

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS
SANTA MARTA, VIRTUAL Y DISTANCIA

Especialización en Alto Gobierno

ANÁLISIS DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL MAGDALENA 2024-
2027

Modalidad: Trabajo de investigación opción de grado

Autor:

SHIRLY SOFÍA RODRÍGUEZ OVALLE

Director:

DAVID FERNANDO RUBIO QUINTERO

SANTA MARTA, COLOMBIA

JUNIO, 2025

AGRADECIMIENTOS

Agradezco de manera especial a la Corporación Universitaria Minuto De Dios y al equipo docente del programa de Especialización en Alto Gobierno, por brindar los fundamentos teóricos, metodológicos y éticos que orientaron la realización de este trabajo.

Expreso mi sincero reconocimiento al Doctor David Fernando Rubio Quintero, director de esta investigación, por su valiosa orientación, rigurosidad académica y acompañamiento constante durante todo el proceso. Sus observaciones críticas y su compromiso fueron determinantes para el desarrollo y consolidación de este proyecto.

Extiendo también mi gratitud a la Gobernación del Magdalena, en particular a la Oficina Asesora de Planeación, por la disponibilidad de información pública y técnica contenida en el Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027, documento que sirvió como base principal del análisis.

Finalmente, agradezco profundamente a mi familia por su respaldo incondicional, paciencia y motivación permanente. A todas aquellas personas que, desde el diálogo, la lectura crítica o el estímulo emocional, aportaron de manera significativa a este proceso, les expreso mi más sincera gratitud.

Contenido

Capítulo 1. Planteamiento del problema.....	6
Pregunta.....	7
Objetivos	7
Objetivo general.....	7
Objetivos específicos	8
Justificación	8
Antecedentes específicos o investigativos.....	11
Capítulo 2. Marco teórico	15
Enfoque epistémico	18
Capítulo 3. Enfoque y diseño metodológico de la investigación	20
Participantes	21
Técnicas (Instrumentos o herramientas)	21
Fases del trabajo de campo	22
Categorización y clasificación	23
Limitaciones metodológicas	23
Capítulo 4. Resultados	24
Capítulo 5. Conclusiones.....	37
Referencias.....	39
Apéndice A.....	46
Apéndice B	47
Apéndice C	48

Índice de tablas

Tabla 1. Iniciativas clave del PDD 2024–2027, población objetivo y dimensiones del IPM asociadas.....	21
Tabla 2. Grado de alineación entre los principios del modelo Red Equidad y las estrategias del PDD 2024–2027	24
Tabla 3. Mecanismos de participación ciudadana incluidos en el PDD 2024–2027	26

Resumen

El presente trabajo analiza el Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027, con el propósito de evaluar en qué medida sus estrategias están alineadas con el modelo de gestión Red Equidad y si responden de forma efectiva a las condiciones estructurales de pobreza multidimensional que afectan al territorio. Para ello se adoptó un enfoque cualitativo interpretativo y un diseño documental, centrado en el análisis sistemático del documento oficial del plan y una selección de fuentes académicas y técnicas. A través de una matriz analítica se categorizaron las iniciativas según su vinculación con las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional, el grado de focalización hacia poblaciones vulnerables y su coherencia con los cinco pilares del modelo Red Equidad: focalización poblacional, territorialización de la política pública, articulación interinstitucional, participación ciudadana incidente y gobernanza por resultados. Los resultados muestran que el plan presenta una estructura programática conceptualmente sólida y alineada con los principios del desarrollo humano y la equidad, en especial en lo que respecta a la atención a mujeres, jóvenes, pueblos étnicos y comunidades rurales. Sin embargo, se evidencian limitaciones en la definición de indicadores de impacto, la asignación presupuestal desagregada, la articulación entre niveles de gobierno y la consolidación de los mecanismos participativos en la fase de ejecución. La participación ciudadana fue amplia durante la formulación del plan, pero su sostenibilidad dependerá de la institucionalización efectiva de espacios como los presupuestos participativos, las escuelas de gobierno popular y las veedurías comunitarias. Se concluye que el PDD 2024–2027 representa un avance importante en términos de diseño y enfoque estratégico, pero su capacidad de transformación dependerá de su implementación operativa y de la voluntad política e institucional para consolidar una gestión pública con enfoque diferencial, territorial y participativo. Este estudio contribuye al fortalecimiento de los análisis críticos de planeación territorial en Colombia y ofrece herramientas teóricas y metodológicas para evaluar modelos de gestión orientados a la superación de la pobreza desde una perspectiva multidimensional.

Palabras clave: Pobreza multidimensional, gestión pública, territorialización, equidad social, gobernanza participativa, focalización poblacional, planeación estratégica.

Capítulo 1. Planteamiento del problema

El Magdalena, a pesar de sus potencialidades ecológicas, agroindustriales y culturales, ha enfrentado históricamente profundas desigualdades territoriales que se reflejan en altos niveles de pobreza multidimensional, exclusión social y debilidad institucional. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2023), más del 35 % de su población vive en situación de pobreza multidimensional, una cifra que lo ubica entre los departamentos con mayores privaciones simultáneas en salud, educación, empleo, vivienda y servicios públicos. Este fenómeno no solo limita las oportunidades individuales, sino que socava las condiciones para un desarrollo sostenible y equitativo en la región.

En respuesta a esta problemática estructural, la Gobernación del Magdalena formuló el Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027, titulado 12+1 Ruta del Cambio para Superar la Pobreza, el cual se presenta como una hoja de ruta transformadora. Este plan incorpora como eje articulador el modelo de gestión Red Equidad, una propuesta que promueve la planificación pública con enfoque poblacional, territorial y participativo. A través de cuatro revoluciones estratégicas (equidad, ambiental, empleo y gobierno popular), el documento pretende revertir décadas de abandono institucional mediante políticas focalizadas, proyectos integrales y mecanismos de participación ciudadana.

No obstante, aunque el plan introduce un lenguaje de derechos, equidad y transformación social, persisten serias incertidumbres sobre su grado de coherencia interna, viabilidad operativa y capacidad real para incidir estructuralmente en las causas de la pobreza. Las estrategias propuestas, si bien muestran intención redistributiva, aún presentan ambigüedades en su articulación institucional, delimitación presupuestal y mecanismos de evaluación de impacto. A esto se suma el reto de convertir la participación ciudadana — visiblemente activa en la fase de formulación — en un proceso sostenido, incidente y con capacidad de cogestión, especialmente en un contexto donde la desconfianza en las instituciones sigue siendo elevada (OACNUDH, 2020; González & Pérez, 2022).

Por otra parte, la literatura sobre desarrollo territorial en Colombia ha demostrado que los planes de desarrollo, en muchos casos, reproducen lógicas verticales, técnicas y fragmentadas que terminan desconectándose de las realidades comunitarias (Boisier, 2005; Vázquez Barquero, 2009). Pese a la inclusión de enfoques diferenciales y dispositivos participativos, no existe suficiente evidencia empírica sobre cómo modelos como Red Equidad se implementan, interactúan con la institucionalidad existente y contribuyen efectivamente al cierre de brechas sociales y territoriales. Esta ausencia de evaluación crítica limita la posibilidad de identificar aciertos, vacíos o puntos de mejora para una gestión pública más equitativa y transformadora.

Ante este panorama, se hace necesario realizar un análisis exhaustivo que no solo revise el contenido del PDD 2024–2027, sino que evalúe en qué medida sus estrategias están alineadas con los principios del modelo Red Equidad, y si efectivamente responden a las condiciones estructurales de pobreza multidimensional que persisten en el departamento. Este tipo de análisis permite trascender la lectura técnica del plan y aproximarse a su valor político, institucional y territorial, bajo un enfoque crítico, interpretativo y con responsabilidad pública.

Pregunta

¿Cómo contribuyen las estrategias del Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024-2027 a la superación de la pobreza multidimensional desde el modelo de gestión Red Equidad?

Objetivos

Objetivo general

Analizar cómo las estrategias del Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024-2027 contribuyen a la superación de la pobreza multidimensional desde el modelo de gestión Red Equidad.

Objetivos específicos

1. Identificar las principales iniciativas y programas del PDD 2024-2027 orientados a reducir la pobreza multidimensional.
2. Evaluar la articulación entre dichas estrategias y el modelo Red Equidad, con énfasis en la focalización poblacional y territorial.
3. Examinar los mecanismos de participación ciudadana como componente del modelo Red Equidad y su influencia en la legitimidad de las políticas públicas..

Justificación

El departamento del Magdalena ha sido históricamente uno de los territorios más afectados por la pobreza y la desigualdad estructural en Colombia (Cámara de Comercio de Santa Marta, 2022). Aunque los últimos informes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) han mostrado avances importantes en la reducción del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el desafío persiste. Entre 2021 y 2022, el IPM del Magdalena disminuyó de 32,4% a 23%, lo cual representó la mayor reducción porcentual de pobreza multidimensional en la región Caribe y la segunda más alta del país, superando incluso el promedio nacional que fue de solo 3,1 puntos porcentuales (DANE, 2023). No obstante, pese a estos avances, aproximadamente una cuarta parte de la población continúa enfrentando múltiples privaciones simultáneas en áreas clave como salud, educación, vivienda, empleo e inclusión digital, lo cual limita profundamente el desarrollo humano y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales (PNUD, 2022; Sánchez *et al.*, 2020).

A estas privaciones se suman factores estructurales como la debilidad institucional, las limitaciones en infraestructura social, la baja capacidad de gestión municipal y la persistente fragmentación territorial. La superación de la pobreza en el Magdalena no puede abordarse exclusivamente desde medidas de asistencia económica o inversión sectorial, sino que exige una transformación integral del modelo de desarrollo, que reconozca la heterogeneidad del territorio y fortalezca las capacidades locales para la toma de decisiones. En este contexto, el diseño e

implementación de instrumentos de planeación participativa se convierte en una necesidad urgente y estratégica.

