

**PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL: ANÁLISIS DE
IMPLEMENTACIÓN EN EL CARMEN DE BOLÍVAR EN EL PERIODO 2018-2022.**

ISABELLA SARMIENTO CASTAÑO

ANDRÉS GUILLERMO BELTRÁN ARDILA

UNIVERSIDAD EL BOSQUE

FACULTAD DE CIENCIA JURÍDICAS Y POLÍTICAS

MONOGRAFÍA DE GRADO

BOGOTÁ D.C

2022-2

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL: ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN EN EL CARMEN DE BOLÍVAR EN EL PERIODO 2018-2022.

ISABELLA SARMIENTO CASTAÑO

ANDRÉS GUILLERMO BELTRÁN ARDILA

Trabajo de grado presentado para optar al título de Politólogo.

Dirigido por:

Diego Mauricio Moreno.

UNIVERSIDAD EL BOSQUE

FACULTAD DE CIENCIA JURÍDICAS Y POLÍTICAS

MONOGRAFÍA DE GRADO

BOGOTÁ D.C

2022-2

Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS	3
ACRÓNIMOS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN.....	10
METODOLOGÍA	11
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	12
OBJETIVOS	13
<i>Objetivo general.</i>	13
<i>Objetivos específicos.</i>	13
MARCO TEÓRICO.....	14
POLÍTICAS PÚBLICAS	14
<i>Implementación de políticas públicas</i>	14
<i>Capacidad estatal</i>	15
PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET).....	15
TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	16
ESTADO DEL ARTE	17
CAPÍTULO 1. DESCENTRALIZACIÓN Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL EN EL CARMEN DE BOLÍVAR	21
EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CARMEN DE BOLÍVAR Y SU RELACIÓN CON LA EJECUCIÓN DEL PDET	22
CAPÍTULO 2. REVISIÓN A CORTO PLAZO DE LA IMPLEMENTACIÓN PDET.....	28
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DOFA	37
CONCLUSIÓN.....	43
BIBLIOGRAFÍA	46

Agradecimientos

A mi abuela por creer en mí y en este sueño. A mi mamá y a mi papá por regalarme la vida y enseñarme a vivirla. A mis amigos por las risas y el apoyo que me brindaron en estos años juntos. A mi hermana por ser mi motivación para seguir adelante; mi compañía de vida y con quien pelear me da felicidad.

A EXO por ayudarme a llegar a este momento que hace 8 años creía imposible que pasara; por animarme a descubrir que vivir si vale la pena.

A mi compañero Margarito por sufrir conmigo a través del proceso de escribir esta monografía.

Isabella Sarmiento Castaño

A mi mamá por permitirme tener esta oportunidad, aun con las equivocaciones de carreras y universidades anteriores, y permitirme alcanzar el sueño de ser politólogo. A mis abuelos paternos, mi abuelita por apoyarme de manera física y con su amor, con la mejor comida del mundo, y a mi abuelo por darme apoyo emocional, y cumplir el sueño que tenía que alguien de la familia se convirtiera en Politólogo. A cada uno de mis compañeros y amigos a lo largo de estos cuatro últimos años, de igual manera, a los profesores durante la carrera, y en particular a los profesores Daniel López y Andrés Ortega, al apoyarme como persona y estudiante.

A mis gatos Manchas y Nube por acompañarme desde hace un año, y dar su amor con ronroneos. A mi compañera de monografía y cofundadora del clan Char, por sufrir durante la escritura de este trabajo.

Por último, a Lionel Messi por enseñarme que, a pesar de cada caída, siempre existe una razón para alcanzar la meta trazada.

Andrés Beltrán Ardila

Acrónimos.

ART: Agencia de Renovación del Territorio.

AGC: Autodefensas Gaitanistas de Colombia

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CGN: Contraloría General de la Nación

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

DOFA: Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas.

EPL: Ejército Popular de Liberación.

ELN: Ejército de Liberación Nacional.

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

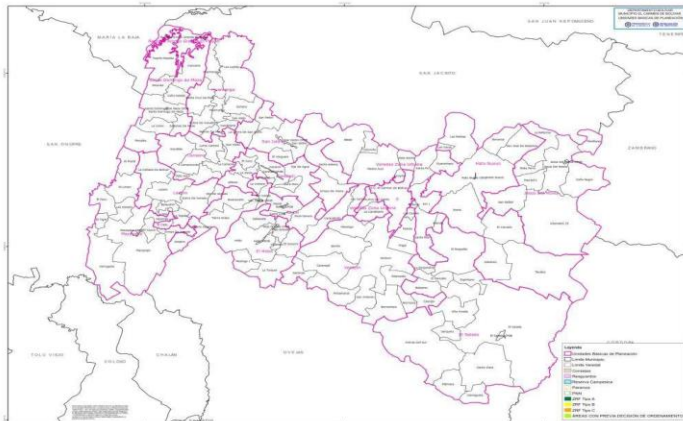
PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

PGN: Procuraduría General de la Nación

RRI: Reforma Rural Integral.

Introducción

El presente apartado del documento abordará los elementos introductorios hacia el contexto del municipio El Carmen de Bolívar, del departamento de Bolívar, donde en primera instancia se abordará los elementos geográficos, históricos y sociales presentes en este; en segundo lugar, se describe el rol del conflicto armado presentado durante gran parte de la historia en Colombia, y cómo este incidió dentro de la interacción social y política del municipio. De igual manera, como la figura del Acuerdo de Paz firmado en noviembre del 2016 entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla de las FARC-EP se abordará de manera breve su historia, y cómo configuró el elemento posterior para subsanar los vacíos estatales en 170



Nota: Alcaldía de El Carmen de Bolívar, 2018. Mapa del Municipio.

municipios con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) mismo que se describe su origen, para así tomar un contexto más próximo para la investigación.

Historia de El Carmen de Bolívar.

El municipio El Carmen de Bolívar fue fundado el 6 de agosto de 1776 por el general Antonio de la Torre y Miranda, todo dentro de la dinámica de los últimos rezagos de colonización territorial por parte del virreinato de la Nueva Granada, este municipio se encuentra caracterizado durante su fase inicial por la discrepancia entre el control de la provincia de Cartagena, pero dado, su poco desarrollo de metales como el oro, y su compleja geografía, implicó poco control, no obstante, el municipio se iba consolidando al margen de homónima Cartagena. “Aunque legalmente esta región hacía parte de la provincia de Cartagena, por diversos factores, como la ausencia de oro, la insumisión de los indígenas de la zona y la geografía agreste, el gobierno colonial ejercía un control nulo o escaso sobre esos territorios.” (Buelvas, J, 2019) Dentro de este crecimiento, se enmarcó el rol de las poblaciones indígenas, palenqueras, así como población blanca desertora o polizones de la corona, y dado la geografía del lugar permitía mucho más fácil la internación de la población.

De igual manera, el rol del municipio en las guerras independistas se presentó bajo la figura del coronel Manuel Cortés y Campomanes, dentro de la campaña de Magdalena bajo la derrota de las fuerzas realistas, dando así la libertad para Cartagena como recopila Jaili Buelvas (2019) de igual manera, producto de su ubicación geográfica y su producción agrícola abastecía a Cartagena, dado que este se configuraba como el centro urbano de la región. No obstante, el cambió de la dinámica económica fruto de los fenómenos globalizantes y nacionales, permearon una alteración a esta

práctica. Finalmente, políticas como la abolición del estanco al tabaco, implicó una modernización del transporte como elementos fluviales y a vapor, configurando al municipio como puerto del afluente del río Magdalena, para la última década del Siglo XIX se convirtió en el principal exportador de tabaco del país, cambiando las dinámicas de abastecimiento y población interna y externa. Por último, dentro de este análisis se menciona la extensión del municipio misma que es de equivalente a 90.000 hectáreas, área urbana 1.007 hectáreas, rural 88.858,99 hectáreas, área de centros poblados 133.8 hectáreas, en cuanto a la zonificación este dividido en tres zonas rurales corregimentales, compuesta por la zona alta, la zona media y la zona baja, el municipio cuenta con 3.450 predios de finca, 12.507 predios urbanos y 1.299 predios de los centros poblados.

Historia del conflicto armado dentro del municipio.

Los Montes de María han sido uno de los principales epicentros del conflicto armado desde los años 80. Esto debido a su posición estratégica y su importancia agroindustrial, y ganadera. Esto ha generado conflictos de intereses y dinámicas de violencia entre los ganaderos; propietarios; los grupos insurgentes y los grupos paramilitares. En la década de los noventa, los movimientos paramilitares se consolidaron en el área y para 1996 se habían creado siete de estas estructuras paraestatales. En esta época se recalca la llegada de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, dirigidas por los hermanos Castaño y Salvatore Mancuso. Así mismo, se destaca la reunión ocurrida en 1997 en la finca Las Canarias, donde surgió el grupo paramilitar Bloque Héroes de los Montes de María. Este puede ser considerado como la principal estructura contrainsurgente de la zona. Entre 1996 y 2001, se ejecutaron más de 70 masacres contra campesinos. (Comisión Colombiana de Juristas, s.f.) (Suárez, 2018) (Verdad Abierta, 2010)

Simultáneamente, la presencia de los grupos guerrilleros tales como FARC-EP; EPL; ELN; la Corriente de Renovación Socialista; y el Ejército Revolucionario del Pueblo iba en aumento. De estos, solo se destacan los frentes 35 y 37 al mando de “Martín Caballero” de las FARC-EP, los cuales estuvieron activos en el territorio entre 1987 y 2007. Estos llegaron al territorio con el fin de lucrarse a través de la extorsión, el robo de ganado y el narcotráfico. Por otro lado, las fuerzas públicas tuvieron poco o nulo impacto en la región, pues si bien participaban en los enfrentamientos armados; nunca lograron consolidarse como un actor relevante. Todo inició con asesinatos selectivos de campesinos y líderes comunales; luego comenzaron las masacres; hasta llegar a los enfrentamientos entre las FARC-EP y las AUC. (Verdad Abierta, 2010) (Consejo de Redacción, 2020).

En esta zona, se encuentra el municipio de El Carmen de Bolívar, considerado como la capital de esta región, pues es donde se concentra el desarrollo económico y comercial de este. Cabe destacar que es el tercer municipio más poblado del departamento - según el DNP, posee 74,297 habitantes (Departamento Nacional de Planeación, 2014) -. Es uno de los principales centros agrícolas de Bolívar, en especial de productos como el aguacate, ñame, plátano, entre otros

(Amézquita et al., s.f.). Así mismo, es una zona de alta importancia ganadera. Este municipio fue nombrado la casa de la música tradicional del Caribe Colombiano y es sede de múltiples festivales como el Festival Multicultural de los Montes de María y el Encuentro Nacional de Bandas de Porro, y Clarinetes (Icultur, s.f.).

Este municipio fue el territorio donde se llevaron a cabo 19 masacres por parte de los paramilitares entre 1996 y 2001. Entre las que se destacan las ocurridas en los corregimientos de El Salado y Macayepo – parte de la Operación Rastrillo –. Estas masacres tenían como fin principal el romper los lazos existentes entre la población civil y la guerrilla; teniendo en cuenta que en estas zonas estaba asentado el bloque Caribe de las FARC-EP liderado por “Martín Caballero”. Por ejemplo, en El Salado estaba la base del Frente 37 de las FARC-EP. En estas zonas rurales del Carmen, buscaban ejercer una estrategia de desplazamiento/repoblamiento; la cual se caracteriza que por medio de la violencia se coacciona a las poblaciones locales a retirarse para poder repoblar la zona con gente afín a los victimarios. Así mismo, buscaban despejar la zona para poder controlar los corredores estratégicos del municipio por los cuales se exportaba la producción de coca del sur del Bolívar. Las masacres se centraron en el área rural debido a que eran las zonas en las cuales los grupos paramilitares no tenían control militar - a diferencia de la cabecera municipal - (Verdad Abierta, 2014) (Duica Amaya, 2013).

Cabe destacar que el fenómeno del desplazamiento ha afectado enormemente al municipio, pues alrededor de 73 mil personas se desplazaron de este en el periodo entre 1997 y 2010. Esto le ganó la primera posición entre los municipios con mayores desplazamientos por expulsión del país, con destino principal ciudades y municipios cercanos como Barranquilla, Cartagena, Sincelejo e incluso Venezuela (Consejo de Redacción, 2020). Así mismo, el municipio contaba con una tasa de homicidios superior al promedio nacional para el año 2000 y gran parte del territorio estaba contaminado con minas antipersona. Fue considerado uno de los escenarios del conflicto más violento entre 1997 y 2009. Los jóvenes y niños del municipio se vieron afectados principalmente por el reclutamiento ilegal por parte de las FARC-EP – ya sea por presión externa o deseo de venganza – (Consejo de Redacción, 2020). Muchos colegios de las zonas rurales fueron usados para este propósito (González, 2022); los cuales fueron eventualmente ocupados por varios de los actores armados (Consejo de Redacción, 2020).

Este ciclo de violencia acabaría de forma paulatina durante el siglo XXI. En 2004, se desmovilizaron los frentes de las Autodefensas Armadas de Colombia, fruto de lo acordado dentro del pacto de Ralito. Posteriormente, los frentes de las FARC-EP se retirarían parcialmente de la zona luego de la derrota militar de su comandante general. Luego, se completó la retirada de las FARC-EP con la firma del Acuerdo de Paz que hizo esta organización con el gobierno nacional en 2016. Sin embargo, la zona es actualmente controlada por el Clan del Golfo – Autodefensas Gaitanistas de Colombia –. También sigue predominando dentro de la población el terror dejado por años de

violencia; muchas víctimas reclaman garantías por parte del Estado con respecto al cumplimiento de los planes de reparación. Citando a una representante del Consejo Comunitario de Santo Madero:

Si el Estado recupera un territorio, pero no permanece en él, vuelve y lo pierde, porque las causas que originaron la pérdida de ese territorio siguen vigentes, como el abandono. No hay vías, no hay educación, no hay proceso para la adquisición de ingresos, no hay salud, justicia, solo se está haciendo la justicia ancestral porque la justicia ordinaria no acompaña (González, 2022).

Las palabras de la concejal exponen una realidad nacional que no se presenta únicamente en El Carmen de Bolívar. Existe un déficit estructural en las zonas periféricas del Colombia, el cual da pie para la perpetuación del conflicto al, en un primer lugar, generar inconformidad en el pueblo y, en segundo lugar, al facilitar la instalación de poderes no estatales en las dinámicas locales. La justicia, igualmente, es un mecanismo para la recuperación del territorio y el tejido social; y debe ser complementaria a los procesos ancestrales. Solucionar esta precariedad de los medios de vida es la motivación detrás de la RRI.

Reforma Rural Integral:

“El sector agrícola se vino abajo hace 25 años y no ha podido salir del letargo. El censo agrícola revela cómo durante este período de predominio del neoliberalismo el sector experimentó un severo retroceso económico y social” (Matías Camargo, 2017, p. 24). La tierra y su posesión es una problemática que ha afectado de forma negativa al país y ha sido la fuente a partir de la cual se generaron las diferentes olas de violencia en Colombia. Esta situación es incongruente con el hecho de que el área rural del país representa a 115.5 millones de hectáreas, con un 38.6% destinado a uso agropecuario – 43 millones de hectáreas –; y una población de 14.461 millones personas mayores de 15 años que se identifican como campesinos (DANE, 2022).

