



## Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

## Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, índices de violencia y gobernanzas criminales en Colombia

**Jaime Andrés Wilches Tinjacá**

<https://orcid.org/0000-0002-4425-9394>

[jjwilches@poligran.edu.co](mailto:jjwilches@poligran.edu.co)

Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Bogotá D.C., Colombia

**Rodrigo Atehortúa Santamaría**

<https://orcid.org/0000-0002-6292-3965>

[ratehortua@poligran.edu.co](mailto:ratehortua@poligran.edu.co)

Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Bogotá D.C., Colombia

**Mario Esteban Salamanca López**

<https://orcid.org/0000-0003-0496-6702>

[mesalamancal@correo.udistrital.edu.co](mailto:mesalamancal@correo.udistrital.edu.co)

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá D.C., Colombia

**Claudia Milena Pico Bonilla**

<http://orcid.org/0000-0001-8839-5462>

[cpico@cuc.edu.co](mailto:cpico@cuc.edu.co)

Universidad de la Costa, Barranquilla, Colombia

**Citación APA:** Wilches Tinjacá, J. A., Atehortúa Santamaría, R., Salamanca López, M. E., & Pico Bonilla, C. M. (2023). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, índices de violencia y gobernanzas criminales en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), 841-863.

<https://doi.org/10.21830/19006586.1182>

**Publicado en línea:** 1.º de octubre de 2023

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



**Para enviar un artículo:**

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



**Revista Científica General José María Córdova**  
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)  
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 44, octubre-diciembre 2023, pp. 841-863  
<https://doi.org/10.21830/19006586.1182>

## Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, índices de violencia y gobernanzas criminales en Colombia

Territorially Focused Development Programs, violence rates and criminal governance in Colombia

**Jaime Andrés Wilches Tinjacá y Rodrigo Atehortúa Santamaría**

Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano, Bogotá D.C., Colombia

**Mario Esteban Salamanca López**

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá D.C., Colombia

**Claudia Milena Pico Bonilla**

Universidad de la Costa, Barranquilla, Colombia

**RESUMEN.** Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), surgidos del acuerdo de paz de 2016, buscan fortalecer las instituciones estatales y disminuir la incidencia de organizaciones criminales en zonas afectadas por el conflicto armado. Este artículo analiza la correlación entre recursos destinados al fortalecimiento estatal en municipios priorizados por el PDET y los índices de violencia criminal, mediante un análisis estadístico, segmentado en cuatro corredores, durante el periodo 2017-2019 y 2020. Los resultados evidencian que solo el corredor Amazonía-Guaviare redujo índices de violencia como efecto de gastos de inversión, particularmente las desapariciones forzadas. Se plantea que la inversión en los PDET no necesariamente repercute en índices de violencia, pues se dan prácticas de gobernanza criminal en las cuales actores ilegales reacomodan sus intereses en el territorio y se adaptan a las transformaciones institucionales del posacuerdo.

**PALABRAS CLAVE:** desaparición forzada; desarrollo rural; gobernanza criminal; paz; seguridad; soberanía

**ABSTRACT.** The Territorially Focused Development Programs (PDET), derived from the 2016 peace agreement, seek to strengthen state institutions, and reduce the incidence of criminal organizations in areas affected by armed conflict. This article analyzes the correlation between resources allocated to state strengthening in municipalities prioritized by the PDET and criminal violence rates, through a statistical analysis, segmented into four corridors, during the period 2017-2019 and 2020. The results show that only the Amazon-Guaviare corridor reduced violence rates as an effect of investment expenditures, particularly enforced disappearances. It is considered that investment in the PDETs does not necessarily have an impact on violence rates, as there are criminal governance practices in which illegal actors rearrange their interests in the territory and adapt to the institutional transformations of the post-agreement.

**KEYWORDS:** criminal governance; enforced disappearance; peace; rural development; security; sovereignty

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 16 de febrero de 2023 • Aceptado: 4 de septiembre de 2023

**CONTACTO:** Jaime Andrés Wilches Tinjacá ✉ [jwilches@poligran.edu.co](mailto:jwilches@poligran.edu.co)

## Introducción

El acuerdo de paz de 2016 entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) marcó el inicio de un nuevo enfoque en la formulación de políticas públicas, una reestructuración de la ingeniería organizacional (Arias & Cano, 2022) y mayor atención a los territorios que sufrieron la violencia desplegada por la guerra. Estos territorios padecieron los usos y abusos de organizaciones ilegales que, despojadas de sus motivaciones ideológicas, ejercieron de manera independiente y anárquica control y coerción sobre el territorio y las comunidades.

Entre los compromisos firmados por las partes, se destaca la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como estrategia para mitigar el impacto de la criminalidad en 170 municipios priorizados y, con ello, transformar la debilidad institucional, la precariedad de la democracia y la ausencia de políticas públicas (Bayona, 2020). En este sentido, se parte de considerar que la violencia afecta el desarrollo (Lee, 2019), lo cual obliga al Estado a destinar recursos en proyectos de inversión para mejorar los indicadores relacionados con ello, en especial, la seguridad de la ciudadanía y la confianza hacia las instituciones.

Desde un enfoque, aún por definirse, de paz territorial (Bautista, 2017), se designó a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) para coordinar los esfuerzos en la formulación e implementación de políticas públicas, y el aumento en los gastos de inversión. Aunque el Estado ha generado informes que predeciblemente muestran resultados positivos (García-Giraldo, 2020), en la literatura académica ha crecido un interés fuertemente enfocado en estudios casuísticos en el territorio, tomando como referencia los ocho pilares que acompañan la fundamentación jurídica y política de los PDET (Nieto & Velasco, 2022).

Algunos estudios han demostrado que, pese al esfuerzo en el aumento de la inversión y la participación de las comunidades (DANE, 2021), los PDET tienen fallas en su implementación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020) y en su diseño metodológico (Ramírez, 2021), además de que omiten las trayectorias históricas de organizaciones criminales que hacen presencia en el territorio (Valencia & Sinisterra-Ossa, 2019).

Así, este artículo analiza si la inversión en los PDET ha repercutido en los índices de violencia criminal. Desde Weintraub et al. (2021), se ha identificado que hay redimensionamientos de las dinámicas de la ilegalidad, hasta el punto de que el problema ya no parece explicarse únicamente por la oposición hacia la institucionalidad estatal, sino por la capacidad que tiene la ilegalidad de adaptarse e incluso burocratizar sus acciones con un despliegue moderado de violencia, con lo cual impulsa un modelo de gobernanza criminal (Lessing, 2020) en el que coexisten actores estatales e ilegales.

Con este objetivo, se realiza un análisis estadístico que cruza los recursos destinados para el fortalecimiento estatal en los PDET y los índices de violencia criminal en dichos

territorios. Se dividen los municipios PDET en cuatro corredores: Corredor 1. Amazonía-Guaviare; Corredor 2. Costa Pacífica-Norte del Cauca; Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca; Corredor 4. Catatumbo-Noroccidente. La selección obedece a un criterio socioespacial de relevancia, de acuerdo con Narváez y Castaño (2020):

Ante la diversidad de territorios percibidos en la zona de trabajo de campo, se intenta proponer una tipología de territorios en conflicto, partiendo del reto evidente que presenta el país en el tiempo que vive, donde se piensa en la construcción de paz desde los distintos territorios, lo que requiere de una comprensión inicial profunda de los conflictos que allí se han desarrollado. (p. 6)

Se plantea como hipótesis que la inversión en los PDET no han representado un cambio sustancial en los indicadores de violencia. En este sentido, los PDET no fortalecen, pero sí generan inercias en los territorios; parafraseando a Pizarro (2004), impulsan un empate mutuamente doloroso, una violencia no resuelta (Ríos, 2021), o una paz en crisis (García-Duarte et al., 2021).