Las brechas sociales en el Magdalena se manifiestan en variables críticas. Por ejemplo, más del 60% de la población económicamente activa se encuentra en condiciones de informalidad laboral (Caracol Radio, 2023), mientras que el acceso al alcantarillado rural no supera el 8,2% y la cobertura en salud en zonas dispersas apenas alcanza el 67% (El Tiempo, 2024). Estas cifras muestran que la superación de la pobreza no solo exige mejoras económicas, sino transformaciones profundas en el acceso equitativo a servicios básicos y oportunidades reales de desarrollo. En este contexto, el Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027, titulado “12+1 Ruta del Cambio para Superar la Pobreza”, representa una apuesta estratégica para enfrentar estos desafíos mediante una intervención integral, que articula esfuerzos institucionales, participación comunitaria y enfoque territorial.

El Plan se estructura a partir de cuatro revoluciones estratégicas (equidad, ambiental, empleo y productividad, y gobierno popular) que buscan incidir de forma directa en las causas estructurales de la pobreza. Su diseño e implementación se basan en el modelo de gestión Red Equidad, un enfoque que promueve la inclusión social y la focalización poblacional y territorial como mecanismos para garantizar la eficacia y sostenibilidad de las políticas públicas (Gobernación del Magdalena, 2024a). Este modelo no solo establece una lógica de intervención diferencial según el tipo de población (mujeres, jóvenes, pueblos étnicos, campesinos), sino que también involucra a las comunidades como actores activos en los procesos de diagnóstico, planeación, ejecución y control social. La articulación del Plan con este modelo de gestión adquiere especial relevancia en un territorio caracterizado por su diversidad étnica, cultural y geográfica, donde los enfoques tradicionales de política pública han mostrado limitaciones.

Además, el modelo Red Equidad introduce una concepción de planeación que trasciende la mirada sectorial, apostando por la transversalidad, la integralidad del gasto público y la gestión por resultados. Esto representa una oportunidad para evaluar si los principios de justicia social, equidad territorial y participación incidente están siendo traducidos en estructuras de

gobernanza y mecanismos técnicos concretos. En esa medida, el modelo no solo debe analizarse desde su formulación, sino también desde su capacidad para transformar las relaciones entre Estado y ciudadanía en contextos de desigualdad.

La necesidad de investigar la coherencia y alineación entre las estrategias del PDD y el modelo Red Equidad se justifica también por la falta de estudios académicos actualizados que evalúen, desde un enfoque crítico y participativo, el diseño y alcance de estas políticas en el Magdalena. Aunque existen informes institucionales y técnicos que documentan los avances del plan anterior, Magdalena Renace 2020–2023 (Tuirán Sarmiento *et al.*, 2020; Gobernación del Magdalena, 2024b), no hay suficientes análisis que expliquen cómo los aprendizajes de ese periodo se trasladan a las nuevas estrategias, ni de qué forma se incorpora la participación ciudadana como pilar de legitimidad y sostenibilidad. Además, resulta urgente valorar la capacidad del nuevo plan para generar valor público en un contexto de restricciones fiscales, fragmentación institucional y demandas crecientes por parte de la ciudadanía.

Desde el punto de vista académico, este trabajo contribuye al fortalecimiento de una línea de investigación aún emergente en Colombia: la evaluación de modelos participativos de planeación desde una perspectiva territorial y multidimensional. Estudios de caso como este son clave para identificar buenas prácticas, límites institucionales y criterios para la toma de decisiones basadas en evidencia, especialmente en entornos donde las capacidades estatales son desiguales y la legitimidad institucional frágil.

Desde el plano académico, este estudio contribuye a cerrar vacíos teóricos y prácticos relacionados con la implementación de modelos participativos de desarrollo en contextos regionales con alta desigualdad. Asimismo, se enmarca en los principios de gobernanza democrática, eficiencia institucional y justicia social, lo que lo convierte en un insumo valioso no solo para tomadores de decisiones en la administración pública departamental, sino también para organizaciones sociales, centros de pensamiento y procesos de veeduría ciudadana. En un escenario nacional donde la descentralización de competencias avanza y se exige mayor

corresponsabilidad territorial, la comprensión profunda de casos como el del Magdalena se vuelve indispensable.

Por tanto, la presente investigación cobra sentido en tanto que permite analizar críticamente si las estrategias formuladas en el PDD 2024–2027 responden de manera efectiva a las condiciones estructurales del departamento y si su articulación con el modelo Red Equidad representa un avance significativo en la lucha contra la pobreza multidimensional. Evaluar esta relación permitirá no solo identificar fortalezas y debilidades en el diseño del plan, sino también proponer recomendaciones concretas que fortalezcan la planeación territorial desde un enfoque centrado en las capacidades humanas, la equidad social y la participación ciudadana.

Antecedentes específicos o investigativos

La literatura sobre desarrollo territorial en Colombia ha consolidado, en los últimos años, una base sólida que resalta la importancia de modelos de planeación participativa, enfoque diferencial y territorialización de políticas públicas para enfrentar la pobreza estructural. En este marco, Ramírez Sarmiento (2021) analizó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y concluyó que instancias como los consejos de planeación local, las veedurías ciudadanas y la participación desde fases veredales y municipales fortalecen significativamente la legitimidad y efectividad de las intervenciones. No obstante, informes como los de La Silla Vacía señalan que la metodología de los PDET, aunque amplia, no siempre ofreció herramientas claras para que las comunidades definieran las iniciativas de manera viable en términos institucionales y presupuestales (Duque, 2021). Este contraste entre potencial participativo y restricciones estructurales ofrece un referente clave para analizar el modelo Red Equidad propuesto en el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) del Magdalena 2024–2027.

A nivel teórico, investigaciones como el artículo de Barberena (2021) titulado *“Balance de la descentralización en Colombia”* argumenta que, a pesar de avances en autonomía política y en la prestación de servicios, persisten brechas en autonomía fiscal y capacidad técnica en los gobiernos territoriales. Esto impide transformar dichas capacidades en resultados sociales concretos, lo cual plantea un interrogante crítico sobre si el Magdalena cuenta con la estructura

institucional y los recursos necesarios para implementar de forma coherente y efectiva las cuatro revoluciones estratégicas del PDD bajo el modelo Red Equidad.

En el plano regional, estudios de planes de ordenamiento territorial con enfoque de Buen Vivir en Santander han evidenciado que la inclusión de comunidades indígenas y campesinas no solo mejora la pertinencia cultural de las políticas, sino que también fortalece la adhesión comunitaria (Jaimes y Mosquera, 2023; Zapata, 2020). De manera similar, Robledo (2022) destaca que los enfoques diferenciales requieren no solo participación, sino también reconocimiento legal e institucionalidad específica para pueblos étnicos. Estos aprendizajes resultan directamente aplicables al análisis del modelo Red Equidad, el cual plantea integrar mecanismos de inclusión social con una lógica de territorialización y enfoque poblacional.

La perspectiva de género es otro eje fundamental que ha sido desarrollado en estudios académicos y experiencias departamentales. En regiones como el Cauca y Santander, se ha demostrado que los planes con presupuestos sensibles al género contribuyen al fortalecimiento del liderazgo y la autonomía de las mujeres rurales (ONU MUJERES, 2025; Argüello, 2020; Gobernación de Santander, 2019). Esta dimensión resulta especialmente relevante para el contexto del Magdalena, donde gran parte de la población vulnerable es femenina y reside en zonas rurales con acceso limitado a servicios y oportunidades.

Desde el punto de vista metodológico, Torres Penagos (2018) subraya la importancia de incorporar percepciones ciudadanas en la construcción de indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), a fin de evitar sesgos técnicos que invisibilicen realidades específicas. Esta aproximación es coherente con el modelo Red Equidad, que busca mejorar la focalización mediante diagnósticos contextualizados y participación.

En cuanto al contexto del Magdalena, el PDD 2020–2023 Magdalena Renace alcanzó una reducción cercana al 12 % del IPM, atribuida a programas como *Médico en tu Casa*, *Yo Sí Cambio* y *Becas del Cambio*, los cuales expandieron la cobertura en salud, educación y alfabetización, además de impulsar mejoras en infraestructura básica (Gobernación del Magdalena, 2024c). Sin embargo, a pesar de estos avances, no existen estudios académicos actualizados que analicen

cómo los aprendizajes del periodo anterior se han integrado o ajustado en el nuevo PDD 2024–2027 bajo la gestión Red Equidad. Este vacío representa una brecha investigativa significativa, particularmente si se busca evaluar la coherencia estratégica entre ambos periodos y la continuidad institucional del enfoque.

A nivel microterritorial, por ejemplo, un estudio del Centro de Estudios Regionales (2020) identificó que más del 45 % de los hogares del Magdalena Medio se encuentran en situación de pobreza multidimensional, presentando privaciones severas en acceso a servicios, empleo formal y educación superior. Estos datos coinciden con los focos de intervención planteados en el nuevo plan de desarrollo, lo que refuerza la necesidad de examinar si el diseño actual está realmente preparado para abordar estas desigualdades desde una lógica territorial diferenciada.

De forma complementaria, el estudio de Moreno y Londoño (2022) en el departamento del Chocó evidenció que la planeación participativa, cuando no está acompañada de mecanismos institucionales robustos y financiamiento efectivo, puede generar frustración social y desconfianza en las autoridades. Esta advertencia resulta pertinente para el Magdalena, donde existe una alta expectativa ciudadana frente al modelo Red Equidad, lo cual exige mecanismos claros de rendición de cuentas y seguimiento.

También es relevante el informe de la Misión para la Equidad y el Desarrollo Sostenible (2023), el cual plantea que la superación de la pobreza requiere modelos de gobernanza adaptativa, multisectorial y centrada en la participación incidente. Este enfoque coincide con el diseño del Red Equidad, pero aún no ha sido evaluado en cuanto a su aplicabilidad en departamentos con capacidades institucionales dispares.

En conjunto, aunque existe una rica base investigativa en torno a participación ciudadana, descentralización, enfoque diferencial, género y metodologías para el análisis de pobreza, todavía no se han articulado estas dimensiones de forma integrada dentro del análisis de un modelo institucional como Red Equidad aplicado en un plan departamental. Tampoco se cuenta con un estudio específico y actualizado que evalúe el Magdalena 2024–2027 desde una perspectiva crítica y participativa. Esta carencia justifica la relevancia de una investigación que

analice a fondo cómo las estrategias del nuevo PDD se alinean con el modelo Red Equidad, en qué medida incorporan aprendizajes institucionales y empíricos del pasado, y si son capaces de responder a las complejidades sociales, culturales y fiscales del presente. A través de este análisis se podrían generar recomendaciones clave para fortalecer la legitimidad, sostenibilidad y eficacia de la política pública en el Magdalena.

