




# Capacidades institucionales y gobernanza territorial para la paz total: desafíos en contextos de persistencia del conflicto armado 2022 - 2025

El documento examina los desafíos de la política de Paz Total en la subregión del Catatumbo, evidenciando que la persistencia del conflicto se asocia a limitaciones estructurales en las capacidades institucionales y en la gobernanza territorial. Identifica debilidades en la articulación con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en los mecanismos de coordinación multinivel. Como aporte central, presenta el Índice de Capacidades Municipales para la Gestión de la Paz (ICMGP) y formula lineamientos estratégicos dirigidos al Alto Gobierno y a la administración pública para robustecer la gobernanza, optimizar la focalización del acompañamiento institucional y cualificar la toma de decisiones, con el propósito de avanzar hacia una paz territorial efectiva y sostenible.

2025



Escuela Superior de Administración Pública  
ESAP

**Jorge Iván Bula Escobar**  
*Director General Nacional*  
ESAP

**Mario Moises Juvinao Daza**  
*Director*  
*Escuela de Alto Gobierno ESAP*

**Carolina Wilches Cortés**  
**Estefany Giiseth Ladino Tellez**  
**Henry David Cardozo Vesga**  
**María José Cepeda Pérez**  
*Equipo de gestión del conocimiento*  
*Escuela de Alto Gobierno ESAP*

**Sandra Patricia Hoyos Sepúlveda**  
**Jorge Eduardo Romero Shambo**  
*Corrección, diseño y diagramación*  
*Escuela de Alto Gobierno ESAP*



# Sobre el autor

---

## Diego Eduardo Dávila Benavides

Politólogo con énfasis en resolución de conflictos e investigación para la paz, magíster en Política Social y en Estudios de Paz y Desarrollo, y candidato a doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca (España). Cuenta con formación académica internacional y una sólida trayectoria en el análisis de la gobernanza, las políticas públicas y la construcción de paz en contextos de alta complejidad territorial.

Se desempeña como investigador, docente y consultor, con experiencia en entidades públicas, organismos de cooperación internacional y universidades. Su trabajo se ha centrado en temas de derechos humanos, memoria histórica, desarrollo territorial y transformación digital del sector público, articulando enfoques analíticos y aplicados para la toma de decisiones en el ámbito público.

Es investigador asociado reconocido por MinCiencias y actualmente ejerce funciones directivas en educación superior, donde lidera iniciativas de investigación, formación e innovación orientadas al fortalecimiento institucional, la gobernanza multinivel y la promoción de procesos de desarrollo territorial sostenible.

**Nota de responsabilidad autoral:** Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de su autor(a), deben entenderse como una propuesta de valor al debate público y como una contribución a la reflexión para la alta dirección del Estado, la alta gerencia y el alto gobierno. En este sentido, el contenido constituye una creación intelectual protegida por el derecho de autor, en la cual el mismo, conserva los derechos morales que le reconoce la Ley 23 de 1982, así como lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993 y la Ley 1915 de 2018. En consecuencia, tales opiniones se entienden emitidas a título personal y no comprometen institucionalmente a la Entidad.

# Contenido

---

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE .....	7
1.1 Capacidades Institucionales Y Gobernanza Territorial Para La Paz Total: Desafíos En Contextos De Persistencia Del Conflicto Armado En Los Tres (3) Primeros Años Del Gobierno De Gustavo Petro .....	7
1.2 Resumen .....	7
1.3 Palabras clave.....	7
2. CONTEXTUALIZACIÓN .....	8
2.1 Introducción .....	8
2.2 Marco de análisis .....	10
2.2.1 La Historia De Violencia: De La Conquista A La “Guerra Del Petróleo” .....	10
2.2.2 Las Juntas De Acción Comunal (JAC) Y El Movimiento Cooperativo: Hacia La Autonomía Económica.....	12
2.2.3 El Paro Del Nororiente Y La “Guerra Sucia” .....	13
2.2.4 La Irrupción Guerrillera: Imposición De Un Nuevo Orden Y Estigmatización Regional .....	13
2.2.5 Objetivos Del Proyecto De Reingeniería Territorial .....	16
2.2.6 La Economía De La Coca: Entre La Supervivencia Y La Violencia.....	17

2.2.7 Reconfiguración Del Conflicto Y Disputas Actuales (2005-Presente).....	18
2.3 Caracterización de la problemática .....	20
3. CONTRIBUCIONES.....	22
3.1 Elementos Propositivos Para El Alto Gobierno Y La Administración Pública .....	22
3.1.1 Aspectos Sobre La Comprensión De La Capacidad Municipal En El ICMGP .....	24
3.1.2 Análisis Estadístico: Metodología Del ICMGP.....	25
3.1.3 Resultado. Construcción Del Índice Y Clasificación .....	26
3.1.4 Resultados Para La Subregión Del Catatumbo: 13 Municipios (Norte De Santander Y Cesar).....	26
4. COLOFÓN .....	31
4.1 Síntesis de las contribuciones .....	31
4.2 Bibliografía .....	34
4.3 Glosario .....	36

## Tablas

Tabla 1. Estructuras paramilitares con presencia en el Catatumbo.....	15
Tabla 2. Características del proyecto paramilitar en el Catatumbo.....	16
Tabla 3. Resultados del ICMGP para la subregión del Catatumbo .....	26
Tabla 4. Escenarios de intervención para los municipios del Catatumbo.....	28

## Figuras

Figura 1. Organización política y sindical.....	12
Figura 2. Guerrillas con presencia en el Catatumbo: irrupción guerrillera.....	14
Figura 3. Disputa por el control de la coca entre actores armados .....	17
Figura 4. Aspectos diferenciales del índice de Capacidades de Gestión para la Construcción de Paz.....	23
Figura 5. Proceso de estadístico para el cálculo del ICMGP .....	25
Figura 6. Mapa de calor ICMGP para el Catatumbo.....	27

## 1. DEFINICIÓN Y ALCANCE

# 1.1 Capacidades institucionales y gobernanza territorial para la paz total: desafíos en contextos de persistencia del conflicto armado 2022 - 2025.

## 1.2 Resumen

Este documento analiza los desafíos que enfrenta la política de Paz Total en Colombia desde la perspectiva de las capacidades institucionales y la gobernanza territorial, tomando como estudio de caso la subregión del Catatumbo durante los tres (3) primeros años del gobierno de Gustavo Petro. Parte del reconocimiento de que la persistencia del conflicto armado no obedece únicamente a la presencia de actores armados ilegales, sino también a limitaciones estructurales en la capacidad del Estado para planificar, articular e implementar políticas públicas de manera eficaz, legítima y sostenida en territorios históricamente marcados por la violencia y la exclusión.

Bajo un enfoque analítico y prospectivo, el documento examina la articulación entre la política de Paz Total y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y pone en evidencia la fragmentación institucional y debilidades en la coordinación multinivel. Como principal aporte, se presenta el Índice de Capacidades Municipales para la Gestión de

la Paz (ICMGP), una herramienta basada en evidencia que integra dimensiones fiscales, administrativas, de gobernanza y de contexto socioeconómico y de conflicto.

En particular, el análisis se concentra en la subregión del Catatumbo. Los resultados muestran profundas brechas entre municipios de la subregión, lo que permite identificar escenarios diferenciados para la intervención pública. Finalmente, el documento propone lineamientos estratégicos orientados al Alto Gobierno en el ámbito local y a la administración pública para fortalecer la gobernanza territorial, priorizar el acompañamiento institucional y mejorar la toma de decisiones en contextos de alta complejidad, con el fin de avanzar hacia una paz territorial efectiva y sostenible.

## 1.3 Palabras clave:

Persistencia del conflicto, gobernanza para la paz y capacidades institucionales.

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN

### 2.1 Introducción

Esta propuesta se enmarca en la línea temática de Gobernanza para la Paz de la EAG, orientada a explorar las capacidades institucionales del Estado para actuar eficaz y legítimamente en los territorios más afectados por el conflicto armado, la exclusión y la presencia de diversos actores armados ilegales.

La construcción de paz sostenible no puede entenderse únicamente como un proceso normativo o simbólico, sino como una reconfiguración de las capacidades institucionales, entendidas como las “condiciones potenciales o demostradas para lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oszlak, 2014, p. 1), necesarias para planear, ejecutar, articular y sostener intervenciones públicas en entornos complejos (Grindle, 2010).

En Colombia, la política pública de Paz Total busca la finalización de los diversos conflictos armados que afectan los territorios, mediante la implementación de procesos de negociación y acogimiento a la justicia de grupos armados ilegales con características diversas. Esta política hace parte de la agenda de paz del actual Gobierno nacional encabezado por el presidente de la República Gustavo Petro Urrego, y cuenta con sustento jurídico desde la promulgación de la Ley 2272 del 2022 (Indepaz, 2022).

En paralelo, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), derivados del Acuerdo Final de Paz suscrito en el año 2016 entre el Estado colombiano y las FARC-EP, buscan transformar las condiciones estructurales que perpetúan la violencia en 170 municipios a nivel nacional, con mayores índices de conflictividad, afectaciones derivadas del conflicto armado e indicadores adversos de pobreza multidimensional (IPM).

Sin embargo, aunque comparten objetivos comunes, ambas políticas han operado de forma fragmentada, lo que revela una articulación institucional débil y una planificación intergubernamental limitada (Botero & Serrano, 2022). Lo anterior, resulta especialmente crítico, si se considera que los PDET han sido concebidos como instrumentos para materializar políticas públicas orientadas a superar vulnerabilidades territoriales asociadas a las dinámicas del conflicto armado, fortalecer mecanismos de participación ciudadana para la definición de los problemas públicos y sus alternativas de intervención, y priorizar la implementación del Acuerdo Final de Paz, bajo el supuesto de la paz territorial como finalidad.

En este contexto, el documento se concentra en el estudio de las capacidades institucionales necesarias para consolidar la paz total, a partir de la articulación territorial con los PDET y el análisis del caso del Catatumbo —una región con alta persistencia del conflicto armado— se busca ofrecer claves para mejorar la gobernanza territorial y fortalecer las capacidades institucionales territoriales.

