procesos de desarrollo rural de largo plazo.

Más allá de las diferencias existentes entre los municipios, el ejercicio participativo permitió identificar un conjunto de valores compartidos relacionados con el sentido de pertenencia, el reconocimiento del territorio como un proyecto colectivo y la disposición para establecer acuerdos frente a los principales desafíos del desarrollo rural. Estas capacidades sociales fortalecen las posibilidades de construir procesos de planificación participativa más sostenibles, en la medida en que favorecen la generación de confianza entre los diferentes actores y promueven formas de cooperación que trascienden los intereses particulares.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, este resultado reafirma que el capital social constituye un recurso tan importante como la disponibilidad de infraestructura, recursos financieros o capacidades técnicas. La experiencia desarrollada en el Cono Sur del Atlántico muestra que la existencia de comunidades organizadas, con capacidad para dialogar y construir consensos, representa una condición favorable para impulsar procesos de transformación territorial. En este sentido, el fortalecimiento del capital social no debe entenderse únicamente como un resultado del diagnóstico participativo, sino también como una capacidad que puede facilitar la implementación de la Agenda de Incidencia Territorial y contribuir a consolidar mecanismos permanentes de articulación entre los actores públicos, privados y comunitarios.

4.1.3 El diagnóstico participativo como mecanismo de gobernanza territorial

Un tercer patrón identificado durante el proceso corresponde al papel desempeñado por el diagnóstico participativo como espacio de construcción de gobernanza territorial. Aunque su propósito inicial consistía en identificar necesidades, potencialidades y prioridades para la formulación de una Agenda de Incidencia Territorial, el desarrollo de los talleres permitió generar efectos que trascendieron la producción de información. El intercambio de experiencias entre actores provenientes de diferentes municipios favoreció la construcción de una visión compartida sobre los principales retos del territorio y propició escenarios de diálogo que fortalecieron las relaciones de cooperación entre los participantes.

Este resultado evidencia que los procesos participativos pueden cumplir una doble función dentro de la planificación territorial. Por una parte, permiten producir conocimiento situado sobre las condiciones del territorio a partir de la experiencia de quienes lo habitan. Por otra, contribuyen a fortalecer las capacidades de coordinación, deliberación y construcción de acuerdos necesarias para la gestión del desarrollo territorial. En este sentido, el diagnóstico no constituye únicamente una etapa previa a la formulación de políticas públicas, sino un proceso que contribuye a generar las condiciones institucionales y sociales requeridas para su implementación.

Esta interpretación dialoga con los enfoques contemporáneos de la gobernanza colaborativa, los cuales sostienen que la calidad de las decisiones públicas depende, en buena medida, de la capacidad para promover espacios de interacción entre múltiples actores, construir confianza y generar compromisos compartidos alrededor de objetivos comunes (Ansell & Gash, 2008). En el caso del Cono Sur del Atlántico, el ejercicio participativo permitió avanzar en la construcción de una agenda sustentada en prioridades definidas colectivamente, fortaleciendo la legitimidad del proceso y favoreciendo la apropiación territorial de las estrategias propuestas. En consecuencia, el principal aporte del diagnóstico no radica únicamente en la información obtenida, sino en haber contribuido a consolidar una base de gobernanza sobre la cual pueden desarrollarse futuras acciones de planificación y gestión del desarrollo rural.

4.2 Resultados del diagnóstico participativo

La construcción de la agenda territorial estuvo acompañada por un ejercicio de análisis estratégico mediante la aplicación colectiva de la matriz DOFA en cada uno de los municipios participantes. Esta herramienta permitió organizar la información obtenida durante los talleres y facilitar la discusión entre los diferentes actores territoriales acerca de las condiciones internas y externas que influyen sobre el desarrollo de la subregión. No obstante, el valor del ejercicio no radica únicamente en la elaboración de la matriz como instrumento técnico, sino en el proceso deliberativo que hizo posible su construcción.

Las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que se presentan en las siguientes páginas son el resultado de un proceso de reflexión compartida entre representantes comunitarios, organizaciones sociales, productores, líderes locales e instituciones públicas. En consecuencia, los elementos consignados en las matrices expresan percepciones colectivas sobre la realidad territorial y constituyen una aproximación integral a los principales factores que favorecen o limitan el desarrollo rural en el Cono Sur del Atlántico.

La presentación de los resultados por ejes temáticos responde a la necesidad de organizar analíticamente la información obtenida durante el diagnóstico. Sin embargo, tal como se evidenció en los espacios participativos, estas dimensiones mantienen una profunda

interdependencia. Las dificultades observadas en educación repercuten sobre la generación de ingresos; las limitaciones de infraestructura afectan las posibilidades de desarrollo productivo; mientras que las condiciones ambientales inciden de manera transversal sobre la sostenibilidad económica y social del territorio. Por esta razón, las matrices que se presentan a continuación deben interpretarse como componentes de una visión integral del desarrollo territorial y no como diagnósticos sectoriales independientes.

La construcción colectiva de la matriz DOFA constituyó uno de los principales resultados del proceso de diagnóstico participativo desarrollado en los municipios de Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suán. La información consignada en esta matriz sintetiza el conocimiento construido durante los talleres municipales y subregionales, integrando las percepciones de actores comunitarios, institucionales y productivos sobre las capacidades, limitaciones, oportunidades y riesgos que caracterizan el desarrollo territorial de la subregión. Más que una herramienta de planeación, la matriz representa una lectura compartida del territorio, construida mediante procesos deliberativos que permitieron contrastar diferentes perspectivas y alcanzar consensos sobre los principales factores que condicionan el desarrollo rural. En consecuencia, la DOFA (ver tabla 4) constituye la evidencia empírica que sustenta el análisis presentado en este capítulo y el fundamento para la posterior definición de los ejes estratégicos y de la agenda de incidencia territorial.

Tabla 4. *Matriz DOFA*

FORTALEZAS	DEBILIDADES
✓ Personal de la subregión del Cono Sur del Atlántico con actitud, disposición para el trabajo y deseos de superar la situación de pobreza	✓ Carencia de una cultura de planeación tanto en la institucionalidad como en las organizaciones sociales y económicas. ✓ La baja articulación entre la institucionalidad y la sociedad civil muestra un desempoderamiento entre las partes, lo que impide dar pasos certeros hacia un desarrollo humano integral. ✓ La baja confianza en los gobernantes contrasta con la existencia de obras prometidas, inconclusas y solo en el

FORTALEZAS	DEBILIDADES
(potencial humano pujante). ✓ Organizaciones constituidas legalmente y otras reconocidas legítimamente, con disposición para trabajar en la construcción de un mejor porvenir. ✓ Fertilidad de las tierras. ✓ Disponibilidad de tierras para uso agropecuario. ✓ Disponibilidad de cuerpos de agua. ✓ Disponibilidad y diversidad de flora y fauna. ✓ Existencia formal de espacios e instancias de participación ciudadana y política. ✓ Representantes y líderes de organizaciones económicas que también desempeñan un papel en organizaciones de base, como las Juntas de Acción	papel. «Solo promesas». ✓ La inexistencia de sistemas de información municipal e intermunicipal integrados, con datos sólidos que respondan a un gobierno en línea, dificulta el desarrollo del agro, al no existir una gestión efectiva que busque satisfacer sus demandas y aprovechar la oferta de recursos a nivel central e internacional. ✓ Organizaciones sociales y económicas débiles y fraccionadas, con poca cultura asociativa e inefectivas al buscar incidir en las decisiones que les afectan. ✓ Espíritu de indiferencia y conformismo en materia de exigencia a los gobernantes frente a los compromisos establecidos en los programas de gobierno y los planes de desarrollo. ✓ Cultura productiva caracterizada por la subsistencia, con rudimentos conceptuales en materia tecnológica necesarios para mejorar la productividad y la competitividad. ✓ Bajo nivel de escolaridad, analfabetismo y analfabetismo tecnológico entre los pobladores y miembros de organizaciones del Cono Sur del Atlántico. ✓ La alta deserción escolar se manifiesta frente a las bajas oportunidades de empleo, sobre todo para quienes han optado por formarse y capacitarse y no encuentran trabajo. ✓ Bajo conocimiento de gran parte de las organizaciones existentes en materia de elaboración de proyectos productivos, trabajo en equipo, asociatividad, liderazgo transformacional, elementos administrativos y contables, producción, cadenas productivas y TLC, lo que influye en la competitividad. ✓ La falta de mantenimiento de arroyos y ríos produce sedimentación, debido a una desfavorable cultura ambiental entre los pobladores y propietarios de empresas mineras. ✓ Baja cobertura y prestación de calidad de los servicios básicos de alcantarillado, aseo y agua potable; contaminación y carencia de pozas sépticas en zonas rurales (corregimientos y veredas). ✓ Producción agrícola de tipo tradicional. Ante un mundo

