

**Una Aproximación al Modelo de Gestión Pública del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en la Subregión Cuenca Del Caguán y Piedemonte Caqueteño**

Gretel Medrano Mora

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Posgrado

Programa Maestría en Administración Pública

Bogotá D.C., 2024

**Una Aproximación al Modelo de Gestión Pública del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en la Subregión Cuenca Del Caguán y Piedemonte Caqueteño**

Gretel Medrano Mora

Director

Edwin Murillo Amaris

Doctor en Gobierno y Administración Pública

Requisito para Obtener el Título de Magister en Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Posgrado

Maestría en Administración Pública

Bogotá D.C., 2024

### **DEDICATORIA**

A los líderes pobladores y pobladoras de la región del Caquetá que generosamente me prestaron sus voces para comprender la complejidad y riqueza de su territorio, porque a pesar de la nueva vorágine, conservan el sueño por un mejor vivir.

### **AGRADECIMIENTOS**

A Magaly, Sandra y Estefany por mostrarme un poco del significado de ser mujer en el Caquetá.

A mi Director Dr. Edwin Murillo por su guía y la pasión compartida por la construcción de paz territorial.

A mi compañero Ricardo por su valioso conocimiento y a mi hijo Sebastian por su confianza diaria y sus reconfortantes palabras de apoyo.

## Resumen

Esta investigación es resultado del abordaje del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) formulado e implementado en la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. Se revisa el alcance del Programa y frente a sus resultados se proponen elementos que aporten a una agenda para la construcción de condiciones de vida de las poblaciones de este territorio, donde se reconozcan la agencia y particularidades de los actores, así como los desafíos institucionales que estos aspectos imponen para el desarrollo territorial.

Desde un marco metodológico definido en el paradigma fenomenológico- hermenéutico y un enfoque cualitativo se propuso describir y explicar el papel del Estado frente a la política de paz en un contexto complejo y de frágiles condiciones democráticas como las que se encuentran en esta Subregión y su resultado frente a las expectativas de las poblaciones. Por esta razón la investigación es de tipo no probabilístico y está centrada en la perspectiva de los pobladores, quienes en su calidad de líderes y miembros de la sociedad civil brindaron sus versiones frente a la experiencia del PDET desde el año 2017 hasta la finalización del gobierno del presidente Ivan Duque Márquez (2018-2021).

Se concluye entonces, que las expectativas frente a profundos cambios en las condiciones territoriales trazados inicialmente no fueron realizadas, al contrario, profundizaron la desigualdad y desconfianza que históricamente los pobladores de esta región han tenido en el Estado.

En la investigación se adoptó la estrategia de la Teoría Fundamentada y la revisión documental para el análisis de las condiciones socioeconómicas y los conflictos que persisten en la Subregión después de la firma del Acuerdo de Paz. El trabajo de campo y la técnica de la entrevista condujeron a identificar los impactos del PDET, así como la proximidad a un modelo de gestión pública basado en la comprensión sustantiva de los problemas y la legitimidad de alternativas de desarrollo en el que se reconocen nuevas perspectivas de participación social.

## Tabla de contenido

DEDICATORIA .....	3
AGRADECIMIENTOS .....	4
Capítulo 1. Contexto de las dinámicas sociales y económicas del territorio PDET cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño: Espacio estratégico y de agencia política .....	18
1. Contexto del PDET .....	18
1.1. El Proceso de Poblamiento .....	21
1.2. Condiciones Actuales del Territorio .....	32
1.3. Índices Socioeconómicos .....	43
1.4. Cadenas productivas de la Subregión Caguán y Piedemonte Caqueteño .....	47
1.5. Situación ambiental .....	53
1.6. Conflicto Armado y Seguridad .....	56
2. El Caquetá como espacio estratégico y de agencia política en el contexto de posacuerdos .....	57
Capítulo 2. Definición, Formulación e Implementación del Pdet Cuenca Del Caguán Y Piedemonte Caqueteño.....	65
2.1. Definición de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial .....	65
2.2. Gestión institucional y operativa de los PDET .....	74
2.3. El proceso del PDET en el Caguán y Piedemonte Caqueteño .....	76
2.4. La formulación .....	77
2.5. La implementación.....	87
2.6. La financiación.....	94
2.7. El seguimiento.....	104
Conclusión preliminar .....	117
CAPITULO 3. La visión posextractivista y el desafío de la gestión pública frente a la sostenibilidad territorial.....	124
3.1. Una aproximación al modelo de gestión pública para el PDET de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.....	126
Conclusiones .....	140
Bibliografía .....	147
ANEXOS .....	158

## Lista de mapas

Mapa 1. Subregión PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño .....	21
Mapa 2. Ubicación de los principales resguardos indígenas del departamento del Caquetá.....	41
Mapa 3. Personas en Miseria Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. 2022.....	46

## Lista de tablas

Tabla 1. Distribución de la población en municipios PDET de la Subregión Caguán y Piedemonte Caqueteño 2022.....	34
Tabla 2. Población indígena Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. 2022.....	40
Tabla 3. Listado de Áreas Protegidas Subregión Caguán y Piedemonte Caqueteño.....	53
Tabla 4. Identidad visual PDET.....	84
Tabla 5. Distribución de las iniciativas por municipio Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.....	86
Tabla 6. Incidencia de Pobreza Multidimensional Subregión Caguán.....	122
Tabla 7. Caquetá- Subregiones.....	128
Tabla 8. Elementos para una agenda crítica para la paz.....	133

## Lista de gráficos

Gráfico 1. Distribución de la población urbana- rural Municipios PDET Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño 2022.....	37
Gráfico 2. Población étnica Subregión Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño 2018.....	38
Gráfico 3. Población Indígena ubicada por municipio Subregión PDET. Año 2018.....	39
Gráfico 4. Población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera Subregión Cuenca del Caguán. 2018....	42
Gráfico 5. Índice de pobreza multidimensional total y Urbano-Rural Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.....	44
Gráfico 6. Necesidades Básicas Insatisfechas y Urbano-Rural Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.....	45
Gráfico 7. Tasa de ocupación y desempleo de Caquetá 2015-2022.....	49
Gráfico 8. Índice de Gini. Caquetá 2017-2022.....	50
Gráfico 9. Área con coca en el Caquetá (ha) 2012-2022.....	51
Gráfico 10. Intensidad de Pobreza Multidimensional Subregión PDET Caguán y Piedemonte Caqueteño.....	121

**Lista de figuras**

Figura 1 .....	89
Figura 2 .....	96
Figura 3 .....	98
Figura 4 .....	99
Figura 5 .....	103
Figura 6 .....	108
<b>Figura 7</b> .....	<b>113</b>
Figura 8 .....	136
Figura 9 .....	138

## Introducción

El conflicto armado en América Latina se ha configurado históricamente bajo diversas circunstancias políticas, institucionales y culturales con consecuencias directas en diferentes desigualdades dentro de las cuales aparece la producida con la concentración de la tierra. En el caso colombiano el régimen de propiedad de la tierra se ha reducido a diversas maneras de acumulación de capital por parte de élites regionales donde el Estado ha sido débil, intermitente o poco transparente en el control del territorio y en la garantía de una estructura de derechos transparente sobre la tierra, lo cual ha llevado a que “aquellos con el mayor control de la fuerza sean los mayores señores de la tierra” (Reyes, 2016).

A partir del censo agropecuario de 2014, OXFAM estableció que Colombia se encuentra en el primer lugar en la medición de desigualdad en materia de distribución de la tierra, mientras que el 1% de las explotaciones de mayor tamaño tiene más del 80% de la tierra, el 99% restante se distribuye el 20%. Esta situación se agudiza cuando se profundiza en los regímenes de tenencia, brechas de género o productividad y uso (Guereña, 2016). Del total de hectáreas censadas (111.5 millones de ha) el 38,6 % (43 millones de ha), tienen uso agropecuario. El 80% de estas (34.4 millones de ha) están dedicadas a la ganadería, frente a un 20% (8.5 millones de ha) que se destinan a la agricultura. Luego viene el problema de la subutilización: 19.4 millones de hectáreas de tierra que se usan para la ganadería podrían dedicarse a la agricultura y a la conservación y 3 millones de hectáreas se destinan a la producción de cultivos agroindustriales como el café, la palma y la caña de azúcar desplazando cultivos alimentarios transitorios como hortalizas, verduras y legumbres en detrimento de la soberanía alimentaria nacional (Ibíd).

La explicación de estas cifras se fundamenta en la incapacidad institucional para la administración, regulación y ordenamiento territorial que ha dejado espacio para el acumulación y control de la tierra por parte de élites políticas y económicas que, cuando no disponen de los clásicos mecanismos de captura

política (tráfico de influencias, despojo, puertas giratorias, control de medios de comunicación) desarrollan arreglos o acuerdos con actores delictivos. Aquí se puede reconocer la presencia de bandas de crimen organizado o grupos armados ilegales antiestatales con una narrativa contrainsurgente que aprovechan el contexto para extender su control en instituciones y poblaciones, asegurando su estatus, recursos y de paso un orden en beneficio de sus intereses (Vargas, 2010; InShigt Crime, 2016; Guereña, 2016).

Este escenario tiene su origen en el régimen de baldíos expedido por la Corte Suprema de Justicia de 1922, establecido como vía para la expansión de la frontera agraria. Aunque a finales del siglo XIX había predios registrados cerca de las ciudades y a las vías, el derecho civil determinó que el resto del territorio sería de baldíos, es decir, no susceptible de posesión ni pertenencia, no obstante, estas tierras solo se adjudicarían expresamente a colonos que demostraran trabajo familiar. El incumplimiento del Estado en cuanto a la protección de esta condición desencadenaría los históricos conflictos entre campesinos de baldíos y propietarios inscritos, donde, aunque estos últimos no tenían posesión material, alegaban títulos sobre los baldíos registrados, configurando el despojo sistemático de los derechos de los habitantes rurales.

De acuerdo con lo descrito por el investigador Alejandro Reyes (2016) la Ley 200 de 1936 intentó resolver estos conflictos estableciendo la función social de la propiedad en donde se privilegió al poseedor material, se introdujo el derecho y la jurisdicción agrarios. Estos mecanismos no tuvieron respaldo fiscal, la Ley se aplicó por parte de notarios, jueces y registradores que al no tener clara la propiedad de la tierra, usaron las normas del derecho civil y otorgaron a los grandes terratenientes el derecho de pertenencia sobre los títulos de la mayor parte de los baldíos ocupados despojando legalmente a los colonos.

En este contexto la zona geográfica denominada como caguán y piedemonte caqueteño se constituye en un territorio estratégico y de disputa en la dinámica del conflicto armado, en tanto la

conformación territorial de la región es resultado de la persistente competencia de dos modalidades de colonización que presentan divergencias: en primer lugar, la colonización empresarial estimulada de forma intermitente por el Estado y la ganadería, y en segundo lugar la precaria colonización campesina, que ante su rezago frente al modelo ganadero y la incapacidad del Estado encontró en los cultivos de coca una alternativa de economía campesina (Vásquez, 2011). Esta dinámica ha tenido como consecuencia que la construcción espacial y conformación identitaria del Caquetá se haya gestado desde la exclusión política y económica; la constitución de grupos y organizaciones como FARC y la confrontación por los cultivos de coca que son elementos que en su trasfondo responden a un problema agrario no resuelto (Vásquez, 2015).

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el 2016 se recalcó que el conflicto armado es un proceso histórico cimentado en la propiedad y la concentración de la tierra, la exclusión de campesinos y campesinas que genera mayor impacto a las poblaciones más vulnerables, lo cual llevaría a acordar principalmente alternativas para la transformación de condiciones estructurales en el campo como solución a la violencia en los territorios.

Las bases de esta transformación se asentarían específicamente en la Reforma Rural Integral (RRI) que contaría con los mecanismos de acceso y uso de tierras improductivas, formalización de la propiedad rural, la delimitación de la frontera agrícola, la protección de las zonas protegidas, así como la implementación de Planes Nacionales Rurales en las zonas con mayores impactos derivados del conflicto, siguiendo el principio de priorización y de enfoque territorial del Acuerdo. En estas zonas priorizadas denominadas Subregiones PDET se encuentran los 170 municipios con los mayores niveles de pobreza, presencia de economías ilícitas y bajos niveles de desarrollo institucional. Además, se establecieron acciones y estímulos orientados al fortalecimiento de procesos de Economía Solidaria, la financiación y el

desarrollo de los mercados, la formalización laboral y la soberanía alimentaria como compendio de acciones para el cierre de brechas entre el campo y la ciudad.