La propuesta está dirigida a la alta dirección del Estado como herramienta analítica y de intervención pública con posibilidades de replicabilidad. Para ello, se propone un enfoque analítico y prospectivo con eje en la gobernanza territorial, la articulación multinivel, la planificación interinstitucional y la participación ciudadana. En particular, se examina la subregión del Catatumbo, donde la persistencia del conflicto armado, la gobernanza criminal y la débil presencia del Estado evidencian, de forma crítica las tensiones y desafíos para la consolidación de la paz.

El problema público se delimita por la persistencia de estructuras armadas ilegales y por los bajos niveles de gobernabilidad en subregiones y en territorios priorizados tanto por la política pública de Paz Total y los PDET. Esta situación se asocia a capacidades institucionales territoriales limitadas para implementar, de forma articulada, eficaz e incluso legítima, las políticas públicas, lo que afecta el fortalecimiento institucional, la seguridad y el desarrollo en dichos territorios.

En consecuencia, el problema expone una crisis estructural de capacidades institucionales para la paz. A pesar de la formalización de intervenciones como los PDET y los anuncios estratégicos derivados de la Paz Total, el Estado no ha logrado consolidar una presencia coherente, coordinada ni legítima en regiones como el Catatumbo.

En el ámbito regional, algunas de las propuestas derivadas de la Paz Total en la región se integran en el denominado Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo, liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) e integra como ejes:

Eje inicial. Derecho humano a la alimentación y soberanía alimentaria.

- Eje 1. Ordenamiento territorial participativo y popular.
- Eje 2. Modelo regional de salud.
- Eje 3. Red educativa regional y Universidad del Catatumbo.
- Eje 4. Transformación económica, agroindustrial y productiva para el desarrollo endógeno del Catatumbo.
- Eje 5. Conectividad, infraestructura vial y transporte intermodal.
- Eje transversal. Paz Total, implementación del acuerdo y reparación integral (Avendaño et al., 2024).

Aunque esta iniciativa establece un derrotero con prioridades relativamente definidas, diversos informes señalan que el control territorial por parte de actores armados ilegales sigue vigente, acompañado de economías ilícitas, debilitamiento de la participación ciudadana y una gestión pública desconectada de las realidades locales (Álvarez et al., 2024; Puello-Socarrás, 2018).

En este escenario, el supuesto de investigación que orienta el desarrollo del documento técnico de política es el siguiente: en el Catatumbo, la limitada capacidad institucional de los entes territoriales —en términos de planificación, articulación intergubernamental, participación ciudadana y ejecución presupuestal— constituye un obstáculo para la implementación efectiva y legítima de la política de Paz Total y de los PDET. Este supuesto será estudiado en un marco temporal correspondiente a los tres (3) primeros años del gobierno de Gustavo Petro, mediante una investigación de corte longitudinal.

## 2.2 Marco de análisis

La región del Catatumbo, cuyo nombre en lengua barí significa “casa del trueno”, es un territorio fronterizo de una exuberante riqueza natural e hídrica ubicado en el departamento de Norte de Santander (Avendaño et al., 2024). Su geografía, —que nace en el páramo de Jurisdicciones y desemboca en el lago de Maracaibo, en Venezuela— ha sido históricamente un corredor estratégico y una despensa de recursos clave. A pesar de esta riqueza, la región presenta una profunda paradoja que define su historia reciente y explica buena parte de su complejidad actual.

Desde el punto de vista demográfico, el Catatumbo alberga a 372.777 habitantes, con una distribución casi equitativa entre las cabeceras municipales (54,9%) y las zonas rurales y rurales dispersas (45,11%). Esta población, de profundas raíces campesinas e indígenas, ha vivido —y en muchos casos protagonizado— una trayectoria marcada por la tensión entre la riqueza de la tierra y la escasez de oportunidades, así como por una presencia estatal insuficiente (Buitrago & Ospina, 2021; Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2018).

Esta configuración es el resultado de una presencia estatal débil —y, en ocasiones, orientada por intereses particulares—, de la explotación intensiva de recursos como el petróleo, el carbón y, más recientemente, la hoja de coca, y de la persistente lucha comunitaria por la autonomía, la dignidad y el derecho a construir un proyecto de vida en el territorio. La historia del Catatumbo no es solo la historia de la guerra, sino también la de la resistencia y la organización comunitaria frente a un abandono sistémico del Estado y sus instituciones (Jaraba Piñerez et al., 2021).

Para comprender las dinámicas actuales del conflicto en el Catatumbo, resulta imprescindible analizar

sus hitos fundacionales, que muestran con claridad que las tensiones por la tierra y los recursos anteceden a la llegada de las guerrillas. Las raíces de la violencia se anclan en el despojo del territorio ancestral del pueblo barí y en la imposición de un modelo de desarrollo extractivista que desconoció su cosmovisión y sus derechos.

Para el pueblo barí, el territorio no es un simple recurso: es una entidad sagrada e inseparable de su existencia. Esta concepción se materializa en la Ish-tana, la tierra que da origen al cosmos y a todos los seres vivos, ordenada por su dios creador, Sabaseba (Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2018).

Esta profunda conexión espiritual con el territorio se manifiesta en sus lugares sagrados como los caminos ancestrales, los sitios de caza y pesca y, de manera especial, los bohíos o casas comunales. La estructura ovalada de un bohío representa la piña de la que, según su mito de origen, nació el pueblo barí. Por ello, la destrucción o el abandono forzado de estos bohíos no implica únicamente la pérdida de una vivienda, sino la ruptura de su vínculo ancestral y la evidencia de la pérdida de su dominio territorial (Buitrago & Ospina, 2021; Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018).

### 2.2.1 La historia de violencia: de la conquista a la “guerra del petróleo”

La memoria barí registra una larga historia de violencia externa, en la que se identifican hitos clave de despojo y exterminio.

- La conquista española. La primera referencia de agresión se vincula con la llegada de los robadores (blancos invasores). El enfrentamiento con el conquistador alemán Ambrosio Alfínger, en 1530, marcó el inicio de una lucha por la defensa del territorio que se prolongaría durante siglos.

- La guerra del petróleo (Chiractoidracan). En el siglo XX, el principal factor de exterminio y despojo fue la llegada de compañías petroleras norteamericanas, como la Colombian Petroleum Company (Colpet) y la South American Gulf Oil Company (Sagoc).

La Ley 80 de 1931 formalizó esta agresión, al obligar al gobierno colombiano a prestar “la protección debida para prevenir o repeler la hostilidad o los ataques de las tribus de motilonos o salvajes”.

- Estrategias de exterminio. Esta “protección” se tradujo en una campaña de violencia sistemática. El Ejército Nacional actuó en complicidad con las empresas, mientras estas incentivaban a los colonos para atacar a la población indígena y, según testimonios, algunos de sus ejecutivos realizaban safaris de caza humana los fines de semana. El impacto demográfico fue devastador: la población barí se redujo —según estimaciones— de dieciséis mil viviendas a solo ochocientas, cifra que, de acuerdo con testimonios actuales, habría continuado disminuyendo hasta las setecientas (Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2018).

La industria petrolera no solo diezmó a la población originaria, sino que reconfiguró física y socialmente el territorio. La infraestructura construida por las compañías o empresas —carreteras, puentes y pistas de aterrizaje como la de El Tarra, que llegó a ser la segunda de mayor tránsito en el mundo— no buscaba integrar la región, sino facilitar la

extracción del crudo (Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2018). Sin embargo, esa misma infraestructura favoreció una colonización campesina desordenada.

En el plano social, las compañías impusieron un modelo jerárquico y segregado que sentó las bases de conflictos posteriores. En campamentos petroleros como el de Tibú, la vida se organizaba de forma estricta por estatus: el Barrio Técnico, destinado a directivos estadounidenses y caracterizado por amplias casas de estilo norteamericano; el Barrio Intermedio, para trabajadores de nivel medio; y el Barrio Barco, para obreros rasos, con viviendas austeras. Esta segregación se extendía a los servicios —desde hospitales hasta comedores— y consolidó una sociedad estratificada que marginaba tanto a los obreros colombianos como a colonos campesinos (Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2018).

Así, la imposición violenta de un modelo extractivista no solo despojó al Pueblo barí, sino que también configuró un orden social profundamente segregado para los colonos, dejando un legado de desigualdad y desconfianza —convalidado por el Estado— que alimentaría ciclos posteriores de conflicto (Buitrago & Ospina, 2021; Jaraba Piñerez et al., 2021).

Mucho antes de la intensificación del conflicto, las comunidades del Catatumbo no permanecieron pasivas frente a la ausencia del Estado. Por el contrario, impulsaron un sólido proyecto de desarrollo endógeno y gobernanza local: un verdadero contra-Estado comunitario que alcanzó tal fuerza y legitimidad que su violenta llegó a convertirse en una necesidad estratégica para quienes pretendían imponer un orden distinto en la región (Buitrago & Ospina, 2021; Jaraba Piñerez et al., 2021).