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Comunal y los Consejos de Desarrollo Rural, así como en espacios de participación democrática, como los Consejos Territoriales de Participación. ✓ Conformación de una estructura de gestión subregional con el fin de implementar la Agenda de Incidencia para el Desarrollo Rural de los seis municipios del Cono Sur del Atlántico. ✓ Disposición de representantes de la institucionalidad pública para articularse con la sociedad civil, las ONG y las universidades, con el fin de gestionar proyectos en pro del mejoramiento del sector agropecuario. ✓ Concertación de reuniones y	competitivo, el machete debe dar paso a la motosierra y la guadañadora en las labores pesadas. ✓ La insuficiencia de la red vial terciaria dificulta el acceso de vehículos de transporte y de uso industrial, lo cual genera condiciones de vulnerabilidad para la productividad y competitividad agropecuaria de campesinos, agricultores y ganaderos, entre otros. ✓ La carencia de una cultura del ahorro en la mayor parte de las organizaciones impide su crecimiento, desarrollo y aseguramiento de la viabilidad. ✓ El uso indebido del agua por parte de algunos usuarios de los distritos de riego produce una baja productividad empresarial. ✓ El distrito de riego se encuentra inoperante debido a la falta de mantenimiento preventivo y correctivo de sus estructuras, lo que paraliza la producción agrícola. ✓ La ampliación de la cobertura del distrito de riego y la falta de mantenimiento correctivo de los canales de desagüe y drenaje afectan la productividad. ✓ Infraestructura de drenaje insuficiente, obsoleta e improductiva. ✓ La infraestructura de drenaje insuficiente y obsoleta reduce la productividad de las actividades agropecuarias. ✓ El bajo nivel de gobernabilidad de las empresas que se dedican a la conservación, protección y vigilancia del medio ambiente pone en riesgo la flora y la fauna y acelera la contaminación de las fuentes hídricas. ✓ Desconocimiento del plan de desarrollo por parte de los pobladores. ✓ La falta de oportunidades de trabajo conlleva al abigeato, la inseguridad y la drogadicción. ✓ La desarticulación entre la gestión de la educación secundaria y las instituciones de educación superior en sus diferentes ciclos —técnico, tecnológico o profesional—, con énfasis en el agro, dificulta contar con una visión prospectiva del territorio. ✓ Las Instituciones Educativas Técnicas Agropecuarias

FORTALEZAS	DEBILIDADES
espacios de encuentro entre representantes de la institucionalidad pública, la sociedad civil, las ONG, los centros de formación y las universidades. ✓ Los municipios del Cono Sur se encuentran ubicados en una posición estratégica entre dos capitales importantes y cuentan con vías de acceso fluvial y carretero en buen estado. ✓ Los municipios del Cono Sur cuentan con varios cuerpos de agua importantes para el desarrollo del comercio, el turismo y la pesca, y con potencial como fuente de energía eléctrica a futuro.	(IETA) con limitaciones de espacio para la práctica agrícola condicionan la calidad de la formación de los estudiantes. ✓ Falta de articulación entre la generación de oportunidades de negocio en el sector agropecuario, la educación para el trabajo dirigida a bachilleres técnicos y las redes de negocio. ✓ La regulación del tránsito produce caos vehicular debido a la proliferación de mototaxis como alternativa de subsistencia. ✓ La inexistencia de instituciones de servicios de salud que ofrezcan medicina especializada trae como consecuencia que los pobladores tengan que desplazarse a la ciudad de Barranquilla, incrementando sus gastos y soportando largas filas para su atención y la consecución de medicamentos. ✓ La alta presencia de alcoholismo, expendio y consumo de drogas pone en riesgo la tranquilidad y el desarrollo de las buenas costumbres. ✓ Carencia de infraestructura, insumos y equipos para los servicios de salud; estos no se prestan sino un día a la semana en corregimientos y veredas. ✓ Falta de conocimientos en materia económica por parte de pequeños empresarios, como, por ejemplo, saber determinar en qué mercado están compitiendo, cómo pueden hacerlo mejor, cómo se calcula el punto de equilibrio, cómo se suman los costos de producción y cómo generar ventajas comparativas frente a otros productores. ✓ Baja productividad y rentabilidad de los negocios debido a la falta de tecnificación del campo y de incorporación de tecnología de punta, por lo que la producción agropecuaria es de tipo tradicional e incipiente y resulta poco sostenible en un mundo competitivo (es de subsistencia). ✓ Baja disposición de los gobernantes para promover convenios interinstitucionales que busquen implementar proyectos agroindustriales. ✓ Bajo uso de la tecnología y de Internet para fines empresariales. ✓ Baja concurrencia de personal nativo calificado y comprometido con el desarrollo municipal y regional. ✓ La inadecuada asistencia técnica de las UMATA, debido a la

FORTALEZAS	DEBILIDADES
	carencia de recursos tecnológicos, y el bajo compromiso de algunos gobernantes para fortalecerlas limitan la implementación de programas agropecuarios. ✓ La deficiente infraestructura, cobertura y gestión del distrito de riego contrasta con un bajo manejo del recurso hídrico. ✓ La baja asistencia técnica prestada por las UMATA, debido a sus limitaciones tecnológicas, impide un control efectivo de roedores que afectan los cultivos de tubérculos, así como de plagas y otras enfermedades del sector agropecuario. ✓ La baja participación de la juventud en las decisiones que la afectan reproduce una cultura de indiferencia frente a la defensa de lo público.

Fuente: Elaboración propia.

La información sintetizada en la matriz permite reconocer que el desarrollo territorial del Cono Sur del Atlántico se encuentra determinado por la interacción simultánea de factores internos y externos, cuya influencia no puede analizarse de manera aislada. Las fortalezas identificadas evidencian la existencia de importantes capacidades sociales, organizacionales y territoriales que constituyen una base favorable para impulsar procesos de desarrollo rural. Paralelamente, las debilidades ponen de manifiesto la persistencia de restricciones estructurales asociadas principalmente a la articulación institucional, la infraestructura, la prestación de servicios y las condiciones socioeconómicas que limitan el aprovechamiento de dichas capacidades.

La lectura conjunta de la matriz también permite identificar un conjunto de oportunidades derivadas tanto del contexto institucional como de las potencialidades propias del territorio. La existencia de programas públicos, mecanismos de cooperación interinstitucional, posibilidades de articulación con actores académicos y productivos, así como la creciente importancia de enfoques de desarrollo territorial y gobernanza colaborativa, configuran escenarios favorables para fortalecer las capacidades existentes. No obstante, estas oportunidades coexisten con amenazas relacionadas con la variabilidad climática, las condiciones ambientales, la

limitada diversificación económica, la incertidumbre institucional y otros factores externos que condicionan las posibilidades de desarrollo de la subregión.

Desde una perspectiva analítica, la principal contribución de la matriz DOFA no consiste únicamente en clasificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Su mayor aporte radica en evidenciar las relaciones existentes entre estas dimensiones y mostrar que el desarrollo territorial depende de la capacidad del territorio para movilizar sus fortalezas, reducir sus restricciones estructurales, aprovechar las oportunidades disponibles y desarrollar respuestas colectivas frente a los riesgos que enfrenta. Esta interpretación coincide con los planteamientos de Torre (2023), quien sostiene que el desarrollo territorial debe entenderse como un proceso dinámico de articulación entre recursos, instituciones y actores, y con Veyssi re, Laperche y Blanquart (2022), quienes destacan que la generación de capacidades territoriales depende de procesos continuos de cooperación, innovación y aprendizaje colectivo.

