

**Conflicto Armado y Desarrollo Territorial en El Carmen de Bolívar en el Período 2020 -
2024**

Daniela Helena Torres Mendoza

Asesor

Andrés Felipe Roncancio Bedoya

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Sociales Artes y Humanidades ECSAH

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Junio de 2025

Dedicatoria

Dedico este trabajo con profundo respeto y cariño a mi querida región de los Montes de María, fuente inagotable de inspiración por su gente valiente, trabajadora y llena de esperanza, a ese pueblo que, a pesar de las heridas y el dolor que dejó el conflicto armado, ha sabido levantarse con constancia y perseverancia, construyendo día a día un camino hacia el desarrollo social y económico: que este esfuerzo por llevar nuestra tierra al reconocimiento nacional e internacional sea un homenaje a la fortaleza y el sueño colectivo de todos sus habitantes, quienes merecen una vida digna y llena de oportunidades.

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a Dios, fuente de fortaleza y guía en cada paso de este camino, su presencia me ha sostenido en los momentos de dificultad y ha iluminado esta etapa tan significativa de mi vida académica.

A mi Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAB, mi gratitud eterna por abrir las puertas del conocimiento a miles de estudiantes en cada rincón del país, haciendo posible el acceso a una educación pública, de calidad y transformadora, gracias por ser cuna de pensamiento crítico y compromiso social.

Extiendo también un agradecimiento muy especial a mi tutor, el profesor Andrés Roncancio, por su acompañamiento generoso, su orientación académica y su confianza durante todo el proceso de construcción de este trabajo, su guía ha sido clave para convertir esta idea en un proyecto con propósito. Y a todos los que, de alguna manera, hicieron parte de este recorrido, gracias por su apoyo, su palabra oportuna y su compañía incondicional.

Resumen

El conflicto armado dejó en El Carmen de Bolívar uno de los núcleos de victimización más densos del Caribe, situación que motivó la priorización del municipio en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. El estudio se propuso analizar la planeación, financiación y ejecución de las iniciativas de desarrollo territorial adelantadas en El Carmen de Bolívar durante el período 2020 – 2024, valorando su impacto en las trayectorias socioeconómicas y el ejercicio de derechos de las víctimas del conflicto armado. La investigación adoptó un diseño cualitativo de corte documental. Se revisaron planes, decretos, informes de ejecución y tableros públicos de seguimiento, así como bases secundarias del DANE y de la Unidad para las Víctimas. La lectura de contenido con enfoque comparativo se desarrolló en tres momentos: descripción estructural de cada documento, contraste anual entre metas y avances, e interpretación crítica a la luz de literatura colombiana sobre desarrollo territorial y reparación integral. Los hallazgos muestran que el andamiaje normativo y financiero incrementó la cobertura de infraestructura vial, agua y energía; no obstante, la mejora socioeconómica de la población víctima resultó desigual. La participación comunitaria avanzó, pero persisten vacíos de articulación y alta dependencia de recursos externos, lo que limita la sostenibilidad de los proyectos y la formalización laboral. Se concluye que la reparación integral exige superar el enfoque obra centrista y ligar cada inversión a procesos de fortalecimiento organizativo, encadenamientos productivos y mecanismos estables de rendición de cuentas. Articular los derechos de las víctimas con estrategias de desarrollo es, a la vez, condición y garantía para consolidar la paz territorial en el municipio.

Palabras Clave: Conflicto Armado, Desarrollo Territorial, Programas de Desarrollo.

Abstract

The armed conflict left El Carmen de Bolívar with one of the densest victimization centers in the Caribbean, a situation that motivated the municipality's prioritization in Territorial Development Programs. The study aimed to analyze the planning, financing, and execution of territorial development initiatives carried out in El Carmen de Bolívar during the period 2020–2024, assessing their impact on the socioeconomic trajectories and the exercise of rights of victims of the armed conflict. The research adopted a qualitative documentary design. Plans, decrees, implementation reports, and public monitoring dashboards were reviewed, as well as secondary databases from DANE (National Autonomous University of Bolívar) and the Victims' Unit. The comparative reading of the content was carried out in three stages: a structural description of each document, an annual comparison of goals and progress, and a critical interpretation based on Colombian literature on territorial development and comprehensive reparations. The findings show that the regulatory and financial framework increased coverage of road, water, and energy infrastructure; however, the socioeconomic improvement of the victim population was uneven. Community participation advanced, but gaps in coordination and a high dependence on external resources persist, limiting project sustainability and labor formalization. It is concluded that comprehensive reparations require moving beyond the project-centric approach and linking each investment to organizational strengthening processes, productive linkages, and stable accountability mechanisms. Articulating victims' rights with development strategies is both a condition and a guarantee for consolidating territorial peace in the municipality.

Keywords: Armed Conflict, Territorial Development, Development Programs.

Tabla de Contenido

Introducción.....	10
Planteamiento del Problema y Pregunta de Investigación.....	13
Planteamiento del problema.....	13
Pregunta de Investigación.....	17
Objetivos.....	18
Objetivo General.....	18
Objetivos Específicos.....	18
Justificación.....	19
Revisión de Antecedentes.....	23
Marco teórico.....	26
Desarrollo social: entre equidad, derechos y participación.....	26
Desarrollo Territorial: un enfoque ampliado e integrador.....	28
Conflicto Armado y su relación con el Desarrollo.....	30
Aportes del Acuerdo de Paz (2016) y su implementación.....	31
Diseño Metodológico.....	33
Desarrollo Objetivo 1 Caracterización de las políticas y proyectos de desarrollo territorial en El Carmen de Bolívar entre 2020 y 2024.....	37

Marco normativo y planes estratégicos vigentes	37
Fuentes de financiación y asignaciones presupuestales	40
Metas, indicadores de gestión y estado de avance	43
Actores responsables y mecanismos de participación	45
Discusión Objetivo 1 Caracterización de las políticas y proyectos de desarrollo territorial (2020-2024).....	48
Desarrollo de Objetivo 2 Evolución de los indicadores socioeconómicos de la población víctima en El Carmen de Bolívar (2020-2024).....	52
Empleo y actividad económica	54
Acceso a servicios básicos: agua, energía y conectividad en la post pandemia	57
Seguridad alimentaria y bienestar nutricional.....	59
Discusión Objetivo 2 Evolución de indicadores socioeconómicos de la población víctima (2020-2024).....	62
Desarrollo Objetivo 3 Recomendaciones para articular los derechos de las víctimas con las estrategias de desarrollo territorial en El Carmen de Bolívar (2020-2024)	65
Principios Rectores: Reparación con enfoque de derechos y visión territorial.....	65
Gobernanza Participativa	66
Estrategias productivas con enfoque reparador.....	67
Seguimiento, rendición de cuentas y sostenibilidad	68

Conclusiones.....	71
Recomendaciones.....	74
Referencias Bibliográficas.....	76

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Documentos Clave</i>	39
Tabla 2 <i>Principales fuentes y su estado de avance</i>	42
Tabla 3 <i>Hitos más relevantes reportados por los tableros PDET, SGR y Contraloría</i>	44
Tabla 4 <i>Nodos de gobernanza</i>	47
Tabla 5 <i>Indicadores</i>	53
Tabla 6 <i>Hallazgos más destacados entre expansión agrícola, estancamiento urbano e informalidad persistente</i>	56
Tabla 7 <i>Acceso a servicios</i>	58
Tabla 8 <i>Seguridad alimentaria y bienestar nutricional</i>	61

Introducción

El Carmen de Bolívar, cabecera histórica de los Montes de María, condensa los contrastes que atraviesan la Colombia del post acuerdo, pues tiene historia de violencia masiva, un presente atravesado por la reconstrucción y un futuro que aún se debate entre la esperanza y la incertidumbre. Entre 1997 y 2005 el municipio padeció masacres que desmantelaron su tejido productivo y provocaron el éxodo de miles de familias.

Por ello, la Comisión de la Verdad lo identificó como uno de los focos de victimización más densos del Caribe (Comisión de la Verdad, 2022). La firma del Acuerdo Final de Paz en 2016 y la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) reavivaron la expectativa de reactivar las economías campesinas, fortalecer la gobernanza local y sanar las heridas abiertas por décadas de conflicto. Sin embargo, la reconfiguración de actores armados y el impacto sanitario y fiscal de la pandemia de COVID-19 ralentizaron esos avances y profundizaron brechas de pobreza y desempleo (Paba, 2023).

Las lecturas académicas sobre la relación entre violencia y desarrollo ofrecen visiones encontradas. Investigaciones recientes sostienen que la inversión pública en infraestructura, si no se acompaña de procesos de fortalecimiento social, puede reproducir desigualdades y frustrar la promesa de paz (Erazo & Coronado, 2022).

A su vez, Elhawary (2008) recuerda que las transformaciones económicas derivadas del conflicto pueden abrir ventanas de oportunidad para redefinir reglas de distribución, siempre que las comunidades participen en la toma de decisiones. El debate se complejiza cuando los diagnósticos oficiales equiparan desarrollo con metas físicas (kilómetros de placa huella, conexiones de agua), mientras las víctimas lo asocian con reparación, acceso a la tierra y

fortalecimiento de la economía campesina. Este desfase conceptual nubla la evaluación de resultados y erosiona la confianza en las instituciones.

A la luz de estas tensiones, la presente investigación se propuso analizar la planeación, financiación y ejecución de las iniciativas de desarrollo territorial adelantadas en El Carmen de Bolívar durante el período 2020 – 2024, valorando su impacto en las trayectorias socioeconómicas y el ejercicio de derechos de las víctimas del conflicto armado.

Para lograrlo, se fijaron tres objetivos interdependientes: primero, caracterizar las políticas, programas y proyectos ejecutados en el municipio, identificando fuentes de financiación, metas, indicadores de gestión y actores responsables; segundo, describir los cambios registrados en ingreso, empleo, acceso a servicios básicos y seguridad alimentaria de la población víctima y relacionarlos con la implementación de dichas iniciativas; tercero, formular recomendaciones que articulen los derechos fundamentales de las víctimas con las estrategias de desarrollo, de modo que la fase de post acuerdo avance hacia una reparación integral sostenible.

El diseño metodológico responde al carácter documental del estudio. Se construyó un corpus que reúne planes, decretos y acuerdos emitidos entre 2019 y 2024, informes técnico-presupuestales de la Agencia de Renovación del Territorio y la Contraloría, así como bases secundarias del DANE y de la Unidad para las Víctimas. A partir de la lectura de contenido con enfoque comparativo propuesta por Camacho (2011), cada documento se fichó para registrar autoría, objetivos y recursos; posteriormente se contrastaron las metas con los avances reportados y con la evolución de los indicadores socioeconómicos. Este procedimiento permitió examinar, más allá de las cifras crudas, la coherencia interna entre discurso, acción institucional y efectos sobre la vida cotidiana de los hogares victimizados.

En el plano empírico, el presente estudio entrega un balance actualizado sobre la ejecución de los PDET en uno de los municipios emblemáticos del Caribe, evidenciando tanto logros como mayor cobertura hídrica y energética, como persistencias (informalidad laboral y desigualdad interna). En el plano teórico, dialoga con enfoques críticos que cuestionan la idea de que obra física equivale a desarrollo, y aporta evidencia a favor de una visión que integra capital social, gobernanza y sostenibilidad.

Finalmente, en el plano práctico, propone recomendaciones que incluyen la creación de un Consejo Local de Reparación y Desarrollo, la institucionalización de una escuela de planeación participativa y la promoción de clústeres productivos con enfoque de mercado justo. Estas acciones buscan que la víctima pase de ser beneficiaria pasiva a socia del proyecto territorial, cumpliendo el mandato de la Ley 1448 de 2011 y acercando el municipio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la pobreza, el trabajo decente y la paz.

Planteamiento del Problema y Pregunta de Investigación

Planteamiento del problema

El conflicto armado colombiano ha dejado una huella particularmente profunda en la subregión de los Montes de María. Entre 1997 y 2005 se registraron decenas de masacres, miles de desplazamientos y la virtual desarticulación del tejido productivo que sostenía a municipios agrícolas como El Carmen de Bolívar, por lo que la Comisión de la Verdad documentó que esta zona concentra uno de los núcleos de victimización más densos del Caribe, con impactos diferenciados por género, edad y pertenencia étnica (Comisión de la Verdad, 2022).

Aun así, tras la firma del Acuerdo Final de Paz (2016) y el inicio de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se generó la expectativa de que la estabilización permitiría reactivar economías campesinas, fortalecer la gobernanza local y reparar integralmente a las víctimas. Sin embargo, la reconfiguración de grupos armados y la pandemia de COVID-19 truncaron parte de esos avances, multiplicando las amenazas a líderes sociales y recrudeciendo los indicadores de pobreza y desempleo en el municipio (Paba, 2023).

En este contexto post acuerdo, la relación entre violencia y desarrollo sigue siendo generando múltiples perspectivas, pues estudios recientes señalan que conflicto y desarrollo pueden coexistir y moldearse mutuamente, dependiendo de la capacidad institucional y la forma en que se distribuyan los recursos públicos. Así lo argumentan Erazo y Coronado (2022), quienes muestran que intervenciones estatales centradas en infraestructura sin fortalecimiento social pueden reproducir desigualdades en zonas afectadas por la guerra.

Del mismo modo, Elhawary (2008) advierte que la sola presencia de proyectos económicos no garantiza paz ni equidad si no transforma las estructuras que generaron la violencia. Dichos hallazgos invitan a problematizar la manera en que El Carmen de Bolívar ha intentado superar las secuelas del conflicto desde 2020, indagando si las acciones públicas han promovido un desarrollo incluyente o han profundizado brechas históricas.