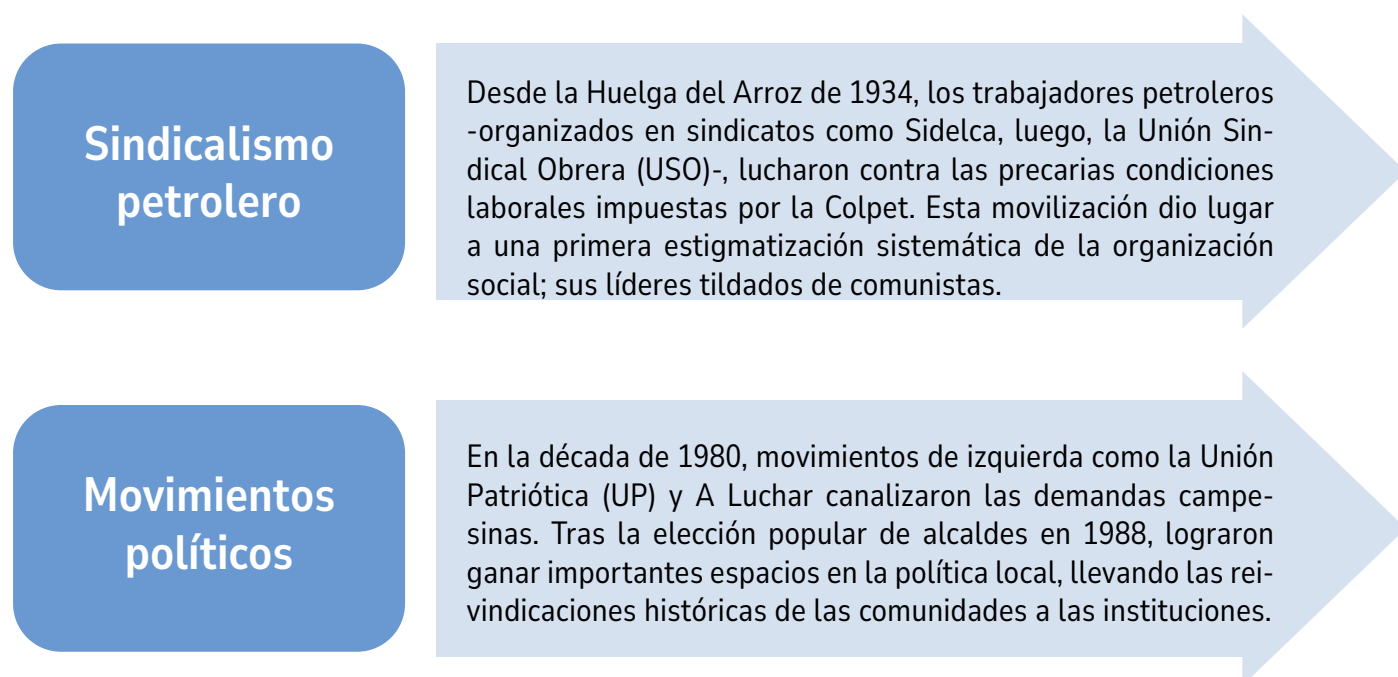
## 2.2.2 Las juntas de acción comunal (JAC) y el movimiento cooperativo: hacia la autonomía económica

A partir de la década de 1960, las Juntas de Acción Comunal (JAC) se consolidaron como la principal forma de organización y gobierno en veredas y corregimientos. Surgieron como respuesta a la precariedad y la ausencia estatal, al articular a las comunidades campesinas para construir, con sus propios medios, obras básicas de interés colectivo (Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2018). Mediante convites, promovieron la construcción de escuelas, puestos de salud y caminos. Su método era claro: la comunidad aportaba la mano de obra para levantar una escuela y, posteriormente, gestionaba ante la alcaldía la vinculación del profesorado encargado del proceso formativo. En ese contexto, presidir una JAC equivalía, en la práctica, a ser presidente de la vereda: una autoridad con legitimidad emanada directamente de la comunidad.

Para hacer frente a la especulación de precios y la explotación por parte de intermediarios, las comunidades evolucionaron de las tiendas comunitarias hacia un sólido movimiento cooperativo. Con el impulso de figuras de la Iglesia Católica, como Monseñor Horacio Olave, surgieron cooperativas multiactivas —entre ellas, Coomultar, en El Tarra, y Coobarí, del pueblo indígena barí—. Su propósito fue gestionar el acopio, la transformación y la comercialización de la producción agrícola local (cacao, café, maíz), reduciendo la dependencia de los intermediarios y mitigando los efectos de la falta de vías (Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2018).

El tejido social del Catatumbo también se fortaleció a través de la organización política y sindical.

**Figura 1. Organización política y sindical**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018.

### 2.2.3 El paro del nororiente y la “guerra sucia”

El punto culminante de este levantamiento social fue el Paro del Nororiente de 1987. Cerca de treinta mil personas del Catatumbo se movilizaron para exigir electrificación, vías, salud, educación y soberanía sobre los recursos naturales. Si bien el paro logró visibilizar las demandas de la región, su principal consecuencia fue una represión feroz que inauguró un período conocido como la “guerra sucia” (Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2018).

Tras el éxito electoral de la izquierda en 1988, se desencadenó una campaña de exterminio contra el liderazgo social. Los asesinatos selectivos, las desapariciones forzadas y las amenazas se volvieron prácticas sistemáticas contra líderes comunales, sindicalistas y militantes de la UP y A Luchar. La

aparición de escuadrones de la muerte, como la Mano Negra, y la circulación de listas negras sembraron el terror con el objetivo explícito de desarticular el tejido social.

El exterminio sistemático de este proyecto cívico autónomo no solo generó un vacío de poder: también despejó, mediante la violencia, el camino para que los actores armados impusieran su propio orden. Así el caso adquiere del Catatumbo evidencia de que el desarrollo impulsado desde la comunidad —cuando adquiere fuerza y legitimidad— puede ser percibido como amenaza mayor que el abandono del Estado (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018).

### 2.2.4 La irrupción guerrillera: imposición de un nuevo orden y estigmatización regional

La llegada de los grupos guerrilleros al Catatumbo no fue la causa inicial del conflicto, sino una consecuencia directa del histórico abandono estatal y de la violenta represión ejercida contra los movimientos sociales (Aponte et al., 2022; Buitrago & Ospina, 2021). Su presencia transformó la vida cotidiana e impuso un nuevo orden social y, de manera paradój-

ica, profundizó la estigmatización de la región, al tiempo que atrajo una respuesta contrainsurgente que afectó gravemente a la población civil (Jaraba Piñerez et al., 2021). Las memorias de los habitantes registran la llegada escalonada de las tres principales guerrillas del país, cada una estableciendo su influencia en zonas específicas:

**Figura 2. Guerrillas con presencia en el Catatumbo: irrupción guerrillera.**

Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Ejército Popular de Liberación (EPL)	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)
Hizo una presencia temprana en la zona de influencia petrolera, con una fuerte base ideológica.	Fue la primera guerrilla en hacer presencia visible en municipios como Teorama y San Calixto a principios de la década de 1980.	Su llegada se produjo a mediados de los ochenta, con un enfoque inicial en la zona de colonización de La Gabarra.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proporcionados por Aponte et al., 2022.

Inicialmente, las guerrillas capitalizaron el abandono estatal, presentándose como una alternativa de orden y justicia. Realizaban trabajo político en reuniones comunitarias e incluso impulsaron proyectos colectivos (Aponte et al., 2022; Buitrago & Ospina, 2021). Sin embargo, este orden se impuso a través de un estricto control social y una justicia sumaria y violenta. Prácticas como la limpieza social —dirigida contra ladrones y consumidores de drogas—, así como los ajusticiamientos, se volvieron comunes. Aunque algunos pobladores legitimaron inicialmente estas acciones, con el tiempo generaron un profundo temor y fracturaron el tejido de confianza comunitaria (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018).

La necesidad de financiación llevó, además, a las guerrillas a adoptar prácticas que erosionaron su base social.

- Secuestro y extorsión. El ELN y el EPL recurrieron ampliamente al secuestro contra ganaderos y comerciantes: de 12 casos a finales de los ochenta se pasó, hacia el cierre del siglo XX, con cerca de 171 casos. Esta práctica no solo provocó desplazamientos,

sino que también debilitó su legitimidad. El ELN justificaba estas acciones con fines tanto extorsivos como políticos, mientras que el EPL enmarcaba algunos secuestros como juicios políticos.

- Sabotaje a la infraestructura petrolera. El ELN adoptó los ataques al oleoducto Caño Limón-Coveñas como estrategia de guerra. No obstante, los constantes derrames de crudo en los ríos ocasionaron un impacto ambiental devastador, al afectar la pesca, sustento de miles de familias (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018).

La consolidación del poder guerrillero tuvo una consecuencia desastrosa para la región: el Catatumbo fue catalogado por el Estado y por amplios sectores de la opinión pública como una “zona roja”. Esta estigmatización sirvió de justificación para una respuesta violenta contrainsurgente violenta. Bajo la lógica de la doctrina de seguridad nacional, se asumió que la población civil era, por defecto, “auxiliadora de la subversión” (Buitrago & Ospina, 2021; Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018). Ello contribuyó a legitimar abusos sistemáticos por parte de la fuerza pública, como deten-

ciones arbitrarias y la instauración de un clima de sospecha generalizada.

En definitiva, la consolidación del poder guerrillero y la estrategia contrainsurgente del Estado crearon el escenario propicio para la irrupción de un nuevo actor armado, cuya violencia —amparada en la lucha contra la subversión— superaría todo lo vivido hasta entonces: el paramilitarismo (Jaraba Piñerez et al., 2021).

La llegada de las estructuras paramilitares al Catatumbo entre 1999 y 2006, representa en la memoria de sus habitantes el período de violencia de mayor impacto y devastación. No se trató únicamente de una incursión militar, sino de un proyecto de reingeniería territorial sustentado en la violencia, orientado a aniquilar a la guerrilla y sus presuntas bases sociales y, al tiempo, a facilitar la expansión de intereses económicos mediante el terror. En la región operaron de forma coordinada tres grandes estructuras paramilitares, todas bajo la sombrilla de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las cuales operaron de manera coordinada en la región:

**Tabla 1. Estructuras paramilitares con presencia en el Catatumbo.**

Estructura paramilitar	Origen y comandantes clave	Zona de influencia principal
Bloque Catatumbo (ACCU/AUC)	Proveniente de Córdoba y Urabá (Casa Castaño), comandado en la región por Salvatore Mancuso.	Bajo Catatumbo (Tibú, La Gabarra, El Tarra).
Frente Héctor Julio Peinado Becerra	Originario del sur del Cesar (alias Juancho Prada).	Alto Catatumbo (Ocaña, La Playa, Hacarí, Ábrego).
Frente Resistencia Motilona	Parte del Bloque Norte (alias Jorge 40).	Alto Catatumbo (Convención, El Carmen, Teorama, San Calixto).

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018.