Capítulo 2. Marco teórico

Comprender los procesos de desarrollo en territorios históricamente afectados por la pobreza, como el Magdalena, exige un marco conceptual que trascienda los enfoques tradicionales de crecimiento económico. En este sentido, la teoría del desarrollo humano propuesta por Sen (1999), quien concibe el desarrollo como la expansión de las libertades sustantivas de las personas, es decir, su capacidad para elegir y actuar con libertad en función de sus propias aspiraciones. Este enfoque pone el énfasis en garantizar condiciones estructurales como educación, salud, ingreso, seguridad y participación política, sin las cuales es imposible hablar de verdadera equidad social. Desde esta perspectiva, la pobreza no se reduce únicamente a la falta de ingreso, sino a una privación de capacidades. Esta visión es especialmente pertinente en contextos como el del Magdalena, donde las desigualdades sociales tienen raíces históricas y estructurales.

La aplicación de esta teoría en el diseño de políticas públicas implica que las intervenciones estatales deben ir más allá de la asistencia y centrarse en la generación de capacidades duraderas. En Colombia, este enfoque ha sido adoptado por entidades como el DNP en la formulación del CONPES Social 140 de 2011 y posteriores lineamientos de planeación con enfoque de derechos. Estas herramientas, aunque conceptualmente sólidas, han enfrentado dificultades de implementación en departamentos con limitada capacidad institucional, como lo demuestra el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en regiones periféricas (PNUD, 2022).

Complementariamente, se incorpora el enfoque de gobernanza participativa planteado por Fung y Wright (2003), quienes proponen el concepto de *“gobernanza participativa empoderada”*, basado en la descentralización de decisiones públicas hacia actores sociales organizados. Según estos autores, la participación no debe limitarse a mecanismos consultivos, sino convertirse en una forma de co-gestión de lo público que incremente la legitimidad, eficacia y sostenibilidad de las políticas públicas. Esta teoría se alinea con el modelo Red Equidad, propuesto en el Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027, el cual busca

articular estrategias a partir de diagnósticos participativos, focalización poblacional y construcción intersectorial.

La gobernanza participativa, cuando es bien implementada, permite reconfigurar las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, generando procesos de corresponsabilidad, mayor transparencia y apropiación social de las políticas. En América Latina, experiencias como el Presupuesto Participativo en Porto Alegre (Brasil) o las asambleas populares en Bolivia han demostrado que la participación incidente puede traducirse en resultados concretos de equidad social y legitimidad política (Lincoln Institute of Land Policy, 2020; Rendón, 2004; Molina, 2005). En Colombia, aunque se han dado avances en esta línea, aún persisten tensiones entre participación normativa y participación efectiva, especialmente en departamentos con alta desigualdad.

Asimismo, se retoman los aportes de la teoría del desarrollo territorial, particularmente desde autores como Boisier (2004) y Vázquez Barquero (2009), quienes han argumentado que el desarrollo sostenible en contextos periféricos requiere una activa apropiación local de los procesos de planeación, acompañada por instituciones sólidas, coordinación multiescalar y políticas redistributivas con enfoque territorial. Estas ideas refuerzan la necesidad de planes como el PDD del Magdalena de articular capacidades locales, participación comunitaria y visión de largo plazo en un modelo de gestión más horizontal, descentralizado e inclusivo.

El desarrollo territorial no se limita a una redistribución de recursos, sino que requiere condiciones habilitantes: articulación público-privada, capital social, redes de innovación y capacidades técnicas en el nivel subnacional. Esta concepción ha sido incorporada en políticas como las Agendas Subregionales del DNP o el Catastro Multipropósito, aunque su alcance ha sido desigual (Barberena, 2021). En el Magdalena, estas condiciones aún son frágiles, lo que exige una evaluación cuidadosa del modelo Red Equidad en términos de viabilidad institucional.

También se incluyen perspectivas contemporáneas sobre pobreza multidimensional, como las desarrolladas por Alkire y Foster (2011), quienes diseñaron un método ampliamente aceptado a nivel internacional para medir la pobreza a partir de múltiples dimensiones

(educación, salud, condiciones de vida, empleo, etc.). En Colombia, este enfoque ha sido adoptado oficialmente por el DANE y el DNP, y es la base para calcular el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), indicador central en la evaluación del impacto de las políticas públicas. Comprender cómo el PDD incorpora estos criterios en sus metas e indicadores permitirá valorar con mayor precisión su coherencia técnica y su potencial impacto.

Además del valor técnico del IPM, su enfoque permite visibilizar las múltiples formas en que se expresa la exclusión, lo cual es clave en territorios con alta heterogeneidad como el Magdalena. Sin embargo, diversos estudios (Torres Penagos, 2018; Moreno y Londoño, 2022) advierten que, si no se acompaña de mecanismos de participación y enfoque diferencial, el uso del IPM puede terminar invisibilizando ciertas dinámicas locales. Por ello, su aplicación debe estar articulada con procesos participativos reales, algo que el modelo Red Equidad promete, pero aún no ha sido evaluado.

Por último, esta investigación se apoya en la teoría de justicia social de Nancy Fraser (2008), quien plantea que la equidad requiere no solo redistribución económica, sino también reconocimiento cultural y representación política. Este enfoque resulta particularmente pertinente en un departamento como el Magdalena, caracterizado por una profunda diversidad étnica, cultural y territorial. En ese sentido, el modelo Red Equidad puede analizarse como una estrategia que intenta articular estas tres dimensiones, al promover inclusión de mujeres, pueblos afrodescendientes, indígenas, campesinos y juventudes en la formulación y ejecución de políticas.

Fraser (2008) señala que sin participación efectiva en los espacios donde se toman decisiones, las políticas corren el riesgo de ser redistributivas pero no transformadoras. Esta crítica ha sido adoptada por autoras como Alvarez *et al.* (1998) y De Sousa Santos (2001), quienes sostienen que los movimientos sociales no solo deben ser receptores de políticas, sino cocreadores de estas. Evaluar en qué medida el modelo Red Equidad logra traducir esta idea en la práctica será central para valorar su innovación institucional.

En conjunto, estas perspectivas teóricas permiten interpretar el Plan de Desarrollo 2024–2027 no solo como una hoja de ruta administrativa, sino como un instrumento potencial de transformación social, cuyo éxito dependerá de su capacidad para integrar enfoques de desarrollo humano, gobernanza participativa, equidad territorial y sostenibilidad institucional.

Enfoque epistémico

El presente estudio se fundamenta en un enfoque epistémico de tipo interpretativo, el cual se inscribe dentro del paradigma cualitativo de la investigación social. Este enfoque reconoce que la realidad social no es una estructura objetiva y universal, sino una construcción simbólica, dinámica y situada, que debe ser comprendida desde las percepciones, significados y prácticas de los actores sociales involucrados (Denzin & Lincoln, 2011). En este sentido, se parte de la premisa de que el conocimiento no se genera únicamente a partir de la medición de variables, sino a través de la interpretación crítica del contexto, los discursos y las relaciones de poder que configuran las políticas públicas.

A diferencia del paradigma positivista, que busca generalizaciones a partir de datos cuantificables, el enfoque interpretativo valora la comprensión profunda de los fenómenos sociales desde su complejidad contextual. No pretende predecir comportamientos, sino develar sentidos, intenciones y estructuras simbólicas que atraviesan las acciones institucionales. Esto lo hace especialmente pertinente para analizar políticas públicas que, como el Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena, se presentan como propuestas técnicas pero que contienen en su interior visiones ideológicas, apuestas de transformación y relaciones asimétricas de poder.

Desde esta perspectiva, el análisis del Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027 no se limita a la revisión técnica de estrategias, metas e indicadores, sino que busca comprender cómo dichas estrategias reflejan —o no— las necesidades, aspiraciones y demandas de las comunidades, enmarcadas dentro del modelo de gestión Red Equidad. Esto implica asumir que las políticas públicas no son entes neutros, sino el resultado de procesos históricos, sociales y políticos que expresan conflictos, intereses y formas de poder (Habermas, 1987; Ricoeur, 2004).

La elección del paradigma interpretativo también permite comprender el discurso político-administrativo como un campo de disputa simbólica. Siguiendo a Gadamer (1999), la interpretación de los textos institucionales implica una tarea hermenéutica que requiere reconstruir no solo lo dicho, sino lo subyacente: las ausencias, las ambigüedades y los supuestos no explícitos. En este caso, el análisis documental del PDD se asume como una práctica crítica que busca evidenciar tensiones entre el discurso institucional y la realidad social, permitiendo así una lectura situada y compleja del modelo Red Equidad.

El enfoque interpretativo resulta pertinente para esta investigación, ya que el modelo Red Equidad y las “cuatro revoluciones” del PDD proponen una transformación de la gestión pública basada en la inclusión, la focalización y la participación ciudadana. Evaluar esa propuesta requiere analizar no solo los documentos oficiales, sino también los sentidos que subyacen en ellos, los enfoques de equidad y desarrollo que promueven, y la manera en que estos se alinean con los principios de justicia social y gobernanza democrática.

La investigación, por tanto, se sustenta en un proceso de análisis documental e interpretativo, donde el investigador asume un rol hermenéutico, buscando reconstruir los significados, lógicas y relaciones implícitas en el diseño del Plan de Desarrollo. Se reconoce que la interpretación está situada en un marco sociohistórico específico (el Magdalena en el periodo 2024–2027) y que los hallazgos estarán mediados por una lectura crítica y contextualizada de la realidad.

Desde esta postura epistémica, se reconoce también el principio de reflexividad del investigador: es decir, la conciencia de que toda interpretación está condicionada por la trayectoria, creencias, formación y posicionamiento de quien investiga. Esto no invalida el conocimiento producido, sino que lo enriquece al asumirlo como un acto consciente de comprensión situada. Como afirman Bolívar *et al.* (1998), el conocimiento interpretativo no busca la neutralidad, sino la profundidad comprensiva y la responsabilidad ética en la lectura de los fenómenos sociales.

