

**Infraestructuras para la paz en los territorios, una mirada desde la Institucionalidad  
Local: Caso El Carmen de Bolívar**

**Carolina Calderón & Miledy Galeano**

**Tutora: Rosa Jiménez**

**Junio 2018.**

**Universidad de Cartagena**

**Facultad de Ciencia Sociales y Educación**

**Maestría en Conflicto Social y Construcción de Paz**

## **Dedicatoria**

A los habitantes de El Carmen de Bolívar, quienes en medio de la complejidad del territorio, han sabido construir una cultura de paz.

## **Agradecimientos**

A los ciudadanos, ex alcaldes, ex funcionarios, funcionarios, cooperantes, líderes, organizaciones de la sociedad civil y demás personas que contribuyeron a la construcción de infraestructuras para la paz que hoy nos permiten evidenciar una visión de futuro como escenario de transformación social.

## Contenido

	Página
Introducción.....	6 – 11
1. Metodología.....	12 – 15
2. Aproximaciones teóricas a la construcción de paz en Colombia	
2.1. Posconflicto y construcción de paz.....	16 – 19
2.2. Análisis de la experiencia en intervención posconflicto.....	19 – 25
2.3. Modelos teóricos para el análisis de las intervenciones posconflicto en Colombia.....	25 – 28
2.4. El paradigma de la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial.....	29 – 30
2.5. El paradigma de Paz Territorial.....	31 – 35
2.6. Modelo descriptivo del conflicto y la construcción de paz.....	36 – 38
3. Transformaciones de la institucionalidad en El Carmen de Bolívar 2003-2015.	
3.1. Ingresos y gastos.....	39 – 42
3.2. Desempeño fiscal.....	42 – 44
3.3. Desempeño integral.....	44 – 46
3.4. Gobierno abierto.....	47 – 49
3.5. Desarrollo municipal.....	49 – 52
4. La planeación desde la institucionalidad y las infraestructuras de paz.	
4.1. Conflicto armado e institucionalidad débil.....	53 – 56
4.2. 2004-2007: Seguridad democrática.....	56 – 59

4.3.	2008-2011: La crisis institucional.....	59 – 64
4.4.	2012-2015: La consolidación territorial.....	64 – 71
5.	Experiencias institucionales y territoriales de infraestructura para la paz.	
5.1.	Infraestructuras para la paz en la institucionalidad local.....	72 – 82
5.2.	Aspectos por transformar.....	83 – 88
6.	Conclusiones.....	89 – 97
7.	Apéndice.....	98 – 134
8.	Bibliografía.....	135 – 141

## Introducción

Uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta para predecir, en alguna medida, las posibilidades de que las iniciativas de construcción de paz sean efectivas en el ámbito territorial, es que existan “(...) *mecanismos incluyentes e institucionalizados sobre los cuales los distintos actores de una sociedad cooperen para el fortalecimiento de sus infraestructuras, contribuyendo a la consolidación de la paz y a la prevención de nuevos conflictos o situaciones generadoras de éstos*” (Oliver, 2012, pág. 12).

Lo anterior es lo que Lederach (1997) denominó *Infraestructura para la Paz*. De conformidad con este autor, para la construcción de paz es indispensable que se empoderen recursos para los procesos de reconciliación desde la institucionalidad de tal forma que se posibilite el sostenimiento de los procesos de transformación del conflicto (Lederach, 1997).

Conocer la infraestructura para la paz de los territorios en los que se pretenden implementar programas y proyectos específicos para la construcción de paz, es indispensable; especialmente si se quiere contar con un marco estratégico y una línea base apropiada sobre los cuales se orienten los procesos a desarrollar: Si la infraestructura para la paz es la adecuada, se facilitará que las medidas de fondo para la transformación del conflicto tengan el impacto esperado; por el contrario, si la infraestructura para la paz es insuficiente o no posee las condiciones mínimas para hacer sostenible el impacto de las inversiones para la transformación del conflicto, resultaría apropiado, antes que nada, trabajar en generar dicha infraestructura.

Con la *Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial*, implementada por el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, a través de la Directiva Presidencial 01 de 2009, se

desarrolló una serie de condiciones normativas y administrativas para afianzar los avances en materia de mitigación del conflicto que se habían obtenido en algunos territorios por la vía armada, y que se conceptualizó bajo la idea de *Posconflicto Parcial*<sup>1</sup>, aún lejos del escenario de una negociación de paz. La política de consolidación formalizó los esfuerzos institucionales por reconstruir los territorios más afectados por el conflicto armado, bajo la premisa de que los resultados militares previos hubieran generado unas condiciones mínimas de seguridad para que las acciones emprendidas estuvieran libres de riesgos para los actores involucrados en la generación de desarrollo. Pero además de la seguridad, otros factores intervienen en la sostenibilidad de las iniciativas de paz (Romero, 2014).

Bajo este marco político se adelantaron, en los años previos a los Acuerdos de Paz de La Habana, una serie de esfuerzos de distintos actores para promover el desarrollo en aquellas zonas que fueron caracterizadas como de consolidación. Los territorios de consolidación fueron el objetivo de la mayoría de recursos de inversión de la cooperación internacional, los recursos del orden nacional, emprendimientos de la sociedad civil y aportes del sector privado para temas de paz. La forma como se desarrolló esta inversión fue mediante la ejecución de proyectos, la mayoría de las veces en el contexto del desarrollo rural integral, tal como lo establecen los últimos planteamientos en materia de inversión para el desarrollo en América Latina (Kay, 2010).

La idea de construcción de paz, aparece en el proceso de consolidación, cuando se crean distintas instituciones para la administración especializada de dinámicas indispensables

---

<sup>1</sup> El posconflicto parcial corresponde a un tipo de transición hacia la paz de un territorio local, aun cuando el marco nacional sea de conflicto armado. Para ello se deben satisfacer tres condiciones mínimas: i) cesación del combate, ii) reintegración de las víctimas al territorio, y iii) aparición de aspectos psicológicos de la terminación de la guerra en la sociedad civil (Garzón, Parra, & Pineda, 2003).

para la paz (restitución de tierras, desarrollo rural, reintegración territorial, sustitución de cultivos ilícitos, fortalecimiento institucional, fomento de la participación ciudadana, entre otros). Pero además de la innovación institucional, y de la mano con la cooperación internacional, se impulsó el fortalecimiento de las instituciones existentes, especialmente las que a futuro tendrán un rol protagónico para la territorialización de los acuerdos: Alcaldías y Concejos Municipales.

De esta manera se puede inferir que la institucionalidad pública local es susceptible de constituirse como infraestructura para la paz, en tanto su rol formal para la administración de los recursos para el posconflicto, cuando se integra a unas competencias institucionales orientadas a la calidad y al aprendizaje sostenido y a un plan que responde a las necesidades estructurales para la paz, se constituye como dinamizador de la construcción de paz.

Sen (2009), señala que: “(...) *no podemos esperar hasta delinear o construir una sociedad perfectamente justa para encarar y resolver las reivindicaciones más apremiantes. Pero tampoco hay que ignorar las estructuras en las que los agentes en conflicto están insertos*” (citado por Uribe, 2015, pág. 3). De ello se infiere que al mismo tiempo que comprendemos las causas estructurales del conflicto armado, debemos identificar y utilizar los logros parciales que los esfuerzos por mitigar el conflicto, consolidar el territorio o acentuar la gobernabilidad, han obtenido, y que pudieran suponer las bases sobre las cuales dirigir las iniciativas institucionales y civiles por construir la paz en un escenario de posacuerdo.

Los Montes de María son un claro ejemplo de estos aspectos que se han señalado; en ellos se puede visualizar con mucha claridad todo el proceso histórico de transición entre la vulneración de los derechos humanos por causa del conflicto armado y la reconstrucción

territorial y social por medio de múltiples iniciativas del Estado, de la Sociedad Civil y de la Cooperación Internacional. Dentro de esta subregión, el territorio de El Carmen de Bolívar, se constituye en un referente para dilucidar dicho proceso, en tanto su tamaño demográfico, sus características geopolíticas, y la cultura imperante, hacen de este territorio el núcleo hegemónico de los Montes de María, y le permiten ser un reflejo pertinente de los demás territorios de Colombia que han padecido de manera directa los efectos del conflicto armado y pretenden un nuevo horizonte en el escenario posacuerdo.

Con la presente investigación se realizó, a través del análisis longitudinal de la institucionalidad y la planeación territorial de El Carmen de Bolívar, la identificación de las distintas transformaciones que ha tenido desde el año 2004 hasta el año 2015, las cuales permiten una aproximación a distintos aspectos, atributos y dinámicas que se han constituido como infraestructura institucional para la paz. Dicho ejercicio permite observar en la práctica la implementación de procedimientos investigativos que resultan útiles para abordar el análisis de futuros territorios en momentos claves como el diagnóstico territorial, desde el enfoque de las infraestructuras para la paz, con el fin de generar las bases sobre las cuales se desarrollarían las intervenciones posacuerdo.

Este documento está compuesto por la siguiente estructura: En el capítulo 1, se evidencia el proceso metodológico que las autoras siguieron para generar los resultados, el cual tiene por perspectiva la recurrencia a métodos mixtos que permitieron abordar fuentes de información de una naturaleza más variada y completa; en el capítulo 2, se hace un recorrido por las distintas perspectivas que permiten conceptualizar el posconflicto, delimitándolo al caso colombiano, y luego se profundiza en los dos modelos políticos que circunscriben los esfuerzos de construcción de paz que se adelantaron hasta la firma de los

acuerdos, a saber, la política de consolidación territorial y la perspectiva de paz territorial; en el capítulo 3, se desarrolla la descripción longitudinal de las medidas institucionales de referencia en el período 2003-2015 (Índice de Desempeño Integral, Índice de Desempeño Fiscal, Índice de Gobierno Abierto, Índice de Desarrollo Municipal, Operaciones de Ingresos y Gastos), con el fin de establecer soportes cuantitativos a procesos de cambio sostenidos en el nivel institucional, con la validez que se deriva de encontrar patrones comunes en distintas fuentes de medición.

En el capítulo 4, se hace un recorrido descriptivo sobre las apuestas en materia institucional y de paz que se derivan de los planes de desarrollo del período 2004-2015, las cuales se interpretan a la luz de las explicaciones que refieren distintos actores (políticos, ciudadanos, institucionales), que experimentaron los procesos de intervención como decisores, operadores o beneficiarios; en el capítulo 5, se plantean las diferentes experiencias en el nivel territorial e institucional que, asociadas a los cambios cuantitativos y a los direccionamientos estratégicos de los planes de desarrollo, suponen cambios estructurales en las dinámicas institucionales, comunitarias o territoriales, y que de acuerdo a las autoras generan infraestructuras para la paz de tipo político, que pueden favorecer los procesos de construcción de paz en el posacuerdo, y en el mismo sentido se establecen aquellas dinámicas, situaciones o condiciones que a lo largo del tiempo de análisis, se han observado como foco de resistencia a las transformaciones territoriales e institucionales, pero que suponen una oportunidad y necesidad de atención antes de emprender intervenciones para la construcción de paz; por último en el capítulo 6, se encontrarán las conclusiones de todo el proceso investigativo, recogiendo los hechos y reflexiones más relevantes en torno a las

condiciones institucionales y territoriales del municipio de El Carmen de Bolívar, a la luz de las infraestructuras para la paz.

## **1. Metodología**

### **Tipo de Investigación.**

La investigación que se llevó a cabo fue de tipo mixto debido a que se apoyó en información cuantitativa y cualitativa para poder satisfacer el objetivo general que se planteó. De esta manera, se buscó una mejor comprensión del fenómeno estudiado, recurriendo a la precisión descriptiva de lo cuantitativo y a la profundidad interpretativa de lo cualitativo (Pereira, 2011).

### **Diseño de investigación.**

El diseño de esta investigación fue de tipo evaluativo (Batthyány & Cabrera, 2006), con componentes de análisis longitudinal (Bono, 2000). Inicialmente se tomó información para construir, en una línea del tiempo, distintas variables de desempeño de la institucionalidad pública del municipio de El Carmen de Bolívar, sin tener el alcance de establecer correlaciones estadísticas. En el mismo sentido, se realizó un análisis comparativo en los cambios de los Planes de Desarrollo Municipal en cuanto a sus apuestas estratégicas y operativas hacia la paz, que concluyó en resultados en torno a la evaluación y caracterización de la infraestructura para la paz con que cuenta el municipio de El Carmen de Bolívar desde su capacidad institucional instalada.

### **Enfoque metodológico.**

De manera transversal a cada una de las fases de esta investigación, el enfoque predominante fue el *Hermenéutico*. Con ello, se profundizó en la interpretación de la realidad de los fenómenos observados, permitiendo generar una aproximación válida a la respuesta de la pregunta de investigación formulada (Ángel, 2010).

### **Estudio de caso.**

Como objeto de estudio, se tuvo El Carmen de Bolívar, que por su ámbito municipal cuenta con un territorio con límites sociopolíticos definidos, y corresponde a una unidad social, por lo que se trató de un estudio de caso (Barrio, Gonzáles, & Padín, 2012). El municipio de El Carmen de Bolívar, hace parte de la subregión de los Montes de María en el departamento de Bolívar, Colombia.

### **Fuentes de información.**

Esta investigación tomó como fuente secundaria: a) Los informes históricos de los distintos sistemas de evaluación de la institucionalidad pública municipal en Colombia, siendo estos el Índice de Desempeño Integral, Índice de Desempeño Fiscal, Índice de Gobierno Abierto, Índice de Desarrollo Municipal, y b) los Planes de Desarrollo Municipal, comprendidos entre los períodos 2004 y 2015, dentro de los cuales se analizaron comparativamente: i) Los programas y subprogramas alineados con temas de paz, ii) la operación de ingresos y gastos de los presupuestos anuales.

Paralelo a lo anterior, se obtuvo información cualitativa primaria proveniente de entrevistas semiestructuradas a actores claves, para profundizar en la interpretación de los cambios longitudinales de la institucionalidad observados cuantitativamente. Para ello se indagó sobre las siguientes unidades hermenéuticas: a) Caracterización del actor, b) Caracterización del territorio, c) La paz en la planeación territorial, d) La transparencia municipal y la construcción de paz, e) Reconocimiento del liderazgo de la institucionalidad pública en la construcción de paz, f) Sociedad civil e institucionalidad pública en la construcción de paz, g) La paz en el control político y la actividad normativa, h) Las finanzas locales y la construcción de paz, y i) La transparencia municipal y la construcción de paz.

Los actores claves de los que se obtuvo la información cualitativa primaria fueron caracterizados de la siguiente manera:

- a) Funcionarios que ejercieron durante el período 2004-2015, en El Carmen de Bolívar. Abarcamos las experiencias de 2 funcionarios por cada período de gobierno dentro de los siguientes roles: I) el (la) Alcalde (sa), II) el Secretario (a) de Hacienda; III) el Secretario (a) de Planeación, IV) el (la) Presidente (a) del Concejo Municipal, y V) Representantes de instituciones del orden nacional o departamental con incidencia en El Carmen de Bolívar.
- b) Actores claves, representantes de la sociedad civil, organizaciones sociales de base comunitaria, o cooperación que trabajaron en temas de equidad de género, representan grupos poblacionales como jóvenes o víctimas, y que han hecho presencia en el territorio de El Carmen de Bolívar, ya como actores locales o internacionales, durante el periodo objeto de análisis.

### **Etapas metodológicas.**

La secuencia de actividades que llevamos a cabo para satisfacer los objetivos de esta investigación será la siguiente:

1. Planear y ajustar el cronograma e instrumentos.
2. Recopilar y procesar la información secundaria (Informes de índices institucionales, planes de desarrollo, planes de inversión).
3. Realizar entrevistas a actores clave de la sociedad civil que conocen el contexto y participaron en procesos sociales; a funcionarios y exfuncionarios públicos para profundizar en la explicación de los sucesos que acompañaron los cambios

observados en los indicadores y en los Planes de Desarrollo Municipal, durante el periodo 2004-2015.

4. Procesar la información disponible sobre infraestructura para la paz en el ámbito de la institucionalidad pública.
5. Analizar la información dando respuesta a los interrogantes que se plantean en la matriz sobre infraestructura de paz (Lederach, 2007). Este análisis comprenderá la interpretación de las respuestas relevantes a las unidades de análisis que contiene el instrumento, a la luz de las categorías abordadas en el marco teórico, a saber: a) Posconflicto y construcción de paz; b) Experiencias en intervenciones posconflicto; c) Modelos teóricos para el análisis de las intervenciones posconflicto en Colombia; d) El paradigma de la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial; e) El paradigma de la Paz Territorial; f) Modelo descriptivo del conflicto y la construcción de paz.
6. Preparación de informe final.

## **2. Aproximaciones teóricas a la construcción de paz en Colombia**

Entender los procesos de construcción de paz y las condiciones que se requieren para que sean realmente efectivos, supone uno de los mayores retos en investigación social. En el caso de Colombia, la historia política en relación a la intervención del Estado sobre el conflicto armado, ofrece insumos de diversa índole para lograr dicha comprensión, ante los reiterados intentos por finalizar el conflicto armado con distintos grupos insurgentes. Si además consideramos las experiencias internacionales en territorios de conflicto y violencia, encontramos que existen luces para orientar los procesos de construcción de paz, teniendo por perspectiva la sostenibilidad de los resultados pretendidos. Esto es relevante no sólo para orientar las políticas públicas del ámbito nacional, incluidas las que se deriven de la territorialización de los acuerdos, sino también para la construcción de paz en el ámbito local. Por ello se hace una aproximación teórica sobre la construcción de paz, considerando los aspectos pertinentes para Colombia y El Carmen de Bolívar.

### **2.1. Posconflicto y construcción de paz.**

En tiempos contemporáneos, el paradigma que comprende los territorios como escenarios políticos pertinentes para establecer procesos sociales en la construcción de una cultura de paz, es el de la gobernabilidad (democrática). Castelazo (2004), nos ofrece una explicación de este marco estratégico: *“No es algo espontáneo, ni un suceso permanente. Demanda la atención constante de órganos gubernamentales e instituciones políticas y sociales; se refiere a un proceso de adaptación dinámica, capaz de dar respuestas idóneas a la constante evolución social”* (Castelazo, 2004, pág. 133). Lo anterior sugiere que a través del modelo de gobernabilidad democrática, se atiende a los cambios permanentes de los distintos sectores sociales (sus intereses, necesidades, y prioridades), y sobre la base de la

satisfacción de las expectativas que se formen sobre su relación con el Estado, se promoverá las interrelaciones sin el condicionante de la violencia, sino de la concertación.

En una distinción conceptual planteada por Lederach en el Taller sobre “Enfoques y herramientas para trabajar en procesos de construcción de paz”, se establece la diferencia entre las distintas formas estructurales de la violencia, a través de los constructos de “Episodio” y “Epicentro”, el primero haciendo referencia a la parte visible del conflicto y que se resuelve mediante la negociación y la mediación en una temporalidad inmediata, mientras que el segundo corresponde a lo que no se observa del conflicto, esto es sus causas profundas y estructurales, y está determinado por “(...) *el contexto relacional donde se encuentra la energía que lo produce (el conflicto) (...)*”, y que se resuelve mediante la transformación del conflicto (Rojas, 2015).

Se traen a colación los planteamientos de Lederach, porque permiten evidenciar la motivación para emprender dos dimensiones de análisis alrededor de la construcción de paz y que tienen que ver, precisamente, con los determinantes de la planificación de la negociación, y los determinantes relacionados con el contexto relacional que fundamenta –o fundamentó- el conflicto.

Los distintos momentos en que el Gobierno de Colombia ha emprendido iniciativas para afrontar la situación del conflicto armado desde la perspectiva de la negociación y la paz, han traído como consecuencia cambios, tanto en la institucionalidad del Estado, como en la estrategia con que se gestionan los resultados pretendidos. Y eso no obedece a un hecho político, sino más bien genérico a la naturaleza del cambio: frente a situaciones de incertidumbre social es el Estado el principal responsable de guiar la estabilidad, en el marco

de una institucionalidad adaptada a nuevos procesos sociales, pero estableciendo límites planificados en las consecuencias (North, 1995).

La caracterización de los cambios institucionales para afrontar los procesos de paz, ha sido estudiada científicamente en el caso colombiano, y ha arrojado conclusiones especiales:

*Los cambios institucionales y diseños organizativos adoptados en Colombia, desde 1982 hasta 2012, han dependido más de la coyuntura política del país, de los intereses particulares del gobierno de turno, de la posición belicista o conciliadora del gobierno, de la legitimidad que ha tenido el grupo al margen de la ley implicado en el proceso y del apoyo o no de la sociedad civil y de la comunidad internacional, que de un aprendizaje incorporado.* (Valencia, 2012, pág. 15)

Basados en estas consideraciones se puede afirmar: a) que los procesos de negociación para la paz implican connaturalmente cambios en el aparato institucional mismo del Estado, incluso en su constitución ideológica; y b) que, para el caso de la historia de los procesos de paz en Colombia, dichos cambios no responden a un proceso continuo que permita deducir la injerencia de aprendizajes en su forma y fondo, sino más bien a hechos de coyuntura política.

En tanto se considera en el nivel empírico estos elementos de análisis como válidos, se infiere que los resultados de estos procesos de paz, en cualquier nivel que se hayan dado, no son una forma consecutiva de una única visión de la resolución el conflicto entre los actores del conflicto armado, sino más bien las consecuencias aleatorias (con referencia a la

historia de la negociación para la paz colombiana), que se desprenden de los elementos de negociación basados en los referentes políticos del momento.

El posconflicto, por su parte, no puede simplemente entenderse como el resultado de un proceso que ha alcanzado objetivos de paz, constituyéndose como reflector conceptual de los determinantes de los cambios institucionales para la recepción de actores al fin convergentes; sino más bien como es planteado por los enfoques neoinstitucionales, desde los que se comprende el posconflicto como un paradigma, que nace en la primigenia de la ideología económica y política de los actores del conflicto, y que determinará permanentemente cada instancia de las infraestructuras dispuestas para la paz. Esto significa que lo correcto es pensar que el posconflicto es anterior a los resultados de la negociación, que surge en la planificación misma de la paz, y determina la secuencia de acciones ulteriores para conseguirla.

Entonces, al asociar los hechos anteriores (la heterogeneidad de los momentos históricos dados para la negociación de los conflictos armados y el desarrollo del posconflicto como objeto de la planificación para la paz), se puede desarrollar la tesis de que la forma como se conceptualice el posconflicto, esto es como se piense y se establezca la previsión de los resultados de paz desde los procesos de la planificación estratégica, se asocia de manera directa a la forma como se estructuren y desarrollen las acciones de intervención para el afianzamiento del estado en los territorios posconflicto (en este punto ya como resultado de la negociación exitosa), desde el punto de vista de la gobernabilidad (relaciones entre actores sociales y el Estado) y de la gobernanza (modelo de gobierno integrador y total).

## 2.2. Análisis de la experiencia en intervención posconflicto.

El posconflicto, y la forma como se aborde teóricamente, están influenciados fuertemente por la perspectiva que nos permita racionalizar las dinámicas comunes que tipifican los conflictos. Según el proyecto *Ploughshares* del Conrad College (Ramírez, 2012), existen tres clases de conflictos que se originan al interior de los Estados. Se tienen así (I) aquellos en los que se lucha por el control del Estado, en donde se da una lucha armada entre movimientos de carácter insurgente y la élite del poder con su ejército; (II) aquellos en los que los conflictos se generan por la formación del Estado, en donde una entidad territorial plantea la autonomía total, la secesión, o la anexión a otro Estado; y (III) los derivados del fracaso del Estado, dados por fuerzas que buscan imponer un nuevo orden. Sabido esto, y ante el planteamiento del interrogante sobre la existencia de métodos y técnicas que permitan reparar el sistema social dañado por el conflicto armado, se entiende por objetivo principal de dicha reflexión:

*(...) la configuración de lo que llamaremos ‘territorios de paz’ o ‘escenarios de reconciliación’, entendida como una obra colectiva mediante la cual se hace una simulación en tiempo real de un nuevo orden social deseado a escala local, recreado a partir de cambios en el sistema axiológico de los individuos, en las instituciones, en las formas de gobernanza, en las formas de generación, apropiación y distribución de la riqueza y el bienestar, y en las formas de convivencia e interacción de los individuos con la naturaleza. (Morales, 2013)*

Este planteamiento de tipo etiológico, sirve de base para dirigir los esfuerzos institucionales y civiles en la realización de un análisis adecuado de los procesos de intervención posconflicto en Colombia. Normalmente, los análisis que se han planteado han

pasado por la dificultad de no abordar de manera estructural el fenómeno de transición hacia la paz, dada la dialéctica del sistema de relaciones territoriales en que se desarrolla el conflicto armado, caracterizado por la movilización social y la resolución parcial en que se generan dichas intervenciones.

Las estrategias de intervención posconflicto en Colombia, por ello, deben tener en cuenta el confuso sistema de relaciones territoriales en que se desarrolla el conflicto armado, de la forma en que Colombia, simultáneamente, evidencia:

1. Estar en guerra armada con la casi permanente acción bélica entre las partes del conflicto armado.
2. Estar en el proceso transicional de construcción de acuerdos de paz.
3. Considerar, desde política pública, determinados sectores territoriales como zonas de consolidación posconflicto.
4. Ejecutar acciones de intervención de reconstrucción del tejido social y de la gobernabilidad bajo la sombra de la continuidad de la guerra.
5. Y establecer muchas de las acciones y consideraciones de los puntos 3 y 4 que acabamos de mencionar, con base a la resolución judicial y política del fenómeno paramilitar, cuya parcial terminación obedeció a una dinámica institucional diferente a la que se gestó en las negociaciones entre el Gobierno y las FARC.

En este sentido, y considerando que la finalidad que le asiste a las estrategias de intervención posconflicto, es la consecución de la paz estructural, entendida como:

*(...) el tipo de paz que supere las secuelas producidas tanto por la violencia directa, como por los efectos inherentes a la violencia indirecta y/o encubierta; de manera que la ausencia de guerra o conflicto armado sea concomitante a la superación de las desigualdades extremas, la integración de las poblaciones excluidas y el goce efectivo de los derechos ciudadanos para toda la población. (Ramírez, 2012)*

Es necesario caracterizar estructuralmente los escenarios transicionales de la paz, y a partir de aquí comprender el caso colombiano. Esto permitiría reconstruir los aportes y aprendizajes para futuros proyectos de intervención posconflicto, derivados de la implementación de la Política de Consolidación Territorial, teniendo como marco de referencia los elementos que hemos sugerido (paradigma de la paz territorial, orientación hacia la planificación y la operación de los proyectos de intervención, perspectiva de los actores).

La materialización del fin del conflicto armado con las FARC, producto de las negociaciones emprendidas en La Habana, es un resultado importante para la disminución de la violencia producto de actividades militares e insurgentes, y se espera que tenga un impacto más amplio sobre las bases estructurales de la paz, pese a que ha contado con tropiezos de legitimación, como lo fue la desaprobación que obtuvo en la votación del referendo por la paz en Colombia, y que después de su validación a través del Congreso, haya visto limitada su formalización jurídica ante el lento proceso de aprobación de las normas que le darán soporte.

Esta situación tiene antecedentes, que no necesariamente están asociados a enfoques de transformación del conflicto, y que aun así han contribuido históricamente al éxito del reciente proceso que concluyó con los acuerdos de paz. Con esto en referencia, cabe destacar que en el caso concreto de Colombia, la negociación de los acuerdos de paz, no ha sido la

primera aproximación al preámbulo de la construcción de paz. Como se podrá evidenciar más adelante, la historia de Colombia ofrece un amplio repertorio de casos en que se ha intentado abordar la paz desde la perspectiva de la negociación. Pero este enfoque (el del diálogo), no ha sido el único por medio del cual se han obtenido resultados para la mitigación del conflicto. De hecho, las políticas del Estado colombiano en el pasado han tenido su mayor expresión en la recuperación de territorios por la vía de la fuerza armada. Precisamente de ese hecho, se han establecido políticas concretas para afianzar la presencia del Estado en estos territorios, de tal forma que frente a la mitigación del conflicto, fuera posible consolidar los fundamentos estructurales de la paz, esto es el fortalecimiento de la institucionalidad pública, el fortalecimiento de la participación ciudadana, y las relaciones entre los actores de la sociedad caracterizadas por la gobernabilidad y la gobernanza, que sintéticamente describen los objetivos pilar y las estrategias transversales asociadas en el PND 2014-2018, como vemos en la Tabla 1 (DNP, 2015).

**Tabla 1. La construcción de paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.**

<b>Objetivos pilar “Colombia en Paz</b>	<b>Estrategias transversales asociadas</b>
1. Fortalecer la cultura de paz y garantizar su sostenibilidad.	Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz.
2. Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales.	Movilidad social.
	Estrategias regionales: Ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial.
3. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo.	Transformación del campo, crecimiento verde.
	Infraestructura y conectividad estratégica.

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015.

En los últimos años, los proyectos de intervención social son evaluados para conocer la eficacia y eficiencia en que se ha desarrollado el impacto, de tal suerte que el conocimiento obtenido de este proceso permita optimizar el nivel de correspondencia entre los recursos invertidos y los logros reales en favor de la construcción de paz. Esta perspectiva de la evaluación se ha incentivado, como plantean Girardo & Vargas (2009), por:

*(...) la necesidad de las organizaciones de monitorear y evaluar los resultados con el objetivo de retroalimentar la acción y así producir los cambios deseados; y por la exigencia por parte de las agencias multilaterales de cooperación internacional de incorporar a los programas beneficiados por sus donaciones, la rendición de cuentas de todas las acciones llevadas a cabo por la organización receptora de fondos.*  
(Girardo & Vargas, 2009, pág. 62).

Los resultados de este enfoque se han extrapolado a todas las instancias de los procesos de paz, desde el diseño y emprendimiento de la negociación, hasta los proyectos de intervención posconflicto, y de los alcances obtenidos se puede afirmar con cierta validez, que el análisis crítico y participativo de los procesos sociales permite mejorar consecutivamente el impacto de intervenciones y procesos futuros.

Sin embargo, lo que acontece es que en ese proceso de evaluación de los proyectos (de construcción de paz, de desarrollo rural, de etnodesarrollo, etc.) ejecutados en el marco de la consolidación territorial, el enfoque fue determinante para definir y producir los resultados. Los ejercicios de sistematización de estos proyectos, supeditados al enfoque de la consolidación, profundizan en la construcción de gobernabilidad, y sobre todo, en la reconstrucción de la transformación social y del territorio, como consecuencia de la mitigación del conflicto armado generada de la actividad de las fuerzas militares.