Este trabajo busca contribuir a la comprensión de las gobernanzas criminales en tiempos de posacuerdo. Estas se caracterizan por reconfigurar actores ilegales despolitizados, orientados a articular soberanías ambiguas, pero armónicas, que favorecen —de manera paralela— el cumplimiento de indicadores estatales y el ordenamiento parainstitucional de los territorios.

## Marco teórico

Los escenarios de posconflicto suelen tener retos aún más complejos que la misma dinámica de la guerra (Haass, 2021). En Colombia, los investigadores han tendido con prudencia a denominar este periodo como posacuerdo, pues se preveía que distintas formas de criminalidad (Jiménez, 2016) podían desprenderse de las estructuras organizacionales de las FARC. Un caso similar fue la experiencia del proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Ávila (2022) acierta en la teoría de la tormenta perfecta para hablar de los ciclos del posconflicto. En estos ciclos, se pasa de una guerra política a una organización burocrática de la criminalidad, donde no hay interés de confrontar al Estado, pues de hacerlo así se perderían capacidades instaladas como la de impartir justicia y garantizar la seguridad de la población.

Al respecto, González y Otero (2010) ya advertían que el problema en Colombia no radicaba en la ausencia del Estado, sino en una fragmentación territorial con presencias formales de la institucionalidad y debilidad en la implementación de políticas públicas. Este contexto favoreció a las organizaciones criminales, que lograron naturalizar el acto violento a través de la lógica del mal menor (violencia criminal) frente al mal mayor (inseguridad en la vida cotidiana de la comunidad). La película mexicana *La ley de Herodes*

(Estrada, 1999) retrata esta situación al presentar la incursión de un ingenuo servidor público en un pueblo abandonado por el Estado, con el objetivo de llevar allí la modernidad; en el desarrollo de la película, el funcionario termina cooptado y alineado por los poderes locales que administran el municipio.

Por esa razón, es oportuno preguntarse si los compromisos derivados del posacuerdo se resuelven con la sola voluntad de las élites políticas para aumentar gastos de inversión y garantizar espacios formales de participación en municipios priorizados por los PDET. Revéz (2016) advierte que la degeneración de las élites no solo es producto de la corrupción, el clientelismo y la exclusión, sino que también muta en la toma de decisiones que buscan paliativos a problemas estructurales de la sociedad. A esto se suma que las élites ya no se limitan a organizaciones de origen legal, sino que su capacidad de adaptación en el tiempo y en el espacio (Zuckerman, 1977) deriva en grupos que desde la ilegalidad se arrojan el derecho de participar en el control de las comunidades, los territorios y la distribución de recursos (Wilches & Pico, 2022).

Estas condiciones históricas y coyunturales llevan a que el concepto de *paz territorial* sea tan diverso como contradictorio (Ahumada, 2020). Las organizaciones criminales que tienen tradición en los territorios consideran que tienen derecho a participar en los acuerdos que susciten desarrollo e inversión en la comunidad, y desde un poder *de iure* o *de facto* procuran participar en las decisiones y sugerir que su influencia no ha desaparecido. Dicho modelo ha sido categorizado como gobernanza criminal. Según Moriconi (2021):

[...] Por ello, cualquier apelación a la cultura de la legalidad, sin un diagnóstico realista de la sociedad contemporánea, es mera hipocresía. La legalidad ha colapsado como imperativo categórico. Dejó de ser un medio efectivo para conseguir una vida digna, perdió credibilidad y legitimidad, se ha convertido en un obstáculo para el prestigio social e, incluso, para la eficiencia gubernamental. [...] son las instituciones informales las que brindan nuevos modelos de vida avalados. En el plano político, los mercados ilegales cumplen un importante rol económico y social. Estos mercados no solo generan abundantes recursos económicos con fines políticos, sino que, como explica Matías Dewey en varios de sus trabajos, también mejoran la convivencia social al distribuir recursos entre sectores en conflicto, evitar protestas, generar empleo, generar consumo y acceso a bienes y servicios, facilitar la movilidad social y laboral de grupos sociales precarios. (pp. 81-82)

El Estado responde a estos desafíos con iniciativas institucionales que dependen de la ideología del gobernante de turno, lo que convierte las políticas públicas, proyectos y gastos de inversión en un galimatías de siglas y aparatos burocráticos que enfrentan problemas de coordinación interinstitucional. Al mismo tiempo, esto refleja el interés de las élites legales e ilegales en posicionar sus narrativas y emociones políticas (Sáenz, 2020; Salamanca, 2021), así como en mantener el equilibrio de poderes en una suerte de mutualismo.

Como se verá en los resultados, la variable exógena de la pandemia de covid-19 tampoco significó un cambio abrupto que desequilibrara la balanza a favor de algún actor (Estado/criminalidad) (Valdés & Rendtorff, 2021). Al respecto, Ríos y Niño (2021) afirman: “De

esta manera pudiera decirse que la pandemia logró visibilizar los profundos rezagos que sufre el Acuerdo en relación con su dimensión más estrictamente territorial” (p. 110).

Este fenómeno parece indicar que en los municipios priorizados por los PDET se reforzaron soberanías compartidas que de vez en cuando se interrumpen con la mediación de acciones violentas como masacres u homicidios (Sánchez, 2022); una vez el espectro mediático ha desaparecido, los actores se reacomodan y se retorna a la inercia estatal y criminal, en procura de imponer percepciones de seguridad y pacificación.

## Metodología

Este ejercicio estadístico exigía tomar datos de instituciones y centros de pensamiento que garantizaran continuidad, fiabilidad y sistematización en el reporte de datos e indicadores (2017-2019, 2020) para las tres variables propuestas. Las fuentes seleccionadas fueron las siguientes:

- *Recursos destinados al fortalecimiento estatal en municipios priorizados por el PDET*: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- *Índices de violencia criminal (asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, masacres)*: Sistema de Información de Eventos Violentos del Conflicto Armado (Sievcac) del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).
- *Índice de gestión municipal*: Panel de datos municipales del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes.<sup>1</sup>

Una vez procesados los datos, se crea una variable ficticia que acepta valor 1 si corresponde al año 2020 y 0 en caso contrario, para registrar el contexto social y económico al inicio de la pandemia (Martínez et al., 2018). Con el uso de esta variable binaria se puede observar cómo cambiaron las medias de las regiones estudiadas de 2017 a 2019 y compararlas con el año inicial de la pandemia (2020). Esto se toma en cuenta por cuanto el primer caso de contagio se reportó el 6 de marzo de 2020 y, durante el resto del año, el Gobierno declaró emergencia sanitaria y tomó acciones que impactaron la situación socioeconómica del país (Atehortúa & Baquero, 2021).

Como variables de control se emplearon características a nivel municipal como población urbana y rural, el índice de desarrollo rural y personas registradas en el Sisbén (esta información también procede del CEDE). Como variable de control adicional se incluye la producción de toneladas de hoja de coca a nivel municipal, de acuerdo con el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2021).

1 La información asociada con la medición de desempeño municipal (MDM), los gastos de capital (inversión municipal en formación bruta de capital fijo y otros) y los ingresos por transferencias que recibe la administración municipal de algún otro nivel se incluye en los modelos para comprender la relación entre la gobernanza en los PDET y su incidencia en la comisión de las desapariciones forzadas.

La Tabla 1 contiene la información base de las variables que permitieron analizar la relación entre indicadores relacionados con violencias e indicadores relacionados con desarrollo y buen gobierno en las regiones PDET. Con esta información se pudo observar y contrastar el comportamiento de cada variable para dos periodos: 2017-2019 (previo a la pandemia) y 2020 (primer año de la pandemia).