En el caso del Cono Sur del Atlántico, el análisis DOFA evidencia que las principales limitaciones para el desarrollo rural trascienden la disponibilidad de recursos materiales. Las discusiones desarrolladas durante el ejercicio participativo mostraron que buena parte de las restricciones identificadas por los actores se relacionan con dificultades de coordinación institucional, fragmentación de iniciativas y escasa articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones del territorio. Este resultado guarda estrecha relación con lo planteado por Antunes Junior et al. (2021), quienes afirman que los principales obstáculos para el desarrollo territorial suelen estar asociados a problemas de gobernanza más que a la ausencia de recursos financieros. La interpretación integral de la matriz permitió además identificar patrones recurrentes que trascendieron las particularidades de cada municipio y posibilitaron la construcción de una visión compartida del territorio. Estos patrones constituyeron la base para la priorización colectiva de problemáticas y explican la emergencia de los cuatro ejes estratégicos que se presentan en el siguiente apartado. En consecuencia, la matriz DOFA debe entenderse como un punto de transición entre el diagnóstico territorial y la formulación de propuestas. Su aplicación permitió transformar un conjunto amplio de percepciones locales en una estructura

analítica capaz de orientar la construcción de una agenda de incidencia para el desarrollo rural del Cono Sur del Atlántico.

4.3 Análisis territorial de la matriz DOFA: una construcción colectiva con los actores del Cono Sur del Atlántico

La matriz DOFA presentada en el apartado anterior constituye la síntesis del proceso de diagnóstico participativo desarrollado en los municipios de Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suán. Sin embargo, su principal valor no radica en la clasificación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, sino en la posibilidad de comprender las relaciones existentes entre estos factores y su incidencia sobre las dinámicas de desarrollo territorial. Desde esta perspectiva, la matriz trasciende su función como herramienta de planeación estratégica y se convierte en un instrumento de interpretación del territorio, al evidenciar cómo las capacidades locales, las restricciones estructurales, las oportunidades del entorno y los factores de riesgo interactúan en la configuración de las trayectorias de desarrollo de la subregión.

El análisis realizado permitió identificar que el Cono Sur del Atlántico dispone de importantes activos territoriales que, aunque frecuentemente invisibilizados por los diagnósticos tradicionales, representan una base sólida para promover procesos de desarrollo rural. Los participantes destacaron la existencia de organizaciones comunitarias, prácticas de cooperación, conocimientos acumulados sobre las actividades agropecuarias, identidad territorial y disposición para el trabajo colectivo. Estos elementos reflejan la presencia de recursos sociales e institucionales que pueden convertirse en ventajas estratégicas cuando logran articularse mediante procesos de gobernanza y acción colectiva. En este sentido, los resultados coinciden con los planteamientos de Veyssi re, Laperche y Blanquart (2022), quienes sostienen que el desarrollo territorial depende, en buena medida, de la capacidad de los actores para movilizar recursos específicos del territorio y transformarlos en procesos de innovación y cooperación. De manera similar, Torre (2023) señala que los territorios fortalecen sus capacidades de transformación cuando logran construir redes de colaboración que integran instituciones, organizaciones y comunidades alrededor de proyectos compartidos.

No obstante, el diagnóstico también puso en evidencia que estas fortalezas conviven con restricciones estructurales que limitan su aprovechamiento. Las debilidades identificadas durante los talleres participativos muestran que buena parte de los problemas del territorio no obedecen únicamente a la insuficiencia de recursos económicos, sino a dificultades persistentes de coordinación institucional, limitada articulación entre los municipios, debilidad en la gestión pública local, deficiencias en infraestructura y escasas oportunidades para diversificar la base productiva. La reiteración de estas problemáticas en los distintos municipios evidencia que se trata de desafíos compartidos a escala subregional, cuya solución exige mecanismos de cooperación que trasciendan las fronteras político-administrativas de cada municipio.

Este hallazgo resulta particularmente relevante desde la perspectiva del desarrollo territorial. Morales et al. (2020) plantean que las estrategias territoriales sostenibles requieren fortalecer sus competencias institucionales y promover formas de coordinación entre actores públicos, privados y comunitarios. En la misma línea, Antunes Junior et al. (2021) sostienen que uno de los principales obstáculos para el desarrollo territorial radica en la fragmentación de las iniciativas públicas y en la dificultad para construir proyectos colectivos capaces de integrar intereses diversos. Los resultados obtenidos en el Cono Sur del Atlántico confirman esta situación, al evidenciar que muchas de las problemáticas identificadas por los participantes encuentran su origen en la débil conexión institucional y en la limitada capacidad para coordinar esfuerzos entre los diferentes actores del territorio.

El análisis de las oportunidades permitió reconocer que la subregión dispone de condiciones externas que podrían favorecer procesos de transformación territorial si logran articularse adecuadamente con las capacidades existentes. La disponibilidad de programas de desarrollo rural, los instrumentos de planificación territorial, la presencia de instituciones públicas y académicas, así como las posibilidades de cooperación interinstitucional, representan escenarios propicios para impulsar iniciativas orientadas al fortalecimiento de la productividad, la innovación social y la gestión del territorio. Sin embargo, los participantes señalaron que estas oportunidades solo podrán materializarse mediante procesos de gobernanza capaces de fortalecer

la confianza, coordinar acciones y consolidar mecanismos permanentes de participación y concertación.

Las amenazas identificadas durante el proceso participativo complementan esta lectura al mostrar que el territorio enfrenta riesgos cuya naturaleza supera el ámbito de acción de los gobiernos locales. La vulnerabilidad frente a fenómenos climáticos, las dinámicas ambientales asociadas al sistema hídrico, la dependencia de actividades económicas tradicionales y la incertidumbre derivada de cambios institucionales fueron reconocidas como factores que condicionan las posibilidades de desarrollo de la subregión. Estas amenazas ponen de manifiesto la necesidad de incorporar enfoques de resiliencia territorial, adaptación y gestión integral del riesgo dentro de las estrategias de planificación y desarrollo rural, particularmente en un territorio cuya historia reciente ha estado marcada por eventos ambientales de gran impacto.

Más allá del contenido específico de cada componente de la matriz, el principal hallazgo del análisis consistió en evidenciar que el desarrollo territorial del Cono Sur del Atlántico depende de la interacción entre capacidades internas y condiciones externas, y no de la presencia aislada de fortalezas o debilidades. El territorio cuenta con recursos sociales, organizacionales y productivos significativos; sin embargo, estos recursos encuentran limitaciones para traducirse en procesos sostenidos de desarrollo debido a problemas de coordinación institucional, fragmentación de la acción pública y dificultades para consolidar mecanismos de gobernanza territorial. Esta situación confirma que el desarrollo territorial debe entenderse como un proceso relacional, en el que las capacidades existentes solo generan transformaciones cuando logran articularse mediante instituciones eficaces, procesos participativos y proyectos colectivos contruidos desde el propio territorio (Sack, 1986; Saquet & Sposito, 2009; Torre, 2023).

En consecuencia, el análisis DOFA permitió trascender la identificación de problemas para construir una comprensión integrada del territorio y establecer las prioridades estratégicas que orientan la agenda de incidencia propuesta en este libro. Los patrones identificados durante el diagnóstico muestran una convergencia significativa entre los municipios participantes y explican la emergencia de cuatro grandes ejes de intervención: educación, cultura y deporte;

generación de ingresos; salud y medio ambiente; e infraestructura y servicios públicos. Estos ejes no fueron definidos previamente por el equipo investigador, sino que emergieron del proceso de deliberación y priorización desarrollado con los actores territoriales, constituyendo la principal expresión de la construcción colectiva del diagnóstico y el fundamento de la propuesta de intervención presentada en el capítulo siguiente.