Frente al fenómeno expuesto anteriormente cabe reflexionar sobre cómo repercute el cambio de paradigma político, es decir del posconflicto generado mediante la fuerza militar (consolidación) al posconflicto derivado de una paz negociada por la vía del diálogo, en la forma como comprendemos los resultados de los proyectos de intervención posconflicto que se han realizado sobre los territorios. Frente a la hipótesis de que el cambio de paradigma planteado repercute sobre esta valoración de los aprendizajes de las experiencias de intervención, surge la necesidad de reinterpretar las valoraciones a la luz de lo que ha implicado el proceso de paz, especialmente si se pretende obtener insumos para futuras intervenciones posconflictos a partir de las experiencias previas al tiempo de las negociaciones de la Habana.

Por ello, se hace indispensable recurrir a las perspectivas metodológicas más factibles, suficientes y confiables para afrontar los procesos que involucra dicha transformación. Con respecto a la paz en Colombia no hay lugar a la omisión de esfuerzos que puedan mejorar las probabilidades de que los resultados de cambio en el nivel estructural sobre las raíces del conflicto se den de la mejor manera. Así en una iniciativa por aprovechar (lo que es posible) el conocimiento práctico de ejercicios de intervención posconflicto, dadas las complejas y particulares características de la lucha armada en el territorio colombiano, que permite sectorizar la guerra y la paz, se emprenden las reflexiones críticas sobre lo que se ha hecho para transformar el conflicto dentro de un marco nacional de violencia, con miras a generar aportes desde determinantes del contexto cultural, psicológico, histórico y social de los actores intervenidos, para generar insumos útiles para la etapa transicional que se avecina.

### **2.3. Modelos teóricos para el análisis de las intervenciones posconflicto en Colombia.**

Resulta útil señalar que la planeación estratégica de un proceso de intervención de tipo social, siempre estará basado en diseños previos que han sido implementados en otras situaciones y condiciones, y en los que se hacen los ajustes pertinentes basados en métodos reflexivos sobre las particularidades del escenario de desarrollo. Algunos autores van más lejos en el análisis de estos ajustes; por ejemplo, Valdés & Espina (2011), relacionan estas intervenciones como resultados de políticas sociales, explicando que:

*(...) estos 'modelos' tienen un 'paradigma', una cierta filosofía social, y se inscriben en un modelo económico y asumen determinadas prioridades. El debate sobre el modelo más adecuado para una política social que sea justa, eficiente y sustentable, se ha centrado en algunos temas como su diseño en una perspectiva nacional o territorialmente diferenciada; su aplicación universal o focal; el carácter más o menos centralizado de sus instituciones; y la cuestión de la participación de los sujetos y actores. (Valdés & Espina, 2011, pág. 17)*

La discusión sobre estos cuatro elementos (Perspectiva nacional - Perspectiva territorialmente diferenciada, Aplicación universal - Aplicación focal, Nivel de Centralización institucional, Nivel de participación de actores), resulta importante repasar, en tanto ofrecen una ruta para planificar los ajustes que todo proceso de intervención social requiere para adaptarse a un entorno concreto. Vemos algunos análisis (Valdés & Espina, 2011):

1. El carácter nacional de la política social, debe condicionarse a partir de diferencias territoriales, en especial las que existen entre lo rural y lo urbano. Esto requiere de una planificación compleja desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, que tiene en cuenta cada uno de los componentes de la política social. Desde luego, no implica

que se deben obstaculizar los vínculos internacionales de la política social y su lugar en estructuras de integración y cooperación regionales y mundiales.

2. Más que debatir dicotómicamente el carácter universal y el focal de una política social, se debe reflexionar sobre su articulación y complementariedad. Si la política social no es universal no incidirá en toda la población ni se garantizará la igualdad social; si la política no es focal, no permitirá evidenciar las diferencias extremas, como la pobreza y la marginalidad.
3. Todas las políticas sociales deben ser vistas en relación al orden institucional a través del cual es planificada, financiada e implementada. La naturaleza relativamente descentralizada de dicho orden incidirá en su eficiencia y en la efectiva participación de sujetos y actores.
4. Sin una participación pertinente de los diversos sujetos y actores, la política social tenderá a burocratizarse y a convertirse en clientelar. Y ante la ausencia de intervención, los actores no podrán determinar sus prioridades, así como tampoco tendrán un control eficiente de sus resultados.

Lo anterior puede entenderse como una primera aproximación teórica al análisis de las condiciones que inciden sobre la eficiencia de las intervenciones sociales derivadas de políticas sociales.

Desde otra perspectiva, Morales, basado en el modelo de Mitchell (1997), ha considerado que la manera como un proceso de intervención, que tenga por expectativa la solución del conflicto, pueda ser efectivo, dependerá del estado de madurez en que se encuentre la dinámica de la relación entre los actores del conflicto, principalmente caracterizada por el estancamiento gravoso en la consecución de los objetivos de las partes.

En otras palabras, el autor en mención considera que el principal determinante de un proceso de intervención para la transición hacia la paz, es que sus actores se hallen ante la desesperanza de no poder avanzar en sus metas de dominación sobre el otro. Los modelos resultantes de esta perspectiva, son: a) Estancamiento Perjudicial: Escenario en que las partes no pueden prever un solución ni reducción de costos utilizando las estrategias empleadas hasta ese momento; b) Catástrofe Mutua Inminente: Escenario en que las partes visualizan una amenaza o “precipicio”, en un momento de desarrollo del conflicto, que se percibe como grave para la existencia de su sistema; c) Oportunidad Tentadora: Escenario en que los actores descubren opciones mejores y más económicas para lograr sus objetivos; y d) Trampa: Escenario en que la “madurez” del conflicto, dependerá del esfuerzo de terceros o intermediarios por medio de la producción de conocimiento o ideas que anticipen los costes futuros y que movilicen a la sociedad civil, debido a la incapacidad de los actores directos de juzgar objetivamente el estado del conflicto, considerando que sus costos son una inversión, que a mayor cuantía aumentará la probabilidad percibida de victoria (Morales H. , 2010).

Una aproximación teórica más completa y universal es la desarrollada por Lederach (2007), quien, a priori, parte de la siguiente afirmación respecto de los conflictos intranacionales, para hacer su análisis:

*Podemos empezar con la afirmación fundamental de que los conflictos intranacionales en los tres niveles, desde los conflictos menores hasta las guerras, se parecen más a los conflictos comunales e intercomunales que a los conflictos internacionales, es decir los conflictos interestatales. (Lederach J. , 2007, pág. 43)*

Esto implica al menos dos consideraciones por parte de Lederach. Primero, que la cohesión y la identidad de la sociedad de un territorio, cuando hay conflicto, suele

constituirse al interior de una dimensión más estricta que la ciudadanía nacional, puesto que la búsqueda de seguridad y control, se erige en torno a aquello que es cercano y que no escapa de su experiencia más próxima. Esto trae como consecuencia el colapso de la autoridad central en muchos sectores sociales. En segundo lugar, que estas circunstancias, es decir la sectorización social, producen fraccionamiento y difusión del poder, hecho que se origina en la percepción de marginalidad de estos sectores sociales frente a los demás.

#### **2.4. El paradigma de la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial.**

Como forma de respuesta del Gobierno Nacional, para afianzar la presencia del Estado en los territorios donde el conflicto armado causó gran devastación, las políticas públicas que se plantearon para ello tuvieron como eje central el fortalecimiento de la gobernabilidad en zonas que a su vez fueran territorios estratégicos para el desarrollo económico y social del País. En los Planes de Desarrollo Nacional “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006” y “Estado Comunitario 2006-2010” del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se incorporaron los fundamentos de la Política de Seguridad Democrática, amparados en la activación de la ciudadanía, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el afianzamiento de la autoridad del Gobierno (Presidencia de la República, 2009). Precisamente uno de los objetivos estructurales que se plantearon en este marco político, fue el de consolidar el control estatal del territorio (preliminarmente adquirido por la intensificación de las operaciones militares). Para lograrlo, la Presidencia de la República a partir del segundo trimestre de 2004 creó el CCAI (Centro de Coordinación de Acción Integral), apostándole a la búsqueda formal de la recuperación del territorio. La materialización del proyecto del CCAI bajo este fin, se

dio en el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) y entró en operaciones bajo la Directiva Presidencial 01 de 2009. La consolidación se definió como:

*(...) proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible, un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano.*

(Presidencia de la República, 2009, pág. 2)

Desde las disposiciones del PNCT, la zona de los Montes de María, se definió como una de las “Áreas de Transición hacia la Consolidación”. Estas áreas se caracterizarían por haber padecido sucesos de violencia desde la actividad de grupos armados ilegales, actividades económicas propias del narcotráfico, vulneración de derechos humanos (desaparición forzada, desplazamiento, masacre), y una debilidad institucional manifiesta. Posteriormente se evidenció la necesidad de articular esfuerzos intersectoriales (por ejemplo con el sector privado, la cooperación internacional, la academia y las organizaciones de la sociedad civil), en primer lugar para apalancar mayores recursos de inversión que los que disponía el Estado, y en segundo lugar, mediante un modelo de gobernanza, aumentar la probabilidad de sostenibilidad de los resultados toda vez que se fomenta el intercambio de conocimientos, aprendizajes y experiencias. Este modelo de intervención requirió de una política facilitadora de la interacción entre actores para el desarrollo. Así con el cambio de gobierno presidencial se formuló el Plan de Desarrollo Nacional “Prosperidad para Todos 2010-2014”, bajo el mandato de Juan Manuel Santos Calderón, y en este marco político se genera la Ley 1450 de 2011. En su artículo 195 se estableció el direccionamiento estratégico

de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), que estaría a cargo del Consejo de Seguridad Nacional, y que operativamente sería desarrollada por la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT), creada por medio del Decreto Ley 4161, y adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) (UAECT, 2012).

Entendido todo el aparato institucional dispuesto para la implementación de los procesos de construcción de paz desde la perspectiva de la consolidación, es importante recapitular sus fundamentos. En primer lugar, el principal proceso social que se busca para la construcción de paz es el de la gobernabilidad. En segundo lugar, sólo se permiten, legitiman y promueven las intervenciones en territorios cuyos focos de violencia han sido mitigados mediante la operación de las fuerzas armadas; esto significa que la paz del territorio se basa en los resultados de la guerra favorables para el Estado y desfavorables para la insurgencia. En tercer lugar, se reconoce la necesidad de articular fuerzas intersectoriales, donde el Gobierno no es el único promotor de desarrollo; este modelo de gobernanza se institucionaliza desde la política pública. Y en cuarto lugar, la consolidación de un territorio no constituye necesariamente el emprendimiento nacional por la paz, así como tampoco supone la intervención sobre las causas estructurales del conflicto armado; se trata de una incidencia sectorial del poder del Estado por equilibrar el desarrollo.

## **2.5. El paradigma de Paz Territorial.**

Posterior a la guerra fría, la política internacional cambió su foco de atención: las naciones con poca sostenibilidad de sus gobiernos, representaban un riesgo mayor que las superpotencias. En consecuencia, desde la década de los 90 los conflictos armados internos se constituyeron como la preocupación más importante para la sostenibilidad de la paz

mundial. Para el caso concreto del hemisferio sur del globo terráqueo, se han señalado 3 características que pudieran explicar el origen de la mayoría de conflictos armados internos: a) Carencias democráticas; b) Economías frágiles; y c) Sociedad con fracturas étnico-culturales (Castaño, 2013).

Desde entonces, los esfuerzos por resolver los conflictos armados internos se han visto fortalecidos por el interés multinacional y por el marco de la política y la economía internacional. Colombia, desde luego, no ha sido ajena a esta realidad. Por décadas ha afrontado un conflicto armado interno con la ayuda de naciones aliadas, de cooperantes internacionales, y de actores de la sociedad civil, y las acciones emprendidas se han mantenido entre la lucha armada y la negociación. De la misma forma como la vía armada generó importantes resultados en cuanto a mitigación del conflicto en algunos sectores del territorio colombiano, como profundizó el conflicto en otros, y cuyos resultados se acentuaron en el marco de la política de Consolidación y Reconstrucción Territorial, así mismo la perspectiva de la negociación en los últimos años, plantea un horizonte de fin del conflicto y traza los lineamientos políticos para que la construcción de paz se genere desde la incidencia en las causas estructurales del conflicto. El enfoque que ha determinado estas negociaciones es denominado “Paz Territorial”, y consiste básicamente en la complementariedad de los enfoques de derechos humanos y territorial, considerando que el conflicto armado: *“(…) ha afectado más a unos territorios que a otros, y que ese cambio (alinear los incentivos y desarrollar las instituciones) no se va a lograr si no se articulan esfuerzos y se moviliza la población en esos territorios alrededor de la paz”*. (Jaramillo, 2013, pág. 1).

Puesto que la idea fundamental de este paradigma político es la de construir la paz desde las fortalezas que resulten del fin del conflicto armado, en este punto nos centraremos en describir un hecho asociado a la naturaleza del diálogo como instrumento facilitador de la construcción de paz: su carácter participativo e inclusivo. Si el paradigma de la Consolidación y Reconstrucción Territorial se basó en la estrategia de seguridad del Gobierno Nacional, el paradigma de la Paz Territorial se apoya en la homogenización de los discursos de las partes involucradas en el conflicto armado. Un estudio que explora a profundidad las implicaciones políticas de los discursos construidos durante la primera etapa del proceso de diálogo de paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP en este proceso de participación e inclusión, es el desarrollado por Olave (2013). En dicho estudio se procesaron los textos producidos por los actores involucrados en la primera etapa del proceso de diálogo y que fueron difundidos ampliamente por los medios de comunicación, procurando mantener el equilibrio entre la voz estatal y la insurgente. De los resultados obtenidos se pueden visualizar los aspectos sobre los que hay una visión compartida, y que sustentan las bases del paradigma de Paz Territorial (Olave, 2013).

**Tabla 2: El proceso de paz como oportunidad<sup>2</sup>.**

<b>El proceso de paz como oportunidad</b>	
<p>Texto 1: Discurso estatal (Estado colombiano, 2012, sep.4)</p>	<p>Texto 3: Discurso guerrillero (Farc-Ep, 2012, sep.4)</p>
<p>Juan Manuel Santos, alocución sobre “El Acuerdo General para la terminación del conflicto”: Dije que un proceso para terminar el</p>	<p>Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP, artículo “La mesa de conversaciones, un triunfo del clamor nacional</p>

<sup>2</sup> Los actores coinciden en ubicar el evento como un momento de inflexión, pero divergen en los modos de localizarse a sí mismos en el devenir histórico (Olave, 2013).

<p>conflicto en mi gobierno sólo sería posible si éste sigue tres principios: aprender de los errores y aciertos del pasado para no crear falsas expectativas; lograr efectivamente el fin del conflicto - no su prolongación -, y no ceder un solo milímetro del territorio nacional (...) Luego de estas conversaciones exploratorias, tengo la convicción de que estamos ante una oportunidad real de terminar de manera definitiva el conflicto armado interno.</p>	<p>por la paz y la solución política”: Han transcurrido diez años desde cuando Andrés Pastrana decidió echar en saco roto sus propósitos de paz y decretar una nueva etapa en la larga confrontación civil colombiana (...). Tenemos que hacer de esta oportunidad un nuevo grito por la independencia. Poco más de dos siglos atrás clamaba José Acevedo y Gómez desde un balcón capitalino: “...si dejáis escapar esta ocasión única y feliz, mañana seréis tratados como insurgentes. ¡Mirad las mazmorras, los grillos y las cadenas que os esperan!”.</p>
---	--

**Fuente:** El proceso de paz en Colombia según el Estado y las FARC-EP (Olave, 2013, pág. 345).

**Tabla 3: El proceso de paz como riesgo<sup>3</sup>.**

El proceso de paz como riesgo	
Texto 1: Discurso estatal (Estado colombiano, 2012, sep.4)	Texto 3: Discurso guerrillero (Farc-Ep, 2012, sep.4)
<p>Juan Manuel Santos, alocución sobre “El Acuerdo General para la terminación del conflicto”: Se trata de un camino difícil, sin duda -muy difícil-, pero es un camino que debemos explorar (...). Compatriotas: hay momentos en la historia en que un gobernante debe decidir si se arriesga a emprender caminos nuevos para resolver los problemas</p>	<p>Timoleón Jiménez (Timochenko), declaración sobre el “Anuncio oficial del inicio de conversaciones de paz con el Gobierno de Colombia”: Pese a tales señales, las FARC-EP guardamos la sincera aspiración de que el régimen no intenta repetir la misma trama del pasado. Pensamos simplemente que están en evidencia las enormes dificultades que tendrá que afrontar este empeño. La consecución de</p>

<sup>3</sup> Las discursividades convergen en la denominación intermitente de víctimas y victimarios entre acusaciones históricas que justifican la violencia (Olave, 2013).

fundamentales de su nación. Éste es uno de esos momentos.	una paz democrática y justa merece afrontar los más difíciles retos.
---	--

**Fuente:** El proceso de paz en Colombia según el Estado y las FARC EP (Olave, 2013, pág. 346).

**Tabla 4: El proceso de paz como responsabilidad<sup>4</sup>.**

<b>El proceso de paz como responsabilidad</b>	
<b>Texto 1:</b> Discurso estatal (Estado colombiano, 2012, sep.4)	<b>Texto 3:</b> Discurso guerrillero (Farc-Ep, 2012, sep.4)
<p>Juan Manuel Santos, alocución sobre “El Acuerdo General para la terminación del conflicto”: Cualquier gobernante responsable sabe que no puede dejar pasar una posibilidad como esta de acabar con el conflicto (...).</p> <p>Hace unos días, una madre cabeza de familia, con cuatro hijos -de los cuales había perdido dos en este conflicto- se me acercó y me dijo: “Presidente, busque la paz. En paz seremos mejores personas. En paz los dos hijos que me quedan tendrán más oportunidades”.</p> <p>Así lo creo, así lo creo (...).</p> <p>En todo caso, la responsabilidad de esta decisión recaerá sobre mis hombros y sobre los de nadie más.</p>	<p>Timoleón Jiménez (Timochenko), declaración sobre “el anuncio oficial del inicio de conversaciones de paz con el Gobierno de Colombia”: O los colombianos del montón, los secularmente humillados y ofendidos, los oprimidos y explotados, nos ponemos de pie en defensa de nuestro territorio y sus riquezas, de nuestro trabajo, de nuestras libertades, familias, vidas y culturas amenazadas por completo, o terminaremos con la marca del hierro candente en las espaldas, constreñidos por las bayonetas, lamentando sin consuelo haber sido inferiores a nuestro compromiso con la patria y nuestros hijos.</p>

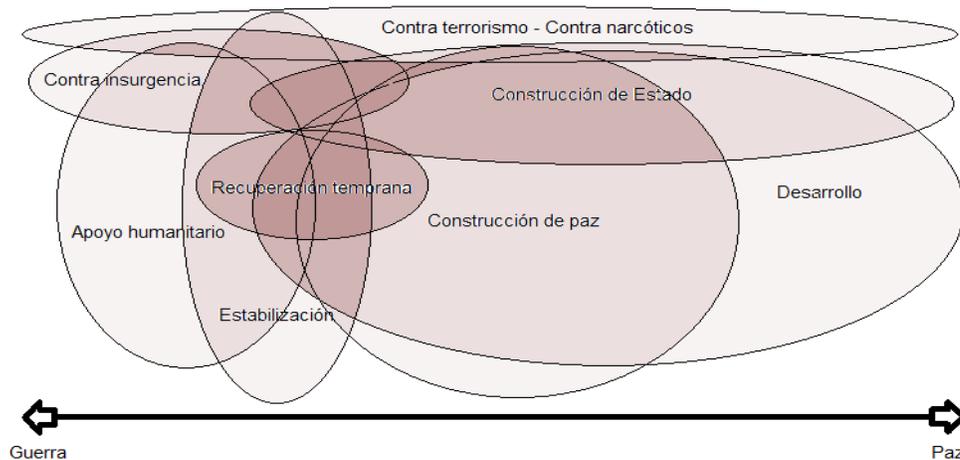
<sup>4</sup> Los actores demuestran su compromiso con la causa social que da origen al diálogo desde la perspectiva del buen gobierno, la sensibilización social y la lucha contra la opresión cultural y étnica (Olave, 2013).

**Fuente:** El proceso de paz en Colombia según el Estado y las FARC EP (Olave, 2013, pág. 347).

## 2.6. Modelo descriptivo del conflicto y la construcción de paz.

Habiendo abordado los paradigmas políticos sobre la construcción de paz que plantean nuestro interrogante de investigación, en este punto se evidenciará el modelo teórico sobre el cual se centra nuestro análisis. Para ello nos apoyaremos en el esquema de Robert Muggah, sobre las experiencias de estabilización territorial, que expuso en el Seminario Internacional “La política de Consolidación del Estado Colombiano” (Palou & Arias, 2011).

### Gráfica 1. Referencias a los procesos históricos, políticos y sociales para la estabilización territorial.



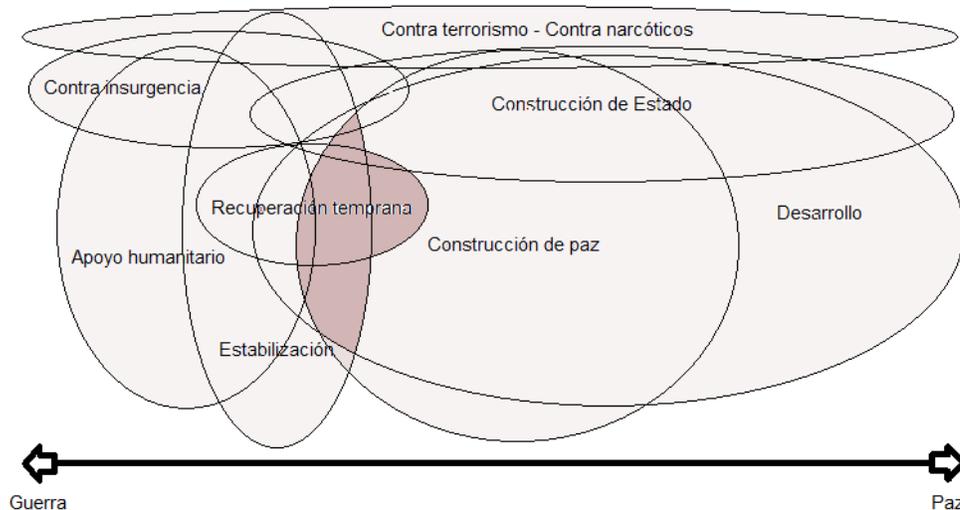
**Fuente:** Proceso y operaciones de estabilización territorial. (Muggah, 2011).

Como se observa en el esquema de Muggah, la transición de un territorio en guerra a uno en paz, está determinada por una serie de momentos políticos que denotan formas de

mitigación del conflicto y de acción sobre sus causas estructurales. En términos generales, los estadios de este proceso se ven acompañados de acciones políticas específicas, por ejemplo, para la devastación de la guerra son características las acciones de apoyo humanitario y lucha contrainsurgente; para los procesos de afianzamiento de la recuperación territorial, son características las acciones de estabilización y recuperación temprana; para los procesos de iniciación del cese del conflicto armado, son características las acciones de construcción de paz; y para los procesos de una cultura de paz, son características las acciones de generación de desarrollo y construcción de estado. De manera transversal se deben atacar a las manifestaciones terroristas y del narcotráfico en todos los momentos de este proceso.

La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, se fundamenta, desarrolla y genera resultados en las áreas denominadas “Estabilización” y “Recuperación Temprana”. Mientras que el enfoque de Paz Territorial, y los resultados derivados del proceso de negociación, se circunscriben en el área de “Construcción de Paz”. Como se verá de este modelo, los paradigmas políticos no son entendidos como eventos opuestos o excluyentes, se trata de momentos de una continua transición entre la guerra y la paz, cada uno necesario y hasta natural en el proceso de desarrollo de un territorio. Nuestra investigación se centra precisamente en el área de transición entre “Estabilización” y “Recuperación Temprana” y “Construcción de Paz”, tal como se ve a continuación en la intersección sombreada de la Gráfica 2.

**Gráfica 2. Referencias a la Consolidación Territorial dentro del proceso de la estabilización territorial.**



**Fuente:** Proceso y operaciones de estabilización territorial. (Muggah, 2011).

Esta explicación visual permite comprender, por una parte, el estadio de la política nacional en que se encuentra Colombia frente a la guerra interna, que como se observa está en la transición entre los procesos de afianzamiento de la recuperación territorial y los procesos primarios posteriores al cese del conflicto armado por efectos de los acuerdos de paz, que abren el camino para emprender la construcción de paz. Y por otra parte, referencia la proporción de los procesos políticos que caracteriza esta transición. El diagrama permite delimitar el objeto conceptual sobre el que se encuentra esta investigación, y orienta el enfoque mediante el cual se plantea el problema.

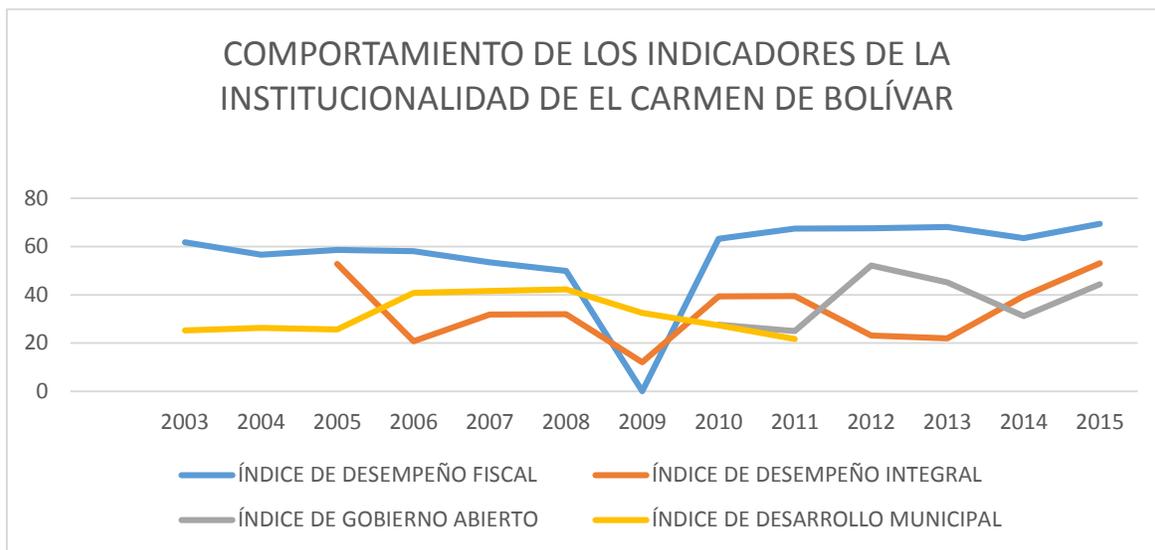
### **3. Transformaciones de la institucionalidad en El Carmen de Bolívar 2003 - 2015.**

Para llevar a cabo el análisis de la infraestructura de la institucionalidad pública de El Carmen de Bolívar en lo seguido al 2015, es importante hacer un recorrido histórico de las diferentes medidas institucionales, puesto que ofrecen una radiografía de distintos aspectos como la transparencia, situación fiscal, funcionamiento institucional, apertura de gobierno, entre otros, que permiten evidenciar los cambios y transformaciones, en términos de avances y retrocesos, sirviendo de insumo para conocer los atributos institucionales que pueden favorecer la construcción de paz.

#### **3.1. Ingresos y gastos.**

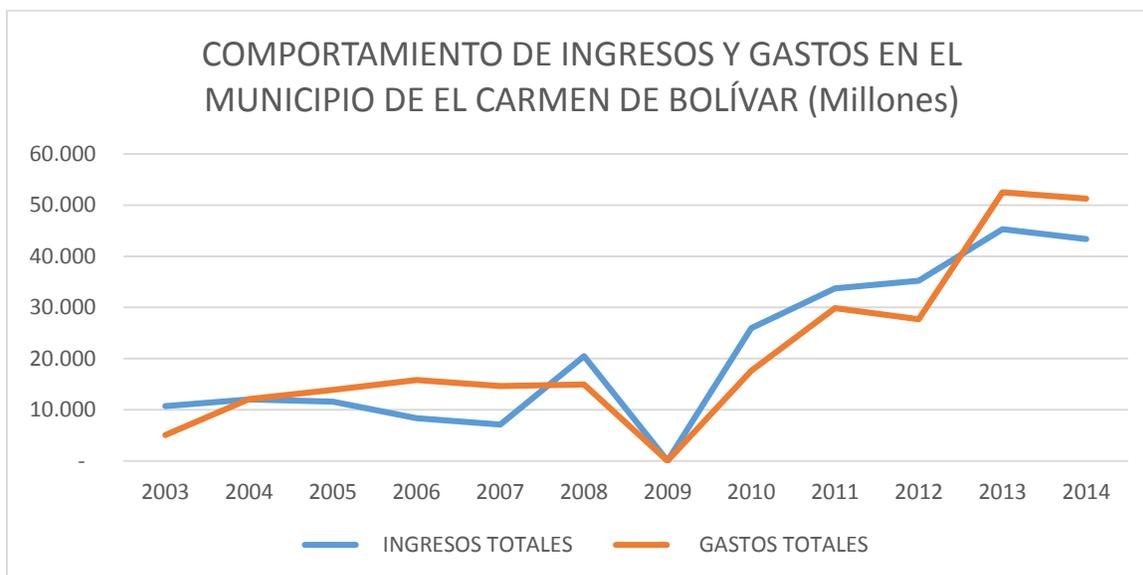
Con la revisión de cada una de las medidas de la institucionalidad que se encuentran disponibles sobre el municipio de El Carmen de Bolívar, en este punto se efectuará un análisis comparativo entre los indicadores institucionales y fiscales. Dicha distinción se hace necesaria, porque como se infiere de las Gráficas 9 y 10, es posible explicar la incidencia de las medidas político-administrativas consignadas en los Planes de Desarrollo, cuando el objeto de análisis se diferencia entre lo institucional y lo fiscal.

**Gráfica 3. Línea de tiempo indicadores institucionales, El Carmen de Bolívar.**



**Fuente:** Índice de Desempeño Fiscal (2003-2015), Índice de Desempeño Integral (2005-2015), Índice de Desarrollo Municipal (2003-2011) e Índice de Gobierno Abierto (2010-2015).

**Gráfica 4. Línea de tiempo medidas fiscales, El Carmen de Bolívar.**



**Fuente:** Operaciones efectivas de caja, según cálculo de Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS (2015).