**Tabla 1.** Indicadores sobre violencias y desarrollo y buen gobierno en regiones PDET

	Descriptivas 2017-2019					Descriptivas 2020				
Consolidado de 4 zonas										
Variables	Obs	Media	Mín	Máx	Total	Obs	Media	Mín	Máx	Total
Desapariciones forzadas	510	0,2	0	6	84	170	0,1	0	7	19
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	510	46,03	17,33	75,08	N/A	170	46,10	17,09	74,29	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	510	45406	0	709163	23157331	170	48159	6975	719067	8187076
Sisbén	510	34316	0	411485	17398392	170	34557	0	408402	5874699
Población Urbana	510	22396	358	482733	11422145	170	22472	747	484025	3820251
Población Rural	510	16536	627	169276	8433393	170	16976	1628	170438	2886053
Corredor 1. Amazonía-Guaviare										
Desapariciones forzadas	114	0,1	0	2	9	38	0	0	0	0
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	114	46,87	17,33	68,00	N/A	38	47,25	20,96	67,12	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	114	28719	0	253633	3273994	38	31317	8442	241590	1190054
Personas en Sisbén	114	22794	4577	142698	2598560	38	23328	4629	141545	886485
Población Urbana	114	13971	1001	157035	1592782	38	13791	1010	152536	524075
Población Rural	114	12049	1689	32286	1373602	38	11174	1697	31873	424634
Corredor 2. Costa Pacífica-Norte del Cauca										
Desapariciones forzadas	129	0,3	0	6	37	43	0,3	0	7	15
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	129	45,78	22	71	N/A	43	47,49	30,35	67,06	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	129	43286	9174	490003	5583934	43	44380	6975	458169	1908371
Personas en Sisbén	129	32732	0	282700	4124267	43	31714	0	267689	1363705
Población Urbana	129	18022	1218	381862	2324841	43	16320	1222	238648	701760
Población Rural	129	23455	3429	169276	3025708	43	24900	4139	170438	1070709

Continúa tabla...

	Descriptivas 2017-2019					Descriptivas 2020				
Consolidado de 4 zonas										
Variables	Obs	Media	Mín	Máx	Total	Obs	Media	Mín	Máx	Total
<b>Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca</b>										
Desapariciones forzadas	186	0,1	0	4	24	62	003	0	1	2
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	186	45,01	21	75	N/A	62	46,18	17,09	74,29	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	186	37724	0	265297	7016738	62	41000	7834	256542	2542058
Personas en Sisbén	186	31321	2634	146453	5825720	62	31594	3807	140331	1958884
Población Urbana	186	17266	358	164190	3211397	62	16905	747	107271	1048158
Población Rural	186	14517	627	100738	2700117	62	14414	1628	77738	893697
<b>Corredor 4. Catatumbo-Noroccidente</b>										
Desapariciones forzadas	81	0,2	0	3	14	27	007	0	1	2
Puntaje de Medición de Desempeño Municipal	81	47,59	27	65	N/A	27	42,12	24,884	59,92	N/A
Gastos de inversión (millones de pesos corrientes)	81	89909	11498	709164	7282665	27	94318	12420	719067	2546591
Personas en Sisbén	81	59875	9796	411485	4849845	27	61689	10391	408402	1665625
Población Urbana	81	53002	1244	482733	4293125	27	57268	1452	484025	1546258
Población Rural	81	16469	1614	68195	1333966	27	18407	1844	64791	497013

Fuente: Elaboración propia con datos del CEDE, el DANE y el CNMH.

La unidad de observación fueron los municipios. Debido a la alta prevalencia de homicidios, desplazamientos forzados y desapariciones en los municipios que integran PDET, se analizaron especialmente 1) el delito de desapariciones forzadas, 2) los gastos de inversión de las administraciones municipales y 3) la medición de desempeño municipal como acciones de presencia de los gobiernos locales en la sociedad civil. La principal justificación para elegir estas tres variables es el impacto significativo esperado que tendrían en la disminución de la criminalidad asociada con el conflicto armado. En particular, se anticipa que el número de desapariciones forzadas —que según la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), constituyen un crimen de lesa humanidad— disminuiría en los municipios cubiertos por los PDET.

El enfoque de mínimos cuadrados ordinarios agrupados (MCOA) con efectos fijos de municipio y año se aplicó para el desarrollo metodológico (Álvarez et al., 2013). Para la delimitación del estudio en relación con el objetivo de la investigación, se seleccionaron

geográficamente los municipios designados como PDET y se subdividieron en cuatro regiones, que se constituyen como enclaves o corredores del desarrollo histórico y geográfico en el mapa del conflicto armado colombiano.

Para obtener los resultados de la incidencia de la inversión de la administración pública local en los casos de desaparición forzada en los municipios PDET entre 2017 y 2020 se desarrollaron tres modelos: 1) el primero busca establecer si existe o no una correlación entre los casos de desaparición forzada respecto a los gastos destinados a inversión por parte de la administración pública local; 2) un modelo que busca observar si dicha correlación fue afectada o no por el contexto de la pandemia, mediante una estrategia de comparación de medias entre los tres años previos y el primer año de la pandemia; 3) el último modelo busca establecer si la incidencia proviene del volumen (monto) de los recursos destinados a la inversión o si proviene de la proporción destinada respecto a los demás gastos de la administración municipal diferentes a los gastos de inversión (p. ej., gastos de funcionamiento) (Atehortúa & Baquero, 2021). En los tres modelos se elaboraron regresiones por cada región de los municipios PDET y se incluyeron controles y efectos fijos de municipio  $j$  y de año  $t$  para controlar por heterogeneidad no observada de lugar y tiempo (Mummolo & Peterson, 2018).

El primer modelo para evaluar la incidencia de los gastos de inversión de las administraciones públicas municipales en los casos de *desaparición forzada* es el siguiente:

$$D_{jt} = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}(G)_{jt} + \delta X_{jt} + \theta_j + \varphi_{\text{año}} + \varepsilon_{jt} \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde  $D_{jt}$  es la variable de resultado, que es el número de casos de desaparición forzada en el municipio  $j$  en el año  $t$ ;  $G_{jt}$  es la variable continua que contiene los gastos destinados a inversión en precios corrientes en el municipio  $j$  en el año  $t$ ;  $X_{jt}$  es un vector que contiene controles socioeconómicos a nivel de municipio (índice de medición de desempeño municipal, toneladas de hoja de coca producidas en el municipio, índice de ruralidad, personas inscritas en el Sisbén fase III, población urbana y población rural);  $\theta_j$  son efectos fijos de municipio;  $\varphi_{\text{año}}$  son efectos fijos de año; y  $\varepsilon_{jt}$  es el término de error del modelo agrupado a nivel de municipio “clúster por municipio”. El estimador  $\beta_1$  mide la incidencia de la inversión pública en los casos de desapariciones forzadas en los PDET.

Como estrategia de prueba sobre el efecto que pudo haber tenido la pandemia, el segundo modelo busca evaluar la incidencia de la inversión pública en los casos de *desaparición forzada* incluyendo la variable *dummy*  $P$  de pandemia para discriminar ese contexto:

$$D_{jt} = \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}(G)_{jt} * P_t + \delta X_{jt} + \theta_j + \varphi_{\text{año}} + \varepsilon_{jt} \quad \text{Ecuación 2}$$

En este modelo se emplean las mismas variables y controles del modelo 1 y la forma funcional de tipo lineal-logarítmico. El cambio se realiza en el estimador  $\beta_1$ , en el que se incluye la variable  $P_t$ , que tomará el valor de 1 si el año es 2020, año de inicio de la pandemia, y 0 en caso contrario. El estimador  $\beta_1$  da cuenta de la incidencia de los gastos de inversión municipal en las desapariciones forzadas cometidas en el contexto de la pandemia porque la variable *dummy* captura el contexto de la pandemia, lo que permite contrastar las circunstancias de los municipios en los tres años previos a la pandemia respecto al primer año de esta. La interacción entre la variable  $P_t$  y  $G_{jt}$  posibilita comparar dichas medias (2017-2019).