La Reforma Rural Integral es el primer punto del Acuerdo de Paz y busca crear las bases para la transformación de los territorios rurales, de forma que se creen condiciones de bienestar que permitan construir una paz estable y duradera. Los principios de este son: participación, transparencia, veeduría ciudadana, control social; y vigilancia (Presidencia de la República de Colombia, 2017). Este punto del Acuerdo fue el único de carácter estructural de los acuerdos y que posee relación con el modelo económico, pues se determinó que el modelo económico del país no era un tema a discusión (Matías Camargo, 2017).

La RRI se fundamenta sobre cuatro pilares fundamentales (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, 2016):

1. Acceso y el uso de la tierra: distribución mediante un Fondo de Tierras que le otorgue condiciones dignas de vida a los campesinos sin tierra. Este se alimentará de tierras ilegalmente

adquiridas mediante los mecanismos constitucionales y legales ya establecidos. Así mismo, se les otorgarán los elementos necesarios para asegurar que la tierra sea productiva.

2. Planes nacionales en lo rural: estos tienen el objetivo de reducir la pobreza - para disminuir la brecha entre los territorios rurales y urbanos - y están orientados a proveer bienes y servicios públicos.
3. Establecimiento de Programas Especiales de Desarrollo con Enfoque Territorial: estos se desarrollarán en los territorios más vulnerables, mediante intervenciones e inversiones del Estado.
4. Seguridad Alimentaria y Nutricional: estos esfuerzos de transformación son para poder lograr una mayor producción de alimentos y una mejor nutrición, en especial de los más pobres.

La importancia de implementar este punto del Acuerdo de Paz radica en que el problema agrario es una de las causas fundamentales de los conflictos sociales del país – tal como se menciona al inicio de este apartado –; según el sociólogo Alejandro Reyes (2016): “La confrontación armada en Colombia ha sido fundamentalmente una guerra por el territorio, porque la tierra ha sido históricamente la fuente de rentas privilegiadas para los ricos y el recurso de supervivencia de los pobres”. En este sentido, la violencia producida con fines económicos y/o políticos, ha generado procesos de desplazamiento en población rural hacia los centros urbanos lo que ha provocado “cordones de desempleo, pobreza, miseria y carencia de derechos fundamentales, lo que ha producido una urbanización sin superar la feudalidad, sin industrialización urbana y/o rural, sin modernización del campo y de la ciudad” (Matías Camargo, 2017, p. 24).

Así mismo, a nivel jurídico, se generó jurisprudencia que incidió en la organización institucional, producto de la Sentencia de Tutela 025 de 2004, debido a la crisis humanitaria que representa el desplazamiento. En este sentido, esta reforma busca aliviar esta situación mediante la revitalización del campo de colombiano, y a su vez resolver las inequidades en cuestión de posesión, desarrollo y producción agraria, que en su inicio derivó en grupos armados con origen campesino. Para ello, se han conceptualizado una serie de instrumentos de política pública que tienen como fin cumplir con los objetivos de la RRI.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Dentro de este marco de reformas estructurales necesarias para garantizar la paz y la no repetición del conflicto, se han planteado los PDET como un instrumento que promueve una implementación prioritaria y rápida de diversos planes sectoriales. Es vital dentro del desarrollo de estos planes el priorizar la participación ciudadana dentro de la construcción de sus propuestas y su implementación. Es decir, debe garantizar la planificación territorial de una forma incluyente y participativa (Asociación de Trabajo Interdisciplinario, 2022).

Cabe resaltar que el Gobierno Nacional – y sus entidades descentralizadas – es el encargado de llevar a cabo la implementación de estos proyectos, comprometiéndose a garantizar su financiación y la creación de mecanismos de seguimiento, y evaluación. Para ello, se entregó su coordinación a la Agencia de Renovación del Territorio, asumiendo así el reto de realizar “la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas” (Presidencia de la República de Colombia, 2020).

Planteamiento del problema y justificación

El Acuerdo de Paz firmado en 2016, tiene implicaciones más allá del cese del fuego. Tiene también como enfoque el promover el desarrollo y mejora de las condiciones de vida en ciertas áreas como una garantía de no repetición, y reparación. Para ello, se diseñaron varios instrumentos de planificación que tienen dicho objetivo. Estos se encuentran consagrados dentro del CONPES 3932, siendo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), uno de ellos. Los PDET nacen para lograr el desarrollo y sostenibilidad agraria en 170 municipios del país, El Carmen de Bolívar es uno de los municipios participantes.

La problemática se ubica dentro de dicho municipio gracias al fuerte contexto de violencia y las implicaciones que ha tenido esta para su desarrollo. Así mismo, se destaca la importancia que tiene este municipio a nivel departamental debido a su relevancia en los sectores agrícolas, ganaderos; y a nivel geográfico para el control de los diferentes actores armados presentes en la subregión y el propio municipio. También, el hecho de que en muchos documentos de prensa nacional e información de la ART destaca la eficiencia del gobierno local, con relación a su alto nivel de cumplimiento de metas. Esto explica la importancia de elaborar una revisión bibliográfica del cumplimiento de metas, proyectos productivos realizados y cómo estos se alcanzarán dentro de los años 2018 a 2022; así como una explicación del porqué de dichos resultados.

¿Por qué realizar este análisis de resultados desde el PDET? Esto es debido a que esta figura plantea nuevos retos y campos de análisis para la academia al ser una novedosa metodología de planeación territorial sin precedentes en el país. Esta metodología busca crear un camino a la restauración de una sociedad violentada, a una con enfoque de paz, reparación y recuperación de elementos sociales como el tejido social. De igual manera, para la administración pública, implica una variedad de desafíos en tanto el planteamiento como en la implementación de proyectos en relación prefactibilidad, factibilidad, y terminados, así como la destinación, eficacia y eficiencia de los recursos destinados a las diferentes acciones asociadas al PDET para el municipio de El Carmen de Bolívar. En este sentido, se considera que realizar un análisis de la implementación, y la eficacia actual de la herramienta sirve como un control externo que puede ayudar al mejoramiento de las dinámicas de aplicación del PDET.

Por último, ¿Por qué estudiar el PDET desde la teoría de la descentralización? Esto es dado que la descentralización de las instituciones del Estado ha provocado una debilidad estatal en las periferias del país; dando pie a las problemáticas que permitieron una perpetuación del conflicto. En este sentido, el PDET busca fortalecer las dinámicas internas de los municipios más “olvidados” del país; es decir, de aquellos más afectados por la descentralización. Por ello, es importante realizar este estudio académico para poder determinar los aciertos y desaciertos que ha tenido esta herramienta a la hora de cerrar las brechas existentes en el país. De igual manera, este estudio permite vislumbrar la utilidad de estas herramientas como mecanismo de resolución de las deficiencias estatales que ha generado la descentralización.

Metodología

La metodología bajo la cual se desarrollará esta investigación hace parte del enfoque cualitativo, la cual se puede entender como aquella que busca reconstruir la realidad tal y como la observan los actores de un sistema. Esta se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados, pues se busca la recolección de perspectivas de los participantes. Los resultados de estas investigaciones son descripciones detalladas de situaciones y eventos. Este enfoque es de tipo naturalista e interpretativo; así mismo, extrae el significado detrás de la información sin reducirlo a número ni procesarlos a través de un análisis estadístico (Hernández Sampieri et al., 2014).

Las técnicas son las respuestas a “cómo hacer” y permiten aplicar los métodos en una investigación específica; son las etapas de operación que se unen a los elementos prácticos. Se puede definir como la estructura general del proceso de investigación científica y se compone de: diseño de la investigación; medios para la recolección y clasificación de los datos; procesamiento de los datos; etc. (Baena Paz, 2017, p. 68). La técnica específica empleada en este documento es la llamada Investigación Documental, la cual es “la búsqueda de una respuesta específica a partir de la indagación en documentos” (Baena Paz, 2017, p. 68).

Esta se encarga de recopilar y seleccionar información a partir del estudio de diferentes formas de documentos; para posteriormente analizar los datos y articularlos con el objeto de estudio (Guerrero Dávila & Guerrero Dávila, 2000, p. 9). Por otro lado, los instrumentos son los apoyos que poseen las técnicas para lograr su propósito. Teniendo en cuenta que la técnica escogida es la investigación documental, los instrumentos que se emplearán son: publicaciones periódicas; documentos de archivo; estadísticas; libros; y artículos de revistas científicas.

La selección de estos aspectos metodológicos fue debido a que permiten un análisis contextual de los datos, además de aportar un aspecto estadístico, sin llegar a centrar el análisis hacia este apartado. Lo que nos permite comparar las diferentes perspectivas presentes dentro de la implementación PDET, logrando así dar una respuesta a la pregunta de investigación que ahonde en los aciertos y fallos. De igual manera, la investigación documental o bibliográfica permite la

recopilación de los datos publicados a fecha de la investigación por la ART, permitiendo así, el análisis y la relación entre teoría de la descentralización y los datos. Finalmente, complementando la figura de los aciertos y fallos del PDET se trae como elemento descriptivo metodológico el uso de la herramienta DOFA.

Enfoque clínico de evaluación de políticas públicas.

Este enfoque tiene como objetivo el explicar los efectos de las políticas públicas a partir de los objetivos que se proponen en ellas. Con ello, busca explicar porque algunas de las metas propuestas no se lograron o generaron consecuencias no esperadas. En resumen, los criterios de evaluación son de carácter endógeno y establecen el análisis a partir de las problemáticas que se deseaban modificar desde la política. En este sentido, no busca ser crítico; si no, determinar las causas de las variaciones entre objetivos y resultados para evitarlas a futuro; con esto en mente, se puede considerar este proceso como una calificación “con valores que son congruentes con los criterios internos de la entidad pública actuante, el cumplimiento de los objetivos” (Guerrero, 1995, p. 56).

El instrumento para emplear este enfoque es la evaluación sumaria, que consiste en “un análisis de las consecuencias generales de la política en cuestión, ya que pone el énfasis en los efectos finales, después de considerar la situación que prevalecía con anterioridad” (Guerrero, 1995, p. 57). Este enfoque fue escogido pues permite desarrollar la evaluación de la implementación del PDET relacionando sus objetivos iniciales y los resultados que este ha logrado en su periodo de implementación actual de 2020 a 2022. En este sentido, permite determinar qué factores han evitado la correcta implementación de esta herramienta de política pública y el incumplimiento a la fecha de las metas propuestas.

Pregunta de investigación

La pregunta que se busca responder a lo largo de este estudio es: ¿Cómo se implementó el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial dentro del municipio El Carmen de Bolívar entre los años 2018 y 2022?

Hipótesis.

A partir de la investigación, se pueden determinar los aciertos y fallos presentes dentro del proceso de implementación del PDET, y cómo esto se relaciona con los proyectos e iniciativas presentes, aunado, al impacto sobre la calidad de la vida de los habitantes del municipio. Adicionalmente, se logra determinar el cambio estructural dentro de la institucionalidad municipal fruto del PDET para la subregión de Montes de María. Lo que podría explicar de manera prematura los fallos, es causa de la figura de la descentralización presente en el país desde la constitución de 1991, y el centralismo del conocimiento técnico en temas fiscales, y gestión de proyectos. Los fallos

se explican desde la no posesión de los conocimientos técnicos necesarios para la descentralización fiscal y administrativa, así mismo, por la captura del Estado local por parte de los actores ilegales presentes de manera histórica dentro del territorio. No obstante, los aciertos se presentan como fruto contrastado de la implementación desde el centralismo del gobierno nacional, y no desde las capacidades del gobierno local.

Objetivos

Objetivo general.

El objetivo de esta investigación es establecer el estado de implementación general del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial para el municipio de El Carmen de Bolívar.

Objetivos específicos.

- Identificar el rol que posee la descentralización dentro de la implementación superficial del PDET en el municipio de El Carmen de Bolívar.
- Analizar el avance general de la implementación de la herramienta PDET en el municipio mediante una evaluación clínica en el periodo de 2018 y 2022, así mismo la enunciación de los proyectos más relevantes proporcionados por ART.
- Exponer los aciertos y errores que ha tenido esta estrategia como herramienta para corregir los errores de la descentralización en el municipio mediante la elaboración de un DOFA.

Estos objetivos se desarrollarán de la siguiente manera: en una primera instancia, se realizará una explicación del proceso de descentralización en Colombia y como esta ha generado situaciones de precariedad en los diferentes municipios periféricos del país. Posteriormente, se hará un estudio de caso de El Carmen de Bolívar y se explicará porque – debido a los procesos de descentralización nacional – el municipio no posee la capacidad necesaria para implementar correctamente el PDET por motivos de capacidad técnica/operativa y la implantación de actores ilegales en la esfera pública del territorio.

En una segunda instancia, se realizará una evaluación general de los proyectos e iniciativas que han sido implementados o no a partir de las herramientas PDET en el municipio. Esto con el fin de lograr una comprensión del Estado actual del municipio en materia de reformas estructurales que provocan cambios significativos en cumplimiento de las metas de dicha herramienta. Para esta actividad, se emplea el enfoque clínico de evaluación de políticas públicas; debido a que este permite realizar evaluaciones objetivas a partir del nivel de cumplimiento de las metas propuestas por los proyectos de política pública. En este sentido, se busca determinar la relación congruente entre objetivos y metas propuestas a corto plazo planteados en su fase inicial, de forma que se pueda establecer alternativas a las diferentes situaciones planteadas dentro del municipio.

Para esto último, se emplea la estrategia de evaluación DOFA que busca evaluar aspectos endógenos y exógenos de la política pública con el fin de establecer situaciones problemáticas que puedan dificultar la implementación de los programas a partir de una serie de preguntas establecidas de forma previa. Finalmente, se expondrán una serie de conclusiones que permitan dar respuesta a la pregunta de investigación y concretar los descubrimientos realizados durante el proceso de investigación.

Marco teórico

Políticas Públicas

Las políticas públicas son las acciones que lleva a cabo un gobierno a través de sus instituciones y entidades que buscan dar respuesta a las diversas demandas y necesidades de la sociedad mediante el uso estratégico de recursos para crear bienes y servicios que satisfagan dichas necesidades. La construcción de estos proyectos consiste en un proceso decisional en el cual participan actores del sector estatal, privado y de la sociedad civil, por lo que estas son vitales para entender las dinámicas que existen entre estos actores al ser el canal por el se producen estas interacciones (Ruiz López & Cárdenas Ayala, s.f.). Así mismo, son la máxima expresión de la existencia política del Estado, pues son esenciales en el cumplimiento de sus funciones y en demostrar lo que es capaz de hacer (Torres-Melo & Santander, 2013).

Las políticas públicas – tal como se mencionó – son el principal instrumento de acción de los gobiernos locales en un contexto de descentralización, y es a partir de estas que se pueden implementar las acciones necesarias para lograr una RRI en el territorio colombiano. En este sentido, en el tercer pilar de la RRI se establece la creación de los PDET como una herramienta de política pública que busca resolver las problemáticas existentes en el campo y en las zonas periféricas del país a partir del conflicto armado. Es importante aclarar que, dentro de este contexto, la implementación, y su calidad, dependen de ciertos factores tales como: la disposición de los recursos; distribución del poder; y las relaciones gubernamentales (Torres-Melo & Santander, 2013).