Una primera mirada permite la afirmación de que las acciones de gobierno orientadas al fortalecimiento institucional se centraron especialmente en el control de los pasivos y en general a mejorar la capacidad fiscal del municipio, partiendo tanto del saneamiento de las finanzas públicas y el manejo oportuno y eficiente de las situaciones jurídicas de embargos, como del desarrollo de instrumentos y arquitecturas de fiscalización de las actividades productivas, como el Plan de Ordenamiento Territorial, las actualizaciones catastrales de ello derivadas, y el andamiaje organizacional de la institucionalidad pública para mejorar el recaudo. Si bien en la primera mitad de la línea de tiempo construida se observa un decrecimiento de los ingresos totales, mientras que los gastos tienen la dinámica inversa, y que en el año 2009 se acentúa ante la fractura de la publicación de información, lo cierto es que en los 6 años siguientes, se observa una tendencia pronunciada y positiva de incremento de los ingresos, mientras se ejerce un control óptimo sobre los gastos, lo cual favorece la inversión pública, y permite el apalancamiento de la mayoría de iniciativas contempladas en el Plan de Desarrollo. Al considerarse el período donde los cambios se evidencian con datos, los avances son coincidentes con el marco de la Política de Consolidación Territorial, durante la implementación de la estrategia Colombia Responde.

Esto es coincidente con las dos transiciones del indicador de Desempeño Fiscal, si se considera que antes de 2009 su medida oscilaba en el rango 50-60, para después, con la entrada de los procesos de saneamiento de pasivos y de la intervención jurídica sobre los procesos de embargo, pasa a oscilar en el rango 60-70.

Pero también queda claro, que las medidas político-administrativas de fortalecimiento institucional no tienen el mismo impacto sobre los indicadores institucionales, más allá de la transición del Índice de Desempeño Fiscal a que hemos hecho referencia, y unas ligeras

tendencias de incremento después del año 2009 para el resto de indicadores. Sólo en el año 2015, se puede evidenciar un desarrollo coincidente de las diferentes medidas de institucionalidad respecto de las líneas históricas, lo cual permite hipotetizar sobre un efecto positivo en la institucionalidad general del municipio de El Carmen de Bolívar con la intervención de distintos actores que fortalecieron el tejido social, la institucionalidad y mejoraron la inversión en el territorio, y que se pudo evidenciar más claramente al final del ciclo de implementación.

Bajo estos planteamientos, los aspectos que a partir de lo institucional permiten fortalecer la participación ciudadana, especialmente en términos del control social, (transparencia, visibilidad, control y sanción, procesos de rendición de cuentas y audiencias públicas, estabilidad y crecimiento de la población, cumplimiento de las metas de subprogramas de los planes de desarrollo, entre otros) presentaron pocos cambios en los tiempos de los diferentes gobiernos municipales que se analizaron.

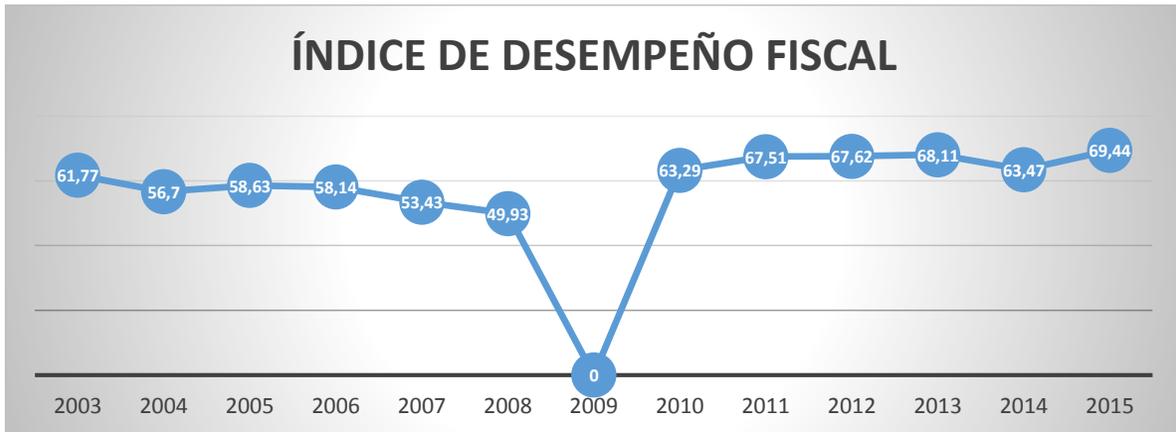
### **3.2. Desempeño fiscal.**

El Índice de Desempeño Fiscal es una medida de la magnitud de la inversión, la capacidad de generar recursos, la dependencia de transferencias y regalías, el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento, la capacidad de ahorro y el respaldo del servicio a la deuda, al interior de los departamentos y municipios de todo el territorio colombiano.

En la historia institucional de El Carmen de Bolívar, el año 2009 supone el punto de quiebre en el cual la crisis administrativa y fiscal del municipio toca fondo, y se genera una

necesidad apremiante de plantear acciones de urgencia para solventar los distintos problemas que conllevaron a esta situación.

**Gráfica 5. Línea de tiempo IDF, El Carmen de Bolívar.**



**Fuente:** Índice de Desempeño Fiscal, DNP (2003-2015).

Desde esta consideración el comportamiento del Índice de Desempeño Fiscal evidencia dos estadios claramente diferenciados por la ruptura de 2009. Por una parte entre los años 2003 y 2008, se evidencia una clara tendencia a la disminución de la medida del IDF superando en un solo caso (2003), el límite de los 60 puntos. Esto implica una categorización del municipio en estado de “Riesgo” de conformidad con el DNP. Las entidades municipales en categoría de “Riesgo” se enfrentan a déficits corrientes por la insuficiencia de recursos propios, tornándose altamente dependientes de las transferencias de la Nación y con altas probabilidades de incumplir los límites de gasto de la Ley 617 de 2000. Por ello requieren atención especial para prevenir dificultades en su solvencia financiera de largo plazo.

Por otra parte, las medidas posteriores a la crisis de 2009 siempre se encuentran por encima de los 60 puntos e incluso en el 2015 es muy cercana a los 70. Esto implica que la valoración fiscal que hace el DNP del municipio sea “Vulnerable”. Bajo esta categorización

el Gobierno Local de El Carmen de Bolívar, si bien podría cumplir con los límites de gasto de la Ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, aún mantiene la dependencia de las transferencias de la Nación y continúa enfrentándose al riesgo de un desequilibrio en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Mantiene un nivel mínimo de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero no presenta excedentes que le permitan sortear los eventuales desequilibrios en sus finanzas. Aun cuando la tendencia hacia el incremento no es muy fuerte en el período comprendido entre 2010 y 2015, lo cierto es que sí responde a un esfuerzo importante por mejorar las variables fiscales de la administración pública y de allí que sea, de hecho, la medida de institucionalidad que más claramente presenta un cambio positivo en la línea de tiempo.

Esto se puede explicar debido a que, como se observó anteriormente, los esfuerzos de las decisiones político-administrativas de los gobiernos de 2008-2011 y 2012-2015, se centraron en mejorar las finanzas del municipio en términos de saneamiento fiscal, mejoramiento de los ingresos y control de los gastos.

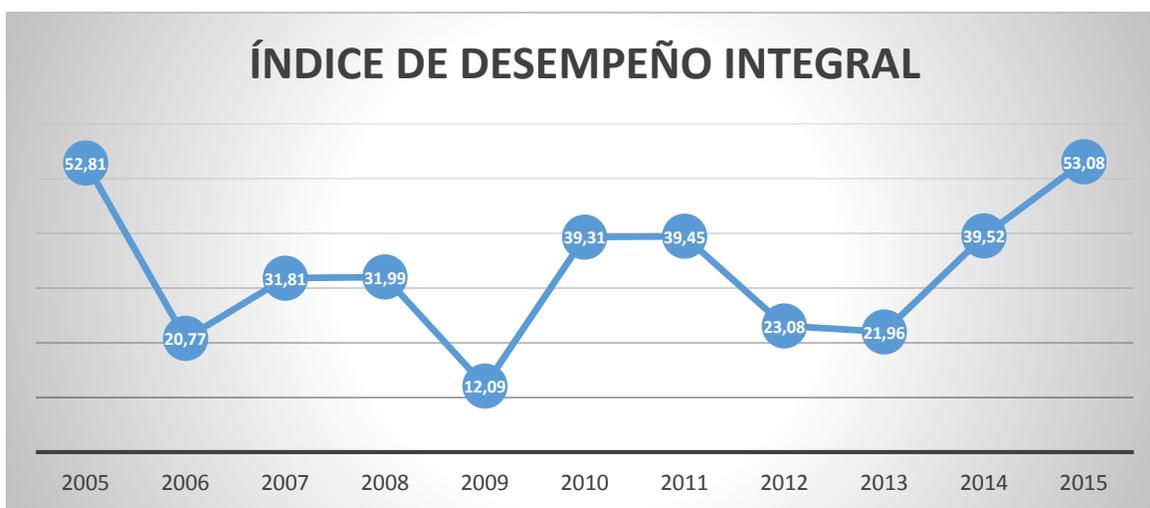
### **3.3. Desempeño integral.**

El Índice de Desempeño Integral es una medida de capacidades institucionales de los departamentos y municipios de Colombia, en las que se considera la eficacia en la ejecución del Plan de Desarrollo y el cumplimiento de las metas de producto, la eficiencia, análisis de productividades y comparación entre productos obtenidos de la inversión pública frente a los insumos utilizados, el cumplimiento de requisitos legales, específicamente los asociados a la asignación en CONPES del Sistema General de Participación (SGP), su incorporación al

presupuesto y su ejecución en el gasto, la gestión administrativa y fiscal, el desempeño fiscal y la capacidad administrativa.

El municipio de El Carmen de Bolívar no ha hecho mayor traslación a lo largo del tiempo en sus distintas mediciones de desempeño integral, desde el punto de vista de su valoración cualitativa. Con excepción de los años 2005 y 2015, el municipio fue valorado como “Crítico” en cuanto a su desempeño integral, que siempre estuvo por debajo de los 40 puntos. Esto aparte de evidenciar una fuerte vulnerabilidad de la gestión público administrativa del ente territorial y una serie de desavenencias con los estándares normativos de la administración pública, implica además una ruptura entre los procesos de planificación y ejecución, puesto que se reduce la interacción del gobierno con los parámetros político administrativos del Plan de Desarrollo o al menos así se reporta.

**Gráfica 6. Línea de tiempo IDI, El Carmen de Bolívar.**



**Fuente:** Índice de Desempeño Integral, DNP (2003-2015).

No obstante, la valoración en términos del IDI del municipio de El Carmen de Bolívar, que como se ha visto ha sido crítica a lo largo del tiempo, como ocurre con el IDF,

se pueden plantear dos tendencias diferenciadas por el momento límite del año 2009, en el cual el reporte de información fue prácticamente nulo.

En efecto entre los años 2003 y 2008, la tendencia es de disminución, mientras que entre los años 2010 y 2015 la tendencia es de incremento con el paso a una valoración cualitativa del desempeño del municipio como “Bajo”. Pese a que esto es un hecho que pudiera interpretarse como un avance, cabe decir que la tendencia de incremento del último quinquenio no es del todo significativa si se considera que según estudios del DNP, en los períodos de gobierno 2008-2011 y 2012-2015, se presentó un incremento de 9,7 puntos en el agregado nacional, a la vez que el 60% de los entes territoriales presentaron una mejoría significativa. De lo cual se infiere que el comportamiento de El Carmen de Bolívar en términos del desempeño integral responde a la tendencia nacional de los entes territoriales.

De otro lado, es importante destacar que la medida del Índice de Desempeño Fiscal, hace parte de las variables que componen el Índice de Desempeño Integral. Como se recordará después del año 2009 hubo un cambio positivo en el rango de valores del IDF para el municipio de El Carmen de Bolívar, y sin embargo el IDI no varió en su valoración cualitativa (Crítico) pese a una pequeña tendencia de crecimiento. Esto se debe a que no se logró un impacto importante en la calidad de la información del municipio. Las metas de producto ejecutadas no aprueban, o lo hacen parcialmente, los filtros de completitud y consistencia, lo cual incide de forma negativa en el nivel de imprecisiones conceptuales (definición errónea de las metas, uso poco coherente de indicadores en relación con las metas, inconsistencia de la programación anual, registro deficiente de los recursos ejecutados) que afectan la interacción de la administración con los aplicativos disponibles.

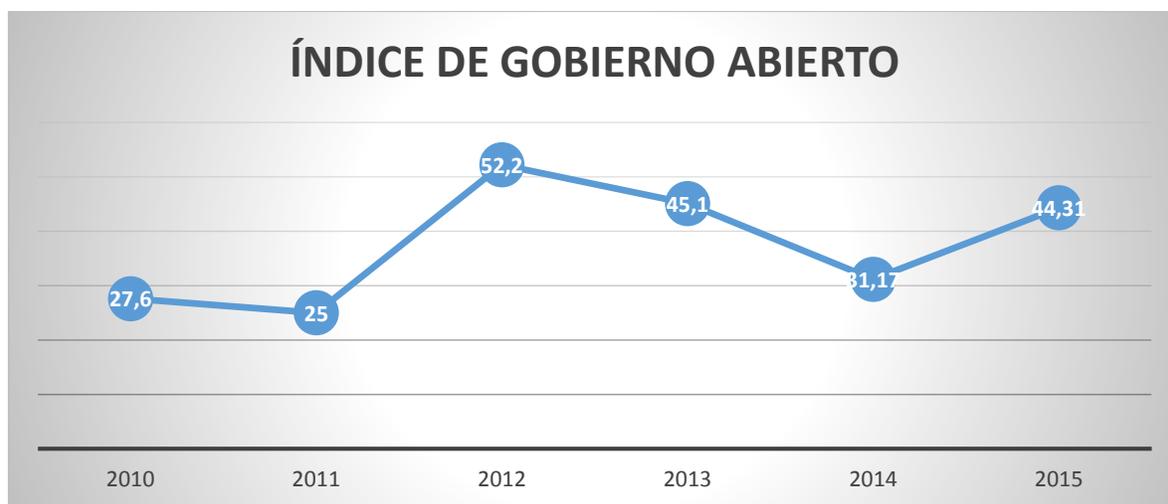
### **3.4. Gobierno abierto.**

El Índice de Gobierno Abierto es una medida del cumplimiento de las normas estratégicas de lucha contra la corrupción en la gestión pública, entre ellas la implementación de unas estructuras administrativas de control interno y de gestión documental, la visibilización de la contratación, el desarrollo de las competencias territoriales, la ejecución de los sistemas de gestión administrativa, el incremento de la capacidad de gobierno electrónico, y el mejoramiento de los procesos de rendición de cuentas y de atención al ciudadano.

Dentro de los indicadores institucionales que aquí consideramos, es el IGA el que se mide más recientemente. El paradigma de Gobierno Abierto es la incorporación a la gestión institucional del enfoque preventivo de actos de corrupción, partiendo de la articulación entre las diferentes entidades del Estado responsables de la administración de los sistemas de información orientados a la transparencia y la visibilidad. Precisamente por su carácter reciente, es que se puede explicar que sea en el IGA donde el municipio de El Carmen de Bolívar (y en general todos los entes territoriales locales), tiene las calificaciones más bajas. Por ejemplo, según la Procuraduría (2010), el 91% de 225 entidades territoriales incumplía la Ley de Archivos; según el Departamento Nacional de Planeación (2009) el 44% de los municipios reportó información incompleta e inconsistente sobre la operación de recursos del Sistema General de Participaciones; según la Contaduría General de la Nación (2009) el 62% de 750 entidades territoriales receptoras de regalías no reportaron a través del Formulario Único Territorial (FUT); y según el Ministerio de las TIC (2010) el 93% de las entidades territoriales se encontraba en nivel bajo o medio en la implementación de la fase de información de la Estrategia Gobierno en Línea. Con ello se comprende en general el

reciente desarrollo de los entes territoriales en los procesos de transparencia y visibilidad, que desde luego inciden en las bajas calificaciones del IGA para el municipio de El Carmen de Bolívar.

**Gráfica 7. Línea de tiempo IGA, El Carmen de Bolívar.**



**Fuente:** Índice de Gobierno Abierto (2010-2015).

Aún con la explicación anterior, cabe resaltar que siguen siendo preocupante las calificaciones bajas de El Carmen de Bolívar. De hecho, la situación del departamento de Bolívar en materia de Gobierno Abierto es sumamente complicada, al punto de ser el ente departamental con los casos más críticos, ya que 35 de sus 46 municipios registran calificaciones por debajo del mínimo esperado. En el caso concreto de El Carmen de Bolívar, hay un nivel muy bajo tanto en el volumen como en la pertinencia de la publicación de la contratación, y en la implementación y desarrollo del sistema de información y gestión de archivos.

La línea de tendencia del IGA para El Carmen de Bolívar, permite concluir que ha habido una mejora de las calificaciones de sus distintos factores en los 6 años de medición.

Entre los años 2011 y 2012, hay una mejora ostensible de este indicador, pasando de 25 a 52,2 puntos, lo cual se relaciona con un esfuerzo importante por adoptar las normas asociadas al paradigma de Gobierno Abierto. No obstante, luego de los cambios institucionales y organizacionales efectuados, no se presentaron en los años siguientes avances, y por el contrario la calificación del IGA no volvió a superar los 50 puntos. Esto tiene su explicación en el hecho de que no todos los factores de Gobierno Abierto tienen que ver con implementaciones de sistemas administrativos, sino más bien con esfuerzos de gestión del recurso humano, que es donde principalmente se observan las deficiencias, como lo correspondiente a la actividad de publicar la contratación.

Para finalizar es importante enunciar que, de conformidad con el análisis de probabilidad que hace la Procuraduría sobre el comportamiento de los distintos factores que integran el Índice de Gobierno Abierto, si se consideran las amenazas y debilidades en la institucionalidad actual de los municipios del departamento de Bolívar, que de hecho lo ubican en el último lugar entre departamentos de la región Caribe, se puede inferir que la tendencia general en el corto plazo de los territorios locales bolivarenses, es que sus calificaciones dentro de los aspectos que mide el IGA, presenten deterioros, por lo que la implementación de medidas de intervención frente a este escenario se torna una necesidad que no se puede ignorar.

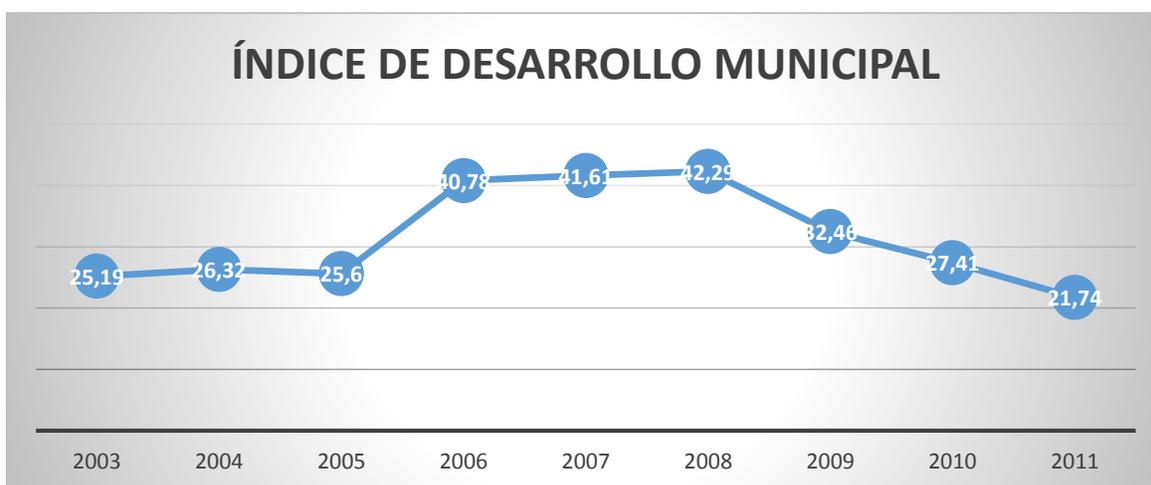
### **3.5. Desarrollo municipal.**

El Índice de Desarrollo Municipal es una medida sintética del comportamiento de los entes territoriales locales en variables de tipo social y financiero. Las primeras son obtenidas de las proyecciones derivadas del censo de 2005, y las segundas de las ejecuciones presupuestales reportadas por las administraciones municipales al DDTS del DNP. Los

factores asociados a esta medición son las tasas de población alfabeta, de personas sin Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), de cobertura de energía, de cobertura bruta básica y media, el porcentaje de no dependencia de las transferencias del SGP, la cantidad de tributación municipal por persona y la inversión pública municipal por persona.

Si bien desde el 2011, dejó de establecerse la medición, y recientemente en el año 2015 el DNP y la Universidad Externado, han emprendido la medición piloto del Índice de Desarrollo Alternativo para los municipios, donde se consideran una pluralidad mayor de factores que los que se tenían en cuenta para el IDM, resulta interesante tener por referencia los 9 años de mediciones dentro de la línea de tiempo de esta investigación, principalmente porque permite ver de manera conjunta, la asociación de las finanzas públicas territoriales y los comportamientos económico y demográfico de la población, sobre los que hay una incidencia directa de lo institucional.

**Gráfica 8. Línea de tiempo IDM, El Carmen de Bolívar.**



**Fuente:** Índice de Desarrollo Municipal (2003-2011).

La primera aseveración que se puede hacer frente a la línea de tiempo de la medición del Índice de Desarrollo Municipal, es que no es coincidente con las otras medidas de la institucionalidad a que nos hemos referido, y que de hecho tiene un comportamiento contrario.

En el período de tiempo 2003-2008, donde los otros indicadores institucionales mostraron una tendencia de decremento, el municipio de El Carmen de Bolívar frente al IDM, muestra una tendencia positiva. Así mismo la afectación que sufre este indicador en el año 2009 por la crisis fiscal e institucional de ese momento, tiene un menor impacto que el evidenciado en los demás indicadores. Y además en el período 2010-2011, cuando en las otras medidas institucionales se observa una mejoría con respecto al referente del año 2009, en el caso del IDM hay un deterioro del puntaje del municipio.

Esto es posible porque si bien en los factores del IDM, hay unas medidas objetivas asociadas a las finanzas municipales, que ya hemos explicado con anterioridad, tienen una influencia menor en la medición si se compara con las medidas de tipo demográfico deducidas del censo DANE del 2005 y sus proyecciones. Dichas proyecciones para el período 2003-2008 no consideraron los efectos del conflicto armado (desplazamiento, mortalidad) sobre la demografía de El Carmen de Bolívar, y por ello siempre hubo una tendencia positiva asociada al crecimiento y desarrollo poblacional.

Sin embargo, en el año 2010 se tienen en cuenta proyecciones pragmáticas del DANE con base en los sucesos sociales de los territorios, y que en el caso de El Carmen de Bolívar, conlleva a un replanteamiento de la dinámica sociodemográfica teniendo en cuenta el impacto de los hechos de violencia padecidos en ese territorio hasta el año 2005. De allí que para el período 2010-2011 se observe una afectación de la medida del IDM, aun cuando las

finanzas del municipio de El Carmen de Bolívar, comienzan a ser saneadas y mejoran los ingresos y el control de los gastos públicos.

#### **4. La planeación desde la institucionalidad y las infraestructuras para la paz**

Otro elemento a tener en cuenta en el proceso de análisis de las infraestructuras institucionales para la paz, es la planeación territorial. En este proceso confluyen institucionalidad, sociedad civil y otros actores del territorio con el fin de pensar y definir las apuestas de la inversión pública local. El proceso de planeación local además, formaliza en el nivel fiscal los recursos que pudieran provenir del orden nacional en el marco de los acuerdos de paz, de tal manera que materializa lo que se visiona en el nivel de las políticas públicas en pro de la construcción de paz. El instrumento sobre el cual se establece la planeación del territorio es el Plan de Desarrollo, y es sobre sus disposiciones que se evalúa la función ejecutiva de los administradores públicos. El hecho de que su formulación provenga de los programas de gobierno, plantea una perspectiva político electoral en su configuración, y fundamentado en ello, se desarrolla el análisis de cada uno de los Planes de Desarrollo del período 2004 - 2015.

##### **4.1. Conflicto armado e institucionalidad débil.**

El conflicto armado en los Montes de María ha estado fuertemente asociado a aspectos políticos, territoriales e institucionales, que pueden puntualizarse en los siguientes factores (Daniels & Múnera, 2011):

- Los residuos de violencia de la Guerra de los Mil Días librada entre partidos tradicionales, que en los años 60, después de la exclusión de la izquierda política, se ve acentuada por una lucha revolucionaria de las guerrillas contra el Estado.

- La creación de organizaciones en defensa del derecho a la tierra tales como las Ligas Campesinas en varios municipios de los Montes de María, entre ellos El Carmen de Bolívar, debido al conflicto en el acceso a tierras.
- La consolidación del gamonalismo rural como modelo de la gestión municipal.
- La debilidad institucional y la desarticulación entre las demandas ciudadanas y la agenda pública, cuando esta última obedecía a intereses particulares provenientes de grupos de poder del territorio.

Sin embargo, dentro de la historia de factores asociados a la cultura de la violencia en el territorio de los Montes de María, es en el período de operaciones del Bloque Montes de María de las Autodefensas, comprendido entre 1997 y 2005, cuando se genera una fuerte y profunda afectación tanto de los derechos humanos de gran parte de la población montemariana, como de sus dinámicas sociodemográficas, económicas y culturales, principalmente por el efecto directo de los crímenes derivados de la violencia armada. En el caso de El Carmen de Bolívar, los sucesos desencadenantes del desplazamiento forzado que modificaron el estado y las características del capital y tejido social de sus comunidades, fueron las masacres cometidas contra la población civil, que en el período comprendido entre 1996 y 2012 fueron un total de 13, siendo las más incisivas las masacres de El Salado (1997), San Isidro y Caracolí (1999), El Salado (2000), Macayepo (2000) y Hato Nuevo (2000) (Sánchez, 2013).

Varios estudios han sugerido que además de la incidencia de terror que los grupos paramilitares provocaron durante su fase de expansión y dominio territorial, sucesos como los de las masacres contra la población civil fueron posibles debido a una institucionalidad notablemente fracturada, e incluso cooptada por la ilegalidad (PNUD, 2010). Esta visión es

reconocida por actores de la sociedad civil, que no dudan en asociar los aspectos deficitarios de la institucionalidad pública con la magnitud del conflicto armado en el territorio.

*“La poca inversión, el abandono estatal que se tenía con las comunidades, también influyó en que los actores armados se posicionaran, especialmente la poca inversión para el desarrollo rural”* (Entrevista MMG-SC).

Por ello se puede afirmar que si bien los sucesos de violencia eran inminentes en varias zonas de Colombia que resultan estratégicas como corredores y rutas eficaces para la salida de droga al mar Caribe, gran parte de la gravedad de sus efectos tiene estrecha relación con la debilidad institucional. En general las condiciones históricas del Caribe han conllevado a que la cultura política de los gobernantes de sus territorios municipales esté fuertemente mediada por el clientelismo, y por la percepción de que lo público es un botín transitorio del que cada actor político debe beneficiarse mientras pueda (Álvarez, 2004). Esto, sumado a un control social vulnerado por la desprotección de la integridad física de la ciudadanía frente a las acciones de represión de los actores armados, permite explicar que el municipio de El Carmen de Bolívar haya tenido una institucionalidad muy deficitaria para dar respuesta a las necesidades ciudadanas y de desarrollo territorial. La corrupción en los diferentes niveles institucionales se convirtió en el hábito de muchas personas que tenían injerencia en la administración municipal.

*Eso viene desde hace 20 años. Pero ha habido una serie de personas que nos ha tocado de una u otra manera enfrentarnos a este tipo de flagelo. Inclusive yo logré meter 425 docentes para que adquirieran estabilidad laboral, y la gente que nombraba a los docentes pensaba que era cualquier cosa, pero no. Los capacitamos. La gente venía y le compraban las nóminas. Cuando yo llego a los 8 días vino un*

*señor que decía: ‘Doctor tengo aquí unas cuentas de todos los profesores porque me tienen que pagar’. Yo decía: ‘No señor, acabo de firmar un convenio con el banco, y le acabo de entregar a cada docente una tarjeta débito para que cobren sus sueldos de acuerdo a su tiempo. Si alguno le debe un dinero o le firmó un documento, yo no puedo pagarle eso porque mi obligación es pagarles individualmente a los docentes sus salarios’. Entonces esa cultura que le acabo de mencionar, era lo que hacía de El Carmen de Bolívar un territorio con dificultades para el desarrollo. (Entrevista HT-A)*

A continuación se abordarán las transformaciones institucionales desde la perspectiva de la planeación territorial, teniendo como referencia un análisis histórico de los planes de desarrollo comprendidos en el período 2004-2015.

#### **4.2. 2004-2007: Seguridad democrática.**

A partir del año 2003, y ante la coyuntura política que supuso las elecciones territoriales 2004 – 2007, que tuvo como bandera general de campaña la implementación de las Políticas de Seguridad Democrática que se plantearon desde el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se inicia un proceso político de superación del conflicto armado que se extendería durante 8 años, pero cuyas actuaciones no estarían asociadas directamente a los conceptos de construcción de paz, tal como se conciben en el marco de los acuerdos de paz, sino más bien a la perspectiva de “Estabilización” y “Recuperación Temprana”, tal como lo refiere Muggah (2010).

Esto queda en evidencia al observar el Plan de Desarrollo “Concertación con Sensibilidad Social” del gobierno de Amer Alfonso Bayuelo Berrio (ver anexo N° 1), se

observa, por una parte, que las apuestas en temas paz se orientaron hacia algunas de las dimensiones sociales y económicas que pudieron facilitar los sucesos de violencia, más que a intervenir los efectos mismos del conflicto armado, y por ello no se contemplan intervenciones desde lo local para el impulso a la reparación integral de víctimas, a los planes de retorno, o a la reparación del tejido social. Esto se asocia también a la ausencia de la legislación requerida para la canalización de recursos y procesos institucionales en la construcción de paz.

*Había que gestionar el entendimiento y brindar seguridad a la comunidad. No estar del lado de la guerrilla o los grupos paramilitares era una contribución a la paz. Estaban los grupos de la guerrilla y paramilitares muy activos, y tocó enfrentarlos fuertemente con la institucionalidad del Estado. En ningún momento el gobierno local se le entregó ni a la guerrilla ni a los paramilitares, porque sabíamos cuál era la meta y el objetivo para El Carmen de Bolívar. Fue importante mantener al margen a estos grupos. (Entrevista EAB-A)*

La idea central de gobierno se orientó a generar condiciones de seguridad (Programa 1, Subprograma 5, Proyectos 1 y 2), de convivencia pacífica (Programa 1, Subprograma 6, Proyectos 1 y 2), de atención a necesidad básicas (Programa 1, Subprograma 8, Proyecto 1; Programa 1, Subprograma 3, Proyectos 1 y 3; Programa 2, Subprograma 3, Proyectos 1 y 2; y Programa 2, Subprograma 4, Proyectos 1 y 2) y de fortalecimiento de la participación (Programa 1, Subprograma 6, Proyecto 1 y Programa 1, Subprograma 5, Proyecto 3), que permitieran mejorar las condiciones de gobernabilidad del territorio, y disminuyeran los riesgos de que emergieran nuevos sucesos de violencia.