4.4 Síntesis de los hallazgos del diagnóstico participativo

El proceso de diagnóstico participativo desarrollado en el Cono Sur del Atlántico permitió construir una comprensión integral de las dinámicas que condicionan el desarrollo territorial de la subregión. Más allá de la identificación de necesidades específicas o de la elaboración de una matriz DOFA, el ejercicio evidenció que las problemáticas del territorio responden a relaciones complejas entre factores sociales, económicos, ambientales e institucionales que difícilmente pueden comprenderse mediante enfoques sectoriales o exclusivamente administrativos. En este sentido, el principal aporte del diagnóstico consistió en generar una lectura compartida del territorio, construida desde el conocimiento de los propios actores locales y enriquecida mediante procesos de deliberación colectiva y análisis participativo.

Uno de los hallazgos más relevantes del estudio radica en que las principales restricciones para el desarrollo rural del Cono Sur del Atlántico no obedecen únicamente a limitaciones en materia de infraestructura, recursos financieros o capacidades productivas. Si bien estos factores representan desafíos importantes para la subregión, el análisis desarrollado permitió evidenciar que buena parte de las dificultades identificadas por los participantes se relacionan con problemas persistentes de integración institucional, limitada coordinación entre actores públicos y privados, debilidad de los espacios de participación y escasa continuidad de los procesos de planificación territorial. En consecuencia, los resultados confirman que el desarrollo territorial constituye un fenómeno eminentemente relacional, cuya evolución depende tanto de la disponibilidad de recursos como de la capacidad institucional para articularlos alrededor de propósitos compartidos (Torre, 2023; Antunes Junior et al., 2021).

Al mismo tiempo, el diagnóstico permitió reconocer que el Cono Sur del Atlántico dispone de activos territoriales que representan una base sólida para promover procesos sostenibles de desarrollo. La existencia de organizaciones comunitarias, liderazgos locales, recursos naturales estratégicos, conocimientos productivos acumulados e identidad territorial compartida constituye un conjunto de capacidades que, adecuadamente articuladas, pueden convertirse en factores dinamizadores del desarrollo rural. Esta lectura coincide con los planteamientos de Veyssi re, Laperche y Blanquart (2022), quienes destacan que la competitividad territorial depende de la capacidad para movilizar recursos específicos del territorio mediante procesos de cooperación, innovación y aprendizaje colectivo.

Otro hallazgo significativo del proceso participativo fue la construcción progresiva de consensos entre actores con intereses, experiencias y responsabilidades diferentes. Los talleres municipales, los espacios de deliberación subregional y la validación colectiva de los resultados permitieron trascender la identificación individual de problemas para construir una agenda compartida sobre las prioridades del territorio. Este proceso fortaleció la legitimidad del diagnóstico y permitió que las prioridades identificadas fueran reconocidas como el resultado de un ejercicio colectivo de reflexión, más que como decisiones definidas exclusivamente por el equipo investigador. Desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa, este resultado pone de manifiesto la importancia de generar espacios institucionales que favorezcan el diálogo, la confianza y la construcción de acuerdos entre actores diversos (Ansell & Gash, 2008; Ansell et al., 2025).

En este contexto, la matriz DOFA y la posterior priorización de problemáticas no deben interpretarse únicamente como productos metodológicos. Ambos constituyen expresiones de un proceso de aprendizaje social mediante el cual las comunidades, las organizaciones y las instituciones construyeron una visión compartida sobre los principales desafíos y oportunidades del territorio. La convergencia observada entre los municipios respecto a temas como educación, generación de ingresos, salud y medio ambiente, e infraestructura y servicios públicos evidencia la existencia de problemáticas estructurales que trascienden los límites político-administrativos y requieren respuestas coordinadas a escala subregional.

Desde la perspectiva de la administración pública, los resultados obtenidos permiten plantear que los procesos de desarrollo territorial requieren fortalecer capacidades institucionales orientadas a la coordinación, la articulación y la gobernanza, más que concentrarse exclusivamente en la ejecución de proyectos sectoriales. La experiencia del Cono Sur del Atlántico demuestra que las comunidades poseen conocimientos valiosos sobre las dinámicas territoriales y que su incorporación en los procesos de planeación contribuye a mejorar la pertinencia, legitimidad y sostenibilidad de las decisiones públicas. En este sentido, el diagnóstico participativo se consolida como un mecanismo de coproducción de conocimiento y de fortalecimiento de la acción pública territorial.

En términos generales, los hallazgos obtenidos permiten responder a la pregunta de investigación que orienta esta obra. El estudio demuestra que los procesos de diagnóstico participativo constituyen un instrumento eficaz para identificar, comprender y priorizar las problemáticas del desarrollo territorial, siempre que trasciendan la simple recolección de información y se orienten hacia la construcción colectiva de conocimiento, el fortalecimiento de la gobernanza y la generación de acuerdos entre los diferentes actores del territorio. De esta manera, el diagnóstico deja de representar una etapa preliminar de la planificación para convertirse en un proceso de aprendizaje colectivo capaz de orientar la formulación de agendas de incidencia territorial con mayor legitimidad social y capacidad transformadora.

En consecuencia, los resultados presentados en este capítulo constituyen el fundamento sobre el cual se construye el capítulo siguiente. La Agenda de Incidencia Territorial para el Desarrollo Rural del Cono Sur del Atlántico no surge como una propuesta elaborada exclusivamente por los investigadores. Por el contrario, constituye la evolución natural del proceso participativo desarrollado con los actores territoriales. La visión compartida del territorio, la priorización colectiva de problemáticas y la identificación de ejes estratégicos conforman la base sobre la cual se estructuran las acciones, acuerdos y orientaciones de política pública que se presentan a continuación.



CAPÍTULO 5. DE LOS HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO A LA AGENDA DE INCIDENCIA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL

El desarrollo territorial no culmina con la identificación de problemáticas ni con la formulación de diagnósticos. Si bien estos constituyen una condición necesaria para comprender la realidad de un territorio, su verdadero valor depende de la capacidad para transformar el conocimiento generado en procesos de acción colectiva orientados a producir cambios sostenibles. Desde esta perspectiva, el diagnóstico participativo desarrollado en el Cono Sur del Atlántico no representó un ejercicio exclusivamente analítico, sino el punto de partida para la construcción de una Agenda de Incidencia Territorial que permitiera orientar la acción pública y fortalecer las capacidades de articulación entre los diferentes actores de la subregión.

La transición entre el diagnóstico y la agenda constituye uno de los principales aportes de esta investigación. Mientras el capítulo anterior permitió comprender las

dinámicas territoriales, identificar las fortalezas y restricciones del territorio y reconocer los principales desafíos para el desarrollo rural, el presente capítulo muestra cómo ese conocimiento fue transformado en un conjunto de orientaciones estratégicas construidas colectivamente para promover procesos de desarrollo con una perspectiva territorial. En este sentido, la propuesta de Incidencia Territorial no corresponde a una propuesta formulada exclusivamente por el equipo investigador, sino a la consolidación de un proceso de deliberación en el que confluyeron instituciones públicas, organizaciones sociales, líderes comunitarios, productores, actores económicos y representantes de diferentes sectores con presencia en el territorio.

Este tránsito adquiere una importancia particular desde la perspectiva de la administración pública. Tradicionalmente, los ejercicios de planeación territorial concluyen con la formulación de diagnósticos o con la identificación de necesidades prioritarias; sin embargo, con frecuencia presentan limitaciones para traducir dichos resultados en mecanismos efectivos de coordinación institucional y acción pública. La experiencia desarrollada en el Cono Sur del Atlántico demuestra que los procesos participativos pueden trascender la producción de información para convertirse en espacios de consensos, fortalecimiento de capacidades institucionales y definición de prioridades compartidas. De esta manera, la agenda propuesta constituye una herramienta de gobernanza territorial que busca articular las capacidades existentes en la subregión alrededor de un proyecto común de desarrollo rural.