Los datos oficiales indican que con la trayectoria de implementación de este modelo de intervención territorial se ha logrado la disminución de la pobreza multidimensional en 6,0 p.p., pasando de 34,7% en 2018 al 28,7% en 2021 y a la disminución de la brecha urbano-rural en 1,8 veces para 2021, mientras que en 2018 era del 1,9 veces (ART, 2022, p. 11).

No obstante, son diversas las voces que afirman que las garantías e inversión de recursos acordados en esta materia no han logrado la soñada transformación, vía provisión integral de bienes y servicios sociales priorizados por las comunidades en los escenarios de participación, por el contrario, frente a su ejecución se han develado comportamientos asociados a la corrupción y la inconformidad deviene en tanto que la ejecución de los mismos se refieren a obras de infraestructura que son utilizados para desviar los objetivos principales planteados por las comunidades. Al respecto la Mesa Nacional de las Plataformas de la Sociedad Civil en torno a los PDET afirmó “Los PDET son cemento y no vemos la transformación”(2018, 2021).

Para las poblaciones eminentemente rurales que han padecido las consecuencias del conflicto, el Acuerdo de Paz y el nuevo contexto sembraron la expectativa de la construcción de las políticas para su territorio en la medida en que se obtendría el poder de decisión sobre el destino de sus tierras, la protección de los recursos y la naturaleza, el aprovechamiento y disposición de los recursos regionales, la planeación basada en las identidades culturales de las comunidades.

Para encaminar la Reforma Rural Integral (RRI) el Gobierno Nacional priorizó los territorios en los que se iniciaría el cumplimiento del acuerdo pactado en el Punto 1 del Acuerdo Final. Para el 2016 se focalizaron los territorios a partir de características de vulnerabilidad similares: mayores afectaciones por la pobreza, con mayor presencia de cultivos ilícitos, con menor presencia institucional y mayor afectación

al conflicto armado. Para estos territorios se planteó el compromiso del acceso a los derechos, a la propiedad (desarrollo social, formalización de la propiedad, delimitación de la frontera agrícola y la seguridad alimentaria) y la modificación de las relaciones de orden económico-productivo, social y cultural, que se fundamentan en la acumulación histórica de privilegios del conflicto armado (Reyes, 2009).

Así se establecieron y estructuraron los territorios PDET por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y se inició el proceso de construcción de una nueva planeación en las veredas, municipios y subregiones priorizadas con la participación de pobladores, autoridades locales; la academia, representantes de la iglesia y del sector privado, juntas de acción comunal, asociaciones, cooperativas, organizaciones sociales, autoridades étnicas, jóvenes, mujeres.

Aunque técnicamente hay identificación con el concepto de ordenamiento territorial adoptado en la Constitución y las leyes que lo reglamentan, los proyectos que materializarían el compromiso ciudadano expuesto en los ejercicios de planificación, tempranamente fueron criticados por no guardar conexidad territorial con los propósitos del Acuerdo de Paz, además por desconocer las formas de apropiación y organización particulares de los territorios, no tener claros los instrumentos para su implementación y estar condicionados a intereses del sector privado.

De acuerdo con el escenario descrito, el objetivo establecido en la investigación fue explorar las expectativas de las poblaciones que confluyeron en la construcción del PDET, así como la intervención de agentes políticos y económicos en las decisiones de esta política pública analizando el papel estatal en la trayectoria de implementación del PDET entre los años 2017 y 2022 con el fin de proponer elementos que den sentido al modelo de gestión pública en el PDET de la Subregión de la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense.

Esta propuesta se adelantó considerando tanto los lineamientos previos definidos para los PDET como los postulados relevantes en el Punto 1 del Acuerdo de Paz, la perspectiva de los diversos actores territoriales frente a la implementación y el papel de los gobiernos en la implementación, conforme con las particularidades territoriales de la Subregión analizada, la cual fue integrada por decisión del Gobierno por los 16 municipios del departamento del Caquetá incluyendo el municipio de Algeciras perteneciente al departamento del Huila.

Considerando la imposibilidad de observar las políticas a la luz de modelos generales que se fundamentan en supuestos que no siempre se cumplen como en el caso colombiano, en tanto la formación, enunciado y ejecución de las políticas públicas casi siempre están determinadas por la dinámica política e institucional que se impone en un régimen de lo que se ha denominado adhesiones endebles (Medellín, 2006), con la investigación se abordan la perspectiva de los pobladores y el rol del Estado en su compromiso en el cumplimiento del Acuerdo Final en el territorio seleccionado.

La importancia de revisar el lugar que tiene la gestión pública en la concreción de los PDET como condición para el fortalecimiento del territorio y el logro del mandato de la paz es problemática si se tiene en cuenta que de acuerdo con lo observado hasta este punto, las apuestas que inicialmente se consideraron en la implementación de esta política de desarrollo territorial y que principalmente atañen al funcionamiento y coordinación de los mecanismos del Estado no necesariamente se han definido en su ejecución y por tanto carecen de respuestas después de seis años de implementación.

La situación tiende a agudizarse considerando la vigencia y recursos limitados de los PDET. Con una vigencia de 15 años, los contenidos que soportan estos programas deben revisarse y reformularse periódicamente a partir de un análisis de las circunstancias de desigualdad que persisten y que desde el punto de vista de la gestión pública constituyen barreras para la transformación de estos territorios.

Para encaminar este trabajo se plantearon los siguientes objetivos específicos:

Contextualizar las dinámicas sociales y económicas que históricamente han definido el territorio PDET como un espacio estratégico y de agencia política.

Caracterizar el proceso de formulación y construcción del PDET, sus principales actores, intereses y pautas de intervención analizando la relación entre las expectativas iniciales de la comunidad y la implementación de las acciones del PDET.

Definir un Modelo de gestión pública que explique el esquema de funcionamiento del PDET en la región analizada.

Según los objetivos iniciales de esta investigación, el estudio se planteó con un enfoque cualitativo que conduce a describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes (Hernández-Sampieri, 2014) y un marco interpretativo que según lo planteado por Ramos (2015, P. 15) consiste en un proceso hermenéutico-fenomenológico para la percepción e interpretación de la realidad de los actores (Flores, 2004).

De acuerdo con el enfoque cualitativo y el paradigma de la investigación se utilizó como estrategia los criterios de la Teoría Fundamentada (TF) (Glaser, 1967), la cual permite destacar la perspectiva de los actores y generar proposiciones teóricas fundadas en datos empíricos (Carrero y Soriano, 2012, p. 21). Así, la relación de esta información con los objetivos de la investigación permitió una mejor comprensión el fenómeno de estudio. En este sentido, aun cuando se plantearon hipótesis iniciales en la investigación, el entendimiento se fue formando inductivamente con los datos recogidos en campo, los cuales se analizaron y simultáneamente fueron delimitándose en unidades de análisis.

Para este análisis la (TF) incluye el Método Comparativo Constante (MCC) que permite capturar los contenidos y hechos que van dando forma a categorías y luego enriquecen otras categorías existentes, generando un mayor poder explicativo del fenómeno. Esta dinámica de análisis comparativo y sistemática de los datos genera teoría (ibíd., p. 37). Al respecto, Corbin (1998) indica que “se requiere la saturación

de los datos y no la prueba o verificación de las hipótesis” (Glaser y Strauss, 1967 y Corbin, 1998). Para el caso, a partir de las coincidencias narrativas se construyeron algunas hipótesis sobre la manera en que estas personas perciben la implementación y los resultados del PDET.

Por otro lado, para la obtención de datos en campo y de organización metodológica se acudió a la observación participante y las entrevistas. La observación participante permitió establecer algunos símbolos y rasgos del lenguaje que fueron producto de la interacción de los actores institucionales y comunitarios en el marco del PDET. Para Strauss (1987), estas interpretaciones conforman la interacción simbólica que crea significados que no permanecen estáticos y dan significado a la vida social, y que le permiten al investigador obtener datos de contexto para la interpretación. En este caso algunos símbolos y el lenguaje identificados en el proceso del PDET fueron claves para analizar la negociación y creación de significados en la comunicación entre actores del proceso.

Por medio de las entrevistas en profundidad realizadas a pobladores del departamento del Caquetá se obtuvo información relevante frente a las condiciones del territorio, la percepción y las narrativas relacionadas con la planeación y las acciones de implementación de los PDET. Entre ellos se destacan funcionarios, líderes, lideresas y miembros de las instancias de participación del PDET a quienes se les preguntó si conocían a otras personas que pudieran proporcionar más datos o ampliar la información (Morgan, 2008). De esta forma fueron contactados y se adicionaron a la población inicial (Hernández-Sampieri, 2014 p. 388).

De esta aplicación se obtuvieron observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos para la perspectiva interpretativa del contexto analizado que se complementaron con la revisión de literatura relacionada con la caracterización del territorio analizado, el marco teórico y conceptual de la participación en los programas con enfoque territorial, así como estudios sobre modelos de planificación y gestión pública en otros territorios priorizados.

Finalmente, con la captura de las preferencias hacia las opciones de desarrollo del territorio y la aplicación de conceptos a la realidad territorial de los pobladores de la región, se construyó una propuesta de modelo de gestión pública que permita reconocer la identidad local y que conduzca al fortalecimiento de los procesos territoriales.

Este documento se encuentra estructurado a partir de los objetivos específicos planteados. En la parte introductoria se presenta la problemática de investigación y las principales consideraciones teóricas para su abordaje. En el Capítulo 1 se presenta el contexto de las dinámicas poblacionales, sociales y económicas del territorio PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño en el cual el territorio del departamento del Caquetá y el municipio de Algeciras que conforman la Subregión PDET analizada, se identifican como un espacio estratégico y de agencia política.

En el Capítulo 2 se presenta un análisis de los principales actores, intereses y pautas de intervención que participaron en la concepción e implementación del PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño en la trayectoria de implementación de las iniciativas del PDET en contraste con las percepciones y el papel de las comunidades en este proceso.

En el Capítulo 3 se hace una reflexión de la importancia del desarrollo desde lo local y la necesidad de aproximar a los interesados a un esquema de gestión pública que con la realización del principio democrático establecido en la constitución “el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas” (Sentencia C-008 de 2003) contribuya a la reorientación de la concepción de desarrollo territorial de la Subregión analizada de conformidad con las expectativas de los actores del territorio. Para ello se recogen los elementos aportados por la comunidad en el proceso de recolección de información y en los diálogos regionales vinculantes realizados para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo en el año 2022. En el último apartado se desarrollan las conclusiones de la investigación.

## **Capítulo 1. Contexto de las dinámicas sociales y económicas del territorio PDET cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño: Espacio estratégico y de agencia política**

### **1. Contexto del PDET**

El territorio que hoy en día conocemos como la subregión de la Cuenca del Caguán y piedemonte Caqueteño PDET (en adelante la Subregión) se encuentra ubicado al suroriente de Colombia cubriendo a todos los municipios del departamento de Caquetá; Solano, San Vicente del Caguán, Milán, Puerto Rico, Montañita, Cartagena del Chairá, Valparaíso, El Doncello, San José del Fragua, El Paujil, Curillo, Solita, Albania, Belén de los Andaquíes, Florencia, Morelia e incluye el municipio de Algeciras, ubicado en el Departamento del Huila, el cual se encuentra en territorio Andino de la Cordillera Oriental en el Valle que forman los afluentes del Río Magdalena, Río Neiva y Río Blanco<sup>1</sup>.

Geográficamente nos encontramos en un territorio diverso que en su extensión posee tres unidades fisiográficas: el costado oriental de la Cordillera Oriental, el piedemonte andino y la llanura amazónica. El extenso sistema hidrográfico tiene como principales, los ríos Caguán, Río Orteguzza, Río Yarí, Río Apaporís y Río Caquetá.

La Cuenca del Río Orteguzza fue la arteria por la cual penetraron misioneros y colonos al departamento. Sus ríos afluentes son los ríos que recorren los municipios de Florencia, la Montañita,

---

<sup>1</sup> Esta Subregión hace parte de la Amazonía occidental, compuesta por el suroriente de Cauca, el suroriente de Nariño, el suroccidente del Meta, los departamentos de Guaviare, Putumayo y Caquetá y tiene una extensión de 91.458 kms (DANE, 2018); representando el 7.9% del área total del país y el 42% del total de la población amazónica.