Por último, el tercer modelo diseña una prueba para establecer si la incidencia hallada en el primer modelo se debe al volumen de recursos invertidos por la administración municipal o si se trata de la proporción de recursos destinados a inversión pública respecto a los demás rubros:

$$D_{jt} = \beta_0 + \beta_1 I_{jt} + \delta X_{jt} + \theta_j + \varphi_{\text{año}} + \varepsilon_{jt} \quad \text{Ecuación 3}$$

En este modelo se emplean las mismas variables del modelo 1.  $I_{jt}$  es el porcentaje de recursos destinados a inversión en la administración municipal respecto al total de gastos. El estimador  $\beta_1$  permite establecer si la incidencia de la inversión pública sobre los casos de desaparición forzada en los PDET se debe al monto de los recursos destinados a inversión o a la proporción de dicha destinación respecto a los demás gastos de la administración municipal.

## Resultados

Los datos descriptivos muestran en el nivel general del consolidado de las cuatro regiones varios elementos que cabe resaltar. En primer lugar, el promedio de asesinatos en el periodo 2017-2019 fue menor (1,7) que durante el primer año de pandemia (2,3); sin embargo, el pico de asesinatos se tuvo en 2017 (77) en el municipio de San Andrés de Tumaco, mientras que durante 2020 se presentó un pico de 25 asesinatos tanto en el corredor 1 (Puerto Asís, Putumayo) como en el corredor 2 (Argelia, Cauca). En el caso de las masacres, se registraron 79 en 2020, lo que es casi la totalidad de masacres sumadas ocurridas en los tres años anteriores (85); esto evidencia un aumento de esta forma de violencia hacia la finalización del primer año de pandemia.

Por otro lado, se puede destacar que el número de desapariciones disminuyó hasta alcanzar los mínimos totales en 2020 (19 desaparecidos). En los indicadores relacionados con el buen gobierno, el puntaje de medición de desempeño municipal (MDM) se mantuvo constante con un mínimo de crecimiento, incluso cuando la recepción de recursos

del sistema general de participación (SGP), así como de otras fuentes, aumentó. A la vez, en el caso de toneladas de coca, se observó un decrecimiento favorable de al menos 100 toneladas en los territorios de implementación PDET y de Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR).

En el nivel agrupado, los corredores definidos contienen aspectos relevantes en sus articulaciones municipales. Los corredores con mayores signos de violencia en el periodo 2017-2020 son el número 2 y el número 4, que llegaron al máximo de asesinatos y masacres, pero también es donde se observa la mayor cantidad de producción de toneladas de hojas de coca, al superar en ambos casos las 7000. De forma similar, en 2020, el corredor 2 (Costa Pacífica-Norte del Cauca) se mantiene con altos índices de asesinatos (pasando de 3 a 4,3 en promedio), mientras que el corredor 4 (Catatumbo-Noroccidente) baja en la variable de asesinatos (pasando de 1,7 a 1) y es superado por el corredor 3 (Urabá-Bajo Cauca), donde crece la cantidad de víctimas por asesinato (pasando de 1,2 a 1,3 en promedio).

Por otra parte, en 2020 se encuentra una ligera tendencia de aumento en la recepción de recursos municipales provenientes del SGP y de otras fuentes, sin que esto implique de forma contundente, a su vez, una reducción significativa de la violencia. Al contrario, como se observa en cuestión de asesinatos y masacres, el primer año de pandemia representa un periodo de aumento de la violencia, lo que podría indicar que la relación entre presupuestos e inversión realizada de manera general debe estar acompañada de financiación específica para la construcción de paz, y que los repertorios de violencia varían según los intereses inmediatos de las organizaciones ilegales.

En la Tabla 2, la variable independiente estudiada  $\ln(G_{jt})$  se encuentra en la forma de logaritmo natural para interpretar las relaciones en términos de elasticidades y mejorar la distribución de los valores en las estimaciones (lin-log). Al ser un modelo exponencial, la interpretación se entiende como un cambio de un valor porcentual de la variable independiente que genera un cambio en términos absolutos en la variable dependiente.

Para el corredor 1 (Amazonía-Guaviare), los resultados sugieren que un incremento de 10 % del monto de gastos de la administración pública municipal genera una disminución de 0,01 de desapariciones forzadas en los municipios PDET pertenecientes a dicho corredor. Teniendo en consideración que la media de desapariciones forzadas fue de 0,06 por municipio entre 2017-2020 (para un total de 9 desapariciones), el efecto de dicho aumento en el gasto de inversión equivale a una disminución de 15,33 % en las desapariciones forzadas. Este resultado es estadísticamente significativo al 1 % de significancia. Para el caso de los demás corredores y el consolidado de estos, no se observa un efecto con algún grado de significancia estadística. Esto es importante en la medida que sugiere que los gastos destinados a inversión en estos municipios PDET no están contribuyendo a disminuir las desapariciones forzadas ocurridas desde la implementación de dichos planes en el marco del acuerdo de paz.

**Tabla 2.** Incidencia de los gastos de inversión de la administración pública local sobre los casos de desaparición forzada

Variables independientes	Variable dependiente: Número de casos de desaparición forzada ( $D_{jt}$ )				
	Consolidado de corredores	Corredor 1. Amazonía-Guaviare	Corredor 2. Costa Pacífica-Norte del Cauca	Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca	Corredor 4. Catatumbo-Noroccidente
Logaritmo de los gastos en inversión $\ln(G_{jt})$	-0,0196 (0,0336)	-0,0920*** (0,018)	0,0556 (0,2591)	0,0517 (0,0469)	0,1752 (0,1796)
Índice de medición de desempeño municipal ( $M_{jt}$ )	0,0072* (0,0034)	0,008 (0,0058)	0,018 (0,0139)	0,009 (0,0047)	-0,016 (0,0094)
Producción de toneladas de hoja de coca ( $C_{jt}$ )	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Observaciones	677	152	169	248	108
R-cuadrado	0,62	0,51	0,80	0,33	0,40
<b>Efectos fijos</b>					
Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: Errores estándar ajustados por agrupamiento a nivel de municipio entre paréntesis.

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ .  $\ln(G_{jt})$  es el logaritmo natural del monto de gastos destinados a inversión en precios corrientes en el municipio  $j$  en el año  $t$ .  $D_{jt}$  es el número de casos de desapariciones forzadas ocurridas entre 2017-2020 en el municipio  $j$  en el año  $t$ . Como variables de control se tienen la producción de toneladas de hoja de coca, la medición de desempeño municipal, el número de personas inscritas al Sisbén fase III, la población rural y urbana, además del índice de ruralidad.

Fuente: Elaboración propia

Dadas las nuevas dinámicas sociales y económicas que pudo llegar a ocasionar la pandemia por el covid-19, la Tabla 3 evalúa si la pandemia pudo llegar a afectar o no la relación de la incidencia del gasto destinado a inversión sobre las desapariciones forzadas desarrollada en la Tabla 2. La estrategia para esto, como se ha dicho, consiste en incorporar una variable *dummy* que adquiere valor de 1 si corresponde a 2020 y 0 si no, y que interactúa con el gasto en inversión de la administración municipal.