Capítulo 3. Enfoque y diseño metodológico de la investigación

Esta investigación adopta un enfoque metodológico cualitativo de tipo interpretativo, acorde con la naturaleza del problema y el objetivo de comprender cómo las estrategias del Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027 se articulan con el modelo de gestión Red Equidad. Según Hernández, Fernández y Baptista (2014), el enfoque cualitativo permite analizar fenómenos sociales complejos en su contexto natural, buscando interpretar significados y patrones más que cuantificar relaciones causales.

En este sentido, la lógica metodológica se sustenta en una perspectiva comprensiva, donde el fenómeno de estudio (el diseño y orientación estratégica del PDD 2024–2027) es analizado desde los discursos, estructuras y sentidos construidos en el documento oficial y su marco de formulación participativa. Como sostiene Flick (2012), los métodos cualitativos permiten captar los significados sociales en contextos específicos, lo cual es esencial en investigaciones sobre políticas públicas territoriales que integran dimensiones simbólicas, institucionales y técnicas.

El diseño metodológico se estructuró como un estudio de caso cualitativo con análisis documental, en el cual se tomó como unidad principal de análisis el Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027: 12+1 Ruta del Cambio para Superar la Pobreza. Este documento fue contrastado con fuentes secundarias, tales como artículos académicos arbitrados, tesis, ponencias, informes institucionales, normativas oficiales y literatura especializada sobre políticas públicas, desarrollo humano, planeación participativa y pobreza multidimensional.

La elección del estudio de caso se justifica en tanto que permite un análisis intensivo, contextualizado y profundo de una unidad específica, con el fin de comprender sus características, estructura interna y significado social (Yin, 2009). A diferencia de enfoques generalizables, esta estrategia metodológica busca producir conocimiento aplicable a contextos similares, permitiendo una lectura crítica de los procesos de planeación participativa en regiones con alta desigualdad estructural.

En términos metodológicos, se adoptó el análisis documental como técnica principal, por cuanto permite explorar contenidos explícitos e implícitos de documentos institucionales desde una lógica interpretativa. Como señala Bardin (2002), esta técnica exige una lectura sistemática, rigurosa y crítica de los textos, orientada no solo a extraer información, sino a deconstruir los significados y estructuras ideológicas presentes en ellos. En este caso, el PDD fue examinado como un texto político-técnico que refleja tanto prioridades gubernamentales como narrativas de desarrollo y de gestión pública.

Participantes

Dado que se trata de una investigación documental, no hubo participantes directos en términos empíricos. Sin embargo, los actores sociales indirectos están representados en los aportes que realizaron las comunidades del Magdalena durante la formulación del PDD, mediante talleres subregionales, consultas previas con pueblos indígenas y afrodescendientes, y diálogos sectoriales organizados por la Oficina Asesora de Planeación. Estas voces, recogidas en los anexos del plan y en los mecanismos de participación implementados, forman parte del material interpretado.

Es importante señalar que, aunque no se realizaron entrevistas ni observación directa, la investigación incluyó documentos que recogen las percepciones comunitarias expresadas en los espacios de participación, lo cual fortalece el carácter social y territorial del análisis.

Técnicas (Instrumentos o herramientas)

Se utilizó como principal herramienta de recolección y organización de información una matriz analítica de categorización, diseñada a partir de los cuatro ejes estratégicos del PDD (Revolución de la Equidad, Revolución Ambiental, Revolución del Empleo y la Productividad, y Revolución del Gobierno Popular). Esta matriz permitió clasificar las iniciativas según criterios como: población objetivo, tipo de intervención, alineación con dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y componentes del modelo Red Equidad.

La construcción del instrumento partió de una revisión teórica y técnica de documentos oficiales del DANE, del DNP, así como del propio PDD, para establecer categorías analíticas pertinentes. Cada dimensión fue codificada de manera abierta y luego reorganizada según su correspondencia con el modelo Red Equidad. La matriz permitió identificar relaciones temáticas, vacíos programáticos y niveles de articulación entre metas, indicadores y poblaciones objetivo.

El instrumento fue validado mediante triangulación teórica y metodológica (Flick, 2012), contrastando los hallazgos con estudios previos, literatura académica y datos oficiales del DANE y la Gobernación del Magdalena.

Si bien no se aplicaron pruebas estadísticas, la triangulación cualitativa garantizó la credibilidad, confiabilidad y coherencia interna del análisis, principios clave para investigaciones interpretativas (Lincoln & Guba, 1985).

Fases del trabajo de campo

El proceso metodológico se desarrolló en cuatro fases principales:

1. **Recolección documental:** Obtención y revisión exhaustiva del documento del PDD 2024–2027 y literatura especializada sobre desarrollo territorial y políticas públicas.
2. **Análisis preliminar:** Identificación de estrategias clave, poblaciones focalizadas e indicadores sociales relevantes.
3. **Triangulación:** Comparación de los contenidos del PDD con la literatura académica, los principios del modelo Red Equidad y los lineamientos del IPM.
4. **Sistematización y categorización:** Organización de los hallazgos en categorías temáticas, vinculando cada eje estratégico con sus respectivas metas y enfoques poblacionales.

Estas fases no fueron estrictamente lineales, sino que se retroalimentaron entre sí, como parte de un proceso interpretativo cíclico propio del paradigma cualitativo.

Categorización y clasificación

La información se categorizó según los cuatro ejes estratégicos del PDD: Revolución de la Equidad, Revolución Ambiental, Revolución del Empleo y la Productividad, y Revolución del Gobierno Popular. Cada categoría se analizó en función de su contribución a la reducción de la pobreza multidimensional y su alineación con el modelo Red Equidad. La matriz analítica (ver Apéndice B) permitió clasificar las iniciativas según su enfoque poblacional y territorial.

Además, se incluyeron subcategorías específicas como: tipos de intervención (infraestructura, subsidios, fortalecimiento institucional), niveles de cobertura (local, subregional, departamental) y enfoque diferencial (mujeres, pueblos étnicos, juventudes, víctimas, discapacidad). Esta clasificación permitió un análisis más fino sobre el alcance y profundidad del enfoque de equidad propuesto.

Limitaciones metodológicas

Como toda investigación cualitativa documental, este estudio presenta algunas limitaciones. En primer lugar, al basarse exclusivamente en fuentes secundarias, no es posible verificar la implementación real del plan ni contrastar la información con percepciones ciudadanas actuales. En segundo lugar, el acceso parcial a información presupuestal detallada restringe el análisis de viabilidad financiera de las estrategias. Por último, aunque se realizó una triangulación amplia, el carácter interpretativo de la investigación implica una lectura situada y no generalizable. No obstante, estas limitaciones fueron asumidas de manera crítica y contrarrestadas con una revisión sistemática de fuentes diversas, lo que fortalece la validez interna del estudio.

Capítulo 4. Resultados

4.1. Análisis estratégico de las iniciativas del PDD 2024–2027

El Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027, titulado 12+1 Ruta del Cambio para Superar la Pobreza, estructura su propuesta programática en torno a cuatro revoluciones estratégicas: Revolución de la Equidad, Revolución Ambiental, Revolución del Empleo y la Productividad, y Revolución del Gobierno Popular. Estas líneas buscan transformar las condiciones estructurales que perpetúan la pobreza multidimensional en el departamento, mediante un enfoque integral que prioriza poblaciones históricamente excluidas. El presente análisis documenta las principales iniciativas de cada revolución, identificando sus focos de intervención, su población objetivo y su correspondencia con las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) definido por el DANE.

4.1.1. Revolución de la Equidad: Garantías sociales básicas como derechos

Esta revolución constituye el eje central del plan y agrupa los programas orientados a garantizar acceso universal y equitativo a educación, salud, cultura, recreación y deporte. Iniciativas como Médico en Tu Casa, Becas del Cambio y la Clínica Popular Universitaria buscan ampliar coberturas en salud y educación con enfoque territorial y diferencial. Por ejemplo, Médico en Tu Casa proyecta más de 300.000 intervenciones anuales en zonas rurales y periféricas, lo cual impacta directamente la dimensión de acceso a servicios de salud del IPM. Asimismo, Becas del Cambio pretende cubrir el 100% de matrículas para estudiantes de instituciones públicas, atacando la privación en logro educativo y continuidad escolar.

Además, esta revolución incluye estrategias de prevención del embarazo adolescente, nutrición infantil, atención a personas con discapacidad y formación para el trabajo, las cuales dialogan con la teoría de Sen (1999) al concebir la ampliación de capacidades humanas como eje del desarrollo. Sin embargo, pese a su amplitud, algunas líneas carecen de metas cuantificables claras y no explicitan mecanismos de seguimiento o evaluación, lo cual limita su viabilidad operativa.

En términos estratégicos, la Revolución de la Equidad representa el corazón del PDD 2024–2027, al ubicar la garantía de derechos sociales como eje estructurante del desarrollo humano. Su orientación hacia el cierre de brechas en salud, educación y bienestar básico es coherente con los principios del enfoque de capacidades, aunque su efectividad dependerá de la capacidad operativa de los entes territoriales y del seguimiento a resultados. La ausencia de mecanismos robustos de evaluación y trazabilidad presupuestal pone en riesgo su sostenibilidad en el mediano plazo.

4.1.2. Revolución Ambiental: Protección ecosistémica y justicia climática

El Magdalena enfrenta graves riesgos ecológicos por el deterioro de ecosistemas estratégicos como la Ciénaga Grande, la Sierra Nevada y la zona costera. En respuesta, esta revolución contempla acciones de reforestación, saneamiento básico, educación ambiental y transición hacia energías renovables. Programas como Escuelas Ambientales Populares y la Red de Guardianes del Agua y el Territorio pretenden fortalecer la conciencia socioambiental y la gobernanza comunitaria de los recursos naturales.

Estas acciones inciden sobre la dimensión de condiciones de la vivienda y servicios públicos del IPM, al proponer la ampliación del acceso a agua potable, energía limpia y gestión adecuada de residuos. No obstante, las metas en este eje son más difusas en comparación con las revoluciones sociales, y se percibe una débil articulación interinstitucional con entidades ambientales como Corpamag, lo que podría afectar su ejecución. Aun así, esta revolución introduce un lenguaje novedoso de justicia ambiental y ecociudadanía que representa un giro conceptual frente a planes anteriores.