La elaboración de esta agenda fue posible gracias a la consolidación de una visión compartida del territorio. A lo largo del proceso participativo, los diferentes actores reconocieron que las problemáticas identificadas durante el diagnóstico no podían abordarse de manera aislada ni desde una perspectiva exclusivamente municipal. Por el contrario, las discusiones desarrolladas permitieron comprender que los desafíos relacionados con la educación, la generación de ingresos, la infraestructura, la sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento institucional mantienen profundas relaciones de interdependencia y, por tanto, requieren respuestas coordinadas desde una perspectiva territorial. Esta comprensión favoreció la construcción de un horizonte común para la

subregión, basado en la cooperación entre municipios, el fortalecimiento de la acción colectiva y la articulación entre instituciones públicas, organizaciones sociales y sectores productivos.

Esta visión compartida encuentra sustento en los planteamientos contemporáneos del desarrollo territorial. Torre (2023) sostiene que la creación de proyectos territoriales depende de la capacidad de los actores para establecer mecanismos estables de cooperación que permitan movilizar recursos y construir objetivos comunes. En la misma dirección, Morales et al. (2020) señalan que la gobernanza territorial constituye un elemento central para promover procesos de desarrollo inclusivos, en la medida en que facilita la articulación entre diferentes escalas de gobierno, fortalece las capacidades institucionales y favorece la participación activa de la ciudadanía en la definición de prioridades públicas. Los resultados obtenidos durante esta investigación confirman estos planteamientos al evidenciar que la consolidación de acuerdos entre actores permitió transformar un conjunto amplio de problemáticas en una agenda territorial orientada hacia la acción.

La Agenda de Incidencia Territorial representa, por tanto, un instrumento de articulación estratégica que busca orientar la actuación de las instituciones públicas, promover la coordinación entre municipios y promover la participación de los diferentes actores en la implementación de iniciativas de desarrollo rural. Su propósito no consiste en sustituir los instrumentos formales de planeación establecidos por la normatividad colombiana, sino en complementarlos mediante la incorporación del conocimiento territorial construido por las comunidades y las instituciones participantes. En consecuencia, la agenda constituye un referente para la formulación de políticas, programas y proyectos que respondan a las particularidades del Cono Sur del Atlántico y contribuyan al fortalecimiento de la gobernanza territorial.

La estructura de la agenda se fundamenta en los cuatro ejes estratégicos que emergieron del proceso de diagnóstico participativo: educación, cultura y deporte; generación de ingresos; salud y medio ambiente; e infraestructura y servicios públicos. Estos ejes sintetizan las prioridades definidas colectivamente durante el proceso de investigación y expresan los ámbitos donde convergen las principales demandas,

capacidades y oportunidades identificadas por los actores territoriales. Más que sectores independientes de intervención, constituyen dimensiones complementarias del desarrollo rural cuya articulación resulta indispensable para avanzar hacia un modelo de desarrollo territorial sostenible, incluyente y socialmente legítimo.

En las secciones siguientes se presenta la Agenda de Incidencia Territorial construida para el Cono Sur del Atlántico, organizada a partir de los ejes estratégicos priorizados durante el diagnóstico participativo. Cada uno de ellos integra líneas de acción, orientaciones para la gestión pública y mecanismos de articulación institucional que buscan robustecer las capacidades del territorio y contribuir a la consolidación de procesos sostenibles de desarrollo rural. De esta manera, la agenda constituye el principal producto aplicado de esta investigación. Asimismo, representa una hoja de ruta para orientar la acción colectiva de los diferentes actores comprometidos con el futuro del Cono Sur del Atlántico.

5.1 Agenda para la incidencia territorial

La Agenda de Incidencia Territorial para el Desarrollo Rural del Cono Sur del Atlántico constituye la expresión aplicada del proceso de diagnóstico participativo desarrollado en los municipios de Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suán. Su construcción parte de reconocer que la identificación de problemáticas territoriales adquiere mayor utilidad cuando puede traducirse en prioridades compartidas y orientaciones susceptibles de movilizar la actuación de los actores públicos, sociales, comunitarios y productivos. En este sentido, la agenda no debe comprenderse como un listado adicional de necesidades ni como un banco de proyectos formulados técnicamente, sino como una herramienta de orientación estratégica que organiza los asuntos considerados prioritarios por los participantes y establece ámbitos sobre los cuales resulta necesario promover procesos de incidencia, articulación institucional y acción colectiva.

La formulación de la agenda fue precedida por un proceso progresivo de diagnóstico, deliberación y priorización. Inicialmente, los talleres municipales permitieron

identificar problemáticas, fortalezas, oportunidades y restricciones asociadas con diferentes dimensiones del desarrollo territorial. Posteriormente, el ejercicio adquirió una escala subregional, mediante la participación de representantes de los municipios y actores vinculados con las dinámicas rurales, quienes analizaron conjuntamente las problemáticas previamente identificadas. En esta etapa, los participantes trabajaron sobre los cuatro ejes definidos durante los talleres anteriores, analizaron las causas-problema identificadas y asignaron puntos a aquellas que consideraban prioritarias para ser atendidas mediante la agenda. El ejercicio culminó con la selección de los asuntos que integrarían la Agenda de Incidencia para el Desarrollo Rural del Cono Sur del Atlántico.

Este tránsito desde la identificación hacia la priorización resulta especialmente relevante desde la perspectiva de la planeación participativa. La construcción de una agenda territorial supone tomar decisiones respecto de cuáles asuntos deben ocupar un lugar central en la acción colectiva, reconociendo que las capacidades institucionales, organizativas y financieras son limitadas. Priorizar implica, por tanto, establecer consensos, reconocer interdependencias y construir un horizonte compartido de transformación. Desde esta perspectiva, la participación trasciende la consulta y se convierte en un mecanismo mediante el cual los actores territoriales intervienen en la definición de los asuntos sobre los que consideran necesario concentrar esfuerzos de gestión e incidencia.

Un referente importante para esta construcción fue la visión de futuro elaborada durante el proceso participativo. Los actores proyectaron una subregión más humana y equitativa, con mayores oportunidades de empleo y generación de ingresos, un sistema agroindustrial fortalecido, mejores condiciones de saneamiento básico, vías terciarias funcionales, infraestructura para la comercialización, sistemas de riego y drenaje adecuados, cuerpos de agua recuperados y mayor protección ambiental. Esta visión también incorporó una oferta educativa pertinente para las características productivas del territorio, una mayor integración subregional y el fortalecimiento de la participación y de las organizaciones sociales y productivas.

Esta visión permite interpretar la Agenda de Incidencia desde una perspectiva que trasciende la atención inmediata de las carencias identificadas. Los problemas priorizados

expresan las condiciones actuales del territorio, mientras que la visión construida colectivamente señala el horizonte hacia el cual los actores esperan avanzar. La agenda opera, precisamente, como vínculo entre ambos momentos: organiza las prioridades surgidas del diagnóstico y las transforma en ámbitos estratégicos sobre los cuales pueden desarrollarse acciones de incidencia, coordinación institucional y gestión territorial.

En coherencia con el proceso participativo, la agenda se estructura alrededor de cuatro ejes: educación, cultura y deporte; generación de ingresos; salud y medio ambiente; e infraestructura y servicios públicos. Su organización en ejes facilita la definición de prioridades, pero no significa que las problemáticas sean independientes entre sí. Los resultados del diagnóstico muestran relaciones entre educación y capacidades productivas; entre infraestructura y posibilidades de generación de ingresos; entre ambiente, salud y producción; y entre organización social, participación y capacidad institucional. En consecuencia, la agenda requiere una lectura integrada en la que las intervenciones desarrolladas en un eje puedan contribuir al fortalecimiento de los demás. La Tabla 5 presenta los ejes y problemáticas priorizadas en los mismos, así como las líneas de acción propuestas, actores que deben movilizar las mismas y los resultados, grosso modo, esperados.