Ante esto, la mayoría de los diagnósticos disponibles describen los impactos del conflicto antes del acuerdo de 2016 o se concentran en balances macroeconómicos departamentales. Pocos trabajos han documentado la experiencia de las víctimas (cerca de 70 % de la población municipal) frente a la ejecución específica de los PDET, los Planes de Desarrollo Municipal 2020-2023 y las políticas de reactivación post pandemia. Así, mientras las estadísticas administrativas sugieren mejoras graduales en cobertura educativa y acceso a salud, los relatos comunitarios evidencian persistencia de estigmatización, falta de tierra productiva y empleos precarios (Daniels, 2015). Lo mencionado subraya la necesidad de un análisis que recupere la voz de las víctimas y contraste los discursos oficiales con los cambios reales en las dinámicas territoriales.

Ahora, es importante señalar que la literatura colombiana sobre Desarrollo Territorial aporta marcos útiles para dicho análisis. Ruperti et al. (2021) enfatizan que los territorios se transforman cuando existe articulación entre capital social, gobernanza y estrategias económicas sostenibles. Por su parte, Aguilera (2013) mostró que en los Montes de María la dualidad entre agricultura campesina y proyectos empresariales ha generado tensiones sobre la propiedad de la tierra y los encadenamientos productivos, fenómeno que resurgen en la fase de reconstrucción económica actual. Sin embargo, ninguno de estos estudios captura los efectos de las nuevas

violencias post acuerdo, como las encarnadas en disidencias y grupos post paramilitares, ni el impacto sanitario y fiscal provocado por la COVID-19.

Así las cosas, persisten algunas brechas problemáticas que refuerzan la presente investigación. La primera es la brecha conceptual, pues los diagnósticos oficiales equiparan “desarrollo” con metas de infraestructura, mientras las comunidades lo asocian con reparación, acceso a la tierra y fortalecimiento de la economía campesina. Esta divergencia erosiona la legitimidad de las políticas públicas y dificulta evaluar sus resultados con indicadores comunes.

Igualmente existe una brecha empírica, ya que no existen estudios sistemáticos que cuantifiquen los cambios socioeconómicos de las víctimas entre 2020 y 2024 y los pongan en relación con variables de seguridad, inversión pública y participación ciudadana. Asimismo, existe una práctica, pues la administración municipal y los organismos internacionales carecen de lineamientos precisos para priorizar recursos, coordinar actores y reducir la revictimización, por ejemplo, de los líderes sociales.

Frente a estos vacíos, se evidencia como problemática que no se dispone de un conocimiento integrado que explique cómo las víctimas del conflicto armado han experimentado las iniciativas de desarrollo territorial implementadas en El Carmen de Bolívar desde 2020, ni de qué manera la persistencia de violencias residuales condiciona sus trayectorias socioeconómicas. Cabe la pena aclarar que dicho desconocimiento limita la eficacia de la política pública, diluye la participación comunitaria y amenaza con reproducir ciclos de exclusión.

Comprender esta problemática es urgente, dado que el municipio concentra un capital social históricamente orientado a la producción agrícola y cultural, cuya revitalización podría dinamizar circuitos comerciales en todo el Caribe si se garantizan condiciones de seguridad y

acceso a mercados. Además, porque el fracaso de la implementación del acuerdo en territorios emblemáticos como El Carmen enviaría señales negativas a otras zonas PDET y socavaría la confianza en la Paz Total comprometida por el Estado colombiano. Finalmente, porque los estándares internacionales de reparación exigen demostrar que las víctimas recuperan niveles de bienestar equiparables o superiores a los previos al daño; sin evidencia de progreso, el derecho a la no repetición queda en entredicho.

Vista así la problemática, se considera pertinente articular los marcos del desarrollo territorial con los componentes de la reparación integral (verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y participación). Esta convergencia permitirá valorar no solo la cantidad de proyectos ejecutados sino su aporte efectivo a la transformación de las estructuras que originaron la violencia. Siguiendo la propuesta de Erazo y Coronado (2022), es indispensable evaluar la coherencia entre inversión, gobernanza y reducción de brechas sociales, evitando que la infraestructura se convierta en un fin en sí mismo.

Sólo una lectura integral de estas dimensiones permitirá determinar si el desarrollo territorial está operando como mecanismo de reparación o, por el contrario, si nuevas lógicas de acumulación, tanto legales como ilícitas, perpetúan la desigualdad, ya que, aunque existen avances normativos y de infraestructura, la ausencia de estrategias de fortalecimiento comunitario y de garantías efectivas de seguridad limita que las víctimas traduzcan las oportunidades post acuerdo en bienestar tangible.

Pregunta de Investigación

A partir de lo anteriormente planteado, la se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera las iniciativas de desarrollo territorial implementadas entre 2020 y 2024 han incidido en la recuperación socioeconómica y el ejercicio efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado en el municipio de El Carmen de Bolívar?

Objetivos

Objetivo General

Analizar la planeación, financiación y ejecución de las iniciativas de desarrollo territorial adelantadas en El Carmen de Bolívar durante el período 2020-2024, valorando su impacto en las trayectorias socioeconómicas y el ejercicio de derechos de las víctimas del conflicto armado.

Objetivos Específicos

Caracterizar las políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial ejecutados en el municipio (2020-2024), detallando fuentes de financiación, metas, indicadores de gestión y actores responsables.

Identificar los cambios registrados en indicadores socioeconómicos clave de la población víctima (ingreso, empleo, acceso a servicios básicos y seguridad alimentaria) durante el período de estudio, relacionándolos con la implementación de dichas iniciativas.

Formular recomendaciones orientadas a fortalecer la articulación entre los derechos fundamentales de las víctimas y las estrategias de desarrollo territorial, con miras a consolidar la reparación integral y la sostenibilidad del proceso en la fase de post acuerdo.

Justificación

El Carmen de Bolívar es un municipio donde convergen los retos históricos del post conflicto colombiano y las promesas de un desarrollo territorial basado en la dignidad y los derechos. Desde la firma del Acuerdo Final de Paz, este municipio ha sido priorizado por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); sin embargo, la persistencia de actores armados residuales, la desigualdad socioeconómica y la débil presencia institucional han perpetuado brechas que exigen ser comprendidas con rigor analítico y sensibilidad comunitaria (Comisión de la Verdad, 2022). El presente estudio se justifica debido a tres dimensiones interdependientes, como lo son la social, la académica y la política, las cuales convergen en el período 2020-2024.

En primer lugar, la investigación responde a un vacío empírico, ya que, aunque existen diagnósticos sobre los impactos del conflicto en los Montes de María, pocos trabajos han documentado la forma en que las iniciativas de desarrollo territorial recientes están incidiendo en la recuperación socioeconómica de las víctimas (Daniels, 2015). La literatura muestra que el desembolso de recursos no garantiza equidad ni paz sostenible y, por el contrario, intervenciones centradas exclusivamente en infraestructura pueden reproducir desigualdades si no fortalecen el capital social local (Erazo & Coronado, 2022). Analizar la relación entre políticas territoriales, trayectorias socioeconómicas y ejercicio de derechos permitirá medir si las acciones públicas están operando como mecanismo reparador o si, por el contrario, profundizan la exclusión.

En segundo término, el estudio aporta a la discusión teórica sobre el nexo conflicto–desarrollo. Investigaciones clásicas han asumido una correlación inversa entre violencia y

progreso, no obstante, enfoques críticos advierten que ambas variables pueden coexistir e incluso moldearse mutuamente (Elhawary, 2008). En contextos de post acuerdo, la centralidad se desplaza desde la mera ausencia de hostilidades hacia la calidad del desarrollo que emerge. Indagar en qué medida las intervenciones territoriales del Estado (planeación participativa, inversión en bienes públicos y fortalecimiento institucional) se traducen en bienestar tangible para las víctimas permitirá matizar los modelos explicativos y generar conocimiento situado, fundamental para otras regiones con dinámicas similares.

En el plano social y comunitario, la investigación se justifica por la necesidad de visibilizar la voz de las víctimas como actor protagónico del desarrollo. Más del 70 % de la población carmera ha sufrido hechos victimizantes y, pese a ello, lidera procesos de memoria, agricultura sostenible y turismo cultural que reconfiguran la economía local (Aguilera, 2013). Documentar estas prácticas y contrastarlas con indicadores oficiales contribuirá a legitimar saberes locales, fortalecer la participación y fomentar escenarios de decisión sobre el rumbo del territorio. Además, evidenciar los logros y obstáculos de las víctimas incidirá en la formulación de políticas públicas diferenciadas, ajustadas a las realidades étnicas, de género y generacionales del municipio.

Desde la perspectiva de política pública, la pertinencia del estudio radica en que los próximos ciclos de gobierno (2024-2027) deberán actualizar los Planes de Desarrollo municipal y departamental en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Contar con datos robustos sobre la ejecución, financiamiento y resultados de los proyectos 2020-2024 permitirá orientar la asignación de recursos bajo criterios de

efectividad y transparencia. Además, la investigación generará insumos para el seguimiento ciudadano de los compromisos PDET, alimentando mecanismos de control social y rendición de cuentas, indispensables en contextos donde la corrupción y la captura institucional han sido recurrentes.

Adicionalmente, la investigación se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 1 (Fin de la pobreza), el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). Al evaluar si las iniciativas territoriales reducen la pobreza multidimensional, fomentan empleo digno y fortalecen la gobernanza local, el estudio ofrecerá indicadores útiles para el seguimiento de compromisos internacionales del Estado colombiano.

Finalmente, el trabajo tiene una relevancia ética, dado que el acuerdo de paz reconoce que la reparación integral implica transformar las condiciones estructurales que generaron el conflicto. Ignorar el impacto real de las políticas territoriales en la vida de las víctimas supondría perpetuar el círculo de exclusión y vulnerabilidad. Al priorizar la dignidad humana y la justicia territorial, la investigación contribuye a materializar el derecho a la no repetición y a consolidar una paz que no se limite al silencio de las armas, sino que se exprese en oportunidades concretas para quienes padecieron la guerra.

En síntesis, el proyecto es socialmente urgente, académicamente innovador y políticamente estratégico. Al analizar de manera crítica y participativa el desarrollo territorial del Carmen de Bolívar entre 2020 y 2024, sus hallazgos orientarán decisiones de política pública, fortalecerán las capacidades organizativas de las comunidades y enriquecerán el debate nacional

sobre la construcción de paz desde los territorios. De esta forma, la investigación se erige no sólo como ejercicio académico, sino como herramienta de transformación que articula memoria, derechos y futuro.

Revisión de Antecedentes

Como primer antecedente, se presenta la investigación de García y Paternina (2025), titulada *Prácticas de gobernanza comunitaria y desarrollo territorial en los Montes de María*. Ésta tuvo como objetivo general analizar el efecto de la gobernanza participativa sobre los indicadores de bienestar socioeconómico en corregimientos afectados por el conflicto. Mediante un diseño mixto convergente, los autores triangularon encuestas a 312 hogares, grupos focales con juntas de acción comunal y análisis de inversiones PDET 2020-2023.

Los autores hallaron que los proyectos donde las víctimas administraron el 30% o más del presupuesto registraron incrementos de 18% en ingreso familiar y de 22 % en cohesión social. El aporte de la investigación de García y Paternina (2015) radica en demostrar que la participación real potencia el impacto de la inversión pública, argumento clave para nuestro estudio sobre inclusión de víctimas en la planificación local.

Como segundo antecedente encontrado, Suárez et al. (2024) presentaron la investigación llamada *Reparación integral y emprendimiento rural en el Caribe colombiano*. Su propósito fue evaluar los resultados de los microcréditos del Fondo de Reparación sobre la estabilidad económica de hogares desplazados. Metodológicamente, se utilizaron regresiones de panel con 1 486 registros de la Unidad de Víctimas y entrevistas semiestructuradas a 40 beneficiarios.

Los resultados muestran que solo el 37% de los emprendimientos se mantienen a los 18 meses, igualmente, los factores críticos identificados fueron asistencia técnica insuficiente y mercados limitados. Este antecedente aporta evidencia de que el capital financiero por sí solo, no

garantiza integración productiva, reforzando la necesidad de articular asistencia técnica en nuestro modelo analítico.

Por su parte, Rincón (2023), presentó una investigación titulada *Infraestructura pos acuerdo y desigualdad territorial: El caso de El Carmen de Bolívar*, donde se trazó como objetivo determinar la relación entre inversión vial y reducción de pobreza multidimensional 2017-2022. En cuanto a metodología, aplicó un método cuasi experimental de diferencias identificando diferencias entre veredas intervenidas y no intervenidas. Encontró reducción de 6 puntos en el índice de pobreza, aunque sin cambios en acceso a educación superior. Este hallazgo subraya que la infraestructura mejora movilidad y empleo, pero no resuelve brechas educativas, lo cual es una perspectiva que enriquece la discusión sobre desarrollo integral.

Como cuarto antecedente investigativo, se presenta el estudio de Erazo & Coronado (2022) titulado *Conflicto, desarrollo y política pública en zonas PDET*. Su objetivo fue identificar los factores que limitan la implementación de proyectos productivos en municipios priorizados. Metodológicamente, aplicaron entrevistas a 25 funcionarios y desarrollaron el análisis de 68 actas de comités veredales. Este estudio concluye que la rotación institucional y la superposición normativa retrasa el 42% de los proyectos. Su aporte radica es dar una mirada institucional que complementa nuestro enfoque socioeconómico, evidenciando la importancia de la coordinación estatal.

Finalmente, Daniels (2021), presentó una investigación titulada *Paz territorial en los Montes de María: retos y desafíos*. Su objetivo general apuntó a caracterizar las barreras sociopolíticas que enfrentan las víctimas para participar en la planificación del desarrollo. Bajo

un diseño etnográfico, el autor combinó observación participante en tres asambleas comunitarias y 18 historias de vida. El trabajo resalta cómo el estigma y la desconfianza limitan la voz de las víctimas, pese a los marcos legales favorables, y propone redes de memoria como herramienta de empoderamiento. Este antecedente nutre el presente estudio al subrayar dimensiones simbólicas del desarrollo territorial.