La incursión del Bloque Catatumbo en 1999 se caracterizó por una violencia extrema y deliberadamente pública. La estrategia de arremetida se materializó en masacres como la del 17 de julio de 1999 en Tibú, diseñada para generar terror y provocar el desplazamiento masivo. Esta expansión no habría sido posible sin la connivencia —activa y pasiva— de sectores de la fuerza pública.

Diversos testimonios confirman que, durante las incursiones, el Ejército se encuarteló, lo que permitió que los convoyes paramilitares cruzaran retenes militares con un santo y seña. Evidenciaría un nivel de coordinación planificada con altos mandos como el exmayor Mauricio Llorente (Buitrago & Ospina, 2021; Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018; Jaraba Piñerez et al., 2021).

## 2.2.5 Objetivos del proyecto de reingeniería territorial

El proyecto paramilitar en el Catatumbo tenía objetivos multifacéticos que iban más allá de lo puramente contrainsurgente:

**Tabla 2. Características del proyecto paramilitar en el Catatumbo.**

<b>Dimensión / Componente</b>	<b>Descripción</b>
<b>Militar</b>	Combatir a las guerrillas del ELN, EPL y FARC para arrebatárles el control territorial y las rentas de la economía de la producción de cocaína.
<b>Económico</b>	Facilitar la expansión de proyectos agroindustriales (principalmente palma aceitera) y la explotación de recursos (carbón, petróleo), aprovechando el desplazamiento forzado y el mercado de tierras desregulado.
<b>Social y político</b>	Aniquilar por completo los procesos de organización comunitaria (JAC, cooperativas, asociaciones), que eran percibidos como la base social de la insurgencia.
<b>Estrategia general de imposición</b>	La imposición de este proyecto se basó en una violencia sistemática y generalizada contra la población civil.
<b>Masacres y asesinatos selectivos</b>	Utilizados para sembrar terror y eliminar a presuntos colaboradores de la guerrilla.
<b>Desplazamiento forzado masivo</b>	Las cifras son contundentes. El 59.5% del total de desplazamientos históricos de la región ocurrió durante los siete (7) años de dominio paramilitar, afectando a 99,074 personas entre 1999 y 2006.
<b>Desaparición forzada</b>	Los ríos, especialmente el Catatumbo, y las fosas comunes se convirtieron en cementerios clandestinos para ocultar la magnitud de los crímenes.
<b>Violencia sexual</b>	Utilizada sistemáticamente como arma de guerra contra mujeres y niñas para castigar, aterrorizar e imponer control social.
<b>Control social y estigmatización</b>	Impusieron normas de comportamiento estrictas (prohibición de minifaldas, cabello largo en hombres), crearon listas de objetivos militares y controlaron la movilidad a través de retenes ilegales.


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018.

## 2.2.6 La economía de la coca: entre la supervivencia y la violencia

Para el campesinado, la coca surgió como una estrategia de supervivencia; para los actores armados, se convirtió en el principal combustible de la guerra; y para el Estado, en un desafío de seguridad enfrentado con políticas que, en la práctica, han castigado al eslabón más débil (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018; Defensoría del Pueblo, 2025). La coca llegó a La Gabarra a mediados de los años noventa, presentada como oro puro en medio de la crisis de cultivos tradicionales como —cacao, plátano, yuca— y la falta de vías que hacía imposible su comercialización.

En este contexto, la lectura campesina fue pragmática: la coca era un cultivo más, pero uno que “crece más rápido, pagan mejor y cuenta con más facilidades de comercialización” (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018, p. 39). Su rápida expansión respondió en buena medida, a la ausencia total de alternativas económicas viables impulsadas por el Estado. Con el tiempo, la economía de la coca fue rápidamente cooptada y disputada por los grupos armados.

**Figura 3. Disputa por el control de la coca entre actores armados.**



<p><b>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) – EP</b></p>	<p>Inicialmente, promovieron y regularon el cultivo en La Gabarra, cobrando un impuesto conocido como gramaje por cada kilo de pasta base.</p>
<p><b>Paramilitares (Bloque Catatumbo)</b></p>	<p>Tras su llegada en 1999, buscaron arrebatarle el control de la coca a las FARC, desatando una violenta disputa. En sus confesiones, Salvatore Mancuso admitió que las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) controlaron una parte significativa del negocio.</p>
<p><b>Ejército Popular de Liberación (EPL)</b></p>	<p>Posteriormente, a través de la figura de alias Megateo, el EPL se consolidó como un gran articulador del narcotráfico, cobrando impuestos a toda la cadena productiva.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018.

La bonanza de la coca transformó radicalmente el tejido social. La Gabarra se convirtió en el epicentro de un boom económico que atrajo a miles de personas y propició la proliferación de prostíbulos y bailaderos (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018). El trabajo de recolector de hoja de coca, o raspachín, se consolidó como una de las principales fuentes de empleo, al punto de atraer a jóvenes desde los 12 o 13 años. Esta cultura de la raspa provocó un abandono escolar masivo y favoreció la reconfiguración de los valores comunitarios hacia formas más marcadas de individualismo. Frente a ello, la respuesta estatal se ha centrado históricamente en políticas de erradicación, que han tenido consecuencias devastadoras para la población y el medio ambiente.

- **Fumigaciones aéreas.** Operaciones como la Operación Destructor y la Operación Motilón implicaron la aspersión masiva de glifosato. Los testimonios recogidos señalan que las fumigaciones destruían cultivos de pan coger —como la yuca y el plátano—, contaminaban fuentes híbridas y generaban problemas de salud en personas y animales.

- **Erradicación manual forzada.** Esta política generó enfrentamientos directos con las comunidades, profundizando la pobreza y la desconfianza hacia el Estado.

- **Programas de sustitución.** Los intentos de sustitución, como el programa PLANTE, fracasaron en gran medida por el incumplimiento de compromisos estatales y la falta de garantías de comercialización para los productos sustitutos (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018).

En suma, la coca en el Catatumbo representa una profunda paradoja que persiste: para el campesinado, es una economía de subsistencia nacida del abandono; para los actores armados, es el combustible que perpetúa la guerra; y para el Estado, ha sido un problema de seguridad abordado con políticas que castigan al eslabón más débil de la cadena, sin abordar las causas estructurales que dieron origen al fenómeno.

## 2.2.7 Reconfiguración del conflicto y disputas actuales (2005-presente)

La desmovilización de las principales estructuras paramilitares no significó el fin del conflicto en el Catatumbo; por el contrario, marcó el inicio de una compleja reconfiguración (Jaraba Piñerez et al., 2021). Este período se caracterizó por el incremento de la presencia militar estatal, la reorganización de las guerrillas, la emergencia de nuevos grupos criminales y la agudización de las disputas por la tierra y los recursos.

En respuesta al vacío de poder, el Estado implementó la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), que se tradujo en una militarización sin precedentes del Catatumbo, con la creación de unidades como la Brigada XXX y la Fuerza de Tarea Vulcano. Para la población civil, sin embargo, esta mayor presencia militar no se tradujo necesariamente en seguridad, sino en nuevas formas de violencia: con requisas constantes, señalamientos y una percepción generalizada de que “entre más militares haya, más violencia hay” (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018, p. 512).

El punto más oscuro de esta militarización fue el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales (conocidas como falsos positivos) entre 2006 y 2008. Este crimen representa una de las expresiones más letales de la lógica estatal que, durante años, concibió a la población civil del Catatumbo como inherentemente sospechosa o auxiliadora de la subversión (Defensoría del Pueblo, 2025; Jaraba Piñerez et al., 2021). La presión institucional por resultados operacionales convirtió este estigma histórico en una máquina de asesinatos patrocinada por el Estado, donde miembros del Ejército, como los de la Brigada Móvil N.º 15, asesinaron a civiles inocentes, en su mayoría jóvenes humildes, para presentarlos como guerrilleros dados de baja en combate, como ocurrió en el emblemático caso de los jóvenes de Soacha.

Tras la salida de los paramilitares, las guerrillas del ELN, EPL y FARC iniciaron un reacomodo violento (2005-2013) para retomar el control de sus antiguos territorios. La firma del Acuerdo de Paz con las FARC en 2016 produjo un nuevo quiebre: El ELN y, de manera especialmente agresiva, el EPL se expandieron rápidamente para ocupar los vacíos territoriales y económicos dejados por las FARC, desatando una nueva ola de enfrentamientos (Buitrago & Ospina, 2021).

La desmovilización paramilitar, además, fue incompleta. Parte de los excombatientes conformó nuevos grupos armados posdesmovilización (GAPD), como Las Águilas Negras, Los Rastrojos y Los Urabes. A diferencia de las AUC, estas estructuras se orientan principalmente al control de rentas ilegales y concentran su accionar en corredores urba-

nos y de frontera estratégicos como Cúcuta, Ocaña y Tibú (Buitrago & Ospina, 2021; Jaraba Piñerez et al., 2021).

Las tensiones territoriales también se reconfiguraron, en particular alrededor de desarrollo extractivista que entra en conflicto con la vocación campesina e indígena de la región.

- **Palma aceitera.** En el bajo Catatumbo, el monocultivo de palma se expandió masivamente. Este proceso se vio facilitado por el desplazamiento asociado al accionar paramilitar, que abrió un mercado anómalo de tierras en el que numerosas víctimas se vieron forzadas a vender sus predios a bajo costo. El resultado ha sido un proceso de descampesinización y graves conflictos socioambientales.

- **Petróleo y carbón.** Nuevos proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos y carbón han suscitado una fuerte oposición de las comunidades campesinas y del pueblo barí, que temen la repetición de la violencia y el despojo que caracterizaron la guerra del petróleo del siglo XX (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018).

El panorama actual del Catatumbo es una compleja superposición de conflictos: una confrontación persistente entre el Estado y las guerrillas restantes, disputas violentas entre grupos criminales por el control de economías ilegales y una tensión fundamental entre un modelo de desarrollo extractivista y las visiones de territorio y vida digna de las comunidades locales.