Implementación de políticas públicas

La elaboración y ejecución de las políticas públicas es un proceso compuesto por diversas fases. Sin embargo, se destaca la etapa de implementación. Esto se debe a que es el momento durante el proceso en el cual se plasma en la realidad todo aquello propuesto en la etapa de formulación (Argüello Salazar, 2019). Para términos de esta investigación, se emplea la definición de Dimitrakopoulos y Richardson, quienes entienden la implementación como “el complejo proceso de poner en práctica una política pública por una variedad de mecanismos y procedimientos que involucran una amplia y diversa gama de actores” (Dimitrakopoulos y Richardson, 2001, p. 336 como se citó en Olavarría Gambi, 2017).

Para la implementación de políticas, se puede hablar de diferentes enfoques. En esta investigación, tomaremos como referente teórico al llamado *bottom-up*, en este se habla de cómo los burócratas que pertenecen a niveles bajos de la organización – en este caso aplicado, a aquellos que del nivel municipal – poseen un papel importante a la de ejecutar políticas; pues al tener una relación cercana a la fuente del problema, tienen una mayor influencia para resolverlo. Así mismo, pueden generar planes de acción que no son vistos desde las áreas superiores de planeación (Lipsky, 1980) (Olavarría Gambi, 2017).

Capacidad estatal

Para lograr implementaciones efectivas de políticas públicas, es necesario que las instituciones nacionales y locales posean una capacidad de acción efectiva. Mann (1986) conceptualiza la definición de poder infraestructural, que es “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país.” (p. 58). Ahora, por otro lado, en la lectura que realiza Enzo Completa (2017) del concepto, llega a la conclusión de que la capacidad estatal es la capacidad que posee un Estado de promover bienes y servicios de manera eficiente, y eficaz (p. 114). En este sentido, podemos llegar a la conclusión de que la implementación de políticas públicas implica la existencia de un Estado con capacidad logística de ejecutar las decisiones que toma de forma eficiente y crea la necesidad de una integración entre los diversos sectores de la sociedad.

Se hace énfasis en la importancia de entender la capacidad estatal desde forma en que ésta logra administrar los recursos necesarios para el logro de sus objetivos. En este sentido, se puede ver que la capacidad del Estado no solo debe enfocarse o priorizar los niveles centrales de la administración, también debe hacerse un énfasis de estudio desde los atributos que posee cada municipio para estos fines. Retomando los postulados de Completa (2017), en los gobiernos municipales es donde se puede ver a la capacidad institucional como un factor completamente determinante para el éxito de una política pública.

Teniendo en cuenta que, “No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou, 2011, p. 32. Como se citó en Completa, 2017. p. 116), se plantea el análisis de las herramientas PDET.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

En este sentido, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial son una herramienta de política pública que busca fungir como un instrumento de planificación y gestión especial con un periodo de aplicación de 15 años. Su objetivo principal es estabilizar y transformar los territorios afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional para lograr el desarrollo de alrededor de 170 municipios. Estos programas incluyen 32.808 iniciativas en los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional que serán aplicados en las subregiones (Agencia de Renovación del Territorio, n.d). Este fue desarrollado en el Decreto 893 de 2017 como un “instrumento de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento” (Presidencia de la República de Colombia, 2017).

Obedeciendo las funciones de las políticas públicas expuestas por Ruiz López & Cárdenas (n.d), los PDET buscan lograr una transformación estructural del campo de forma que exista un relacionamiento equitativo entre este y la ciudad, con el fin de asegurar el bienestar y buen vivir de la población rural; protección de la riqueza pluriétnica y multicultural; desarrollo de la económica campesina con un acceso integral a la tierra y servicios sociales; integración de las regiones abandonadas; reconocimiento y promoción de las organizaciones de las comunidades; y convertir el campo en un escenario de reconciliación común (Presidencia de la República de Colombia, 2017).

Para ello, se plantean ocho pilares bajo los cuales se agrupan las diferentes iniciativas PDET; están basados en metodologías del DNP y estar articuladas con las metas nacionales de nueve de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Zambrano Arciniegas & Otero Berrocal, 2022, p. 27-29):

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
2. Infraestructura y adecuación de tierras.
3. Salud rural.
4. Educación y servicios dirigidos a la primera infancia en zonas rurales.
5. Vivienda, agua potable y saneamiento.
6. Reactivación de la economía y producción agrícola.
7. Garantía del derecho a la alimentación.
8. Reconciliación, convivencia y paz.

Teoría de la descentralización.

Por otro lado, la conceptualización de descentralización para efectos de esta investigación será la expuesta por Falleti (2006), que puede entenderse como aquel proceso en el cual el Estado se reforma mediante la aplicación de políticas que buscan transferir responsabilidades y recursos en una lógica *Top Down* desde las esferas centrales del poder estatal, a aquellas ubicadas en las periferias de este. La descentralización suele tener como objetivo principal el lograr la estabilidad del sistema. Esto lo realiza al disminuir las demandas que son presentadas ante el centro político, haciendo un redireccionamiento hacia las periferias y, luego, hacia el mercado. También puede ser una forma de reducir el tamaño del sector público.

Dentro de los procesos descentralizadores, se hace un cuestionamiento de la estructura político-administrativa de los territorios, de forma que está concuerde con las nuevas características de la sociedad. Es, entonces, una nueva forma de articulación entre las entidades periféricas que implica una ruptura con lógica vertical de los sistemas centralizados al establecer redes horizontales - aun así, es pertinente la búsqueda de un equilibrio entre estas dos -. Estas instancias menores crean relaciones más cercanas entre la población y las instituciones, pues existe una mayor transparencia y posibilidades de *accountability*. Esto implica que la descentralización contribuye a la creación de “sistemas más democráticos y participativos” (Veneziano, 2012, p. 185).

Así mismo, se pueden identificar varias aristas desde las cuales se desarrolla este proceso: administrativa, fiscal y política. La primera busca transferir a los gobiernos subnacionales la administración de servicios sociales; estos pueden ser financiados por el gobierno central o no. La

segunda hace referencia a las políticas que buscan aumentar los ingresos o autonomía fiscal de los gobiernos locales, asumen formas como aumento de impuestos o de transferencias. La tercera, finalmente, son todas las reformas constitucionales y electorales destinadas para crear espacios de representación local, son las que buscan delegar autoridad política (Falleti, 2006, p. 320).

Estado del arte

El presente estado de arte se constituye en primera parte, desde una revisión de literatura, misma que tiene la finalidad de explorar las perspectivas legislativas sobre el desarrollo y construcción de los PDET. Así mismo, se abordará dentro de este las diferentes investigaciones que enuncian y describen situaciones de diferentes municipios PDET, y una investigación propia del municipio de estudio de caso. Por último, se encuentra la relación entre el PDET y la descentralización.

Para comenzar, es importante enfatizar en lo descrito por el Departamento Nacional de Planeación (2018) dentro del CONPES 3932 trae los lineamientos para la administración, ejecución e implementación de los programas frutos del Acuerdo de Paz, asimismo la figura del marco fiscal de mediano plazo del marco de implementación, dado la destinación de 129,5 billones de pesos desde el año 2016 con vigencia de 15 años, es decir los años 2017 a 2031. En particular se hace alusión a los diferentes vehículos de implementación del acuerdo, tanto los PDET, como los contratos plan para la paz y el posconflicto, mismos que tiene la finalidad de otorgar los cimientos para la constitución de una RRI dentro de los 170 municipios y 16 subregiones. De igual manera, el DNP (2018) alude una dinámica del cumplimiento de metas, por vía de la revisión semestral hasta lograr el fin último de la RRI.

En este sentido este CONPES, describe la articulación para la planeación, programación y seguimiento de las políticas públicas del Acuerdo de Paz. Donde desarrollar la convergencia de las siguientes etapas, en primer lugar la planeación participativa, que identifica los siguientes aspectos, la agrupación de 16 subregiones, como zonas para la transformación regional; la identificación de 170 municipios dado las diferentes circunstancias asociadas con el conflicto armado, y finalmente, encuentra bajo la figura población y conglomerados de los mismos 1.600 núcleos, 11.000 veredas, 305 consejos comunitarios, 452 resguardos indígenas y 6 zonas de reserva campesina. Por consiguiente, la elección de las subregiones tiene como fruto de las cifras presentada por el DANE en 2005, agrupa el 36% del territorio nacional, además de contar con la habitabilidad 6,6 millones de habitantes, de las cuales un 24% habita la ruralidad. Además, se menciona que bajo el registro único de víctimas una de cada tres habitantes de las 16 subregiones fue víctima del conflicto armado, lo que es igual a 2,8 millones de habitantes.

Por otro lado, y como se mencionó antes desde la perspectiva de (Torres, 2019) trae a colación la relación y perpetuidad de prácticas de centro y periferia dentro del proceso de construcción e implementación del PDET. En este sentido Torres (2019), describe que la relación centro y periferia se presenta dentro del municipio de Chaparral del departamento de Tolima. Argumenta que la relación de impacto entre la implementación y ejecución del PDET logra perpetuar y consolidar aún más la brecha entre el centro (entendiendo en este caso como el casco urbano del municipio), y la periferia (comprendiendo a ésta como las veredas presentes dentro del municipio) y cómo se dinamizan las prácticas de la administración de políticas públicas, bajo un supuesto de mayor correlación del centro y la periferia o por el contrario materializando y perpetuando tal diferencia.

De igual manera (Torres, 2019) opta por desarrollar su investigación desde un enfoque metodológico hermenéutico y cualitativo, con la finalidad de hacer visible una realidad epistemológica, enmarcada por la cosmovisión de los habitantes de los territorios analizados, sobre la implementación dispar entre el propio territorio, engullendo sí existe la consolidación de una segregación entre el campesino veredal y el habitante del casco urbano. Finalmente, el autor trae a colación que el modelo PDET se puede equiparar y comportar como el modelo *bottom-up* de la administración pública. El autor cierra mencionando la figura de los conjuntos poblacionales como las agrupaciones étnicas y campesinas, y víctimas, como eje para la implementación y logre mostrar al PDET como una figura precursora de la equidad e igualdad a la hora de la implementación y ejecución de los estos, dado su rol transcendental en la administración pública para la paz a mediano plazo mismo que es la RRI.

Finalmente dentro de este subapartado de estudios de caso en relación al PDET, se mencionara lo descrito por el autor (Montero, 2020) en este sentido el autor alude a la necesidad de la recuperación de confianza desde la población civil en este caso del municipio La Vega del departamento de Cauca hacía la institucionalidad, misma que por ciertas circunstancias ha realizado omisión o falta de presencia estatal, por lo tanto, el autor percibe al PDET como un mecanismo para la reconstrucción de tal relación. Tal relación el autor la evidencia desde el modelo participativo proporcionado por los PDET, ha generado un efecto contrario al buscado, desarrollando cierto margen de desconfianza entre la comunidad e institucionalidad. No obstante, (Montero, 2020) no desconoce al PDET como un modelo participativo hacia la RRI, sin embargo, dado la relación histórica entre agrupaciones campesinas e institucionalidad, ha implicado un reto mayor para el deber ser del desarrollo entre ambos actores, aunado a estos se añade la falta de reconocimiento jurídico político a las agrupaciones campesinas. Se comprende así, como un desequilibrio en la figura de hacer partícipe a estas sobre los diferentes escenarios de planeación participativa.

El valor de la tesis planteada por Montero (2020) da cuenta de las fragilidades, que se pueden encontrar a lo largo de la implementación y ejecución de esta herramienta de política pública a corto y mediano plazo como lo es el PDET. Dado que existe la variable de desconfianza de la población

hacia la institucionalidad, que puede dar cuenta de un hipotético abstencionismo dentro de los proyectos productivos e integradores. Finalmente, genera un valor hacia la población civil a la hora de la construcción de planes de política pública, recalcando los modelos que se construyen a partir de la implementación del PDET, y como este mecanismo mitiga las múltiples problemáticas sociales dentro de La Vega. Dentro del documento se desarrolla una metodología cualitativa, haciendo uso de la revisión de literatura, elementos jurídicos y de contexto para constituir la relación entre planeación participativa, la democracia y los derechos para la construcción de paz bajo la población campesina del municipio.

Por otro lado, y dentro de esta recopilación de literatura se encuentra lo mencionado por Lara, M & Pianeta P. (2021) sobre su objeto de análisis recae en el municipio de El Carmen de Bolívar, María la Baja, ambos municipios de la subregión de Montes de María dentro de lo planteado por el PDET. Las autoras traen a colación el rol de la participación ciudadana dentro del desarrollo del marco institucional de estos municipios en relación con el PDET, en particular sobre la efectividad de la participación de esta, dentro de la consolidación de elemento institucional. En este sentido, las autoras recurren a la línea metodológica, que les permita determinar el rol y vinculación de la población desde las diferentes asociaciones o agrupaciones étnicas o campesinas con la construcción del diseño para el PDET, desdeñando así, una identidad centralizada de las problemáticas específicas del municipio al escuchar a sus habitantes y su poder de agencia, o por el contrario se aterrizó tal implementación desde la perspectiva burocrática, sin tener en cuenta las comunidades y sus demandas hacía la formulación del PDET para el municipio.

De igual manera, se puede determinar que el propósito central de Lara, M & Pianeta P. (2021) es describir el grado de rigidez institucional, aunado con la comunicación e integración entre los habitantes, como actores de incidencia y la institucionalidad como actor con poder de toma de decisión en relación con la administración, y en particular en la búsqueda de alcanzar la figura de la RRI misma que es fin último de la implementación del PDET. En este sentido, se intuye la complejidad de la participación, sí la rigidez es superior a la capacidad de incidencia de las organizaciones a agrupaciones. No obstante, las autoras aluden que se terminó consolidando un grado de satisfacción con el proceso, sin embargo, las autoras ponen en entredicho el compromiso institucional con los agentes comunales, denotando que la interpretación desde la institucionalidad hacía las demandas y propuestas de los agentes comunales se entiendan como una “lista de mercado”, en el marco de la conformación o posible implementación en el PDET. Las autoras, cierran con lo siguiente, que la percepción del proceso de participación en la formulación de los PDET se dio por cerrado, lo que significa pérdida para los actores, teniendo en cuenta que las expectativas en cuanto a seguir haciendo parte del proceso son altas para las comunidades, aunque aún no se haya visto un resultado de impacto en la zona, mostrándose así como un proceso hermético no sujeto al cambio, o la posibilidad de que cambien las condiciones iniciales para el municipio.

Finalmente, producto de la investigación de Lara, M & Pianeta P. (2021) aporta para la investigación, los siguientes elementos, en primer lugar, el contexto del municipio, diferentes mapas que recopilan la presencia de diferentes grupos armados a lo largo del territorio, la interacción entre estos grupos paralegales y los grupos legítimos del Estado colombiano con la población del municipio, finalmente, menciona una caracterización poblacional. Estos mecanismos nos acercaron, al territorio, desde la figura académica, y aportar una perspectiva de la población, los diferentes actores comunales, y actores de presión, sobre la política pública mediando el impacto en la fase previa a la propia implementación, dando un punto de base para la implementación metodológica propia de la herramienta DOFA.

Como se mencionó previamente, y bajo lo desarrollado por (Cadena, 2002) trae a colación como es rol entre los territorios y el estado central bajo la figura de la descentralización, en particular se menciona desde el rol de las transferencias de recursos, mismas que se entienden como fruto de mecanismos de implementación, presupone consideraciones fiscales, donde se pone en riesgo un déficit para el municipio. Y en particular Cadena (2002) aporta que el proceso de la descentralización debe ir enmarcado en un modelo que sea autosustentable tanto para la región como el municipio, el rol de los recursos por vía de ingresos tributarios, se prescinden esenciales para alcanzar tal objetivo. Adicionalmente, alude y construye la concepción del término de “pereza fiscal”, misma que para Cadena (2002, p. 69) es fruto de la relajación por parte de los gobiernos locales, a la hora de las restricciones presupuestales, dándose una relación causal negativa entre ingresos por transferencias e ingresos tributarios. Situación que hasta el 2002 fecha de la realización de su investigación se encontraba vigente en múltiples municipios del país.