Tabla 5. *Agenda de Incidencia Territorial para el Desarrollo Rural del Cono Sur del Atlántico*

Eje estratégico	Problemáticas priorizadas	Objetivo de incidencia	Líneas de acción propuestas	Actores a articular	Resultados esperados
Educación, cultura y deporte	Limitadas oportunidades de formación técnica y universitaria para jóvenes; baja correspondencia entre contenidos de la educación técnica y práctica agrícola; limitado conocimiento de los planes de desarrollo; dificultades de articulación y confianza entre organizaciones y municipios.	Fortalecer las capacidades humanas, ciudadanas y organizativas para favorecer una mayor participación en el desarrollo rural y una formación pertinente frente a las características productivas del territorio.	Promover oportunidades de formación técnica y superior vinculadas con las vocaciones productivas rurales; fortalecer la articulación entre formación y práctica agropecuaria; desarrollar capacidades para conocer y participar en los instrumentos de planeación; promover espacios de cooperación y articulación intermunicipal.	Alcaldías, instituciones educativas, universidades, organizaciones comunitarias y productivas, Consejos de Desarrollo Rural y demás actores vinculados con la formación y participación territorial.	Mayor articulación entre formación y necesidades territoriales; fortalecimiento de capacidades para participar en la planeación y ampliación de espacios de cooperación entre actores.
Generación de ingresos	Insuficiencia de semillas, herramientas y acceso a tierras; débil funcionamiento de las UMATA; dificultades para la titulación de predios y acceso al crédito; desconocimiento de mercados y condiciones comerciales; debilidad organizativa y asociativa.	Fortalecer las capacidades productivas, organizativas y de gestión de los habitantes rurales para mejorar las condiciones de generación de ingresos y su articulación con instituciones, financiamiento y mercados.	Fortalecer la asistencia técnica y las capacidades de las UMATA; acompañar procesos de formalización de la propiedad rural; fortalecer capacidades para formular y gestionar proyectos productivos; promover asociatividad y redes de productores; fortalecer conocimientos sobre mercados y comercialización.	Productores, asociaciones rurales, UMATA, alcaldías, Gobernación del Atlántico, entidades del sector agropecuario, universidades y organizaciones vinculadas con el desarrollo territorial.	Mayor capacidad de gestión de productores y organizaciones; mejor articulación entre asistencia técnica, producción, financiamiento y comercialización; fortalecimiento organizativo.
Salud y medio	Deforestación y afectación de	Promover una gestión integrada de las	Impulsar acciones de reforestación y recuperación	Alcaldías, autoridades ambientales,	Fortalecimiento de capacidades de

Eje estratégico	Problemáticas prioritizadas	Objetivo de incidencia	Líneas de acción propuestas	Actores a articular	Resultados esperados
ambiente	ecosistemas; contaminación asociada con actividades productivas; insuficiente gestión del riesgo frente a incendios y otros eventos; presencia de factores ambientales que afectan la salud y la producción.	relaciones entre ambiente, salud, producción y riesgo, reconociendo la conservación de los recursos naturales como condición del desarrollo rural.	ambiental; fortalecer la protección de flora y fauna; mejorar capacidades institucionales y comunitarias para la gestión del riesgo; promover prevención y control de factores de contaminación; fortalecer la educación y corresponsabilidad ambiental.	organizaciones comunitarias y productivas, entidades de gestión del riesgo, instituciones de salud y actores relacionados con el aprovechamiento de recursos naturales.	prevención y gestión ambiental; recuperación y protección de ecosistemas y mayor articulación entre producción, ambiente, riesgo y salud.
Infraestructura y servicios públicos	Fallas del distrito de riego; sedimentación del embalse del Guájaro, Canal del Dique, arroyos y río Magdalena; ausencia de banco de maquinaria; restricciones en vivienda rural, servicios públicos, vías terciarias e infraestructura para acopio y comercialización.	Fortalecer las condiciones físicas y de servicios que soportan la producción, la calidad de vida y la articulación territorial de los municipios del Cono Sur del Atlántico.	Gestionar recuperación y mantenimiento de sistemas de riego y drenaje; promover acciones sobre el sistema hídrico; avanzar en mecanismos subregionales para disponer de maquinaria; mejorar vías terciarias y conectividad rural; fortalecer vivienda, agua y saneamiento; promover infraestructura de acopio y comercialización.	Alcaldías, Gobernación del Atlántico, entidades competentes en infraestructura, agua, saneamiento y desarrollo rural, organizaciones productivas y comunidades.	Mejoramiento de condiciones habilitantes para la producción y comercialización; reducción de restricciones de infraestructura y fortalecimiento de la articulación física del territorio.

Fuente: Elaboración propia.

La agenda permite observar que la generación de ingresos constituye un componente central del desarrollo rural, pero su fortalecimiento depende de condiciones que trascienden la dimensión estrictamente productiva. La disponibilidad de semillas, herramientas, tierra o asistencia técnica puede resultar insuficiente cuando los productores enfrentan dificultades de formalización de la propiedad, restricciones para acceder al financiamiento, debilidades organizativas, problemas de infraestructura o limitaciones para acceder a mercados. El diagnóstico permite interpretar, por tanto, que el fortalecimiento productivo requiere una mirada territorial capaz de articular capacidades humanas, infraestructura, organización, instituciones y sostenibilidad ambiental.

Una interpretación similar puede realizarse respecto de la educación. La preocupación de los participantes por las limitadas oportunidades de formación técnica y universitaria no se restringe al acceso educativo. La priorización de la falta de correspondencia entre los contenidos de los colegios técnicos y la práctica agrícola muestra una demanda por una educación más vinculada con las características productivas y sociales del territorio. De esta manera, la formación puede comprenderse como una capacidad territorial que, además de ampliar oportunidades individuales, puede contribuir al fortalecimiento de las actividades productivas, la gestión de proyectos, la participación y el liderazgo de las nuevas generaciones.

El eje de salud y medio ambiente reafirma la interdependencia identificada durante el diagnóstico. Entre los asuntos priorizados aparecen la reforestación y protección ambiental, la presencia de factores que afectan la producción, la contaminación generada por canteras y las debilidades en la gestión del riesgo frente a incendios forestales. Estos hallazgos permiten interpretar que la dimensión ambiental no constituye un componente aislado de la agenda: las condiciones de los ecosistemas repercuten sobre la salud, la producción, la seguridad y las posibilidades de sostenibilidad económica de las comunidades rurales.

Por su parte, las prioridades asociadas con infraestructura y servicios públicos muestran la importancia de las condiciones físicas para el aprovechamiento de las capacidades productivas del territorio. Los participantes priorizaron las fallas del distrito de riego, la sedimentación del embalse del Guájaro y otros cuerpos de agua, la ausencia de un banco de maquinaria y las dificultades relacionadas con vivienda rural. El diagnóstico más amplio también identificó dificultades relacionadas con vías terciarias, acueducto, alcantarillado e infraestructura para

acopio y comercialización. En conjunto, estos elementos muestran que la infraestructura no representa únicamente una condición física, sino un factor que incide directamente sobre la productividad, el acceso a mercados y la calidad de vida.

5.2 Gobernanza y articulación institucional como condición transversal

Aunque la Agenda de Incidencia Territorial se organiza alrededor de cuatro ejes, su lectura integrada permite identificar una condición que atraviesa su implementación: la capacidad de los actores para coordinarse, construir acuerdos y sostener procesos de cooperación en el tiempo. Esta interpretación no supone incorporar un quinto eje que no haya sido definido por los participantes; por el contrario, permite reconocer que la articulación institucional y social constituye una condición habilitante para avanzar sobre las prioridades establecidas colectivamente.

El diagnóstico aporta evidencia para esta interpretación. En diferentes momentos del proceso aparecen dificultades relacionadas con la desconfianza entre organizaciones, la falta de unidad entre municipios, la debilidad de algunas organizaciones productivas y la necesidad de fortalecer la participación y la capacidad de incidencia. Al mismo tiempo, se identifican actores con disposición para participar, organizarse y asociarse, así como oportunidades para construir, gestionar, monitorear y realizar seguimiento a una agenda de desarrollo rural. Esta coexistencia de capacidades y restricciones muestra que el territorio dispone de una base social sobre la cual es posible fortalecer mecanismos de gobernanza, pero que su sostenibilidad requiere espacios estables de coordinación.