Marco teórico

Para comprender la relación entre conflicto, desarrollo territorial y reparación en El Carmen de Bolívar conviene articular tres ejes conceptuales, como lo son el desarrollo social como horizonte de equidad, el desarrollo territorial como proceso integral de construcción de capitales locales, y la forma en que el conflicto armado altera o condiciona dichos procesos. A partir de esto, el presente marco se cierra con una mirada al Acuerdo de Paz de 2016, entendido como un ejercicio de política pública que ensaya nuevas formas de gobernanza en territorios históricamente marginados.

Desarrollo social: entre equidad, derechos y participación

Desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, la noción de desarrollo social dejó de estar supeditada al crecimiento económico para centrarse en la expansión de oportunidades y la garantía de derechos. El Informe final de esa cumbre subrayó que el desarrollo de las personas es la meta y la participación ciudadana su medio (ONU, 1995). Esta lectura, retomada por Berlanga y Lacomba (2021), presenta el desarrollo social como el conjunto de políticas y prácticas orientadas a satisfacer necesidades materiales y espirituales, fortalecer la democracia y asegurar la equidad. A diferencia de los planteamientos funcionalistas de mediados del siglo XX, el enfoque actual reconoce la pluralidad de trayectorias culturales, de modo que cada comunidad define sus prioridades a través de la deliberación pública.

Para territorios afectados por la violencia, este planteamiento resulta relevante, en primer lugar, porque los daños del conflicto no se restringen a la economía; alcanzan la confianza, el

sentido de pertenencia y los vínculos de ayuda mutua. En segundo lugar, porque la reparación integral se inscribe en una ética de derechos que no admite soluciones meramente compensatorias. Como advierte Guzmán (2023) al analizar programas sociales en la región Caribe, sin la participación de las víctimas en la definición de metas y sin el reconocimiento de su agencia, cualquier intervención corre el riesgo de reproducir la condición de dependencia.

En un estudio sobre iniciativas comunitarias en Montes de María, Flórez (2022) demuestra que los proyectos de agricultura familiar generan mejoras tangibles en ingreso y nutrición sólo cuando se combinan con procesos de memoria histórica y formación política. De manera similar, Pineda et al., (2024) sostienen que los indicadores de cohesión social (confianza y apoyo mutuo) predicen el éxito de los programas de vivienda más que la cuantía de la inversión. Estos hallazgos ofrecen una visión metodológica al análisis, el cual no puede limitarse al efecto de las partidas presupuestales, sino que debe indagar cómo las comunidades se articulan alrededor de ellas.

Finalmente, el desarrollo social se entrelaza con la gobernanza local. Es importante señalar que el Departamento Nacional de Planeación, en su *Índice de Desempeño Municipal 2023*, incluye la participación ciudadana como componente de la dimensión social, reconociendo que un gobierno local que rinde cuentas y promueve la deliberación pública crea un entorno propicio para las iniciativas de base. La política pública, entonces, se convierte en mediadora entre los derechos reconocidos y las prácticas que los materializan en la vida cotidiana, y su eficacia depende de la capacidad de incluir a los actores sociales en todas las fases, desde la diagnosis hasta la evaluación.

En síntesis, comprender el desarrollo social como proceso de equidad, derechos y participación permite valorar los programas del post acuerdo no sólo por los kilómetros de vía o los centros de salud construidos, sino por la medida en que amplían la voz y las oportunidades de las víctimas. Lo anterior es imprescindible para evaluar las iniciativas que se implementan en El Carmen de Bolívar y para proponer ajustes que respondan a las dinámicas culturales y políticas del territorio.

Desarrollo Territorial: un enfoque ampliado e integrador

El concepto de Desarrollo Territorial surge como respuesta a la insuficiencia de las métricas macroeconómicas para explicar las desigualdades al interior de las regiones. A diferencia de la mirada que se agota en el PIB per cápita, el enfoque territorial propone observar la producción, la organización social y la cultura como un entramado situado en un espacio concreto. Ruperti et al., (2021) definen el desarrollo territorial como la acumulación de capital económico, social y político sobre una base cultural común que informa las decisiones de inversión y planeación. Esta formulación enlaza con la teoría de los sistemas productivos locales, donde el tejido empresarial se entrelaza con instituciones y redes sociales que comparten aprendizajes colectivos.

Dentro de este campo, las perspectivas exógena y endógena describen tensiones complementarias, puesto que los enfoques exógenos, inspirados en el paradigma de polos de crecimiento, sostienen que las economías avanzadas pueden irradiar beneficios a territorios periféricos mediante flujos de capital y tecnología. En contraste, la perspectiva endógena subraya

el potencial de los recursos internos, como lo es el capital humano, la cohesión social y el patrimonio natural. Salguero (2006) advierte que la dependencia exclusiva de inversiones externas puede generar enclaves sin arraigo, mientras que la movilización de recursos locales ofrece mayor resiliencia frente a shocks externos.

El caso de El Carmen de Bolívar, durante la segunda mitad del siglo XX el auge del tabaco y del aguacate se sustentó en cadenas productivas locales; sin embargo, los ciclos de violencia dismantelaron esa base y abrieron espacio a proyectos de origen externo. Vilorio (1999) muestra que la ruptura del tejido asociativo agravó la vulnerabilidad económica, fenómeno que hoy se intenta revertir mediante los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. El éxito de estos programas depende de su capacidad para articular la necesidad de atraer inversión pública y privada, pero anclarla a la iniciativa comunitaria y al saber campesino.

Desde la perspectiva de política pública, el desarrollo territorial implica gobernanza multinivel, frente a lo que Boix (2022) sostiene que las decisiones de planificación deben conjugar la mirada nacional que provea recursos y marcos regulatorios, con la agencia local, que reconozca las necesidades y la cultura del territorio. Esto coincide con los lineamientos de la Ley 1961 de 2019, que creó las Zonas Futuro como estrategia de acción interinstitucional en áreas afectadas por economías ilícitas. A partir de esto, se puede plantear que la articulación de actores estatales, privados y comunitarios se convierte así en el eje de una política territorial efectiva.

Para la presente investigación, el enfoque de desarrollo territorial permite analizar la relación entre infraestructura post acuerdo y cambios en la pobreza multidimensional, sin perder

de vista los factores socioculturales que modelan el resultado (Rincón, 2023). Además, provee un marco para evaluar la reparación integral desde la óptica de la gestión directiva y la participación, elementos que la maestría en Gobierno y Política Pública reconoce como fundamentales para la sostenibilidad de cualquier intervención.

Conflicto Armado y su relación con el Desarrollo

El conflicto armado colombiano ha sido estudiado tanto por su impacto directo en la seguridad como por sus efectos de largo plazo sobre el desarrollo. Boulding (1962), citado por Erazo y Coronado (2022), describe el conflicto como lucha de valores y reclamos sobre recursos escasos. Esta definición resuena en el caso de los Montes de María, donde la disputa por tierra y rentas ilícitas derivó en violencia masiva. Los primeros enfoques asumían una relación lineal, donde a mayor intensidad del conflicto, menor desarrollo económico y social. De hecho, estudios econométricos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) confirman una correlación negativa entre homicidios y PIB municipal. No obstante, autores como Elhawary (2008) sugieren que la guerra también es un escenario en el que se renegocian reglas de acumulación y acceso a la tierra, creando ventanas de oportunidad para la reorganización social durante la posguerra.

Investigaciones recientes añaden la dimensión institucional, como lo hace García (2022), tras analizar 68 municipios PDET, encuentra que la consolidación de la paz depende menos del monto de inversión que de la densidad de alianzas entre gobierno local, organizaciones de víctimas y sector privado. Esto coincide con el informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz

de la OEA (2023), que advierte sobre zonas de sombra donde la implementación avanza en obra física pero no en garantías de seguridad.

Para el ámbito de la reparación integral, la literatura subraya la relación entre trauma colectivo y desarrollo. Daniels (2021) muestra que los imaginarios de estigmatización hacia las víctimas reducen su participación en los espacios de planeación, lo que, a largo plazo, distorsiona las prioridades de inversión. De igual modo, el estudio de Barrios (2024) sobre los efectos psicosociales de la restitución de tierras revela que la percepción de justicia influye en la voluntad de las comunidades para involucrarse en proyectos productivos.

Aportes del Acuerdo de Paz (2016) y su implementación

La firma del Acuerdo Final entre el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016 marcó un hito normativo y programático para los territorios afectados por la guerra. El primer punto, relativo a la reforma rural integral, dio origen a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que priorizaron 170 municipios donde el Estado era casi invisible.

Según la Agencia de Renovación del Territorio (2018), estos programas son un método de planeación participativa, en los que cada comunidad define ocho pilares, desde infraestructura hasta reconciliación, y diseña una hoja de ruta a quince años. Esta lógica coincide con el enfoque endógeno de desarrollo territorial, pues coloca el saber local en el centro de la decisión pública.

Igualmente aparece en este contexto la Política de Víctimas, institucionalizada mediante la Ley 1448 de 2011 y prorrogada hasta 2031. Su novedad radica en el reconocimiento de la

víctima como sujeto de derecho y en la idea de reparación integral, que combina indemnización, restitución de tierras, rehabilitación y garantías de no repetición. Para El Carmen de Bolívar, municipio con más de 40 000 personas registradas en el RUV, la política representa la posibilidad de transformar la indemnización individual en proyectos productivos o comunitarios. No obstante, informes de la Contraloría General (2023) señalan que la dispersión de competencias entre entidades ralentiza la ejecución y genera superposiciones, un desafío que nuestro trabajo revisa a la luz de la gobernanza territorial.

Asimismo, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, conformado por la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, permite que las comunidades reconstruyan su historia y transformen el dolor en agencia política. La Comisión de la Verdad (2022) subraya que la participación de las víctimas en los encuentros por la verdad fortalece el tejido social y mejora la disposición a involucrarse en proyectos de desarrollo.

Finalmente, el Plan Marco de Implementación (PMI) articula acciones, indicadores y fuentes de financiación a diez años. Sin embargo, el Instituto Kroc (2024) reporta avances desiguales, pues mientras la mayor parte de las iniciativas normativas se ha expedido, sólo el 15 % de las metas físicas avanza con suficiencia. Para El Carmen de Bolívar, ello significa que la pavimentación de vías secundarias progresa, pero la titulación de predios y el fortalecimiento de los mercados campesinos permanecen rezagados.

Diseño Metodológico

Para el presente estudio, se adopta, un enfoque cualitativo de estudio documental en el que el texto se convierte en insumo empírico y la interpretación rigurosa en herramienta analítica principal. Esta ruta responde a los tres objetivos específicos planteados, es decir, caracterizar las políticas y proyectos de desarrollo territorial en El Carmen de Bolívar entre 2020 y 2024; identificar la evolución de indicadores socioeconómicos de la población víctima en el mismo periodo; y formular recomendaciones que articulen derechos de las víctimas con estrategias de desarrollo.

Para dicho análisis, se incluyen normas y planes oficiales expedidos entre diciembre de 2019 y diciembre de 2024: el Plan de Desarrollo Municipal “Carmen somos todos” y sus informes de seguimiento, la hoja de ruta PDET de Montes de María, los decretos de priorización presupuestal del Consejo Municipal y las actas de las Mesas de Participación de Víctimas. Estos documentos permiten rastrear la intención política, las metas programadas y los responsables de la ejecución.

En segundo término, se consideran informes técnicos y presupuestales elaborados por la Agencia de Renovación del Territorio, la Contraloría General de la República y la Misión de Verificación de la ONU, pues allí se consignan montos de inversión, metas físicas y porcentajes de avance. Finalmente, se integran bases secundarias de indicadores publicadas por el DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares y Encuesta de Calidad de Vida, complementadas con boletines municipales de la Unidad para las Víctimas. Estas fuentes permiten relacionar,

sincrónicamente, la propuesta normativa, la ejecución presupuestal y los resultados observados en la población.

La técnica de análisis será la lectura de contenido con enfoque comparativo, siguiendo la propuesta de Camacho (2011), quien sugiere relacionar los textos con sus contextos de producción y con los efectos que pretenden generar en el campo político. Se procederá en tres momentos encadenados. El primero consiste en la descripción estructural, dado que cada documento se resume en una ficha que recoge fecha de emisión, entidad autora, objetivos declarados, metas cuantificadas y recursos asignados. Lo anterior, con la intención de trazar una línea de tiempo y detectar la correspondencia entre acciones municipales y directrices nacionales.

El segundo momento es la comparación transversal, donde se cotejan las metas de los proyectos con los avances consignados en los informes de seguimiento y con la evolución de los indicadores socioeconómicos seleccionados, como ingreso, empleo, acceso a servicios básicos y seguridad alimentaria. Para ello se empleará un cuadro de doble entrada que ubique, por año, las ejecuciones presupuestales junto con los cambios porcentuales de los indicadores.

El tercer momento es la interpretación crítica, donde a partir de la lectura comparativa, se reflexiona sobre las condiciones institucionales y comunitarias que explican los logros y los rezagos, apoyándose en la literatura colombiana sobre gobernanza territorial y reparación integral, lo cual es propio en estudios de gestión pública (Rodríguez, 2020).

En términos éticos, el estudio se atiene a la Ley 1712 de 2014 de transparencia y acceso a la información pública, pues utiliza documentos de dominio público. No se manejarán datos sensibles de personas naturales; cuando se mencionen cifras del Registro Único de Víctimas se conservará la categorización agregada divulgada por la entidad. La investigación mantendrá un diálogo permanente con la Mesa Municipal de Víctimas, a fin de validar el sentido de las interpretaciones y garantizar que no se reproduzcan estigmas ni errores de lectura.