**Tabla 3.** Diferencia de medias de incidencia entre el primer año de pandemia y los tres precedentes

Variables independientes	Variable dependiente: Número de casos de desaparición forzada ( $D_{jt}$ )				
	Consolidado de corredores	Corredor 1. Amazonía-Guaviare	Corredor 2. Costa Pacífica -Norte del Cauca	Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca	Corredor 4. Catatumbo -Noroccidente
Logaritmo de los gastos en inversión * <i>dummy</i> para año de inicio de la pandemia ( $\ln(G_{jt}) * P_{jt}$ )	-0,0363 (0,0814)	-0,1139 (0,1196)	0,1065 (0,2409)	-0,0015 (0,0444)	-0,1081 (0,2187)
Índice de medición de desempeño municipal ( $M_{jt}$ )	0,0071* (0,0034)	0,008 (0,0057)	0,019 (0,0147)	0,009 (0,0047)	-0,015 (0,0096)
Producción de toneladas de hoja de coca ( $C_{jt}$ )	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Observaciones	677	152	169	248	108
R-cuadrado	0,61	0,50	0,80	0,33	0,40
<b>Efectos fijos</b>					
Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: Errores estándar ajustados por agrupamiento a nivel de municipio entre paréntesis.

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ .  $\ln(M_{jt})$  es el logaritmo natural del monto de gastos destinados a inversión en precios corrientes en el municipio  $j$  en el año  $t$ .  $P_{jt}$  es la variable binaria que captura el efecto de la pandemia tomando como valor 1 cuando el año es 2020, que se considera el año de inicio de la pandemia, y 0 de lo contrario. Como variables de control se tienen el número de personas inscritas al Sisbén fase III, la población rural y urbana, además del índice de ruralidad.

Fuente: Elaboración propia

La pandemia por covid-19 fue un evento de gran relevancia durante el periodo evaluado en este estudio, dadas las afectaciones que tuvo en las dinámicas sociales y económicas de la población en general. Sin embargo, en presencia de la interacción de la *dummy* ficticia, no hubo cambios significativos en las cinco estimaciones, de modo que los resultados sugieren que la pandemia no tuvo efecto en dicha relación. Así, a pesar de los cambios en las dinámicas sociales y económicas que se produjeron en la sociedad en general, la incidencia entre los gastos destinados a inversión y las desapariciones forzadas no fue afectada en ninguno de los corredores analizados.

El último modelo presentado en la Tabla 4 nos permite responder a una pregunta específica que surge de los resultados expuestos en el primer modelo; en particular, si la incidencia evidenciada de los gastos de inversión de la administración municipal se debe al monto destinado o más bien a la proporción respecto a todos los gastos municipales. Así, la variable independiente evaluada es el porcentaje de gastos destinados a inversión respecto al total de los gastos de la administración municipal.

**Tabla 4.** Incidencia del porcentaje de gasto de inversión de la administración pública local sobre los casos de desaparición forzada

<i>Variables independientes</i>	<i>Variable dependiente: Número de casos de desaparición forzada (D<sub>jt</sub>)</i>				
	Consolidado de corredores	Corredor 1. Amazonía -Guaviare	Corredor 2. Costa Pacífica -Norte del Cauca	Corredor 3. Urabá-Bajo Cauca	Corredor 4. Catatumbo-Noroccidente
Porcentaje de gasto destinado a inversión (I <sub>jt</sub> )	-0,0012 (0,0041)	-0,0095*** (0,0022)	-0,0012 (0,0086)	0,0055 (0,0040)	0,0305 (0,0264)
Índice de medición de desempeño municipal (M <sub>jt</sub> )	0,007 (0,0036)	0,008 (0,0058)	0,019 (0,0141)	0,008 (0,0051)	-0,017 (0,0096)
Producción de toneladas de hoja de coca (C <sub>jt</sub> )	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,0001* (0,000)	0,000 (0,000)
Observaciones	675	152	169	246	108
R-cuadrado	0,61	0,49	0,80	0,35	0,41
<b>Efectos fijos</b>					
Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: Errores estándar ajustados por agrupamiento a nivel de municipio entre paréntesis.

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ . I<sub>jt</sub> es el porcentaje de gastos destinados a inversión respecto al total de gastos de la administración municipal en el municipio *j* en el año *t*. D<sub>jt</sub> son el número de casos de desapariciones forzadas ocurridas entre 2017-2020 en el municipio *j* en el año *t*. Como variables de control se tienen la producción de toneladas de hoja de coca, la medición de desempeño municipal, el número de personas inscritas al Sisbén fase III, la población rural y urbana, además del índice de ruralidad.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la Tabla 4, la incidencia de los gastos de inversión en la administración municipal sobre las desapariciones forzadas es estadísticamente significativa al 1 % de significancia para el corredor 1 (Amazonía-Guaviare). La relación entre el porcentaje de gastos destinados a inversión y las desapariciones forzadas para el periodo de tiempo evaluado en dicho corredor se mantiene negativa. Los resultados sugieren que, ante un incremento de un punto porcentual en los gastos destinados a inversión respecto a los demás gastos de la administración municipal, se obtiene una disminución de 15,83 % en los casos de desaparición forzada. Este resultado es muy similar al obtenido en el primer modelo, lo que les da robustez a las pruebas realizadas.

Para las demás estimaciones sobre cada distrito cocalero no se tienen resultados significativos. Esto es particularmente importante porque, además de la consistencia entre las pruebas evaluadas, también expone la desvinculación de las políticas públicas en municipios altamente afectados por el conflicto armado y su condición de violencia, donde cuatro años después de la implementación de los PDET no se observa una mejoría en las acciones ilegales que se puedan asociar con las acciones emprendidas por las administraciones municipales.

En el nivel descriptivo, se encontró que el número de masacres aumentó considerablemente entre los periodos de 2017-2019 y el primer año de la pandemia en 2020. En una visión general, ninguna situación de seguridad y violencia disminuyó durante la pandemia, a excepción de las desapariciones.

Es posible que la pandemia no afectara las dinámicas de los grupos armados ilegales de la misma manera que el resto de la población. Esto podría ser una explicación a la tendencia de aumento de actividades criminales en los territorios PDET durante el primer año de la pandemia, que fue el que tuvo mayores restricciones de movilidad en la población general ligadas a la cuarentena y al cierre de vías en el interior del país. Esto es importante porque proyecta la investigación hacia la manera en que los actores criminales actuaron en la pandemia cuando el foco de atención estaba puesto en temas de salud y autocuidado.

En el nivel de modelos con regresiones, se encontró que, en el primer modelo, la variable de gastos de capital por inversión fue la que tuvo correlación en cuanto a incidencia de disminución de la variable de desaparecidos. Este efecto es perceptible en el corredor 1 (Amazonía-Guaviare), que muestra un patrón en el que, a mayor gasto de capital por inversión, se reduce el número de desapariciones forzadas.

En cuanto al segundo modelo de regresión, se encontró que el primer año de la pandemia, a pesar de los confinamientos, no redujo ni modificó el patrón de situaciones de violencia, lo que implica bajos niveles de seguridad en los territorios PDET.

El tercer modelo explica que el porcentaje de gastos en diferentes dimensiones para los municipios PDET es más importante que la cantidad de plata total de la inversión. Esto quiere decir que las acciones en las que se utiliza el dinero es lo que tiene mayor in-

cidencia en la modificación de situaciones de violencia y, por ende, en la seguridad, frente a si el municipio es uno de los que recibe los máximos indicadores de transferencias por SGP, SGR u otras fuentes del Gobierno nacional. Este punto es de especial importancia porque ayuda a reforzar la idea de que presupuestos asignados de manera específica para diferentes acciones, incluida la construcción de paz y la reducción de la violencia, podrían llegar a tener mejores resultados que el simple crecimiento total de los recursos asignados a nivel general para los municipios.

## Discusión

La presentación de datos e informes en el desarrollo de los programas impulsados por los PDET revelan falencias en el subregistro y en la habilidad de las organizaciones criminales para mimetizarse en las cifras, y lograr que estas demuestren que los gastos de inversión contribuyen a la población, sin afectar sus negocios. No obstante, el caso de la desaparición forzada (a pesar de darse también un dramático subregistro) indica que no todas las variables son controladas por la ilegalidad. En el caso del corredor 1 (Amazonía-Guaviare), se puede tomar como lección aprendida y por profundizar en el estudio de este caso.