Por otro lado, desde lo desarrollado por Jean Gaviria (2003):

En resumen, habrá descentralización cuando sean transferidas competencias del aparato centralizado del Estado a los entes territoriales, dotados de un mínimo de condiciones políticas, jurídicas y administrativas, que les permita asumir algunas de las funciones del gobierno nacional, haciendo parte de un Estado unitario. (p. 125)

Mismo que muestra el deber ser dentro del modelo la descentralización, elemento que desde la previa descripción implica la consolidación de instituciones fuertes en los diferentes niveles de la administración pública, ya sea en gobiernos municipales, distritales, departamentales y nacionales para el caso colombiano, no obstante, tales instituciones fuertes deben suponer ciertos mínimos para el ejercicio de dinámicas políticas y jurídicas y elementos propios de para cumplir ciertas funciones. Sin embargo, el deber ser propuesto por el autor, no es materializado en muchos municipios de Colombia, y en particular del municipio sujeto a la investigación denota las fallas del modelo de descentralización en El Carmen de Bolívar elemento que explica, como mencionaban las autoras Lara, M & Pianeta P. (2021) la desconfianza entre habitantes, líderes y lideresas con las funcionarias y funcionarios dentro del proceso de escucha para el PDET.

Capítulo 1. Descentralización y debilidad institucional en El Carmen de Bolívar

En Colombia – y en otros países como Chile o Brasil –, según la CEPAL (2001), fue más relevante la descentralización territorial o vertical. La democratización y elección de gobiernos subnacionales dio pie a algo más que una descentralización administrativa; género una descentralización política (Finot P., 2001, p. 17). En este proceso, se introdujeron novedosas funciones a los gobiernos subnacionales con reformas tales como el Decreto 77 de 1987 – el cual “estableció un sistema de control a las transferencias municipales e introdujo la obligación de elaborar un programa municipal de inversiones” (Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 13) – o la elección de alcaldes municipales en 1986 (Sarmiento & Vargas, 1997, p. 21). Con esta medida, se empieza a entender la descentralización como una transferencia de competencias que incluye responsabilidad política y recursos. Bajo esto, se modificó la estructura de ciertos Ministerios y se eliminaron algunas entidades que ejercían estas funciones desde el orden nacional (Sarmiento & Vargas, 1997, p. 21).

Sin embargo, no fue hasta la Constitución Política de 1991 que se “definió un marco estable bajo un modelo nuevo de participación ciudadana y de especialización espacial y funcional de la actividad pública” (Sarmiento & Vargas, 1997, p. 22). En este sentido, se amplió el número de entidades territoriales con autonomía y se crearon nuevas formas de organización territorial, tal como la región, las provincias, los distritos, etc. Por otro lado, se brinda de sentido la existencia de los departamentos, al hacerlos el puente entre la nación y los municipios; dotándolos de un rol de coordinación y asistencia técnica. En tanto la parte política, se establecen votos tanto para los niveles de gobierno departamental y municipal, y nuevos mecanismos de participación política que permiten definir asuntos de interés local (Sarmiento & Vargas, 1997, p. 23).

Sin embargo, el Estado descentralizado en Colombia se enfrenta a unas crecientes dificultades, tales como: un déficit fiscal persistente que se puede explicar a partir de las transferencias que se realizan a unas entidades territoriales cuyas funciones no están definidas en su totalidad; la inversión territorial no refleja las necesidades y capacidades de acción de dichas entidades; una corrupción en el manejo de recursos e ilegitimidad en la representación política por vinculación a grupos armados; etc. (Gutiérrez Sanín, 2010, p. 32).

Por ejemplo, en un determinado momento a finales de los 90 's, la descentralización fiscal se volvió inviable debido a un desbalance estructural en las finanzas públicas que impedía mantener el ritmo de gasto del gobierno central. Por tanto, se exigió la independización de las transferencias de los ingresos corrientes. Esta situación género que algunos municipios recibían más recursos de los que podían manejar o, por el contrario, recibían menos recursos de lo esperado (Gutiérrez Sanín, 2010, p. 32).

Por otro lado, en el país existe un gran número de municipios periféricos que se pueden clasificar como vulnerables ante agentes violentos; se puede dar el caso de captación de rentas o del poder por parte de estos. También se puede mencionar que estos cuentan con una menor capacidad de acción en tanto la implementación de políticas que eviten estas situaciones o creen condiciones de vida óptimas (Gutiérrez Sanín, 2010, p. 40).

Efectos de la descentralización en El Carmen de Bolívar y su relación con la ejecución del PDET

En Colombia, existe una tradición de ver con recelo las tierras bajas y cálidas de la periferia; mientras construimos una identidad nacional fundada en valores de carácter andino – específicamente, en Bogotá o Medellín –. Se ha reforzado una idea de ajenidad y menosprecio por la periferia, la cual se entiende únicamente como una fuente de recursos y nada más; logrando así un gobierno sentado sobre las montañas que ha tenido dificultades de expandirse a todo el territorio nacional. Así mismo, este Estado se encuentra condicionado por una geografía diferenciada que, en tiempos pasados, había dificultado la movilización en las diferentes zonas del país (García Villegas & Espinosa Restrepo, 2011, p. 66-68).

Esta situación ha generado una concentración por parte del Estado de establecer sus grandes urbes en ciertas zonas específicas y ha limitado el desarrollo – tanto económico como político – en estas zonas periféricas. Podemos hablar de una concentración de la justicia en las zonas del centro del país – extendiéndose a urbes locales como Barranquilla, por ejemplo –; mientras que denotamos una presencia mínima en zonas como Magdalena, Bolívar, Chocó y Antioquia (García Villegas & Espinosa Restrepo, 2011, p.73-75). Así mismo, podemos destacar que existe una tendencia a que los municipios con un desempeño fiscal alto se concentren en el centro del país – con sus respectivas excepciones – (García Villegas & Espinosa Restrepo, 2011, p. 77).

Contemplando la existencia de una centralización de la institucionalidad en ciertas regiones del país, se procederá a realizar un análisis a través de cifras y hechos que demuestra las dificultades que genera para la funcionalidad de los Estados locales – y sus instituciones modernas – la falta de conocimientos técnicos y los contextos de violencia generalizada.

Teóricamente, la descentralización funge como una herramienta democratizadora y fortalecedora de los procesos operativos del Estado a nivel local. Sin embargo, tal como lo menciona Gutiérrez Sanín (2010) la división municipalista del poder no era parte de una tradición de autonomías locales; por lo que, dentro de un contexto de autonomía política y fiscal, se puede dar el caso de grandes ciudades como Bogotá y Medellín que lograron mejorar sus condiciones de seguridad y economía (Gutiérrez Sanín, 2010, p. 40) o el de pequeños municipios que eran sobrepasados por las nuevas funciones que poseían y empezaron a presentar problemas de gestión.

Debido a ello, muchos municipios necesitaban consolidar en primera medida una clase política y administrativa local autónoma que tuviera la capacidad de dirigir el municipio, y emplear las nuevas competencias abordadas para expandir los alcances del poder estatal. La realidad de los gobiernos locales es diferente, pues a lo largo de los años se ha mantenido una precaria institucionalidad que se ha enfocado en la provisión de servicios sociales; pero que no ha invertido en mejorar o construir las capacidades necesarias para mejorar los procesos dentro de los gobiernos locales. En este sentido, ha dejado de lado la generación de conocimientos necesarios para el desarrollo en las periferias;

Invertir en salud es muy importante, pero igual de importante es invertir en un buen sistema de justicia, en una excelente planta de personal (tecnocracia) o en un adecuado sistema de recaudo tributario, lo cual permite generar recursos y capacidades para esas inversiones sociales (López Hernández & Jiménez Ángel, 2016, p. 354).

López Hernández & Jiménez Ángel (2016) afirman que – por lo menos en Colombia – en este punto, este mecanismo ya “llegó a su techo de rendimientos en términos de construir capacidades institucionales a nivel local” (p. 351). Es decir, aquellos procesos de consolidación estatal en las periferias ya se encuentran asentados y en las bases de prácticas políticas concretas; por lo que no se puede esperar dar un borrón y cuenta nueva con propuestas tales como los PDET.

Ahora, aplicando esto al estudio de caso en concreto, es posible observar un bajo desempeño en las funciones base del municipio en periodos previos y posteriores al inicio de la aplicación de los programas – por ejemplo –, en un informe realizado por la Contraloría, se determina que:

Las finanzas del municipio atraviesan por una aguda crisis fiscal ya evidenciada en las administraciones pasadas, que llevan varios años, y que ningún mandatario local ha podido solucionar. Crisis que se manifiesta por una fuerte debilidad de la localidad en su capacidad de resolver problemas de carácter administrativo por una fuerte debilidad de la localidad en su capacidad de resolver problemas de carácter administrativo e institucional, en la ausencia de organización de una defensa jurídica, en gran cantidad de procesos de embargos (Contraloría General de la República, 2011, p.4)

Así mismo, se reportan casos de corrupción contractual; pues no se dio cumplimiento a los principios y deberes relacionados con el empleo público que están conceptualizados en el art. 209 de la C.P; en la Ley 80 de 1993; y en el Decreto 2474 de 2008. También se identifica la inexistencia de libros de registros de ejecución presupuestal ni soportes de contabilidad. Por último, el municipio cuenta con un Sistema de Control Interno ineficaz a la fecha (Contraloría General de la República,

2011). En la siguiente tabla, se expone la calificación brindada por la Contraloría al municipio durante el periodo evaluado de 2008 – 2010:

Tabla 1. Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados.

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS			
COMPONENTES	PESO (%)	CALIFICACIÓN PROMEDIO	CALIFICACION PONDERADA
CONTROL DE GESTIÓN	20%	10,00	2,00
CONTROL DE RESULTADOS	30%	10,00	3,00
CONTROL DE LEGALIDAD	10%	10,00	1,00
CONTROL FINANCIERO	30%	0,00	0,00
EVALUACIÓN SCI	10%	0,00	0,00
TOTAL EVALUADO	100%	30,00	6,00

Nota: Contraloría General de República, 2011, p. 8

En indicadores más recientes, la Medición de Desempeño Municipal propuesta por el DNP de 2020. En la siguiente tabla, podemos observar como el municipio ha recibido bajas puntuaciones en tres de las cuatro categorías que se evalúan – la única con un puntaje es “Gobierno abierto y transparencia” – (DNP, 2020). Para el Índice de Desempeño Fiscal de 2021, El Carmen de Bolívar ocupó la posición 48 con un puntaje de 59.49 en el Nivel Medio Bajo, lo que lo clasifica en el rango de Riesgo. A nivel financiero, presentó una dependencia de las Transferencias del 87.79 y una calificación de ejecución de ingresos de 50 (DNP, 2021).

Tabla 2. Resultados MDM.

Resultados MDM	Vigencia actual		
	2020		
	Puntaje	Promedio del grupo de CI	Posición dentro del grupo de CI
Puntaje global MDM	33.52	46.33	196/218
Moviliación de recursos propios	6.13	14.87	205/218
Ejecución de recursos	21.50	67.78	218/218
Gobierno abierto y transparencia	88.89	70.56	51/218
Ordenamiento territorial	14.83	30.90	203/218

Nota: Departamento Nacional de Planeación, 2020.

En el reporte de Seguimiento a Planes de Desarrollo, observamos que el municipio obtuvo un rango crítico debido a su 7.13% de Indicadores ejecutados en la vigencia de 2021 – de 373 indicadores programados, solo se cumplieron 33 – (DNP, 2021). En este sentido, es posible destacar el hecho de que si bien el gobierno local se ha enfocado en la prestación de servicios más que en el desarrollo de capacidades institucionales; este no ha sido eficaz. Para 2018, el DANE proyectó una proporción total de personas con NBI de 41.55%. En la cabecera municipal, esta proporción es de 33.32%; mientras que en las zonas rurales hay una proporción de 65.03%. Estas cifras se pueden comparar a la proporción departamental de 26.73%; 21.84%; y 41.62% de forma respectiva (DANE, 2018).

Igualmente, es posible identificar algunas disfuncionalidades operativas dentro de la administración del municipio, tales como las descritas por Delio Maya (2009). En el municipio, se presentan problemáticas tales como una disputa entre la Alcaldía y el Concejo por la administración de los recursos, incluso estas tensiones se trasladan a los medios de comunicación. Igualmente, existen tensiones entre ciertas ONG y algunas instituciones locales debido a que la Presidencia desea implementar programas en el territorio que están fuera del alcance de las capacidades técnicas de los entes territoriales y sus funcionarios según estas (Barroso, 2009, p. 265).

Revelo & García (2011) retoma a autores como Mann y Weber, para exponer como la capacidad y fortaleza de un Estado es entendida como la capacidad de emplear un poder estructural para lograr los objetivos que se propone de una forma relativamente autónoma en un territorio determinado; siendo este el mecanismo para considerar a un Estado como un ente consolidado (p.15). Con esto en mente, la ejecución del PDET “[...] requiere que los territorios priorizados cuenten con una institucionalización fuerte, lo cual se logra con un talento humano competente” (Presidencia de la República, 2018). Si bien la implementación del PDET implica una selección especial funcionarios con un enfoque diferenciado con un enfoque diferenciado (CNSC, 2022), es posible observar que el municipio no posee estructuras institucionales fuertes previas a la aplicación de dicha convocatoria.

La descentralización en el país, a su vez, generó ciertas dinámicas bajo las cuales se ha debilitado la capacidad regulatoria del Estado a costa de coaliciones subnacionales en las que predominan poderes regionales y pueden aparecer actores ilegales – los cuales actúan como “miembro de la coalición dominante, como asociación (respectivamente, organización) con la capacidad y el poder de captar rentas de diversos agentes económicos” (Gutiérrez Sanín, 2010, p. 31) –. En Colombia, si bien la descentralización buscaba generar legitimación y modernizar el país, esto dio pie a una articulación de grupos de interés – terratenientes, ganaderos, etc. – con los narcotraficantes y paramilitares (Gutiérrez Sanín, 2010, p. 31).

Fácticamente, podemos destacar que este municipio puede considerarse como un territorio históricamente vulnerable a la presencia de agentes ilegales y lo que esto implica; es decir, durante su historia reciente, este municipio se volvió uno de los epicentros del conflicto en la Costa Caribe. Esto al tener tanto a los paramilitares como a las guerrillas de corte marxista buscando las formas de controlar el territorio. La presencia de estos agentes condiciona el ejercicio de la política pues los actores ilegales buscan cooptar el poder para poder actuar con impunidad o lograr captar los recursos para poder lucrar en base a ellos (Jost & Konrad-Adenauer-Stiftung. 2010).

Por ello, El Carmen de Bolívar es un municipio afectado por la captura del Estado¹ por parte de actores ilegales y de ciertos intereses particulares. Esto lo ha convertido en un Estado Territorial Privatizado, el cual se caracteriza por “responder a determinados intereses particulares, tanto en el manejo económico como en la gestión pública, que obvian los intereses colectivos de la comunidad” (Puello et al., 2011, p. 8). Hay unas problemáticas concretas que afectan el desarrollo y estabilidad de las instituciones locales, creando el caldo de cultivo ideal para un poder cooptado y débil: la tierra y la integración de actores ilegales al municipio.