La propia construcción de la agenda ofrece una manifestación concreta de esta necesidad. Una vez definidos los temas prioritarios, los participantes avanzaron en la definición de responsables y en la conformación de una estructura de gestión. Posteriormente se planteó un Comité Técnico con representación de la sociedad civil y de la institucionalidad pública, acompañado de responsabilidades relacionadas con la definición de planes de acción, conformación de equipos, convocatoria de reuniones, liderazgo de procesos participativos y articulación con UMATA, secretarías municipales, Consejos de Desarrollo Rural y dependencias departamentales.

Más que asumir esta estructura como un diseño institucional definitivo, su importancia analítica reside en que evidencia que los participantes reconocieron que la priorización de problemas no era suficiente para producir transformaciones territoriales. La agenda requería mecanismos de coordinación capaces de conectar actores, movilizar capacidades y mantener continuidad entre la deliberación y la acción. Desde esta perspectiva, la gobernanza territorial aparece como el proceso mediante el cual las prioridades construidas colectivamente pueden encontrar canales de interlocución con las instituciones y convertirse progresivamente en iniciativas de gestión.

En consecuencia, la Agenda de Incidencia Territorial debe entenderse como un instrumento dinámico y abierto. Las líneas de acción propuestas no constituyen proyectos de inversión formulados ni asignan compromisos presupuestales a las instituciones mencionadas; representan orientaciones derivadas del diagnóstico que pueden servir como referencia para la formulación posterior de planes de acción, proyectos, acuerdos institucionales o iniciativas de política pública, de acuerdo con las competencias, capacidades y recursos de los actores involucrados.

Desde la administración pública, esta característica resulta especialmente relevante. La agenda puede funcionar como un puente entre las prioridades construidas territorialmente y los instrumentos formales de planeación y gestión. Su capacidad de incidencia dependerá de que los actores sociales e institucionales logren mantener espacios de interlocución, traducir las prioridades en propuestas técnicamente viables, identificar las competencias institucionales relacionadas con cada asunto y generar mecanismos de seguimiento que permitan observar los avances y dificultades de su implementación.

En síntesis, la Agenda de Incidencia Territorial para el Desarrollo Rural del Cono Sur del Atlántico representa la transformación del diagnóstico participativo en una orientación compartida para la acción. Su aporte no reside únicamente en ordenar las problemáticas identificadas, sino en establecer prioridades construidas colectivamente y mostrar sus interdependencias. Los cuatro ejes expresan dimensiones complementarias de un mismo desafío territorial y la articulación entre actores constituye la condición transversal que puede permitir que esas prioridades trasciendan el diagnóstico y encuentren canales efectivos de gestión e incidencia pública.

Conclusiones

El propósito de esta investigación fue comprender cómo los procesos de diagnóstico participativo contribuyen a identificar, interpretar y priorizar las problemáticas del desarrollo territorial, y de qué manera este conocimiento puede transformarse en una Agenda de Incidencia Territorial capaz de orientar la acción pública en el Cono Sur del Atlántico. Los resultados obtenidos permiten afirmar que el principal aporte del proceso desarrollado trasciende la elaboración de un diagnóstico o la formulación de una propuesta de intervención. Su contribución fundamental radica en demostrar que el trabajo cooperativo de conocimiento territorial constituye un mecanismo eficaz para fortalecer la gobernanza, generar consensos y orientar procesos de desarrollo rural desde una perspectiva territorial.

El análisis desarrollado evidenció que las problemáticas del Cono Sur del Atlántico no pueden comprenderse como situaciones aisladas ni como responsabilidades exclusivas de un sector o de un municipio. Por el contrario, las dinámicas identificadas durante el diagnóstico participativo muestran una fuerte interdependencia entre factores sociales, económicos, ambientales e institucionales, lo que confirma que el desarrollo territorial requiere enfoques integrales capaces de reconocer las relaciones existentes entre los diferentes componentes del territorio. Esta comprensión permitió superar una visión fragmentada del desarrollo y construir una lectura compartida que sirvió como base para la priorización de acciones estratégicas y la formulación de una Agenda de Incidencia Territorial.

Uno de los principales hallazgos de la investigación consistió en evidenciar que las restricciones para el desarrollo rural del Cono Sur del Atlántico no se explican únicamente por la escasez de recursos o por déficits de infraestructura. El proceso participativo mostró que las principales limitaciones se relacionan con dificultades persistentes de articulación institucional, débil coordinación entre actores, discontinuidad de las iniciativas públicas y limitada consolidación de mecanismos de gobernanza territorial. Este resultado coincide con los enfoques contemporáneos del desarrollo territorial, que destacan la importancia de las capacidades institucionales, la cooperación y la acción colectiva como condiciones

esenciales para impulsar procesos sostenibles de transformación territorial (Torre, 2023; Morales et al., 2020; Antunes Junior et al., 2021).

De manera complementaria, el estudio permitió reconocer la existencia de importantes activos territoriales que representan oportunidades para fortalecer el desarrollo de la subregión. El capital social, la experiencia organizativa de las comunidades, el conocimiento acumulado sobre las actividades productivas, la identidad territorial y la disposición de los diferentes actores para participar en procesos colectivos constituyen capacidades estratégicas que, adecuadamente articuladas, pueden convertirse en factores dinamizadores del desarrollo rural. Esta lectura reafirma que los territorios no deben analizarse exclusivamente desde sus carencias, sino también desde sus potencialidades y capacidades para construir soluciones colectivas a los desafíos que enfrentan.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación demuestra que el diagnóstico participativo puede trascender su función tradicional como herramienta de levantamiento de información para convertirse en un proceso de producción colectiva de conocimiento. La combinación de talleres municipales, espacios de deliberación subregional, análisis participativo mediante la matriz DOFA y validación social de los resultados permitió construir una comprensión compartida del territorio que fortaleció la legitimidad de las prioridades identificadas y favoreció la apropiación social de la Agenda de Incidencia Territorial. En consecuencia, el diagnóstico no constituye el punto final del proceso de planificación, sino el fundamento para la construcción de acuerdos y la definición de estrategias orientadas a la acción pública.

En este sentido, uno de los aportes centrales del libro consiste en proponer una secuencia metodológica que articula el diagnóstico participativo con la formulación de agendas territoriales de incidencia. La experiencia desarrollada en el Cono Sur del Atlántico muestra que la transición desde la identificación de problemáticas hacia la planeación de una agenda compartida no ocurre de manera automática, sino mediante procesos de deliberación, aprendizaje colectivo y generación de consensos que fortalecen la gobernanza territorial y facilitan la coordinación entre instituciones, organizaciones sociales y actores productivos. Este enfoque ofrece una alternativa para superar la frecuente desconexión

entre los ejercicios diagnósticos y la implementación de acciones concretas en los territorios.

Los resultados también aportan elementos relevantes para la administración pública. En un contexto caracterizado por crecientes demandas de coordinación interinstitucional y participación ciudadana, la experiencia analizada demuestra que la incorporación del conocimiento territorial fortalece la calidad de los procesos de planificación y mejora la legitimidad de las decisiones públicas. La Agenda de Incidencia Territorial propuesta en este libro no pretende sustituir los instrumentos formales de planeación definidos por la legislación colombiana; por el contrario, busca complementarlos mediante la incorporación de las prioridades construidas por los propios actores del territorio, favoreciendo una gestión pública más contextualizada, colaborativa y orientada al fortalecimiento del desarrollo rural.

Desde una perspectiva académica, el libro contribuye a fortalecer el diálogo entre los estudios sobre desarrollo territorial y la administración pública. Mientras buena parte de la literatura aborda estos campos de manera independiente, esta investigación demuestra que la gobernanza territorial constituye un punto de encuentro entre ambos enfoques, al integrar la construcción colectiva de conocimiento, la coordinación institucional, la participación social y la formulación de políticas públicas con enfoque territorial. Esta articulación amplía las posibilidades analíticas para comprender los procesos de desarrollo rural y ofrece nuevas herramientas para el diseño de estrategias de intervención territorial.