En el corredor 2 (Costa Pacífica-Norte del Cauca), se tiene información de un incremento de hechos violentos relacionados con el tránsito ilegal de migrantes en la región pacífica, que salen de Tumaco hacia zonas como Necolí, donde proceden a moverse hacia el tapón del Darién, así como con condiciones históricas precedidas por exclusión y racismo (Costa & Queiroz, 2021).

Como consecuencia, es posible que el aumento de asesinatos registrados en San Andrés de Tumaco durante el año 2017 (77 personas asesinadas) tenga que ver con la transversalidad de actores violentos que rebasan los acuerdos de paz firmados hasta el momento. Por tanto, se requiere proyectar los datos de la investigación a variables y actores relacionados con la violencia por fuera de los límites de los PDET para confirmar esta suposición.

Aunque exista inversión respaldada por el SGP, el sistema general de regalías (SGR) y demás transferencias a los municipios, no se evidenció una reducción significativa de la violencia en relación con el aumento de la inversión total. Esto significa que no basta con asegurar presupuestos para ejecutar programas y proyectos. De manera complementaria, deben existir mecanismos de seguimiento sólidos que verifiquen el uso de este dinero, resultados que dejen capacidades instaladas en las comunidades y coordinación interinstitucional, ante la compleja estructura organizacional que se ha creado con el posacuerdo —y que involucra dependencias estatales que suelen chocar en el cumplimiento de indicadores—.

En el caso del corredor 3 (Urabá-Bajo Cauca), existe otro factor que escapa a las mediciones de resultados en los PDET: la presencia de carteles mexicanos (Ávila, 2022).

Esto no significa que el corredor 3 haya sido excluido de programas liderados por la ART. Esa situación se traduce en un escenario armónico, pero ambiguo, en el que se respetan fronteras simbólicas, y que permite a cada actor mostrar resultados ante la opinión pública y la comunidad internacional (esfera de la legalidad), así como ante los carteles y organizaciones criminales transnacionales (esferas de la ilegalidad).

El corredor 4 (Catatumbo-Noroccidente) vive las complejidades de una zona fronteriza que está mediada por las relaciones disonantes entre Colombia y Venezuela (y que prometían restablecerse, pero hasta el momento muestran tímidos acercamientos en el gobierno de Gustavo Petro). En este caso, la pandemia, en lugar de demostrar la recuperación del territorio por parte del Estado, reafirmó que la seguridad dependía no solo de la institucionalidad, sino de otros actores que pretenden influir en los negocios criminales, sino también vigilar quien atenta contra el orden social establecido o, en el caso del covid-19, contra el orden de confinamiento (Sánchez, 2022).

En este contexto, la asignación porcentual específica de la inversión, por encima de la cantidad total de recursos, indica que actividades concretas ligadas a proyectos productivos, protección ambiental y desarrollo del turismo podrían llegar a ser claves para el aumento de la seguridad. Así, los pilares de los PDET 1 (propiedad rural), 2 (infraestructura) y 6 (reactivación económica) son base para el pilar 8 (reconciliación, convivencia y construcción de paz), porque articulan capacidad estatal vinculada a la presencia institucional (juzgados, escuelas, hospitales, vías), oferta pública (capacitación, tránsito a la vida civil, tutoría a programas comunitarios, acciones de liderazgo, emprendimientos de economía solidaria) y la disminución progresiva de la presencia de otros actores que comparten la soberanía estatal (Agnew & Oslender, 2010).

Esto no implica desconocer el trabajo de los funcionarios y contratistas públicos en la implementación de políticas públicas y gastos de inversión para saldar la deuda histórica con los municipios que han sido excluidos por la centralización administrativa. Sin embargo, es también ingenuo pretender que las organizaciones criminales que han hecho presencia en los municipios priorizados por los PDET abandonen de la noche a la mañana su incidencia y legitimidad en las comunidades. Los registros exponen casos en los que organizaciones criminales atentan contra el trabajo de los servidores públicos; pero en otros casos les interesa apoyar programas sociales e incluso promover acciones de concientización y respeto de lo público.

Otra variable para tener en cuenta son los hechos de corrupción y clientelismo de funcionarios públicos, como ya ha venido sucediendo con las denuncias de malversación de fondos destinados a proyectos en los PDET, o la instrumentalización de la comunidad para que, tras consultarles el destino de los recursos, se inviertan en otros rubros, bajo alguna formalidad jurídica que justifica desatender lo decidido en los territorios (Vélez-Torres et al., 2022).

Así pues, se hace necesaria una evaluación de impacto sobre la relación de los PDET con indicadores de desarrollo que involucren variables asociadas a repertorios de consen-

so-coerción de actores armados (González, 2022) y de supervisión estricta a funcionarios públicos. Los informes gubernamentales insisten en involucrar a los actores armados solo desde su responsabilidad como autores de homicidios, masacres o desaparición forzada. De esta manera, el ejercicio pierde relevancia estadística porque desconoce que incluyen de manera paradójica asuntos de mediación en la convivencia de la comunidad.

Schultze-Kraft (2021) considera que el limitado enfoque de la “connivencia” entre los órdenes legal e ilegal para el estudio de la relación entre el crimen organizado y el orden político en el mundo contemporáneo servirá de marco conceptual para estudiar los alcances y las limitaciones de la “crimilegalidad”. La importancia de indagar en las bases morales y normativas de los órdenes políticos en relación con el crimen organizado es una variable poco explorada en la generación de legitimidad política y simpatía de la población (Ovalle, 2021).

Por supuesto, la ausencia de una relación entre gastos de inversión e índices de violencia no significa que hayan desaparecido las amenazas contra la comunidad o quien desafíe a los actores ilegales. Lo que está sucediendo es que los actores del ecosistema criminal diversifican sus acciones y procuran no exponerse, de modo que se camuflan en las cifras oficiales, que pueden mostrar patrones de comportamiento atípicos (corredores 2, 3 y 4). Se trata, en otras palabras, del complejo entramado entre los subregistros que ocultan la violencia contra líderes sociales (Pinto et al., 2022), la comunicación política de indicadores y la aceptación de dinámicas de gobernanza criminal.

## Limitaciones

Una limitación de este trabajo es que no ahonda en una evaluación de impacto de los municipios priorizados por los PDET, al no existir un grupo de control para contrastar las estimaciones, dado que todo el país fue afectado por la pandemia y, por tanto, no se puede llevar a cabo una comparación con un conjunto de municipios no afectados por ella. Esto abre la puerta para futuros estudios asociados con el impacto de la pandemia sobre diferentes problemáticas asociadas a la aplicación de los acuerdos de paz. Ante esto, debe añadirse que el periodo de tiempo analizado (2017-2019, 2020) solamente aborda el primer año de pandemia, de modo que valdría la pena incluir los efectos que pudieron llegar a manifestarse a partir del año 2021.

Respecto a la información utilizada como insumo sobre la cantidad de desapariciones forzadas, gastos de inversión e indicadores de desempeño municipal, son datos poblacionales y no muestrales provenientes de fuentes académicas y de instituciones oficiales, lo que fortalece la robustez del estudio ante eventuales errores de medición. En todo caso, esta base de datos podría cualificarse con informes de centros de pensamiento internacionales que caractericen dos hechos en municipios priorizados por los PDET: primero, el enfoque temático en los recursos gestionados desde cooperación internacio-

nal, y segundo, las tendencias de organizaciones criminales transnacionales en el control de los territorios.

En síntesis, los subregistros de datos, el trabajo de campo y una evaluación de impacto limitan, pero a la vez potencian las posibilidades del estudio para indagar las variadas formas de violencia (Garcés & Gallego, 2022) que se mimetizan y logran convivir con la institucionalidad y las reglas de una democracia precaria, aunque formalizada en indicadores de gestión e inversión de recursos.