Se determina que en la zona existen unos extensos problemas de distribución y posesión de tierras. Al ser una zona de importancia ganadera y agrícola, el territorio ha estado históricamente bajo el control de unos cuantos terratenientes que han aprovechado la presencia de actores violentos para hacerse de una mayor cantidad de terrenos para fines económicos mediante acciones como el despojamiento armado (Fundación Ideas para la Paz, 2011).

Esta situación problemática alrededor de la propiedad de la tierra y del uso del suelo, está asociada claramente a la cultura política regional, a la estructura social y a las dinámicas políticas y económicas, las cuales son indisolubles en territorios con dinámicas institucionales premodernas (Fundación Ideas para la Paz, 2011, p.5).

Se pueden establecer dos casos concretos que ejemplifican la situación, primeramente, las críticas a las que ha sido sometido el alcalde Carlos Torres Cohen. Dentro de la prensa, fue descrito por la revista La Silla Vacía como el “alcalde anti-restitución”, debido a los pocos esfuerzos que este ha realizado para ayudar a la comunidad para poder desarrollar proyectos de restitución de tierras²; y su negativa a aceptar que varias de sus propiedades son resultado de negocios a partir de desplazamientos forzados (La Silla Vacía, 2020). Dentro de este mismo contexto, también se destaca la adquisición de terrenos “en zonas de desplazamiento masivo y sin la autorización del comité local de Justicia Transicional” por parte de la Agropecuaria El Carmen de Bolívar – propiedad de Guillermo Gaviria –, entre otros (Porras, 2014, p. 373).

Como se mencionó con anterioridad, el municipio ha tenido la presencia de diversos actores ilegales y armados que han construido las dinámicas de poder existentes en el municipio. Si bien algunos de ellos ya han sido desmovilizados de la zona, se ha determinado que el municipio es zona de injerencia de las AGC (La Silla Vacía, 2020). Se asocia su presencia a una economía ilegal de narcotráfico y a otras prácticas como la minería ilegal (Caro Espitia, 2016). Es un municipio valioso

¹ “Forma de corrupción que debilita las estructuras económicas de un país al distorsionar la formulación de leyes, normas, decretos, etc. Estas generan distorsiones dentro del tejido social al favorecer intereses que contradicen el interés general.” (Garay Salamanca, 2008). “Las instituciones no solo han sido neutralizadas, sino que los poderes mafiosos han logrado rediseñar el Estado para ponerlo a su servicio, puede ser cooptado por elites locales, grupos guerrilleros, grupos paramilitares y complejas alianzas entre ellos” (García Villegas et al., 2016, p.96).

² “La restitución ha frenado el desarrollo y la inversión agraria de privados en El Carmen” (La Silla Vacía. 2020).

para esta organización debido a su cercanía con la Troncal Occidental y la Troncal del Caribe, conectando el tráfico a los grandes puertos del Caribe (Fundación Ideas para la Paz, 2011).

Por tanto, los grupos paramilitares y sus derivados han logrado establecerse dentro de las dinámicas locales y han establecido un poderío sobre las administraciones locales a través de actos violentos, y mediante la creación de relaciones cercanas con la clase política. Un ejemplo, es la casa política García Romero, quienes han establecido influencias sobre todo el territorio nacional partiendo de los Montes de María. Podemos destacar dentro de esta red política a Álvaro “El Gordo” García romero, quien fue condenado por la Corte Suprema a 40 años de cárcel por ser el autor intelectual de la Masacre de Macayepo³. También se estableció ser un importante comandante paramilitar del bloque Héroes de los Montes de María al ser fundador y financiador de la misma (Gaitán, 2014, p. 50).

Para los comicios del 13 de marzo, en el marco de la elección del curul número 8 de la Circunscripción Transitoria de Paz⁴, se han identificado presiones por parte de las AGC. Existen denuncias ciudadanas que afirman que han realizado campañas de intimidación; asesinatos a líderes sociales y civiles; reuniones políticas con el fin de favorecer a ciertos candidatos de la zona (Benjumea, 2022). Igualmente, son conocidos casos de corrupción en la zona que afectan el funcionamiento de la administración; por ejemplo, en la elección de Francisco Vega como alcalde del Carmen, se ofreció un 40% de participación en el gobierno local a cambio de votos (El Espectador, 2012).

Estas situaciones dificultan la aplicación de los programas incluidos en el PDET debido a que no se alinean con las voluntades políticas de estos actores, ya que estos buscan la perpetuación de ciertas conductas criminales que les generan beneficios económicos. En cambio, se da la ejecución de ciertos proyectos de bajo alcance que no generen cambios estructurales en aras de no romper con las dinámicas de influencia y poder ya existentes dentro de la municipalidad. Así mismo, se pueden identificar las influencias de actores privados que buscan lucrarse de la existencia de una institucionalidad local corrupta para la adquisición de terrenos con fines económicos. Esta situación – tal como fue mencionado por Gutiérrez Sanín – es una consecuencia de la forma en la que se ejecutó la descentralización en el país.

³ Se presume también la participación del hacendado Joaquín García en la ejecución de la masacre, “Según explicó García Romero a SEMANA, el hacendado le pidió ayuda para recuperar su ganado robado. “Los ganaderos ya están cansados de darle plata a la guerrilla e incluso tres meses antes de Macayepo los subversivos dinamitaron fincas de la zona”, dijo.” (Semana, 2002)

⁴ Integrada por las zonas rurales de Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano – municipios del departamento de Bolívar – y, por otro lado, por Colosó, Chalán, Los Palmitos, Palmito, Morroa, Ovejas, San Onofre y Tolviejo – pertenecientes a Sucre – (Benjumea, 2022).

Capítulo 2. Revisión a corto plazo de la implementación PDET

Ruta Guía del PDET.

Dentro de este apartado se explicará y describirá la ruta guía de la estructuración de los diferentes proyectos presentados dentro del PDET, este elemento se ceñirá desde una lógica general, producto que no se presenta una especificidad dentro de la ruta guía hacia los 170 municipios PDE. La ruta guía está enmarcada por cinco sectores como lo son: vías, educación, energía, salud, agua y saneamiento básico y proyectos productivos. De igual manera, el ciclo de estructuración está compuesto por cuatro pasos.

El primero de estos son los **perfiles**, dicho elemento se compone de las formas preliminares para las actividades e inversión estimadas que se requieren dentro de la subregión o municipio. El segundo elemento, se comprende como la **prefactibilidad** se describe como el análisis de las diferentes iniciativas bajo la línea de cinco componentes como lo son el económico, el técnico, social, ambiental y jurídico para obtener la viabilidad del proyecto planteado. El tercer momento, se determina como la **factibilidad** dado esto, se entiende como la figura de formulación y estructuración de los proyectos, en particular se destaca la etapa de la construcción del documento técnico, asimismo como las posibles fuentes de financiación para definir la metodología de entrega. En último lugar, se encuentra a los **Proyectos estructurados**, figura donde, se estructuran las fases para el cumplimiento, como se expone en la siguiente tabla:

Tabla 3. Agrupación del deber ser por sectores.

Sector	Tipo de proyectos	Requisitos
Vías	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación de corredores secundarios. - Mejoramiento vía terciaria - Construcción y mejoramiento de muelles. - Puentes vehiculares. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción, mantenimiento, adecuación, mejoramiento o rehabilitación de la infraestructura de transporte. 2. Construcción, mantenimiento, adecuación, mejoramiento o rehabilitación de infraestructura vial. 3. Infraestructura de transporte marítimo (Muelles) 4. Mejoramiento, mantenimiento y/o rehabilitación de vías terciarias.

Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción y ampliación de centros de desarrollo infantil y atención a primera infancia. - Construcción de sedes educativas básica y media. - Mejoramiento de sedes educativas básica y media. - Centros de enseñanza técnica e industrial SENA y centros de educación superior. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura de instituciones educativas oficiales en los niveles de básica y media. 2. Infraestructura física educación superior.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Centros de salud - Puestos de salud - Hospitales - Telemedicina 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura para la prestación de los servicios de salud
Energía	<ul style="list-style-type: none"> - Interconectado - Zonas no conectadas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción, ampliación, optimización, rehabilitación, montaje, instalación y puesta en funcionamiento de la infraestructura eléctrica.
Agua y saneamiento básico	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema convencional - Acueductos veredales multipropósito - Soluciones alternativas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prestación de servicios de agua. 2. Soluciones dispersas de acueducto y alcantarillado.

Nota: ART, 2022, p. 4-34.

La anterior tabla describe y entiende que los tipos de proyectos pertenecientes a las líneas guía que se deben seguir dentro de cada uno de los sectores, a su vez, estos poseían subdivisiones de elementos requisitorios para alcanzar la aprobación o factibilidad de los proyectos que subsanen tales requisitos hacia las dinámicas territoriales presentadas dentro del PDET. Dicha tabla también refleja la fragilidad estatal presente a lo largo de la historia en estos 170 municipios configurados dentro de este elemento de política pública, y a su vez, configura al rol de la centralización en la prestación de servicios públicos básicos, y en la atención y prestación de servicios como la educación y la salud (en comparación con las grandes metrópolis colombianas) donde la necesidad de programas como el PDET, que busca subsanar las diferentes problemáticas de estos municipios

dentro de estos rubros, mismos que se entienden como normales dentro de ciudades como Bogotá, Cali, Barranquilla, Medellín o Cartagena. Se puede aludir, que gran parte en la deficiencia de la prestación de estos elementos que busca subsanar el PDET, es fruto de una mala implementación de la descentralización administrativa y fiscal en los 170 municipios.

Por otro lado, se describe y menciona lo referente a los proyectos productivos presentes dentro del PDET, dentro de estos se añaden los ambientales y de reactivación tanto económica como ambiental. Este gran sector con sus múltiples variables se pueden entender como un mecanismo, que complementa las posibles amenazas a futuro que pueden presentar el ambiente y la economía de los municipios, generando alternativas que sean funcionales a mediano y largo plazo, un ejemplo de esto, es la figura de la afectación en la economía producto de la pandemia, o por el contrario, la respuesta a elementos climáticos presentes, y a largo plazo, en este sentido la figura de estos proyectos es la del pensamiento a mediano y largo plazo, bajo la variable de la economía y el ambiente, un elemento propio de la nueva administración pública. Por último, dentro de este apartado, los proyectos productivos también tienen la perspectiva de la sustitución de cultivos agrícolas al margen de la ley, a una economía agrícola diferente.

Tabla 4. Proyectos productivos, agrícolas y económicos.

Proyectos productivos:	<ul style="list-style-type: none"> ● Extensión agropecuaria ● Acceso a activos productivos ● Comercialización ● Infraestructura Productiva
Proyectos de Reactivación Económica:	<ul style="list-style-type: none"> ● Servicios ● Manufactura ● Comercio
Proyectos Ambientales y Forestales:	<ul style="list-style-type: none"> ● Conservación y manejo forestal ● Pago por servicios ambientales ● Energías alternativas ● Negocios verdes

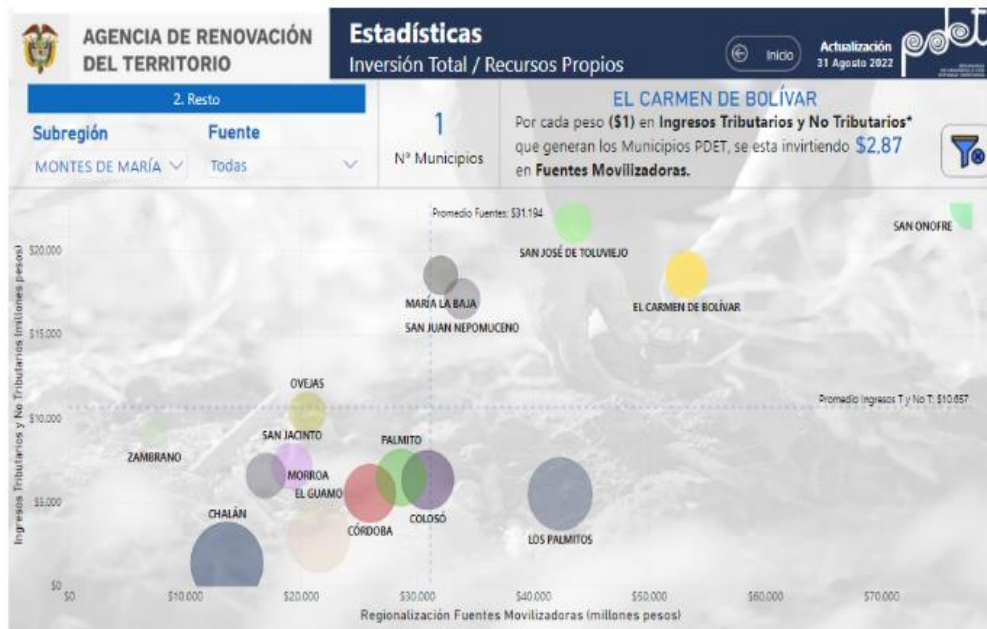
Nota: ART, 2022, p. 37

Con la ruta guía, y los diferentes sectores, así como sus proyectos y subproyectos presentados para el PDET, ahora se traerá a colación un análisis desde los gastos desarrollados dentro de la subregión de Montes de María, y del propio municipio de El Carmen de Bolívar, de igual manera, sí bien se usará un lenguaje de comparación dentro de la implementación y uso de recursos, lo que se busca es recalcar como desde los datos suministrados por la ART, que de manera pública recopila

la información de los municipios PDET el municipio resalta con altos niveles de implementación y eficiencia de los recursos dentro de las diferentes obras y sectores.

Estadísticas de Inversión PDET por Municipio.

Gráfico 2. Inversión de El Carmen de Bolívar de Recursos Propios.



Nota: ART, 2022.

El presente gráfico trae a colación y evidencia la relación entre los ingresos tributarios y no tributarios, en relación con las fuentes movilizadoras para los municipios de la subregión de Montes de María, de igual manera se hace hincapié en la figura del municipio El Carmen de Bolívar y como este presenta desde este gráfico, la inversión de \$2,87 pesos por cada \$1 peso de ingresos, donde sus ingresos son de \$18.566 y \$53.259 de fuentes movilizadores. El promedio del municipio El Carmen de Bolívar, es el segundo más alto de la subregión por detrás de San Onofre que invierte \$3,42 pero este municipio tiene una fuente de ingresos de \$22.771 y \$77.879 de fuentes movilizadoras, mostrándose un promedio más alto. Evidenciando así, un alto compromiso fiscal por la implementación desde sus propios recursos dentro de las obras PDET.

Por otro lado, dentro de los sectores previamente mencionados se destaca que, dentro del conglomerado de la subregión misma que es de \$591.590 (cifra en millones de pesos), la figura de la inversión en transporte, acapara el 52,8% de inversión con \$312.868, por otro lado, sectores como la agricultura 12,5%, inclusión social 10,9 y minas y energía con 7,5%, refleja un monopolio dentro de la destinación de los recursos para la subregión dentro del periodo 2018-2022 evidenciando así, la importancia que se determinó por los programas de interconexión vial, desde las vías tercerías,

transporte fluvial y los puentes vehiculares como mecanismo además complementario a actividades agrícolas, de minas entre otras. Ejemplificando este elemento se trae a colación el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Inversión de El Carmen de Bolívar de Recursos Propios.



Nota: ART, 2022.