Por otra parte, las apuestas que se plantean a nivel institucional desde el Plan de Desarrollo 2004-2007, si bien hacen referencia a la voluntad institucional de implementar un modelo de gestión con participación ciudadana, no hace especificidad en las medidas para lograrlo. En general, las estrategias que se plantearon para el desarrollo de lo institucional fueron la estructuración de instrumentos de planificación sobre asuntos de suelo que permitan mejorar el control sobre el territorio físico de El Carmen de Bolívar, y aumentar la tributación de recursos propios, como lo son el Plan de Ordenamiento Territorial y la Unidad Catastral Municipal (Programa 3, Subprograma 1, Proyectos 4 y 6), iniciar el proceso de saneamiento fiscal de conformidad con la Ley 550 de 1999 (Programa 3, Subprograma 1, Proyecto 5), y, como ya se dijo, construir una actitud de gobierno que permita y tenga en cuenta la participación ciudadana (Programa 3, Subprograma 1, Proyectos 2 y 3).

Cuando se asocian las apuestas del Plan de Desarrollo frente a lo institucional, se observan unos planteamientos muy generales respecto de las necesidades particulares de la Administración municipal de El Carmen de Bolívar, que frente a la aguda crisis fiscal del municipio resulta insuficiente. Y esta situación se agrava más cuando se tiene en cuenta el hecho que durante estos años la planeación del gasto fue desacertada, al punto que superó en todos los casos el recaudo del municipio, generándose pasivos de diversa índole, que restringieron el nivel de ejecución del Plan de Desarrollo. No obstante, la administración del momento atribuye al conflicto armado las dificultades habidas para mejorar las finanzas públicas, alegando que debido al despojo o abandono de tierras, o la posesión por parte de ilegales, era imposible obtener tributación del impuesto predial o de algunas actividades comerciales o industriales del territorio. Por esta causa, algunos exfuncionarios plantean que

el Gobierno Nacional tendría el deber de subsanar las finanzas municipales, puesto que la institucionalidad local resultó ser víctima del conflicto armado.

*Era muy difícil que hicieran obras. El Estado tiene que indemnizar a todas estas personas, a los propietarios de lotes, de inmuebles, que abandonaron por efectos del conflicto, para que ellos se pongan a paz y salvo con el municipio, y contribuir también a que el municipio reciba unos recursos para normalizar la cartera inmensa que tiene. El Estado debe indemnizar al municipio como ente territorial. (Entrevista EAB-A).*

Por último, cabe señalar que las deficiencias en el nivel de la transparencia hacían de los riesgos de corrupción una realidad tangible que se veía reflejada directamente sobre las posibilidades de desarrollo territorial. Este hecho, para la sociedad civil, venía de gobiernos anteriores y estaba directamente ligado al conflicto armado, que en muchos casos, convirtió a los actores políticos como víctimas de la desprotección del Gobierno Nacional.

*El peor estado de la transparencia en la institucionalidad pública del municipio de El Carmen de Bolívar se dio entre 1998 y 2010. Esto porque por la situación de violencia muchos de los gobernantes debieron hacer su trabajo desde lejos, sin estar presentes en los municipios. Los concejales también estaban amenazados. Los actores armados tenían mucha influencia en la administración. Habían muchas cosas que se hacían bajo la amenaza y presión. (Entrevista MMG-SC)*

#### **4.3. 2008-2011: La crisis institucional.**

Las distintas medidas institucionales venían alertando profundas problemáticas de la institucionalidad del municipio de El Carmen de Bolívar. Si bien se reconoció en el gobierno

2004-2007 la necesidad de incidir sobre el saneamiento fiscal del municipio, lo cierto es que no hubo resultados que cambiaran este panorama y por el contrario la situación se agudizó. El comportamiento de los ingresos fue decreciente, y esto se dio principalmente por causa de que los recursos del SGP, eran embargados en grandes proporciones. De allí que los gastos siempre terminarían por exceder los ingresos y se generara un desbalance para la inversión.

*Una época desagradable fue la de los embargos. El municipio quedó en indefensión y todos los recursos que llegaban para salud, educación y en general todos los sectores, fueron embargados. A esto se le llamaba 'el cartel de los embargos'. Desde actores corruptos de la ciudadanía, hasta jueces, conllevaron a esto, que atrasó grandemente la situación de las vías, que generó una crisis de salud pública, que afectó la calidad educativa. (Entrevista MMG-SC)*

La crisis tocó fondo en el año 2009, cuando la medida del Índice de Desempeño Fiscal de ese año fue nula debido a la ausencia de reporte de información ante la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS, y en el mismo sentido el Índice de Desempeño Integral, obtuvo la calificación histórica más baja. Coincide este suceso con la decisión del entonces Alcalde de El Carmen de Bolívar, Galo Torres, de declarar urgencia manifiesta para realizar una compra de maquinaria para movimiento de tierra, que tomaría recursos del SGP e incluiría al menos 6 decretos para incorporaciones, adiciones y modificaciones presupuestales que debilitarían la financiación de instituciones educativas, para concluir en un aumento significativo de los pasivos del municipio. Frente a este hecho, Galo Torres, fue inhabilitado por la Procuraduría para desempeñar cargos públicos en el año 2011.

La Contralora Sandra Morelli en el informe de auditoría por control excepcional (2011), manifiesta el hecho de que el municipio, para la medición del IDF del 2009, no haya presentado información, frente a lo cual destaca como factores:

*El desorden administrativo, la ausencia de recursos para los gastos de funcionamiento e inversión, el alto volumen de embargos, la baja capacidad institucional, la débil gobernabilidad, la poca relación que tiene la administración con el Concejo Municipal, la ausencia del alcalde local que ha tenido dos suspensiones y el débil esfuerzo fiscal.* (Morelli, 2011, pág. 4)

A esta enunciación de causas, debe atribuirse también la herencia de déficits administrativos de los gobiernos anteriores al año 2008, que impidieron soportar los datos requeridos para generar la caracterización del estado fiscal e institucional dentro de los procesos de medición del IDF y el IDI, y que sin embargo, dentro de los informes de contraloría no se referencia como causa, atribuyendo todo a aspectos definidos como característicos del gobierno que dejó de hacer los reportes de información en este caso el del período 2008-2011.

*“Se profundizó un período de desinstitucionalización producto de pugnas políticas y el mal manejo administrativo de los gobiernos anteriores que impidieron el levantamiento de información necesaria”* (Entrevista JCG-SP).

Algunos actores de la sociedad civil, sin embargo, identifican en el gobierno de Galo Torres, una postura de rechazo a la situación de embargos, y destacan las primeras iniciativas de la administración municipal por enfrentar las causas de esta situación, especialmente la

que tiene que ver con la articulación criminal entre algunos jueces y actores de la sociedad civil para obtener apropiaciones de recursos públicos.

*Se contó con algo de la institucionalidad, y es que el alcalde Galo Torres tuvo una posición firme ante los jueces y la corrupción que se venía dando, al punto que muchos jueces fueron destituidos, y se emprendió un seguimiento a otros actores involucrados. (Entrevista MMG-SC)*

Probablemente esta iniciativa fue entorpecida por el hecho de que el ejecutivo, en el contexto de las diferencias políticas con el Concejo municipal, no encontró un escenario propicio para gestionar las dificultades encontradas desde las salidas normativas que hubieran podido ofrecer los acuerdos municipales.

*“A esto se le sumó la inexistencia de la voluntad política para generar unas políticas públicas municipales acorde a la realidad del momento” (Entrevista JCG-SP).*

Pese a ello, en el período 2008-2011, hay dos importantes avances para favorecer la construcción de paz desde el punto de vista institucional, aunque siempre permeada por el paradigma de la seguridad. En primer lugar, y por primera vez, se utiliza en un plan de desarrollo de El Carmen de Bolívar, el término “víctima”, para referirse de manera general a todas las personas que padecieron de una u otra forma los efectos del conflicto armado, y que tendrían un respaldo más integral de la institucionalidad pública para el resarcimiento de sus derechos vulnerados. Reconocidas las víctimas en el plano institucional, se plantea la creación del fondo local de atención a víctimas y se pretende impulsar las acciones judiciales para su indemnización por parte del Estado. De igual manera se plantean mecanismos para la garantía de derechos humanos en la población de El Carmen de Bolívar, como lo son el

Comité Municipal de Derechos Humanos y la formulación del Plan de Formación en Promoción y Protección de Derechos (Programa 1, Subprograma 1, Proyectos 1; Programa 1, Subprograma 2, Proyectos 1 y 2; y Programa 1, Subprograma 3, proyecto 1). Y en segundo lugar, hay una profundización en las dinámicas de algunas instancias de participación ciudadana. Al respecto se plantea la conformación de las Juntas Administradoras Locales y la creación de la Asamblea Local Constituyente con el fin de vincular a la población civil a procesos de decisión pública, como por ejemplo en la selección popular de los secretarios de la Alcaldía (Programa 2, Subprograma 1, Proyectos 1 y 2). Así mismo se plantea la apertura de estructuras y procesos institucionales que permitirían el efecto del control social. Para ello se plantea la realización de ejercicios de presupuestos participativos, la implementación y puesta en marcha del MECI, la realización de procesos semestrales de rendición de cuentas, la implementación y puesta en marcha del sistema de atención de quejas y reclamos, la promoción y apoyo a las veedurías ciudadanas, y la creación del sistema de seguimiento y monitoreo “El Observador Popular” (Programa 3, Subprograma 1, Proyectos 1, 2, 3, 4 y 5).

Paralelo a todo lo anterior, y en consonancia con las apuestas que se habían dado en el gobierno anterior, alrededor de atender las causas del conflicto armado, derivadas de las grandes carencias y desprotección del sector rural, en el Plan de Desarrollo 2008-2011 se plantea la reactivación de la ganadería y la agricultura, la creación de un banco de máquinas, la reestructuración de la UMATA, la dinamización de créditos rurales para la modernización y la competitividad rural y el impulso a las autoridades civiles del campo (Programa 5, Subprograma 1, Proyectos 1, 2, 3, 4 y 6).

Las anteriores medidas contempladas en el plan de desarrollo 2008-2011, no obstante incluyeron novedades que bien hemos descrito, y que significaron ajustes necesarios a las

prácticas de gobierno dentro del municipio de El Carmen de Bolívar, generaron un bajo impacto sobre las medidas institucionales, pero sobre todo en las transformaciones del territorio. Algunos exfuncionarios de aquel período, consideran que el foco del problema proviene de la desatención administrativa sobre procesos de planificación, que debieron ser la base para afrontar la crisis institucional de aquel momento.

*Sin duda alguna el desconocimiento de los administradores de la importancia de la planeación municipal y su incidencia en todo el proceso de gestión pública, refleja que en el primer año de gobierno se centrara la atención sobre otros aspectos problemáticos, dejando a la planeación como un requisito más por cumplir.*

(Entrevista JCG-SP)

#### **4.4. 2012-2015: La consolidación territorial.**

En el año 2010 aparece en escena la estrategia Colombia Responde en los Montes de María, que en el marco de la Política de Consolidación Territorial ejecuta un proceso de intervención sistemático para la recuperación de territorios típicamente apropiados por grupos al margen de la ley o con una fuerte devastación social producto de los hechos de violencia armada. En los Montes de María los municipios de consolidación seleccionados bajo los anteriores criterios fueron San Jacinto, Ovejas, San Onofre y El Carmen de Bolívar. La intervención fue realizada bajo el paradigma de posconflicto parcial o de transición al posconflicto armado, que asumía unas condiciones especiales de seguridad establecidas por la presencia de las fuerzas militares del Estado y el inicio de procesos de retorno y reasentamiento, restitución de tierras y reparación de víctimas comprendidos dentro de la legislación colombiana (Henríquez, 2014).

*USAID hizo algo muy importante, primero con Cimientos, que entra cuando estaba el alcalde Galo, haciendo el acercamiento entre la sociedad civil y la institucionalidad. En Camarón, en Flor del Monte, allí fue donde se dio. Y después vino el programa de Colombia Responde con el que se avanzó bastante. En estos momentos USAID está ofreciendo el fortalecimiento del banco de proyectos con la sociedad civil y la administración. Se van a capacitar a Juntas de Acción Comunal. USAID está estimulando la inversión de la empresa comunitaria. Infraestructura también. Son 15 mil millones que está ofreciendo. (Entrevista EM-SP)*

Desde el punto de vista estratégico del programa Colombia Responde, el proceso de intervención se concibió a partir de los ejes de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional. En este último se identificaron dificultades en el ámbito legal y administrativo, de las administraciones locales, que fueron intervenidas a través de estrategias de acompañamiento, capacitaciones, asistencia técnica sobre la formulación de planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, el diseño del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), la organización de archivos y memoria histórica, resolución de conflictos jurídicos y otras acciones orientadas a mejorar la capacidad de operación, gestión y gobierno de los entes administrativos de los municipios de consolidación. En general la importancia de la cooperación internacional es identificada claramente por varios exfuncionarios, y la asocian directamente al impacto que la institucionalidad pudo efectuar sobre las condiciones de desarrollo del territorio.

*Al finalizar el período de gobierno anterior se había avanzado con información y presentación de informes municipales, gracias a la presencia y acompañamiento de organismos de cooperación internacional, que habían apoyado en procesos de*

*organización de información y en acompañamiento jurídico que dieron resultados concretos, como el freno a los embargos indiscriminados contra los recursos públicos municipales y la generación de diversos informes técnicos, que fueron fundamentales para la formulación del plan de desarrollo municipal, contando con una amplia participación tanto ciudadana como institucional y que de cierta manera se ajustaba más a la realidad no solo del Municipio sino de la región y el país. En cuanto a ejecución de obras debemos dividir los logros en dos aspectos, el primero responde a obras realizadas con recursos municipales, esto fue posible gracias a que se liberaron recursos embargados en su mayoría de calidad educativa, que fueron priorizados para mejorar la infraestructura educativa existente muy precaria en la zona rural y deficiente en la zona urbana, el segundo aspecto tiene que ver con las gestiones ante el gobierno nacional y los programas de cooperación existentes en la región de los Montes de María, que hacían parte de la participación de estos en la ejecución del plan de desarrollo. Fue así como se logró concretar la construcción de la escuela de Música, la biblioteca municipal con el gobierno nacional y con la cooperación y el programa de consolidación se lograron diversos proyectos en la zona rural como electrificación, centros de salud y otros. (Entrevista JCG-SP)*

Estos aspectos referidos en el informe de control excepcional del año 2011 que la Contralora General de ese momento, Sandra Morelli, lideró ante la petición de los órganos de control locales y departamentales y por el Concejo municipal de El Carmen de Bolívar, son claramente referenciados en el Plan de Desarrollo “El Buen Gobierno en Marcha”, de la Administración de Francisco Vega Arrauth (ver anexo N° 3). Como se puede afirmar de las apuestas estratégicas y operativas de este PDM, el enfoque de la estrategia Colombia

Responde y en general de la Política de Consolidación Territorial es notorio. Si bien aspectos esenciales en la recuperación territorial, que se plantearon desde la Política de Seguridad Democrática, siguen siendo referentes en la atención a la vulnerabilidad del territorio para los sucesos de conflicto armado y violencia, es decir las acciones para la protección de la vida y la integridad y el desarrollo de mecanismos para mejorar la convivencia ciudadana (Programa 18, Subprograma 1, Proyectos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7; y Programa 18, Subprograma 2, Proyectos 1, 2, 3 y 4), se focalizan ahora intervenciones específicas sobre las causas profundas del conflicto armado. Se establecen acciones para reducir la brecha entre lo urbano y lo rural, definiendo en este ámbito acciones para el control de las tierras, la explotación agropecuaria y minera (que ha tenido una asociación histórica con la violencia), y la protección de las fuentes hídricas, bajo un modelo en el que el Estado, definiría mecanismos organizacionales para poder ejercer control directo sobre cada uno de estos aspectos del territorio (Programa 1, Subprograma 1, Proyectos 1 y 2; Programa 1, Subprograma 2, Proyectos 1, 2 y 3; y Programa 8, Subprograma 1, Proyectos 1, 2 y 3).

Por otra parte, cabe señalar que durante el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón se establecen distintas políticas nacionales que definen la relación del Estado con las víctimas del conflicto armado, siendo el principal referente la Ley 1448 de 2011. De ahí que el gobierno de Francisco Vega, en su PDM establezca con claridad, distintas medidas de intervención sobre las víctimas del conflicto armado, que incluyen los procesos de reparación y reintegración al territorio (Programa 19, Subprograma 5, Proyectos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7), la accesibilidad al sistema de justicia y construcción de verdad y memoria (Programa 19, Subprograma 2, Proyectos 1, 2, 3, 4, 5 y 6), estableciendo estructuras administrativas para ello, como el Comité de Víctimas del municipio y el Comité de Justicia Transicional

(Programa 19, Subprograma 6, Proyectos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8), la definición de medidas de prevención del despojo de tierras (Programa 19, Subprograma 3, Proyectos 1, 2, 3 y 4), e incluso se plantea una oferta del Gobierno Local para los desmovilizados (Programa 20, Subprograma 2, Proyecto 1).

Desde el punto de vista de las apuestas para mejorar la institucionalidad del municipio de El Carmen de Bolívar, el PDM 2012-2015 es bastante ambicioso al plantearse metas específicas de impacto, teniendo como referencia las medidas del Índice de Gobierno Abierto, Índice de Desempeño Integral e Índice de Desempeño Fiscal. Esto es posible desde luego por la certeza del apoyo de la estrategia Colombia Responde, que apalancaría parte de los costos de este proceso, si los proyectos requeridos para ello quedaban incorporados en el Plan de Desarrollo, puesto que de esta forma, se contaría con el respaldo político administrativo de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar.

Lo primero que se reconoce desde el PDM 2012-2015 es la necesidad de fortalecer la participación ciudadana y el control social dentro de la misma iniciativa por reconstruir la institucionalidad pública de El Carmen de Bolívar. Por eso los procesos que plantean se orientan a generar capacidades en los funcionarios públicos que les permitan interactuar adecuadamente con la sociedad civil y las distintas formas de organización comunitaria, y entender en esa acción el valor de vincular a la ciudadanía en el proceso de reconstrucción territorial (Programa 21, Subprograma 2, Proyecto 1). Paralelamente se establecen acciones de activación y fortalecimiento del Consejo Territorial de Planeación y de las Juntas de Acción Comunal, y compromete a la Alcaldía a realizar al menos 8 ejercicios de rendición de cuentas públicas en los 4 años de gobierno (Programa 21, Subprograma 1, Proyecto 1), auditorías visibles para el 20% de los proyectos de inversión que se ejecuten en ese período

(Programa 22, Subprograma 1, Proyecto 6), y actividades periódicas de promoción y divulgación de las acciones realizadas desde la Administración con el fin de generar confianza e impulsar la imagen de la Alcaldía (Programa 22, Subprograma 1, Proyecto 1).

Como se dijo anteriormente, el PDM 2012-2015, establece acciones específicas en relación a las medidas institucionales que dan cuenta de la transparencia, estado fiscal y gestión administrativa del municipio de El Carmen de Bolívar. Para mejorar el IGA, define la implementación de la estrategia Gobierno en Línea, y aunado a los eventos de rendición de cuentas, plantea mecanismos de atención al ciudadano y de gestión antitrámites, así como de publicación oportuna de la contratación en la plataforma del SIGOP (Programa 22, Subprograma 1, Proyecto 2 y 5; Programa 23, Subprograma 1, Proyecto 1).

Para el caso del Índice de Desempeño Integral parte del planteamiento de una reestructuración administrativa a la Alcaldía municipal (Programa 23, Subprograma 4, Proyecto 3), establece la implementación de recursos de tecnología para mejorar la gestión integral y define procesos de mejora de calidad en términos del desarrollo del MECI y del Sistema de Gestión de la Calidad (Programa 23, Subprograma 3, Proyecto 4 y Programa 23, Subprograma 6, Proyectos 1, 2 y 3), y define un mecanismo para hacer monitoreo, control y evaluación al PDM, que lo vincula directamente a la garantía de ejecución de los planes, programas y proyectos que ofrece la política de Consolidación Territorial del Gobierno Nacional (Programa 23, Subprograma 5, Proyecto 1).

Por otra parte, para el Índice de Desempeño Fiscal el PDM plantea una serie de instrumentos para mejorar la fiscalización del territorio de El Carmen de Bolívar que incluyen el estatuto tributario, el estatuto orgánico presupuestal, el inventario y avalúo de bienes muebles e inmuebles del municipio, la política local de fiscalización y una estrategia para

incentivar la cultura de pago de los contribuyentes (Programa 23, Subprograma 3, Proyectos 1, 2, 3, 6 y 7). Y tan importante como lo anterior, resultan ser los programas especiales dirigidos al saneamiento fiscal del municipio, que incluyen el levantamiento de las observaciones realizadas por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General, la construcción del inventario de procesos judiciales que cursan en contra del municipio y de pasivos a cargo de la entidad territorial, la elaboración del manual de contratación y el desarrollo del sistema general de archivo de acuerdo a la Ley 594 de 2000 (Programas Especiales, Subprograma 2, Proyectos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9 y 10). Adicional a esto, algunos exfuncionarios de la administración municipal sugieren que el aspecto fiscal fue impactado significativamente por la articulación intersectorial, puesto que permitió un aumento del control externo (recuérdese que confluyen en las estrategias de saneamiento fiscal la cooperación internacional y el gobierno nacional), pero además gracias al desarrollo e implementación de la ley de regalías en el ámbito municipal.

*La articulación fue esencial para poder ejecutar el plan de desarrollo ya que las apuestas eran audaces y ambiciosas y era necesaria la participación efectiva en todos sus niveles, así como la cooperación internacional centralizada y descentralizada. Cabe anotar que fue un gran alivio la entrada en vigencia de la Ley de Regalías, que le dio una oportunidad a los municipios de acceder a recursos para sus proyectos de inversión pública. (Entrevista JCG-SP)*

Por último, cabe resaltar que por primera vez en la Administración del municipio de El Carmen de Bolívar, desde el PDM se profundiza en la planeación participativa, a partir de la elaboración e implementación del manual de presupuestos participativos y la formulación y ejecución de un ejercicio de presupuesto participativo (Programa 23, Subprograma 2,

Proyectos 1 y 2). Y no menos importante, se plantean metas de fortalecimiento institucional al Concejo municipal y a la Personería, atendiendo al principio de integralidad que debe regir en la arquitectura institucional de lo público, que involucra no solo al poder ejecutivo, sino también al legislativo y a los órganos de control (Programa 23, Subprograma 4, Proyectos 1 y 2). El aspecto participativo en la definición de las decisiones administrativas ha sido valorado positivamente por los actores políticos de aquel período.

*De acuerdo a lo anterior podría decir que en cuanto a planeación el mayor logro fue generar un ambiente adecuado para la participación en cada uno de los procesos inherentes a la formulación, aprobación y ejecución del plan de desarrollo que permitió crear un marco de políticas públicas sostenibles y recuperar en cierta medida la confianza y el liderazgo del municipio en la región, promoviendo el concepto de ciudad región motor del desarrollo. (Entrevista JCG-SP)*

## **5. Experiencias institucionales y territoriales de infraestructura para la paz**

Tal como se deduce de las ideas de Lederach (1997), las *Infraestructuras para la Paz*, son elementos necesarios para la construcción de una paz sostenible. Están constituidas por espacios, estructuras o sistemas que cuentan con legitimidad, recursos e institucionalización, para facilitar la interacción de los diferentes actores de la sociedad, teniendo por perspectiva la transformación política, económica, social y cultural del conflicto (Pfeiffer, 2014).

Uno de los ámbitos en que se pueden y deben generar estas *Infraestructuras*, es en el institucional. Dentro de la construcción de paz, los procesos básicos a los que se debe aludir son como mínimo, el desarrollo de la participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones públicas, esto teniendo en cuenta que sin una arquitectura del poder y del Estado sólidas y equilibradas, resultaría ineficaz la intervención sobre los orígenes estructurales de los conflictos, que en últimas tienden a amenazar la estabilidad de los territorios y de los gobiernos. Y esto resulta más relevante considerarlo, cuando nuestro objeto de análisis está constituido por un territorio en el que la debilidad institucional tiene una fuerte injerencia dentro de la proliferación de las consecuencias más fuertes del conflicto armado.

### **5.1. Infraestructuras para la paz en la institucionalidad local.**

Al haberse analizado la evolución de la institucionalidad de El Carmen de Bolívar en los períodos posteriores a los acontecimientos más álgidos de violencia, y en los que se plantearon iniciativas desde el nivel de la política pública nacional para generar transformaciones atendiendo a diferentes visiones del conflicto, se pudo evidenciar en mayor o menor grado, una correspondencia entre las políticas locales y nacionales, en parte por

causa del diseño e implementación de una estructura normativa que orientó y respaldó las distintas acciones de intervención sobre el conflicto en el territorio.

Ahora bien, si esta mirada se realiza desde los momentos en que dichas medidas generaron mayor impacto, y se asocia a los niveles de planeación participativa en el territorio, inducidas por los gobiernos de los diferentes niveles (nacional, departamental y principalmente local), se puede afirmar que si bien las políticas del ámbito nacional definen las del ámbito local, cuanto más apertura haya para la planeación participativa en su territorialización, mayores y mejores consecuencias se tendrán al ser implementadas. Esto se refleja directamente en las distintas medidas institucionales, en las que los aspectos fiscales, de transparencia, de apertura de gobierno y de funcionamiento institucional, sólo adquieren cambios perdurables cuando la vinculación de la ciudadanía a los procesos de planeación es efectiva. Y esto es coincidente con el desarrollo de la Política de Consolidación Territorial y su fuerte relación con el Plan de Desarrollo 2012-2015 “El Buen Gobierno en Marcha”.

Difícilmente se puede desligar la constitución de *Infraestructuras para la Paz* institucionales, de la activación ciudadana. Entonces se puede deducir que ciudadanía y Estado son elementos que, dentro del sistema democrático participativo, resulta imposible intervenirlos de manera efectiva si en algún punto no confluyen en sus acciones y propósitos. A continuación nos referimos a cada una de las infraestructuras identificadas.

- Espacios institucionales y liderazgos de El Carmen de Bolívar:

Indiscutiblemente los espacios formales tanto de participación ciudadana y de incidencia política, como los que corresponden a la administración pública, juegan un papel

importante en la canalización de recursos, toma de decisiones, eficacia y eficiencia institucional y orientación del desarrollo para los territorios. A lo largo de este proceso de transformación de El Carmen de Bolívar, los liderazgos se han posicionado en el ámbito departamental y local, y esto supone ventajas perdurables, al menos en los tiempos legales de posicionamiento de cada rol que se ha asumido. Desde la representación de víctimas en espacios como el Comité de Justicia Transicional del departamento de Bolívar, o una representatividad significativa en la Mesa de Interlocución y Concertación de los Montes de María, hasta la administración departamental en cabeza del Gobernador (oriundo de El Carmen de Bolívar), resultan en posiciones de decisión que liderazgos de El Carmen de Bolívar han obtenido y han confluído en la actualidad.

*Estamos en un período privilegiado en el cual nuestra gente está en los cargos realmente importantes para impulsar un proceso de desarrollo integral que conduzca a generar condiciones que permitan espacios de paz estables y duraderos. Esta apreciación no se sujeta sólo a nuestro Gobernador. (Entrevista JCG-SP).*

- Progresión en el fortalecimiento institucional:

Un aspecto importante dentro de las transformaciones de El Carmen de Bolívar, tiene que ver con la constitución del hábito institucional por atender a los ordenamientos de ley que se asocian con temas de transparencia, buen gobierno y ética pública. Las apuestas desde la planificación para el desarrollo, no han desestimado la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública, y esto se ve reflejado en la gestión, adquisición, o implementación de distintos instrumentos, mecanismos o sistemas que en la práctica de la administración pública favorece la sostenibilidad de los procesos de gobierno. A su vez el planteamiento de

metas de impacto que aparecen por primera vez en el Plan de Desarrollo 2012-2015, alrededor de medidas institucionales, ha permitido que se correspondan con acciones puntuales de satisfacción de criterios objetivos y observables que permitan hacer trazabilidad a los productos de fortalecimiento institucional y desemboca en cambios que van más allá de la cuantificación.

*Se está organizando la documentación. Se elaboró el estatuto de contratación. Se está sistematizando todo lo que tiene que ver con el pago de impuestos. Anteriormente venía cualquiera, pagaba el impuesto, y el recaudador se lo embolsillaba. Se está tratando de que la contratación sea lo más transparente posible. Y la ciudadanía se está enterando de lo que se está haciendo. (Entrevista MMG-SC)*

- Articulación interinstitucional e intersectorial:

Los procesos de relacionamiento con distintos actores del ámbito internacional, nacional, departamental y local, derivados de la profundización del conflicto armado en el territorio de El Carmen de Bolívar y de la identificación de su relevancia en el contexto de la construcción de paz colombiana, no sólo han impactado los niveles de recursos que se han podido canalizar para la inversión en el escenario de posconflicto parcial, sino que además han generado aprendizajes en la capacidad de articulación intersectorial e interinstitucional, y en el reconocimiento de las dinámicas de gobernanza para dinamizar el desarrollo. Dicho aprendizaje se ha constituido en parte de la memoria institucional de la administración local, y esto ha conllevado a la generación de planes de desarrollo cada vez más ambiciosos, que se apoyan en términos fiscales en las potencialidades de gestión que se tienen.

*La lección aprendida es que sí es posible articular de manera coordinada todas las instancias del Estado para la implementación de programas, planes y proyectos de inversión pública en el territorio, y que se hace necesario crear espacios de articulación reales respetando las funciones y responsabilidades de los actores que intervienen. (Entrevista JCG-SP)*

Un claro ejemplo de estos procesos de articulación intersectorial e interinstitucional que se han venido gestando en la región de los Montes de María, para beneficio, entre otros municipios, de El Carmen de Bolívar, es el de la firma del Contrato “Plan para la Paz y el Posconflicto” o Contrato Paz. El documento, aprobado el 8 de mayo de 2017 por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), contempla inversiones por 3,9 billones de pesos, recursos que serán distribuidos en 212 proyectos que se ejecutarán en los próximos seis años. El Gobierno Nacional aportaría 2 billones 190.000 millones de pesos (60 por ciento), el territorio regional un billón 460.000 millones de pesos (39 por ciento) y el sector privado 287.582 millones de pesos más, y se destinarían a áreas del desarrollo como saneamiento básico, infraestructura de transporte, salud, vivienda, educación, desarrollo rural y protección social.