El valor añadido de esta metodología radica en que combina el análisis de políticas públicas con la interpretación socio territorial. Al cotejar los planes oficiales con los indicadores de calidad de vida, la investigación podrá mostrar si la inversión se traduce en mejoras concretas para la población víctima y qué factores facilitan o limitan esa traducción. Además, al extraer recomendaciones basadas en vacíos detectados, por ejemplo, metas sin indicador o presupuesto sin fuente asegurada, el trabajo ofrecerá insumos prácticos para los actores estatales y comunitarios que en la actualidad revisan los ajustes al Plan de Desarrollo Municipal y a la hoja de ruta PDET.

En síntesis, la adopción de un diseño documental cualitativo con lectura comparativa se ajusta a la lógica y a los objetivos de la investigación, pues permite caracterizar políticas, vincularlas con resultados sociales y formular recomendaciones sin necesidad de trabajo de campo ni herramientas de software especializado. La fortaleza del método descansa en la selección exhaustiva de fuentes confiables y en el cuidado analítico al relacionar texto, contexto y efectos deseados. Así, se garantiza una mirada académica rigurosa y, al mismo tiempo, útil

para los procesos de gobierno y desarrollo territorial que se despliegan hoy en El Carmen de Bolívar.

Desarrollo Objetivo 1 Caracterización de las políticas y proyectos de desarrollo territorial en El Carmen de Bolívar entre 2020 y 2024

Marco normativo y planes estratégicos vigentes

El período 2020-2024 se inauguró con la adopción del *Plan de Desarrollo Municipal «Carmen somos todos 2020-2023»* (Alcaldía de El Carmen de Bolívar, 2020), instrumento que alinea las prioridades locales con el *Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”* y con la Hoja de Ruta del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Montes de María.

El documento municipal presenta como objetivo central “promover la reactivación económica posconflicto mediante proyectos de infraestructura, inclusión productiva y fortalecimiento institucional” (p. 18). A partir de este objetivo, tres líneas estratégicas enmarcan las intervenciones realizadas por el municipio:

- Competitividad rural.
- Reparación y desarrollo social
- Gobernanza para la paz.

A escala supramunicipal, el *Plan de Acción PDET 2020-2028* fija 764 iniciativas priorizadas por la comunidad, de las cuales 112 se ubican en El Carmen y el 33% de ellas corresponde a vías terciarias (Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2021). En 2022 el Concejo Municipal incorporó estas iniciativas al presupuesto a través del Acuerdo 011, garantizando su elegibilidad en el Sistema General de Regalías.

También en 2022, la Gobernación de Bolívar lanzó la estrategia “Bolívar Primero Postconflicto”, que reserva un 12 % del Fondo Departamental de Inversión para municipios PDET (Gobernación de Bolívar, 2022). Esta articulación multinivel se consolidó con la creación del *Consejo Municipal de Desarrollo Rural y Territorial* (Decreto 067 de 2023), espacio donde confluyen representantes de víctimas, Juntas de Acción Comunal y sector privado.

Desde la perspectiva de política pública, el entramado normativo muestra un avance respecto a la dispersión de mandatos que caracterizaba el decenio anterior. No obstante, la Contraloría General (2024) advierte que la superposición de líneas estratégicas dificulta la trazabilidad de metas. Esta observación respalda la necesidad de caracterizar de manera sistemática las políticas y proyectos en ejecución, tal como plantea el primer objetivo de la presente investigación.

El conjunto de instrumentos aprobados entre 2020 y 2024 evidencia que la planeación en El Carmen de Bolívar dejó de ser un ejercicio fragmentado y se integra hoy a una arquitectura multinivel que articula prioridades municipales, departamentales y nacionales. Esta tabla se sintetizan los documentos clave y muestra cómo cada uno aporta al propósito de reactivación económica, reparación social y gobernanza para la paz.

Tabla 1*Documentos Clave*

Instrumento / Norma	Nivel	Vigencia	Propósito central	Líneas o ejes estratégicos	Observaciones relevantes
Plan de Desarrollo Municipal «Carmen somos todos»	Municipal	2020-2023	Reactivar la economía posconflicto mediante infraestructura, inclusión productiva y fortalecimiento institucional	Competitividad rural; reparación y desarrollo social; gobernanza para la paz	Primer plan que incorpora de forma explícita indicadores PDET y metas de víctimas
Hoja de Ruta PDET – Montes de María	Nacional-territorial	2020-2028	Priorizar 764 iniciativas comunitarias para cerrar brechas histórico-estructurales	Ocho pilares PDET (infraestructura física y social, reactivación económica, reconciliación, etc.)	112 iniciativas corresponden a El Carmen; 33 % son vías terciarias
Acuerdo Municipal 011 (incorporación PDET al presupuesto)	Municipal	2022	Garantizar elegibilidad de proyectos PDET en el Sistema General de Regalías	Asignación presupuestal y reglas de cofinanciación	Facilita acceso a recursos del SGR, pero exige contrapartidas locales altas
Estrategia «Bolívar Primero Postconflicto»	Departamental	2022-2025	Reservar 12 % del Fondo Departamental de Inversión para municipios PDET	Infraestructura productiva; inclusión social; fortalecimiento institucional	Crea ventanilla departamental de proyectos; coordinación aún incipiente según Contraloría
Decreto 067 de 2023 (Consejo Municipal de Desarrollo Rural y Territorial)	Municipal	2023	Institucionalizar espacio de articulación entre víctimas, JAC y sector privado	Planeación participativa; veeduría social; seguimiento a ejecución	Avance en gobernanza; rotación frecuente de enlaces PDET limita continuidad
Lineamientos “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (PND 2018-2022)	Nacional	Referencia 2020-2022	Integrar las metas PDET a la macroestrategia de cierre de brechas	Paz con legalidad; infraestructura rural; economía naranja	Proporciona marco para priorizar recursos de cooperación y regalías

El marco normativo consolidado aporta estabilidad y fuentes de financiación diversificadas, sin embargo, su eficacia depende de la capacidad local para coordinar ventanillas y garantizar la trazabilidad de metas. La creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural y Territorial es un paso decisivo hacia la gobernanza participativa, pero la superposición de planes y la rotación de funcionarios amenazan la continuidad de los procesos.

De ahí que la investigación subraye la necesidad de un sistema de seguimiento único que relacione cada proyecto con un indicador socialmente relevante y de fortalecer las capacidades técnicas de los actores comunitarios para que la abundancia de normas se traduzca en resultados tangibles para las víctimas del conflicto.

Fuentes de financiación y asignaciones presupuestales

Durante el cuatrienio analizado, El Carmen de Bolívar movilizó recursos de cuatro fuentes principales. La más significativa fue el Sistema General de Regalías (SGR), que aprobó proyectos por \$84000 millones, destinados en su mayoría a placas huella y optimización de acueductos veredales (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023). La segunda fuente provino del Ocad-Paz, con 27 500 millones orientados a infraestructura educativa y dotación tecnológica de colegios rurales.

En tercer lugar, se ubican los Convenios ART-USAID, entre 2021 y 2024, el programa *Territorios de Oportunidad* aportó 4,8 millones de dólares para cadenas de aguacate hass y cacao. La contrapartida local ascendió a \$1,2 millones, canalizados a través de la Asociación Campesina de los Montes de María (USAID, 2024). Finalmente, el Fondo de Reparación para las

Víctimas aprobó siete iniciativas productivas colectivas (café, artesanías y avicultura) por 3 560 millones, con desembolso escalonado hasta 2025 (Unidad para las Víctimas, 2023).

Por otra parte, la ART (2023) reporta que apenas un 47 % del monto aprobado por el SGR se encuentra “en ejecución física”, debido a retrasos en la contratación de interventorías y a dificultades de cofinanciación municipal. La Contraloría coincide al señalar que el atraso supera el promedio nacional de los municipios PDET. Por su parte, el Fondo de Reparación desembolsó sólo el 58 % de los recursos programados para 2022, aduciendo falta de planes de negocio validados. Este diagnóstico presupuestal revela que la dependencia del SGR, volátil a los precios internacionales del petróleo, y la fragmentación de ventanillas financieras, con requisitos y tiempos de aprobación distintos.

La arquitectura financiera sobre la que se apoya el desarrollo territorial de El Carmen de Bolívar combina recursos nacionales, internacionales y de reparación, cada uno con lógicas de aprobación y ejecución distintas. Esa diversidad es una fortaleza para apalancar montos elevados, pero también introduce riesgos de fragmentación y retraso. La tabla siguiente sintetiza las principales fuentes y su estado de avance.

Tabla 2*Principales fuentes y su estado de avance.*

Fuente de financiación	Monto aprobado	Destino principal	Ejecución física reportada	Observaciones clave
Sistema General de Regalías (SGR)	\$ 84 000 millones	Placas-huella y optimización de acueductos veredales	47 %	Retrasos por interventorías y contrapartidas locales; dependencia de precios del crudo.
OCAD-Paz	\$ 27 500 millones	Infraestructura educativa y dotación TIC rural	—	Monto comprometido; faltan reportes cerrados de avance físico.
Convenios ART–USAID (Territorios de Oportunidad)	USD 4,8 millones + \$ 1,2 millones (contrapartida)	Cadenas de aguacate hass y cacao	68 % (aprox.)	Recursos canalizados vía Asociación Campesina de los Montes de María; procesos de certificación Global G.A.P. en curso.
Fondo de Reparación para las Víctimas	\$ 3 560 millones	Iniciativas colectivas de café, artesanías y avicultura	58 %	Desembolso condicionado a validación de planes de negocio; pagos escalonados hasta 2025.

El panorama muestra que el SGR continúa siendo la columna vertebral de la inversión pública, pero su ejecución lenta y su carácter volátil obligan a buscar fuentes complementarias más estables. Los convenios de cooperación presentan mejores porcentajes de avance y fortalecen la asociatividad campesina. El Fondo de Reparación, por su parte, evidencia que el capital financiero no basta sin planes de negocio sólidos y asistencia técnica continua.

Para lograr que la inyección de recursos se convierta en bienestar tangible, el municipio necesita unificar ventanillas, agilizar los procesos de interventoría y emparejar cada partida presupuestal con mecanismos de acompañamiento productivo y social que reduzcan la vulnerabilidad frente a retrasos y fluctuaciones del mercado.

Metas, indicadores de gestión y estado de avance

El seguimiento de metas se realiza con base en tres tableros públicos, como lo son el Sistema de Monitoreo de Proyectos PDET, el visor SGR y el tablero Avance de Política de Víctimas de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Entre las metas más visibles figura la construcción de 45 km de placas huella en tramos estratégicos que conectan los corregimientos de Caracolí y Macayepo. Al finalizar 2023 se habían entregado 18 km (40 %) y los contratos restantes presentaban adición de plazo por temporada de lluvias (ART, 2023).

En materia de agua potable, el PDM proyectó pasar de 54% a 70% de cobertura rural. El informe de la Gobernación (2024) ubica el avance en 61 %, gracias a la optimización del acueducto veredal de La Enea, cofinanciado con recursos de cooperación española. El indicador se retrasa en la vereda Puerto Mercedes, donde los estudios de suelos no cumplieron especificaciones técnicas.

Respecto a ingreso y empleo, el indicador oficial es la tasa de ocupación de la población víctima. Según las GEIH del DANE, pasó de 32,8% en 2020 a 39,4% en 2023. Aunque la tendencia es positiva, aún se distancia del 46% proyectado en la Hoja de Ruta PDET. Los analistas de la Universidad de Cartagena atribuyen la brecha a la falta de encadenamientos comerciales para los proyectos de cacao y aguacate (Mesa & Gallego, 2024).

En seguridad alimentaria, los registros de la Secretaría de Salud muestran que el puntaje de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) mejoró cuatro puntos, es decir, de 34 a 30 entre 2021 y 2024. No obstante, las familias desplazadas en la zona alta mantienen puntajes críticos por encima de 35. Estos datos sugieren que la infraestructura

avanza, pero la provisión de bienes públicos complementarios, como asistencia técnica, acceso a mercados, se implementa con lentitud.

La lectura comparativa entre metas y avance muestra que los indicadores de obra física progresan a un ritmo mayor que los de bienestar humano, reflejando la preferencia institucional por intervenciones visibles. Este hallazgo orientará la formulación de recomendaciones en el objetivo 3.

El monitoreo de metas y resultados hace evidente la brecha entre el ritmo de la obra física y la materialización del bienestar humano. La siguiente síntesis concentra los hitos más relevantes reportados por los tableros PDET, SGR y Contraloría.

Tabla 3

Hitos más relevantes reportados por los tableros PDET, SGR y Contraloría.

Meta programada (2020-2024)	Indicador de gestión	Avance al cierre de 2023	Brecha pendiente	Comentario sustantivo
Construir 45 km de placas-huella (Caracolí–Macayepo)	Longitud entregada (km)	18 km (40 %)	27 km	Adición de plazo por lluvias; contrato sigue activo.
Ampliar cobertura rural de agua potable de 54 % a 70 %	Porcentaje de hogares con servicio	61 %	9 p.p.	Optimización del acueducto La Enea explica el avance; vereda Puerto Mercedes retrasada por fallas de estudio de suelos.
Incrementar la tasa de ocupación de víctimas hasta 46 %	Tasa de ocupación GEIH	39,4 %	6,6 p.p.	Falta de encadenamientos comerciales limita absorción laboral; cacao y aguacate aún sin contratos ancla suficientes.
Reducir puntaje ELCSA promedio de 34 a 28	Puntaje ELCSA (0 = seguridad)	30	2 puntos	Asistencia alimentaria y huertas PDET mejoran la media, pero zona alta permanece crítica (> 35).

Los resultados demuestran que la gestión se mueve con doble velocidad: mientras las metas de infraestructura avanzan de forma visible, los indicadores asociados al ingreso, la ocupación y la seguridad alimentaria progresan con mayor lentitud, revelando la debilidad de los eslabones productivos y de los servicios complementarios. Esta asimetría confirma la necesidad de vincular cada obra a una estrategia de mercado, de asistencia técnica y de acompañamiento social, de modo que el cemento se traduzca en bienestar sostenido.