Con los gráficos 1 y 2, podemos determinar tanto el promedio de inversión dentro de recursos propios entre los municipios de la subregión, y como existe un monopolio dominante por parte del sector transporte. Ahora bien, se abordará de manera específica la implementación dentro del municipio El Carmen de Bolívar. Para esto es importante resaltar que la cuantía para este municipio es de 235,780.16 millones de pesos, para la ejecución de 62 proyectos, y 211 iniciativas como lo recoge la Agencia de Renovación del territorio (2022) Dentro del apartado de los municipios pertenecientes a la subregión, el presupuesto de El Carmen de Bolívar es el más alto de toda la subregión. En la siguiente tabla se detallara cada cifra bajo las diferentes fuentes (OCAD Paz, Obras por Impuestos, Obras PDET ART, ART – Fondo Colombia en Paz, Obras PDET PGN) para las obras descritas por la ART a corte de agosto 2022, y la cantidad de proyectos presentes por cada una.

Tabla 5. Descripción del presupuesto y proyectos PDET en El Carmen de Bolívar.

Fuentes	Proyectos	Inversión ⁵	% en relación con el total

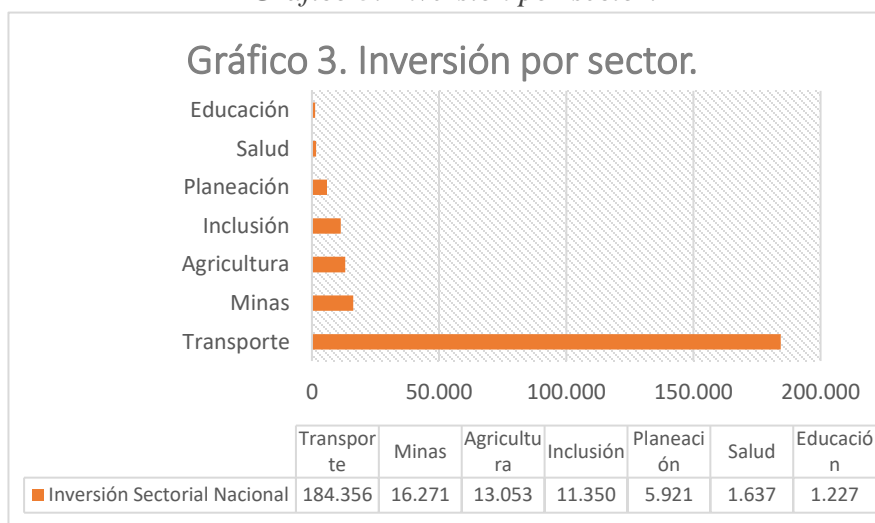
⁵ Cifra en millones de pesos colombianos.

Obras PDET OCAD Paz	5	\$192,337.81	81,58%
Obras PDET-ART	5	\$1,282.56	0,54%
Otros Proyectos PDET	12	\$13,434.26	5,70%
Cooperación Internacional	16	\$6.703.73	2,84%
Trazador Paz -PGN- Sub regionalizado	24	\$22,021.80	9,34%

Nota: ART, 2022.

Bajo esta dinámica se evidencia la apuesta dentro de la inversión, así como la propia cantidad de proyectos por fuentes; no obstante, se destacan los siguientes tres proyectos que se encuentran en ejecución y que son vinculantes con más municipios de la subregión. Dichos proyectos son: Construcción de puentes PDET para la estabilización de los Montes de María y el sur del departamento de Bolívar, mismo que tiene una inversión de \$93,185.94; mejoramiento de la vía que conduce del corregimiento de nueva esperanza en el municipio de María la Baja al corregimiento de Santo Domingo en el municipio de El Carmen de Bolívar en el departamento de Bolívar, con una inversión de \$81,656.29; Implementación de sistemas fotovoltaicos en zonas no interconectadas del municipio El Carmen de Bolívar, departamento de Bolívar con una inversión de \$13,761.06. Los tres proyectos destacados, descritos previamente muestran una fijación de la implementación de los recursos PDET en los sectores de transporte y minas y energías, un elemento similar a lo planteado en la subregión, donde estos dos elementos destacan sobre el resto.

Gráfico 3. Inversión por sector.



Nota: ART, 2022.

El anterior gráfico describe el grado de inversión por los sectores de transporte, minas, agricultura, inclusión, planeación, salud y educación dentro del municipio, además de describir, materializa la poca inversión a corto plazo en sectores sociales, está dinámica es un símil de la presentada en la subregión (ver gráfico 2), fruto que los resultados de estos sectores se evidencian en mediano o largo plazo, y por el contrario se está destinando mayor cantidad de recursos donde los resultados a corto plazo son más evidentes como el transporte o minas, mismo que se puede entender, que la construcción o mejoramiento de vías terciarias, es complementaria en un mediano y largo plazo a los sectores que se perciben como olvidados dado el gráfico previamente mencionado.

Análisis de Implementación por iniciativas.

Dentro de este apartado, se analizarán las iniciativas desarrolladas dentro de la integración entre la entidad gubernamental y la población como mecanismos de interacción dentro de las iniciativas a corto, mediano y largo plazo del PDET. De igual manera, están compuestas como se refleja en el gráfico 4, donde se muestra los avances, se encuentra compuesta por 8 grandes agrupaciones de estas, dentro de esta las siguientes, que además conglomeran 142 de 211 iniciativas: Reactivación económica y productiva; educación rural y primera infancia; salud rural; vivienda rural y agua potable y saneamiento.

Gráfico 4. Avance en Iniciativas PDET en El Carmen de Bolívar.



Nota: ART, 2022.

Se puede comprender que las iniciativas presentadas por el gráfico anterior surgen a raíz de una interacción entre la administración pública y la sociedad, son vinculantes dentro de la implementación a corto, mediano y largo plazo del PDET entre ambos actores. Adicionalmente, se

puede evidenciar que la mayor cantidad de iniciativas (56) pertenecen al sector de la reactivación económica y la producción, la explicación de este número tal alto, se puede explicar en primer lugar por sustitución de la producción de materias primas para estupefacientes, por productos como el ñame, yuca, maíz y demás productos agrícolas, en un segundo lugar, reactivación económica de los sectores del turismo o comercio, mismos que se vieron afectados por la pandemia del COVID-19. Es importante resaltar las 35 y 26 iniciativas dentro de los sectores de educación y salud rural (respectivamente), situación que demuestra que la población ve la necesidad de subsanar tales deficiencias en la prestación de dichos servicios.

Ejecución de los Proyectos a 2022.

En el presente apartado, se evidenciará a fecha de elaboración del documento la cantidad de proyectos, que se encuentran en ejecución, estructuración y terminado, determinado y categorizado por las fuentes mencionadas en apartados anteriores dentro del presente capítulo. De igual manera, está revisión se construye desde una temporalidad de corto y mediano plazo, dado la fecha de inicio en la implementación del PDET.

Tabla 6. Correlación entre la implementación y proyección de proyectos productivos.

Tipo de fuente	Estado del proyecto			Número de proyectos/Número de proyectos planteados.
	Ejecución	Estructurados	Terminados	
OCAD paz	3	0	0	46/66
Obras por impuestos	0	0	0	
Obras PDET – ART	1	4	1	
Proyectos productivos	0	0	0	
Proyectos de intervención territorial	0	0	10	
Cooperación internacional	1	0	0	
Fondo Colombia sostenible	0	0	0	
Yo me subo a mi PDET	0	0	2	
Trazador paz –PGN (regionalizado)	2	0	24	
Fondos pactos territoriales	0	0	0	

Nota: ART, 2022.

La anterior tabla aborda en un corto plazo el estado de los diferentes proyectos planteados durante la interacción inicial entre subregión y municipio, y el PDET, estos elementos enmarcados en la figura de las diferentes fuentes guía para tal propósito. No obstante, se destaca como los proyectos dentro de la fuente del trazador de paz se consolida como la fuente con más proyectos terminados, producto que estos proyectos se desdennan desde la dinámica sociales y culturales entre institucionalidad y conjuntos sociales. En conclusión, de este apartado que evidencia que la implementación a corto y mediano plazo, elemento presente en la investigación resalta que las cifras y demás elementos son positivos.

Por último, dentro de este apartado, se mencionan 4 proyectos terminados, el sector y el tipo de programa. Estos programas se evidencian como transversales a la luz de responder la deficiencia histórica de vías terciarias en la región, pero también propendan por la consolidación de economías sustitutivas entre el sector agrario y el comercio.

Tabla 7. Proyectos más destacados de El Carmen de Bolívar.

Nombre del proyecto	Sector	Tipo de programa	Valor del programa ⁶
Construcción de placa huella de la vía: vereda Pintamamonal.	Transporte	OBRAS PDET - ART	\$109.78
Fortalecimiento de la cadena productiva de ñame diamante y maíz tradicional.	Agricultura y desarrollo rural	OBRAS PDET - ART	\$1,705.66
Fortalecimiento social y comunitario para la reactivación económica para la mejora en la infraestructura relacionadas con la línea de economía solidaria.	Comercio, industria y turismo	OBRAS PDET - ART	\$46.96
Mejoramiento de la vía que comunica las veredas arroyo arena y camarón, municipios de El Carmen de Bolívar y San Jacinto, departamento de Bolívar con la construcción de 2440	Transporte	OTROS PROYECTOS PDET - ART	\$3,453.86

⁶ Valores en millones de pesos

metros de mejoramiento de la vía con estructuras de pavimento			
---	--	--	--

Nota: ART, 2022

La actual implementación presentada dentro del PDET dentro del municipio El Carmen de Bolívar ha demostrado tres elementos, en primer lugar, que el sector de transporte (en particular de la vías terciarias) se demuestra como el de mayor ejecución dentro del municipio, y de la subregión de los de Montes de María evidenciando así, que por términos de resultados a corto y mediano plazo se materializan más rápido con este sector, en segundo lugar, se denota una implementación a mediano y largo plazo en sectores de salud y educación fruto, que el desarrollo de estos tiene lugar a un cambio de la estructura social que busca ser perdurar, por lo tanto, la implementación de este se ve relegada. Finalmente, en un tercer lugar la interacción entre gobierno nacional y local (con sus respectivas instituciones y entidades) se ha desarrollado de manera armónica entre la ejecución, financiación y resultados en sectores viales y energéticos, denotando la necesidad de la interconectividad dentro del municipio y dentro de la subregión.

Capítulo 3. Análisis DOFA

El siguiente apartado de la investigación, recaerá en el uso del modelo DOFA hacía la implementación presente, y a *posteriori* en un corto plazo dentro del municipio, dicho modelo ahonda en determinar elementos internos (comprendiendo a éstas como una figura del gobierno local) y externos (con figuras ya departamentales o nacionales hacía el municipio), adicionalmente, se apoyará las afirmaciones presente con el uso de la recopilación de prensa, pero dicho uso más como justificante del articulado y no como fundamento de análisis.

Debilidades

Dentro del subapartado de las debilidades presentes dentro de la implementación y ejecución a corto plazo desarrollado presentes en el municipio, mismas debilidades se conciben como las situaciones problemáticas de manera interna, en este sentido se encontraron las siguientes. En primer lugar, se encuentran sus administraciones locales; en segundo lugar, la figura de la descentralización fiscal y administrativa con relación a la institucionalidad; en tercer lugar, la presencia actual de grupos armados; y, por último, se encuentra la geografía entendida como situaciones de riesgo por precipitaciones, sequías y otras situaciones ambientales inherentes al PDET, pero que se determina como debilidades.

Como primera problemática se encuentra la administración del municipio, en este sentido, se puede configurar tal situación fruto de la línea política de su actual alcalde Carlos Torres Cohen,

en particular dado el reportaje de La Silla Vacía (2020) al figurar este alcalde en contra del proceso de restitución de tierras, ya que, Torres comprende que la restitución va en contravía de la inversión de los privados en términos agrarios. No obstante, como se ha mencionado previamente durante la investigación y lo que recopila el propio acuerdo del proceso de paz, enmarcado en la figura de la RRI, el lenguaje del alcalde va en contravía del interés propio del PDET y el Acuerdo de Paz.

Su Gobierno está generando una sensación de inseguridad y desconfianza en muchas víctimas, algunas de las cuales se encuentran en pleno trámite de sus procesos de restitución; como nos lo dijo un líder comunitario con la condición de no ser mencionado por su seguridad: “El alcalde no dialoga con los líderes ni con las víctimas, no nos tiene en cuenta para los consejos de seguridad. Además, tiene un lenguaje intimidante” (La Silla Vacía, 2020)

Denotando así, que líneas políticas la que presenta el actual alcalde Torres Cohen materializan las problemáticas a corto y mediano plazo, al construir una narrativa que vaya en contravía de lo planteado y planificado en el PDET, fruto del nivel de agencia presente de los gobiernos locales, en relación con la descentralización administrativa y fiscal. Sin embargo, la administración de Torres también desvirtúa las situaciones de violencia que puedan vivir su población en interacción con los diferentes grupos armados, que hacen y pueden hacer presencia dentro del municipio “En medio de semejante situación, el alcalde Carlos Torres Cohen ha respondido restándole importancia a varias situaciones de violencia, lo que le ha valido críticas de líderes y organizaciones.” (La Silla Vacía, 2020) Con lo anteriormente descrito, se puede afirmar a este elemento como una problemática actual y a futuro de la implementación del PDET.

Fruto de la Constitución Política del país en 1991 se desarrolló en años posteriores, la descentralización como un mecanismo de organización territorial (alineado a los lineamientos de la CEPAL), este mecanismo se puede considerar como problemático al transferir mayores responsabilidades a las instituciones locales frágiles, delegando ciertas funciones del gobierno nacional. Como se mencionó previamente, el desarrollo e implementación de programas como el PDET, queda débil dentro de marco de gobiernos locales (mismos que pueden tener relación directa o indirecta, con grupos al margen de la ley, terratenientes y demás actores con agencia para incidir), en términos de gobernanza y gobernabilidad, y para el caso particular de El Carmen de Bolívar, la interacción con los agentes comunales con multiplicidad étnica o cultural, como los presentes en la subregión. Tal situación materializa la problemática, de la institucionalidad colombiana en eje nacional con el sistema descentralizado hacía estas regiones. Se añade como causa de la descentralización, el rol de la centralidad de los conocimientos técnicos y académicos con relación a la administración, para municipios con una institucionalidad proclive a prácticas de corrupción.

Después, el decreto 2641 crea los consejos de seguridad nacionales, departamentales y municipales, pero esa estructura se volvió dispersa y no atendió políticas públicas que fueran

acordes con el territorio; y Montes de María tiene una diversidad cultural compartida por afros, indígenas, víctimas, colonos y campesinos. (Álvarez, 2020)

Sin embargo, se compagina las dos anteriores situaciones como problemáticas, en el marco del impacto en la implementación a corto y mediano plazo, enmarcada en la relación entre los gobiernos locales y las responsabilidades vinculantes a la descentralización, y los organismos de control y vigilancia que se presentan en la zona, dado que estos últimos presentan una figura centralista, problemática que no es exclusiva al municipio, y por el contrario, se abarca a nivel nacional "El problema del control interno nacional al decidir que la oficina encargada de llevarlo a cabo sería una dependencia subordinada al director, gerente, ministro o presidente de la entidad pública respectiva lo cual quiere decir que estas oficinas nacieron muertas." (Barreto, 2018) Denotando así, las dos principales problemáticas para el PDET enmarcadas en la administración pública, las responsabilidades vinculantes a los gobiernos locales descentralizados en términos fiscales y administrados, aunados, con el rol de los organismos de control, que se constriñen como un caldo de cultivo que afecte la implementación de estas iniciativas.