Dentro de las obras previstas en el corto y mediano plazo que beneficiarían a El Carmen de Bolívar, se encuentra el alcantarillado del municipio con una inversión de más de 80 mil millones de pesos, y la construcción de la vía que comunica a los territorios de Lázaro con Macayepos con una inversión aproximada de 15 mil millones de pesos (Montaño, 2017).

- La planeación participativa:

El resultado principal de que la ciudadanía haya participado activamente en procesos de planeación participativa como lo fueron los Planes de Desarrollo Comunitario y el Plan de Desarrollo Municipal del período 2012-2015, no ha sido simplemente el hecho de que se haya logrado una incidencia en política y en inversión de acuerdo a la perspectiva comunitaria, sino más bien al hecho de que dicha experiencia se ha constituido en foco de exigibilidad de derechos, que se ha extrapolado a prácticamente todos los instrumentos de administración y planificación territorial, y que por lo tanto se ha constituido en parte de la cultura de la sociedad civil organizada, frente a la cual los gobiernos locales futuros, les resultaría muy difícil ignorar. De acuerdo a las reflexiones que aquí se han hecho, esto conlleva a mejorar el impacto de las apuestas administrativas y a aumentar las probabilidades de satisfacción ciudadana que en últimas favorece la gobernabilidad en el territorio.

*Pudimos entrar a elaborar planes de desarrollo, a tener más participación en los diferentes espacios, y tener más capacidad de darle paso a la exigibilidad de derechos. Desde lo institucional se tiene una posición firme frente a la corrupción. Ambas cosas han contribuido a la transparencia y a controlar los intereses particulares. (Entrevista MMG-SC)*

Pero esta vocación ciudadana hacia la participación en los asuntos de planeación del territorio, no se dio espontáneamente en El Carmen de Bolívar. De hecho, dentro de los efectos del conflicto armado más negativos para el territorio de los Montes de María, fue precisamente la afectación de la participación ciudadana en los procesos de planeación territorial. Es así como, los municipios de consolidación presentaron un nivel de incidencia bajo en su participación antes en el Plan de Desarrollo 2008-2011, como lo demostró el

diagnóstico realizado por Funcicar sobre la Gobernabilidad Democrática en los Municipios de Consolidación de los Montes de María (Funcicar, 2011), referenciando que en San Onofre, al igual que en El Carmen de Bolívar y San Jacinto, la mayoría de los ciudadanos afirmaron que no utilizaban ningún espacio de participación. También, se presentó falta de iniciativa por acceder a mecanismos de participación ciudadana como las veedurías, ya que cerca del 98% de los ciudadanos encuestados no estuvo vinculado a este mecanismo de control social. De acuerdo con este estudio, la ciudadanía desconocía de los procesos que se llevaban a cabo en el territorio y que incidían de manera directa en la comunidad. Los resultados mostraron que el nivel de conocimiento del Plan de Desarrollo en todos los municipios fue bajo. El Carmen de Bolívar, San Jacinto y San Onofre presentaron porcentajes similares, mientras que Ovejas fue el municipio donde hubo un pequeño aumento de personas que afirmaron conocer su plan de desarrollo. Sin embargo, ninguno de los encuestados identificó alguna de las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo de su municipio, de lo cual se infiere que realmente los porcentajes de desconocimiento eran mayores.

Identificado esto, con la estrategia Colombia Responde, se implementó la metodología PACE, que constituye una herramienta para la planeación participativa que busca la promoción del desarrollo endógeno y la disminución de las brechas entre las demandas comunitarias y la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales. En el marco de esta metodología se conformaron en 37 nodos territoriales del ámbito rural, una alternativa de organización comunitaria denominada Comités de Desarrollo Comunitario (CDC), que tendrían la función de incluir las necesidades de cada comunidad rural en la agenda pública. El CDC es una organización de segundo nivel conformada por los representantes electos de distintos grupos de interés claves dentro de una comunidad. En su

funcionamiento y rol, guardan similitud con los Consejos Territoriales de Planeación, circunscritos al ámbito de su comunidad, pero con una mayor incidencia en el desarrollo, toda vez que son los responsables de la construcción de los Planes de Desarrollo Comunitarios (PDC) y no se limitan a emitir un concepto técnico.

Con estos instrumentos formulados, los enlaces técnicos de la estrategia Colombia Responde, gestionaron la articulación con los gobiernos municipales para establecer compromisos en el corto plazo frente a la resolución de las necesidades priorizadas en los PDC, por lo cual las comunidades vinculadas en este proceso, percibieron resultados positivos de su actividad comunitaria. Como resultado se generaron aprendizajes y confianza sobre el proceso de planeación participativa y sobre la manera de relacionarse con la institucionalidad pública. Estos aprendizajes como se ha mencionado, se vieron reflejados en la incidencia ciudadana sobre el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, y se han constituido como parte integral de las fortalezas de los liderazgos de base comunitaria.

- Empoderamiento comunitario y estructuras de construcción de paz:

Uno de los procesos que favorece la gobernabilidad de los territorios tiene que ver con la recuperación de la identidad. Si bien la identidad tiene su asentamiento en el reconocimiento colectivo y por lo tanto es un producto social, lo cierto es que se vincula también a la existencia de condiciones de seguridad que son necesariamente favorecidas por el Estado. Desde este punto de vista, los procesos de recuperación del orden público y de pacificación por la vía de la seguridad y la presencia de la institucionalidad, son determinantes en el proceso de construcción y reconstrucción de identidad. De hecho en El

Carmen de Bolívar, a los procesos identitarios se les asoció directamente el rol de actor del conflicto armado como parte de la insurgencia guerrillera, y en tiempos más recientes se ha podido brindar su resignificación como víctimas directas o indirectas del conflicto armado. Con los procesos de recuperación temprana del territorio se ha logrado generar una transformación profunda de este aspecto que al favorecer la gobernabilidad, tiene un impacto directo sobre el contexto para el desarrollo institucional.

*Es importante el empoderamiento de las comunidades. A la gente le daba miedo que la identificaran en carretera con El Carmen de Bolívar. Le daba miedo mostrar la cédula porque se les tildaba de guerrilleros. Entonces se le enseñó a la gente que eso no debía ser así, que tenían que recuperar la esperanza de que El Carmen de Bolívar saldría del conflicto. (Entrevista EAB-A).*

Respecto de las estructuras de construcción de paz que surgen de la iniciativa de la sociedad civil organizada, en El Carmen de Bolívar, a diferencia de muchos de los municipios fuertemente afectados por el conflicto armado, podemos encontrar algunos ejemplos que o bien han perdurado a lo largo de los últimos años, o suponen una valiosa oportunidad para afianzar procesos de construcción de paz. Para ejemplificar esto, expondremos tres de los más importantes casos que se encuentran en el municipio de El Carmen de Bolívar.

El primero tiene que ver con el Movimiento Pacífico de la Alta Montaña (MPAM). Este es un movimiento ciudadano, que tiene su origen en la caminata pacífica a Cartagena, en abril de 2013, y que fue organizada por los liderazgos de víctimas de 54 veredas pertenecientes a los territorios de corregimientos de El Carmen de Bolívar y San Jacinto. De la movilización emprendida en 2013, se logró la formalización de 91 acuerdos con los gobiernos departamental y nacional, y desde entonces se mantiene su estructura de gestión

para garantizar la materialización de dichos acuerdos, tal como se dio en septiembre de 2016 con el Proceso de Memoria Viva de la Alta Montaña de El Carmen de Bolívar. Sin embargo, para llegar a resultados tangibles los liderazgos de este movimiento tuvieron que sortear diferentes desafíos, que pusieron a prueba la tenacidad para la lucha por la reivindicación de derechos. Por ejemplo, desde el momento en que se hicieron los primeros acuerdos, los líderes fueron objeto de amenazas por parte de algunas bandas criminales, remanentes de las autodefensas, y a su vez uno de sus líderes más visibles, Jorge Montes Hernández, fue puesto en prisión por su presunta vinculación al grupo guerrillero de las FARC y a varios homicidios acontecidos en Chengue. Por este motivo, en septiembre de 2014 se produjo otra movilización con un encadenamiento humano de más de 2000 participantes a lo largo de la vía Troncal de Occidente, con el fin de exigir la liberación de este líder (Alvis, 2017). En el año 2013, la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas –UARIV, expide resolución de inclusión al MPAM como sujeto de reparación colectiva. Para las elecciones de 2015, el MPAM se organizó como movimiento significativo de ciudadanos para participar electoralmente por una curul en el Concejo Municipal de El Carmen de Bolívar, logrando en las urnas superar el umbral de votos para mantener su existencia jurídica, aun cuando no alcanzó el coeficiente electoral para obtener un cargo de representación política. Este evento sin embargo es relevante en el contexto del posacuerdo, debido a la eventual viabilidad de las Circunscripciones Especiales de Paz, habría la posibilidad de que territorios como el de El Carmen de Bolívar, y sus organizaciones de víctimas, puedan tener asientos en el Congreso de la República (Sembrandopaz, 2016).

Otra iniciativa es el Festival Audiovisual de los Montes de María, cuyo centro de realización es precisamente El Carmen de Bolívar. Este se ha dado de manera continua desde

el año 2004, es producto estratégico del Colectivo de Comunicaciones Montes de María Línea 21, que pretende visibilizar la situación de esta subregión, incidiendo en los imaginarios y discursos que se tejen en torno a su territorio, de tal forma que se pueda contribuir a mejorar los procesos identitarios de la ciudadanía.

Finalmente es importante destacar la puesta en funcionamiento de la Casa de la Paz, que inició el 22 de noviembre de 2016, como producto del proyecto “Sentidos de la memoria para construir paz”, dirigido por la Corporación Caribe Afirmativo (Institución plural de promoción de la diversidad y derechos humanos de la población de lesbianas, gais, lesbianas, bisexuales, trans e intersex) y la Fundación Interamericana. Este espacio ha permitido la creación de espacios de diálogo y trabajos de emprendimiento, que asociados a la construcción de la memoria colectiva de las víctimas del conflicto armado, contribuyen a afianzar la recuperación integral de las víctimas de manera independiente a las actuaciones del Estado.

## **5.2. Aspectos por transformar.**

- Profundización en la caracterización del territorio físico:

Con el crecimiento de la incidencia ciudadana dentro de los procesos de planeación participativa, se ha identificado la necesidad de que este proceso, no sólo se desarrolle en el ámbito de la municipalidad, sino además en el de las distintas zonificaciones diferenciales que ofrecen la geografía y los espacios culturales del territorio de El Carmen de Bolívar. Por ello se torna indispensable que los instrumentos de planificación que se gesten desde la institucionalidad local, tengan correspondencia directa con las voluntades de las comunidades, especialmente cuando se trata de la orientación de las inversiones y de las medidas de intervención sea cual sea el ámbito. Esto resulta esencial sobre todo en el proceso

de recuperación de lo rural, que es relevante en la construcción de paz, y que en el caso de El Carmen de Bolívar, ha constituido el foco de atención de las actividades insurgentes e ilegales.

*Desde lo local podría decir que es necesario crear planes de desarrollo rurales zonificados ya que hay una gran diferencia entre las zonas que conforman el municipio. Es decir, sus campesinos siembran diferentes productos porque sus suelos tienen diferentes características. Desde lo regional yo me atrevería a decir que la región debería avanzar en la planeación de una zona económica especial y comenzar a planificar desde lo regional planes de ordenamiento, ambientales y otros instrumentos necesarios. (Entrevista JCG-SP)*

Muchos de los procesos de movilización e incidencia ciudadana, como por ejemplo el de la Alta Montaña, al cual ya se ha hecho referencia, no han tenido el máximo impacto, debido a que muchas de las propuestas negociadas y aceptadas por el Gobierno Nacional, se relacionan con el desarrollo rural integral, y este a su vez, depende del nivel de formalidad existente en la propiedad del suelo: Si un predio no está legalizado, no puede recibir la inversión y asistencia inmediata del Estado. Por lo tanto, una carencia a suplir de manera inmediata por parte de la institucionalidad es precisamente el nivel de informalidad en la ocupación y uso del suelo rural, para que se pueda articular adecuadamente la oferta del Estado con los requerimientos comunitarios. Esto ha sido planteado claramente por el acuerdo de paz.

- Sostenimiento de los procesos de articulación:

Si bien se ha reconocido los procesos de articulación interinstitucional e intersectorial como causas importantes dentro de las transformaciones del territorio y de la institucionalidad pública local, se debe tener en cuenta que conforme se obtienen resultados y se disminuye la situación de vulnerabilidad, así mismo pueden generarse decaimientos en la atención e inversión que distintos niveles de incidencia (internacional y nacional principalmente), típicamente han tenido sobre El Carmen de Bolívar. La sociedad civil, ha puesto atención especial a ello, y por eso alertan sobre la necesidad de mantener los niveles de relacionamiento con todos los niveles de cooperación, hasta tanto la autonomía territorial esté plenamente consolidada.

*Se requiere aún de mucha inversión, de mucha articulación con la ciudadanía, y con los diferentes actores que puedan aportar desde lo local, departamental y nacional. Se requiere de mantener la apuesta. Solos no podemos porque aún hay mucho por hacer. (Entrevista MMG-SC).*

- Clientelismo en el funcionamiento de la institucionalidad local:

Conforme se generan avances en el fortalecimiento de la institucionalidad local, y especialmente en las finanzas municipales, se amplían las oportunidades de inversión social y la demanda de gastos de funcionamiento. Esto ha conllevado a que aumente la oportunidad laboral de la población en acciones directas o indirectas derivadas del funcionamiento público. Es importante al respecto atender los riesgos que esto pudiera generar en materia de clientelismo, puesto que típicamente los vacíos en la legislación colombiana de la

contratación pública han permitido el uso del funcionamiento público para la constitución de fortines políticos asociados a la actividad electoral. Organizaciones como la Corporación Transparencia por Colombia y FUNCICAR, han advertido la necesidad de profundizar en la disminución de la contratación por órdenes de prestación de servicios y en la contratación directa, y de impulsar la contratación por concurso de méritos como medidas para mitigar la situación descrita.

*Sin lugar a dudas la polarización reinante en el municipio, producto de la dependencia de un gran sector de la población de las oportunidades de trabajo generadas por la administración Municipal, provoca tensiones acompañadas de desinformación que trastornan el normal desenvolvimiento de la gestión pública municipal, ya que vienen acompañadas de prevenciones que dificultan las acciones que generan las condiciones de transparencia. (Entrevista JCG-SP)*

Como se ha planteado, existen vacíos legales en la regulación y control de los riesgos de corrupción dentro de la gestión pública, y esto desde luego es una amenaza para la institucionalidad del municipio de El Carmen de Bolívar. Entre otros efectos, induce a quienes carecen de ética pública, a percibir al ente territorial como una fuente de recursos para el beneficio personal. La lucha por acceder a la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, no sólo se observa en las contiendas electorales, sino también en la pugna por llegar al poder ejecutivo a través de procesos de participación ciudadana como lo es la revocatoria de mandato. La revocatoria de mandato nació con la Constitución de 1991 y fue reglamentada en 1994. Luego de ello vinieron dos reformas, una en 2003, en la que se bajaron umbrales de participación y se eliminó el requisito de recolección de firmas para la inscripción de los comités promotores; y otra en 2015, que redujo aún más los umbrales de participación. Su

uso para buscar la destitución de mandatarios, se activó significativamente en el año 2017. En la actualidad la Registraduría Nacional y el Consejo Nacional Electoral, dan trámite a las solicitudes para revocar a tres gobernadores, cinco alcaldes de ciudades capitales y 95 alcaldes de municipios, lo cual representa más del 10% de los mandatarios que fueron elegidos para el período 2016-2019.

El Carmen de Bolívar se enlistó en esa tendencia nacional, cuya gestión típicamente ha recaído sobre los liderazgos secundarios de la oposición. En este caso Fred Torres Gutiérrez y Luis Miguel Buelvas, conformaron el comité “El Carmen se Respeta”, y alegaron atrasos en proyectos públicos, aumento de la inseguridad, aumento del microtráfico y la drogadicción y falta de gestión para materializar los acueductos de los corregimientos de Caracolí, San Isidro, Arena del Sur y la vereda Paty Vaca. La jornada de consulta se realizó el 9 de julio de 2017, y contó con la participación de 6.197 sufragantes, que al no superar el umbral mínimo para validar el proceso de revocatoria, quedó sin efecto la victoria del SÍ.

Estos hechos significan que la ciudadanía comienza a movilizarse para exigirle mayor efectividad a su gobernante, también indica que ante una mayor activación ciudadana en términos de la participación, es indispensable tener como medida el trabajo sobre la ética pública, de tal manera que los procesos de incidencia ciudadana, estén motivados por el bienestar común y no por el beneficio personal o los intereses político-electorales.

- Reparación de víctimas:

En distintos escenarios, tanto de la institucionalidad pública como de la sociedad civil, se ha identificado la necesidad de que el Gobierno Nacional acelere los procesos de reparación integral a víctimas del conflicto armado. Esto se percibe como un paso

fundamental para la sostenibilidad de los procesos de construcción de paz y deben ir de la mano con las demás acciones de intervención sobre el territorio. A partir del Plan de Desarrollo 2012-2015, se pudieron establecer apuestas específicas del gobierno local alrededor de acciones que facilitarían la territorialización de la oferta de reparación del Estado a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, los resultados y avances en esta materia siguen siendo muy pocos frente al alto volumen de víctimas en El Carmen de Bolívar y se requiere mayor respuesta del orden nacional.

*Una de las cosas que se requieren para avanzar hacia la paz en El Carmen de Bolívar es reparar a las víctimas del conflicto armado, porque eso va a cambiar de una u otra forma el modo de vivir de esta gente. Obviamente la parte material no va a reponer las vidas, o las lesiones que tuvieron las víctimas, pero sí va a aliviar un poco la situación. Y de igual forma se requiere proseguir en la reparación del municipio como ente territorial, porque se atrasó mucho en obras grandes.*  
(Entrevista EAB-A)

Para entender la marcha lenta de los procesos de reparación a víctimas del conflicto armado, es necesario hacer ciertas precisiones respecto del nivel de formalidad jurídica de la condición de víctima. En Colombia, por ejemplo, si bien el Registro Único de Víctimas (RUV) (2017), indica que existen 8.581.339, de estas sólo tienen amparo de la sentencia C 280 y del Auto 119 de 2013, 331.069 víctimas, lo cual equivale a un 3,9 % del total registradas. En El Carmen de Bolívar, la situación es semejante. Mientras se tiene un registro de 67.782, sólo 224 se hallan en el marco jurídico de la sentencia y el auto anteriormente referido. Y de estas 224, sólo 158 corresponden a víctimas sujetos de atención (RUV, 2017).

El Gobierno Nacional ha manifestado que hasta el año 2017, se ha realizado la reparación de 650.000 víctimas en toda Colombia. Por lo cual se puede afirmar que el 7,6% han recibido una respuesta del Estado en el sentido de la reparación (EFE, 2017). En El Carmen de Bolívar, se tiene a El Salado como sujeto de reparación colectiva y de retorno; se han reparado 10 corregimientos de la zona alta, que equivalen a 3.000 familias; en la cabecera municipal se han intervenido los barrios de Las Margaritas y Los Ángeles; mientras tanto en la ruta de la reparación están los corregimientos de La Cansona y Macayepos. Se puede decir entonces, que la dinámica de reparación de las víctimas de El Carmen de Bolívar, no es diferente a la dinámica del orden nacional, toda vez que este proceso lo asume fundamentalmente la rama del poder judicial y operativamente la Unidad Administrativa de Reparación Integral a Víctimas, ambas instituciones del orden central, que no dependen de la institucionalidad local. Sin embargo, los procesos están en marcha y cuentan con la ventaja de tener instancias de participación consolidadas como la Mesa de Interlocución y Concertación y la Mesa Efectiva de Participación, los comités de impulso de los sujetos de reparación colectiva que operan en El Carmen de Bolívar, y que facilitan las organizaciones de víctimas y ejercen mayor presión ciudadana para que se den las acciones reparadoras. Esta fortaleza se percibe estable.

## 6. Conclusiones

Si bien la subregión de los Montes de María, ha estado de manera general, afectada por el conflicto armado, algunos de los territorios que la integran cuentan con particularidades históricas e institucionales, que permiten hacer una mirada diferencial en términos de la transformación que se ha generado por la injerencia de políticas nacionales, intervenciones intersectoriales y la planeación local. De ahí que sean piezas fundamentales para poder hacer un ejercicio de evaluación integral sobre el impacto y la sostenibilidad de los procesos conseguidos y los resultados alcanzados.

Dicha evaluación permitió no solo conocer la manera en que se dieron los distintos procesos de desarrollo bajo el marco de la consolidación o la construcción de paz, según sea el caso, sino que además contribuirá a orientar las bases estructurales sobre las cuales se deberá iniciar las intervenciones posteriores, de tal forma que todos los procesos subsiguientes, encuentren unas condiciones apropiadas para la sostenibilidad del impacto pretendido. El Carmen de Bolívar, en el mismo período donde acontecieron los hechos más significativos de la violencia armada en su territorio, contaba también con una ruralidad altamente informal y aislada de lo urbano, y en medio de todo esto su institucionalidad, era en el mejor de los casos ausente.

En este orden de ideas, y tal como se ha abordado en capítulos anteriores, resulta fundamental en este proceso evaluativo, volcar la mirada hacia lo que Lederach denominó *Infraestructuras para la Paz*. Que no es otra cosa distinta a las diferentes estructuras y condiciones más o menos estables de un ente territorial, que facilita la implementación de procesos de construcción de paz. Dentro de este conjunto de estructuras, la *Infraestructura Política*, se asocia a la generación de condiciones de gobernabilidad de un territorio, a través

de procesos de fortalecimiento institucional. De ahí que las condiciones de la institucionalidad pública municipal, sea uno de los predictores del éxito de los procesos de construcción de paz que se emprendan.

En la evaluación de las *Infraestructuras para la Paz*, de tipo político, específicamente en lo concerniente a las condiciones y situación de la institucionalidad pública del municipio de El Carmen de Bolívar, al tomarse por referencia las distintas medidas del ámbito institucional que el Gobierno Nacional establece con información de los entes territoriales municipales, la planeación territorial, y la reconstrucción de los sucesos político administrativos más relevantes de las autoridades locales, se puede describir diferentes aspectos de su dinámica en el período 2004 – 2015, que orientarán la reflexión crítica al respecto de las Infraestructuras Políticas. A continuación se refieren las principales conclusiones de esta investigación.

- Los procesos sostenibles de construcción de paz, e incluso aquellas intervenciones que buscan generar condiciones para garantizar el impacto de las inversiones en territorio, requieren de la existencia de condiciones mínimas de estabilidad en la seguridad. Por ello el antecedente de la Política de Seguridad Democrática, en su componente de afianzamiento de la institucionalidad militar en el territorio de El Carmen de Bolívar, fue relevante para que se generaran los impactos evidenciados en el desarrollo de la Política de Consolidación Territorial.
- El concepto de infraestructura para la paz en su dimensión institucional, en El Carmen de Bolívar, estuvo abordado en el enfoque de la democracia participativa, en el sentido de que agentes internacionales, nacionales y locales asumieron que los procesos de fortalecimiento institucional sólo serían sostenibles si paralelamente se

fortalecía la participación ciudadana y sus formas de control y de incidencia. Por eso resulta imposible analizar la infraestructura para la paz desde la dimensión institucional sino se relaciona con las transformaciones en la participación ciudadana y en la incidencia desde los ejercicios de planeación participativa.

- El comportamiento de las medidas de la institucionalidad en El Carmen de Bolívar se ve determinado por los sucesos armados, las decisiones político-administrativas de la Alcaldía municipal, y así también por las intervenciones de agentes externos, especialmente durante el período de Consolidación Territorial. Como ejemplo de esto se tiene que entre 2003 y 2008 cuando aún se experimentaba el conflicto armado y las intervenciones en el territorio del Gobierno Nacional y los agentes de cooperación no eran tan intensivas, las medidas institucionales alcanzaron sus niveles más bajos. Mientras tanto para el año 2009, las medidas relacionadas con la gestión y el gasto público, alcanzaron sus deficiencias históricas más bajas, lo cual se asocia a eventos de malas prácticas político administrativas. Y luego de la vinculación del municipio a la estrategia Colombia Responde, a partir del año 2010, en tanto el Gobierno Nacional estableció que sería uno de los 4 municipios de consolidación de los Montes de María, se evidencia un incremento en las distintas medidas institucionales. Esta progresión en el último quinquenio, está plenamente relacionada con apuestas específicas en el Plan de Desarrollo del período 2012-2015, cuya construcción fue orientada precisamente por la estrategia Colombia Responde.
- Las infraestructuras de paz deben coincidir con algunas condiciones que permitan valorarlas como tal. En primer lugar, deben generarse por procesos de mejora continua, o por situaciones históricas que favorecen su existencia. En segundo lugar,

deben permanecer en el tiempo posterior a un proceso de intervención, como indicador de sostenibilidad. En tercer lugar, debe implicar un cambio en la activación de la ciudadanía, dando respuesta a un proceso de profundización en la democracia participativa. Y por último, han debido generar procesos de alto impacto, que favorezcan el clima de confianza en la participación ciudadana y en la oferta de servicios del Estado.

- Dentro de las infraestructuras detectadas en El Carmen de Bolívar, producto del análisis evaluativo de las diferentes condiciones institucionales, encontramos al menos 5 de gran relevancia. En primer lugar se encuentran los *Espacios Institucionales y Liderazgos* de El Carmen de Bolívar, lo cual está asociado a la resignificación que la institucionalidad del orden local y especialmente nacional, han brindado a los espacios de participación de este municipio y de la subregión de los Montes de María, y en los cuales ha habido coincidencia con liderazgos que se han posicionado incluso en instancias del orden regional y nacional; la relevancia de que existan estructuras de esta naturaleza para la construcción de paz, tiene que ver con la necesidad de que exista oferta de oportunidades para que actores de El Carmen de Bolívar puedan tener incidencia en la toma de decisiones desde lo público, durante todo el proceso en que coexistan procesos de inversión en el territorio. En segundo lugar está la *Progresión en el Fortalecimiento Institucional*, que implica los procesos de mejora sostenida en el sistema organizacional y funcional de la institucionalidad pública; su observación se contempla directamente en el comportamiento de las medidas institucionales posteriores a la crisis institucional (2009), y está ligado a la creciente exigibilidad de derechos de la ciudadanía, que obliga a la institucionalidad a adoptar medidas de respuesta. En tercer lugar está la *Articulación Interinstitucional*

*e Intersectorial*, que desde el 2010, cuando se determina que el municipio de El Carmen de Bolívar es uno de los 4 territorios de consolidación de los Montes de María, se generan procesos de articulación con los sectores de la cooperación internacional, la empresa privada y el Gobierno Nacional, para canalizar recursos que permitan la recuperación territorial de El Carmen de Bolívar. Ahora, en el contexto de los acuerdos de paz, prosiguen los esfuerzos del orden nacional por la construcción de paz, especialmente a partir del desarrollo rural integral, siendo un ejemplo de ello, la firma del Contrato Paz para la región de los Montes de María. En cuarto lugar, se encuentra la *Planeación Participativa*, como modelo consolidado en los procesos de planeación del territorio, y como elemento central de la incidencia ciudadana en la toma de decisiones sobre lo público; este elemento está íntimamente ligado a los aprendizajes del sector social en materia de participación ciudadana, y a la apertura de la institucionalidad para adoptar procesos de esta naturaleza, aprendizajes que se derivan del impulso de metodologías participativas para la planeación territorial del Departamento Nacional de Planeación, y de la implementación de la metodología PACE en el marco de la estrategia Colombia Responde en los municipios de consolidación de los Montes de María, que permitió la conformación de Comités de Desarrollo Comunitario y la materialización de inversiones en territorios rurales mediante la orientación ejercida por los Planes de Desarrollo Comunitarios, y que generaron las experiencias replicables para los líderes de base de El Carmen de Bolívar, en lo que concierne a la planeación participativa. Por último, el *Empoderamiento Comunitario y las Estructuras de Construcción de Paz*, constituye la institucionalización de acciones comunitarias a lo largo del tiempo, que han tenido un impacto importante en el nivel de la incidencia política; tienen su origen en

movimientos sociales o innovaciones de paz, e involucran el diálogo Ciudadanía – Estado para la incidencia ciudadana o los aportes a la política local. Son estas las condiciones institucionales existentes en lo local, que como infraestructura para la paz permiten asumir el posconflicto de manera efectiva y sostenible en el caso de El Carmen de Bolívar.

- En este mismo proceso de evaluación, es necesario referir los aspectos institucionales del municipio de El Carmen de Bolívar, que aún se encuentran en rezagos importantes, y que deberían considerarse como focos de atención primaria, previo a la inversión posacuerdo para la construcción de paz. En primer lugar, la institucionalidad debe enfatizar el control efectivo de su territorio; la *Profundización en la Caracterización del Territorio Físico*, implicaría tanto la formalización del uso y ocupación del suelo de El Carmen de Bolívar, especialmente el rural, así como el diagnóstico adecuado de su sistema de capacidades y deficiencias con el fin de aumentar la objetividad y la calidad en la toma de decisiones de la inversión pública. En segundo lugar, se debe profundizar en el *Sostenimiento de los Procesos de Articulación con la Institucionalidad*, ya que se ha identificado el riesgo latente de que la institucionalidad, especialmente la nacional, considere en algún momento que la intervención en el territorio de El Carmen de Bolívar, sea en determinado momento suficiente, cuando en realidad, el proceso de construcción de paz en un conflicto armado de tanta longevidad requiera más tiempo para su superación total y sostenible. En tercer lugar, se siguen presentando las prácticas de *Clientelismo en el Funcionamiento de la Institucionalidad Local*, lo cual ha sido un atributo históricamente evidenciado en la política regional del Caribe colombiano, y que en territorios afectados por el conflicto armado requiere mayor atención, toda vez que

pone en riesgo la confianza de la ciudadanía sobre el Estado, desapropia a las comunidades del valor de lo público, y reduce ostensiblemente los niveles de impacto y cantidad de la inversión pública. Por último, los procesos de *Reparación de Víctimas*, si bien su gestión está determinada por instancias del orden nacional, no está demás decir que es pieza clave en los procesos de construcción de paz, y que en el caso de Colombia, su administración se ha dado de manera lenta, y El Carmen de Bolívar no ha estado exento de dicha condición, aun cuando en los últimos 2 años se han dado avances importantes en esta materia.

Tal como hemos referido, el municipio de El Carmen de Bolívar resulta ser un retrato tanto de los efectos que trae consigo la violencia armada en el ámbito territorial, acentuada por las debilidades institucionales que provienen de la cultura política y la forma como la ruralidad ha sido gestionada desde lo público, como de los esfuerzos sectoriales, incluido el político, por reivindicar los derechos de quienes experimentaron estos efectos, y generar paralelamente desarrollo, teniendo por perspectiva la construcción de paz sostenible. Siendo este el camino trazado, es decir, pasar de la violencia a la paz, los acontecimientos fortuitos o planificados que se requieren para hacerlo posible, deben constituir estructuras propicias para la construcción de paz.