## Conclusión

La única variable de hechos violentos que se disminuyó durante los periodos analizados en relación con los gastos de inversión fueron las desapariciones forzadas en el corredor 1 (Amazonía-Guaviare). Los demás corredores no presentaron una correlación estadísticamente significativa. Esto lleva a la necesidad de profundizar en el impacto de las acciones de los PDET mediante la observación de los indicadores internos que miden su efectividad y su articulación con los PATR.

Desconocer las trayectorias de los grupos armados ilegales y su transformación en organizaciones criminales, así como dar por sentado que la ausencia histórica del Estado se soluciona con la creación de instituciones o el anuncio de inversión en programas sociales, solo harán que los fenómenos de violencia y las percepciones de seguridad queden sometidos a un subregistro o mimetización de dinámicas de coerción-consenso, blindada con la presentación de cifras que dan cuenta de proyectos que no interpelan el orden establecido o intereses de las élites locales.

Dicho orden tiende a convertirse en un modelo de gobernanza criminal, para administrar y organizar a la sociedad. En Colombia, este no es un tema nuevo, pues se entiende que durante todo el conflicto armado en ocasiones, el Estado ha sufrido la administración de territorios a guerrillas, paramilitares y narcotraficantes. La diferencia, para el caso de este artículo, es que las teorías han tendido a hablar de fragilidad y ausencia del Estado, cuando valdría la pena identificar si es un interés del Estado hacer presencia en todo el país, o si asiste apenas a una dinámica formalista de institucionalización, asistencialismo social, presentación de indicadores y provisión parcial de necesidades básicas.

De acuerdo con los hallazgos, los datos evidencian que cuando se habla de fortalecimiento de los PDET no se hace referencia a una situación desprovista de problemas y alejada de amenazas de la criminalidad —con incursión de criminalidades transnacionales y fronterizas—. Todo lo contrario, las interacciones estratégicas entre legalidad e ilegalidad trazan fronteras simbólicas en las que cada uno construye su propia jurisdicción para potenciar los logros en la provisión de necesidades básicas para la sociedad (empleo, justicia, seguridad, convivencia pacífica-pacificada), al tiempo que se justifica su presencia y acción frente a las problemáticas, demandas y críticas de la sociedad (violencia,

conflictos cotidianos, desempleo). Estas interacciones estratégicas han logrado sortear escenarios críticos como la emergencia sanitaria por el covid-19, en el que se demostró que cada actor tenía cierto radio de acción: el Estado como proveedor de vacunas y las organizaciones criminales como vigilantes de la obediencia ante las restricciones de confinamiento y aislamiento.

Para finalizar, el artículo cumple el propósito de establecer la conexión entre los PDET y la adaptación de la ilegalidad al posacuerdo, hasta constituir una relación no causal, pero sí explicativa de gobernanzas criminales. En este sentido, la resiliencia no solo es de las comunidades, también proviene de los actores criminales para leer el territorio (Gutiérrez, 2020). En palabras de Zuleta (2022):

Quando la política está despabilada y ciega a la comprensión de un tránsito moral de percepción de las afinidades electivas con grupos familiares segregados o marginados o con territorios, ocurre un vacío de un espectro mayor al del Estado, que podríamos llamar vacío cultural y poético, en suma, espiritual. (p. 27)

Estos vacíos morales tienen un impacto directo en la intensificación y prolongación de violencias sistemáticas y estructurales. La retórica de la inversión pública podría resultar corta para mitigar los fenómenos enraizados en la historia del conflicto y la violencia. La integración de diferentes acciones tomará años en mostrar resultados contundentes, que dependerán de la capacidad del Estado para reducir la criminalidad e integrar a las poblaciones en un ejercicio de confianza que tardará años en restablecerse. Los PDET muestran el camino indicado, pero aun resulta insuficiente.

### **Agradecimientos**

Los autores desean agradecer a la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por su apoyo en la realización de este artículo.

### **Declaración de divulgación**

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo hace parte de los procesos de investigación del Grupo Interdisciplinar en Asuntos Públicos (GIAP), de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, y el Grupo Representación, Discurso y Poder, de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

### **Financiamiento**

Este artículo fue financiado en el marco del proyecto de investigación *Tecnologías de la información y comunicación Posthumana en la reconfiguración de discursos de Gobernanza y gobernabilidad*, Código IACI2022-FNGS-GIAP-87272.

## Sobre los autores

**Jaime Andrés Wilches Tinjacá** es doctor *cum laude* en comunicación, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España; magíster en estudios políticos y politólogo con grado de honor, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, y comunicador social y periodista, Universidad Central. Es investigador junior y líder del Grupo Interdisciplinar en Asuntos Públicos (GIAP) de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

<https://orcid.org/0000-0002-4425-9394> - Contacto: [jwilches@poligran.edu.co](mailto:jwilches@poligran.edu.co)

**Rodrigo Atehortúa Santamaría** es magíster en economía aplicada y especialista en economía del riesgo y la información, Universidad de los Andes, y administrador público, Escuela Superior de Administración Pública. Es investigador del Centro de Investigación para el análisis de datos económicos y sectoriales (CIDES) de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

<https://orcid.org/0000-0002-6292-3965> - Contacto: [ratehortua@poligran.edu.co](mailto:ratehortua@poligran.edu.co)

**Mario Esteban Salamanca López** es magíster en investigación social interdisciplinaria, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y licenciado en ciencias sociales. Es consultor en política pública y construcción de paz. Es investigador del Grupo Representación, Discurso y Poder de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

<https://orcid.org/0000-0003-0496-6702>

Contacto: [mesalamancal@correo.udistrital.edu.co](mailto:mesalamancal@correo.udistrital.edu.co)

**Claudia Milena Pico Bonilla** es doctora en Psicología y magíster en historia, Universidad Nacional de Colombia, y magíster en economía y economista, Universidad del Rosario. Investiga los vínculos entre teoría económica, historia y psicología, y problemas en la enseñanza de la economía. Es profesora titular de la Universidad de la Costa, Barranquilla.

<https://orcid.org/0000-0003-0496-6702> - Contacto: [cpico@cuc.edu.co](mailto:cpico@cuc.edu.co)

## Referencias

- Agnew, J., & Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 13, 191-213. <https://doi.org/10.25058/20112742.409>
- Ahumada, C. (2020). La implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: entre la “paz territorial” y la disputa por el territorio. *Problemas del Desarrollo*, 51(200), 25-47. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2020.200.69502>
- Albarracín, J., Corredor-García, J., Milanese, J., Valencia, I., & Wolff, J. (2022). Pathways of post-conflict violence in Colombia. *Small Wars & Insurgencies*. <https://doi.org/10.1080/09592318.2022.2114244>
- Álvarez, R., Calvo, J., Torrado, C., & Mondragón, J. (2013). *Fundamentos de econometría intermedia: teoría y aplicaciones*. Universidad de los Andes.
- Arias, J., & Cano, V. (2022). Potencialidades das perspectivas críticas dos Estudos Organizacionais para a compreensão do acordo e pós-acordo de paz na Colômbia. *Revista de Administração de Empresas*, 62(6), e2021-0570. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020220605>