Esta revolución introduce una narrativa innovadora sobre ecociudadanía y justicia ambiental que rompe con el tratamiento marginal del medio ambiente en planes anteriores. No obstante, su impacto dependerá en gran medida de la articulación con entidades especializadas como Corpamag, de la inversión real asignada a sus programas y de la voluntad política para transformar la gestión ambiental desde lo comunitario. La débil institucionalidad ambiental del departamento constituye un obstáculo estructural que debe ser abordado con urgencia.

4.1.3. Revolución del Empleo y la Productividad: Reactivación rural con enfoque cooperativo

Este eje apunta a combatir la precariedad e informalidad laboral que afecta a más del 60% de la población económicamente activa del departamento (Caracol Radio, 2023). Las principales apuestas son el fortalecimiento de las economías campesinas, el impulso al turismo comunitario, el fomento del cooperativismo y la actualización catastral rural. Iniciativas como Fábricas del Cambio, Circuitos Agroecológicos Populares y Mujeres que Siembran Vida buscan fomentar el empleo local, agregar valor a la producción y democratizar el acceso a la tierra.

Estas estrategias se vinculan con las dimensiones de empleo y condiciones de vida del IPM, al promover ingresos dignos y seguridad socioeconómica para las comunidades rurales. La inclusión de mujeres rurales, juventudes y víctimas del conflicto como sujetos activos de la transformación productiva refleja una orientación clara hacia la equidad. Sin embargo, el éxito de esta revolución dependerá en gran medida de la capacidad del Estado para ofrecer asistencia técnica, financiamiento e infraestructura de apoyo, elementos que en el plan aparecen formulados de forma general.

Esta línea de acción es fundamental para enfrentar las causas estructurales de la pobreza, como la informalidad y la baja productividad rural. Su enfoque en la economía popular, el cooperativismo y la soberanía alimentaria es consistente con modelos de desarrollo territorial endógeno. Sin embargo, existe el riesgo de que estas iniciativas queden restringidas a la etapa de formulación si no se garantiza acompañamiento técnico, financiamiento accesible y fortalecimiento de redes comerciales locales.

4.1.4. Revolución del Gobierno Popular: Democratización del poder local

La cuarta revolución introduce mecanismos innovadores de participación ciudadana como los Presupuestos Participativos Populares, la Escuela de Gobierno Popular y el Catastro Multipropósito con Enfoque Social. Estas herramientas buscan redistribuir el poder de decisión sobre los recursos públicos, garantizando el principio de que “el pueblo decide, el gobierno

ejecuta”, como reza el lema del plan. Este enfoque se alinea con las teorías de gobernanza participativa (Fung & Wright, 2003) y con los planteamientos de Fraser (2008) sobre representación política y justicia redistributiva.

Desde el punto de vista del IPM, esta revolución no impacta directamente dimensiones como salud o educación, pero sí fortalece el entorno institucional necesario para su cumplimiento efectivo. A través de veedurías populares, plataformas ciudadanas y el uso de tecnologías abiertas, se busca construir legitimidad, confianza y cultura democrática. La magnitud de esta propuesta es ambiciosa y plantea interrogantes sobre la institucionalidad encargada de su implementación, dado que requiere altos niveles de transparencia, formación ciudadana y coordinación con los entes municipales.

Como se muestra en la Tabla 1, las iniciativas del PDD se distribuyen de manera estratégica en los cuatro ejes programáticos, abordando múltiples dimensiones de la pobreza multidimensional, tales como salud, educación, empleo y condiciones de vida (Gobernación del Magdalena, 2024a; DANE, 2023). La focalización poblacional es clara en cada línea de acción, con énfasis en mujeres, jóvenes, población rural, grupos étnicos y comunidades organizadas. Esta alineación programática refuerza la orientación del plan hacia un enfoque de equidad, corresponsabilidad y sostenibilidad territorial.

Tabla 1.

Iniciativas clave del PDD 2024–2027, población objetivo y dimensiones del IPM asociadas

Revolución estratégica	Iniciativa principal	Población objetivo	Dimensiones del IPM que impacta (DANE)
Revolución de la Equidad	Médico en Tu Casa	Mujeres, población rural, personas mayores	Salud, acceso a servicios, atención prenatal
	Becas del Cambio	Jóvenes, estudiantes de instituciones públicas	Logro educativo, asistencia escolar
	Clínica Popular Universitaria	Habitantes urbanos y rurales	Cobertura en salud, acceso a servicios
Revolución Ambiental	Escuelas Ambientales Populares	Niños, jóvenes, comunidades rurales	Educación ambiental, saneamiento básico
	Guardianes del Agua y el Territorio	Líderes sociales, comunidades ribereñas	Agua potable, gestión ambiental participativa

Revolución estratégica	Iniciativa principal	Población objetivo	Dimensiones del IPM que impacta (DANE)
Revolución del Empleo y Productividad	Circuitos Agroecológicos Populares	Campesinos, mujeres rurales, emprendedores	Empleo, seguridad alimentaria, ingresos autónomos
	Fábricas del Cambio	Jóvenes, mujeres, asociaciones de base	Empleo formal, formación para el trabajo
	Catastro Multipropósito	Pequeños productores, propietarios rurales	Regularización de la tierra, inclusión productiva
Revolución del Gobierno Popular	Presupuestos Participativos Populares	Ciudadanía en general, veedurías comunitarias	Participación ciudadana, equidad en asignación de recursos
	Escuela de Gobierno Popular	Líderes comunitarios, juventudes, mujeres	Formación cívica, representación política

Fuente: *Elaboración propia con base en Gobernación del Magdalena (2024a) y DANE (2023).*

El valor transformador de esta revolución radica en su intento por redistribuir el poder político hacia la ciudadanía organizada. No obstante, su implementación efectiva exige una arquitectura institucional clara, capacitación cívica permanente y una cultura administrativa abierta al control social. La experiencia de otros departamentos muestra que la participación efectiva no se construye únicamente con herramientas, sino con reglas claras, voluntad política sostenida y legitimidad social.

En conjunto, las cuatro revoluciones estratégicas propuestas en el PDD 2024–2027 configuran una apuesta integral por superar la pobreza desde una perspectiva estructural, reconociendo la multidimensionalidad de las privaciones y la necesidad de transformaciones intersectoriales. Cada revolución introduce un componente innovador: desde la garantía de derechos básicos hasta la democratización del poder local, pasando por la sostenibilidad ambiental y la reactivación productiva con enfoque cooperativo. Sin embargo, el grado de operacionalización, claridad técnica y articulación interinstitucional de las propuestas aún presenta variaciones considerables entre los ejes. Esta heterogeneidad representa un desafío para la implementación efectiva del plan, pero también evidencia una voluntad política de ruptura con modelos anteriores, lo cual abre una ventana de oportunidad para avanzar hacia una gobernanza territorial más equitativa y participativa.

4.2. Articulación de las estrategias con el modelo Red Equidad

El modelo de gestión Red Equidad, adoptado como eje estructural del Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027, busca transformar la manera en que se concibe y ejecuta la política pública. A diferencia de los enfoques tradicionales centrados en metas sectoriales o agregadas, este modelo promueve una gestión articulada, participativa y con enfoque poblacional y territorial, orientada a cerrar brechas históricas de desigualdad. El análisis documental evidencia que el modelo se estructura sobre cinco pilares fundamentales: (1) focalización poblacional y diferencial, (2) territorialización de las políticas públicas, (3) articulación interinstitucional, (4) participación ciudadana incidente, y (5) gobernanza por resultados.

A continuación, se examina el grado de alineación entre estos principios y las estrategias formuladas en el PDD, evaluando su coherencia conceptual y programática.

4.2.1. Focalización poblacional y diferencial

Uno de los principios más destacados del modelo Red Equidad es la focalización hacia poblaciones históricamente excluidas, tales como mujeres rurales, juventudes, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinos y personas con discapacidad. En este sentido, el PDD demuestra un alto nivel de alineación, al incorporar múltiples iniciativas dirigidas específicamente a estos grupos. Por ejemplo, los programas Mujeres que Siembran Vida, Becas del Cambio, Clínicas Populares y Justicia Popular priorizan acciones afirmativas y de acceso preferente para poblaciones vulnerables.

Esta focalización coincide con los principios de justicia redistributiva y reconocimiento cultural propuestos por Fraser (2008), así como con el enfoque de capacidades humanas de Sen (1999). Sin embargo, aunque las estrategias incluyen a estas poblaciones en la formulación, no siempre se especifican mecanismos de seguimiento o presupuestos diferenciados, lo que podría limitar el impacto real de esta focalización.

4.2.2. Territorialización de la política pública

El modelo Red Equidad busca superar el centralismo departamental promoviendo diagnósticos e intervenciones diferenciadas por subregiones, reconociendo que las condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales del Magdalena varían significativamente entre el sur, la Sierra Nevada, la zona costera y la ribera del Río. El PDD incluye 22 iniciativas territorializadas, distribuidas según planes subregionales contruidos con participación comunitaria (Gobernación del Magdalena, 2024a).

Este componente muestra una importante convergencia con el enfoque de desarrollo territorial de Boisier (2004), que plantea que la planificación efectiva requiere leer el territorio no como un espacio homogéneo, sino como una trama socioespacial cargada de conflictos, saberes y capacidades diferenciales. Aun así, persisten limitaciones técnicas, como la escasa desagregación presupuestal por subregión y la ausencia de indicadores de impacto localizados.

4.2.3. Articulación interinstitucional

Un tercer principio clave del modelo Red Equidad es la coordinación entre niveles de gobierno (departamental y municipal) y sectores (educación, salud, infraestructura, ambiente, etc.). En el plan se contempla la creación de mesas técnicas intersectoriales, sistemas integrados de información y estructuras descentralizadas de planeación y seguimiento.

Si bien esta intención es clara en el diseño programático, el análisis evidencia una debilidad en cuanto a la operativización de esta articulación: no se especifican con claridad los mecanismos formales de coordinación, ni se identifican responsabilidades entre las entidades responsables (secretarías, alcaldías, actores nacionales). La ausencia de una arquitectura de gobernanza clara puede dificultar la ejecución integral del modelo.