Morelia, Belén, Valparaíso, San José del Fragua y es la vía de transporte de carga y de pasajeros entre los municipios de Solano y Milán para tomar la conexión con la capital Florencia.

El Río Caquetá se origina en el macizo colombiano en el departamento del Cauca, en la cordillera de los Andes. Es la frontera departamental entre Cauca –Putumayo y Caquetá- Putumayo hacia un tramo de 400 km donde desemboca en el río Amazonas continuando su curso al interior de Brasil. Ya en el Caquetá, su caudal se encuentra enriquecido por las hoya hidrográficas de los ríos Orteguzza, río Caguán, río Yari y río Apaporis. El uso de tecnologías inadecuadas y el mercurio para la extracción de oro en algunos de sus tramos y la presión que sufre por las actividades como sitio de actividades productivas, humanas y disposición final de residuos vienen afectando de forma considerable la cadena trófica, especialmente a las comunidades indígenas (Sanchez, 2021) por lo cual el Río Caquetá se encuentra en un estado delicado de contaminación.

El Río Caguán es un río navegable y a su vez el escenario del proceso de colonización primario en el Caquetá durante el siglo XX y en donde contrastan el comercio derivado de las actividades asociadas al cultivo de Coca, la relevante expansión de la frontera agrícola; la consolidación las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC y los impactos ambientales y sociales que estas situaciones generaron en las comunidades rurales. El Río Caguán nace en el municipio de San Vicente del Caguán, recorre Puerto Rico, Doncello y Cartagena del Chairá y es de significativa importancia para las poblaciones de Tres Esquinas del Caguán, Santa Rosa, Cartagena del Chairá, Santa Fe del Caguán, Peñas Coloradas, Las Camelias, Remolinos del Caguán, Santo Domingo y Peñas Rojas (Gobernación del Caquetá).

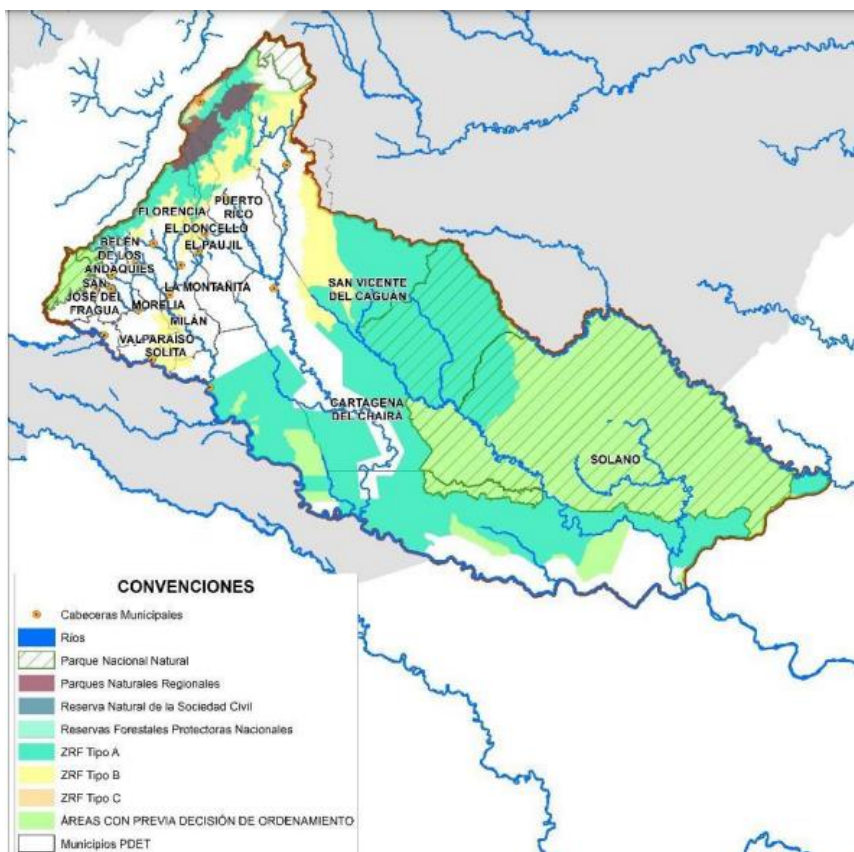
Por su parte, el Río Yari es frontera entre el departamento del Caquetá y el Meta en los montes de la Sierra de la Macarena. Se encuentra en la unión entre el llano y la selva ya que nace en los denominados Llanos del Yari en el Municipio de San Vicente del Caguán y fluye hacia el sureste a lo largo

del Parque Nacional Natural Serranía del Chibiriquete antes de unirse al río Caquetá hacia la Araracuara en el Amazonas.

Como uno de los afluentes del río Caquetá, el Río Apaporis es el río amazónico que nace en San Vicente del Caguán con el nombre de río Ajajú y es recibido en el Brasil con el nombre del río Japurá. En su recorrido hacia el sureste, pasa por los departamentos de Meta y Guaviare donde llega para demarcar la frontera tripartita entre Guaviare, Caquetá y Vaupés. Sus últimos 50 km forman la frontera Internacional con Brasil antes de desaguar por la izquierda en el río Caquetá ya en el Brasil donde se le denomina Japurá. Es el lugar ancestral de diferentes comunidades indígenas. Desde el 2009 en el bajo Apaporis se creó el Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis el cual está bajo el gobierno del resguardo Yaigojé Apaporis y en el 2018 en esta se declaró la primera Área Protegida cuyo plan de manejo se basa en el conocimiento tradicional y la sabiduría indígena (GAIA Amazonas, 2019).

## Mapa 1

### Subregión PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño



Fuente. Tomado de SIAC-IGAC, por Agencia para la Renovación del Territorio (ART), 2022. Serie de documentos regionales Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.

#### 1.1. El Proceso de Poblamiento

Diferentes investigadores coinciden en que el proceso de poblamiento de la región permite distinguir por lo menos tres tipos básicos de ocupación en diferentes periodos (Ferro y Uribe, 1998; Vargas, 1999; Sinchi, 2000; Domínguez, 2000). Primero, la ocupación indígena y la construcción de espacio social existente luego arrasado con la llegada de los españoles, la pacificación de los frailes misioneros y la imposición de economías extractivas con gran auge entre los siglos XIX y comienzos del XX, segundo, la colonización agraria de la década de los 50, producto del desplazamiento de campesinos a mediados de

siglo XX y como resultado de la violencia bipartidista, con evidentes efectos sobre la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas amazónicos y tercero un proceso de consolidación de asentamientos urbanos surgidos en medio del conflicto armado y las disputas políticas y sociales asociadas a la economía de la coca.

La investigación y las conversaciones con la población permiten comprender un periodo reciente en el que surge la apropiación de un discurso identitario en torno a Caquetá como parte de la Amazonía y como territorio de consolidación para la paz, reconocimiento que supone desafíos y retos en medio del persistente conflicto por el territorio, la necesidad de la recuperación y cuidado del entorno ambiental y la herencia cultural de un modelo de desarrollo históricamente extractivista y excluyente.

#### **1.1.1. Dominio y Ocupación Territorial.**

La historia ha documentado que en sus orígenes el territorio del Caquetá albergaba principalmente los pueblos indígenas de Andaquíes (asentados en las áreas de San José de Fragua y Belén de los Andaquíes), Coreguaje (sobre los ríos Orteguzaza y Caquetá al Sudoeste de Florencia y al Este de Puerto Solano y en Puerto Leguizamo en el Putumayo), Uitoto ó Muina Murui, Carijona, y Piaguaje, Maca, Aguajes.

Por su parte el lugar que actualmente se conoce como municipio de Algeciras fue asentamiento de la nación indígena Tama a la que pertenecieron tribus originarias del territorio acogido por el río Caguán y sus afluentes en el Caquetá y de El Caguán en el Huila como los Otaces, los Dujos, los Anaconas, los Pantagoras, entre otros (SINCHI, 2000, p, 26).

En el periodo colonial estas comunidades tuvieron que modificar sus patrones de asentamiento y hábitat debido al sometimiento y esclavitud para el proyecto colonial y extractivista de oro de la Nueva Granada logrado desde el ejercicio de las misiones eclesiásticas de los franciscanos (1635-1800) y jesuitas (1844-1857) (Perdomo, 1999) conocidas como “pacificaciones” que en el periodo colonial consistía en

juntar, concentrar y evangelizar grupos de indígenas orientando la fundación de pueblos desde finales del siglo XVII (SINCHI, 2000, P. 27).

Por efecto de los conflictos religioso-políticos ocurridos en Colombia, desde 1857 hay un proceso de desaparición de estas órdenes religiosas hasta el año 1893, cuando “los Capuchinos ingresaron con la finalidad de ejercer, en el cuerpo y el alma de estos pobladores, una acción social y religiosa, que iba a dejar huellas en el territorio”. Este propósito se garantizaría con la Constitución de 1886 y respaldada por el acuerdo entre el Gobierno de Colombia regeneracionista y la Santa Sede denominado “Concordato” el cual se guiaba por el proyecto de “civilización cristiana”, que en cabeza de los Misioneros se materializó en “Abrir caminos, crear pueblos, fundar escuelas, dar a la República efectivamente nuevos territorios. El Misionero aquí es todo, debe tomar parte en todo y con él se cuenta para todo” (Perdomo, 1999, p.10).

Como resultado, los principales establecimientos cristianos en el piedemonte caqueteño y putumayense se conformaron con grupos de Andaquies, Mocoa e Ingas. Por su lado los Coreguaje sin maquillajes resistieron mezclándose con Tamas y Muina Muri que redefinieron su territorio al finalizar las caucheras y regresaron a sus territorios ancestrales (Sinchi, 2000). Mientras tanto la colonización de frontera como proceso de acceso a la tierra de los campesinos pobres y elemento de descarga de las tensiones sociales del campo, asentamientos humanos o caseríos ocurrió en el Caquetá a inicios de los años veinte del siglo XX (Perdomo, 1999).

### **1.1.2. Economías Extractivas a Finales del Siglo XIX y Comienzos del Siglo XX.**

El extractivismo como primer factor de auge y depresión de las migraciones hacia el Caquetá ha definido históricamente el poblamiento y los procesos socioculturales, económicos, políticos y militares en la región. Materias primas como la quina (1850-1884) y el caucho representan el saqueo, la concentración de la tierra y la cultura de la Hacienda proveniente desde el departamento del Huila,

Tolima, Antioquia, Cundinamarca, Santander, costa pacífica, Atlántico y Panamá, Nariño y Cauca (Domínguez, 2000).

El proceso de ocupación de Algeciras fue posible con el descubrimiento de plantaciones de caucho y quina por colonos que exploraban en la margen derecha del Río Neiva en el año 1820. El asentamiento inicialmente fue denominado como “El Paso”. En 1827, la región fue arrasada por el desbordamiento del río Blanco, el Quebradón y las Damas. Luego se formó el caserío de López en memoria del General y expresidente de Colombia, el payanés José Hilario López, quien había sido gobernador de la provincia de Neiva en 1828. Luego, mediante Ordenanza 41 de abril 8 de 1924 se erigió como municipio por la Asamblea del Huila, dándole el nombre de San Juanito hasta el 16 de junio de 1937, nombre que posteriormente cambió por el de Algeciras en honor al puerto de Algeciras de Andalucía ubicado en España.

A principios del siglo XX, el territorio amazónico se observaba como un espacio de “indios que había que civilizar” en los términos ya descritos, además como un “espacio de tierras baldías por conquistar” (Ibid., 2000, p. 69). Desde los años veinte confluía la crisis de producción del caucho en el territorio caqueteño por la competencia con plantaciones de otras latitudes y la migración de campesinos huilenses en ruina por el acaparamiento de tierras por parte de grandes hacendados, que en medio de las dificultades económicas de este periodo en toda la Nación vieron al Caquetá como una “tierra de promisión”: “el colono como nuevo sujeto social dominante en el territorio caqueteño, cuyo objetivo ya no era extraer sino producir riqueza, construir fincas, fundar pueblos.” Perdomo (2000, p. 71).