El tercer apartado, evidencia y describe como problemática la presencia de grupos al margen de la ley dentro del territorio, dado que estos tienen capacidad de incidencia tanto a la esfera gubernamental, cómo la esfera pública. En este sentido, y bajo la perspectiva desarrollada por las alertas que pueda desarrollar una organización como la Defensoría del Pueblo con relación a la presencia de grupos narco paramilitares tanto en el municipio, como en la subregión. Los siguientes dos mapas ejemplifican la presencia del grupo conocido como AGC o el Clan del Golfo, además de posible presencia de disidentes de las extintas FARC-EP. "El escenario de riesgo se configura a partir de: la presencia de las AGC, posible presencia de facciones disidentes de las FARC-EP y conflictos por la tierra y la violencia contra población campesina en procesos de retorno y reclamación de tierras." (Defensoría del Pueblo, 2020) además de la presencia de estos grupos, se presentan ciertas prácticas en contra de la población civil del municipio, mismas que son violatorias del Derecho Internacional Humanitario (DIH), una población de aproximadamente 70.000 habitantes.

Tabla 8. Prácticas violentas contra la población civil.

Conducta del grupo armado	Advertida	Identificada
Reclutamiento e instrumentalización de menores de edad	X	X
Desaparición forzada	X	
Desplazamiento forzado	X	X
Extorsión		X
Homicidio	X	X

Violencia Sexual		X
Amenazas	X	X
Regulaciones a la movilidad	X	X
Estigmatización		X

Nota: Defensoría del Pueblo, 2020.

Finalmente, es válido afirmar que el recrudecimiento de la violencia se ha materializado en ataques hacia la fuerza pública, como lo describe la revista Semana (2022), con el asesinato de un patrullero, por cuatro hombres vinculado a grupos al margen de ley con presencia dentro del municipio. De igual manera, la figura de AGC y los diferentes confinamientos y paros provocados por esta organización, ha conllevado afectaciones hacia la población. En este sentido, la problemática denota una configuración de debilidad entre la gobernanza, la población y el actor armado, que conlleve la continuidad de las anteriores prácticas violentas, no obstante, es pertinente mencionar la figura de la descentralización y el conflicto armado, dado el rol de agencia de los grupos armados “La guerrilla estaba vitalmente interesada en obligar a los alcaldes a tomar decisiones [...] Los paramilitares igualmente querían forzar las “decisiones correctas” y captar rentas, pero su articulación con el cuadro institucional era distinta.” (Gutiérrez, 2010, p. 33)

En último lugar, se encuentra la siguiente debilidad, misma que se da desde el caldo de cultivo de una geografía accidentada, aunado con administración pública frágil para la prevención de desastres naturales como lluvias, inundaciones, sequías y demás situaciones, terminan incidiendo dentro de la implementación de obras PDET, proyectos productivos y de sustitución puede generar un conflicto en su implementación. En primer lugar, el rol de las lluvias, situaciones como la presentada en el año 2021, llevando a la declaración de calamidad pública al presentarse afectaciones en 30 barrios, y dejando cerca de 12.000 damnificados dentro del municipio. Tal suceso, afectó en un 80% del municipio, para los habitantes se produce por la mala planificación de las obras, como reportó Radio Nacional de Colombia. (2021)

No obstante, la situación contraría como las sequías también, generan una afectación de manera temporal, producto de las oleadas de calor el suministro de agua se ve limitado, y dado la producción agrícola y ganadera el suministro de agua se ve afectado “Por lo menos unos 10.000 campesinos de once corregimientos de El Carmen de Bolívar, [...], están padeciendo por cuenta del fuerte verano que ya comenzó a afectar los cuerpos de agua de donde se abastecen para el consumo diario.” (Leyva, 2020) Finalmente, esta problemática si bien es inherente al desarrollo e implementación del PDET, se constituye como una obstrucción que se maneja sin predictibilidad, y por el contrario queda dependiente a situaciones atemporales.

Oportunidades

Dentro de la figura DOFA de las oportunidades presentes dentro del objeto de esta investigación, se plantea los siguientes espacios, en primer lugar, la consecución de un cambio dentro del espectro del actor gubernamental, ya sea desde la esfera local o nacional, conllevando un aumento implícito de actores institucionales que sean vinculantes dentro de la implementación y vigilancia sobre el municipio y los diferentes proyectos productivos y obras PDET, en segundo lugar, para que las entidades de control como la PGN o la CGN, aumenten su presencia en municipios como El Carmen de Bolívar para así mantener una línea de eficacia y eficiencia sobre la implementación; por último, la oportunidad de que desde la academia y las diferentes carreras afines a la administración pública y ciencias sociales se vinculen al ejercicio autónomo del control académico.

Dado que aún la implementación se desarrolla a corto plazo, se puede afirmar que los gobiernos nacionales y locales a futuro (durante los 15 años de ejecución), tendrán la oportunidad de ampliar su compromiso con seguir las líneas pactadas durante la construcción y puesta en marcha del PDET, tal compromiso se visualizada desde el vínculo y fortalecimiento de un aparato institucional, además de la cooperación entre las dos administraciones, es decir un robustecimiento propio de la institucionalidad, mecanismo que subsane la falencia histórica presente en los municipios PDET, además, de mostrarse de manera más armónica con la población habitante, y población víctima. Con este punto claro, es válido afirmar que el compromiso a futuro por parte de la institucionalidad es fundamental, para el fortalecimiento del PDET, y evitar la repetición de contextos proclives al conflicto.

Las otras instituciones que tienen un grado vinculante con el PDET, y mismas que con el apartado anterior, son los organismos de control, como la PGN y CGN y que se abordan de manera específica, aunque sean complementarios con el robustecimiento del Estado en los municipios PDET, tienen su rol particular, producto de su carácter preventivo, de investigación y control fiscal y demás funciones que son vinculantes, para desarrollar una situación donde la institucionalidad fiscal se presente como robusta. De igual manera, tal robustez, se presenta como un mecanismo preventivo para situaciones como la presentada en los OCAD Paz, mismos que hacen parte del PDET.

Desde 2021, a Presidencia llegaron denuncias de hechos de corrupción en esta instancia. Sin embargo, durante ese año se giraron \$4,4 billones de regalías a financiar proyectos en los lugares más afectados por la guerra, dinero del cual miles de millones habrían sido para pagar coimas. (El Espectador, 2022)

En este sentido, ambas opciones son complementarias y se ciñen a la figura de la robustez institucional que evite, la repetición de la situación con los OCAD Paz, y buscar subsanar la falencia entre líneas y niveles de gobierno, formándose con la suficiente capacidad para la investigación, control, ejecución, implementación y la no repetición de situaciones que conlleven conflicto.

Finalmente, el último apartado se relaciona con la academia, y el control desde la investigación en diferentes disciplinas como la ciencia política, sociología, administración pública, derecho y otras ciencias sociales que se remitan a ejercer aproximaciones en lo relacionado con los municipios PDET, y en particular con El Carmen de Bolívar. Tal situación es positiva, dado que la figura de la academia es disruptiva con los lineamientos gubernamentales, en tanto, la necesidad de vincular una perspectiva crítica diferente a la oficialidad de las instituciones. Cerrando con este apartado, el mantener público la base de datos por parte de la ART sobre la implementación del PDET en los diferentes municipios, habla de una dinámica de gobierno abierto, situación positiva para la vinculación tanto de la academia, como de actores civiles, actores privados o actores no gubernamentales.

Fortalezas

Cómo se materializó en el anterior apartado del capítulo, la implementación presente del PDET en el municipio, y la subregión se maneja con datos de acceso público, tanto en proyectos, lineamientos, iniciativas e inversión sobre estas organizaciones territoriales, lo cual se muestra como la mayor fortaleza presente bajo este modelo DOFA. Que los datos sean públicos, permite el control desde la academia y la prensa, como se mencionó en el apartado de oportunidades. Otro elemento, que se puede concebir como fortaleza del PDET dentro del municipio, es el compromiso ciudadano, mismo que se materializa con el programa Yo me subo a mi PDET, y las 211 iniciativas (ver Gráfico 4.) mecanismo que implicó cierta satisfacción al escuchar a sus habitantes en la construcción de este “Por otro lado, se resalta que los actores comunitarios se mostraron satisfechos con el proceso” (Lara & Pianeta, 2021, p. 155)

Para cerrar este apartado, podemos hablar de que las fortalezas de la implementación son la consolidación y acceso a la información pública de los datos, el uso de un software y la recopilación econométrica de manera legible. Por otro lado, la vinculación de la población en la construcción de los proyectos productivos, y en la posterior ejecución, así como la recopilación de las iniciativas materializa una relación desde la población hacia la institución, por lo menos, enmarcada con ciertos conjuntos sociales. No obstante, la fortaleza política, se ve minada en dos sentidos, y son las líneas presentes de los gobiernos locales, departamentales y nacionales, dado el rol de la descentralización, mecanismo que puede implicar como un caldo de cultivo para la reincidencia de situaciones con relación a la reincidencia grupos armados ilegales, y un debilitamiento mayor sobre la robustez de la institución.

Amenazas.

A manera de cierre del uso de la herramienta metodológica como es el DOFA, queda el apartado de las amenazas, mismas que se pueden comprender como los elementos ajenos que terminan incidiendo en la implementación del PDET. Estas amenazas se pueden constituir desde

elementos como el medio ambiente, la economía nacional y global, o los giros políticos presentes en el país. En este sentido, se abordará una descripción de situaciones relacionadas con la pandemia del COVID-19, y los efectos económicos en la nación producto de la pandemia. En este sentido cabe resaltar como lo recopila el diario El Tiempo, al entrevistar al gobernador del departamento de Bolívar Vicente Blel, sobre las afectaciones económicas que presentó el departamento a causa de la pandemia. En primer lugar, los contagiados dentro del territorio, con 6.342 casos positivos en los 45 municipios, y 24.605 para su capital Cartagena, dejando además 244 personas fallecidas por el virus (2020).

A las pérdidas humanas, se añade el elemento económico donde los ingresos del municipio se vieron afectados en un 72%, dichos ingresos se relación con la tributación por licores, cervezas, tabaco y juegos de azar, economías afectadas por las cuarentenas (El Tiempo, 2020). La destinación de los ingresos perdidos por la pandemia se configura como destinación para el sector salud y educación, ejes transversales para la mejoría de la calidad de vida de las poblaciones del departamento de Bolívar “[...] percibiría 1.3 billones de pesos para el año 2020 de ingresos que dependen del sistema general de participación, pero estos tienen una destinación específica para salud y educación.” (El Tiempo, 2020) En este sentido, la pandemia es una situación externa a la administración pública, pero está pone en situaciones límite a los municipios, y en este caso El Carmen de Bolívar, sobre la dependencia de los ingresos del sistema general de participación, así como explorar la reactivación económica con comercio, agricultura, ganadería y turismo, mecanismo presente en las líneas estratégicas del PDET.

Terminando el apartado del DOFA, es válido afirmar que la relación del gobierno local y departamental debe tener presente factores internos, donde se evidencia una fragmentación en la constitución de una institucionalidad robusta; también, situaciones de orden social en relación con los rezagos de los grupos armados, que terminan ejecutando y rememorando la situación de conflicto; por otro lado, elementos inherentes como la crisis ambiental o desarrollo de pandemias que ponen dificultades económicas se muestran como un reto continuo a la sustitución de sus prácticas tributarias y fiscales; no obstante, el manejo público de los datos en relación al PDET, como la oportunidad de ofrecer más detalle sobre los mismos, aluden a un elemento a mejorar sobre estos proyectos.

Conclusión

En un principio, es posible afirmar que la implementación de mecanismos de política pública que tienen por objetivos la transformación estructural de las dinámicas sociopolíticas y económicas – especialmente en escenarios de postconflicto, en donde la reconstrucción del tejido social es un elemento vital para asegurar la no repetición –, requiere de la existencia de una institucionalidad

local previa fuerte. Esto es debido a que, “Las instituciones son importantes para lograr cambios en materia de desarrollo económico, pacificación social, fortalecimiento democrático, lucha contra la corrupción, apaciguamiento de la violencia, etc.” (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2011, p. 17). De ahí, la importancia del análisis, y como la institucionalidad para el municipio El Carmen de Bolívar se concibe como frágil, fruto de un proceso de la descentralización administrativa y fiscal, aunado de la cooptación del poder político de ciertos actores vinculados con actores al margen de la ley.

Ahora bien, la institucionalidad y su fortaleza dependen ampliamente de factores relacionados a su diseño; la capacidad que tienen sus miembros de lograr objetivos; y de las condiciones contextuales dentro de las cuales estas actúan. En El Carmen de Bolívar, es posible observar un gobierno municipal débil en tanto no cuenta con una historia de buen desempeño fiscal; de gestión y operativo. Así mismo, es posible identificar una cooptación del poder institucional por parte de entes privados que buscan generar rendimientos económicos mediante la explotación del territorio. De igual manera se logra identificar la presencia de agentes ilegales que se han implantado en las dinámicas sociales; han generado una amplia economía ilegal y han creado alianzas con los grupos políticos.

Estos factores han afectado el asentamiento de una institucionalidad con la capacidad de generar proyectos de impacto que rompan con viejas dinámicas existentes en la comunidad. Esta situación es una consecuencia de la importación de un modelo institucional moderno, dentro de un contexto “premoderno”. ¿Qué quiere decir esto? No hay una realidad institucional que corresponda a los objetivos de desarrollo que implica la existencia de un gobierno descentralizado. En palabras más simples: “En estos contextos, las rutinas institucionales existen [...], pero detrás de esas rutinas es muy poco lo que obedece a las instituciones previstas en el papel” (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2011, p. 19).

Bajo este contexto, hemos de afirmar que existen ciertas limitaciones a la hora de ejecutar los proyectos dentro del marco del PDET. Es decir, si bien se pueden realizar proyectos que mejoren ciertas condiciones de vida dentro de la comunidad urbana y rural de El Carmen de Bolívar; existen ciertas trabas que pueden dificultar la implementación de proyectos que rompan con las dinámicas tradicionales del municipio. Estos pueden estar relacionados con temáticas tales como restauración de tierras; proyectos productivos que puedan afectar a las economías ilegales establecidas; ofertas de transparencia y participación ciudadana que sean contrarias a los intereses de los agentes hegemónicos.

Realizando un análisis de los proyectos que han sido implementados en el periodo de 2018 a 2022, se puede llegar a las siguientes conclusiones. En primer lugar, que las mismas se han presentado desde un carácter superficial, dado que no se ha presentado un desarrollo de programas que incidan en la calidad de vida de sus habitantes, en particular en la prestación de servicios como

salud o educación. No obstante, es factible hablar que la interconectividad por medio de las vías terciarias, terminen repercutiendo en la calidad de vida de los habitantes al generar facilidades de conexión entre veredas o entre municipios, dicho elemento de las vías terciarias se puede considerar como el mayor acierto dentro de la implementación del PDET, pero, la misma flaquea en otros sectores para la comunidad de El Carmen de Bolívar.