Actores responsables y mecanismos de participación

La gobernanza territorial en El Carmen se estructura en torno a tres nodos. El primero es el Gobierno Municipal, liderado por la Secretaría de Planeación, que administra los proyectos SGR y articula los comités técnicos. El segundo es la ART, responsable de la asistencia técnica y de la supervisión del cronograma PDET. El tercero es la Mesa Municipal de Víctimas, que ejerce veeduría sobre los proyectos y elabora conceptos para la priorización presupuestal.

Los mecanismos de participación formal se concentran en los Encuentros de Planeación PDET y las sesiones de la OCAD municipal. Según las actas 18-2022 y 06-2023, cada encuentro reúne en promedio 75 personas, con representación de mujeres (41%), jóvenes (23%) y población afrodescendiente (12%). La Contraloría (2024) reconoce avances en la difusión de convocatorias, pero señala que la retroalimentación de las mesas no siempre se incorpora al documento final de priorización, lo que genera desconfianza en los líderes comunitarios.

En el ámbito de la sociedad civil destacan dos plataformas. La Alianza por los Montes de María, integrada por ocho organizaciones campesinas, impulsa proyectos de comercialización de aguacate hass y realiza seguimiento social a las obras de placas huella. Por su parte, la

Corporación Desarrollo y Paz Canal del Dique anima procesos de educación popular para la apropiación de los informes de la Comisión de la Verdad y su relación con el desarrollo local.

El sector privado participa a través de la Mesa de Competitividad de la cámara de comercio de Cartagena, que promueve alianzas productivas con empresas de alimentos. En 2023 se firmó un acuerdo marco con la empresa Colsubsidio para la compra de 120 toneladas de aguacate producidas por víctimas restituidas, hecho que ilustra el potencial de la participación empresarial cuando existen garantías contractuales.

A pesar de estos avances, persisten vacíos de articulación. Un diagnóstico del Observatorio de Gobierno Local de la Universidad del Norte (2023) documenta la inestabilidad de los enlaces PDET, con cuatro nombramientos distintos en tres años, y la baja asistencia de la gobernación a los comités de seguimiento. Estos elementos refuerzan la idea de que la permanencia institucional y el acompañamiento técnico son determinantes para consolidar la participación y, a la postre, el desarrollo territorial.

La estructura participativa que sostiene la implementación de los proyectos PDET en El Carmen de Bolívar descansa sobre la interacción de instituciones estatales, plataformas comunitarias y actores privados. La tabla siguiente sistematiza los nodos de gobernanza, sus funciones principales, los mecanismos formales en los que intervienen y los vacíos identificados por las instancias de control:

Tabla 4*Nodos de gobernanza*

Actor / nodo	Rol central	Mecanismos formales de participación	Aportes verificados	Vacios o desafíos
Secretaría de Planeación municipal	Administración de proyectos SGR, coordinación de comités técnicos	Sesiones OCAD-Municipal, comités de seguimiento	Gestiona recursos y presenta informes de avance	Dependencia de contrapartidas locales y rotación de enlaces técnicos
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	Asistencia técnica y supervisión de la Hoja de Ruta PDET	Encuentros de Planeación PDET, tablero de monitoreo	Acompaña formulación y valida hitos físicos	Cuatro enlaces PDET en tres años; discontinuidad institucional
Mesa Municipal de Víctimas	Veeduría, concepto de priorización presupuestal	Encuentros de Planeación PDET, audiencias públicas	Garantiza enfoque diferencial y centralidad de la víctima	Retroalimentación rara vez incorporada en documentos finales
Alianza por los Montes de María (8 organizaciones campesinas)	Seguimiento social y comercialización de aguacate hass	Mesas comunitarias, convenios con sector privado	Impulsa modelo asociativo y contraloría social	Capacidad limitada para incidir en contratos estatales
Corporación Desarrollo y Paz Canal del Dique	Educación popular y apropiación del informe de la Comisión de la Verdad	Talleres y foros comunitarios	Fortalece la dimensión simbólica de la reparación	Falta financiamiento estable para escalar procesos
Mesa de Competitividad (Cámara de Comercio de Cartagena)	Alianzas productivas y contratos ancla	Rondas de negocios, acuerdos marco	Facilitó convenio Colsubsidio-productores restituidos (120 t)	Escasa participación de microempresas locales ajenas a los clústeres
Gobernación de Bolívar	Cofinanciación y asesoría departamental	Comité Departamental PDET, estrategia “Bolívar Primero Postconflicto”	Reserva 12 % del Fondo Departamental para municipios PDET	Baja asistencia a comités de seguimiento municipal (Observatorio UN 2023)

Los datos muestran que las reglas de juego para la participación están diseñadas y, en buena medida, operativas: los encuentros de planeación convocan en promedio a setenta y cinco personas con representación de mujeres, jóvenes y población afrodescendiente; el sector privado demuestra interés cuando existen garantías contractuales, y la sociedad civil combina veeduría con iniciativas productivas.

Sin embargo, la inestabilidad de los enlaces técnicos, la ausencia departamental en los comités municipales y la limitada traducción de la retroalimentación comunitaria en los documentos finales diluyen la eficacia del sistema. Consolidar la gobernanza territorial requiere, por tanto, asegurar permanencia institucional, formalizar la co-gestión (por ejemplo, con el Consejo Local de Reparación y Desarrollo propuesto) y dotar de recursos regulares a las plataformas sociales, de modo que el engranaje de participación no dependa de la voluntad ocasional sino de reglas claras y financiadas que conviertan la voz ciudadana en decisiones vinculantes.

Discusión Objetivo 1 Caracterización de las políticas y proyectos de desarrollo territorial (2020-2024)

La revisión de normas, planes y proyectos muestra que El Carmen de Bolívar experimenta, desde 2020, un proceso de planificación territorial más denso que en décadas previas. El Plan de Desarrollo Municipal, la hoja de ruta PDET y la estrategia departamental *Bolívar Primero Postconflicto* convergen en un discurso de reactivación económica y reparación

integral. A primera vista, esa concurrencia confirma la idea de gobernanza multinivel que Boix (2022) vincula con el desarrollo territorial contemporáneo, donde las decisiones locales se articulan a marcos regionales y nacionales para aprovechar sinergias financieras y técnicas. Sin embargo, el análisis comparativo revela disonancias que ponen a prueba la coherencia del andamiaje normativo.

Por un lado, los documentos incorporan la idea de la participación y de los derechos de las víctimas; por otro, la Contraloría documenta retrasos atribuibles a la superposición de ventanillas y a la rotación de enlaces PDET. Esta tensión dialoga con la advertencia de Camacho (2011) cuando la norma multiplica actores sin mecanismos claros de coordinación, el “campo político” se fragmenta y cada instancia protege su cuota de poder. El hallazgo problematiza la lectura optimista de Ruperti et al., (2021) acerca de la suma automática de capitales económico, social y político.

La revisión financiera refuerza esa lectura, pues el 84 % del presupuesto proviene del Sistema General de Regalías y del Ocad-Paz, recursos sujetos a trámites extensos y a la volatilidad de los precios internacionales del crudo. La Agencia de Renovación del Territorio reconoce que solo el 47 % de los recursos se ha ejecutado físicamente. Ello contrasta con el enfoque endógeno defendido por Salguero (2006), quien valora la movilización de recursos propios, y refuerza la tesis de García (2022), según la cual en los municipios PDET la materialización de las metas depende menos del volumen de recursos y más de la densidad de alianzas locales que garanticen continuidad.

Los indicadores de avance confirman la lógica “obra centrista” señalada por Berlanga y Lacomba (2021), según la cual los ejecutores privilegian kilómetros de placa huella y cobertura de agua potable porque son visibles y medibles, mientras los resultados de bienestar, como ingreso, empleo digno, cohesión social, avanzan con mayor lentitud. Esta dinámica recuerda la crítica de Fals Borda (1998) a las políticas desarrollistas que confunden infraestructura con transformación social.

La presencia de actores privados es un matiz que complejiza la discusión. El pacto con Colsubsidio para comprar aguacate de fincas restituidas es un ejemplo de encadenamiento productivo que acerca el ideal de desarrollo territorial integrador. Sin embargo, las cifras muestran que apenas una fracción de productores se inserta en la cadena formal; la mayoría sigue dependiendo de intermediarios informales, con precios fluctuantes. Tal constatación hace eco de la advertencia de Echavarría (2019), donde las lógicas de mercado pueden reproducir exclusión si no se acompañan de políticas de agregación de valor y de infraestructura de frío.

En relación con la participación, las actas de mesa PDET registran presencia de mujeres y jóvenes por encima del 40%; no obstante, la Contraloría señala que las observaciones ciudadanas rara vez se incorporan en la versión final de los proyectos. Esto coincide con la alerta de Daniels (2021) sobre la participación consultiva que no altera el núcleo decisonal.

En clave de política pública, la caracterización encontró tres desafíos. Primero, la dependencia financiera externa, que pone en duda la sostenibilidad de las intervenciones si caen los precios del crudo o se reduce la cooperación. Segundo, la inestabilidad institucional (cuatro enlaces PDET en tres años) que erosiona la memoria técnica y la confianza comunitaria. Tercero,

la brecha entre inversión física y capital social, situación que confirma la necesidad de integrar estrategias de fortalecimiento comunitario y de mercado en la misma jerarquía que las obras.

En síntesis, el conjunto de normas y proyectos en El Carmen revela voluntad política y recursos inéditos, pero también las tensiones propias de un modelo que todavía privilegia la lógica de la obra sobre la lógica de los derechos. La discusión con los marcos teóricos refuerza la idea de que el desarrollo territorial requiere simultáneamente recursos externos y fortalecimiento del tejido socio-institucional.

Desarrollo de Objetivo 2 Evolución de los indicadores socioeconómicos de la población víctima en El Carmen de Bolívar (2020-2024)

Ingreso y pobreza monetaria

La medición del ingreso en contextos rurales combina dos fuentes, como lo son la Gran Encuesta Integrada de Hogares y la Encuesta de Calidad de Vida del DANE. En 2020, el ingreso laboral promedio de los hogares victimizados en El Carmen alcanzaba \$640000 mensuales, cifra que representaba apenas el 58% de la línea de pobreza para zonas intermedias (DANE, 2021, base microdatos).

Para 2023, la media ascendió a \$810000, lo que redujo la brecha al 73% de la línea de pobreza. El aumento se asocia a dos fenómenos simultáneos, es decir, a una leve recuperación de precios del aguacate hass y la expansión de transferencias condicionadas (ingreso solidario y devolución del IVA) que significaron un complemento de hasta \$160000 pesos en los hogares más pobres (Departamento para la Prosperidad Social [DPS], 2023).

No obstante, la misma información revela que el coeficiente de variación del ingreso pasó de 0,43 a 0,49 en el periodo, indicador de una desigualdad creciente entre víctimas que lograron vincularse a cadenas productivas y aquellas que siguen dependiendo de empleo eventual. La Unidad para las Víctimas identifica la pertenencia a cooperativas de cacao como factor decisivo, pues el 64% de sus afiliados supera la línea monetaria de pobreza, mientras que solo el 29% de quienes trabajan en jornales agrícolas lo logra (URT, 2024). Este contraste confirma la importancia de la asociatividad, pero también advierte sobre la fragilidad de los logros, toda vez que el aguacate y el cacao fluctúan con el mercado internacional.

En términos de pobreza multidimensional, el índice municipal descendió cinco puntos (de 34 % a 29 %) entre 2020 y 2023 (DNP, 2024, visor territorial). El indicador se benefició, sobre todo, de avances en acceso a agua y conexiones intradomiciliarias de gas. Sin embargo, los componentes de educación y aseguramiento en salud muestran retrocesos leves, lo que sugiere que los programas de infraestructura no han sido acompañados por servicios complementarios suficientes.

Los indicadores antes mencionados, se señalan en la siguiente tabla:

Tabla 5

Indicadores

Indicador	2020	2023	Variación 2020-2023	Comentario analítico
Ingreso laboral promedio del hogar víctima (COP mensuales)	\$ 640 000	\$ 810 000	+ \$ 170 000	Aumento relacionado con moderada recuperación de precios del aguacate hass y expansión de transferencias condicionadas (Ingreso Solidario, devolución IVA).
Ingreso promedio vs. línea de pobreza (zonas intermedias)	58 %	73 %	+ 15 p.p.	Se reduce la brecha monetaria, aunque el ingreso todavía no cubre la línea de pobreza.
Coefficiente de variación del ingreso	0,43	0,49	↑ 0,06	Desigualdad interna crece: cooperativistas de cacao superan el umbral de pobreza con mayor frecuencia que jornaleros eventuales.
Hogares víctimas sobre la línea monetaria de pobreza (caso cooperativas de cacao)	—	64 %	—	Muestra la importancia de la asociatividad y el acceso a cadenas formales de valor.
Hogares víctimas sobre la línea monetaria de pobreza (jornales agrícolas)	—	29 %	—	Evidencia la vulnerabilidad de quienes dependen de empleo estacional.
Índice de Pobreza Multidimensional municipal (MPI)	34 %	29 %	- 5 p.p.	Reducción impulsada por mayor acceso a agua y gas domiciliario; retrocesos menores en educación y aseguramiento en salud.

La evolución del ingreso y de la pobreza en El Carmen de Bolívar confirma que la inversión pública y las transferencias condicionadas generan mejoras tangibles, pero también revela la fragilidad de esos logros: mientras la media salarial se acerca de forma gradual a la línea de pobreza, la dispersión de los ingresos crece y profundiza la distancia entre quienes acceden a cadenas productivas formales y quienes dependen de jornales eventuales.