Como ejercicio de resumen es importante visualizar en el tiempo la serie de acontecimientos institucionales y territoriales, que de acuerdo a los planteamientos de esta investigación, han sido determinantes de cambios y transformaciones o que guardan relación positiva o negativa con la configuración de las infraestructuras de paz en el nivel político. Estos se identifican en relación al período de gobierno en que se circunscriben.

**Tabla 5. Línea de tiempo: Sucesos institucionales y territoriales con influencia positiva y negativa sobre las infraestructuras de paz.**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Inicio del proceso de saneamiento fiscal (Ley 550 de 1999)				Se utiliza por primera vez el término víctima en un Plan de Desarrollo de El Carmen de Bolívar				Se plantea por primera vez una oferta institucional para desmovilizados en el Plan de Desarrollo de El Carmen de Bolívar				
Propuesta de Plan de Ordenamiento y Unidad Catastral Municipal				Conformación de la Juntas Administradoras Locales y creación de la Asamblea Local Constituyente (Para elección popular de los secretarios de la Alcaldía), y reestructuración de la UMATA				Procesos de fortalecimiento institucional: Ejercicios de rendición de cuentas de la Alcaldía, implementación de la estrategia Gobierno en Línea, diseño del MECI, organización de archivos de memoria institucional, resolución de conflictos jurídicos de embargo, elaboración del Manual de Contratación				
Desplazamiento forzado más alto histórico (más de 5 mil personas)			Mayor Tasa de Homicidio más alta histórica (más de 85 por cada 100 mil habitantes)	Creación del sistema de seguimiento y monitoreo "El observador popular"				Se crean los Comité de Justicia Transicional (CJT)	Caminata Pacífica de la Alta Montaña	Final estrategia Colombia Responde	Preparación del primer encuentro de mujeres de Montes de María	
1er Festival Audiovisual de los Montes de María				Formulación del Plan de Formación en Promoción y Protección de Derechos Humanos y constitución del Comité Municipal de Derecho Humanos				Se crea la Mesa Efectiva de Participación (MEP)	Sentencia C 280 y Auto 119 de 2013: Amparo al 3,9% del total de víctimas registradas	Se crea el primer Plan de Acción de la MEP	Organización de MPAM como movimiento significativo de ciudadanos	
				Déficits fiscales	Ausencia de reporte de gastos e ingresos ante el DDTS	Inicio estrategia Colombia Responde	Se constituye la Mesa de Interlocución y Concertación de Víctimas (MIC)	Gobierno Abierto más alto histórico: 52,2	Ingresos y Gastos más altos histórico	Movilización del Movimiento Pacífico de la Alta Montaña (MPAM): Encadenamiento de 2000 personas	Planeación del proyecto: Casa de la Paz	
				Programa Cimientos	Desempeño Fiscal más bajo histórico: 0	Conformación Comités de Desarrollo Comunitario	Gobierno Abierto más bajo histórico: 25					Desempeño Fiscal más alto histórico: 69,44
					Desempeño Integral más bajo histórico: 12,09		Auditoría excepcional por los hechos del 2009					Desempeño Integral más alto histórico: 53,08

Para finalizar es importante resaltar tres aspectos. El primero en relación a que la información consignada en la Tabla 6, no contiene todos los sucesos acontecidos en el territorio de El Carmen de Bolívar que pudieran dar cuenta de cambios y transformaciones en torno a la construcción de paz. Sin embargo, tampoco es el objetivo hacer una descripción extensiva del universo entero de sucesos, sino más bien posibilitar el acercamiento a aquellos que se han identificado como sostenibles o que han tenido una injerencia profunda sobre la planeación y el desarrollo locales. En segundo lugar, que la referencia es exclusiva al período de tiempo de las 3 últimas administraciones municipales hasta el año 2015, por lo cual no se observan los sucesos que desde el año 2016 se vienen dando, y que son conclusivos de las transformaciones que aquí exponemos, y que se ven potencializados por la implementación

de los acuerdos de paz. En tercer lugar, se debe aclarar que el ejercicio de investigación desarrollado se centra en términos epistemológicos sobre la condición institucional en la infraestructura para la paz; aquellas otras condiciones como las económicas, culturales, sociales o ambientales, no fueron objeto de estudio, y por lo tanto, para generar conclusiones más amplias y válidas alrededor de la preparación y el alistamiento del territorio de El Carmen de Bolívar, para un proceso de construcción de paz sostenible, debe abordarse la investigación del conjunto de condiciones de la infraestructura para la paz que propone Lederach. En todo caso, la conclusión fundamental, luego de evaluar todos los aspectos y hechos considerados en esta tesis, es que El Carmen de Bolívar cuenta con algunas infraestructuras para la paz que le permiten ser un territorio susceptible de transformarse sosteniblemente a partir de los impactos institucionales derivados de los procesos de construcción de paz. Desde luego, esto dependerá de que dichas infraestructuras identificadas se mantengan, y que aquellas donde hay rezagos resulten objetivo de esfuerzos tácticos que permitan mejorar sus condiciones. Precisamente el aporte de esta tesis gira en torno a identificar y delimitar capacidades institucionales pero también debilidades que marquen futuras hojas de ruta para la intervención territorial.

## **7. Apéndice**

### **Nº1: Anteproyecto**

#### **Objetivos.**

##### **General.**

Analizar la capacidad institucional del municipio de El Carmen de Bolívar para asumir el reto del posconflicto desde una mirada de la infraestructura para la paz.

##### **Específicos.**

1. Describir los cambios en distintos indicadores de la institucionalidad pública del municipio de El Carmen de Bolívar, antes, durante y después de la Consolidación Territorial, en el período 2004-2015.
2. Analizar comparativamente las convergencias de los Planes de Desarrollo de las administraciones municipales del Carmen de Bolívar comprendidas entre el período 2004-2015, respecto de las apuestas político-administrativas para la paz.
3. Interpretar la percepción que los actores locales tienen de la institucionalidad pública de El Carmen de Bolívar, desde el enfoque de las condiciones estructurales que facilitarían la construcción de paz.

## **Justificación.**

El contexto político de Colombia en el último período de gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, estuvo fuertemente determinado por los esfuerzos para poner fin al conflicto armado con la guerrilla de las FARC, a través de las negociaciones que se desarrollaron en la Habana, Cuba. Los acuerdos resultantes de ese proceso fueron rechazados estrechamente por la ciudadanía en el plebiscito de octubre del 2016, y por ello fue se tuvo que acudir a la legitimación de los mismos por la vía del Congreso. De ese proceso, regulado por el *Acto Legislativo para la paz* (Congreso, 2016), se expidieron por la presidencia 45 decretos reglamentarios, y mediante la vía *Fast Track*, se aprobaron 12 normas: 6 actos legislativos, 2 leyes estatutarias, 2 leyes orgánicas y 2 leyes ordinarias. El balance no es positivo, ya que se postergó la aprobación de 1 acto legislativo, 2 leyes estatutarias, 1 ley orgánica y 12 leyes ordinarias, y aspectos importantes como el de la reforma rural integral, no tuvieron grandes avances (Lapipa.co, 2017). Por este motivo aún hay incertidumbres jurídicas en diferentes aspectos de la implementación de los acuerdos, y ante la coyuntura electoral que se vive, el desarrollo ulterior de la construcción de paz posacuerdo dependerá mucho de la voluntad política que se configure después que los ciudadanos voten.

En medio de una polarización política y de opinión pública, los colombianos discutieron en torno a la paz y vieron la posibilidad de su implementación, independientemente de los enfoques ideológicos de lo que se entiende por paz. Esto se trae a colación con el fin de explicar que el posconflicto nacional es una realidad, y por lo tanto la reflexión debe girar en torno a cómo se puede facilitar la construcción de paz, independientemente de la situación jurídica que vive la implementación de los acuerdos. Teniendo claro esto, se entenderá la importancia de recurrir al estudio de las condiciones que

permiten hacer sostenible los resultados logrados por la inversión y la gestión que se dispongan para la construcción de paz, toda vez que se trata de generar una transformación efectiva del conflicto armado en Colombia. Una de las condiciones que de manera directa se asocia a la sostenibilidad de estos resultados, es que existan Infraestructuras para la Paz.

Dentro de las Infraestructuras para la Paz, se pueden comprender varios tipos. En primer lugar la *Infraestructura Política*, que se asocia a las condiciones de gobernabilidad de un territorio, generada por procesos de fortalecimiento institucional; en segundo lugar la *Infraestructura Económica*, a la que se asocia la transformación de economías de guerra por economías de paz, profundizando en la sustitución de los cultivos ilícitos o de la minería ilegal por actividades agropecuarias productivas legales; en tercer lugar la *Infraestructura Social*, asociada a la reconstrucción del tejido social y al impulso de un capital social en términos de participación e incidencia de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos; y por último la *Infraestructura Cultural*, que se asocia a la promoción de una cultura de paz y a procesos de reconciliación (Oliver, 2012).

Esta división teórica de las Infraestructuras para la Paz resulta importante para delimitar los aspectos esenciales que favorecen el posconflicto. A menudo el énfasis que se imprime desde los gobiernos para construir paz, gira en torno a las actividades de negociación, a construir “acuerdos”, y a homogenizar perspectivas políticas entre los actores del conflicto. Pero no es suficiente. De conformidad con el análisis de los enfoques de construcción de paz que señala Lederach (2007), podemos decir que la negociación de paz que se realizó en la Habana estuvo centrada en el nivel 1: Nivel Superior. Y es comprensible que en medio de una sociedad profundamente dividida entre posiciones belicistas y pacíficas, para poder materializar acuerdos de paz se requiera de fundamentar el proceso en el poder y

la autoridad del Gobierno. Sin embargo, el mismo autor explica que es en el nivel 2 (Nivel medio), donde se gestan las Infraestructuras para la Paz, y por ende los actores de este nivel son los que tienen relación directa con la construcción de paz (Lederach, 2007). Estos actores están conformados por personas, organizaciones o instituciones, de cualquiera de los sectores (académico, ONG, empresarial, público, social, religioso), que sean respetados, que se hallen en roles oficiales de liderazgo e incluso que sean parte menos significativa de los actores del conflicto. Por ello las instituciones públicas del ámbito local y sus funcionarios son potenciales actores de nivel medio para el escenario posconflicto.

Pero el Gobierno Nacional no desconoce el rol fundamental de los actores de nivel medio en el proceso de construcción de paz. De hecho, la negociación con el grupo armado de las FARC se desarrolló sobre la base de un modelo de intervención de Paz Territorial. Tal como lo señalaba el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo (2013), la paz debe territorializarse debido a dos hechos básicos: *“Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y (segundo) porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz”* (Jaramillo, 2013, pág. 1).

Pero se observa que aun cuando hay conciencia sobre esto, las reformas y leyes que el país ha emprendido para crear las bases que cimientan la paz han llegado con mucha lentitud a los territorios y no han encontrado el respaldo suficiente desde la ciudadanía ni desde la institucionalidad. Que la ciudadanía tenga la capacidad de afrontar estos retos participando en las decisiones públicas que involucran las nuevas reformas y leyes, traerá indiscutiblemente el fortalecimiento de la institucionalidad (Ardila, 2005, pág. 5). En consecuencia, es importante dotar de capacidad gubernamental y de coordinación

interinstitucional no solo a las instancias responsables del cumplimiento de las políticas, programas y proyectos, sino también dotar de capacidad al tejido social que más allá de ser beneficiario de las políticas públicas, deberá ser el motor de transformación social y garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

El Estado no parte de cero para lograr el objetivo de la paz territorial. En medio del conflicto armado, la presencia de las fuerzas militares en algunas zonas del País, permitió a las comunidades, apoyadas en muchos casos por la Cooperación Internacional, comenzar a apropiarse de sus procesos de recuperación social y moral, especialmente en lo que tiene que ver con el tejido social, la confianza comunitaria, las alianzas productivas y la estabilidad del asentamiento en el territorio. A esto se le llama Paz Local o Solidaria, que para llegar al ámbito de la Paz Territorial, deberá alinearse con las políticas de Estado, que permitirán la estructura adecuada para su sostenibilidad y potencialización (Paladini, 2012).

Ambos modelos no son excluyentes (el de paz solidaria y paz territorial). Por el contrario, permiten el afianzamiento de la gobernabilidad y la incidencia política desde lo local; el hecho de encontrar paz local o solidaria, facilita la territorialización de los acuerdos generales, y retroalimenta sus bases operacionales (Paladini, 2014).

Con todo lo que se ha referido se plantea la necesidad del contexto político actual y futuro, por clarificar el estado de las Infraestructuras para la Paz en el ámbito local de los territorios. En consecuencia, a la academia le asiste el deber de brindar ese conocimiento que permitiría orientar el sentido y la dirección de los esfuerzos y las inversiones para la construcción de paz, basado en si existen o no las condiciones para generar un impacto sostenible.

En el caso de la institucionalidad pública local, por ser una instancia permanente y con un rol fuerte en la dirección de la administración del posconflicto en el nivel territorial, es de suponer que resulta primordial que se constituya como una Infraestructura para la Paz. De no serlo, antes de emprender la construcción de paz, deberá ser fortalecida la institucionalidad pública para que sus capacidades le permitan dar respuesta a las demandas del posconflicto. Este conocimiento es el que se desarrollará con la presente investigación tomando por caso único al municipio de El Carmen de Bolívar, puesto que se sabe del impacto que el conflicto armado le ha causado, pero también de las inversiones (del orden nacional y de la cooperación internacional) con que ha podido contar para gestar varias de las Infraestructuras para la Paz necesarias en el proceso de construcción de paz. En esencia se pudiera esperar que El Carmen de Bolívar fuera un claro ejemplo de una parte del proceso de transformación del conflicto. Sin embargo, esto es lo que se debe constatar mediante la investigación.

## **Planteamiento del problema.**

Existen unos antecedentes complejos en la realidad de la violencia política y social de Colombia, que ha dependido históricamente de la lucha de clases sociales y de lo que se denomina, “(...) *los hitos que marcan el proceso de construcción de nación*” (Guerra & Plata, 2005, pág. 82). En el caso de Colombia estos hitos están dados por el privilegio en el desarrollo de infraestructura, la incorporación de tecnologías, y el impulso de la industrialización y la urbanización, a la vez que la función del Estado de provisionar seguridad y mecanismos de autorregulación (construcción de ciudadanía), que “(...) *se relegó a los avatares del mercado, a las prácticas clientelistas en política, a las dinámicas emergentes en la construcción de las regiones y de articulación a un proyecto de nación contradictorio*” (Guerra & Plata, 2005, pág. 82).

Pero ante la coyuntura histórica que supone la construcción de paz a partir de la voluntad acordada de las partes intervinientes en el conflicto armado, entendiéndose como “(...) *una situación de salida o superación de la guerra que propone el establecimiento de procesos de concertación y negociación*” (Pérez P. T., 2011, pág. 135), se evidencia que son otras las prioridades en el análisis crítico social cuando se aborda el conflicto armado en Colombia, dado que la óptica conceptual que asiste es la del posconflicto. Así, las investigaciones sobre las raíces del conflicto social quedaron relegadas a un segundo plano, por causa de la urgencia de comprender las incidencias del conflicto y su influencia sobre la perspectiva política, que determina todas las instancias de nuestras condiciones sociales, con miras a su solución mediante la técnica de la negociación (Holguín, 2014).

Existen muchas definiciones de lo que es el posconflicto, pero en general todas se centran en la misma caracterización del estadio de resolución, o proceso de resolución, del conflicto armado como:

*(...) herramienta para orientar la reflexión de los diferentes sectores de la sociedad colombiana sobre sus proyectos de reconciliación y la forma de ponerlos en relación con los demás; como una forma de explicitar los intereses de todas las partes y la naturaleza de los cambios en las relaciones de poder que conlleva la paz. (Cárdenas, 2003, pág. 21)*

Esta delimitación, así como las demás que se pueden indagar alrededor del posconflicto, no obstante su validez en algunos casos de resolución del conflicto armado, no responde con suficiencia a la pluralidad de realidades en que se puede dar el proceso de transición hacia la paz, ya que desconoce las distintas definiciones en el nivel teórico de los variados escenarios posconflicto que autores han conceptualizado en los últimos años, por ejemplo desde las reflexiones expuestas en el seminario de Barcelona de mayo de 2014, sobre los “Escenarios postconflicto en Colombia”, por autores como Lederach, Bouvier, Grasa, Llorente, Valencia, Garay, Díaz, Pearce, Paladini, Benavides, Sánchez, Massé, y Duncan (ICIP, 2014).

Los antecedentes históricos relacionados con los procesos transicionales para la paz en Colombia, que han generado estas condiciones epistemológicas tan particulares, y que han repercutido sobre las primeras iniciativas de intervención posconflicto en algunos sectores territoriales del país, son, reducidamente “*(...) las negociaciones parciales finalizadas en los años noventa con algunos grupos guerrilleros y en el 2006 con las AUC*” (Holguín, 2014), y, ampliamente, las políticas de Estado para alcanzar la paz en la historia moderna de

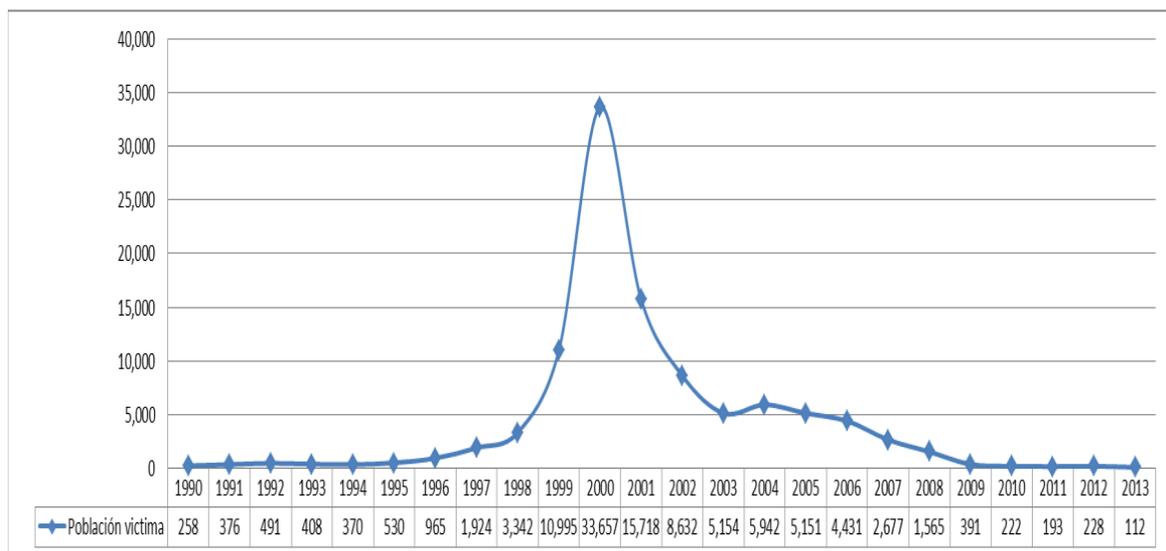
Colombia, como son las derivadas del (i) Bogotazo, con grupos armados partidistas, de (ii) la Dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla, para la desmovilización de grupos guerrilleros, del (iii) Frente Nacional, para la división de poderes entre liberales y conservadores, de (iv) la Criminalización de la disidencia, a partir de modificaciones en el sistema jurídico del País durante los gobiernos de López Michelsen y Julio César Turbay, de (v) la Primera Negociación con las FARC, durante el gobierno de Belisario Betancourt, de (vi) los Procesos de Paz, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas, para la desmovilización de grupos como el M-19, el Quintín Lame, una parte del EPL, y el PRT, de (vii) la Constituyente de 1991, que generó una nueva constitución en el gobierno de César Gaviria, y generó espacios de participación política para diferentes sectores sociales, del (viii) Plan Colombia, suscrito entre Bogotá y Washington, durante el gobierno de Andrés Pastrana, para la terminación del conflicto armado a través de la guerra contra los grupos ilegales que se habían vuelto organizaciones del narcotráfico, del (ix) Proceso de Paz con las FARC en el Caguán, durante el gobierno de Andrés Pastrana, de (x) la Desmovilización de las AUC, durante el gobierno de Álvaro Uribe, y de (xi) los Diálogos de Paz de la Habana con las FARC, en proceso durante el gobierno de Juan Manuel Santos (Ramírez, 2012).

Con ello se puede comprender la afirmación de que “(...) *los países que llevan muchos años en conflicto armado suelen estar muy bien preparados para la guerra*” (Pfeiffer, 2014). Siendo por este motivo que sus sociedades no alcanzan a comprender del todo la dimensión de la paz. Ven a la guerra como un instrumento de paz, y esta última como consecuencia de la acción de la primera. Este tipo de percepción, varía dependiendo del nivel de experimentación de la violencia, y de la afectación que hayan sufrido los distintos territorios de la nación.

Por cuanto existe esta diferenciación “territorial”, es que el Gobierno colombiano realiza intervenciones específicas sobre aquellos espacios geográficos que, en general, tienen la característica de evidenciar una fuerte debilidad o ausencia de la institucionalidad pública, y que por ello se constituyeran como escenario de la acción armada de diferentes grupos al margen de la ley. Estos espacios geográficos serían denominados territorios de consolidación en el marco político colombiano (PRC, 2011). Posterior a los resultados en materia de recuperación del Estado sobre estos territorios, comenzó a hablarse de “(...) *proceso transicional hacia la paz o posconflicto*”, que según Ugarriza (2013), denota “(...) *la superación parcial o total de los conflictos armados, ya sea mediante resolución militar o negociada, enfrentando la reemergencia de la violencia en los años siguientes*” (Ugarriza, 2013, pág. 143). De ahí que los territorios de consolidación, superadas militarmente las amenazas inmediatas de violencia perpetradas por grupos ilegales armados, requirieran de las incidencias concretas de acompañamiento en forma de estrategias de intervención posconflicto.

Uno de los territorios que ejemplifica muy bien esto es El Carmen de Bolívar. Ubicado en la subregión de los Montes de María, limita por el norte con el municipio de San Jacinto, por el sur con el municipio de Ovejas (Sucre), por el este con los municipios de Zambrano y Córdoba, y por el oeste con los municipios de Colosó y San Onofre (Sucre). Durante la década comprendida entre 1998 y 2008, la población de El Carmen de Bolívar fue víctima de hechos de violencia constantes y significativos que van desde masacres, hasta desplazamiento forzado. Estos sucesos pueden visualizarse a partir de las cifras de población víctima que resultó de ese período.

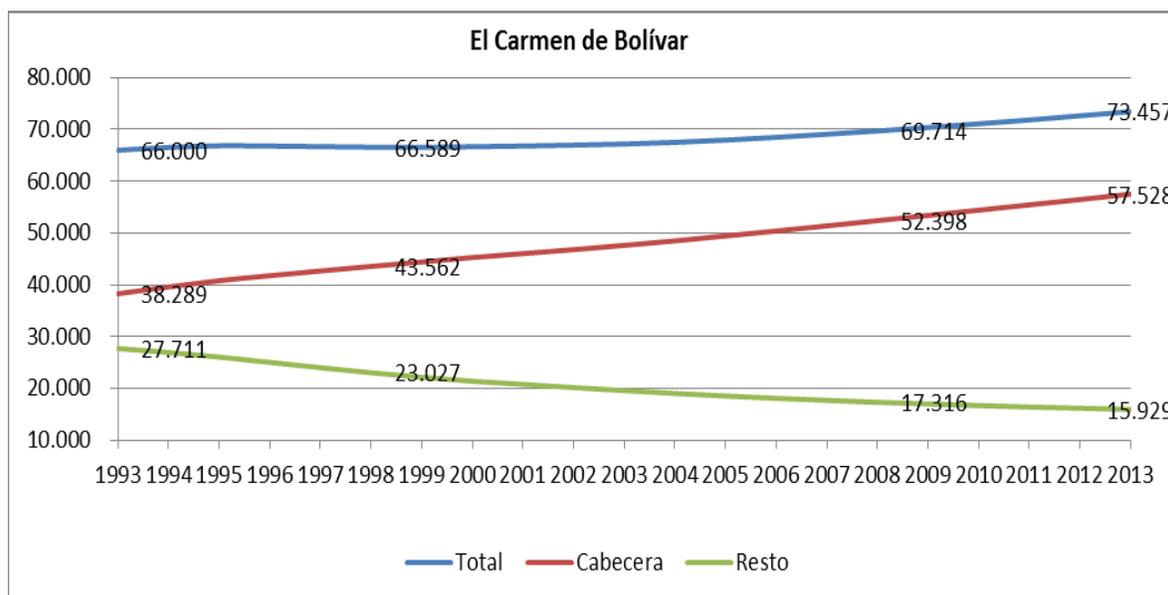
**Gráfica 9. Población considerada víctima en El Carmen de Bolívar.**



**Fuente:** Perfil productivo del Municipio del Carmen de Bolívar (Pérez D. F., 2015).

Cabe resaltar que de los hechos violentos acontecidos en El Carmen de Bolívar, la mayoría sucedieron en su territorio rural, tal como es de esperarse en territorios donde la presencia del Estado no se da de manera homogénea y existen profundas desigualdades socioeconómicas entre lo rural y lo urbano. Esto queda en evidencia al observar el comportamiento demográfico de la población cuando se diferencia la cabecera del municipio con el resto del territorio.

**Gráfica 10. Comportamiento demográfico de El Carmen de Bolívar.**



**Fuente:** Perfil productivo del Municipio del Carmen de Bolívar (Pérez D. F., 2015).

En el nivel institucional, los sucesos de violencia se han relacionado, como se ha dicho con una débil presencia del Estado. Esta debilidad no sólo está descrita como la insuficiencia de capacidad financiera del orden municipal que resulta en limitaciones significativas de inversión, o como escasez de unidades militares para el control territorial, sino como la progresiva y estructural deficiencia de la capacidad de respuesta de la institucionalidad pública municipal a las demandas mínimas de la población y el territorio. Estas demandas que se asocian directamente con lo institucional conllevan a que lo público asuma, por lo menos: a) el monopolio legítimo de la violencia, b) la consolidación de un aparato burocrático institucional autónomo frente a las estructuras socioeconómicas, c) la sustentación de un sistema democrático abierto, d) la garantía de unas condiciones mínimas de derechos e igualdades entre los ciudadanos, y e) el desarrollo de un mercado dinámico (García, 2011).

El Carmen de Bolívar, pese a ser el municipio de los Montes de María con mayor tamaño poblacional, no estuvo exento de la precariedad institucional que caracteriza a los municipios de la subregión en general. Es cierto decir que las características geográficas de la subregión de los Montes de María en general son condiciones que favorecen la poca presencia del Estado, especialmente por sus fronteras intermunicipales e interregionales no controladas. Pero también resulta válido afirmar que la debilidad institucional es una condición típica en la región Caribe. De hecho, si se tiene como referencia el análisis del desempeño integral comprendido entre 2005 y 2010, se podrá observar que 44 de los 60 municipios de todo el país que tienen desempeño integral crítico son de la región Caribe, y dentro de este grupo tenemos al municipio de El Carmen de Bolívar. Una importante explicación de por qué los territorios de la región Caribe tiene esta situación institucional sugiere que se debe a su nivel de ruralidad, cuya trazabilidad puede realizarse a partir del Índice de Ruralidad calculado por el PNUD. Entre más rurales son los municipios, menor es el desempeño integral (García, 2011).

Ante la debilidad institucional local, hubo presencia del sector de la cooperación internacional, y en tiempos recientes se ha sumado el Gobierno Nacional, Organizaciones Sin Ánimo de Lucro, y de allí que tiempo después de sucedidos los hechos más graves de vulneración de los derechos humanos en la población, y una vez recuperado militarmente el territorio por parte del Estado, se haya emprendido un proceso de reconstrucción territorial en sus múltiples dimensiones, incluyendo el tejido social, la capacidad económica y productiva, el fortalecimiento de la institucionalidad pública local, la restitución de tierras e incluso la intervención psicosocial a las víctimas. A lo largo de los años estos procesos generaron resultados que han sido documentados desde diferentes estudios, y en los que se

identifican los esfuerzos de organizaciones como la Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María, el Programa Nacional de Consolidación por la Paz, el Fondo por la Prosperidad Social, la Unión Europea con el programa de Laboratorios de Paz III, USAID con el programa Cimientos y la estrategia Colombia Responde, CHF, Círculo de Obreros de Cartagena, INCODER, Organización Internacional de Migraciones, PNUD, entre otras (Pérez D. F., 2015).

En estas experiencias se han documentado aciertos y desaciertos, pero en general se ha podido determinar la influencia sobre cambios estructurales en el territorio. Qué transformaciones y logros se evidencian en el territorio en el nivel de la institucionalidad pública como infraestructura para la paz, es el problema que aquí nos asiste. De cualquier modo para materializar las políticas públicas de paz en los territorios de manera eficiente y eficaz, es indispensable conocer los recursos, capacidades e infraestructuras de los municipios, de tal forma que se exploten las potencialidades y se mitiguen amenazas.

Partiendo de los planteamientos de Arteaga (2012) una condición vital para intervenir sobre el posconflicto de un territorio, tiene que ver con:

*(...) responder a las demandas de la población (...), que reclama poder vivir en un ambiente pacífico, bajo la garantía de que la violencia y sus detonantes y reproductores serán erradicados, o por lo menos llevados a niveles en los que no representen una amenaza para la paz. (Arteaga, 2012, pág. 7).*

Atendiendo a esta realidad, los proyectos multidimensionales (sociales, económicos, sistémicos) se imponen como alternativa objetiva para estructurar con eficacia y eficiencia la gobernabilidad democrática que sentaría las bases para una paz estable. Las prácticas de

intervención resultantes de esta idea, constituyen un foco de análisis importante porque son los antecedentes que han imperado en los años anteriores y paralelos a las negociaciones con las FARC en La Habana, de manera que se puedan estructurar algunas propuestas en torno a procesos de gestión en el nivel local de los lineamientos consagrados en los acuerdos de paz, que se derivan del modelo de paz territorial establecido por el Gobierno Nacional. Éstos procesos de intervención (de orden estatal, privado, de la sociedad civil, o de cooperación internacional), son la respuesta formal de los distintos sectores de la sociedad para lograr el máximo de impacto y sostenibilidad, en la intencionalidad de reconstruir el tejido social, la gobernabilidad, y reactivar la actividad económica, así como de generar desarrollo humano sostenible, que según lo planteado en el proyecto: *“Emprendimiento, instituciones y construcción de paz en el noroccidente de Boyacá”* (Cortés, 2015), son los elementos fundamentales para la generación de paz, en este caso, desde la consolidación de proyectos de emprendimiento en un territorio que ha sido víctima, directa o indirecta, del conflicto armado.