En el marco de acontecimientos de la guerra Perú -Colombia (1932-1934) por la explotación del caucho en el siglo XX el dominio del Amazonas y el Putumayo se extendió. Paradójicamente este conflicto marcó la colonización agraria en el piedemonte en tanto para el traslado de tropas el gobierno adelantó las primeras construcciones de obras y vías sobre la cordillera que estimularon aún más la colonización

agraria en el territorio del Caquetá y el Putumayo (Brucher, 1970 p. 6). Este fenómeno migratorio transformaría la selva caqueteña en un territorio ganadero y agrícola en la medida en que los colonos implementaron y expandieron las actividades productivas de sus lugares de origen. Así, surgieron campamentos militares junto con pequeños núcleos de población colonizadora de tierras, formación de fincas y fundación de caseríos orientados por la presencia de los frailes capuchinos que se extendió casi hasta los años 70 del siglo XX.

### **1.1.3. La Colonización Agraria de Medios del Siglo XX.**

Durante las décadas de 1950 y 1960 del siglo XX la violencia política y el conflicto agrario en todo el país formó una nueva estructura y reordenó la distribución poblacional dando paso del mundo rural a lo urbano por un lado y aumentando la frontera rural. El surgimiento de las autodefensas campesinas en los años 50 en el marco de la violencia política y el conflicto agrario no es ajeno a este territorio. Con el objetivo de reprimir a las guerrillas liberales se expresa una dinámica de “colonización armada” que conforma una estructura social y organizada alrededor del exterminio por parte del Estado de zonas por fuera del control estatal denominadas “Repúblicas independientes” (1950-1953) que surgieron con el poblamiento del Alto y Medio Caguán y la ocupación de la zona de “El Pato”.

Esta dinámica permite ver dos tipos de ocupación regional, una que fortaleció los sectores económicos en el Caquetá principalmente en el noroccidente en los municipios de San Vicente en el sector del Río Pato, parte alta del Caguán y el piedemonte del Caquetá. En segundo lugar, en la parte central en los municipios de Belén de los Andaquíes y Puerto Rico, sitios de recepción de violencia de migrantes del Sur del Huila y en cuyos márgenes se fundan los poblados del Doncello (1951) y el Paujil (1953) por parte de migrantes liberales y conservadores respectivamente (Vargas, 2003).

Paralelamente, en 1950 se instauran en el piedemonte las primeras acciones estatales denominadas como “colonización dirigida” por la Caja Agraria, en las zonas el Maguaré (este del Doncello)

y La Mono (en el oriente de Belén de los Andaquíes) y el municipio de Valparaíso colindante con la Hacienda Larandia<sup>2</sup>. Este proceso consistió en la ocupación ordenada de la tierra y sometimiento del colono al Estado con el establecimiento de parcelas desde 1946, el ofrecimiento de créditos a través de la Caja Agraria y posteriormente servicios de asistencia técnica, sistemas de producción con tendencia a la ganadería, la infraestructura vial y la comercialización, a través de los programas del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) (Brucher, 1974, como se citó en Domínguez, 2005) con lo cual se da origen a modelo de ganadería extensiva que funciona hasta hoy, basado en la concentración de tierra y la lógica de producción y comercialización de Larandia, empresa que no hubiera sido posible sin la expulsión de los colonos primarios en la región:

“En el proceso de potrerización de la selva, a la intervención del Estado le cabe una responsabilidad grande, por cuanto los proyectos de colonización dirigida del INCORA en sus Fases I y II, incentivaron los créditos orientados hacia la ganadería extensiva” (Ferro y Uribe, 1998).

Por otro lado, las primeras zonas urbanas desarrollaron una economía incipiente dedicada al comercio que se complementó con una economía de subsistencia en fuentes de colonización denominados como cultivos civilizadores, lo que reafirma cómo las instituciones orientaron el proceso de colonización a través de los modelos e imaginarios. En el desarrollo de estos modelos e imaginarios

---

<sup>2</sup> “La hacienda Larandia, situada a 25 kilómetros de Florencia, capital del actual departamento del Caquetá logró abarcar hasta 35 mil hectáreas de extensión, siendo el mayor latifundio de toda la Amazonia colombiana en la década de 1960. Desde su origen en 1935, esta hacienda se fundó como un proyecto industrial para la producción de grandes cantidades de ganado vacuno para lo cual se talaron, quemaron y convirtieron en pradera miles de hectáreas de bosque tropical pertenecientes al piedemonte andino-amazónico (...) “En noviembre de 1966 los 18 hatos que componían “Larandia” contaban con 36.102 reses, que corresponden a una densidad de ganado de una res por hectárea aproximadamente”.

también contribuyeron las agencias multinacionales con paradigmas como la revolución verde que definieron estructuras crediticias para la producción de monocultivos a partir de tecnología no tradicional, introducción de agroquímicos y maquinaria (SINCHI, 2000).

Al estimularse la intensificación de la ganadería en piedemonte, la ampliación de la frontera de colonización campesina hacia la llanura y la reproducción de prácticas agrícolas andinas no adecuadas para el contexto, se desencadenaría una importante migración de familias campesinas, desde el alto Caguán sobre el medio y bajo Caguán y otras zonas del piedemonte del departamento del Caquetá, aunado al fracaso de los proyectos de colonización dirigidas por el Estado en los años 60 y 70 (Cubides, Jaramillo y Mora, 1989).

La disminución de la demanda de mano de obra y el bajo nivel de urbanización, generará luego un proceso de empobrecimiento en las puntas de colonización y una crisis por la inoperancia de los programas de colonización impartidos por el Estado, que posteriormente desembocaría en el paro campesino nacional de 1972. Es en estas áreas en donde se consolidará la economía cocalera en el Caquetá en la década de los 70 (Vargas 1999; Domínguez 2005 y Vásquez, 2009).

#### **1.1.4. La “Neocolonización” Generada por la Economía de la Coca.**

El fracaso del fenómeno colonizador y el surgimiento de la economía de la coca se debe apreciar de manera diferenciada y desde un lente subregional, en este sentido, esta economía no ha permanecido todo el tiempo en todo el territorio caquetano. Entre los años 1978 y 1982 se presenta en Caquetá la primera bonanza cocalera junto con nuevas dinámicas en los procesos de crecimiento y diversidad demográficos, así como la transformación política e ideológica en el relacionamiento entre sectores y grupos sociales.

Este cultivo generador de altos excedentes en su producción y de inversión en el circuito de comercialización sería el eje dinamizador del proceso de colonización principalmente en la región del

Medio y Bajo Caguán, con epicentro en el municipio de Cartagena del Chairá. A partir de la observación de las dinámicas territoriales de este municipio se puede apreciar cómo el cultivo de la coca es un factor determinante en la estructura de tenencia de la tierra y en la generación de una base económica regional y departamental basada en la expulsión de comunidades, entre ellas los pueblos indígenas, además de graves consecuencias e impactos ambientales.

En el marco de la bonanza cocalera nuevos mecanismos de control por parte de los movimientos de colonos provenientes desde diferentes rincones del país consolidaron autodefensas campesinas configurando arreglos locales conforme a nuevas estructuras de poder y con ello un nuevo orden ético - cultural comunitario (Vargas, 1999) así como importantes procesos de diferenciación social y económica entre los colonos (Cubides, Mora y Jaramillo, 1989).

Este fenómeno contrastó con la extracción de rentas de la coca por parte de la agrupación guerrillera Farc-EP, por ende, su fortalecimiento en el medio y bajo Caguán y los inicios de su expansión hacia el sur (Vásquez, 2013). La consolidación del movimiento guerrillero de acuerdo con los esquemas ideológicos de izquierda dio origen a los frentes 14 y 15 del Bloque Sur de las FARC valiéndose para ello de uno de los instrumentos más importantes de ordenamiento del territorio: los manuales de convivencia que le permitieron a los ciudadanos de esta parte del país, convivir en medio del conflicto producido por la dinámica de la coca, principalmente en el noroccidente del Departamento del Caquetá.

Por su parte, la zona de piedemonte consolidó un modelo de economía ganadera de doble propósito, impulsado por las élites locales y regionales por la representación política de la que tradicionalmente pertenecieron. El modelo en esta zona se sustentó en procesos de concentración de la propiedad a través de la compra de mejoras de los colonos, que luego se desplazaban hacia las puntas de colonización donde se reproducía este ciclo.

Para 1982, la primera crisis de la colonización cocalera derivada de la competencia con otras regiones productoras de hoja de coca como Perú y Bolivia y las dificultades para su comercialización “produjo el abandono de los cultivos, la cesación en la contratación de cosecheros, el cierre de las actividades comerciales y la migración de retorno de miles de personas a sus sitios de origen” (Vásquez, 2009, p. 6).

El acceso a grandes extensiones de tierra para la creación de enclaves promovidos por los narcotraficantes cocaleros y las condiciones desiguales que este modelo impuso a los colonos, motivó una guerra entre FARC y paramilitares (1986-1988) así como el antagonismo con los narcotraficantes que con el tiempo implicó “(...) combatir los cultivos para impedir la disolución de la base campesina y mantener el espíritu revolucionario, lo cual las enajenaría de los cultivadores, o aceptarlos e intentar regular las relaciones de producción e intercambio, estableciendo un dominio regional” (Reyes, 2009. P. 52).

En este contexto, el papel del Estado se caracterizó por establecer acciones de regulación y control de las actividades de producción agropecuaria, primero a través de los denominados Planes de Desarrollo Alternativo (PLANTE) (1995) en áreas de cultivo de coca y en segundo lugar con las fumigaciones aéreas con glifosato (1996) como antesala a la agudización del conflicto y el tratamiento de lucha contrainsurgente y antidrogas frente a los cultivos ilícitos como vía de relacionamiento con las poblaciones viabilizado por el Plan Colombia (DNP, 2006) que se extendería con el patrocinio de la cooperación de los Estados Unidos durante 15 años, después del fallido proceso de Paz de San Vicente del Caguán en el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002).

Frente a la carencia de espacios institucionales el territorio en el que se asienta la Subregión “cocaleros y la guerrilla están atados mutuamente en su lógica territorial, ante la persecución del Estado contra ambos: la guerrilla para evadir la acción militar y los colonos cocaleros para huir de la acción punitiva del Estado contra los cultivos y la producción artesanal de pasta básica de cocaína (Reyes, 2009:

284). Lo cual deja entrever procesos de “territorialidades compartidas que se expresan en procesos de identidades políticas, sociales y económicas entre población y grupo armado” (Vásquez, 2009, p. 30) pero que también han reproducido históricamente prácticas e imaginarios de exclusión y violencia, “(...) la estigmatización política de lo alternativo, todo un paquete de rutinas blindado por la envoltura irrompible de la impunidad” (CINEP, 2019, p. 40).

Para este periodo en Colombia, se incrementó la intervención de los Estados Unidos en materia de lucha contra el narcotráfico en el Sur de Colombia implementada a través de la política de Desarrollo Alternativo (DA) de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del denominado “Plan Colombia”. El objetivo del programa de DA vigente durante los años 2000–2010 en regiones como Putumayo y Nariño era generar empleo e ingreso en los campesinos a través de proyectos que se condicionaban a la erradicación de cultivos ilícitos y el compromiso de no cultivarlos en el futuro (Vargas, 2011), no obstante, tuvo efectos prolongados en derechos humanos y de expansión de la tecnocracia internacional en el país. De acuerdo con Vargas, de los 869 millones de dólares inicialmente girados al programa antinarcóticos, 123,5 millones se destinaron para USAID a Colombia y de estos 42.5 millones para los programas de DA en el país (2011, p. 1).

En el caso del Caquetá después del fracaso de las conversaciones con las FARC en el Caguán en el periodo de 1998 a 2002, Estados Unidos a través del Plan Colombia, brindó asistencia técnica en la reestructuración de las fuerzas militares incrementando su poder aéreo y fluvial. En el marco de la política del gobierno Uribe se logró una mayor capacidad de combate que golpeó la retaguardia de las FARC por medio de un plan militar ofensivo para contrarrestar las fuerzas guerrilleras conocido como Plan Patriota. Esta intervención en Caquetá arrasó además con los mercados de pasta básica de coca ocasionando la destrucción de los caseríos que vivían de la producción y por ende el desplazamiento forzoso, como ocurrió con el caserío de Peñas Coloradas hacia la cabecera municipal de Cartagena del Chairá.