Además, el plan no establece instancias permanentes de articulación entre los entes territoriales y los órganos de control o el sector privado, ni contempla esquemas de cofinanciación que permitan la ejecución de proyectos regionales de manera sostenible. Esta debilidad ha sido identificada como una de las principales causas del bajo cumplimiento de planes de desarrollo en departamentos con baja capacidad institucional (Barberena, 2021). La

falta de planes operativos regionalizados, responsables definidos por cada línea programática y matrices de responsabilidades compartidas limita la gobernanza efectiva del plan.

En contraste, otras experiencias departamentales han demostrado que la articulación interinstitucional puede fortalecerse mediante acuerdos de gobernanza territorial, como los “Pactos por el Desarrollo Regional” implementados en el Eje Cafetero, o el uso del Sistema General de Regalías (SGR) como instrumento de planeación conjunta entre municipios y departamentos. Estas herramientas permiten definir metas compartidas, indicadores conjuntos y estrategias de seguimiento interinstitucional que incrementan la eficacia del gasto público (DNP, 2021). Su ausencia en el PDD del Magdalena representa una oportunidad perdida de integrar mecanismos ya existentes con el nuevo modelo Red Equidad.

En consecuencia, aunque el plan reconoce la importancia de la articulación interinstitucional como condición para el éxito de su ejecución, su traducción en términos operativos sigue siendo incipiente. Para garantizar que las estrategias diseñadas puedan implementarse con efectividad, será necesario construir una arquitectura de gobernanza más sólida, con reglas claras de coordinación, canales de comunicación permanente y una cultura organizacional orientada al trabajo conjunto.

4.2.4. Participación ciudadana incidente

El modelo Red Equidad plantea que la ciudadanía debe ser coprotagonista de la gestión pública, desde la formulación de políticas hasta la veeduría. Este principio está representado en la revolución del Gobierno Popular, que introduce herramientas como los Presupuestos Participativos Populares, las Plataformas del Cambio y la Escuela de Gobierno Popular.

Estas iniciativas, aunque innovadoras, aún están en fase inicial y requieren fortalecimiento institucional, formación social y garantías de transparencia. En comparación con experiencias de otros departamentos (como Antioquia y Nariño), donde los presupuestos participativos están reglamentados y consolidados, el Magdalena enfrenta el desafío de pasar

del diseño conceptual a una práctica sostenida de participación incidente (González & Pérez, 2022).

4.2.5. Gobernanza por resultados

El modelo Red Equidad incorpora una lógica de resultados basada en el cumplimiento de metas, impacto social y seguimiento participativo. El PDD incluye indicadores de resultado para cada línea estratégica, aunque algunos presentan limitaciones en su formulación: carecen de líneas base claras, plazos definidos o metodologías de medición precisas.

Este vacío técnico limita la posibilidad de hacer una evaluación rigurosa del cumplimiento del plan. La gobernanza por resultados no puede entenderse únicamente como la inclusión de indicadores, sino como un sistema integral de planificación, monitoreo y evaluación (PME), que articule metas, instrumentos, responsables y recursos. Como lo plantea el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023; DNP, 2013), un modelo de resultados efectivo exige la existencia de líneas base robustas, sistemas de información interoperables y metodologías participativas de seguimiento y evaluación.

En el caso del PDD del Magdalena, aunque existen metas programáticas para cada revolución estratégica, muchas de ellas no tienen claridad en su unidad de medida ni en su relación directa con los impactos esperados en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Esta situación dificulta tanto la trazabilidad del avance como la rendición de cuentas. Además, el plan no define de forma precisa qué entidad será responsable del seguimiento y cuál será la periodicidad de los informes.

Una debilidad adicional es la falta de mecanismos institucionales que permitan la evaluación participativa de resultados. Aunque el modelo Red Equidad plantea una lógica de seguimiento con veeduría ciudadana, plataformas populares y control social, el diseño del PDD aún no articula esos espacios con el sistema de monitoreo. En departamentos como Antioquia o Bogotá, experiencias como los observatorios ciudadanos de seguimiento presupuestal han demostrado que la participación en la evaluación refuerza la legitimidad institucional y mejora la

ejecución del gasto (Instituto para el Desarrollo de Antioquia [IDEA], 2023; Veeduría Distrital, 2021; Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], 2020)

En consecuencia, la gobernanza por resultados en el PDD 2024–2027 aparece como una aspiración que requiere mayores desarrollos técnicos e institucionales. Sin sistemas integrados de información, metodologías de evaluación claras y mecanismos de participación real en el seguimiento, existe el riesgo de que los indicadores sean utilizados de forma simbólica y no como herramientas de gestión pública efectiva. Fortalecer este componente será clave para garantizar la sostenibilidad y credibilidad del modelo Red Equidad en su implementación práctica.

A fin de sintetizar los hallazgos del análisis anterior, se presenta a continuación una matriz evaluativa (Tabla 2) que permite visualizar el grado de alineación entre los principios del modelo Red Equidad y las estrategias formuladas en el PDD 2024–2027. Esta tabla no solo recoge evidencias del diseño programático, sino que también incorpora una lectura crítica sobre los principales desafíos operativos que enfrenta cada componente. Este ejercicio permite identificar los vacíos que deben ser abordados para fortalecer la coherencia interna del plan y garantizar su viabilidad práctica.

Tabla 2.

Grado de alineación entre los principios del modelo Red Equidad y las estrategias del PDD 2024–2027

Principio del modelo Red Equidad	Evidencia en el PDD	Grado de alineación	Desafíos operativos principales
Focalización poblacional y diferencial	Programas dirigidos a mujeres, jóvenes, pueblos étnicos, campesinos, personas con discapacidad	Alta	Falta de presupuestos diferenciados y escasa definición de mecanismos de seguimiento por grupo poblacional.
Territorialización de la política pública	Planes subregionales, diagnósticos participativos	Moderada	Débil desagregación presupuestal, ausencia de indicadores localizados e integración limitada con entes municipales.
Articulación interinstitucional	Mesas técnicas, sistemas de información, formulación intersectorial	Baja	Falta de mecanismos formales de coordinación, indefinición de responsabilidades y escasa cooperación multiescalar.

Principio del modelo Red Equidad	Evidencia en el PDD	Grado de alineación	Desafíos operativos principales
Participación ciudadana incidente	Presupuestos participativos, Escuela de Gobierno Popular, veedurías comunitarias	Moderada	Aún no reglamentadas; carencia de procedimientos, institucionalización y recursos asignados.
Gobernanza por resultados	Indicadores de impacto y metas programáticas	Moderada	Indicadores sin líneas base ni metodología clara, débil cultura de evaluación, sin integración con control social.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobernación del Magdalena (2024a), DNP (2023) y marco teórico de la investigación.

Esta matriz evidencia que, si bien el PDD 2024–2027 presenta una alta alineación conceptual con el modelo Red Equidad, especialmente en términos de enfoque poblacional, todavía enfrenta retos importantes en cuanto a su implementación efectiva. La territorialización, la articulación interinstitucional y la gobernanza por resultados requieren ajustes técnicos, normativos y presupuestales para traducir el discurso del plan en una política pública integral, eficaz y participativa. Superar estos desafíos será determinante para que el modelo Red Equidad trascienda la formulación programática y se convierta en un esquema consolidado de gestión del desarrollo territorial.

4.3. Participación ciudadana y construcción de legitimidad territorial

La participación ciudadana es uno de los pilares centrales del modelo Red Equidad y constituye un criterio clave para evaluar la legitimidad y eficacia de cualquier política pública con vocación transformadora. En el caso del Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027, se evidencia un esfuerzo notable por incorporar la voz de los actores sociales a lo largo del proceso de formulación, así como en el diseño de estrategias que pretenden convertir a la ciudadanía en coprotagonista de la gestión pública.

Durante la etapa de formulación del plan, se realizaron más de 70 espacios de diálogo entre enero y marzo de 2024, incluyendo: talleres subregionales, consultas previas con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, audiencias públicas, plataformas virtuales y encuentros con gremios, juventudes, mujeres, personas con discapacidad, sector educativo y organizaciones campesinas (Gobernación del Magdalena, 2024a). Esta dinámica participativa se

alineó con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) y con los principios del DNP sobre planeación participativa.

La participación fue, por tanto, diversa en actores, mecanismos y metodologías. Se utilizaron formatos presenciales, híbridos y virtuales, lo cual permitió ampliar la cobertura territorial e incluir zonas históricamente excluidas del proceso de planeación como la Ciénaga Grande, el corredor del Río, y el sur del departamento. Además, la inclusión de consultas previas cumplió con estándares de derechos diferenciales y de justicia étnica (OACNUDH, 2015).

No obstante, el análisis documental revela que, aunque hubo una amplia participación en la fase de diagnóstico y formulación, los mecanismos previstos para la fase de ejecución, monitoreo y evaluación aún son incipientes. Por ejemplo, el plan incluye propuestas como los Presupuestos Participativos Populares, el Catastro Popular y las Escuelas de Gobierno Popular, pero en muchos casos no se detallan los procedimientos, niveles de decisión real ni los recursos que serán asignados a estos mecanismos. Esta situación puede limitar su capacidad transformadora si no se acompaña de procesos de institucionalización, formación ciudadana y garantías de transparencia.

Desde un enfoque crítico, puede decirse que el PDD representa un avance en términos de participación consultiva y deliberativa, pero aún no alcanza un modelo de participación incidente o vinculante en la toma de decisiones presupuestales, como ocurre en departamentos como Nariño, Antioquia o Bogotá, donde los presupuestos participativos están reglamentados y consolidados en el sistema de planeación (González & Pérez, 2022).

Sin embargo, el análisis documental revela que, aunque hubo una amplia participación en la fase de diagnóstico y formulación, los mecanismos previstos para la etapa de ejecución, monitoreo y control social aún son incipientes. Como se observa en la Tabla 3, existen propuestas como los Presupuestos Participativos Populares, las Escuelas de Gobierno Popular y las veedurías comunitarias, pero muchas de estas estrategias aún carecen de reglamentación, criterios de seguimiento o asignación presupuestal definida (Gobernación del Magdalena, 2024).