El resultado esperado de estas intervenciones a partir de la consolidación territorial son las denominadas Infraestructuras para la Paz. Con la dejación de armas por parte de las FARC y con cambios estructurales del aparato institucional del Gobierno Nacional para afrontar los determinantes de la violencia social y política en Colombia, se hace necesario hacer una revisión crítica de las condiciones que corresponderían con las Infraestructuras para la Paz. Esto con el fin de conocer la manera en que se han obtenido ciertos logros que pudieran ser replicados, y determinar los desaciertos del proceso, para optimizar metodologías y decisiones de intervención futuras, debido a que se debe tener certezas alrededor de las condiciones institucionales y sociales para la construcción de paz. Para este

análisis resulta sensible identificar los resultados en el nivel de la infraestructura política para la paz: El fortalecimiento institucional.

Es necesario conocer si en realidad, tanto el marco político de la consolidación, como los resultados operacionales de las intervenciones en el territorio, han generado condiciones en la institucionalidad pública que permitan concluir si han sido fortalecidas establemente o no. Una manera de lograrlo es observando los cambios de las diferentes dimensiones de desempeño de la institucionalidad pública local, revisar la tendencia cuantitativa de sus mediciones, y especialmente analizar si los cambios están asociados a acciones intencionales de intervención. De esta forma se puede deducir si los cambios son resultado de sucesos estratégicos. El conocimiento resultante, permitirá inferir las condiciones de éxito o fracaso en que se puede desarrollar un proceso de construcción de paz posacuerdo.

**Pregunta de Investigación:**

¿Cuáles son las condiciones institucionales existentes en lo local, que como infraestructura para la paz permite asumir el posconflicto de manera efectiva y sostenible en el caso de El Carmen de Bolívar?

## N° 2: Matriz de análisis Plan de Desarrollo 2004-2007.

ANÁLISIS PLAN DE DESARROLLO 2004-2007: CONCERTACIÓN CON SENSIBILIDAD SOCIAL (AMER ALFONSO BAYUELO BERRIO)		
Programas estratégicos alineados a temas de paz	Subprogramas alineados a temas de paz	Proyectos alineados a temas de paz
I. Componente social	3. Salud	Promover durante el período de gobierno el fortalecimiento de la nutrición sana y el fomento de la lactancia materna en los sectores de población vulnerable y desplazada.
		Disminuir en los dos primeros años el impacto en la salud que el conflicto armado y otras formas de violencia ejercen sobre la población carmera en especial atención a la población desplazada.
		Asegurar durante los 4 años de gobierno el mejoramiento de la población afectada por la crisis humanitaria a través de la gestión, promoción, atención y rehabilitación en la jurisdicción municipal.
	5. Justicia	Promover durante el actual período de gobierno un control preventivo sobre los factores perturbadores del orden público, la seguridad, la convivencia ciudadana y protección del ciudadano.
		Impulsar en concurrencia con el Gobierno Nacional y Departamental y autoridades judiciales, durante el período del presente plan, un coordinador manejo y apoyo a la fuerza pública con presencia en el territorio.
		Generar durante el próximo cuatrienio la promoción y desarrollo de mecanismos de participación ciudadana como base de un mayor empoderamiento plural de las comunidades urbano-rurales.
	6. Desarrollo comunitario	Promover en los próximos 4 años talleres con perspectiva de género, en participación ciudadana con liderazgo responsable en la construcción de escenarios de paz y desarrollo comunitario.
		Desarrollar durante el próximo cuatrienio encuentros regionales de casos exitosos de participación social y convivencia pacífica, que afiancen el desarrollo de las formas organizativas de las comunidades urbano-rural.
	8. Atención a grupos vulnerables	Intervenir durante los próximos 4 años, con acciones integrales de atención, con equidad a los sectores vulnerables y en situación de desplazamiento forzado en el logro de un bienestar integral de dicha población.
	II. Componente de desarrollo económico	3. Servicios públicos
Promover durante los 2 primeros años de gobierno la puesta en funcionamiento de la primera etapa del sistema de alcantarillado de la cabecera municipal y el de los 2 años siguientes ampliar gradualmente la cobertura hacia las zonas geográficas con población vulnerable y desplazada.		
4. Sector agropecuario		Promover durante los 2 primeros años, acciones de fomento de créditos productivos individuales y asociativos a los pequeños productores de las zonas de economía campesina, con especial atención a los grupos poblacionales con resistencia al desplazamiento, con fundamento en el esquema de alianzas sociales y económicas, integrados en asociaciones o cooperativas.
		Impulsar en los próximos 4 años la apertura de espacios de convivencia social y consolidación de paz, a través del fortalecimiento de las diversas formas de organizativas que caracterizan a los diferentes centros poblados.
III. Componente de desarrollo institucional	1. Fortalecimiento institucional	Lograr durante los dos primeros años del presente cuatrienio ajustar la actual estructura administrativa de la alcaldía y sus dependencias a las bases del nuevo modelo de gestión pública orientada a resultados.
		Organizar en el primer año la estructura de la red societaria que conforma la sociedad civil a través de sus diferentes estamentos y establecer pactos en el proceso de crecimiento de una nueva gestión en lo público que propicie sinergias de convivencia y gobernabilidad en el territorio.
		Lograr en el presente cuatrienio la apertura y puesta en marcha de una escuela de gobierno dirigida a preparar a los funcionarios públicos para enfrentar el nuevo modelo de gestión con participación ciudadana.

		Actualizar en el primer año de gobierno, la unidad catastral municipal con arreglos a los ajustes físicos, jurídicos y económicos del inventario de predios urbanos y rurales de la jurisdicción municipal.
		Promover durante los dos primeros años del presente gobierno la promoción y acuerdo de reestructuración del pasivo municipal conforme a la ley 550 de 1999 y desarrollar un programa de saneamiento fiscal dirigido a optimizar los ingresos de libre destinación y gastos de funcionamiento.
		Implementación durante los dos primeros años en el montaje y puesta en marcha del plan básico de ordenamiento territorial como sistema de información georreferencial definida en la ley 388 de 1997.

### N° 3: Matriz de análisis Plan de Desarrollo 2008-2011.

<b>ANÁLISIS PLAN DE DESARROLLO 2008-2011: INCLUSIÓN Y CORRESPONSABILIDAD, LAS VÍAS DEL DESARROLLO HUMANO (GALO TORRES SERRA)</b>		
<b>Programas estratégicos alineados a temas de paz</b>	<b>Subprogramas alineados a temas de paz</b>	<b>Proyectos alineados a temas de paz</b>
1. Seguridad ciudadana, convivencia y justicia	Vida, libertad e integridad	Creación del comité municipal de derechos humanos.
		Ejecución del PIU.
	Atención integral a víctimas del conflicto	Creación del fondo local de atención y protección a las víctimas del conflicto.
		Promoción de las acciones judiciales de indemnización a víctimas del conflicto.
	Cultura y ciudadanía en derechos humanos	Un plan formulado de formación en promoción y protección de derechos
Luchando contra la violencia	Realización de 2 planes de desarme y reincorporación de niños y jóvenes pandilleros	
1. Participación y organización comunitaria	El Carmen de Bolívar discute y crea consensos	Conformación de las JAL.
		Apoyo a la creación de la asamblea local constituyente.
	Formando ciudadanos para el fortalecimiento de lo público	Formación de niños, niñas y jóvenes, 50 por año de los barrios y corregimientos, para la participación en el desarrollo local, durante el cuatrienio.
		Realizar 2 talleres anuales de formación para los integrantes de las JAC, JAL etc. en temas y metodologías adecuadas para el liderazgo y la gestión pública, durante el cuatrienio.
		Formar 200 ciudadanos y ciudadanas de diversas organizaciones para liderar proyectos de desarrollo local, cultura ciudadana y responsabilidad social comunitaria, durante el cuatrienio.
	Planeación y presupuestos participativos	Poner en funcionamiento el Consejo Municipal de Desarrollo Rural.
		Apoyar organizativa y técnicamente procesos de Planeación en todas las zonas, comunas y corregimientos, durante el cuatrienio.
Realizar ejercicios de presupuestos participativos en las zonas o cumanas del municipio.		

		Realizar 2 foros o talleres con participación ciudadana, sobre experiencias exitosas del mundo en procesos de planeación y presupuestos participativos y rendición de cuentas.
		Fortalecer el sistema de planeación municipal
	Una comunicación pública clara, la vía para la convivencia y la participación ciudadana efectiva.	Fortalecimiento de las instancias de participación.
1. Desarrollo institucional	Por la administración transparente y fuerte que todos queremos	Implementación y puesta en marcha del MECI
		Presentación semestral de informes de gestión y Rendición de cuentas a la ciudadanía anual.
		Atención de quejas y reclamos
		Promoción y apoyo a diferentes formas de control social a la gestión pública y las veedurías ciudadanas.
		Creado el sistema de seguimiento y monitoreo el observador popular
		Sistematización y automatización de los recaudos y tramites de la administración municipal
		Reestructuración administrativa
2. Grupos vulnerables	Por nuestras valientes madres	Apoyo a iniciativas de mujeres madres víctimas de la violencia.
	Alimentación	Protección de predios rurales para asegurar la alimentación municipal.
3. Desarrollo económico y generación de empleo	Desarrollo rural integral	Reactivación ganadera y agrícola.
		Creación de Banco de Maquinarias.
		Reestructuración de la UMATA.
		Dinamización de créditos rurales para la modernización y competitividad rural.
		Subsidios de vivienda gestionados para población desplazada.
		Impulso a autoridades civiles en el campo.
3. Medio ambiente		3 zonas reforestadas

	Reforestación y control de erosión	Realizado el manejo Integrado de los recursos naturales de la microcuenca.
--	------------------------------------	--

#### N° 4: Matriz de análisis Plan de Desarrollo 2012-2015.

PLAN DE DESARROLLO 2012-2015: EL BUEN GOBIERNO EN MARCHA (FRANCISCO VEGA ARRAUTH)		
Programas estratégicos alineados a temas de paz	Subprogramas alineados a temas de paz	Proyectos alineados a temas de paz
1. Gestión ambiental sostenible en marcha	PBOT - Líder Agroindustrial en los Montes de María	Desarrollo de una (1) estrategia para establecer fronteras agrícolas dirigidas a conservar la vocación del uso del suelo que garantice la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible
		Implementación de un (1) sistema local de áreas protegidas (SILAP) y su articulación con la región
	Medio ambiente protegido	Formulación e Implementación de un (1) plan de protección, conservación y explotación ambiental
		Promoción de la conservación de 3.655,2 hectáreas de bosque natural identificadas en el PBOT
		Conservación y protección de tres (3) fuentes hídricas ubicadas en los corregimientos de Santo Domingo de Mesa, Camarón, El Hobo y Aguas Negras
8. Reactivación agropecuaria con tecnología e innovación	Desarrollo Empresarial Agropecuario en Marcha	Aumento a 750 productores con asistencia técnica a pequeños productores
		Programa de emprendimiento empresarial rural.
		Aumentar a 750 el número de créditos otorgados a pequeños y medianos productores.
	Tecnología e innovación	Creación de un 1 Banco de maquinaria agrícola.
		Capacitación y formación a 4.000 pequeños y medianos productores en el uso y manejo sostenible de su explotación agropecuaria y forestal.
		Georreferenciar 8.000 Hectáreas de Cultivos.
17. Vivienda y desarrollo urbano incluyente en marcha	Vivienda digna para todos y todas	Gestión y construcción de 3000 viviendas nuevas para víctimas, damnificados y población en general en todas las modalidades de subsidios para vivienda nueva urbano-rural
		Un programa diseñado y ejecutado de construcción y mejoramiento de viviendas en sitio propio para comunidades vulnerables y víctimas

		Desarrollo de un programa de legalización y escrituración de predios y casas	
18. Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Marcha	Protección de la vida e integridad	Campaña de sensibilización social para denunciar y reportar casos de delincuencia común, abuso sexual, violencia intrafamiliar, violencia y maltrato a menores	
		Programa en marcha para la dotación y mantenimiento de los vehículos y equipos utilizados en la prestación del servicio de seguridad	
		Diseño e implementación de un (1) plan integral de seguridad y convivencia ciudadana que disminuya los índices de delincuencia y mejore la convivencia en el municipio	
		Diseño e implementación de un 1 programa de prevención y protección contra todo tipo de violencia y maltrato a NNA de acuerdo con la Ley 1098	
		Desarrollo e implementación de 1 programa de prevención para disminuir el delito de trata de personas y la presencia de niños y niñas en grupos armados al margen de la ley y pandillismo.	
		Diseño e implementación de un 1 programa de atención y prevención de violencia contra la mujer	
		Desarrollo e implementación de 1 programa de atención y protección a las víctimas de la violencia	
	Valores y prácticas para la convivencia	Fortalecimiento a conciliadores en Equidad existentes y cualificación de 20 conciliadores más	
		Construcción, dotación y funcionamiento de un (1) Centro de Convivencia Ciudadana	
		Construcción de un centro de convivencia municipal.	
		Construcción, dotación y funcionamiento de una (1) Casa de la Justicia Municipal	
	19. Bienestar y Protección social en Marcha	Participación Juvenil en Marcha	Fortalecimiento de 8 organizaciones juveniles en participación ciudadana y ley de juventud
			Verdad y Justicia en Marcha
		Formulación de un (1) proyecto para la construcción, protección y preservación de la memoria histórica del municipio.-	
Difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria (Verdad Histórica)			
Atención psicosocial integral por lo menos a 9300 víctimas en procesos judiciales (Verdad Judicial)			
Provisión de mecanismos de acceso a la justicia por lo menos a 9300 víctimas (Representación judicial, entre otros). (Acceso a la Justicia)			
Desarrollo e implementación de un (1) programa para la financiación de los gastos judiciales para población víctima.			
		Diseño e implementación de un (1) programa de Prevención temprana y urgente de las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH	

	Prevención y Protección en Marcha	Protección individual y colectiva de la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas y comunidades que beneficie por lo menos a 9300 víctimas
	Prevención y Protección en Marcha	Protección patrimonial, tierras y territorios: Prevención al despojo y protección a bienes abandonados o restituido, beneficiando por lo menos a 9300 víctimas
		Prevención al despojo y protección a Territorios colectivos de grupos étnicos en riesgo o restituidos, beneficiando por lo menos a 9300 víctimas
	Asistencia y Atención en Marcha	Asistencia Integral a víctimas, ayuda humanitaria (urgencia y emergencia) (Salud, Educación, Identidad) con enfoque diferencial, y medidas específicas de acuerdo con los hechos victimizantes y el grado de vulnerabilidad de la víctima, beneficiando por lo menos a 9300 víctimas
		Información y orientación, Acompañamiento jurídico, por lo menos a 9300 víctimas
	Reparación Integral en Marcha	Restitución, reubicación o compensaciones individuales en especie, Vivienda: (Postulaciones al subsidio de vivienda), por lo menos a 1000 familias víctimas
		Desarrollo e implementación de una (1) estrategia de Restituciones y reubicaciones colectivas que beneficie por lo menos a 3000 víctimas Implementación de un (1) proyecto de vivienda colectivos que beneficie por lo menos a 800 víctimas
		Implementación de un (1) Proyecto productivo que beneficie por lo menos a 3000 víctimas
		Desarrollo de estrategia para alcanzar la Indemnización individual de víctimas (física, mental- psicológica, ciudadana, colectivas) beneficiando por lo menos a 1000 víctimas
		1 estrategia de apoyo y consolidación a programas de Indemnización colectiva comunitaria (social y cultural) que beneficie por lo menos a 3000 víctimas
		Desarrollo de un (1) proyecto de Implementación de medidas de satisfacción, protección y seguridad individual, que beneficie por lo menos a 3000 víctimas
		Desarrollo de un (1) proyecto de Implementación de medidas de satisfacción, protección y seguridad Colectivas que beneficie por lo menos a 3000 víctimas
	Bienestar Colectivo en Marcha	Diseño e implementación del Plan Integral Único de Atención a las víctimas en 2012
		Desarrollar e implementar 1 estrategia de apoyo a las iniciativas de restablecimiento socioeconómico, beneficiando por lo menos a 3000 víctimas
		Fortalecimiento de la Mesa Municipal de Víctimas
		Creación y funcionamiento del comité local de justicia transicional cumpliendo la ley 1448 de 2011
		Elaborar, validar y actualizar un (1) Plan Integral de Prevención a las violaciones de derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, beneficiando por lo menos a 3000 víctimas
		Desarrollo del Plan de Reparación Colectiva de las Comunidades Focalizadas, beneficiando por lo menos a 3000 víctimas

		Desarrollar e implementar estrategias para dar cumplimiento a la ley 1448 de 2011 en su totalidad
		Fortalecimiento institucional y organizativo para dar cumplimiento a la ley 1448 de 2011
20. Inclusión social en Marcha	Mujeres y equidad de género	Implementar 1 programa de eventos dirigidos a fortalecer el papel de la mujer en los procesos de paz y seguridad.
		Formulación e implementación de una campaña de sensibilización social para la prevención del maltrato a la mujer y la violencia intrafamiliar
	Desmovilizados, reinsertados	Coordinar e implementar un (1) programa de apoyo de Iniciativas de restablecimiento Socioeconómico y Atención Psicosocial Integral a Desmovilizados
21. Fortalecimiento de la participación ciudadana y desarrollo comunitario en Marcha	El Carmen participativo e inclusivo en Marcha	Fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana: 8 rendiciones de cuentas públicas, 24 reuniones de los CMDR, 16 reuniones del CTP, 16 reuniones JAC, 24 comités empresariales de la JAC, 24 reuniones mesa de víctimas.
		Formulación e implementación de estrategias que conduzcan a la protección y prevención del riesgo de desplazamiento y la atención integral a la población en situación de desplazamiento y víctimas.
	Escuela de Buen Gobierno en Marcha	Constitución y puesta en marcha de la Escuela de Buen Gobierno para la participación ciudadana dirigidas tanto a funcionarios de la administración municipal como a la ciudadanía en general, se busca cualificar el diálogo y la capacidad de interacción entre la población y la alcaldía.
22. Confianza y dignidad para la Institucionalidad transparente en marcha	Gestión Pública Transparente y Eficiente en Marcha	Formular e implementar una estrategia publicitaria de promoción y divulgación de las acciones realizadas por la administración
		Implementar estrategias de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano, de acuerdo con el artículo 73 del estatuto anticorrupción, (mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, medidas concretas para mitigar esos riesgos, estrategias anti trámites y mecanismos para mejorar la atención al ciudadano)
		Publicar el 100% de los procesos de contratación pública en el SIGOP
		Realización de 8 audiencias públicas de rendición de cuentas (2 anuales)
		Implementación de la estrategia de Gobierno en Línea Territorial (GELT) facilitando el seguimiento continuo por parte de los ciudadanos a los avances de la gestión municipal en relación al plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial, mediante la utilización de diversos medios electrónicos y virtuales.
		Realización de foros de auditoría visible por lo menos al 20% de proyectos de inversión que ejecute la administración municipal
23. Buen Gobierno en Marcha	Gestión Administrativa eficiente en Marcha	Mejoramiento de procesos administrativos hasta alcanzar un 100% en las variables e indicadores evaluadas por el IGA
	Presupuestos participativos en Marcha	Diseño e implementación de Manual de presupuestos participativos
		Formulación y ejecución de por lo menos un (1) ejercicio de presupuesto participativo en el municipio
		Evaluación de presupuestos participativos implementados

	Gestión financiera eficiente y transparente en marcha	Un estatuto tributario actualizado a 2012.
		Un estatuto orgánico presupuestal municipal actualizado a 2012.
		Un proceso inventario y avalúo de bienes muebles e inmuebles municipales desarrollado durante el cuatrienio.
		Implementación de un sistema de gestión integral contable y financiero municipal durante el cuatrienio.
		Adquisición de Software y hardware para fortalecimiento de los procesos tributarios y financieros municipales.
		Diseño e implementación de una política de fiscalización municipal para mejora de recaudos a 2012.
		Diseño de estrategia para incentivo a la cultura de pago de los contribuyentes municipales.
	Fortalecimiento Institucional para el desarrollo integral en Marcha	Fortalecimiento de los procesos de la Personería Municipal
		Fortalecimiento del Concejo Municipal
		Reestructuración administrativa de la Alcaldía Municipal, acorde con los nuevos retos propuestos en el Plan de Desarrollo 2012 – 2016
	Desempeño integral	Implementación de un (1) sistema de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo.
		Un banco de proyectos actualizado e implementado desde el primer año de gobierno.
		Aumento a en un 80% del índice de desempeño integral municipal en los próximos cuatro años (eficiencia, eficacia, gestión administrativa y fiscal, requisitos legales)
	Sistema de gestión de calidad	17 campañas realizadas de sensibilización sobre la importancia de avanzar en el MECI
		49 jornadas de capacitación al recurso humano sobre el MECI
		Creación y funcionamiento de 6 equipos SGC sistema de gestión de calidad
	24.Articulación institucional para el desarrollo integral	Coordinación para la consolidación
PROGRAMAS ESPECIALES: Fortalecimiento fiscal y saneamiento fiscal del municipio	Fortalecimiento fiscal	Actualización catastral
		Nuevo estatuto tributario municipal
		Campaña sobre cultura tributaria
		Plan de fiscalización
	Fortalecimiento administrativo	Completar el inventario de los procesos judiciales que cursan en contra del municipio.
		Verificar el inventario de pasivos a cargo de la entidad territorial y cruzar el resultado del levantamiento de la información de deudas con los pagos efectuados por Tesorería y los embargos ejecutados. Formular un manual de contratación.

		Desarrollar el sistema de archivo que cumpla con lo previsto en la Ley 594 de 2000 y en el Acuerdo No. 002 de 2004 del Archivo General de la Nación.
		Poner en marcha y mantener actualizado el Banco de Proyectos del municipio
		Elaborar los Estados de Tesorería a diciembre 31 de 2011
		Desarrollar e implementar el sistema de control interno
		Actualizar la contabilidad del municipio con base en las disposiciones legales pertinentes y poner al día los libros de registros de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos y de contabilidad financiera. Así como asegurar la conservación de los comprobantes de contabilidad y documentos soporte.
		Consolidar y adoptar los estados financieros municipales a 31 de diciembre de 2011
	Saneamiento fiscal	Adelantar el proceso contractual en cumplimiento de los principios de selección objetiva y planeación.
		Pasar al municipio a la categoría 4 al final del período.
		Duplicar en términos absolutos el valor de los Ingresos de Libre Destinación.
		Suscribir un acuerdo de restructuración de pasivos, un convenio de desempeño o un programa de saneamiento.
		Mantener al municipio en "semáforo en verde" en cuanto a su capacidad de endeudamiento
		Levantar las observaciones vigentes realizadas por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.
		Ubicar al municipio dentro de los primeros 300 municipios a nivel Nacional y los primeros cinco a nivel Departamental del ranking de desempeño fiscal municipal que elabora el Departamento nacional de Planeación.

**N° 5: Tabla de datos históricos de indicadores institucionales.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL</b>	61,77	56,7	58,63	58,14	53,43	49,93	0	63,29	67,51	67,62	68,11	63,47	69,44
<b>ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL</b>	-----	-----	52,81	20,77	31,81	31,99	12,09	39,31	39,45	23,08	21,96	39,52	53,08
<b>ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO</b>	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	27,6	25	52,2	45,1	31,17	44,31
<b>ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL</b>	25,19	26,32	25,6	40,78	41,61	42,29	32,46	27,41	21,74	-----	-----	-----	-----

**N° 6: Tabla de datos históricos de operaciones efectivas en caja.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>INGRESOS TOTALES</b>	10.740	11.995	11.600	8.337	7.105	20.468	-	25.972	33.741	35.201	45.320	43.349
<b>1. INGRESOS CORRIENTES</b>	3.509	1.412	1.587	1.547	1.271	1.661	-	1.872	3.079	2.920	3.740	2.613
<b>1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	341	358	686	528	167	594	-	619	1.381	1.474	1.966	1.681
<b>1.1.1. PREDIAL</b>	63	77	89	137	58	184	-	157	141	113	376	70
<b>1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO</b>	70	82	42	51	108	152	-	172	190	239	317	466
<b>1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA</b>	201	156	538	-	-	257	-	290	527	491	1.171	1.014
<b>1.1.4. OTROS</b>	7	43	17	340	2	1	-	-	524	631	102	130
<b>1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	4	28	46	39	29	44	-	11	14	-	2	-
<b>1.3. TRANSFERENCIAS</b>	3.164	1.025	854	980	1.075	1.024	-	1.242	1.684	1.446	1.772	932
<b>1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL</b>	3.164	1.025	854	974	1.068	1.019	-	1.242	1.684	1.446	1.772	932
<b>1.3.2. OTRAS</b>	-	-	-	6	7	5	-	-	-	-	-	-
<b>GASTOS TOTALES</b>	5.079	12.068	13.899	15.787	14.642	14.960	-	17.609	29.903	27.690	52.545	51.296
<b>2. GASTOS CORRIENTES</b>	738	1.126	1.010	1.058	1.060	1.326	-	1.122	1.504	1.604	2.379	2.460
<b>2.1. FUNCIONAMIENTO</b>	730	1.043	999	1.058	1.060	1.326	-	1.122	1.504	1.604	2.379	2.460
<b>2.1.1. SERVICIOS PERSONALES</b>	303	650	853	804	775	855	-	758	725	962	982	1.139
<b>2.1.2. GASTOS GENERALES</b>	294	168	89	68	92	246	-	166	638	584	482	748
<b>2.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS (NOMINA Y A ENTIDADES)</b>	133	225	57	185	192	226	-	199	142	59	914	573
<b>2.2. INTERESES DEUDA PUBLICA</b>	8	83	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-

<b>3. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)</b>	2.772	286	577	489	211	335	-	749	1.575	1.315	1.361	153
<b>4. INGRESOS DE CAPITAL</b>	7.230	10.583	10.014	6.790	5.833	18.807	-	24.101	30.662	32.281	41.581	40.736
<b>4.1. REGALIAS</b>	-	1.554	-	-	-	-	-	-	-	249	-	-
<b>4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)</b>	7.230	8.717	10.008	6.790	5.833	18.807	-	24.101	30.325	31.097	36.755	40.718
<b>4.3. COFINANCIACION</b>	-	15	-	-	-	-	-	-	337	-	2.738	-
<b>4.4. OTROS</b>	-	298	6	-	-	-	-	-	-	935	2.088	18
<b>5. GASTOS DE CAPITAL (INVERSION)</b>	4.341	10.942	12.889	14.729	13.582	13.634	-	16.486	28.399	26.086	50.166	48.835
<b>5.1. FORMACION BRUTAL DE CAPITAL FIJO</b>	857	1.282	2.219	3.027	960	884	-	15	3.391	22.492	40.810	40.443
<b>5.2. RESTO INVERSIONES</b>	3.484	9.660	10.670	11.703	12.622	12.750	-	16.471	25.008	3.594	9.356	8.393
<b>6. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (3+4-5)</b>	5.661	(73)	(2.298)	(7.450)	(7.537)	5.508	-	8.364	3.839	7.511	(7.225)	(7.946)
<b>7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2)</b>	(5.661)	73	2.298	7.450	7.537	(5.508)	-	(8.364)	(3.839)	(7.511)	7.225	7.946
<b>7.1. CREDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1 - 7.1.2.)</b>	785	(430)	(266)	-	-	-	-	-	-	-	-	800
<b>7.1.1. DESEMBOLSOS (+)</b>	800	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	800
<b>7.1.2. AMORTIZACIONES (-)</b>	15	430	266	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>7.2. RECURSOS BALANCE, VAR. DEPOSITOS, OTROS</b>	(6.446)	504	2.565	7.450	7.537	(5.508)	-	(8.364)	3.839	7.511	(7.225)	(7.146)

## N° 7: Instrumentos.

### Guía de análisis de los Planes de Desarrollo<sup>5</sup>.

ANÁLISIS PLAN DE DESARROLLO (Período)		
Programas estratégicos alineados a temas de paz <sup>6</sup>	Subprogramas alineados a temas de paz <sup>7</sup>	Proyectos alineados a temas de paz
(Título)	(Título)	(Descripción).

### Formato de entrevista a Funcionarios Públicos, Alcaldes.

Alcaldes				
Unidad hermenéutica	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4
Caracterización del actor	¿En cuál período se desempeñó como Alcalde?	¿Cuáles fueron sus mayores logros mientras estuvo en el cargo?	¿Cuáles fueron las principales dificultades a las que enfrentó mientras estuvo en el cargo?	
Caracterización del territorio	¿Cómo se encontraba el territorio de El Carmen de Bolívar antes de iniciar su	¿Cómo entiende El Carmen de Bolívar la paz y qué violencias le tocó a usted afrontar?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones del territorio de El Carmen de Bolívar	¿Cuáles son las principales potencialidades del territorio de

<sup>5</sup> El Anexo 1, se aplicará sobre el instrumento de planeación de gobierno denominado “Plan de Desarrollo Municipal”, específicamente para el municipio de El Carmen de Bolívar. De conformidad con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Plan de Desarrollo es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 339, los PD se componen por una parte general y un plan de inversiones.

<sup>6</sup> Textos.

<sup>7</sup> Denominación y descripción de programas y subprogramas.

	período de gobierno en materia de infraestructura, seguridad, educación, salud y capital social, y cómo se encontraba después de concluirlo?		mientras estuvo en su cargo a nivel de infraestructura, seguridad, educación, salud y capital social?	El Carmen de Bolívar para avanzar hacia la paz?
La paz en campaña política	¿Su programa de gobierno tuvo propuestas frente al tema de la paz de manera explícita?	¿Considera que sus propuestas alrededor de la paz le significaron votos?		
La paz en la planeación territorial	¿El plan de desarrollo de su gobierno incluyó el tema de la paz de manera explícita?	¿Sus propuestas alrededor de la paz o su equivalente, qué enfoque tenían (víctimas, seguridad, capital social, intervención psicosocial, infraestructuras para la paz, organización comunitaria)?	¿Hubo dificultades, logros, lecciones aprendidas en el proceso de ejecución de los proyectos que se llevaron a cabo en el marco del plan de desarrollo sobre el tema de paz o su equivalente?	¿Las iniciativas de paz que se incorporaron en el plan de desarrollo tuvieron apalancamiento financiero de la cooperación internacional o del gobierno central?
La institucionalidad pública local como infraestructura para la paz	¿Cuáles eran las mayores dificultades a nivel institucional con las que se enfrentó al empezar su período de gobierno?	¿A qué aspectos institucionales le apostó por cambios importantes y por qué?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones a nivel de la institucionalidad pública local que se dieron por gestión de a) lo público local, b) lo público nacional, c) la cooperación, d) la sociedad civil, durante su período de gobierno?	¿Qué rol jugó cada uno de los actores mencionados anteriormente en estas transformaciones?
Reconocimiento del liderazgo de la institucionalidad pública en la construcción de paz	¿Cómo considera que la institucionalidad pública puede favorecer u obstruir la construcción de paz?	¿Qué factores institucionales obstruían los avances en materia de paz que se gestionaban desde a) lo público local, b) lo público nacional, c) la cooperación, d) la sociedad civil, durante su período de gobierno?	¿Actualmente la institucionalidad pública local puede afrontar los desafíos que representa la construcción de paz posacuerdo?	¿Cuál es el rol que cree usted tendrá la institucionalidad pública local frente al posacuerdo?