Adicionalmente estas acciones se acompañaron del diseño e implementación de algunos proyectos en donde también intervino la USAID sin mayores efectos en el desarrollo económico social e institucional (Ibíd). Desde los años 80 la intervención de las políticas internacionales para brindar apoyo ante emergencias humanitarias ha construido la narrativa del equilibrio de poder entre grupos, problemas sociales, resolución de conflictos, apoyo social, discursos de paz o reconstrucción de las sociedades. Señala Duffield, que la base moral para el ejercicio de esta soberanía externa es la distinción entre Estados eficientes e ineficientes donde la "Tutela desarrollista" en realidad reproduce la diferencia, bajo el colonialismo europeo, entre civilización y barbarie (Ibíd).

La expansión de las economías ilícitas a comienzos del siglo XXI y el control militar y territorial de la guerrilla aumentó los enfrentamientos armados en el medio y Bajo Caguán principalmente durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). El desarrollo de la política de seguridad democrática, el Plan Patriota y el Plan de Consolidación orientado desde el gobierno y patrocinado desde la política internacional en estas zonas de mayor presencia histórica de la guerrilla logró su repliegue hacia diferentes regiones como el Sur del Cauca y Nariño, pero también incidió en la inseguridad, violación de derechos humanos y criminalización de la población campesina habitante de estos territorios.

De acuerdo con Vásquez, Vargas, & Restrepo (2011) este escenario da cuenta de la "producción socioespacial de un territorio donde la convergencia territorial entre las FARC y estos cultivos, han tenido como trasfondo el problema agrario aún no resuelto, la exclusión política y económica de los campesinos" en el que la presencia del Estado además de las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario se ha caracterizado por un excesivo control militar, la fumigación y erradicación forzosa del cultivo de la coca que especialmente en el último periodo descrito contribuyeron a la desaparición de la base económica de las y los campesinos, las restricciones para la consolidación del tejido social y la cultura del territorio.

## **1.2. Condiciones Actuales del Territorio**

El espacio geográfico correspondiente a la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño se caracteriza por su riqueza ambiental, recursos étnicos y culturales, conexión de ecosistemas y su pertenencia a la cuenca amazónica. Algunos indicadores sociales y económicos hacen parte del análisis del territorio como un lugar estratégico y de agencia política para su intervención:

### **1.2.1. Dinámica Demográfica.**

Según las proyecciones del DANE basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018, en Colombia hay 51'049.498 habitantes, de los cuales el 51,2% son mujeres (26'137.267) y el 48,8% son hombres (24'912.231). En el total de municipios PDET hay 6'790.628 habitantes, de los cuales el 50,05% son mujeres (3'398.632) y el 49,95% son hombres (3'391.996). La población de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño corresponde a 442.216 personas en 2022, el 6.5 % de la población total concentrada en el total de municipios PDET.

Respecto a la distribución de la población por sexo, 22.545 personas en esta subregión son hombres 50,5% y 219.211 son mujeres (49,9%). El 60% de la población se encuentra entre los 15 y 60 años, tendencia que se mantiene en todas las subregiones PDET.

A pesar de la variación intercensal que indica la disminución de número de hijos por mujer de 56,8 en el 2005 a 31,4 en el 2018, en los municipios de Solano, Solita y Curillo aún se encuentran porcentajes de mujeres que son madres de seis o más hijos y que de acuerdo con esto enfrentan “mayores desafíos en salud sexual y reproductiva y en educación sexual (...) de escolarización de niños y niñas de familias numerosas y por lo cual se debe promover mayor participación de los hombres en las actividades de cuidado y opciones de emprendimiento de las mujeres” (UNFPA & MSPS, 2021, p. 11).

Con respecto al crecimiento poblacional que se analiza a través de la variación intercensal 2005-2018, si bien el país tuvo un aumento del 12,5% y el conjunto de los municipios PDET tuvieron un aumento

de 12,3% el PDET Caguán y Piedemonte Caqueteño se encuentra dentro de las regiones que tuvieron decrecimiento con un -4.4%. Los datos disponibles (Ver tabla 1.) permiten identificar la significativa reducción de la población en el periodo principalmente en los municipios de Solano (-42.28%), Valparaiso (-37.96%), La Montañita (-33.66%) Solita (-31.95) y Curillo (-31.72%). Por el contrario, los municipios que tuvieron crecimiento fueron Florencia (17%), Cartagena del Chairá (6%) y El Paujil (2.28%).

**Tabla 1**

*Distribución de la población en municipios PDET de la Subregión Caguán y Piedemonte Caqueteño 2022*

<b>Municipio</b>	<b>No. Hombres</b>	<b>No. Mujeres</b>	<b>Porcentaje hombres</b>	<b>Porcentaje mujeres</b>	<b>Variación intercensal 2005-2018</b>	<b>Población total</b>
Algeciras	11.601	10.880	51,6	48,4	-4,04	22.941
Albania	2.269	2.220	50,6	49,5	-26,88	4.489
Belén de Los Andaquíes	5.649	5.769	49,5	50,5	-0,54	11.418
Cartagena del Chairá	16.141	15.676	50,7	49,3	6	31.817
Curillo	3.938	4.000	49,6	50,4	-31,72	7.938
El Doncello	9.669	10.023	49,1	50,9	-10,46	19.692
El Paujil	9.601	9.258	50,9	49,1	2,28	18.859
La Montañita	7.803	7.200	52,0	48,0	-33,66	15.003
Milán	5.227	4.938	51,4	48,6	-15,36	10.165

Morelia	1.914	1.912	50,0	50,0	-0,54	3.826
Puerto Rico	13.500	13.338	50,3	49,7	-18,18	26.838
San José del Fragua	6.753	6.626	50,5	49,5	-7,82	13.379
San Vicente del Caguán	27.762	25.955	51,7	48,3	-10,51	53.717
Solano	6.387	5.362	54,4	45,6	-42,28	11.749
Solita	3.272	3.208	50,5	49,5	-31,95	6.480
Valparaíso	3.739	3.460	51,9	48,1	-37,96	7.199
Florencia	87.320	89.386	49	51	17,01	176.706
TOTAL	222.545	219.211	51	49	-4,4	442.216

---

Nota: La tabla muestra los datos de la población a partir de las proyecciones del DANE

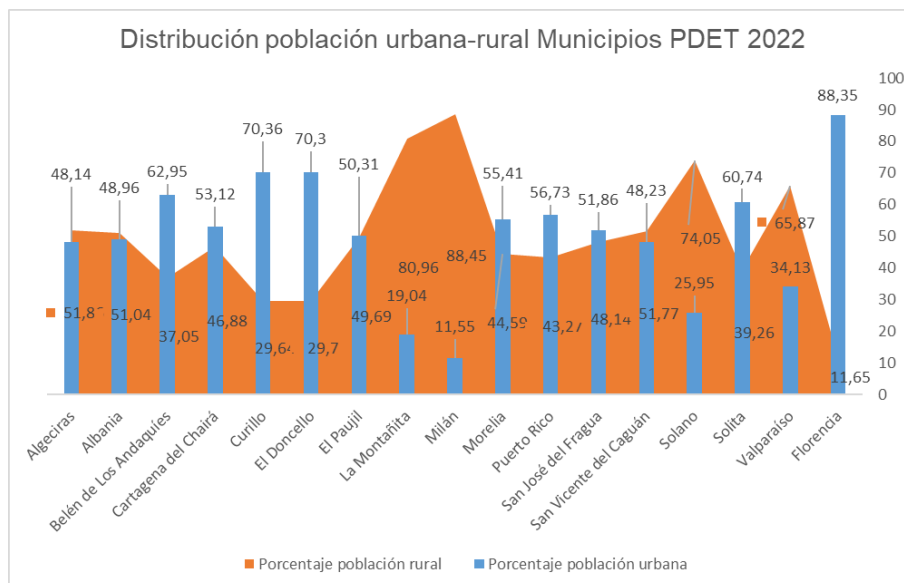
### **1.2.2. Ruralidad y Urbanidad.**

Si bien la distribución espacial se expresa en la ubicación de la población en lo urbano y lo rural, la dinámica territorial no obedece de manera taxativa a esta división. Aunque la mayoría de la población reporta su ubicación en cabeceras municipales (65,54 %), es decir, que residen en el área urbana y el 35,5 % en área rural, en la Subregión, en su mayoría las cabeceras prestan servicios y su funcionalidad corresponde a la ruralidad.

Considerando esta aclaración, de acuerdo con el DANE, los municipios que tienen mayor población en la ruralidad son Milán (88,4%), La Montañita (81%), Solano (74%) y Valparaiso (65,8%). Por su parte los municipios en los que más se concentra la población en el área urbana son la capital del departamento Florencia (88,35%), Curillo (70,36%) y El Doncello (70,3%). Según su desagregación por sexo, las mujeres representan el 51,7% en cabeceras municipales y el 45,6% en las zonas rurales.

## Gráfico 1

*Distribución de la población urbana- rural Municipios PDET Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño 2022*



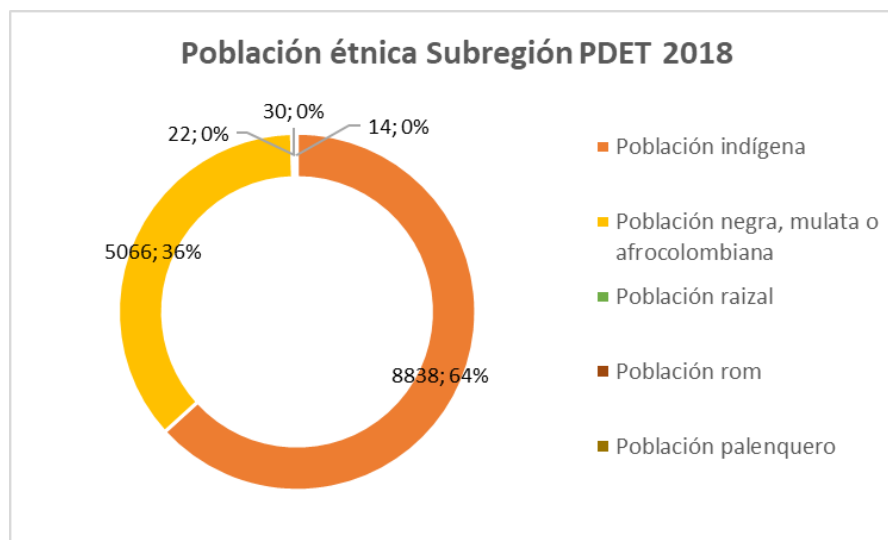
Nota: Elaboración propia con estimaciones del DANE basados en la Encuesta de Calidad de Vida del 2018 y el Censo Nacional de población y Vivienda (CNPV).

### 1.2.3. Pertenencia étnica.

Para el 2018 la población étnica de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño correspondió a 13.970 personas, de las cuales 8.838 personas se autoreconocieron como indígenas (4.6%), 5.066 personas pertenecientes a la Población Negra y Afrodescendiente (1.5%), 30 Raizal (0.01%); 14 como Palenqueras (CNPV, 2018) y 22 personas como parte del pueblo Rom.

## Gráfico 2

### Población étnica Subregión PDET 2018



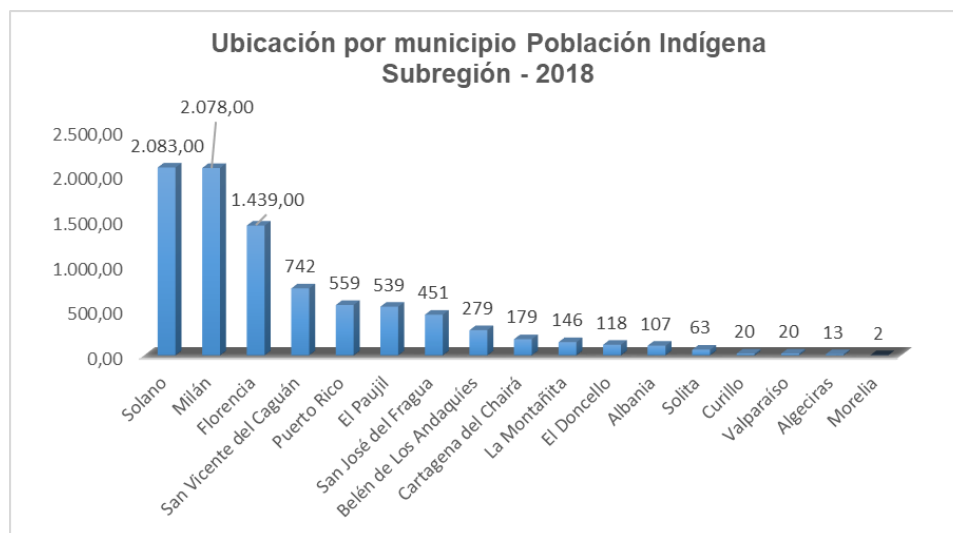
Nota: Estimaciones del DANE basados en la Encuesta de Calidad de Vida del 2018 y el Censo Nacional de población y Vivienda (CNPV) (2022)

#### 1.2.4. Población indígena.

De acuerdo con los datos generados por en los censos 2005 y 2018 por el DANE la población de personas que se autoreconocieron como pertenecientes a un pueblo indígena en el país tuvo un crecimiento de 36.8%, es decir que creció 3 veces más que la población no étnica que creció casi un 12%. Para el territorio de estudio el aumento correspondiente fue del 75.6% dentro de este mismo periodo. Mientras que para el 2005 se contaron 5031 personas, para el año 2018 esta población correspondió a 8831 personas residentes en 49 resguardos indígenas reconocidos en la Nación, es decir el 2,3% de la población total de los municipios PDET de la Subregión, ubicados principalmente en los municipios de Solano, Milán y Florencia, como se observa a continuación:

### Gráfico 3

*Población Indígena ubicada por municipio Subregión PDET. Año 2018*



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del CNPV-2018 -DANE.