## 2.3 Caracterización de la problemática

La implementación de la política de Paz Total enfrenta desafíos estructurales que no solo trascienden el ámbito de la negociación con actores armados y se relacionan, de manera directa, con la capacidad de los entes territoriales para poner en marcha acciones que contribuyan a la construcción de paz, más allá de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz. En efecto, la consolidación de una paz estable y duradera exige comprender las múltiples dimensiones —sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales e institucionales— que configuran la diversidad territorial del país. En regiones como el Catatumbo, estas dimensiones interactúan de forma compleja y, en muchos casos, bajo condiciones de limitación, lo que reduce la capacidad del Estado para intervenir con legitimidad, legalidad y eficacia.

En la dimensión social, se observa una profunda desigualdad en el acceso a derechos, servicios básicos y oportunidades, que se expresa en altos niveles de pobreza multidimensional, desplazamiento forzado y exclusión histórica. De hecho, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los municipios del Catatumbo alcanza el 41,4%, por encima de la media nacional que se ubica en el 14,1% (Aponte et al., 2022). En términos políticos, la baja confianza en las instituciones y la débil presencia del Estado han permitido la emergencia de poderes paralelos y formas de gobernanza armada mediadas por el control territorial de actores armados ilegales. Dicho control se mantiene en disputa, principalmente entre el ELN y las estructuras asociadas a las disidencias de la FARC-EP. Aunque la confrontación territorial persiste, un informe de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) señala que el ELN ha desplegado acciones sistemáticas contra comunidades, organizaciones, líderes sociales y algunos

firmantes de paz, a quienes acusaba de colaborar con las disidencias del Frente 33 (Fundación Ideas para la Paz, 2025).

Este último hace parte del denominado Bloque Gentil Duarte del Estado Mayor de los Bloques y Frentes (EMBF), integrado por el Bloque comandante Jorge Suárez Briceño, el Bloque Magdalena Medio comandante Gentil Duarte y el Frente comandante Raúl Reyes. En la actualidad, se estima que el ELN ha tomado el control del 90% de las zonas donde operaba el Frente 33, lo que habría debilitado de forma significativa sus capacidades militares (Fundación Ideas para la Paz, 2025).

Desde la perspectiva económica, la región se encuentra atrapada en circuitos ilegales de producción y comercialización —en particular, coca y minería ilegal— que refuerzan dinámicas de violencia y dependencia. De acuerdo con los datos provistos por la Iniciativa Global en contra del Crimen Organizado Transnacional, cerca del 12% de los cultivos de coca del país se concentran en el Catatumbo, lo que equivale aproximadamente a 30.000 hectáreas (Asprilla & Aponte, 2025). Esta situación contribuye, en parte, a la coexistencia de múltiples gobernanzas en el territorio: la presencia de vastas economías ilegales en disputa incentiva el enfrentamiento entre estructuras armadas ilegales y, además, con el Estado.

En la dimensión cultural, el Catatumbo alberga una rica diversidad étnica y campesina que ha sido sistemáticamente invisibilizada. El reconocimiento de los procesos organizativos y de las apuestas comunitarias de desarrollo —mediadas por la interculturalidad o la diversidad étnica, religiosa y sexual— resulta indispensable para construir una visión del

territorio orientada a superar las violencias y, a la vez, materializar la reconversión productiva. Esto supone articular las expectativas comunitarias con las grandes apuestas del Estado para la construcción de paz en los territorios más afectados por el conflicto armado (Fundación Ideas para la Paz, 2025; González et al., 2025).

Desde el punto de vista ambiental, los ecosistemas están sometidos a una degradación intensiva por la acción de actores ilegales y la falta de control estatal. No solo las economías ilegales están asociadas con el deterioro ambiental. También economías legales basadas en la explotación inadecuada de los recursos generan daños ambientales y son utilizadas por los actores armados, que, como señalan Aponte et al. (2022), “exigen pagos extorsivos a las empresas legales que explotan recursos naturales, para generar rentas y expandir su control sobre los territorios y poblaciones locales” (p. 7).

Por último, en la dimensión institucional, se evidencia la fragilidad significativa en planificación, articulación intergubernamental y ejecución de políticas públicas, lo cual limita la capacidad transformadora del Estado en estos territorios (Oszlak, 2014). En consecuencia, la persistencia del conflicto armado no solo refleja déficits de capacidad institucional, sino la dificultad para impulsar cambios estructurales a través de la implementación de los Programas para la Transformación Regional (PTR) o la Política de Paz Total. En otras palabras, persisten factores subyacentes que impiden el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades óptimas para la promoción de la paz.

Las principales causas del problema público identificado incluyen la fragmentación institucional, la ausencia de enfoques diferenciales y territoriales, y la coexistencia de múltiples niveles de poder —formal, informal e ilegal— que capturan las dinámicas de seguridad y desarrollo. Sus consecuencias se expresan en la continuidad del conflicto armado, la erosión del tejido social, la limitada legitimidad del Estado y la ineficiencia de las intervenciones públi-

cas. Esta situación configura ciclos permanentes de violencia, pobreza y desconfianza institucional.

El problema es prioritario en la agenda pública nacional, no solo por su impacto directo en los territorios PDET y en la implementación del Acuerdo Final de Paz, sino también porque condiciona el éxito de las políticas del actual Gobierno orientadas a una paz total e integral (Ley 2272 de 2022; (Indepaz, 2022). Ignorar estos desafíos compromete la sostenibilidad de los esfuerzos de paz y la legitimidad del Estado en regiones clave para la seguridad y la estabilidad nacional.

El escenario futuro deseado es la consolidación de una gobernanza territorial sólida, con instituciones públicas legítimas y eficaces, articuladas con las comunidades y con capacidad de transformar las condiciones estructurales de exclusión y violencia. Esto supone transitar de intervenciones centradas en lo militar o en lo simbólico hacia un enfoque de fortalecimiento institucional adaptado a los contextos locales y sostenido en el tiempo (Fukuyama, 2013).

Si la problemática no se aborda de manera oportuna, existe el riesgo de profundizar las brechas de desarrollo, propiciar la revictimización y deteriorar las posibilidades de la política de Paz Total como alternativa para reducir conflictividades y violencias en el Catatumbo. Ello no solo afectaría la legitimidad del Gobierno nacional, sino que también abriría espacio para una reconfiguración aún más violenta del orden territorial por parte de actores armados ilegales de distinta naturaleza.

Este documento busca contribuir a la comprensión de los fenómenos asociados a la baja capacidad institucional —en particular, el Catatumbo— y, por ende, a la persistencia del conflicto armado. Lo hace no solo desde una perspectiva conceptual, sino también analítica y aplicada, en términos de análisis de las capacidades municipales para la paz y el uso de la gobernanza como herramienta de análisis y objetivo de transformación territorial. De este modo, el análisis trasciende el marco dispuesto por el Acuer-

do Final de Paz y la configuración de los PDET, para incorporar la implementación —deseable y efectiva— de la política de Paz Total como nuevo paradigma de construcción de paz para el país.

Además, espera aportar insumos estratégicos para la alta dirección del Estado, el alto Gobierno y la alta gerencia pública, al ofrecer un marco de análisis y acción basado en evidencia, orientado a decisiones transformadoras en escenarios de alta complejidad.

## 3. CONTRIBUCIONES

### 3.1 Elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública

---

El contexto descrito en las secciones anteriores permite conocer el estado actual de la subregión del Catatumbo; sin embargo, no necesariamente define ejes de acción que orienten, de manera oportuna, la superación de las vulnerabilidades y las vulnerabilidades y violencias en el territorio. Aunque las aproximaciones pueden ser diversas, el Estado colombiano dispone de información fiable sobre algunas dimensiones, mediante indicadores proxy, sobre las capacidades municipales, en particular respecto a la eficacia en la gestión de recursos públicos provenientes de las transferencias de nacionales, la captación de recursos propios y el acceso y uso de recursos provenientes de las regalías. Asimismo, cuenta con insumos para identificar la capacidad de promover procesos de asociatividad municipal que faciliten mecanismos de gobernanza orientados a la atención de problemas públicos compartidos.

De igual forma, es posible estimar el grado de afectación del conflicto armado en los territorios, a partir de homicidios, asesinatos de líderes y lideresas

sociales, agresiones contra firmantes de paz, entre otros indicadores asociados a la persistencia del conflicto armado en Colombia y, posiblemente, la limitada implementación del Acuerdo Final de Paz.

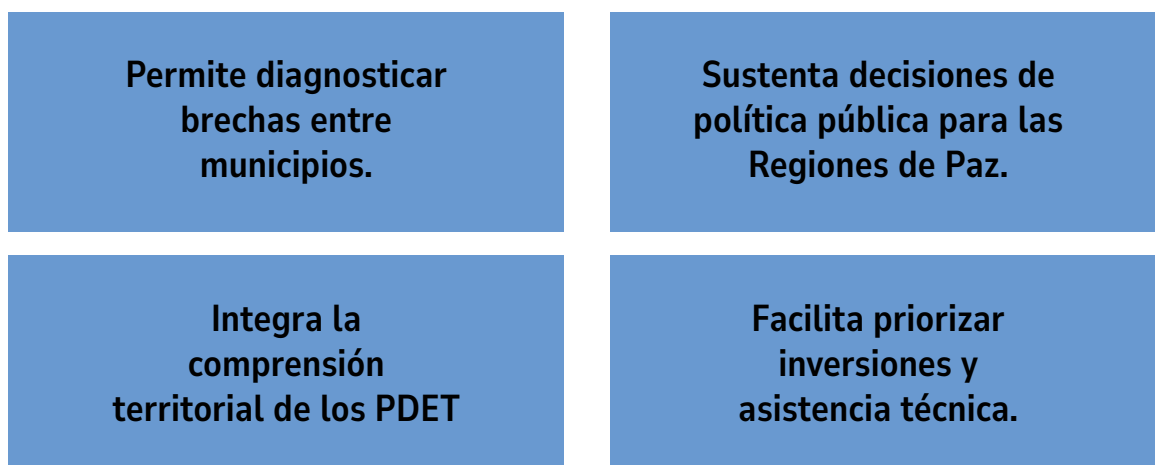
En conjunto, estos factores —organizados en dimensiones de análisis— permiten aproximarse a las capacidades municipales para la gestión de la paz. Ello supone entender la paz no solo como ausencia de violencia armada, sino como la existencia de condiciones propicias para el desarrollo económico y social de los territorios. De igual forma, la noción de la gestión exige interpretar, desde una perspectiva institucional, tanto la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos como la capacidad de movilizar financiación mediante la formulación de proyectos para acceder a recursos de regalías. También implica valorar el desempeño municipal en sus diferentes dimensiones, lo que demanda de quienes toman decisiones fortalecer su liderazgo no solo en asuntos administrativos, sino la capacidad de negociación y articulación con otros actores te-

territoriales para promover gobernanza, cooperación y la asociatividad y, desde luego, la mitigación de los impactos de y asociatividad y, en consecuencia, mitigar los impactos de la persistencia del conflicto armado y las múltiples violencias que afectan el país.