- Arjona, A. (2021). La gobernanza criminal, rebelde y miliciana en América Latina: Un problema social, político y económico que requiere mayor atención. *Foco Económico*.
- Atehortúa, R., & Baquero, K. (2021). La emergencia sanitaria por COVID-19: relación y evolución del origen de los ingresos de las familias y su aseguramiento en salud durante la pandemia en Colombia. En J. Wilches & O. Chaparro (Eds.), *30 años de la Constitución de 1991: avances y retrocesos en la construcción de nación* (pp. 167-195). Politécnico Granacolombiano.
- Ávila, A. (2022). *El mapa criminal en Colombia*. Aguilar.
- Bautista, S. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Ciudad Paz-Ando*, 10(1), 100-110. <https://doi.org/10.14483/2422278X.11639>
- Bayona, L. (2020). Desarrollo de las políticas agrarias en Colombia. En L. Bayona (Comp.), *Derecho de tierras: perspectivas jurídicas al problema de tierras en Colombia* (pp. 21-56). Universidad Santo Tomás.
- Costa, D. L., & Queiroz, M. (2021). Construindo território negro: o espaço humanitário de Puente Nayero (Buenaventura-COL) e a luta antirracista no direito internacional. *Tessituras: Revista de Antropologia e Arqueologia*, 9(1), 216-235. <https://doi.org/10.15210/tes.v9i1.19319>
- Daniels, K., Pinzón, V., & Kurtenbach, S. (2022, agosto). *Pandemia, protestas y Petro presidente: el rescate de la paz en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://bit.ly/3Ec7pGj>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). Encuesta de Cultura Política. Municipios PDET. <https://bit.ly/3xrnrlU>
- Estrada, L. (Dir.). (1999). *La ley de Herodes* [película]. Bandidos Films.
- Garcés, C., & Gallego, T. (2022). Todas las violencias: conversaciones sociales en torno al conflicto en el pacífico caucano. *Tabula Rasa*, 41, 99-124. <https://doi.org/10.25058/20112742.n41.05>
- García-Duarte, R., Wilches, J., Guerrero, H., & Hernández, M. (2021). *La paz en crisis*. Editorial Universidad Distrital.
- García-Giraldo, J. P. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454-481. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- González Zubiría, F. (2022). *La Guajira: entre la legitimidad y la ilegalidad (1920-1970)* [tesis de maestría, Universidad de La Guajira, Riohacha]. <https://bit.ly/40N2JRn>
- González, F., & Otero, S. (2010). La presencia diferenciada del Estado: Un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En C. Launay y F. González (Eds.), *Gobernanza y conflicto en Colombia* (pp. 28-36). CINEP.
- Gutiérrez, E. (2020). *Criminals without borders resilience and interdependency in opium and coca commodity chains* [tesis de doctorado, Erasmus University, Rotterdam]. <http://hdl.handle.net/1765/135519>
- Haass, F. (2021). The democracy dilemma. Aid, power-sharing governments, and post-conflict democratization. *Conflict Management and Peace Science*, 38(2), 200-223. <https://doi.org/10.1177/0738894219830960>
- Jiménez, J. A. C. (2016). El posacuerdo en Colombia y los nuevos retos de la seguridad. *Cuadernos de Estrategia*, 181, 195-224. <https://bit.ly/31JqOi9>
- Leal Buitrago, F. (2007). Siete tesis sobre el relevo de las élites políticas. *Colombia Internacional*, 66, 196-199. <https://doi.org/10.7440/colombiaint66.2007.11>
- Lee, B. (2019). *Violence: An interdisciplinary approach to causes, consequences, and cures*. John Wiley & Sons.
- Martínez V., Castelblanco, L., & Atehortúa R., (2018). Impacto del “boom” petrolero sobre la fecundidad adolescente en Colombia [Tesis de maestría]. Universidad de los Andes.

- Miranda, F., & Rodríguez, F. (2020). La inestabilidad social en El Catatumbo desde la óptica de la violencia estructural (2010-2018). *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11(2), 562-585. <https://doi.org/10.21501/22161201.3217>
- Moriconi, M. (2021). El colapso de la legalidad y la naturalización de la transgresión. En S. Aldas (Coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 75-85). Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.
- Mummolo, J., & Peterson, E. (2018). Improving the interpretation of fixed effects regression results. *Political Science Research and Methods*, 6(4), 829-835. <https://doi.org/10.1017/psrm.2017.44>
- Narváz, D. A., & Castaño, J. T. (2020). Aproximación a una tipología de los territorios en conflicto: el caso del Oriente de Caldas, Colombia. *Territorios*, 42, 30-52. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7051>
- Nieto, M., & Velasco, C. (2022). *Evaluación de impacto de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)* [tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Séneca. <http://hdl.handle.net/1992/63586>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). *Informe Mundial sobre las Drogas*. <https://tinyurl.com/58adnnhd>
- Ovalle, A. (2021). *Análisis de la participación política y los programas de desarrollo con enfoque territorial en el asesinato de líderes sociales* [tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Séneca. <http://hdl.handle.net/1992/55756>
- Pinto, A., Castiblanco, S., & Hernández, M. (2022). Liderazgo social como sentencia de muerte: el posacuerdo en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60). [dx.doi.org/10.18504/pl3060-012-2022](https://doi.org/10.18504/pl3060-012-2022)
- Pizarro Leongómez, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Editorial Norma.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: Actitudes y percepciones en los territorios PDET*. <http://bit.ly/412xijl>
- Ramírez, D. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos*, 61, 73-96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Revéz, E. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Ríos, J. (2021). *Colombia (2016-2021). De la paz territorial a la violencia no resuelta*. Catarata.
- Ríos, J., & Niño, C. (2021). Dinámicas de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Colombia. *Revista Unisci*, 56.
- Sáenz, D. (2020). *Reinserción social. Garantías de no repetición: perspectiva dialógica en el marco de la justicia transicional en Colombia*. Universidad Santo Tomás.
- Salamanca, M. (2021). *Caracterización de los referentes conceptuales y jurídicos que fundamentan las políticas de reinserción, reintegración y reincorporación con las AUC y las FARC-EP* [tesis de maestría, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá]. <http://hdl.handle.net/11349/30170>
- Sánchez, H. (2022). El desprecio como narrativa prototípica: análisis del cubrimiento noticioso de homicidios en Cúcuta (2020). *Punto de Vista*, 13(20), 92-107. <https://doi.org/10.15765/pdv.v13i20.3456>
- Schultze-Kraft, M. (2021). Las bases morales y normativas de la “connivencia” entre los órdenes políticos legal e ilegal: una aproximación desde el concepto de la crimilegalidad. En S. Aldas (Coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 51-63). Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.

- Valdés, E., & Rendtorff, J. D. (2021). *Biolaw, economics and sustainable governance: Addressing the challenges of a post-pandemic world*. Routledge.
- Valencia, I. H., & Sinisterra-Ossa, L. (2019). Orden social y violencia en Buenaventura: entre el outsourcing criminal y la construcción de paz desde abajo. *Revista CS*, 32, 103-129. <https://doi.org/10.18046/recs.i32.3650>
- Vélez-Torres, I., Gough, K., Larrea-Mejía, J., Piccolino, G., & Ruetten-Orihuela, K. (2022). Fests of vests: the politics of participation in neoliberal peacebuilding in Colombia. *Antipode*, 54(2), 586-607. <https://doi.org/10.1111/anti.12785>
- Weintraub, M., Sánchez Meertens, C., Malmin Binningsbo, H., Ramírez, E., Pinto, M. E., & Rettberg, A. (2021). *Escuchar la paz: Dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final*. Universidad de los Andes.
- Wilches, J. & Pico, C. (2022). Capítulo 8. Élités narcotraficantes como orientadoras de la gobernanza criminal en Colombia. *Catálogo Editorial*, 216, 188-219. <https://journal.poligran.edu.co/index.php/libros/article/view/3118>
- Zuckerman, A. (1977). The concept "political elite": Lessons from Mosca and Pareto. *The Journal of Politics*, 39(2), 324-344. <https://doi.org/10.2307/2130054>
- Zuleta, B. (2022). Guerra y paz: el conflicto de las interpretaciones. Lecciones y aprendizajes en el Acuerdo de Paz. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(1), 17-29. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98474>