Para el año 2022 los datos indican una disminución en 2351 personas y el reconocimiento de 2 resguardos indígenas adicionales en los municipios de Belén de los Andaquíes y Curillo. Este cambio en los datos con respecto al año 2018 indica la movilidad interna de la población indígena, encontrando la mayoría de las personas que se identifican en los municipios de Solano, Milán y Belén de los Andaquíes y una disminución significativa de su ubicación en el municipio de Florencia, capital del departamento del Caquetá.

**Tabla 2**

*Población indígena Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense. 2022*

<b>Municipio PDET</b>	<b>No. Personas resguardos</b>	<b>en Porcentaje personas</b>	<b>No. resguardos</b>
Algeciras	0	0	0
Albania	78	1,74	1
Belén de Los Andaquíes	261	2,29	3
Cartagena del Chairá	0	0	0
Curillo	0	0	1
El Doncello	0	0	0
El Paujil	0	0	0
La Montañita	48	0,32	1
Milán	1.787,00	17,58	8
Morelia**	0	0	0
Puerto Rico	260	0,97	4
San José del Fragua	262	1,96	5
San Vicente del Caguán	326	0,61	4
Solano	3.169,00	26,97	20
Solita	23	0,35	1
Valparaíso	0	0	0
Florencia	266	0,15	3
<b>TOTALES</b>	<b>6480</b>	<b>52,94</b>	<b>51</b>

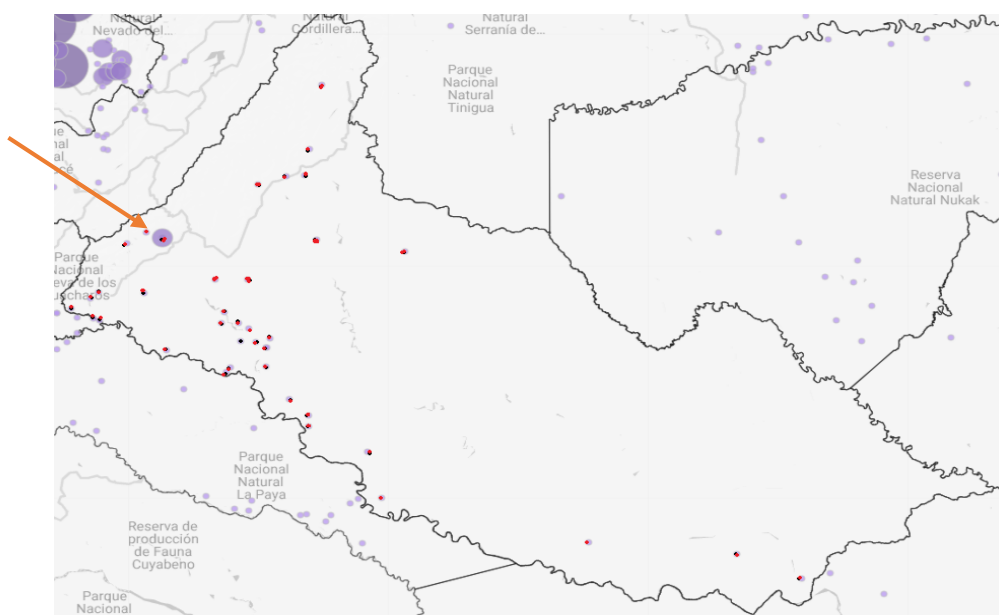
Nota. \*\* Las cifras para este municipio presentan una inconsistencia para este periodo. De acuerdo con la revisión de los datos no existen resguardos indígenas en Morelia pero en la consulta del Geovisor de información de resguardos del CNPV del DANE (ver mapa 2) se observa que el Resguardo Indígena Honduras es el más grande con

una población de 6771 miembros de la comunidad Embera Katío inscritos, legalizado mediante Resolución 7 de 1992/04/28 (Agencia Nacional de Tierras- ANT) en el municipio de Morelia.

Fuente. Elaboración propia con base en datos del DANE. 2022

## Mapa 2

*Ubicación de los principales resguardos indígenas en el departamento del Caquetá.*



Fuente: Geoportal- DANE. 2022. Geovisor de información de resguardos del CNPV, 2018.

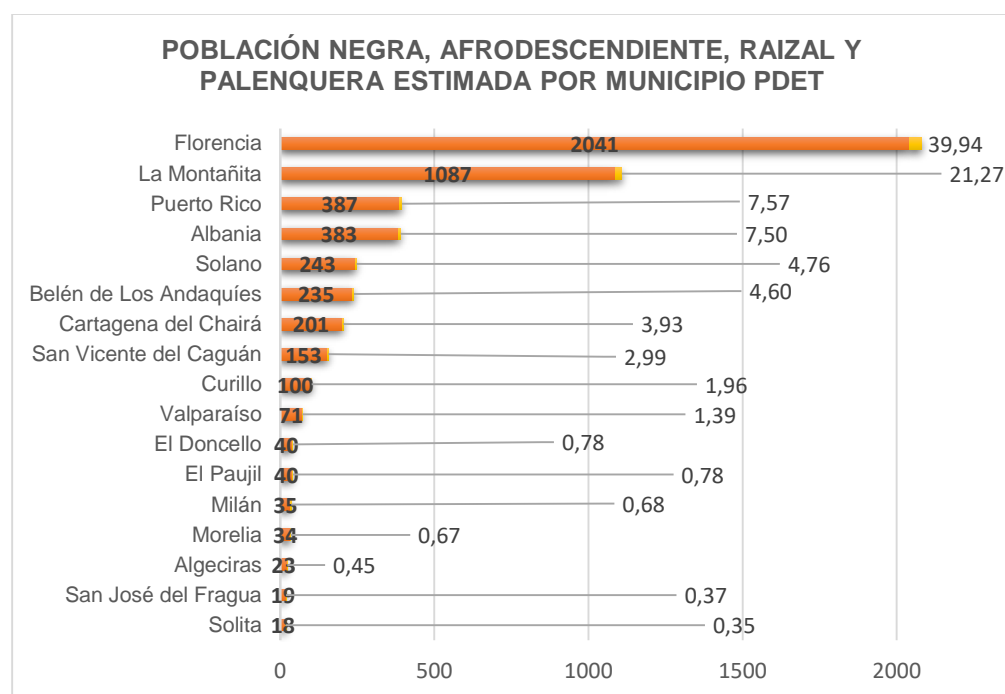
El pueblo indígena predominante dentro del grupo de resguardos con mayor población es el Coreguaje, encontrándose principalmente en los municipios de Milán y Solano, aunque también se encuentran resguardos correspondientes a los pueblos Inga, Huitoto, Paez, Pijao, Embera Katío, Murui-Wito, Nasa, Misak y Embera Chamí.

### 1.2.5. Población Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera.

De acuerdo con estimaciones del DANE para el 2022 la mayoría de la población Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera del Departamento del Caquetá se encuentra ubicada en la ciudad de Florencia (38,2%) seguida por El Doncello (20,2%) y San Vicente del Caguán (8,1%). En el municipio de Algeciras esta población corresponde a 23 personas para el año 2022.

#### Gráfico 4

*Población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera Subregión Cuenca del Caguán. 2018*



Nota: Los datos corresponden a estimaciones estadísticas del DANE basadas en el autoreconocimiento de las poblaciones en la Encuesta de Calidad de Vida del 2018 y el Censo Nacional de población y Vivienda.

Fuente: Elaboración propia.

### **1.3. Índices Socioeconómicos**

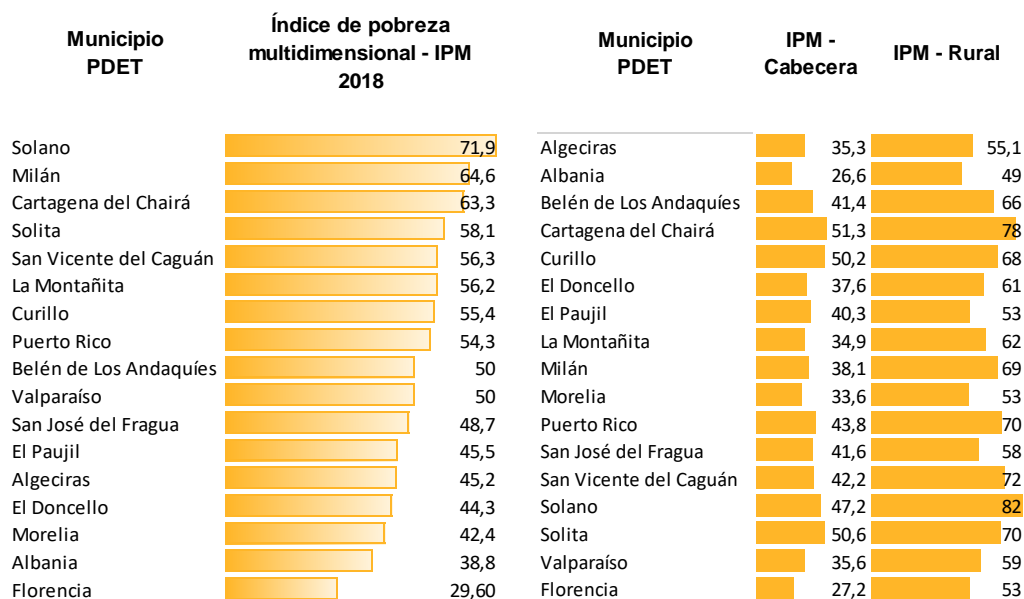
#### **1.3.1. Índice de pobreza multidimensional-IPM.**

La medición de las condiciones de pobreza multidimensional realizada en el nivel de carencia de servicios como educación, salud, empleo, vivienda y calidad de vida de los hogares y las personas del país en el año 2018 presentó un Índice de Pobreza Multidimensional de 19,6% (DANE). En las Subregiones PDET este Índice fue del 45,3 % en total y para la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense 192.013 personas estaban en pobreza multidimensional con un índice del 43,9 % (UNFPA & Gobierno de Colombia, 2021).

Desde la observación subregional las condiciones de pobreza más altas se encuentran en el municipio de Solano con un índice del 71.9% incluso más alto que la Subregión PDET del Chocó en donde este índice fue del 67.6% para el año 2018, situación que se empeora en el área rural en donde el IPM-Rural de ese mismo año fue del 82%. Otros municipios como Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán y Milán se encuentran en situaciones de precariedad similares a Solano frente al desarrollo rural, inclusión financiera en la ruralidad, acceso a servicios como electricidad, seguridad alimentaria y conectividad, aspectos considerados dentro de la medición de este indicativo de la brecha urbano-rural al interior de las Subregiones.