En este marco surge la primera versión del Índice de Capacidades Municipales para Gestión de la Paz (ICMGP), como instrumento técnico que integra información fiscal, administrativa, institucional y territorial para analizar la capacidad de los municipios

en Colombia de avanzar hacia la construcción de paz. En un contexto donde la política de Paz Total exige intervenciones diferenciadas, la toma de decisiones requiere herramientas que integren evidencia, comparabilidad y rigor metodológico. El índice ofrece una lectura agregada de competencias institucionales, contextos socioeconómicos y condicionantes territoriales del conflicto armado, y reconoce que el desempeño municipal en materia de paz no depende únicamente de voluntades políticas, sino de capacidades acumuladas y condiciones estructurales. En este sentido:

**Figura 4. Aspectos diferenciales del índice de Capacidades de Gestión para la Construcción de Paz.**



Fuente: Elaboración propia.

El Índice no pretende determinar quién hace bien la paz, sino revelar dónde existen capacidades institucionales robustas y dónde persisten restricciones que requieren intervención estatal. Su aporte es, ante todo, estratégico: integra información dispersa en un instrumento para la toma de decisiones públicas basadas en evidencia.

### 3.1.1 Aspectos sobre la comprensión de la capacidad municipal en el ICMGP

La capacidad institucional para la paz se concibe como un fenómeno multidimensional, en el que convergen factores estructurales. Con el fin de ordenar esta complejidad en tres dimensiones, cada una respaldada por variables derivadas de información oficial y de acceso público.

#### Dimensión 1. Gestión fiscal y administrativa

Esta dimensión analiza la capacidad del municipio para administrar recursos, ejecutar inversiones y garantizar la sostenibilidad financiera:

- Índice de Desempeño Fiscal (IDF). Mide sostenibilidad, esfuerzo tributario, endeudamiento y eficiencia del gasto.
- Medición de Desempeño Municipal (MDM). Expresa la eficiencia en la prestación de servicios, la gestión administrativa y la planificación.
- Gestión de regalías a través de OCAD Paz. Indicador clave para municipios con proyectos estratégicos de paz.

En conjunto, esta dimensión permite establecer si el municipio dispone de condiciones administrativas y financieras para implementar políticas públicas complejas, en especial las asociadas a inversión territorial y fortalecimiento de capacidades institucionales.

#### Dimensión 2. Gobernanza y coordinación territorial

Se centra en la capacidad municipal para promover articulación institucional, cooperación horizontal y participación ciudadana significativa. Considera en particular:

- Pertenencia a Esquemas Asociativos Territoriales (EAT). Especialmente asociaciones de municipios.

Esta dimensión busca aproximarse al capital relacional de la entidad territorial. Municipios aislados, sin redes de cooperación o sin estructuras participativas funcionales, tienen menor probabilidad de sostener procesos de paz duraderos.

#### Dimensión 3. Contexto socioeconómico y de conflicto

Reconoce que la paz se construye bajo condiciones heterogéneas:

- Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).
- Incidencia del conflicto armado.
- Clasificación PDET o ZOMAC, que marca territorios priorizados por factores históricos de violencia y abandono estatal, asociados a la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Esta dimensión no evalúa capacidad institucional per se; sin embargo, sí los condicionantes que amplifican o restringen la acción pública para la paz.

En conjunto, estas dimensiones permiten entender que la capacidad municipal no depende solo de la gestión administrativa del municipio, sino también de las condiciones territoriales que requieren de un liderazgo oportuno para atender, inclusive, las diferentes violencias que permean estas realidades.

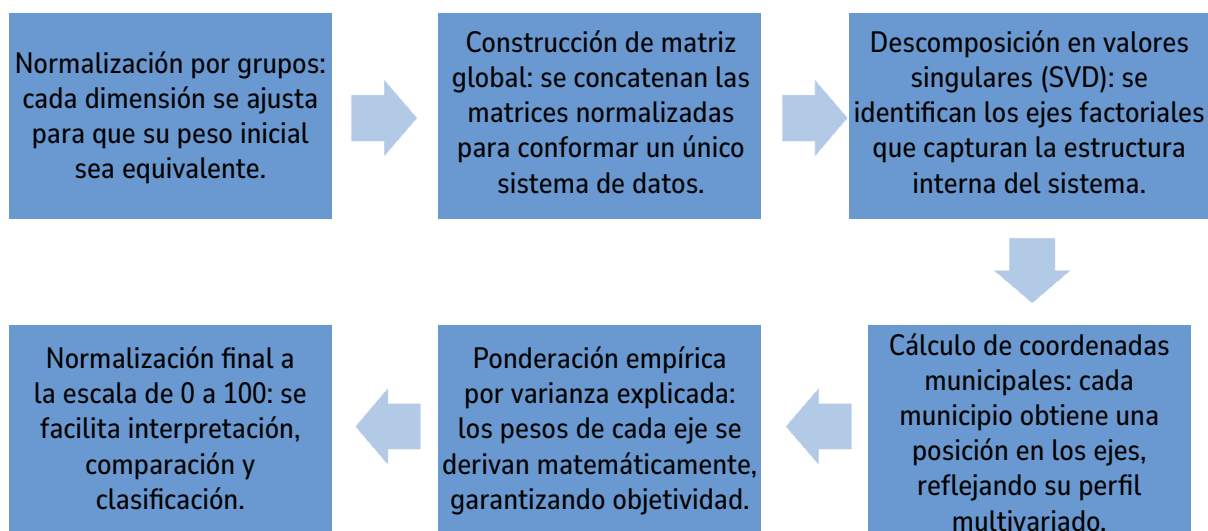
### 3.1.2 Análisis estadístico: metodología del ICMGP

El ICMGP utiliza el Análisis Factorial Múltiple (MFA, por sus siglas en inglés), una metodología estadística especialmente adecuada para integrar variables heterogéneas (numéricas y categóricas) sin imponer ponderaciones arbitrarias. A diferencia de índices tradicionales —en los que los pesos suelen asignarse con criterios normativos o subjetivos—, el MFA permite derivar los pesos directamente a partir de la estructura latente de los datos.

Esta técnica garantiza el equilibrio entre los grupos de variables mediante la normalización por su primer valor singular, lo que evita que dimensiones con mayor número de indicadores dominen el análisis. Su utilidad es especialmente relevante en territorios tan diversos como los municipios del país, donde la variabilidad es alta y no es posible asumir relaciones lineales simples entre las variables.

A continuación, los pasos o momentos del análisis:

**Figura 5. Proceso de estadístico para el cálculo del ICMGP.**



Fuente: Elaboración propia.

Significado del primer eje factorial. El primer eje captura el gradiente general de capacidad municipal, donde se observa:

En un extremo:

- Altos niveles de pobreza.
- Baja eficiencia administrativa.

- Débiles redes de gobernanza.
- En el extremo opuesto: mayor solidez fiscal, alto desempeño institucional, menor vulnerabilidad territorial.

Es consecuencia, un municipio no se ubica arriba o abajo de manera aleatoria: su posición refleja la combinación de factores que, de forma estructural, inciden en su capacidad para la gestión de la paz.

### 3.1.3 Resultado. Construcción del índice y clasificación

El ICMGP se obtiene combinando las coordenadas municipales en los dos primeros ejes con una ponderación proporcional a su varianza explicada. Con ello, los factores estadísticamente más relevantes tienen mayor influencia en el resultado. Posteriormente, el índice se normaliza a una escala de 0 a 100 y se clasifica en cinco niveles:

- Muy alta: categoría 5
- Alta: categoría 4

- Media: categoría 3
- Baja: categoría 2
- Muy baja: categoría 1

Este sistema permite identificar, a simple vista, los municipios que requieren un acompañamiento intensivo y aquellos que cuentan con capacidades instaladas más robustas.

### 3.1.4 Resultados para la subregión del Catatumbo: 13 municipios (Norte de Santander y Cesar)

A continuación, se presentan los resultados del ICMGP para los trece municipios de la subregión del Catatumbo, ubicados en Norte de Santander y Cesar.