Esta situación pone en evidencia una brecha entre el diseño conceptual del modelo Red Equidad y su operativización práctica.

Tabla 3.

Mecanismos de participación ciudadana incluidos en el PDD 2024–2027

Mecanismo de participación	Fase del proceso	Nivel de incidencia	Observaciones
Talleres subregionales	Formulación	Alto	Alta cobertura territorial; sistematización participativa.
Consultas previas (indígenas/afros)	Formulación	Alto	Cumplimiento de enfoque diferencial y legalidad étnica.
Plataforma digital de propuestas	Formulación	Medio	Acceso ampliado, pero escasa trazabilidad.
Presupuestos Participativos Populares	Ejecución (propuesto)	Bajo	En diseño; sin reglamentación operativa.
Escuela de Gobierno Popular	Formación y seguimiento	Bajo/Moderado	Propuesta innovadora, pero sin institucionalización aún.
Veedurías ciudadanas y comunitarias	Ejecución y control social	Moderado	Se mencionan, pero no se delimitan sus competencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobernación del Magdalena (2024a).

En síntesis, el enfoque participativo del PDD 2024–2027 constituye un avance importante frente a experiencias previas en el departamento, al ampliar las formas y escenarios de inclusión ciudadana durante la etapa de formulación. No obstante, el verdadero reto se encuentra en garantizar la continuidad, la eficacia y la incidencia de estos mecanismos durante la implementación, seguimiento y evaluación del plan. Sin estructuras normativas, recursos asignados y procesos de formación ciudadana sostenidos, existe el riesgo de que la participación se reduzca a un ejercicio simbólico. La construcción de legitimidad territorial (entendida como la confianza mutua entre ciudadanía e instituciones) dependerá en gran medida de que los mecanismos participativos no solo escuchen, sino también transformen decisiones públicas. Para ello, se requiere pasar de una lógica consultiva a una lógica de corresponsabilidad, donde la ciudadanía no sea invitada a validar lo ya decidido, sino a deliberar, proponer y controlar. Este paso es fundamental para consolidar un modelo de gestión pública realmente democrático y transformador en contextos de alta desigualdad como el Magdalena.

Capítulo 5. Conclusiones

El presente estudio analizó críticamente el Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027 desde la perspectiva del modelo Red Equidad, con el propósito de identificar su coherencia interna, su capacidad transformadora y su articulación con principios de equidad, participación y sostenibilidad territorial. A partir del análisis documental e interpretativo, y en correspondencia con los objetivos planteados, se exponen a continuación las principales conclusiones:

1. El Plan de Desarrollo Departamental del Magdalena 2024–2027 presenta un enfoque integral frente a la pobreza multidimensional, estructurando sus estrategias en torno a cuatro revoluciones que buscan transformar condiciones estructurales de exclusión: equidad social, sostenibilidad ambiental, reactivación productiva y democratización de la gestión pública. Estas dimensiones inciden directamente sobre los factores contemplados en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), como salud, educación, empleo, vivienda y servicios básicos, y reflejan una lectura compleja y contextualizada de las brechas territoriales del departamento.
2. Se evidencia una alineación conceptual significativa entre las estrategias del PDD y los principios del modelo Red Equidad, especialmente en lo relativo a la focalización poblacional, el enfoque diferencial y la territorialización de la política pública. No obstante, esta coherencia teórica aún enfrenta retos técnicos y operativos, tales como vacíos en la articulación interinstitucional, debilidades en el sistema de seguimiento y evaluación, e insuficiente definición de indicadores localizados con líneas base claras.
3. El modelo Red Equidad, como herramienta de planeación territorial, constituye una apuesta innovadora al articular principios de justicia redistributiva, participación ciudadana y enfoque de derechos. Sin embargo, para consolidarse como modelo de gestión pública efectivo, requiere avances en su institucionalización: mecanismos estables de coordinación multinivel, asignación presupuestal diferenciada por grupos poblacionales y fortalecimiento de las capacidades técnicas en los municipios.

4. En términos de participación, el proceso de formulación del PDD se distinguió por su amplitud y descentralización territorial, incorporando múltiples sectores sociales y mecanismos diferenciales de consulta. A pesar de estos avances, los mecanismos para la etapa de ejecución aún están en construcción. Se requiere avanzar hacia esquemas de participación incidente y vinculante que permitan a la ciudadanía influir de forma real en la toma de decisiones presupuestales y en el control de la gestión.
5. La legitimidad del PDD y del modelo Red Equidad dependerá, en gran medida, de su apropiación social y del seguimiento ciudadano a su implementación. Sin procesos sólidos de rendición de cuentas, fortalecimiento de las veedurías comunitarias y operativización de los presupuestos participativos, existe el riesgo de que las promesas de transformación social se diluyan en el ejercicio cotidiano de la administración pública.
6. Desde una perspectiva crítica, se reconoce que el PDD representa un avance discursivo hacia una planeación basada en derechos y equidad. Sin embargo, su ejecución efectiva dependerá de variables estructurales como la sostenibilidad fiscal, la coordinación técnica entre niveles de gobierno y la consolidación de capacidades territoriales. En ese sentido, se hace necesario diseñar instrumentos de seguimiento y evaluación que trasciendan el periodo gubernamental y garanticen la sostenibilidad del enfoque planteado.
7. Finalmente, esta investigación demuestra que el análisis de planes de desarrollo desde marcos conceptuales como el modelo Red Equidad permite evaluar no solo la coherencia interna de las políticas públicas, sino también su capacidad real de transformación. Este enfoque puede ser adaptado a otros contextos subnacionales del país, contribuyendo al diseño de políticas más inclusivas, participativas y territorialmente pertinentes en la lucha contra la desigualdad..

Referencias

- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7–8), 476–487. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>
- Alvarez, S. E., Dagnino, E., & Escobar, A. (1998). *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder, CO: Westview Press.
https://www.routledge.com/Cultures-Of-Politicspolitics-Of-Cultures-Revisioning-Latin-American-Social-Movements/Alvarez-Dagnino-Escobar/p/book/9780813330723?_ga=2.151553657.1787142511.1751875492-34623546.1751875488&_gl=1*_hizm5*_gcl_au*OTA0ODI2NzEwLjE3NTE4NzU0ODY.*_ga*MzQ2MjM1NDYuMTc1MTg3NTQ4OA..*_ga_OHYE8YG0M6*czE3NTE4NzU0ODgkbzEkZzEkdDE3NTE4NzU1MTAkajM4JGwwJGgw
- Argüello Rueda, J. D. (2020). Acciones de política pública para la participación política y la igualdad de las mujeres en el departamento de Santander (Colombia). En, Vargas-Chaves, I. (Ed). *En las fronteras de la justicia*. <https://doi.org/10.21892/978-958-5547-64-3.8>
- Barberena Nisimbat, V., (2021). Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial. *Revista Territorios y Regionalismos*, (5), .
<https://doi.org/10.29393/rtr5-1BDVB10001>
- Bardin, L. (2002). *Análisis de contenido* (3ª ed.). Ediciones AKAL. ISBN 9788476000939.<https://archive.org/details/bardin-laurence-analise-de-conteudo/mode/2up>
- Boisier, Sergio. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE* (Santiago), 30(90), 27-40. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Bolívar Botía, A., Domingo Segovia, J. y Fernández Cruz, M. (1998). *La investigación biográfico–narrativa en educación: Guía para indagar en el campo* (2ª ed.). Granada: Grupo FORCE (Formación del Profesorado Centrada en la Escuela), Universidad de Granada, y Grupo Editorial Universitario. ISBN: 84-920777-8-6.

https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Bolivar/publication/286623877_La_investigacion_biografico-narrativa_Guia_para_indagar_en_el_campo/links/568de47108aeaa1481ae7f4d/La-investigacion-biografico-narrativa-Guia-para-indagar-en-el-campo.pdf

Cámara de Comercio de Santa Marta. (2022). El Magdalena, tercer departamento con la más alta incidencia de pobreza monetaria en el país”: Estudio de CámComercio.

<https://www.ccsm.org.co/es/el-magdalena-tercer-departamento-con-la-mas-alta-incidencia-de-pobreza-monetaria-en-el-pais-estudio-de-camcomercio-EV43>

Caracol Radio. (2023). Se redujo la pobreza multidimensional en el Magdalena: DANE.

<https://caracol.com.co/2023/05/25/se-redujo-la-pobreza-multidimensional-en-el-magdalena-dane/>

Centro de Estudios Regionales. (2020). El 45,3% de los hogares del Magdalena medio se encuentran en condición de pobreza multidimensional. <https://cer.org.co/el-453-de-los-hogares-en-el-magdalena-medio-se-encuentran-en-condicion-de-pobreza-multidimensional/>

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). The SAGE Handbook of Qualitative Research (4th ed.). SAGE Publications.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). Boletín técnico: Pobreza multidimensional 2022–2023. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Guía para la formulación y seguimiento de la planeación institucional. Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/PI-G01%20Gu%C3%ADa%20Planeaci%C3%B3n%20Institucional.Pu.pdf>

Duque, K. A. (2021). GESTORAS DE DESARROLLO RURAL E INICIATIVAS DE PAZ. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/gestoras-de-desarrollo-rural-e-iniciativas-de-paz/>

El Tiempo. (2024). Magdalena, el segundo departamento con más disminución de la pobreza en el país. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/magdalena-indice-de-pobreza-multidimensional-del-dane-841213>

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas. Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

Escuela Superior de Administración Pública. (2020). Los observatorios ciudadanos locales, una estrategia de participación. <https://repositorioidim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/26314>

Flick, U. (2012). Introducción a la investigación cualitativa. Ediciones Morata.

Fraser, N., & Riu, A. M. (2008). Escalas de justicia. Herder. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt9k4h0>

Fung, A., & Wright, E. O. (2003). Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. Verso.