En términos generales, se ha realizado la implementación de proyectos en su gran mayoría para apuntalar la deuda histórica de las vías terciarias de interconectividad entre municipios de la subregión, no obstante, se denota una lenta implementación de proyectos en ámbitos como los de educación y salud para los habitantes del municipio. No obstante, es posible equiparar los proyectos en implementación y terminados de vías y transporte, con los relacionados con economías agrícolas, ganaderas y comercio, sin embargo, la primera de las dos está sujeta a la voluntad política, que como se mencionó a lo largo del documento con el alcalde Torres Cohen se ve fragmentada tal práctica. Por otro lado, es importante preguntarnos, si la aceleración de proyectos de economías que reemplacen economías ilegales es fruto de la situación transversal de la pandemia por el COVID-19, o por los propios planes de la ART con el municipio, y del gobierno de este con su población.

Finalmente, queda sujeto a futuras investigaciones, ¿qué grado de incidencia que tiene la dinámica del centralismo del conocimiento técnico, de administración pública o gestión de proyectos entre otros elementos para el deber ser institucional, y esto en enmarcado bajo la práctica de gobiernos municipales? Situaciones como la presentada del municipio determinan más fallos, que aciertos, como un devenir de tal centralismo. A este elemento de fracaso se acerca la implementación del PDET dentro del municipio, producto de las fallas de la descentralización tanto fiscal y administrativa, aunada por una falta de este conocimiento planteada en líneas anteriores. Situación es posible no sea excluyente al municipio de investigación, y por el contrario se mantenga en los 169 municipios restantes, dado que la institucionalidad se sigue mostrando frágil (elemento que busca subsanar el PDET) durante la implementación de los diferentes proyectos e iniciativas, a lo que se suma un agravante político, dinámicas con grupos armados, crisis ambientales, climáticas y económicas, elemento que ponen a juicio los datos presentados y recopilados por la ART.

Por último, queda preguntarnos, si durante la consolidación del Acuerdo de Paz, y las posteriores políticas pública como el PDET, se tomó en cuenta la consolidada fragilidad institucional presente en los diferentes municipios, (misma que no es exclusiva al elemento local y también ahonda a las esferas nacionales), o, por el contrario, se consideró que programas como el PDET constituyeron de manera paralela, el fortalecimiento de la institucionalidad, mientras subsana tal rezago histórico. Por ahora, en este análisis del corto plazo sobre esta implementación en El Carmen de Bolívar, demuestra que no tenía la capacidad para este programa, y, por el contrario, queda sujeto a la dependencia del centralismo en Cartagena en términos regionales, y nacionales hacía Bogotá.

Bibliografía

- Alcaldía Municipal de El Carmen de Bolívar. (2018). Nuestro municipio. [Imagen]. Territorio – Municipio. <http://www.elcarmen-bolivar.gov.co/municipio/nuestro-municipio>
- Agencia de Renovación del Territorio. (n.d.). *ABC Obras PDET*. Agencia de Renovación del Territorio. De https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-02-15_110609_782706145.pdf
- Agencia de Renovación del Territorio. (n.d.). Conoce los PDET – Fondo Cp ART. Fondo Cp ART. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2022). Avances en Iniciativas. De <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2022). INVERSIÓN REGIONALIZADA. De <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/inversion-subregional/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2022). Obras Terminadas. De <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/obras-terminadas/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2022) ABC Estructuración de los proyectos. De https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-08-18_170015_1728529858.pdf
- Alcaldía El Carmen de Bolívar. (2020). Nuestro municipio. De <http://www.elcarmen-bolivar.gov.co/municipio/nuestro-municipio>
- Álvarez, R. (2020). Las autoridades han sido frágiles en Montes de María. El Universal. De <https://www.eluniversal.com.co/regional/las-autoridades-han-sido-fragiles-en-montes-de-maria-MA3310619>
- Amézquita, J. A., Gómez, A. E., Herrera, G., & Melgarejo, L. (n.d.). COMPETITIVIDAD AGROINDUSTRIAL EN EL CARMEN DE BOLÍVAR: ANÁLISIS DE CAPACIDADES PRODUCTIVAS SEGÚN CLASES AGROLÓGICAS Y APTITUD DE SUELOS. *Revista Panorama Económico*, (19), 149-162. <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/353/306>
- Argüello Salazar, A. (2019). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. *Estudios de la Gestión*, (5). <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6929/1/13-Rese%C3%B1as.pdf>
- Baena Paz, G. M. E. (2017). Metodología de la investigación. Grupo Editorial Patria.

- Barreto, L. (2018). Corrupción: por qué en Colombia no funcionan los sistemas de control fiscal. *Razón Pública*. De <https://razonpublica.com/corrupcion-por-que-en-colombia-no-funcionan-los-sistemas-de-control-fiscal/>
- Barroso, D. E. (2009). Aproximación al fenómeno estatal en el nivel local. El Carmen de Bolívar, caso de estudio. *Controversia*, (192), 248-279. <https://doi.org/10.54118/controver.v0i192.125>
- Buelvas, J. I. (2019). EL CARMEN DE BOLIVAR. *Revista Credencial*. de <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/el-carmen-de-bolivar>
- Cadena, X. (2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (50), 67-108.
- Completa, E. (2016). CAPACIDAD ESTATAL: ¿QUÉ TIPO DE CAPACIDADES Y PARA QUÉ TIPO DE ESTADO? *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. 22. (1). Pp. 111-140. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>
- Caro Espitia, R. (2016). COOPTACIÓN DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN LOS TERRITORIOS DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA (ZRC). In *Instituto de Estudios del Ministerio Público*. IV Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública
- Comisión Colombiana de Juristas. (n.d.). ¿Por qué los Montes de María? Comisión Colombiana de Juristas. De <https://coljuristas.org/elsilenciodelasgaitas/contexto.html>
- Comisión Nacional del Servicio Civil. (2022). *COMUNICACIÓN OFICIAL CON RADICADO NO. 2022RE043440*. CNSC. De <https://www.cnsc.gov.co/sites/default/files/2022-05/2022rs015338.pdf>
- Consejo de Redacción. (2020). El conflicto armado les arrebató las escuelas a las comunidades de los Montes de María. Consejo de Redacción. De <https://consejoderedaccion.org/sello-cdr/el-conflicto-armado-les-arrebato-las-escuelas-a-las-comunidades-de-los-montes-de-maria>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). CONPES 3932. Departamento Nacional de Planeación. De <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- Contraloría General de la Nación. (2011). *Informe de Auditoría. Control Excepcional. Municipio de El Carmen de Bolívar - Bolívar. 2008, 2009 y 2010*. Contraloría General de la Nación. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/306173/078+MUNICIPIO+DE+EL+CA RMEN+DE+BOLIVAR.pdf/aba53716-0441-cadf-2609-158a7919f566?t=1625801677018&download=true>

- Defensoría del Pueblo. (2020). Ficha de alertas tempranas. Alertas Tempranas - Ficha de alertas tempranas. De <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91731>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Colombia, Principales Indicadores CNPV 2018. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) total, cabecera, centros poblados y rural disperso, a nivel nacional y departamental*. DANE.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). Boletín Técnico - Población campesina. DANE. De https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_campesina/bol_etin_GEIH_poblacion-campesina_ene22_mar22.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: balance de una década. Imprenta Nacional de Colombia.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Ficha de Caracterización. Ficha de Caracterización. De https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1450104700_365a80ade49b97d3a8bbf154db8acc9b.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Resultados de Medición de Eficacia vigencia 2021. Desempeño Territorial. De <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- Dimitrakopoulos, D. & Richardson, J. (2001). "Implementing EU Public Policy," en *European Union: Power and Policy-Making*, Jeremy Richardson (ed.), London, Routledge. 2. ed.
- Duica Amaya, L. (2013). *Geografía de la Violencia en El Carmen de Bolívar 1990-2010*.
- El Espectador. (2022). *Las alertas que recibió el Gobierno de la posible corrupción en el OCAD-Paz*. El Espectador. De <https://www.elespectador.com/judicial/las-alertas-que-recibio-el-gobierno-de-la-posible-corrupcion-en-el-ocad-paz/>
- El Tiempo. (2020). Los tres frentes de reactivación económica del departamento de Bolívar. El Tiempo. (2020) <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/las-millonarias-perdidas-que-dejo-la-pandemia-por-coronavirus-en-bolivar-543164>
- Falleti, T. (2006). Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317 - 352.
<http://www.jstor.org/stable/4151121>

- Finot P., I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Fundación Ideas para la Paz. (2011). *ANÁLISIS REGIONAL DE LOS MONTES DE MARÍA*. Fundación Ideas para la Paz.
<https://storage.ideaspaz.org/documents/MontesdeMariaweb.pdf>
- Gaitán, O. L. (2014). *La construcción de sentencias de Justicia y Paz y de la “parapolítica”*. Centro Internacional para la Justicia Transicional. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Informe-Colombia-Sentencias-JyP-2014.pdf>
- Garay Salamanca, L. J. (Ed.). (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia*. Avina.
- García Villegas, M., & Espinosa Restrepo, J. R. (2011). Capítulo 2 Estado, municipio y geografía. In *Los estados del país: instituciones municipales y realidades locales* (pp. 53 - 96). Dejusticia.
- García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. E. (2011). Capítulo 1 Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). In *Los estados del país: instituciones municipales y realidades locales* (pp. 13 - 51). Dejusticia.
- García Villegas, M., Revelo Rebolledo, J. E., Espinosa R., J. R. E. R., Duarte Mayorga, N., & Torres Echeverry, N. (2016). *Los territorios de la paz: la construcción del Estado local en Colombia*. Dejusticia.
- Gaviria, J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y desarrollo*, 2(1), 125.
- González, J. (2022). *Las heridas que dejó el conflicto armado en Bolívar*. El Universal.
<https://www.eluniversal.com.co/regional/las-heridas-que-dejo-el-conflicto-armado-en-bolivar-AB6773938>
- González, J. (2022). *Así se vivió la violencia del conflicto armado en los colegios de Bolívar*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/asi-se-vivio-la-violencia-del-conflicto-armado-en-los-colegios-de-bolivar-FJ6784142>
- Gutiérrez, F. (2010). *Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia*. In *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 11-55). Fundación Konrad Adenauer.
- Guerrero, J. P. (1995). *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*. *Gestión y Política Pública*, IV (1), 47 - 115.
http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1820/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Guerrero Dávila, G., & Guerrero Dávila, M. C. (2000). *Metodología de la Investigación*. Grupo Editorial Patria.
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). *Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia*. In *25 años de la descentralización en Colombia*. Fundación Konrad Adenauer.

- Hernández Sampieri, R., Baptista Lucio, P., & Fernández Collado, C. (2014). Metodología de la investigación (P. Baptista Lucio, Ed.). McGraw-Hill Education.
- Icultur. (n.d.). Carmen de Bolívar» Icultur. Icultur. De <https://www.icultur.gov.co/ruta-festiva/carmen-de-bolivar/>
- Lara, M y Pianeta, P. (2021). Planes de desarrollo territorial (PDET) en la subregión de los Montes de María: análisis de la participación ciudadana en el marco del diseño institucional en el Carmen de Bolívar y María La Baja. Universidad de Cartagena.
- Jost, S., & Konrad-Adenauer-Stiftung. Außenstelle Bogotá. (2010). 25 años de la descentralización en Colombia. Fundación Konrad Adenauer.
- La Silla Vacía. (2020). El alcalde antirrestitución de El Carmen de Bolívar. La Silla Vacía. De <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-alcalde-antirrestitucion-de-el-carmen-de-bolivar/>
- Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service, New York, Sage.
- López Hernández, C., & Jiménez Ángel, F. (2016). El tercer ingrediente de la receta para llevar el Estado a las regiones: la descentralización política, fiscal y administrativa. In ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? construir ciudadanía, estado y mercado para unir las tres Colombias. Debate.
- Mann, M. (1984). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. Políticas y Planificación, 1, 55-82. Recuperado de http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Mann.pdf
- Matias Camargo, S. R. (2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. Revista Diálogos de Saberes, (46), 19-39.
- Montero, L. (2020). Reconstruir confianza para construir Estado: problemas de encaje del modelo participativo de los PDET para la implementación de la reforma rural integral a partir del caso del proceso campesino y popular del municipio de La Vega, Cauca. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.
- Olavarría Gambi, M. (2017). Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 67. Pp. 95-124. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357550203004/html/>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020). Consideraciones. [Decreto 1223 de 2020]. DO: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=141580
- Presidencia de la República. (2018). Consideraciones. [Decreto 1038 de 2018]. DO: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=87022
- Presidente de la República de Colombia. (2017). Decreto 893 de 2017.
- Puello, A., Menco Rivera, D., Jiménez García, J., & Peralta Mattos, M. (2011). El laboratorio de Paz en Los montes de María: Una aproximación a su contexto. In Los Montes de María:

- región, conflicto armado y desarrollo productivo. Universidad de Cartagena. Instituto Internacional de Estudios del Caribe.
- Radio Nacional de Colombia. (2021). Declaran calamidad pública en El Carmen de Bolívar por inundaciones. Radio Nacional de Colombia. De <https://www.radionacional.co/actualidad/declaran-calamidad-publica-en-el-carmen-de-bolivar-por-inundaciones>
- Reyes, A. (2016). ¿Cómo regularizar los derechos de propiedad? El Espectador. <http://www.elespectador.com/opinion/regularizar-los-derechos-de-propiedad>
- Ruiz López, D., & Cardénas Ayala, C. E. (n.d.). ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA? Universidad Latina de América. De <https://ti.unla.edu.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>
- Sarmiento, A., & Vargas, J. E. (1997). Características de la descentralización colombiana. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7381/S9700020_es.pdf
- Semana. (2002). Coincidencias macabras. SEMANA. http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=649
- Semana. (2022). Atención: ataque contra puesto de control en Carmen de Bolívar deja un policía muerto. De <https://www.semana.com/nacion/cartagena/articulo/atencion-ataque-contra-puesto-de-control-en-carmen-de-bolivar-deja-un-policia-muerto/202226/>
- Suárez, A. (2018). Pie de Monte, Montes de María - Recorridos por los paisajes de la violencia en Colombia. Centro Nacional de Memoria Histórica. De <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/recorridos-por-paisajes-de-la-violencia/montes-maria-piedemonte.html>
- Torres, M. (2019). La perpetuación de las prácticas centro periferia en las dinámicas locales en Colombia: un estudio de caso de los PDET en el sur del Tolima. <http://hdl.handle.net/10554/44687>.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP Ediciones.
- Veneziano, A. (2012). Los dos paradigmas de la descentralización. PAMPA, 08, 163-182. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082012000100008
- Verdad Abierta. (2010). ¿Cómo se fraguó la tragedia de los Montes de María? | VerdadAbierta.com. Verdad Abierta. De <https://verdadabierta.com/icomose-fraguo-la-tragedia-de-los-montes-de-maria/>
- Verdad Abierta. (2011). “A su hermano lo lanzaron vivo a los cocodrilos”: desmovilizados | VerdadAbierta.com. De <https://verdadabierta.com/a-su-hermano-lo-lanzaron-vivo-a-los-cocodrilos-desmovilizados/>

Verdad Abierta. (2014). “Uno no busca la tierra para que lo entierren”: líder de Carmen de Bolívar | VerdadAbierta.com. Verdad Abierta. De <https://verdadabierta.com/uno-no-busca-la-tierra-para-que-lo-entierren-lider-de-carmen-de-bolivar/>

Zambrano Arciniegas, J. C., & Otero Berrocal, A. (2022). PDET, una apuesta por el país. Presente y futuro. Agencias de Renovación del Territorio.

https://issuu.com/pdet/docs/pdet_una_apuesta_por_el_pais