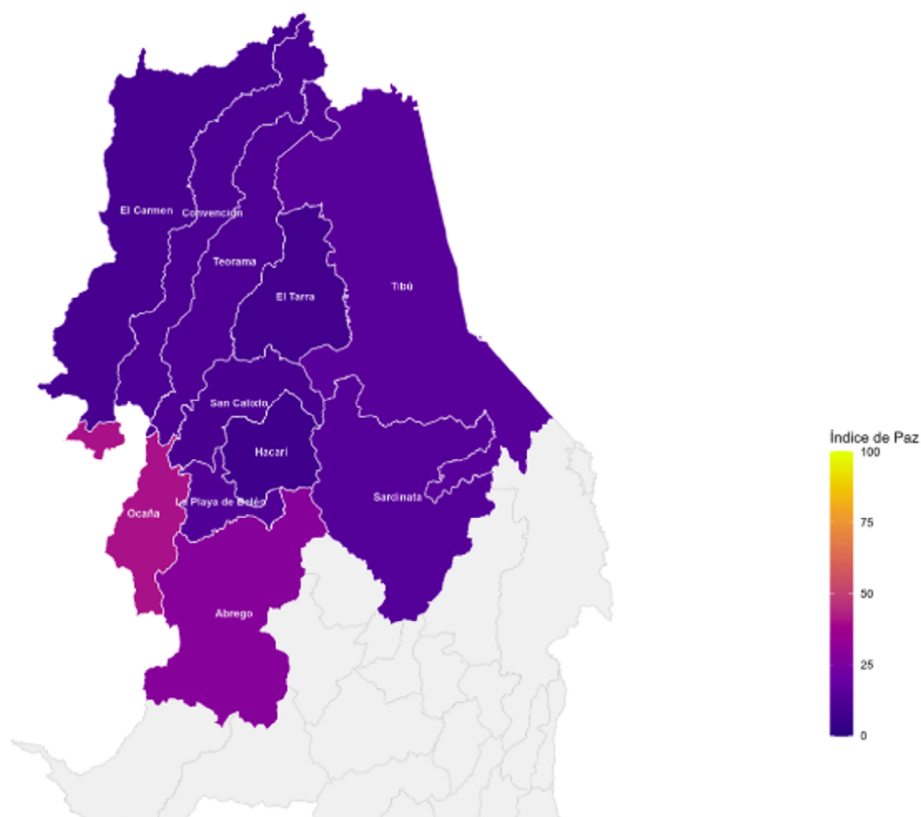
**Tabla 3. Resultados del ICMGP para la subregión del Catatumbo.**

Municipio	Departamento	Índice ICMGP	Categoría
Ocaña	Norte de Santander	40,38	Categoría 3
Río de Oro	Cesar	32,54	Categoría 2
Ábrego	Norte de Santander	28,76	Categoría 2
González	Cesar	27,07	Categoría 2
Tibú	Norte de Santander	14,67	Categoría 1
Sardinata	Norte de Santander	13,42	Categoría 1
La Playa de Belén	Norte de Santander	12,42	Categoría 1

<b>Teorama</b>	Norte de Santander	11,16	Categoría 1
<b>Convención</b>	Norte de Santander	10,91	Categoría 1
<b>San Calixto</b>	Norte de Santander	9,83	Categoría 1
<b>El Carmen</b>	Norte de Santander	9,29	Categoría 1
<b>El Tarra</b>	Norte de Santander	7,53	Categoría 1
<b>Hacarí</b>	Norte de Santander	6,61	Categoría 1

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 6. Mapa de calor ICMGP para el Catatumbo.**



Fuente: Elaboración propia.

Los puntajes más altos (Ocaña, Río de Oro, Ábrego, González) se explican, principalmente, por condiciones de contexto relativamente más favorables: menor pobreza e incidencia del conflicto armado, en comparación con el conjunto de resultados. Esto no implica, necesariamente, capacidades fiscales sobresalientes o determinantes. Como aspecto relevante, los dos municipios del Catatumbo que no pertenecen al departamento de Norte de Santander se ubican en este grupo: Río de Oro y González, ambos de departamento del Cesar.

En contraste, los puntajes bajos y muy bajos (Tibú, Teorama, Convención, San Calixto, El Carmen, El Tarra, Hacarí) se asocian con una combinación de factores: son municipios PDET/ZOMAC y, al parecer, sus condiciones de violencia no han variado de manera sustantiva con la implementación del Acuerdo

Final de Paz. Además, registran alta incidencia de del conflicto armado y niveles elevados de pobreza multidimensional.

En relación con los recursos de regalías canalizados a través del OCAD-PAZ, su peso o incidencia es limitado. En un contexto deteriorado por la persistencia del conflicto armado y una implementación insuficiente del Acuerdo Final, la inversión por regalías no compensa ni genera el margen institucional necesario para que se configuren nuevas redes de gobernanza local orientadas a la estabilización económica y social del territorio. Esto se refuerza, además, porque todos los municipios de la región cuentan con esquemas asociativos de orden municipal; por tanto, esta variable no introduce diferencias significativas entre municipios y contribución efectiva al índice es reducida.

**Tabla 4. Escenarios de intervención para los municipios del Catatumbo.**

Municipio	Nivel ICMGP	Fortalezas clave	Restricciones estructurales	Escenarios de intervención
Ocaña	Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contexto no PDET/ZOMAC.</li> <li>Menor IPM relativo.</li> <li>Incidencia del conflicto: alto.</li> </ul>	Capacidad fiscal no sobresaliente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nodo articulador regional.</li> <li>Soporte técnico a municipios vecinos.</li> <li>Liderazgo en coordinación intermunicipal.</li> </ul>
Río de Oro	Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>IDF y MDM aceptables.</li> <li>acceso a OCAD Paz.</li> <li>No PDET/ZOMAC.</li> </ul>	IPM: alto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer estructuración de proyectos de impacto territorial y cooperación con los municipios de Ocaña y González. Esto fortalece también la cooperación interdepartamental.</li> </ul>

<b>Ábrego</b>	Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDM alto.</li> <li>• Incidencia del conflicto: alto.</li> <li>• No PDET/ZOMAC.</li> </ul>	IPM: alto sin OCAD Paz en la base.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica para acceso a regalías.</li> <li>• Fortalecimiento de formulación de proyectos.</li> </ul>
<b>González</b>	Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IDF y MDM medios.</li> <li>• no PDET/ZOMAC.</li> </ul>	Sin OCAD Paz. IPM: alto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso a proyectos estratégicos y alianzas subregionales.</li> </ul>
<b>Tibú</b>	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IDF alto.</li> <li>• acceso recurso a través del OCAD Paz.</li> </ul>	PDET/ZOMAC Incidencia del conflicto armado: muy alto. IPM: alto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque integral: seguridad humana y gestión de proyectos.</li> <li>• Acompañamiento permanente.</li> </ul>
<b>Sardinata</b>	Baja	OCAD Paz activo.	PDET/ZOMAC Conflicto: muy alto. Vacíos de MDM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer capacidades administrativas y seguimiento a inversión.</li> </ul>
<b>La Playa de Belén</b>	Baja	No PDET/ZOMAC.	Datos incompletos. Sin OCAD Paz.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de planeación e inversión.</li> </ul>
<b>Teorama</b>	Baja	OCAD Paz.	PDET/ZOMAC Conflicto: muy alto IPM: alto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención integral y sostenida; gobernanza multiactor.</li> </ul>
<b>Convención</b>	Baja	—	PDET/ZOMAC Conflicto: muy alto. MDM bajo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento administrativo y articulación interinstitucional.</li> </ul>

<b>San Calixto</b>	Baja	Múltiples proyectos OCAD Paz	PDET/ZOMAC Conflicto: muy alto. IPM: alto.	• Acompañamiento en ejecución y gobernanza territorial
<b>El Carmen</b>	Muy baja	Acceso significativo a OCAD Paz	PDET/ZOMAC IPM: alto.	• Mejorar capacidad de gestión y coordinación para maximizar impacto de inversión
<b>El Tarra</b>	Muy baja	IDF alto	PDET/ZOMAC Conflicto: muy alto MDM: bajo.	• Intervención prioritaria; mitigación de riesgos territoriales
<b>Hacarí</b>	Muy baja	—	PDET/ZOMAC Conflicto: muy alto IPM: muy alto.	• Acompañamiento intensivo y sostenido; fortalecimiento institucional básico

Fuente: Elaboración propia.

## 4. COLOFÓN

### 4.1 Síntesis de las contribuciones

Este documento busca realizar un aporte sustantivo a la comprensión de las limitaciones estructurales que enfrenta la política de Paz Total en territorios históricamente afectados por el conflicto armado en Colombia, a partir del estudio de caso de la subregión del Catatumbo. Su contribución central consiste en desplazar el análisis de la paz —tradicionalmente centrado en la negociación con actores armados— hacia una perspectiva de capacidad institucional y territorial, al examinar las condiciones del Estado para planificar, articular e implementar políticas públicas que garanticen la sostenibilidad de los procesos de paz y la gestión de los procesos conducentes a su mantenimiento (Botero & Serrano, 2022; Martínez, 2017; Oszlak, 2014; Puello-Socarrás, 2018).

Desde la contextualización, el documento sostiene que la construcción de una paz sostenible no puede entenderse únicamente como un proceso normativo o simbólico, sino como una reconfiguración de las capacidades institucionales, entendidas como las condiciones que permiten a las instituciones planear, ejecutar, articular y sostener intervenciones públicas (Oszlak, 2014). Esta premisa orienta el desarrollo analítico y metodológico del documento, al reconocer que la persistencia del conflicto armado en territorios como el Catatumbo no responde únicamente a la presencia de actores armados ilegales, sino a una crisis histórica de gobernabilidad, legitimidad estatal y articulación intergubernamental (Aponte et al., 2022; Avendaño et al., 2024; Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018; Fundación Ideas para la Paz, 2025).

Una primera contribución relevante consiste en evidenciar la fragmentación entre dos de los principales instrumentos de la política de paz en Colombia: la política de Paz Total y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Aunque ambas políticas comparten objetivos orientados a superar las causas estructurales del conflicto, el documento muestra que han operado de manera desarticulada, lo que revela una articulación institucional débil y una planificación intergubernamental insuficiente (Botero & Serrano, 2022; Martínez, 2017).

Este hallazgo permite comprender por qué, a pesar del despliegue normativo y programático, el Estado no ha logrado consolidar una presencia coherente, coordinada y legítima en regiones priorizadas para la paz. El análisis del Catatumbo, en particular, profundiza esta lectura al caracterizar la subregión como un territorio donde convergen, históricamente, la explotación intensiva de recursos, el despojo territorial, la débil presencia estatal y la persistencia de múltiples actores armados (Aponte et al., 2022; Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018). En este escenario, la continuidad del conflicto armado la gobernanza criminal y la fragilidad institucional evidencian, de forma crítica, las tensiones y desafíos para la consolidación de la paz. Esta caracterización no se limita a un recuento histórico permite identificar patrones estructurales que siguen condicionando la acción pública en el presente.

Otra contribución clave, es la delimitación precisa del problema público. Este se define como la persistencia de estructuras armadas ilegales y los bajos

niveles de gobernabilidad en territorios priorizados por la Paz Total y los PDET, como resultado de capacidades institucionales territoriales limitadas para implementar políticas públicas de forma articulada, eficaz e incluso legítima. Esta formulación resulta especialmente relevante porque desplaza el foco desde los déficits de seguridad hacia los déficits de gestión pública, gobernanza y capacidad estatal, y pone en evidencia una crisis estructural de capacidades institucionales para la paz (Martínez, 2017).