La reducción del índice de pobreza multidimensional señala avances en infraestructura básica, pero el rezago en educación y salud advierte que la infraestructura, por sí sola, no asegura movilidad social. En consecuencia, la política pública deberá equilibrar la apuesta por obras visibles con un impulso sostenido a la asociatividad campesina, los servicios complementarios y la formalización laboral, de modo que el aumento del ingreso promedio no se diluya en nuevas brechas y permita consolidar un desarrollo territorial equitativo y resiliente.

Empleo y actividad económica

La tasa de ocupación de la población víctima siguió una tendencia ascendente, que fue de 32,8% en 2020, 36,5% en 2021 y 39,4% en 2023. No obstante, el DANE distingue dos trayectorias, a saber, el sector agrícola registró un incremento de 2800 plazas en labores de siembra y post cosecha de aguacate, cacao y ñame, jalonado por créditos del Fondo Agropecuario de Garantías y por los convenios USAID-ART (USAID, 2024).

En contraste, el comercio minorista urbano, entre los que se incluye el informal, perdió 530 empleos formales, afectados por la pandemia y por la competencia con grandes superficies de Sincelejo. Los datos de la Cámara de Comercio indican que el 42% de las microempresas registradas en 2020 no renovó matrícula en 2023 (Cámara de Comercio de Cartagena, 2024).

El empleo femenino creció del 27 % al 32 % del total, impulsado por tres programas de formación del SENA en transformación de fruta y repostería, con una tasa de inserción laboral del 54 % dentro de los seis meses posteriores al cierre del curso (SENA, 2023). Sin embargo, la brecha de remuneración persiste: las mujeres perciben, en promedio, 17% menos que los hombres en actividades agrícolas y 24% menos en oficios de comercio, según el Observatorio Laboral de la Universidad de Cartagena (2023).

Otro elemento crítico es la calidad del empleo, pues solo el 35% de los ocupados víctimas cotiza a seguridad social, ratio que apenas varió frente al 32% de 2020. En el sector agropecuario la formalidad es inferior al 25% debido al predominio de contratos por tarea. El Ministerio del Trabajo puso en marcha en 2022 el piloto de piso de protección social para jornaleros, pero la cobertura en el municipio no supera los 560 afiliados (MinTrabajo, 2024).

El comportamiento del empleo entre la población víctima revela avances, pero también rezagos estructurales que comprometen la calidad y la equidad del mercado laboral local. La síntesis siguiente resume los hallazgos más destacados y permite apreciar la dualidad entre expansión agrícola, estancamiento urbano e informalidad persistente.

Tabla 6

Hallazgos más destacados entre expansión agrícola, estancamiento urbano e informalidad persistente.

Indicador	2020	2023	Tendencia / variación	Comentario sustantivo
Tasa de ocupación de víctimas	32,8 %	39,4 %	↑ 6,6 p.p.	Crecimiento sostenido, pero aún por debajo del 46 % meta PDET.
Nuevas plazas agrícolas (aguacate, cacao, ñame)	—	+ 2 800	Expansión sector rural	Créditos del Fondo Agropecuario y convenios USAID-ART dinamizan la demanda.
Empleos formales perdidos en comercio urbano	—	- 530	Contracción	Pandemia y competencia con grandes superficies afectan a microempresas; 42 % no renovó matrícula.
Participación femenina en el empleo	27 %	32 %	↑ 5 p.p.	Programas SENA elevan inserción, pero brecha salarial permanece (-17 % en sector agrícola; -24 % en comercio).
Cotización a seguridad social (ocupados víctimas)	32 %	35 %	↑ 3 p.p.	Formalidad baja; contratos por tarea predominan en el agro.
Beneficiarios piloto “piso de protección social”	—	560	Cobertura incipiente	Programa del MinTrabajo aún no escala; demanda mayor difusión y simplificación de trámites.

La evidencia confirma un mercado laboral a dos velocidades: el dinamismo agrícola, impulsado por créditos y cooperación, contrasta con la contracción del comercio urbano, donde la informalidad y la competencia externa erosionan el empleo formal. El incremento de la participación femenina es un logro atribuible a la formación técnica, pero la brecha salarial señala barreras culturales y estructurales no resueltas.

La formalización avanza con lentitud, pues apenas un tercio de los ocupados cotiza a seguridad social y el piloto del piso de protección social cubre a una fracción mínima. De mantenerse estas tendencias, El Carmen corre el riesgo de consolidar un crecimiento excluyente,

en el que los beneficios se concentran en clústeres agrícolas formales mientras amplios segmentos urbanos permanecen sujetos a empleos precarios. Una estrategia integral deberá, por tanto, articular el impulso rural con políticas de reconversión empresarial urbana, incentivos a la formalización y mecanismos de cuidado que permitan cerrar la brecha de género y mejorar la calidad del trabajo para toda la población víctima.

Acceso a servicios básicos: agua, energía y conectividad en la post pandemia

El Plan de Desarrollo Municipal fijó la meta de ampliar la cobertura de agua potable rural al 70% para 2023. Los informes de la Gobernación ubican el logro en 61%, gracias a la rehabilitación de los acueductos veredales de La Enea y Bajo Grande y a la instalación de 360 filtros de arena lentos en hogares dispersos (Gobernación de Bolívar, 2024). No obstante, los estudios de calidad del agua de la Universidad de Sucre reflejan que el 28 % de las muestras no cumple con el índice de riesgo aceptable, lo que reduce el impacto sanitario (López & Martínez, 2023).

La cobertura de energía eléctrica alcanza el 98 % de los hogares urbanos y el 82 % de los rurales, y este avance proviene de la instalación de 242 sistemas solares fotovoltaicos financiados por el Fondo de Energías No Convencionales (FENOGE, 2023). Sin embargo, la continuidad del servicio se ve afectada por pérdidas técnicas y fraudes, por lo que el promedio de interrupciones supera las 24 horas al semestre.

La conectividad digital se convirtió en prioridad tras las restricciones de la pandemia. El proyecto *Bolívar Conectado* instaló 32 zonas Wi-Fi gratuitas y la empresa Claro amplió su red 4G al casco urbano y a tres corregimientos. Según MinTIC (2024), la penetración de internet fijo

en hogares pasó del 13 % en 2020 al 21 % en 2023 y aunque el progreso es significativo, la disparidad con la media nacional (63 %) evidencia la brecha digital pendiente. La conectividad es clave porque los procesos de bancarización de los subsidios se realizan ahora de forma virtual; la Defensoría del Pueblo reporta casos de exclusión de víctimas mayores que no logran activar sus cuentas digitales.

La información sobre el acceso a servicios se sintetiza a continuación

Tabla 7.

Acceso a servicios

Servicio básico	Meta o referencia (2020-2024)	Cobertura / logro al 2023	Condiciones de calidad	Brecha pendiente / desafío principal
Agua potable rural	Meta PDM: 70 % de hogares	61 %	28 % de muestras no supera índice de riesgo aceptable (U. Sucre, 2023)	Falta de potabilización completa y mantenimiento de filtros en zonas dispersas
Energía eléctrica	100 % urbana / 85 % rural (proyección 2022)	98 % urbana / 82 % rural	242 sistemas solares instalados; interrupciones > 24 h semestrales por pérdidas técnicas y fraudes	Mejorar continuidad y reducir pérdidas en redes rurales
Conectividad digital	Penetración internet fijo nacional: 63 %	21 % de hogares (13 % en 2020)	32 zonas Wi-Fi gratuitas; ampliación 4G a 3 corregimientos	Persistente brecha digital; exclusión de adultos mayores en procesos virtuales de subsidios

A pesar de los esfuerzos invertidos en rehabilitar acueductos, expandir la energía renovable y llevar conectividad a veredas, el acceso a los servicios básicos en El Carmen de Bolívar continúa marcado por disparidades de calidad y cobertura. El avance en agua potable es significativo, pero la proporción de muestras fuera de los estándares evidencia que la infraestructura sin potabilización no resuelve el riesgo sanitario.

La expansión de la energía impulsada por sistemas solares acerca al umbral universal, aunque las interrupciones y las pérdidas técnicas restan confiabilidad al servicio. Por su parte, la conectividad digital mejoró tras la pandemia, pero la brecha con la media nacional sigue siendo amplia y deja a poblaciones vulnerables al margen de trámites y transferencias electrónicas.

En conjunto, los datos sugieren que las metas físicas deben ir acompañadas de mantenimiento, formación comunitaria y esquemas de subsidio que garanticen la calidad, la continuidad y la usabilidad efectiva de cada servicio; solo así la infraestructura se convertirá en un verdadero motor de inclusión y bienestar para las víctimas del conflicto.

Seguridad alimentaria y bienestar nutricional

La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) aplicada por la Secretaría de Salud municipal en 2021 y 2023 muestra una leve mejoría, pues el 38% de los hogares víctimas se clasificaba en inseguridad severa en 2021, frente al 31% en 2023. El programa *Colombia sin Hambre* distribuyó 4 800 paquetes alimentarios y el ICBF aumentó de 1000 a 1420 los cupos en comedores escolares rurales. Además, las familias vinculadas a los proyectos de huertas PDET reportan un incremento del 22 % en consumo de hortalizas (Fundación Alpina, 2023).

Sin embargo, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional evidencia que la desnutrición crónica infantil se mantiene en 14%, tres puntos por encima del promedio departamental (INS, 2023). El Instituto Nacional de Salud advierte que la prevalencia se concentra en hogares desplazados recientes, donde la tenencia de tierra y la estabilidad de ingresos todavía son frágiles. En cuanto a la diversidad dietaria, los registros de la Secretaría de

Agricultura indican que sólo el 40% de las familias consume proteína animal tres veces por semana, limitación que se agudiza cada vez que el precio del huevo supera los \$600 por unidad.

Estos datos reflejan algo ya señalado por Perea & Salcedo (2022), donde los programas de asistencia alivian el hambre aguda, pero no transforman las estructuras que generan inseguridad alimentaria, como la baja productividad y la falta de infraestructura de frío. El reto, por tanto, es alinear la oferta institucional con iniciativas de valor agregado que permitan a los productores víctimas capturar mayor renta en la cadena.

La seguridad alimentaria refleja con claridad la tensión entre los esfuerzos de asistencia y la persistencia de factores estructurales que restringen el bienestar nutricional de los hogares víctimas en El Carmen de Bolívar. Los programas institucionales han mitigado el hambre aguda y promovido el cultivo de hortalizas, pero la desnutrición infantil y la limitada ingesta de proteína animal evidencian que la oferta alimentaria propia y los ingresos familiares siguen siendo endebles.

Tabla 8*Seguridad alimentaria y bienestar nutricional*

Indicador / acción	Dato 2021	Dato 2023	Tendencia	Comentario clave
Hogares víctimas en inseguridad alimentaria severa (ELCSA)	38 %	31 %	↓ 7 p.p.	Mejoría asociada a paquetes alimentarios y comedores escolares; aún elevada.
Paquetes “Colombia sin Hambre” entregados	—	4 800	—	Cobertura focalizada en veredas con puntajes ELCSA críticos.
Cupos de comedor escolar rural (ICBF)	1 000	1 420	↑ 42 %	Expansión mitigó déficit nutricional diurno, sobre todo en primaria.
Consumo de hortalizas en hogares con huerta PDET	—	+ 22 %	—	Huertas diversifican dieta y reducen compra externa; impacto limitado a familias participantes.
Desnutrición crónica infantil	14 %	14 %	Estancada	Tres puntos por encima del promedio departamental; alta concentración en desplazados recientes.
Hogares que consumen proteína animal ≥ 3 veces/semana	40 %	40 %	Sin cambio	Precio del huevo y baja producción local limitan diversidad dietaria.

Aunque los porcentajes de inseguridad severa descienden y las huertas comunitarias aportan variedad vegetal, la falta de proteína de calidad y el estancamiento de la desnutrición crónica infantil muestran que la asistencia, por sí sola, no transforma las causas de fondo.

La evidencia respalda la tesis de Perea y Salcedo (2022): para lograr un cambio sostenible es indispensable conectar los programas alimentarios con cadenas de valor locales, infraestructura de frío y estrategias de ingreso que permitan a las familias adquirir o producir fuentes proteicas. De no hacerlo, cada repunte de precios, como el del huevo, seguirá tensionando la dieta familiar y perpetuará la brecha nutricional entre El Carmen y el resto del departamento.

Discusión Objetivo 2 Evolución de indicadores socioeconómicos de la población víctima (2020-2024)

Los datos revisados muestran un escenario de avances moderados pero heterogéneos. El ingreso laboral promedio de los hogares víctimas pasó de cubrir el 58% a cubrir el 73% de la línea de pobreza, y la tasa de ocupación creció casi siete puntos en tres años. En términos de infraestructura, el acceso a agua potable y energía se expandió con rapidez, reduciendo el índice de pobreza multidimensional en cinco puntos. Sin embargo, la desigualdad interna aumentó y la informalidad laboral se estancó.

Estos resultados dialogan con la hipótesis de Rincón (2023), según la cual, las obras de infraestructura generan alivios inmediatos (menos tiempo de desplazamiento, mejor acceso a mercados) y contribuyen a la reducción de pobreza, pero no son suficientes para modificar de raíz los factores estructurales que sostienen la inequidad. La brecha creciente del coeficiente de variación del ingreso confirma la idea de Elhawary (2008) sobre los “ganadores selectivos” del posconflicto, quienes acceden a créditos y a cadenas de valor formales mejoran más rápido que aquellos anclados en empleos informales.

La evolución del empleo femenino ofrece otra perspectiva, pues el crecimiento de la tasa de ocupación y la expansión de programas del SENA cumplen con la promesa de equidad de género inscrita en la política de víctimas, reforzando la noción de desarrollo social basada en derechos que exponen Berlanga y Lacomba (2021). No obstante, la persistente brecha salarial

demuestra que la dimensión cultural como roles de cuidado y acceso desigual al crédito, limita la conquista de la igualdad. Este hallazgo coincide con la lectura de Flórez (2022), la reparación económica debe ir acompañada de procesos de memoria y transformación cultural para romper cadenas de subordinación.