## Gráfico 5

*Índice de pobreza multidimensional total y Urbano-Rural Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense*

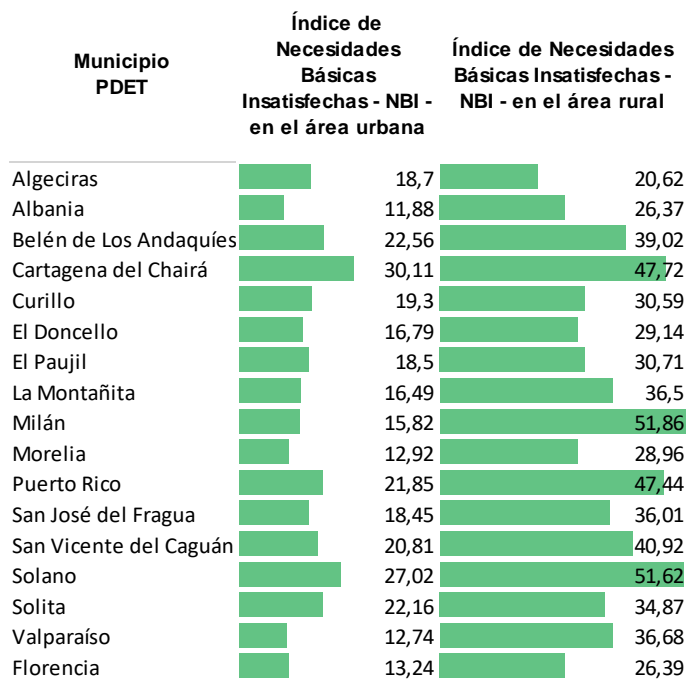


Fuente: Elaboración propia basada en datos del DANE.

Las mediciones correspondientes a las Necesidades Básicas de la Población permiten caracterizar las condiciones de pobreza mencionadas anteriormente, en tanto los municipios que presentan mayor índice de pobreza también presentan un bajo nivel en sus capacidades y condiciones para el acceso a derechos básicos (ver Gráfico 6) así como altas tasas de población en condición de miseria hacia el oriente y centro de la región PDET, destacan Solano, Milán y Cartagena del Chairá (ver mapa 3).

## Gráfico 6

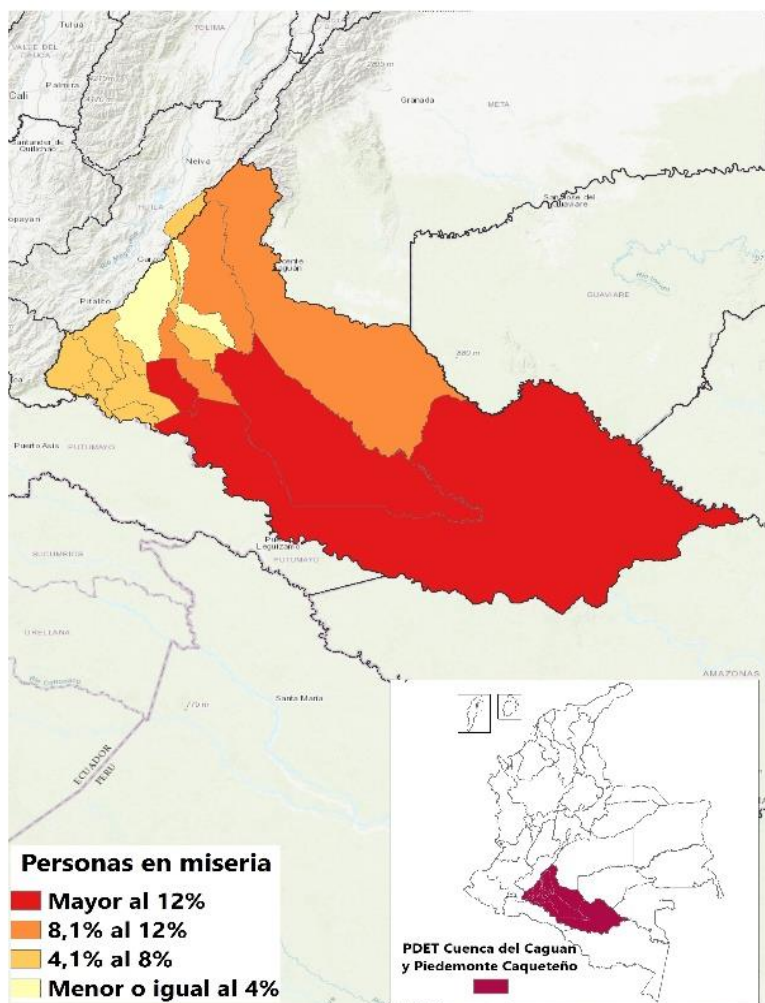
## Necesidades Básicas Insatisfechas y Urbano-Rural Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño



Fuente: Elaboración propia basada en datos del DANE.

### Mapa 3

*Personas en Miseria Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. 2022*



Nota: El mapa representa el porcentaje de personas que viven en condiciones de miseria en la Subregión.

Fuente: DANE (2022)

#### **1.4. Cadenas productivas de la Subregión Caguán y Piedemonte Caqueteño**

Las actividades económicas de la Subregión están en el sector terciario y primario. Para el año 2022 las principales actividades económicas calculadas por su participación porcentual dentro del valor agregado del PIB son el sector administración pública y defensa con el 32,5% lo cual se explica por la amplia inversión como producto de los recursos del SGP (380.000 millones) y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET que en el año 2022 ascendió a \$ 2,5 billones de pesos (PGN, 2022).

##### **1.4.1. Producción Pecuaria Y Agrícola.**

En el segundo renglón continúa el sector de comercio al por mayor y al por menor con el 20,6% generado desde los municipios de Florencia, El Doncello y Montañita. En tercer lugar, la participación del sector primario que fue del 19,7% en el sector agricultura, ganadería y pesca en donde son representativos los municipios de Cartagena del Chairá, Albania y San Vicente del Caguán.

Según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA frente a la distribución del área, el departamento del Caquetá posee 1.735.461 hectáreas de frontera agrícola, un 19,3 % de su territorio. Para el año 2022 se sembraron 51.622 hectáreas, de las cuales se cosecharon 46.645 hectáreas que arrojaron una producción de 214.228 toneladas (UPRA, 2022). Los cultivos agropecuarios permanentes de la Subregión con mayor cosecha para el año 2022 fueron el plátano (31.8%) la caña panelera (11.3%), frutales como piña (0.9%), café (7.3%), banano (0.6%), cacao (9.1%) y los transitorios actualmente son cereales como la yuca (16.8%), el maíz (13%) y el arroz (4.6%) (MADR, 2022).

Adicionalmente existe un mercado local alrededor de la producción del caucho en los municipios de El Doncello, Belén de los Andaquíes y San José del Fragua. El gremio cauchero se encuentra organizado en la asociación ASOHECA, organizada por medio de comités municipales, la cual cuenta con una planta procesadora en el municipio de la Montañita. También existen cultivos de palma africana introducidos desde la década de 1960 en el municipio de Belén de los Andaquíes.

Caquetá y el Huila se encuentran vinculados históricamente. “La única carretera que comunica el Caquetá con el resto del país, tiene su entrada por el Huila y facilita un corredor comercial. El Huila surte al Caquetá con panela, frutas y verduras. El Caquetá, le provee de ganado” (Ferro, Uribe, Osorio, & Castillo, 1999). En el 2022 la Subregión se mantuvo en el quinto lugar en ganadería con un hato de 2.190.862 bovinos con la especialidad de la ganadería doble propósito en la producción de leche y queso (88%).

La ganadería en la región del Caquetá se asocia con las actividades productivas de cría de ganado de carne, levante ceba y doble propósito. Desde 1974 la empresa procesadora y comercializadora de leche Nestlé se vinculó al mercado lácteo del Caquetá y junto con otros medianos productores con predios ubicados en las pocas vías carreteables consolidaron el modelo ganadero, incorporando gradualmente mayor tecnología hacia la consolidación de la ganadería doble propósito, relegando la agricultura a un segundo plano.

Los sistemas de ganadería con mayor productividad actualmente se encuentran en la zona de piedemonte en los municipios de San Vicente del Caguán, Puerto Rico y Cartagena del Chairá. Según los cálculos realizados por el Comité departamental de ganaderos del Caquetá, la producción ganadera (carne, leche, pieles, quesos, transporte y productos farmacéuticos) en un día se encuentra por encima de los seiscientos millones de pesos (SINCHI, 2021, p. 28).

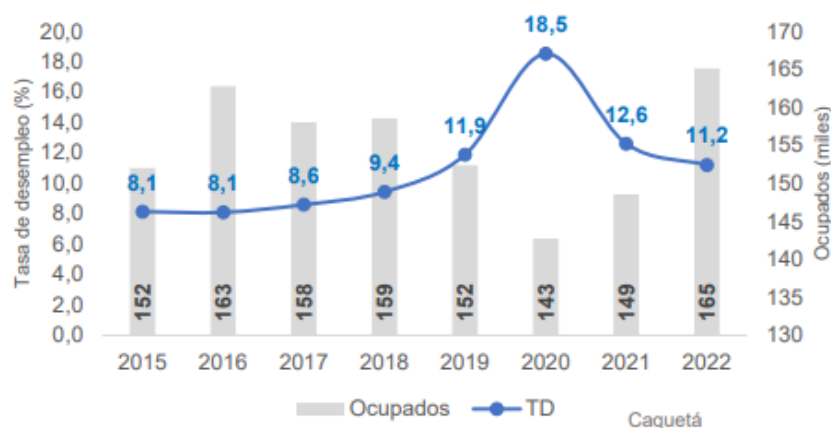
#### **1.4.2. Desempleo.**

Según los datos de la Gran Encuesta Integrado de Hogares (GEIH) para el año 2022 el departamento del Caquetá tuvo una tasa de desempleo del 11,2%, 1,4 puntos porcentuales por encima de la tasa nacional que a diciembre del 2022 cerró con de 9,8%. Desde el año 2019 se vienen presentando altas tasas de desempleo en el Caquetá que se exacerbaban con la Pandemia del COVID –19 llegando en el 2020 al 18.5%. Esta tendencia indica el aumento en la brecha en la tasa de desempleo por sexo, en tanto la tasa de desempleo de los hombres para el 2022 fue de 8.8% y para las mujeres de 15.2% (una

diferencia de 6.6 puntos porcentuales). La situación se exagera en la medición para la población de jóvenes entre los 14-28 años para la cual se mantiene una tendencia creciente entre 2018 y 2021 llegando al 43.4% de desempleo en las mujeres jóvenes y un 19.1% en los hombres jóvenes (DANE 2022).

### Gráfico 7

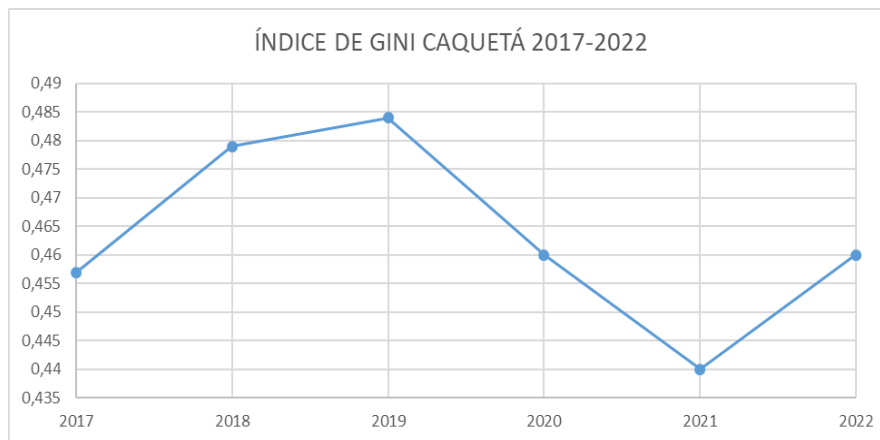
*Tasa de ocupación y desempleo de Caquetá 2015-2022*



Fuente: Tomado de UPRA, con cifras del DANE – GEIH (2022)

#### 1.4.3. Desigualdad de Ingresos (Gini).

En el año 2022 el Coeficiente de Gini para el país fue de 0.556 y en 2021 fue de 0.563, lo cual significa una mínima disminución de la desigualdad en el ingreso de los hogares. Para el caso del departamento del Caquetá en el 2022 se presentó un aumento en la desigualdad entre los años 2022 y 2021 ya que el Gini del 2022 fue de 0.484 y para el año 2021 fue de 0.483. En términos generales las condiciones de desigualdad en el ingreso del departamento han fluctuado pero no han cambiado en el periodo observado, lo cual se representa así:

**Gráfico 8***Índice de Gini. Caquetá 2017-2022*

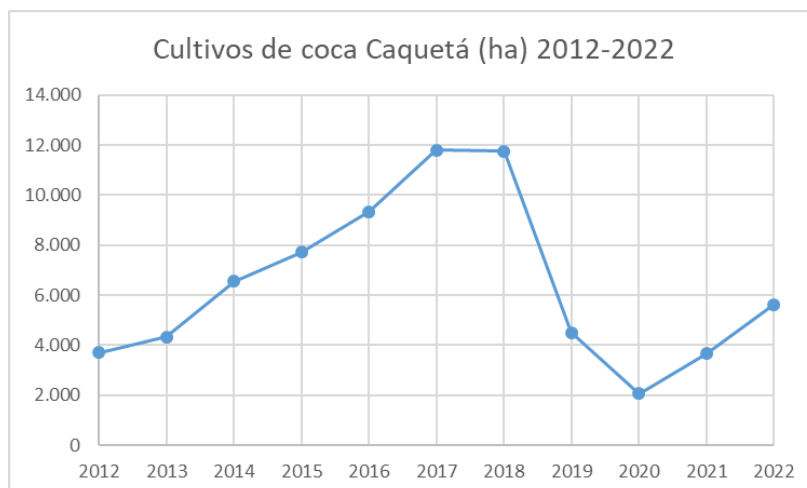
Fuente: DANE – GEIH

**1.4.4. El mercado de la coca.**

De acuerdo con el Sistema de Monitoreo de los Cultivos Ilícitos -SIMCI, para el 2022 la Subregión reportó casi 5614 ha de coca sembrada, equivalente al 2% del total nacional y ocupa el octavo lugar de los departamentos con mayor área sembrada. Durante ese año el cultivo tuvo un incremento del 53% con respecto al año 2021; a su vez el área sembrada del 2021 creció 79 % con respecto al año 2020, alcanzando 3.669 ha, no obstante, en ese momento ocupaba el noveno lugar a nivel nacional en la distribución de departamentos con área sembrada de coca (ver gráfico 9).