Gadamer, H. G. (1999). Verdad y método. Salamanca: Sígueme. https://docs.google.com/file/d/0BzH20_Ds87woM3hSWjZldHlZWVU/edit?resourcekey=0-B39ZT8XyMtNMIqMtPjAIdg

Gobernación de Santander. (2018). Santander, pionero en evaluación de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género. <https://santander.gov.co/publicaciones/4169/santander-pionero-en-evaluacion-de-la-politica-publica-de-mujer-y-equidad-de-genero/>

Gobernación del Magdalena. (2024a). Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027: 12+1 Ruta del Cambio para Superar la Pobreza. Oficina Asesora de Planeación. Santa Marta, Colombia. https://www.gobernaciondelmagdalena.gov.co/transparencia-resolucion-1519-de-2020/transparencia-planeacion-presupuesto-e-informes/docs-plan/plannedesarrollo2024_2027/

- Gobernación del Magdalena. (2024b). Rendición de cuentas vigencia 2023 - Resultados del cambio. <https://www.gobernaciondelmagdalena.gov.co/mdocs-posts/rendicion-de-cuentas-vigencia-2023-resultados-del-cambio/>
- Gobernación del Magdalena. (2024c). El Cambio que inició Caicedo en el Magdalena se sigue confirmando con Resultados, la pobreza multidimensional bajó en 4 años un 12% según el DANE, una cifra histórica. <https://www.gobernaciondelmagdalena.gov.co/el-cambio-que-inicio-caicedo-en-el-magdalena-se-sigue-confirmando-con-resultados-la-pobreza-multidimensional-bajo-en-4-anos-un-12-segun-el-dane-una-cifra-historica/>
- González, D., & Pérez, A. (2022). Presupuestos participativos en Colombia: lecciones y desafíos para la democracia local. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política, Bogotá.
- Habermas, J. (1987). Teoría de la acción comunicativa. Vol. II: Crítica de la razón funcionalista. Taurus.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación (6.ª ed.). McGraw-Hill.
- Instituto para el Desarrollo de Antioquia. (2023). Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal. <https://www.idea.gov.co/wp-content/uploads/2023/09/Guia-practica-para-la-elaboracion-presentacion-y-ejecucion-del-presupuesto-municipal.pdf>
- Jaimes Ochoa, C. F., & Mosquera Téllez, J. (2023). La participación ciudadana en la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental de Santander (Colombia) desde la perspectiva del Buen Vivir . Jangwa Pana, 22(1), 103–117. <https://doi.org/10.21676/16574923.4822>
- La Misión para la Equidad y el Desarrollo Sostenible. (2023). Informe nacional de recomendaciones para cerrar brechas territoriales. Comisión de Expertos para la Equidad. <https://mision-equidad.gov.co>

- Lincoln Institute of Land Policy. (2020). Participatory Budgeting in Porto Alegre: A Model for Latin America. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/articles/presupuesto-participativo-politicas-poderes-en-porto-alegre>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Sage.
[https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=2oA9aWlNeooC&oi=fnd&pg=PA7&dq=Lincoln,+Y.+S.,+%26+Guba,+E.+G.+\(1985\).+Naturalistic+Inquiry.&ots=0vovP8P6ys&sig=m6LpNaQ2nTJBLH9PxCEmoErXyeU&redir_esc=y#v=onepage&q=Lincoln%2C%20Y.%20S.%2C%20%26%20Guba%2C%20E.%20G.%20\(1985\).%20Naturalistic%20Inquiry.&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=2oA9aWlNeooC&oi=fnd&pg=PA7&dq=Lincoln,+Y.+S.,+%26+Guba,+E.+G.+(1985).+Naturalistic+Inquiry.&ots=0vovP8P6ys&sig=m6LpNaQ2nTJBLH9PxCEmoErXyeU&redir_esc=y#v=onepage&q=Lincoln%2C%20Y.%20S.%2C%20%26%20Guba%2C%20E.%20G.%20(1985).%20Naturalistic%20Inquiry.&f=false)
- Molina Saucedo, C. H. (2005). Bolivia con participación popular: Un estudio de caso nacional. https://www.bantaba.ehu.eus/obs/files/view/Carlos_Hugo_Molina.pdf?revision%5Fid=54503&package%5Fid=54487
- Moreno, L., & Londoño, H. (2022). Participación sin incidencia: dilemas institucionales en la planeación del Chocó. *Revista Gestión Pública y Territorio*, 13(1), 123–141.
- OACNUDH. (2015). Consulta previa, libre e informada en Colombia. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.hchr.org.co/publicaciones/el-derecho-de-los-pueblos-indigenas-a-la-consulta-previa-libre-e-informada/>
- ONU MUJERES. (2025). Mujeres rurales del Cauca avanzan hacia su autonomía económica con alianzas estratégicas. <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2025/05/mujeres-rurales-del-cauca-avanzan-hacia-su-autonomia-economica-con-alianzas-estrategicas#:~:text=En%20el%20departamento%20del%20Cauca,del%20sector%20productivo%20y%20social.>
- PNUD (2022). Informe Nacional de Desarrollo Humano en Colombia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/es/colombia/informe-sobre-desarrollo-humano-colombia>

- Ramírez Sarmiento, D. M. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. *Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estudios Políticos*, (61), 73–96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Rendón Corona, A., (2004). Porto Alegre, un modelode presupuesto participativo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(4), 9-36. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610402>
- Ricoeur, P. (2004). La metáfora viva. *Trotta*.
- Robledo Silva, P. (2022). Esquemas asociativos territoriales: otra manifestación del sesgo excluyente del Legislador hacia los pueblos indígenas colombianos. *Revista Digital de derecho Administrativo*, (29), 9–33. <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.02>
- Sánchez Torres, R., Maturana Cifuentes, L. y Manzano Murillo, L. 2020. Estimación alternativa de la pobreza multidimensional en Colombia. *Revista de Economía Institucional*. 22, 43 (may 2020), 137–168. DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v22n43.07>.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press. https://kuangaliablog.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/07/amartya_kumar_sen_development_as_freedombookfi.pdf
- Torres Penagos, M. F. (2018). Índice de pobreza multidimensional oculta para la localidad de Teusaquillo (Bogotá): propuesta metodológica a partir de percepciones ciudadanas. *Cuadernos de Economía*, 37(74), 555–588. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v37n74.56164>
- Tuirán Sarmiento, A., Mórelo, J. C., Olano Mendoza, E., & Fernández, S. D. (2020). Análisis plan de desarrollo local Magdalena 2020-2023: Documento de trabajo Observatorio de Gobernabilidad Local. IDEPI Caribe, Universidad del Norte. <http://www.uninorte.edu.co/web/idepicaribe>
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Apuntes del Cenes*, XXVIII (47), 117-132. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479549575007>

Veeduría Distrital. (2021). Protocolo de implementación de la herramienta de seguimiento a la gestión pública local - Observatorios Ciudadanos.

<https://colibri.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/2021-03/PROTOCOLO%20ENTIDADES%20HSGPL%20-%20Observatorios%20C.pdf>

Yin, R. K. (2009). Case study research: Design and methods (Vol. 5). sage.

https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=FzawIAdilHkC&oi=fnd&pg=PR1&dq=Case+Study+Research:+Design+and+Methods+&ots=l-2Q-aiW2p&sig=el7GcaHsuRWtoDu1WdH6vKiyQXQ&redir_esc=y#v=onepage&q=Case%20Study%20Research%3A%20Design%20and%20Methods&f=false

Zapata Cortés, O. L. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. Bitácora Urbano Territorial, 30(3), 233–246. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86811>

Apéndice A

Matriz analítica utilizada para el análisis del PDD 2024–2027

Revolución estratégica	Iniciativa o programa	Población objetivo	Dimensión del IPM impactada	Nivel de articulación con Red Equidad
Revolución de la Equidad	Médico en Tu Casa	Mujeres rurales, adultos mayores	Salud, atención prenatal	Alta
	Becas del Cambio	Jóvenes en condición de vulnerabilidad	Educación (logro educativo)	Alta
Revolución del Empleo	Circuitos Agroecológicos	Campesinos, asociaciones de base	Ingresos autónomos, empleo digno	Moderada
Revolución del Gobierno Popular	Presupuestos Participativos	Organizaciones comunitarias rurales	Participación, control social	Moderada
Revolución Ambiental	Guardianes del Agua y el Territorio	Comunidades ribereñas, ambientalistas	Agua potable, saneamiento	Moderada

Fuente: Elaboración propia a partir del PDD 2024–2027 (Gobernación del Magdalena, 2024a).

Apéndice B

Estructura general del PDD 2024–2027: “12+1 Ruta del Cambio para Superar la Pobreza”

Eje o revolución estratégica	Subcomponentes / líneas clave
Revolución de la Equidad	Salud pública rural, educación gratuita, cultura y recreación, seguridad alimentaria
Revolución Ambiental	Reforestación, escuelas ambientales, gestión del agua, transición energética comunitaria
Revolución del Empleo y Productividad	Turismo popular, agroecología, catastro rural, empleabilidad y cooperativismo
Revolución del Gobierno Popular	Presupuestos participativos, Escuela de Gobierno, veedurías, justicia comunitaria
Estrategia de articulación	Modelo Red Equidad como estructura transversal

Fuente: Adaptado de Gobernación del Magdalena (2024a), PDD 2024–2027.

Apéndice C

Cronología de los espacios de participación ciudadana en la formulación del PDD 2024–2027

Fecha aproximada	Tipo de espacio participativo	Lugar / Plataforma	Actores participantes	Observaciones clave
Ene. – Feb. 2024	Talleres subregionales	Zona norte, centro, sur del Magdalena	Comunidades rurales, líderes comunales	Identificación de necesidades territoriales prioritizadas
Feb. 2024	Consultas previas	Pueblos indígenas y afrodescendientes	Autoridades étnicas, equipo técnico de planeación	Cumplimiento de enfoque diferencial y diálogo cultural
Feb. – Mar. 2024	Audiencias ciudadanas	Salones comunales, alcaldías, escenarios públicos	Líderes cívicos, población general	Se sistematizaron más de 2.500 propuestas
Mar. 2024	Plataforma digital de participación	Web oficial de la Gobernación	Ciudadanía en general	Permitió recepción masiva, aunque sin trazabilidad total
Marzo 2024	Diálogo sectorial	Universidad del Magdalena y otros espacios	Mujeres, jóvenes, educación, salud, cultura, víctimas	Recolección temática para programas focalizados

Fuente: Elaboración propia con base en el documento del PDD (Gobernación del Magdalena, 2024a).