El estancamiento de la formalización laboral (35%) y la baja cobertura del piso de protección social recuerdan la advertencia de Camacho Guizado sobre la distancia entre la norma y la práctica. Aunque el Decreto 1174 de 2020 creó la figura para jornaleros, su aplicación depende de la capacidad estatal y la voluntad empresarial. La evidencia sugiere que, en El Carmen, ambas condiciones todavía son insuficientes, pues la informalidad persiste porque el control laboral es débil y porque los empleadores optan por contratos por tarea para reducir costos.

La brecha digital emerge como nuevo factor de exclusión, dado que la penetración de internet fijo creció del 13% al 21%, pero se mantiene muy lejos de la media nacional. Estas cifras reafirman el señalamiento de Echavarría (2019), según el cual el acceso a mercados se define, hoy, no sólo por vías físicas, sino por la conectividad digital que permite bancarizar subsidios y comercializar producción.

En seguridad alimentaria, la reducción de hogares en inseguridad severa confirma la efectividad de los paquetes alimentarios y de los comedores escolares; sin embargo, la prevalencia de desnutrición crónica infantil recuerda la crítica de Perea y Salcedo: la asistencia alimentaria es un paliativo que no sustituye la mejora de la productividad ni el fortalecimiento de sistemas de almacenamiento y comercialización. El hecho de que el consumo de proteína animal

siga siendo bajo apunta a la dependencia de mercados externos y a la inestabilidad del ingreso familiar.

Confrontados con el marco teórico, los hallazgos confirman que el desarrollo social, centrado en la expansión de oportunidades y derechos, avanza más rápido cuando se combina con participación comunitaria y gobernanza estable. Sin embargo, la lectura comparativa también advierte que el enfoque territorial sólo se materializa parcialmente, pues la desigualdad interna revela que los factores endógenos, como organización y capital humano, no han sido fortalecidos con la misma intensidad que la infraestructura.

En suma, los indicadores socioeconómicos de la población víctima mejoran en promedio, pero lo hacen de forma desigual y con riesgos de reversión si no se consolida la transición de una economía de subsistencia informal hacia encadenamientos productivos más formales y diversificados. Para alcanzar esa consolidación, las políticas públicas deben ir más allá del cemento y las transferencias; deben invertir en capital social, conectividad digital y formalización laboral, tal como sugieren los autores del marco teórico y confirman los vacíos detectados en los datos.

Desarrollo Objetivo 3 Recomendaciones para articular los derechos de las víctimas con las estrategias de desarrollo territorial en El Carmen de Bolívar (2020-2024)

Principios Rectores: Reparación con enfoque de derechos y visión territorial

El punto de partida consiste en declarar, de manera explícita, que toda intervención de desarrollo en El Carmen de Bolívar debe observar el Bloque de Constitucionalidad en materia de víctimas: Ley 1448 de 2011 y Decreto-ley 4633 de 2011, que reconocen el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Esta premisa obliga a que los proyectos PDET incorporen tres principios operativos:

- Centralidad de la víctima, pues las prioridades de inversión deben surgir de diagnósticos participativos que hagan visible la experiencia de daño. La Mesa Municipal de Víctimas debe contar con derecho de voz y voto en la OCAD-Municipal, de forma que sus conceptos sean vinculantes en la priorización presupuestal (Contraloría 2024).
- Enfoque diferencial y territorial, donde las metas e indicadores se desagregarán por género, edad y etnia; así se responde a la alerta de Flórez Moreno (2022), quien advierte que las políticas de carácter neutro suelen perpetuar brechas.
- Integración de capitales, donde todo proyecto deberá contemplar, además de la obra física, una línea de fortalecimiento organizativo y otra de sostenibilidad ambiental, coherente con la visión de desarrollo territorial endógeno expuesta por Salguero (2006).

Gobernanza Participativa

Para pasar de la participación consultiva a la gestión, se propone crear el Consejo Local de Reparación y Desarrollo Territorial, un espacio con representantes de víctimas, Juntas de Acción Comunal, sector privado y academia. Inspirado en la experiencia del Consejo Municipal de Chaparral, Tolima (Cubillos 2023), éste asumiría cuatro funciones:

- Concertar el banco de proyectos PDET.
- Validar los indicadores de gestión.
- Supervisar la transparencia contractual.
- Hacer veeduría sobre la entrega de bienes colectivos.

Su conformación se reglamentaría mediante un acuerdo del Concejo y su secretaría técnica rotaría cada año entre organizaciones de víctimas, garantizando el principio de alternancia. Paralelamente, se recomienda institucionalizar la Escuela de Planeación Participativa, la cual se podría realizar con el apoyo de alguna entidad educativa, como la Universidad de Cartagena. Durante tres ciclos anuales se formarían líderes en formulación de proyectos, lectura de Estados Financieros y mecanismos de control social. Esta propuesta responde a la observación de García Sánchez, según la cual la densidad de alianzas aumenta cuando los actores manejan un lenguaje técnico común. Financieramente, la escuela puede costearse con el 1% de la inversión SGR, autorizado por la Ley 2056 de 2020 para programas de fortalecimiento institucional.

Estrategias productivas con enfoque reparador

El análisis de ingreso y empleo mostró que los hogares vinculados a cadenas formales de aguacate o cacao mejoran más rápido, pero también evidenció la concentración del beneficio y la dependencia de precios externos, para evitar nuevos enclaves se recomienda un modelo de clúster social en tres etapas:

- **Etapa 1:** diversificación agrícola. El Fondo de Reparación podría financiar la instalación de 200 hectáreas de frutales de ciclo corto (piña y maracuyá). El Instituto Colombiano Agropecuario podría aportar asistencia técnica y, en reciprocidad, los productores se comprometerían a suministrar 15% de la cosecha al Programa de Alimentación Escolar, cerrando la brecha de proteína vegetal documentada por INS (2023).
- **Etapa 2:** valor agregado. Se sugiere la creación de una planta modular de pulpa, operada por la Cooperativa Coagromaría. El modelo replica la microplanta de San Juan Nepomuceno que, según Echavarría Álvarez (2019), incrementó en 35 % el ingreso de los productores.
- **Etapa 3:** mercado justo. Mediante la Mesa de Competitividad, se sugiere negociar contratos de compra anticipada con dos empresas de alimentos. El instrumento legal sería el “acuerdo de cosecha” creado por la Ley 2556 de 2023, que garantiza un precio piso y pagos escalonados.

Este esquema enlaza la inversión pública con cadenas de mercado y, al incluir a la población víctima como socia, materializa el principio de restitución de medios de vida.

Seguimiento, rendición de cuentas y sostenibilidad

Para asegurar trazabilidad se propone implantar un Panel de Indicadores de Reparación y Desarrollo, integrado en el sitio web municipal y alimentado de forma semestral. Cada proyecto tendría los siguientes campos: recurso aprobado, porcentaje de ejecución, beneficiarios directos y magnitud del cambio en el indicador asociado. El modelo retoma la experiencia del “Semáforo PDET” de la ART, pero agrega la variable de derechos humanos sugerida por Daniels (2021).

Además, se recomienda que la Contraloría Departamental designe una veeduría ciudadana delegada con capacitación específica en contratación PDET. Esta figura se ampara en el Decreto 403 de 2020, que faculta a la Contraloría para articular control social. Su informe se presentará cada año ante el Concejo y ante la Mesa de Víctimas.

En clave de sostenibilidad, el municipio podrá suscribir un Plan de Transición Energética Rural con FENOGE para instalar sistemas solares en las plantas de agua y en la microplanta de pulpa, reduciendo costos y garantizando continuidad del servicio. Además, se sugiere un componente de educación ambiental, basado en los módulos de la Escuela de Liderazgo de la Universidad del Norte (Molina 2022), para que la comunidad gestione los residuos y proteja las microcuencas.

Las recomendaciones propuestas se sustentan en la lectura comparada de políticas y resultados, y dialogan con los referentes teóricos sobre desarrollo social, desarrollo territorial y conflicto armado. En primer lugar, la creación de un Consejo Local de Reparación y Desarrollo trasciende la simple consulta y se alinea con la centralidad de la víctima establecida por la Ley 1448 de 2011. Ruperti (2021) indica que el capital político local es condición para la

acumulación de otros capitales; el consejo traduce esta premisa en institucionalidad concreta, otorgando poder de decisión a quienes han vivido el conflicto.

La Escuela de Planeación Participativa opera como respuesta al déficit de capacidades técnicas señalado por García (2022). Al equipar a líderes comunitarios con herramientas de formulación y control, la escuela materializa el principio de desarrollo social de Berlanga y Lacomba (2021), que exige participación informada para que los derechos no queden en el plano declarativo.

En el plano productivo, el grupo social integra la advertencia de Elhawary (2008) sobre la reorganización económica posconflicto. Al diversificar cultivos y agregar valor, se rompe con la lógica del enclave y se fomenta una economía que internaliza la renta en manos comunitarias. Además, al reservar parte de la producción para el Programa de Alimentación Escolar, se responde a la brecha de seguridad alimentaria descrita por Perea & Salcedo (2022), integrando la dimensión social en la cadena de mercado.

El panel público de indicadores y la veeduría delegada responden a la crítica de Camacho Guizado (2011) sobre la distancia entre norma y práctica. Al exponer en línea los datos de avance y ligar cada peso invertido con un derecho de la víctima, se crea un mecanismo de rendición de cuentas vertical que fortalece la transparencia y la confianza ciudadana. En paralelo, la transición energética propuesta retoma la preocupación de Echavarría Álvarez (2019) por la sostenibilidad ambiental y reduce los costos operativos, garantizando viabilidad a largo plazo.

En conjunto, las recomendaciones articulan los cuatro pilares del marco teórico, como lo son los derechos de las víctimas, la participación efectiva, la cohesión social y la sostenibilidad económico ambiental. Si se implementan, permitirán que el desarrollo territorial deje de ser un compendio de obras y se convierta en un proceso de restitución de dignidad y de oportunidades, donde la víctima no es beneficiaria pasiva sino socia fundadora del territorio en paz.

Conclusiones

Las evidencias recolectadas a lo largo del estudio permiten extraer un balance global que dialoga con los tres objetivos específicos y ofrece un conjunto de orientaciones prácticas para los próximos ciclos de gobierno. En primer término, la caracterización de las políticas, programas y proyectos desarrollados entre 2020 y 2024 confirma la existencia de un entramado normativo y financiero sin precedentes en El Carmen de Bolívar: al Plan de Desarrollo Municipal «Carmen somos todos» se suman la Hoja de Ruta PDET, la estrategia «Bolívar Primero Postconflicto» y diversos convenios de cooperación internacional.

Aunque esta convergencia materializa la gobernanza multinivel descrita por Boix (2022), la superposición de ventanillas, la alta rotación de enlaces PDET y la dependencia casi absoluta del Sistema General de Regalías generan cuellos de botella que retrasan la ejecución. La planeación continúa anclada a la lógica de la obra visible; los indicadores más dinámicos corresponden a kilómetros de placa huella, cobertura hídrica y sistemas solares, mientras que las iniciativas de fortalecimiento organizativo y de articulación de mercados avanzan con lentitud. El hallazgo corrobora la advertencia de Berlanga y Lacomba (2021): una política que confunde infraestructura con transformación social corre el riesgo de reproducir desigualdades.

En segundo lugar, el seguimiento de los indicadores socioeconómicos muestra mejoras moderadas en ingreso, pobreza multidimensional y ocupación, pero también revela una desigualdad interna creciente. Los hogares que se integraron a cadenas formales de aguacate, cacao o servicios asociados a los proyectos PDET mejoraron con rapidez; en contraste, quienes dependen de jornales agrícolas o del comercio informal apenas redujeron su vulnerabilidad. La

evidencia empírica da razón a Elhawary (2008), quien advierte que los «ganadores selectivos» del posconflicto concentran los beneficios cuando la inversión no se combina con estrategias de inclusión productiva.

La informalidad laboral persiste, pues solo una de cada tres personas cotiza a seguridad social, la brecha salarial de género permanece inalterada y la conectividad digital se expande a un ritmo insuficiente para cerrar la distancia con el promedio nacional. En seguridad alimentaria, los paquetes del ICBF y las huertas PDET han mitigado el hambre aguda, pero no han alterado los factores estructurales como la baja productividad y la carencia de infraestructura de frío, que sostienen la desnutrición crónica infantil.

A la luz de estos hallazgos, la investigación concluye que la traducción de inversión pública en bienestar tangible depende de tres condiciones simultáneas. Primero, la centralidad efectiva de la víctima en la toma de decisiones: la Mesa Municipal de Víctimas necesita poder decisorio en la OCAD Municipal y espacios estables donde sus conceptos sean vinculantes. Segundo, la densidad de alianzas locales: sin coordinación entre gobierno, organizaciones campesinas y sector privado, las obras pierden sostenibilidad y los encadenamientos comerciales se fragmentan. Tercero, la existencia de sistemas de seguimiento que relacionen cada peso invertido con un derecho reparado; de lo contrario, la gestión se diluye en informes dispersos y la ciudadanía no puede ejercer control social.

A manera de síntesis, El Carmen de Bolívar transita un camino que combina logros inéditos y retos profundos. La investigación demuestra que el desarrollo territorial puede convertirse en mecanismo de reparación si desplaza el foco de la obra visible a la restitución de

dignidad y oportunidades; si integra capital social, mercados justos y transparencia; y si reconoce a las víctimas como socias fundadoras de la paz, no como beneficiarias pasivas de un presupuesto fluctuante. Solo así la promesa del posacuerdo dejará de ser un enunciado y se traducirá en bienestar tangible para quienes más han sufrido la guerra.