En este marco, el documento aporta una lectura integral de las dimensiones que configuran dicha crisis. En lo social, identifica altos niveles de pobreza multidimensional, desplazamiento forzado y exclusión histórica; en lo político, una baja confianza institucional y emergencia de poderes paralelos; en lo económico, dependencia de economías ilegales; desde lo ambiental, degradación intensiva de los ecosistemas; y en lo institucional, una profunda fragilidad en la planificación, articulación y ejecución de políticas públicas. Esta mirada multidimensional refuerza la idea de que la paz no puede construirse mediante intervenciones sectoriales o coyunturales, sino a través de procesos sostenidos de fortalecimiento institucional, adaptados a los contextos territoriales.

El aporte metodológico más significativo del documento es la construcción del Índice de Capacidades Municipales para la Gestión de la Paz (ICMGP). Este instrumento se presenta como una herramienta técnica basada en evidencia, diseñada para integrar información fiscal, administrativa, de gobernanza y de contexto socioeconómico y de conflicto. El documento subraya que el índice no pretende determinar quién hace bien la paz, sino revelar dónde existen capacidades institucionales robustas y dónde persisten restricciones que requieren intervención estatal. En este sentido, el ICMGP constituye una innovación analítica orientada a fortalecer la toma de decisiones públicas en contextos de alta complejidad.

La conceptualización de la capacidad institucional como un fenómeno multidimensional constituye, asimismo, un aporte relevante. El documento organiza esta complejidad en tres dimensiones: gestión fiscal y administrativa, gobernanza y coordinación territorial, y contexto socioeconómico y de conflicto. Esta estructura permite comprender que el desempeño municipal en materia de paz no depende únicamente de la eficiencia administrativa, sino también de las condiciones territoriales y de la capacidad de liderazgo para articular actores, recursos y niveles de gobierno. En coherencia con la contextualización, se reafirma que la paz implica la generación de condiciones propicias para el desarrollo económico y social de los territorios, más allá de la mera ausencia de violencia armada.

El uso del Análisis Factorial Múltiple (MFA) para la construcción del índice representa una contribución metodológica adicional. Al derivar los pesos de las variables a partir de la estructura de los datos —y no de criterios normativos—, el ICMGP ofrece una lectura más robusta y comparable de las capacidades municipales. Esto resulta especialmente pertinente en un país caracterizado por profundas heterogeneidades territoriales, como se evidencia en el caso del Catatumbo.

Los resultados del índice para los trece municipios de la subregión permiten identificar brechas significativas de capacidad institucional. El documento muestra que los municipios con mejores puntajes no necesariamente presentan capacidades fiscales sobresalientes, sino condiciones contextuales relativamente menos adversas. Por el contrario, los municipios con puntajes bajos y muy bajos combinan altos niveles de pobreza, persistencia del conflicto armado y débil desempeño institucional. Este hallazgo refuerza la tesis central: la inversión pública, incluso mediante mecanismos como el OCAD Paz, no logra compensar por sí sola los déficits estructurales de gobernanza y capacidad estatal en contextos de violencia persistente.

También, propone lineamientos estratégicos orientados al alto gobierno y a la administración pública, con escenarios diferenciados de intervención según el nivel de capacidad institucional de cada municipio. Estas orientaciones se alinean con el propósito de fortalecer la gobernanza territorial, priorizar el acompañamiento institucional y mejorar la toma de decisiones públicas basadas en evidencia. En coherencia con los hallazgos, se advierte que ignorar estos desafíos puede poner en riesgo la sostenibilidad de los esfuerzos de paz y la legitimidad del Estado en regiones clave para la seguridad y la estabilidad nacional.

En síntesis, el documento contribuye de manera significativa al debate sobre la Paz Total al ofrecer un marco analítico y práctico que integra gobernanza, capacidades institucionales y contexto territorial. Su principal valor radica en demostrar que la paz territorial efectiva y sostenible depende, en última instancia, de la capacidad del Estado para actuar de manera coherente, articulada y legítima en los territorios más afectados por el conflicto armado, transformando las condiciones estructurales que han perpetuado la violencia y la exclusión.

## 4.2 Bibliografía

---

- Álvarez, J. E., Gómez Vásquez, M., Forero Linares, B., Álvarez Giraldo, E., Astaíza Bravo, J., Balen Giancola, M., Campos Cáceres, P., Córdoba Ponce, E. M., Fajardo Farfán, J. S., & Gutiérrez Pulido, E. (2024). Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino. University of Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/25651275.v1>
- Aponte, A. F., Ebus, B., & Vargas Reina, J. (2022). Conflicto violento y deterioro ambiental en el Catatumbo. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) / FESCOL. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/19334-20220701.pdf>
- Asprilla Ríos, L. M., & Aponte, A. (2025, febrero 13). La guerra de la cocaína en el Catatumbo. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. <https://globalinitiative.net/analysis/catatumbo-cocaine-war/>
- Botero Blandón, V., & Serrano Ávila, A. M. (2022). Desarrollo territorial con enfoque de género y construcción de la paz: Un análisis desde los PDET de Antioquia. Sello Editorial Tecnológico de Antioquia. <https://dspace.tdea.edu.co/entities/publication/d27ef2be-2a88-4295-bb93-9c4e10234b49>
- Buitrago, E., & Duarte Ospina, J. (2021). Memoria y tensiones territoriales del pueblo Barí en el Catatumbo postacuerdo: Norte de Santander, Colombia (pp. 357–393). En C. Quiroga & O. Uscátegui Ramírez (Coords.), *Conflictos socioambientales en el Sur Global: Respuestas y construcciones locales de otras naturalezas*. Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8679792>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). Catatumbo: memorias de vida y dignidad. Centro Nacional de Memoria Histórica. [https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/catatumbo\\_memorias-de-vida-y-dignidad.pdf](https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/catatumbo_memorias-de-vida-y-dignidad.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2025). Catatumbo: persistencia de la guerra y anhelos de paz. Defensoría del Pueblo. [https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/15176414/Informe\\_Catatumbo\\_Persistencia\\_de\\_la\\_guerra\\_y\\_anhelos\\_de\\_paz.pdf](https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/15176414/Informe_Catatumbo_Persistencia_de_la_guerra_y_anhelos_de_paz.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) & Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2024, agosto 7). Pacto social para la transformación territorial del Catatumbo: Planear el desarrollo regional con las comunidades en el Gobierno del Cambio. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/pacto-social-para-la-transformacion-territorial-del-catatumbo.aspx>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>

- Fundación Ideas para la Paz. (2025). La guerra seguirá en el Catatumbo. <https://storage.ideaspaz.org/documents/la-guerra-seguira-en-el-catatumbo-no-3.pdf>
- González, C., Jiménez, G., & Majbub, S. (2025). Transformación territorial y reconfiguración del conflicto: Retos y propuestas para el Catatumbo. Indepaz. [https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2025/01/REVISTA-CATATUMBO\\_PUBLICATION.pdf](https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2025/01/REVISTA-CATATUMBO_PUBLICATION.pdf)
- Grindle, M. S. (2010). Social policy in development: Coherence and cooperation in the real world. United Nations iLibrary. <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/25206656/96>
- Indepaz. (2022, septiembre 16). 22 grupos armados buscan sumarse a la paz total. Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz. <https://indepaz.org.co/22-grupos-armados-buscan-sumarse-a-la-paz-total/>
- Jaraba Piñerez, C. M., Rodríguez Patiño, L. K., & Gómez Quintero, N. A. (2021). Memorias vivas: Mujeres víctimas del paramilitarismo en el Catatumbo colombiano entre los años 1999 y 2004 [Trabajo de grado, Universidad Francisco de Paula Santander]. Repositorio UFPS. <https://repositorio.ufps.edu.co/handle/ufps/7490>
- Martínez, J. P. (2017). Ordenamiento territorial para la paz: Desafíos en la implementación de los PDET. Civilizar, 23. Civilizar, 3(03), pp. 23-34. [https://www.academia.edu/download/65622899/CIVILIZAR\\_Estudiantil\\_Politica\\_y\\_Relaciones\\_Internacionales\\_2017.pdf#page=23](https://www.academia.edu/download/65622899/CIVILIZAR_Estudiantil_Politica_y_Relaciones_Internacionales_2017.pdf#page=23)
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. Forjando, 3(5), 14–21. <https://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades%20estatales.pdf>
- Puello-Socarrás, J. F. (2018). ¿Gobernanza y nueva gestión pública para la paz? Notas sobre el proceso de implementación del Acuerdo Final en Colombia. REAd. Revista Electrónica de Administración (Porto Alegre), 24(2), 31–49. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.208.83540>

## 4.3 Glosario

---

**Capacidades institucionales.** Se entiende como las “condiciones potenciales o demostradas para lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oszlak, 2014, p. 1) para planear, ejecutar, articular y sostener intervenciones públicas en entornos complejos (Grindle, 2010).

**Gobernanza para la paz:** Se concibe como un enfoque que articula capacidades institucionales, coordinación multinivel y participación social para reducir la conflictividad y avanzar hacia transformaciones estructurales en territorios afectados por el conflicto armado (Grindle, 2010; Fukuyama, 2013).

**Paz Total.** Es una política pública orientada a la finalización de los diversos conflictos armados que afectan los territorios, mediante procesos de negociación y acogimiento a la justicia de grupos armados ilegales con distintas características. Forma parte de la agenda de paz del gobierno del presidente Gustavo Petro y cuenta con sustento jurídico en la Ley 2272 de 2022 (Indepaz, 2022).

**Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).** Son instrumentos derivados del Acuerdo Final de Paz de 2016, que buscan transformar las condiciones estructurales que perpetúan la violencia en 170 municipios priorizados por su alta conflictividad, afectaciones derivadas del conflicto armado e indicadores adversos de pobreza multidimensional (Botero & Serrano, 2022).