Finalmente, los resultados obtenidos abren nuevas posibilidades para futuras investigaciones. Resulta pertinente evaluar la implementación de la Agenda de Incidencia Territorial en el mediano plazo, analizar los factores que favorecen o limitan su apropiación por parte de las instituciones y profundizar en el estudio de los mecanismos de gobernanza que fortalecen la coordinación entre actores en contextos rurales. Asimismo, la metodología desarrollada puede adaptarse y validarse en otros territorios del país y de América Latina, permitiendo contrastar los hallazgos aquí presentados y avanzar hacia la consolidación de modelos de planificación participativa que fortalezcan la gobernanza y promuevan un desarrollo territorial más inclusivo, resiliente y sostenible.

En síntesis, este libro demuestra que el desarrollo territorial no depende exclusivamente de la disponibilidad de recursos ni de la formulación de instrumentos de planificación. Su sostenibilidad está estrechamente vinculada con la capacidad de los territorios para construir conocimiento colectivo, consolidar la cooperación entre actores, consolidar procesos de gobernanza y transformar las prioridades compartidas en acciones concretas orientadas al bienestar de las comunidades. Bajo esta perspectiva, el diagnóstico participativo deja de ser un ejercicio técnico para convertirse en un instrumento estratégico de construcción territorial, capaz de contribuir a una administración pública más cercana al territorio, más participativa y con mayor capacidad para impulsar procesos sostenibles de desarrollo rural.

Referencias

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., Sorensen, E., & Torfing, J. (2025). Theorizing the political dimension of collaborative governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 8(3), 158–171. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaf007>
- Antunes Junior, W. F., Borsatto, R. S., & Souza-Esquerdo, V. F. (2021). Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacles faced by a Brazilian experience. *World Development Perspectives*, 24, 100367. <https://doi.org/10.1016/j.wdp.2021.100367>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Avendaño-Maldonado, L. J., Camargo-Alarcón, M. Á., Borja-Acuña, R., & Chacón-Pacheco, J. J. (2021). Mamíferos del departamento del Atlántico, Colombia. *Biota Colombiana*, 22(2), 108–126. <https://doi.org/10.21068/c2021.v22n02a06>
- Barrera, H. M., & Pacheco, S. (2013). Planeación participativa como una alternativa de desarrollo. *Ciencia y Agricultura*, 10(2), 29–36.
- Barrios Chamorro, Y., & Marín Gómez, J. C. (2022). *Caracterización socioeconómica de los municipios de Santa Lucía y Manatí* [Informe]. Fundesarrollo y Uninorte Social <https://www.fundesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Caracterizacion-de-Santa-Lucia-y-Manati-1.pdf>
- Boisier, S. (2007). Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial: Conocimiento, el código del siglo XXI. En *Desarrollo regional: Ensayos*. Universidad Autónoma de Manizales.
- Bonafede, G., & Lo Piccolo, F. (2010). Participative planning processes in the absence of the (public) space of democracy. *Planning Practice & Research*, 25(3), 353–375. <https://doi.org/10.1080/02697459.2010.503430>
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (5th ed.). John Wiley & Sons.
- Burke, E. M. (1968). Citizen participation strategies. *Journal of the American Institute of Planners*, 34(5), 287–294. <https://doi.org/10.1080/01944366808977547>

- Castellanos Domínguez, O. F., Torres Piñeros, L. M., & Domínguez Martínez, K. P. (2009). *Manual metodológico para la definición de agendas de investigación y desarrollo tecnológico en cadenas productivas agroindustriales*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Universidad Nacional de Colombia.
- Chambers, R. (1994). The origins and practice of participatory rural appraisal. *World Development*, 22(7), 953–969. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(94\)90141-4](https://doi.org/10.1016/0305-750X(94)90141-4)
- Chaparro, F. (2007). Una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento para el Eje Cafetero: Reflexiones sobre su potencialidad y cómo medirlo. En *Desarrollo regional: Ensayos*. Universidad Autónoma de Manizales.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Delors, J. (1996). La educación o la utopía necesaria. En *La educación encierra un tesoro: Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI* (pp. 9–27). UNESCO.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por municipio*. Bogotá: DANE. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-NBI-DIVIPOLA-2021.xlsx>
- Duque-Cante, N. (2019). Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180193. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180193>
- Flick, U. (2015). *Introducing research methodology: A beginner's guide to doing a research project* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Flores-Cevallos, K. L., Flores-Tapia, C. E., & Pérez-González, M. C. (2022). Diagnóstico territorial con un enfoque de desarrollo integral, territorial y sostenible. *Veritas & Research*, 4(1), 56–65.
- Gaber, J. (2019). Building “A Ladder of Citizen Participation”: Sherry Arnstein, citizen participation, and Model Cities. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 188–201. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1612267>
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15–31. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>
- Gobernación del Atlántico. (2012). *Plan departamental de desarrollo 2012–2015: Atlántico más social. Compromiso social sobre lo fundamental*. Gobernación del Atlántico.

- Gobernación del Atlántico & Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). (s.f.). *Programa de desarrollo rural a cinco años: Área de desarrollo rural “Cono Sur” del departamento del Atlántico*.
- Henríquez Narváez, A. (2008). *Caracterización territorial*. Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (1998). *Manual de planificación estratégica regional y local*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Korstanje, F. (2009). *Planeación participativa: Herramientas para el desarrollo local en comunidades rurales*. Estudios Agrarios.
- Llanos Henríquez, E. (2017). Problemática espacial del sur del departamento del Atlántico y la planeación territorial estratégica. *Educación y Humanismo*, 19(32), 159–173. <https://doi.org/10.17081/eduhum.19.32.2539>
- Martínez Miguélez, M. (2010). Bases de la epistemología a comienzos del siglo XXI. *Investigación en Psicología*, 13(1), 173–196.
- Morales, C., Pérez, R., Riffo, L., & Williner, A. (2020). *Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: Consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación* (LC/TS.2020/180). CEPAL.
- Morrow, S. L., & Smith, M. L. (2000). Qualitative research for counseling psychology. *Journal of Counseling Psychology*, 47(4), 395–411. <https://doi.org/10.1037/0022-0167.47.4.395>
- Obras a “paso de tortuga”, en el sur del Atlántico: Se cumplen dos años de la inundación y hay cosas que siguen igual. (2012, 30 de noviembre). *El Tiempo*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Hacia el desarrollo rural con el campesinado*. Informe de Desarrollo Humano para Colombia.
- Proyecto-Región. (s.f.). *Desarrollo agrícola de cereales, yuca industrial, leguminosas y otros, articulado a la producción de alimentos proteicos para proveer bovinos, porcinos y ovinos en los municipios del Cono Sur del Atlántico*. INCODER y CEGA.
- Restrepo Salazar, J. C. (2012). *Memorias al Congreso de la República 2011–2012*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Sack, R. D. (1986). *Human territoriality: Its theory and history*. Cambridge University Press.
- Saquet, M. A., & Sposito, E. S. (Eds.). (2009). *Territórios e territorialidades: Teorias, processos e conflitos*. Expressão Popular.

- Terrones-Cordero, A. (2013). Planeación participativa para elaborar un plan de desarrollo municipal: El caso de Acaxochitlán, Hidalgo. *Economía, Sociedad y Territorio*, 13(42), 521–559.
- Torre, A. (2023). Contribution to the theory of territorial development: A territorial innovations approach. *Regional Studies*, 59(1), 219–238.
<https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2193218>
- Torre, A. (2025). Territorial development: Towards a dynamic and innovative understanding. *Regional Studies*, 59(1).
<https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2465657>
- Vallaes, F. (2007). Responsabilidad social y desarrollo regional. En *Desarrollo regional: Ensayos*. Universidad Autónoma de Manizales.
- Vásquez Santos, K. B., & Mosquera Téllez, J. (2023). Aportes conceptuales al diagnóstico para el ordenamiento territorial periurbano desde un abordaje sistémico y transdisciplinar. *Investigación & Desarrollo*, 31(2), 161–191.
<https://doi.org/10.14482/INDES.31.02.604.248>
- Veyssi re, S., Laperche, B., & Blanquart, C. (2022). Territorial development process based on the circular economy: A systematic literature review. *European Planning Studies*, 30(7), 1192–1211. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1873917>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.