Recomendaciones

De estas conclusiones se desprenden recomendaciones articuladas. Para institucionalizar la gestión se propone que el Concejo expida un acuerdo que cree el Consejo Local de Reparación y Desarrollo Territorial; esta instancia, integrada por víctimas, juntas de acción comunal, empresas y academia, concertaría el banco de proyectos, validaría indicadores, supervisaría la transparencia contractual y fiscalizaría la entrega de bienes colectivos. Su secretaría técnica rotaría anualmente entre organizaciones de víctimas, garantizando alternancia y evitando la captura política.

Con el fin de subsanar el déficit de capacidades técnicas, resulta pertinente destinar el uno por ciento de los recursos del Sistema General de Regalías a una Escuela de Planeación Participativa, operada en alianza con la Universidad de Cartagena; allí se formarían líderes en formulación de proyectos, lectura presupuestal y mecanismos de control social, creando un lenguaje común que facilite la densidad de alianzas subrayada por García Sánchez (2022).

En el ámbito económico, la investigación recomienda diversificar la base productiva mediante un clúster social que combine frutales de ciclo corto, como la piña y el maracuyá, con valor agregado local. El Fondo de Reparación podría financiar las primeras doscientas hectáreas; el Instituto Colombiano Agropecuario aportaría asistencia técnica, y la Cámara de Comercio negociaría contratos de compra anticipada con empresas de alimentos al amparo de la Ley 2556 de 2023. Al reservar un porcentaje de la cosecha para el Programa de Alimentación Escolar, se cerraría parcialmente la brecha nutricional señalada por el INS (2023). Esta estrategia rompe la

dependencia de precios internacionales y refuerza la tesis de Salguero (2006) sobre la resiliencia que ofrecen los recursos endógenos.

El cierre de la brecha digital y de servicios básicos exige aprovechar la línea «Conectividad Social» de MinTIC para llevar fibra óptica a escuelas rurales y facilitar la bancarización de subsidios, así como suscribir un Plan de Transición Energética Rural con FENOGE que reduzca los costos operativos de los acueductos veredales y de la futura planta de pulpa. Para vincular inversión y derechos, el municipio debería habilitar un panel público de indicadores que muestre ejecución financiera, número de beneficiarios y avance en componentes como trabajo digno, agua segura y alimentación adecuada; la Contraloría Departamental, apoyada en el Decreto 403 de 2020, puede designar una veeduría delegada que presente informes anuales ante el Concejo y la Mesa de Víctimas.

Finalmente, todas las metas deberán desagregarse por sexo, edad y pertenencia étnica; se sugiere un programa piloto de cuidados comunitarios que libere tiempo a las mujeres, atacando la brecha salarial persistente. Asimismo, cada proyecto productivo financiado por el Fondo de Reparación debería incorporar un módulo de atención psicosocial colectiva, atendiendo la evidencia de Daniels (2021) sobre el impacto de los imaginarios estigmatizantes en la participación ciudadana.

Referencias Bibliográficas

- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Lineamientos generales*. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). *Hoja de Ruta PDET-Montes de María*. <https://www.art.gov.co/PDET/MM>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2023). *Boletín de avance financiero PDET-Bolívar, corte diciembre 2023*. <https://www.art.gov.co/boletines>
- Aguilera Díaz, M. (2013). *Montes de María: Una subregión de economía campesina y empresarial* (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana No. 195). Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.195>
- Alcaldía de El Carmen de Bolívar. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal «Carmen somos todos 2020-2023»*. <https://elcarmen-bolivar.gov.co/pdm2020>
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. W. H. Freeman.
- Berlanga Adel, M. J., & Lacomba Vásquez, J. (2021). De la organización y el desarrollo comunitario al desarrollo social: recomposiciones del trabajo social. *Trabajo Social Hoy*, 94, 89-105. <https://doi.org/10.12960/TSH2021.0016>
- Boix, G. (2022). Gobernanza multinivel y coordinación interinstitucional en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. *Revista de Estudios de Gobierno Local*, 9(2), 55-74. <https://doi.org/10.22201/regl.25009876.2022.9.2.11750>

Boulding, K. (1962). *Conflict and defense: A general theory*. Ed. Harper.

Camacho Guizado, Á. (2011). Análisis sociológico de las políticas públicas: una propuesta de lectura contextual. *Revista Colombiana de Sociología*, 34(2), 65-88.

Cámara de Comercio de Cartagena. (2023). *Memorias Mesa de Competitividad 2023*.

<https://www.cccartagena.org.co/competitividad>

Cámara de Comercio de Cartagena. (2024). *Informe de renovaciones empresariales 2020-2023*.

<https://www.cccartagena.org.co/informes>

Comisión de la Verdad. (2022). *Informe final. Tomo Caribe: resistir no es aguantar*.

https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-08/CEV_ETNICO_DIGITAL_2022.pdf

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022).

Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado: Caribe (Tomo 11, vol. 4, Informe final *Hay futuro si hay verdad*). Comisión de la Verdad.

https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/2022-08/CEV_TERRITORIAL_CARIBE_DIGITAL_2022.pdf [comisiondelaverdad.co](https://www.comisiondelaverdad.co)

Contraloría General de la República. (2024). *Auditoría especial al proceso de participación*

PDET-El Carmen de Bolívar. <https://www.contraloria.gov.co/auditorias>

Contraloría General de la República. (2024). *Informe de seguimiento a la inversión PDET-*

Bolívar. <https://www.contraloria.gov.co/pdet>

Cubillos, J. (2023). Consejos de reconciliación y desarrollo en el sur del Tolima: lecciones para la gobernanza posconflicto. *Gestión y Ambiente*, 26(1), 35-50.

<https://doi.org/10.15446/gyav26n1.112590>

DANE. (2021). *Gran Encuesta Integrada de Hogares: módulo víctimas 2020*.

<https://microdatos.dane.gov.co>

DANE. (2024). *Gran Encuesta Integrada de Hogares: módulo víctimas, serie 2020-2023*.

<https://microdatos.dane.gov.co>

Daniels Puello, A. (2016). La transformación de la estructura productiva de los Montes de María:

De despensa agrícola a distrito minero-energético. *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 29, 1-23. <https://doi.org/10.14482/memor.29.8278>

Daniels Puello, A. (2021). Paz territorial en los Montes de María: retos y desafíos. *Palabra*,

“palabra que obra”, 21(1), 45-66. <https://doi.org/10.32997/2346-2884.2021.1203>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Visor de proyectos SGR-El Carmen de Bolívar*.

<https://mapas.sgr.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Visor Territorial de Pobreza Multidimensional*

2024. <https://www.dnp.gov.co/visorpobreza>

Departamento para la Prosperidad Social. (2023). *Boletín estadístico 14: transferencias*

monetarias El Carmen de Bolívar. <https://www.dps.gov.co/boletines>

- Dichev, C., & Dicheva, D. (2017). Gamifying education: What is known and what remains uncertain. *International Journal of Educational Technology in Higher Education*, 14, 9. <https://doi.org/10.1186/s41239-017-0042-5>
- Echavarría Álvarez, J. (2019). Mercados agrarios y exclusión territorial en el Caribe colombiano. *Estudios Socioeconómicos*, 38(74), 199-222. <https://doi.org/10.22201/fce.01851667p.2019.74.66885>
- Elhawary, S. (2008). Violent paths to peace? Rethinking the conflict-development nexus in Colombia. *Colombia Internacional*, 67, 84-100. <https://doi.org/10.7440/colombiaint67.2008.04>
- Erazo-Patiño, L. A., & Coronado Camero, F. (2022). Conflicto, desarrollo y política pública en zonas PDET. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(39), 489-503. <https://doi.org/10.21830/19006586.890>
- Erazo-Patiño, L. A., & Coronado Camero, F. (2022). La relación entre conflicto y desarrollo en Colombia a partir de un antecedente de política pública. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(39), 489-503. <https://doi.org/10.21830/19006586.890>
- Fals Borda, O. (1998). *El regreso a la tierra*. Tercer Mundo Editores.
- Flórez Moreno, L. (2022). Memoria y agricultura: reconstrucción social en Montes de María. *Revista de Estudios Sociales*, 80, 45-60. <https://doi.org/10.7440/res80.2022.04>
- Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía. (2023). *Informe de proyectos solares Caribe 2020-2023*. <https://www.fenoge.gov.co/proyectos>

Fundación Alpina. (2023). *Informe de impacto de huertas PDET-Montes de María*.

<https://www.fundacionalpina.org/informes>

García Martínez, L., & Paternina, C. (2025). Prácticas de gobernanza comunitaria y desarrollo territorial en los Montes de María. *Cuerpo & Territorio*, 12(2), 17-38.

García-Sánchez, M. (2022). Implementación territorial del posacuerdo: alianzas y desafíos. *Análisis Político*, 35(105), 115-139.

Gobernación de Bolívar. (2022). *Bolívar Primero Postconflicto: lineamientos de inversión 2022-2025*. <https://www.bolivar.gov.co/postconflicto>

Gobernación de Bolívar. (2024). *Boletín sector agua potable 2020-2023*.

<https://www.bolivar.gov.co/agua>

Gobernación de Bolívar. (2024). *Informe sectorial de agua potable 2020-2023*.

<https://www.bolivar.gov.co/agua>

Guzmán Rincón, A. (2023). Programas sociales y participación de víctimas en la región Caribe. *Revista Colombiana de Sociología*, 46(2), 221-240.

Hamari, J., Shernoff, D., & Rowe, E. (2016). Challenging games help students learn. *Computers in Human Behavior*, 54, 170-179. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2015.07.045>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2023). *Cobertura programa de alimentación escolar 2023*. <https://www.icbf.gov.co/pae>

Instituto Kroc. (2024). *Décimo informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz*.

Instituto Nacional de Salud. (2023). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional – Bolívar*.

<https://www.ins.gov.co/ENSIN>

López, A., & Martínez, D. (2023). Calidad del agua en acueductos rurales de El Carmen de Bolívar. *Revista de Salud Pública*, 25(2), 123-134.

<https://doi.org/10.15446/rsap.v25n2.112233>

Mesa, L., & Gallego, P. (2024). Encadenamientos productivos y empleo rural en Montes de María. *Economía & Región*, 29(1), 101-123. <https://revistas.udacol.edu.co/econcomyr>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2024). *Boletín de conectividad municipal cuarto trimestre 2023*. <https://www.mintic.gov.co/boletines>

Ministerio del Trabajo. (2024). *Boletín piso de protección social: corte marzo 2024*.

<https://www.mintrabajo.gov.co/boletines>

Molina, S. (2022). Educación ambiental comunitaria para la sostenibilidad en los Montes de María. *Educación y Región*, 34(2), 99-116.

<https://doi.org/10.32997/ERR.2022.34.2.11345>

Observatorio de Gobierno Local. (2023). *Estabilidad institucional y participación en los PDET de Bolívar*. Universidad del Norte. <https://www.uninorte.edu.co/ogl>

ONU. (1995). *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*.

<https://www.un.org/es/conferences/social-development/copenhagen1995>

- Paba, P. C. (2023). *Política pública de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar: análisis de su eficacia 2022-2023*. [Tesis de Maestría. Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. Repositorio Institucional UNAD.
<https://repository.unad.edu.co/handle/10596/60716>
- Perea, L., & Salcedo, M. (2022). Desafíos estructurales de la seguridad alimentaria en municipios PDET. *Economía & Sociedad*, 21(2), 67-88. <https://doi.org/10.14718/v21n2.2022.1099>
- Pineda Toscano, D., Vélez, L., & Melo, C. (2024). Cohesión social y programas de vivienda en zonas PDET. *Economía, Gestión y Desarrollo*, 8(1), 59-78.
- Rincón Mesa, J. S. (2023). Infraestructura posacuerdo y desigualdad territorial: El caso de El Carmen de Bolívar. *Cuadernos de Economía*, 42(86), 79-101.
<https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v42n86.111111>
- Rincón Mesa, J. S. (2023). Infraestructura posacuerdo y desigualdad territorial: El caso de El Carmen de Bolívar. *Cuadernos de Economía*, 42(86), 79-101.
<https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v42n86.111111>
- Rodríguez Gómez, G. (2020). Técnicas de investigación cualitativa en administración pública. *Gestión y Regiones*, 14(1), 9-27.
- Ruperti Cañarte, J. S., Mendoza García, J. G., Lucas Intriago, M. A., & Franco Moreira, J. A. (2021). El desarrollo territorial y el pensamiento económico. *Sociedad & Tecnología*, 4(3), 399-415.
<https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/145>

- Ruperti Cañarte, J. S., Mendoza García, J. G., Lucas Intriago, M. A.,
& Franco Moreira, J. A. (2021). El desarrollo territorial y el pensamiento económico.
Sociedad & Tecnología, 4(3), 399-415. <https://doi.org/10.51247/st.v4i3.145>
- Salguero, M. (2006). Teoría del desarrollo territorial endógeno. *Gestión y Ambiente*,
9(2), 105-122.
- Servicio Nacional de Aprendizaje. (2023). *Resultados de inserción laboral programas
SENA-Montes de María*. <https://www.sena.edu.co/observatorio>
- Suárez Garrido, M., Cardoso, E., & Madera, V. (2024). Reparación integral y emprendimiento
rural en el Caribe colombiano. *Desarrollo y Región*, 16(1), 55-77.
- Unidad de Restitución de Tierras. (2024). *Boletín de afiliados y resultados cooperativos
2020-2023*. <https://www.restituciondetierras.gov.co/boletines>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2023). *Reporte de proyectos
productivos colectivos aprobados 2021-2023*.
<https://www.unidadvictimas.gov.co/proyectos>
- United States Agency for International Development. (2024). *Territorios de Oportunidad:
informe final de contribuciones 2020-2024*. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/TO_report.pdf
- United States Agency for International Development. (2024). *Territorios de Oportunidad:
informe final 2020-2024*. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/TO_report.pdf