## Formato de entrevista a Funcionarios Públicos, Presidentes de Concejos Municipales.

<b>Presidentes de Concejos Municipales</b>				
<b>Unidad hermenéutica</b>	<b>Pregunta 1</b>	<b>Pregunta 2</b>	<b>Pregunta 3</b>	<b>Pregunta 4</b>
Caracterización del actor	¿En cuál período se desempeñó como Concejal?	¿Cuáles fueron sus mayores logros mientras estuvo en el cargo?	¿Cuáles fueron las principales dificultades a las que enfrentó mientras estuvo en el cargo?	
Caracterización del territorio	¿Cómo se encontraba el territorio de El Carmen de Bolívar antes de iniciar su período como concejal en materia de infraestructura, seguridad, educación, salud y capital social, y cómo se encontraba después de concluirlo?	¿Cómo entiende El Carmen de Bolívar la paz y qué violencias le tocó a usted afrontar?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones del territorio de El Carmen de Bolívar mientras estuvo en su cargo a nivel de infraestructura, seguridad, educación, salud y capital social?	¿Cuáles son las principales potencialidades del territorio de El Carmen de Bolívar para avanzar hacia la paz?
La paz en campaña política	¿Su campaña política tuvo referencias al tema de la paz de manera explícita?	¿Considera que sus ideas alrededor de la paz le significaron votos?		
La paz en el control político y la actividad normativa	¿Mientras estuvo en el Concejo Municipal de El Carmen de Bolívar, se realizaron sesiones de control político para temas de paz?	¿Mientras estuvo en el Concejo Municipal de El Carmen de Bolívar, se tramitaron proyectos de acuerdo que correspondían a temas de paz, cuáles?	¿Cuáles fueron los principales resultados que el Concejo Municipal de El Carmen de Bolívar obtuvo desde el ejercicio del control político y la actividad normativa en temas de paz?	¿En qué contribuyó el Concejo Municipal de El Carmen de Bolívar a la construcción de paz mientras usted hizo parte?
La institucionalidad pública local como	¿Cuáles eran las mayores dificultades a nivel institucional con las que se	¿A qué aspectos institucionales del Concejo Municipal le	¿Cuáles fueron las principales transformaciones a nivel del Concejo Municipal que se dieron	¿Qué rol jugó cada uno de los actores mencionados

infraestructura para la paz	enfrentó el Concejo Municipal al empezar su cargo?	apostó por cambios importantes y por qué?	por gestión de a) lo público local, b) lo público nacional, c) la cooperación, d) la sociedad civil, durante su cargo?	anteriormente en estas transformaciones?
Reconocimiento del liderazgo de la institucionalidad pública en la construcción de paz	¿Cómo considera que el Concejo Municipal puede favorecer u obstruir la construcción de paz?	¿Qué factores institucionales del Concejo Municipal obstruían los avances en materia de paz que se gestionaban desde a) lo público local, b) lo público nacional, c) la cooperación, d) la sociedad civil, durante su período de gobierno?	¿Actualmente el concejo municipal puede afrontar los desafíos que representa la construcción de paz posacuerdo?	¿Cuál es el rol que cree usted tendrá el Concejo Municipal frente al posacuerdo?

### Formato de entrevista a Funcionarios Públicos, Secretarios de Hacienda.

Secretarios de Hacienda				
Unidad hermenéutica	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4
Caracterización del actor	¿En cuál período se desempeñó como Secretario de Hacienda?	¿Cuáles fueron sus mayores logros mientras estuvo en el cargo?	¿Cuáles fueron las principales dificultades a las que enfrentó mientras estuvo en el cargo?	
Caracterización del territorio	¿Cómo se encontraba el territorio de El Carmen de Bolívar antes de iniciar su cargo en materia de infraestructura, seguridad, educación, salud y capital	¿Cómo entiende El Carmen de Bolívar la paz y qué violencias le tocó a usted afrontar?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones del territorio de El Carmen de Bolívar en materia de infraestructura, seguridad, educación, salud y	¿Cuáles son las principales potencialidades del territorio de El Carmen de Bolívar para avanzar hacia la paz?

	social y cómo se encontraba después de concluirlo?		capital social mientras estuvo en su cargo?	
Las finanzas locales y la construcción de paz	¿Cómo se encontraban las finanzas del municipio de El Carmen de Bolívar al iniciar su cargo?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones que se lograron a nivel de las finanzas del municipio mientras estuvo en su cargo?	¿Cuáles son las principales amenazas con las que se enfrentan las finanzas del municipio de El Carmen de Bolívar?	
La transparencia municipal y la construcción de paz	¿Cómo se encontraban el municipio de El Carmen de Bolívar en materia de transparencia al iniciar su cargo?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones que se lograron a nivel de la transparencia del municipio mientras estuvo en su cargo?	¿Cuáles son las principales amenazas con las que se enfrentan la transparencia del municipio de El Carmen de Bolívar?	
Reconocimiento del liderazgo de la institucionalidad pública en la construcción de paz	¿Cómo considera que la institucionalidad pública puede favorecer u obstruir la construcción de paz?	¿Qué factores institucionales obstruían los avances en materia de paz que se gestionaban desde a) lo público local, b) lo público nacional, c) la cooperación, d) la sociedad civil, durante su período de gobierno?	¿Actualmente la institucionalidad pública local puede afrontar los desafíos que representa la construcción de paz posacuerdo?	¿Cuál es el rol que cree usted tendrá la institucionalidad pública local frente al posacuerdo?

**Formato de entrevista a Funcionarios Públicos, Secretarios de Planeación.**

<b>Secretarios de Planeación</b>				
<b>Unidad hermenéutica</b>	<b>Pregunta 1</b>	<b>Pregunta 2</b>	<b>Pregunta 3</b>	<b>Pregunta 4</b>
Caracterización del actor	¿En cuál período se desempeñó como Secretario de Planeación?	¿Cuáles fueron sus mayores logros mientras estuvo en el cargo?	¿Cuáles fueron las principales dificultades a las que enfrentó mientras estuvo en el cargo?	
Caracterización del territorio	¿Cómo se encontraba el territorio de El Carmen de Bolívar antes de iniciar su cargo gobierno en materia de infraestructura, seguridad, educación, salud y capital social y cómo se encontraba después de concluirlo?	¿Cómo entiende El Carmen de Bolívar la paz y qué violencias le tocó a usted afrontar?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones del territorio de El Carmen de Bolívar en materia de infraestructura, seguridad, educación, salud y capital social mientras estuvo en su cargo?	¿Cuáles son las principales potencialidades del territorio de El Carmen de Bolívar para avanzar hacia la paz?
La paz en la planeación territorial	¿El plan de desarrollo de su gobierno incluyó el tema de la paz de manera explícita?	¿Hubo dificultades, logros, lecciones aprendidas en el proceso de ejecución de los proyectos que se llevaron a cabo en el marco del plan de desarrollo?	¿Las iniciativas de paz que se incorporaron en el plan de desarrollo tuvieron apalancamiento financiero de la cooperación internacional o del gobierno central?	¿Qué instrumentos de planeación necesita el municipio de El Carmen de Bolívar para enfrentar los retos de la construcción de paz?
La transparencia municipal y la construcción de paz	¿Cómo se encontraban el municipio de El Carmen de Bolívar en materia de transparencia al iniciar su cargo?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones que se lograron a nivel de la transparencia del municipio mientras estuvo en su cargo?	¿Cuáles son las principales amenazas con las que se enfrentan la transparencia del municipio de El Carmen de Bolívar?	
Reconocimiento del liderazgo de la	¿Cómo considera que la institucionalidad pública puede	¿Qué factores institucionales obstruían los avances en	¿Actualmente la institucionalidad pública local	¿Cuál es el rol que cree usted tendrá la institucionalidad

institucionalidad pública en la construcción de paz	favorecer u obstruir la construcción de paz?	materia de paz que se gestionaban desde a) lo público local, b) lo público nacional, c) la cooperación, d) la sociedad civil, durante su período de gobierno?	puede afrontar los desafíos que representa la construcción de paz posacuerdo?	pública local frente al posacuerdo?
---	--	---	---	-------------------------------------

**Formato de entrevista a actores claves de la sociedad civil u organizaciones sociales de base comunitaria.**

<b>Actores claves de la sociedad civil u organizaciones sociales de base comunitaria</b>				
<b>Unidad hermenéutica</b>	<b>Pregunta 1</b>	<b>Pregunta 2</b>	<b>Pregunta 3</b>	<b>Pregunta 4</b>
Caracterización del actor	¿Pertenece a alguna organización social?	¿Qué tiempo ha permanecido en el territorio de El Carmen de Bolívar y qué tiempo ha permanecido fuera de él?	¿Cómo ha experimentado la violencia y la paz?	¿De qué manera ha contribuido a la construcción de paz?
Caracterización del territorio		¿Cuáles han sido las principales transformaciones del territorio del Carmen de Bolívar en materia de infraestructura, seguridad, educación, salud y capital social que usted ha percibido?	¿Cuáles son las principales potencialidades del territorio de El Carmen de Bolívar para avanzar hacia la paz?	
La paz en la planeación territorial	¿El tema que usted lidera fue incluido en alguno de (los) plan (es) de desarrollo?	¿Participó usted de la construcción del plan de desarrollo?	¿Si participó en la construcción del plan de desarrollo, sus propuestas o ideas alrededor de los asuntos de paz fueron tenidas	¿Qué instrumentos de planeación necesita el municipio de El Carmen de Bolívar para enfrentar los retos de la construcción de paz?

			en cuenta por la Administración Municipal?	
La transparencia municipal y la construcción de paz	¿Cuándo y cuál fue el peor estado de la transparencia de la institucionalidad pública local del municipio?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones que se lograron a nivel de la transparencia del municipio?	¿Cuáles son las principales amenazas con las que se enfrentan la transparencia del municipio de El Carmen de Bolívar?	¿Cómo percibe actualmente la transparencia de la institucionalidad pública local del municipio?
Reconocimiento del liderazgo de la institucionalidad pública en la construcción de paz		¿Qué factores institucionales obstruían o facilitaban los avances en materia de paz que se gestionaban desde a) lo público local, b) lo público nacional, c) la cooperación, d) la sociedad civil?	¿Actualmente la institucionalidad pública local puede afrontar los desafíos que representa la construcción de paz posacuerdo?	¿Cuál es el rol que cree usted tendrá la institucionalidad pública local frente al posacuerdo?
Sociedad civil e institucionalidad pública en la construcción de paz	¿Cómo percibe el papel de la institucionalidad pública local frente a la participación ciudadana en la actualidad?	¿Qué transformaciones ha percibido de la institucionalidad pública local que han favorecido o desfavorecido la participación ciudadana?	¿Qué tipo de apoyo requiere la participación ciudadana de la institucionalidad pública local?	¿Qué obstáculos identifica para que la relación ciudadanía-Estado se desarrolle más fluidamente?

### Formato de entrevista a otros funcionarios de la institucionalidad pública.

Otros funcionarios públicos.				
Unidad hermenéutica	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4
Caracterización del actor	¿En qué período(s) entre 2004 y 2015 usted se ha	¿Qué tiempo ha permanecido en el territorio de El Carmen de	¿Cómo ha experimentado la violencia y la paz?	¿Cree usted que desde sus funciones en la institucionalidad

	desempeñado como funcionario de esta entidad?	Bolívar y qué tiempo ha permanecido fuera de él?		ha contribuido a la construcción de paz de El Carmen de Bolívar?
Caracterización del territorio		¿Cuáles han sido las principales transformaciones del territorio de El Carmen de Bolívar en materia de infraestructura, seguridad, educación, salud y capital social que usted ha percibido?	¿Cuáles son las principales potencialidades del territorio de El Carmen de Bolívar para avanzar hacia la paz?	
La paz en la planeación territorial	¿Los temas relacionados con su entidad fueron incluidos en (los) plan (es) de desarrollo del 2004 al 2015?	¿Participó usted de la construcción del plan de desarrollo 2004-2015?	¿Si participó en la construcción de algún plan de desarrollo, sus propuestas o ideas alrededor de los asuntos de paz fueron tenidas en cuenta por la Administración Municipal?	¿Qué instrumentos de planeación necesita el municipio de El Carmen de Bolívar para enfrentar los retos de la construcción de paz?
La transparencia municipal y la construcción de paz	¿Cuándo y cuál fue el peor estado de la transparencia de la institucionalidad pública local del municipio?	¿Cuáles fueron las principales transformaciones que se lograron a nivel de la transparencia del municipio?	¿Cuáles son las principales amenazas con las que se enfrentan la transparencia del municipio de El Carmen de Bolívar?	¿Cómo percibe actualmente la transparencia de la institucionalidad pública local del municipio?
Reconocimiento del liderazgo de la institucionalidad pública en la construcción de paz		¿Qué factores institucionales obstruían o facilitaban los avances en materia de paz que se gestionaban desde a) lo público local, b) lo público nacional, c) la cooperación, d) la sociedad civil?	¿Actualmente la institucionalidad pública local puede afrontar los desafíos que representa la construcción de paz posacuerdo?	¿Cuál es el rol que cree usted tendrá la institucionalidad pública local frente al posacuerdo?
Institucionalidad pública en la construcción de paz territorial	¿Cómo percibe el papel de la institucionalidad pública local frente a la participación ciudadana en la actualidad?	¿Qué transformaciones ha percibido de la institucionalidad pública local que han favorecido o desfavorecido la participación ciudadana?	¿Qué tipo de apoyo requiere la participación ciudadana de la institucionalidad pública local?	¿Qué obstáculos identifica para que la relación ciudadanía-Estado se desarrolle más fluidamente?



## 8. Bibliografía

- Álvarez, J. (2004). Prácticas políticas en el Caribe colombiano a principios del siglo XX. *Diálogos con la historia*. Seminario llevado a cabo en el Departamento de Historia de la Universidad del Atlántico, Barranquilla, Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/937/93700905/index.html>
- Alvis, J. (2017). *Desarrollo local en zonas de posconflicto armado: El caso de El Carmen de Bolívar-Colombia* (Tesis doctoral). Universidad de León, España. Recuperado de: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/6775/Tesis%20Jorge%20Luis%20Alvis.pdf?sequence=1>
- Ángel Pérez, D. (2011). La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. *Estudios de Filosofía*, (44\*), 9-37. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ef/n44/n44a02.pdf>
- Ardila, D. (2005). *Participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en Colombia en el marco del proceso electoral*. Centro de Investigación para la Paz. Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/colombia/articulos/articulo013.pdf>
- Arteaga, M. B. (2012). *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz*. Bogotá, Colombia: Universidad Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de: [http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field\\_attached\\_file/serie3\\_1.pdf](http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/serie3_1.pdf)
- Barrio, I., Gonzáles, J., Padín, L., Peral, P., Sánchez, I. & Tarín, E. (2012). *El estudio de casos*. Recuperado de: [https://www.uam.es/personal\\_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Est\\_Casos\\_doc.pdf](https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Est_Casos_doc.pdf)
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2006). *Metodología de la investigación en ciencias sociales*. Montevideo, Uruguay: Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) de la Universidad de la República. Recuperado de: [http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/p.2\\_batthianny\\_k.\\_cabreram.\\_cap\\_5\\_\\_metodologia\\_de\\_la\\_investigacion....pdf](http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/p.2_batthianny_k._cabreram._cap_5__metodologia_de_la_investigacion....pdf)
- Bono, R. (2012). *Diseños cuasi-experimentales y longitudinales*. Barcelona, España: Universidad de Barcelona. Recuperado de: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/30783/1/D.%20cuasi%20y%20longitudinales.pdf>
- Cárdenas, R. M. (2003). *La construcción del posconflicto en Colombia: Enfoques desde la pluralidad*. Bogotá, Colombia: FESCOL y Fondo Editorial CEREC. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/203087738/ConstruccionPosconflictoCompleto#scribd>

- Castaño, O. (2013). Conflictos armados y construcción de paz. De la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría. *Ra Ximhai*, 9 (2), 69-104. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4731750.pdf>
- Castelazo, J. (2004). Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Congreso llevado a cabo en Ciudad de Panamá, Panamá. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art13.pdf>
- Cazau, P. (2006). Introducción a la investigación en ciencias sociales (3era. Ed.). Buenos Aires: Ruidinuskín. Recuperado de: <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS..pdf>
- ENS, Red Juvenil de Medellín, Corp. El Solar, et al (2007). Derechos Humanos de Grupos poblacionales y Territorios. En *Entre la adversidad y la persistencia: derechos humanos en Medellín* (pp. 175-323). Medellín, Colombia: IPC. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ipc/20121207124250/cap5.pdf>
- Congreso de Colombia. (7 de julio de 2016). *Acto Legislativo para la Paz*. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- Cortés, J. (Julio de 2015). *Emprendimiento, instituciones y construcción de paz en el noroccidente de Boyacá*. Recuperado de: <http://www.urosario.edu.co/Escuela-de-Administracion/Investigacion/Documentos/Emprendimiento-Instituciones-y-CP-en-el-NO-de-Boya.pdf>
- Cubides, F. (2004). *El Conflicto Armado Colombiano y su Expresión Territorial*. En Montañez, G. (coord.). *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (pp. 145-211). Bogotá, Colombia: UNAL. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1304/5/04CAPI03.pdf>
- Daniels, A., & Múnera, A. (2011). *Los Montes de María: Región, conflicto armado y desarrollo productivo*. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- DNP. (2015). *Los planes de desarrollo territorial como instrumento de construcción de paz*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Los%20PDT%20Instrumento%20Construcci%C3%B3n%20Pa z.pdf>
- EFE y Colprensa. (10 de abril de 2017). 650.000 víctimas del conflicto en Colombia han sido reparadas: Gobierno. *Elpais.com.co*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/650-000-victimas-del-conflicto-en-colombia-han-sido-reparadas-gobierno.html>

- FUNCICAR. (2011). *Diagnóstico de la gobernabilidad democrática en los municipios de consolidación de los Montes de María*. Cartagena, Colombia.
- FUNCICAR. (2015). *Sistematización de la experiencia de Colombia Responde en la zona de consolidación territorial de los Montes de María*. Cartagena, Colombia.
- García, M. (2011). *La debilidad institucional de los municipios en Colombia*. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>
- Garzón, J., Parra, A., & Pineda, A. (2003). *El posconflicto en Colombia: Coordenadas para la paz* (Tesis de pregrado). Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS47.pdf>
- Girardo, C. & Vargas, E. (2009). La evaluación como aprendizaje institucional. *Decisio*, Mayo-Agosto de 2009, 62-66. Recuperado de: [cdn.designa.mx/CREFAL/revistas-decisio/decisio23\\_saber10.pdf](http://cdn.designa.mx/CREFAL/revistas-decisio/decisio23_saber10.pdf)
- Guerra, M., & Plata, J. (2005). Estado de la investigación sobre conflicto, posconflicto, reconciliación y papel de la sociedad civil en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (21), 81-92. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/815/81502108.pdf>
- Harnecker, M., & Uribe, G. (1973). *Estrategia y táctica*. Recuperado de: <http://www.rebellion.org/docs/88353.pdf>
- Henríquez, A. (2014). *Análisis de contexto y papel estratégico de los tres PETs en los Montes de María*.
- Holguín, I. (Marzo de 2014). *Aportes para una agenda de investigación en el posconflicto*. Recuperado de: <http://www.arcoiris.com.co/2014/03/aportes-para-una-agenda-de-investigacion-en-el-postconflicto/>
- ICIP. (2014). *Escenarios posconflicto en Colombia*. Recuperado de: [http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/documents\\_i\\_informes/2014/Relatoria\\_escenarios\\_posconflicto\\_Colombia\\_2014.pdf](http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/documents_i_informes/2014/Relatoria_escenarios_posconflicto_Colombia_2014.pdf)
- Jaramillo, S. (2014). *La paz territorial*. Conferencia Universidad de Harvard, Cambridge, Estados Unidos. Recuperado de: <http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- Kay, C. (2001). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En García, F. (Comp). *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades* (pp. 337–429). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Recuperado de: [http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537\\_19.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537_19.pdf)
- Lapipa.co. (4 de diciembre de 2017). *Balance general y parcial del "Fast Track"*. Recuperado de: <https://lapipa.co/balance-general-y-parcial-del-fast-track/>

- Lederach, J. (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: Institute of Peace.
- Lederach, J. (2007). *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Recuperado de: [https://www.academia.edu/10033463/Construyendo\\_la\\_paz\\_Reconciliaci%C3%B3n\\_sostenible\\_en\\_sociedades\\_divididas](https://www.academia.edu/10033463/Construyendo_la_paz_Reconciliaci%C3%B3n_sostenible_en_sociedades_divididas)
- Lopera, J. D., Ramírez, C. A., Zuluaga, M. & Ortiz, J. (2010). El método analítico como método natural. *Nómadas*, 25, 1-27. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/25/juandiegolopera.pdf>
- Martínez, M. (2006). La Investigación Cualitativa (síntesis conceptual). *Revista IIPSI*, 9, 123-146. Recuperado de: [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigacion\\_psicologia/v09\\_n1/pdf/a09v9n1.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigacion_psicologia/v09_n1/pdf/a09v9n1.pdf)
- Montaño, J. (12 de mayo de 2017). Contrato para la paz de Santos llega a Los Montes de María. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/contrato-para-la-paz-invertira-en-bolivar-y-sucre-87268>
- Morales, H. (2010). *Construcción de paz para el posconflicto en Colombia* (Tesis de pregrado). Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá, Colombia. Recuperado de: [https://www.academia.edu/6614274/Tesis\\_Construccion\\_de\\_Paz\\_Posconflicto\\_Colombia\\_Hector\\_Morales](https://www.academia.edu/6614274/Tesis_Construccion_de_Paz_Posconflicto_Colombia_Hector_Morales)
- Morales, J. (2013). Esbozo de una estrategia de posconflicto. En *Taller ¿Cómo enfrentar el posconflicto en Colombia?* (pp. 1-22). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Morelli, S. (2011). *Informe de auditoría, control excepcional, Municipio de El Carmen de Bolívar - Bolívar; 2008, 2009 Y 2010*. Recuperado de: <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479090/078+MUNICIPIO+DE+EL+CARMEN+DE+BOLIVAR.pdf/b310bd1d-0ac6-4f73-a4d4-60a25f34eed5?version=1.0>
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4833969.pdf>
- Ochoa, S., & Restrepo, E. (2015). *La política nacional de consolidación y reconstrucción territorial: ¿Clave de la gobernabilidad local?* (Tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Recuperado de: [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8184/Susana\\_OchoaHenao\\_Eliana\\_RestrepoBrand\\_2015.pdf?sequence=2](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8184/Susana_OchoaHenao_Eliana_RestrepoBrand_2015.pdf?sequence=2)
- Olave, G. (2013). El proceso de paz en Colombia según el Estado y las FARC-EP. *Discurso & Sociedad*, 7 (2), 338-363. Recuperado de: [http://www.dissoc.org/ediciones/v07n02/DS7\(2\)Olave.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v07n02/DS7(2)Olave.pdf)

- Oliver, N. (2012). *La construcción de paz, la infraestructura para la paz y la cultura de paz*. Recuperado de: <http://www.conflictividad.org.bo/documentos-sobre-conflictividad/item/la-construccion-de-paz-la-infraestructura-para-la-paz-y-la-cultura-de-paz-conceptos-y-contextos-2>
- Palacio, M., & Navarro, S. (2012). Análisis e interpretación de entrevistas desde una perspectiva hermenéutica. Reflexiones post investigación a partir de un estudio de caso. *I Congreso de Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales*. Congreso llevado a cabo en Córdoba, Argentina. Recuperado de [http://www.academia.edu/10410408/An%C3%A1lisis\\_e\\_interpretaci%C3%B3n\\_de\\_entrevistas\\_desde\\_una\\_perspectiva\\_hermen%C3%A9utica.\\_Reflexiones\\_post-investigaci%C3%B3n\\_a\\_partir\\_de\\_un\\_estudio\\_de\\_caso\\_](http://www.academia.edu/10410408/An%C3%A1lisis_e_interpretaci%C3%B3n_de_entrevistas_desde_una_perspectiva_hermen%C3%A9utica._Reflexiones_post-investigaci%C3%B3n_a_partir_de_un_estudio_de_caso_)
- Paladini, B. (2012). *Construcción de paz como emprendimiento político. Una aproximación histórica, descriptiva, operativa y teórica*. Recuperado de: [http://www.academia.edu/4822923/Construcci%C3%B3n\\_de\\_Paz\\_como\\_Emprendimiento\\_Pol%C3%ADtico.\\_Una\\_Aproximaci%C3%B3n\\_Hist%C3%B3rica\\_Descriptiva\\_Operativa\\_y\\_Te%C3%B3rica](http://www.academia.edu/4822923/Construcci%C3%B3n_de_Paz_como_Emprendimiento_Pol%C3%ADtico._Una_Aproximaci%C3%B3n_Hist%C3%B3rica_Descriptiva_Operativa_y_Te%C3%B3rica)
- Paladini, B. (2014). Hacia un sistema de apoyo a la construcción de paz territorial. Una propuesta para enriquecer el diálogo sobre la paz territorial en Colombia. *Foro Escenarios de Post-conflicto en Colombia*. Foro realizado en Barcelona, España. [http://www.academia.edu/7162067/Hacia\\_un\\_sistema\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_construcci%C3%B3n\\_de\\_paz\\_territorial.\\_Una\\_propuesta\\_para\\_enriquecer\\_el\\_di%C3%A1logo\\_sobre\\_la\\_paz\\_territorial\\_en\\_Colombia](http://www.academia.edu/7162067/Hacia_un_sistema_de_apoyo_a_la_construcci%C3%B3n_de_paz_territorial._Una_propuesta_para_enriquecer_el_di%C3%A1logo_sobre_la_paz_territorial_en_Colombia)
- Palou, J., & Arias, G. (2011). *Balance de la política nacional de consolidación territorial*. Recuperado de: <https://www.files.ethz.ch/isn/151918/consolidacionweb.pdf>
- Pereira, Z. (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación: Una experiencia concreta. *Revista Electrónica Educare*, XV (1), 15-29. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/1941/194118804003.pdf>
- Pérez, D. F. (2015). *Perfil productivo municipio El Carmen de Bolívar*. Recuperado de: [https://issuu.com/pnudcol/docs/perfil\\_productivo\\_municipal\\_de\\_el\\_c](https://issuu.com/pnudcol/docs/perfil_productivo_municipal_de_el_c)
- Pérez, P. T. (2011). Conflicto y posconflicto en Colombia: Una mirada a la política de seguridad democrática. *Magistro*, 5(10), 129-150. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3948593>
- Pfeiffer, S. (2014). *Infraestructura de paz en Colombia*. Berlin: Berghof Foundation. Recuperado de: [http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/20141015\\_Pfeiffer\\_PI\\_Colombia\\_es.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/20141015_Pfeiffer_PI_Colombia_es.pdf)

- PNCRT. (2011). *Política nacional de consolidación y reconstrucción territorial*. Recuperado de: [http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/9176c05ea2044cdd2c512b1d577740cb/Unidad\\_de\\_Consolidacion.pdf](http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/9176c05ea2044cdd2c512b1d577740cb/Unidad_de_Consolidacion.pdf)
- PNUD. (2010). *Los Montes de María: Análisis de la conflictividad*. Recuperado de: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220\\_Analisis%20conflictividad%20Montes%20de%20Maria%20PDF.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220_Analisis%20conflictividad%20Montes%20de%20Maria%20PDF.pdf)
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de marzo de 2009). *Directiva presidencial No. 01*. Recuperado de: [http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva\\_presidencial%20\\_salto\\_estrategico.pdf](http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva_presidencial%20_salto_estrategico.pdf)
- Ramírez-Orozco, M. (2013) *La paz sin engaños: Estrategias de solución para el conflicto colombiano*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Retolaza, I. (2010). *Teoría de Cambio: Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*. Recuperado de: [http://xarxanet.org/sites/default/files/pnud-hivos-guia\\_teoría\\_de\\_cambio.pdf](http://xarxanet.org/sites/default/files/pnud-hivos-guia_teoría_de_cambio.pdf)
- Rojas, C. (2015). *La telaraña del conflicto: Cinco claves para la acción*. Recuperado de: <http://documents.tips/documents/la-telarana-del-conflicto.html>
- Romero, L. (2014). *De la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial* (Tesis de pregrado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/1618/1/PNCRT\\_Estudio-caso.pdf](http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/1618/1/PNCRT_Estudio-caso.pdf)
- RUV. (2017). *Unidad de Víctimas*. Recuperado de: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- Sánchez, G. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-a-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Sembrandopaz. (2016). *Movimiento Pacífico de la Alta Montaña*. Recuperado de: <http://www.sembrandopaz.org/es/the-peaceful-movement-of-the-high-mountains/>
- UAECT. (2012). *Informe de gestión 2012*. Recuperado de: [http://www.dps.gov.co/Consulta/Consultas/Seguimiento/UACT\\_INFORME\\_](http://www.dps.gov.co/Consulta/Consultas/Seguimiento/UACT_INFORME_)
- Ugarriza, J. (2013). La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos. *Colombia Internacional*, (77), 141-176. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n77/n77a06.pdf>
- Uribe, M. (2015). Ordenamiento territorial como infraestructura para la paz en Colombia. *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Congreso llevado a cabo en Lima, Perú. Recuperado de: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Alacip-ponencia-Mauricio-Uribe.pdf>

- Valdés, J. & Espina, M. (2011). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto*. Recuperado de:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002109/210941s.pdf>
- Valdez, M. (1999). *Modelos de evaluación de proyectos sociales*. Recuperado de:  
[http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/modelos\\_evaluacion.pdf](http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/modelos_evaluacion.pdf)
- Valencia, G. (2012). *Análisis institucional y organizacional de las negociaciones de paz en Colombia, 1982-2012*. Recuperado de: <https://docplayer.es/23391486-Analisis-institucional-y-organizacional-de-las-negociaciones-de-paz-en-colombia.html>
- Walker, H., & Howard, R. (1983). *Evaluación iluminativa y acción cultural*. Recuperado de: <http://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/8268>