## Gráfico 9

Área con coca en el Caquetá (ha) 2012-2022



Nota: Elaboración propia basada en serie histórica de SIMCI (2022)

Por su parte, en el municipio de Algeciras son significativos los cultivos de amapola que para este mismo periodo reportan entre 0 y 25 ha. cultivadas.

Los cultivos de coca en el departamento del Caquetá se encuentran presentes en 15 de sus 16 municipios principalmente en área de influencia de los ríos Fragua, Caquetá, Orteguzaza, Sunsiya, Peneya y Caguán. Para el año 2022 el 42% de la densidad de siembra departamental se concentra en los municipios de Solano y San José del Fragua por el río Yurayaco en el límite con Curillo (en esta zona se reportan 15 ha/km<sup>2</sup>, cada municipio con más de 400 ha); Milán y la Montañita (aproximadamente 12 ha/km<sup>2</sup>), El Paujil, norte de Solano y norte de Cartagena del Chairá. A excepción de los municipios de Florencia y el Doncello, en el año 2022 todos los municipios presentaron un incremento en los cultivos de coca con respecto al 2021. No obstante, los municipios que tienen menos de 100 ha de cultivo fueron

Albania, Puerto Rico, El Doncello, San Vicente del Caguán, Florencia y Solita (UNODC-SIMCI, 2023, p. 46-53).

De acuerdo con el monitoreo realizado para esta región en los municipios de Cartagena de Chairá, La Montañita y Solano, la permanencia del cultivo ha constituido un corredor de narcotráfico, en el que se han consolidado redes ilegales con control de rutas que se extienden por Vichada (frontera con Venezuela), Guaviare, Caquetá, Putumayo (frontera con Ecuador) y Cauca (salida al océano Pacífico) (Ibíd, p. 56).

En esta Subregión en el 2017 se vincularon 12.959 familias a los acuerdos del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos ilícitos –PNIS, no obstante, dos de los municipios con más coca y con mayores necesidades de la Subregión (Solano y Milán) no ingresaron al PNIS y por falta de recursos no se firmaron acuerdos individuales con las 3.650 y 400 familias, respectivamente en estos municipios (Capitolio al territorio, 2019).

#### **1.4.5. Minería y Petróleo.**

Las actividades de exploración de hidrocarburos se ubican en la zona noroccidental de la subregión, principalmente en los municipios de San Vicente del Caguán, Solano y Cartagena del Chairá, estos municipios reúnen un 70,76% del área total de bloques de exploración para la subregión. Los bloques de producción se concentran en un 100% en San Vicente del Caguán. La mayor cantidad de pozos se concentra en el municipio de San José de la Fragua con el 22%, en la zona occidental. En cuanto a la explotación minera, la mayoría de los títulos activos se encuentran en Belén de los Andaquíes, Florencia y Puerto Rico (66%), aunque hay en solicitudes en evaluación en todos los municipios con excepción de Milán, Valparaíso y Solita (ART, 2021 p. 77)

### **1.5. Situación ambiental**

En el marco de la categorización ambiental definida por el Sistema de Áreas protegidas, como elemento orientador para la construcción de las políticas públicas y para la planeación de los proyectos, obras o actividades en la Subregión se encuentra que el 39% del territorio de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño se encuentra en Zonas de Parques Nacionales Naturales (PNN) distribuidos en los PNN Alto Fragua - Indi Wasi, Cordillera de los Picachos, Cueva de los Guacharos, Serranía de Chiribiquete, Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi y en otros Parques Nacionales Regionales como el Cerro Páramo de Miraflores Rigoberto Urriago y diversas Reservas Naturales de la Sociedad Civil (Ver tabla 3).

Adicionalmente los municipios de Puerto Rico y San Vicente del Caguán se encuentran en el Área de Manejo Especial de la Macarena y todos los municipios de la Subregión PDET del Caguán y Piedemonte Caqueteño pertenecen a la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía (Ley 2da de 1959) que en total tiene 12.004.504 (Resolución 1925 de 2013, MADS) de las cuales más de la mitad corresponden a la Subregión de estudio (6.516.544 hectáreas) (ART, 2021, p. 81).

**Tabla 3**

*Listado de Áreas Protegidas Subregión Caguán y Piedemonte Caqueteño*

<b>Categorías</b>	<b>Nombre</b>	<b>Ha</b>
Parque Nacional Natural	<u>Alto Fragua - Indi Wasi</u>	76,081
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Arcasim</u>	34.5
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Belén</u>	37.05
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Bellavista</u>	89.97
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Buenos Aires</u>	18.09
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Buenos Aires</u>	26.89

Parques Naturales Regionales	<u>Cerro Páramo de Miraflores</u>	107.1
	<u>Rigoberto Urriago</u>	
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Colina De Montefrío</u>	26.67
Parque Nacional Natural	<u>Cordillera de los Picachos</u>	82,396
Parque Nacional Natural	<u>Cueva de los Guácharos</u>	1,148
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>El Arrullo</u>	22.71
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>El Danubio</u>	46.18
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>El Olivo</u>	231
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>El Olivo II</u>	42.82
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>El Rosal</u>	10.99
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>El Silencio</u>	20.19
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>El Silencio</u>	43.44
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Hacienda Esmeraldas</u>	665.3
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Hacienda Villa Mery</u>	762.5
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>La Cristalina</u>	53.56
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>La Esperanza</u>	23.52
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>La Esperanza</u>	50.91
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>La Esperanza 1</u>	49.95
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>La Granada</u>	47.66
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>La Independencia</u>	38.25
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>La Samaria</u>	172.6
Parque Nacional Natural	<u>La Serranía de Chiribiquete</u>	3,197,034
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>La Vega</u>	9.822
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>La Volga</u>	79.92

Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Las Juntas</u>	174.5
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Las Mercedes</u>	63.42
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Lorena</u>	16.66
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Los Arboles De Las Mesitas</u>	32.24
Parques Naturales Regionales	<u>Miraflores Picachos</u>	106,474
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Parque Amazónico Inti Wasi</u>	67.1
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Rancho Grande</u>	27.35
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>San Francisco</u>	231
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>San Nicolás</u>	57.45
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Santa Elena</u>	87.36
Parque Nacional Natural	<u>Serranía de los Churumbelos - Auka</u>	1,557
	<u>Wasi</u>	
Parques Naturales Regionales	<u>Siberia Ceibas</u>	0.288
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Villa Nueva- La Esmeralda</u>	99.39
Reserva Natural de la Sociedad Civil	<u>Yalconia</u>	89.97

---

Fuente: Tomado de Parques Nacionales Naturales (PNN) de Colombia. *Áreas protegidas 2022*.

Uno de los aspectos más problemáticos con el contexto de preservación, conservación y protección al que se enfrenta la Subregión se relaciona con la deforestación y la pérdida de cobertura arbórea. Según la información geoespacial del Global Forest Watch (GFW) y la Universidad de Maryland, desde el 2001 al 2022, Caquetá perdió 36.1kha de cobertura arbórea a causa de los incendios y 736kha a causa de otros factores de pérdida, “siendo el 2022 el año en el que se presentó mayor pérdida de cobertura arbórea a causa de los incendios con 4.93 kha desaparecidas, 12% de la pérdida total de

cobertura arbórea para ese año”. Los municipios más afectados con esta problemática son San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá.

El resultado de afectación ambiental en la Subregión se debe a la acumulación histórica de prácticas inadecuadas en el contexto amazónico derivadas de los periodos de colonización ya reseñados. Sin embargo, en la actualidad los pobladores reconocen que las razones asociadas a la deforestación en esta Subregión se deben a la expansión de la frontera agropecuaria para la praderización destinada a la producción de ganadería extensiva, la siembra de cultivos de coca y amapola, tala legal e ilegal de árboles maderables, la minería, la infraestructura no compatible con el ecosistema y los incendios forestales. La información en campo permitió establecer que después del Acuerdo de Paz los controles de las antiguas FARC en las áreas de protección desaparecieron y aunque se esperaba el fortalecimiento de la capacidad institucional para la atención de los asuntos ambientales, el resurgimiento de grupos armados y disidencias limita el acceso de proyectos de conservación e investigación y por el contrario, estos grupos promueven la deforestación a cambio de dinero y personas que se adhieren a sus intereses.

### ***1.6. Conflicto Armado y Seguridad***

En la Subregión, en el año 2022, se presentaron 132 homicidios, dos más que el periodo anterior, según reportes de la Policía Nacional, los homicidios se presentaron en los siguientes municipios: Florencia (26), San Vicente del Caguán (23), San José del Fragua (16) y Cartagena del Chaira (14). Para el mismo periodo, también se presentaron 617 amenazas, según reporte de la Policía Nacional, siendo los municipios con mayor registro de amenazas: Florencia (216), San Vicente del Caguán (118), Algeciras (59) Cartagena del Chaira (47) y Puerto Rico (24). Cabe resaltar que este delito aumentó aproximadamente en un 200% de un año a otro (2021-2022).

En temas de seguridad en el departamento del Caquetá hacen presencia los Grupos Armados Organizados Residuales de las Antiguas FARC, por un lado, el autodenominado Estado Mayor Central que

tiene como comandante a Iván Mordisco y para el 2022 a Gentil Duarte, además de la Segunda Marquetalia en cabeza de Iván Márquez, también se identificó un grupo denominado Comandos de la Frontera constituido en su mayoría por personas que no se acogieron al Acuerdo de Paz.

## **2. El Caquetá como espacio estratégico y de agencia política en el contexto de posacuerdos**

La historia actual del territorio de Caquetá es consecuencia de las bonanzas de economías extractivistas, sus huellas ecológicas y la consecuente expulsión y arrasamiento de las comunidades campesinas e indígenas. De allí que la forma en que se entienda la ocupación del territorio y la propiedad en el Caquetá esté ligada a categorías de un modelo de desarrollo económico impuesto que ha creado desigualdad, no solo en los aspectos económicos sino también en el relacionamiento entre los seres que habitan el territorio y los mecanismos planteados para el ejercicio de las políticas públicas.

Para el análisis de estos aspectos es necesario acoger la afirmación del investigador Teófilo Vásquez (2015) quien nos invita a comprender que desde el punto de vista del conflicto armado el Caguán y Piedemonte caqueteño es una región en la que la guerra se libra a través de la población civil, donde los pobladores son el centro de la disputa entre actores armados en diferentes ámbitos: militar, político, social y económico y que a su vez estas dimensiones no se han mantenido estáticas ni geográfica, ni temporalmente.

Es este el contexto en el que emerge la negociación del Acuerdo de Paz adelantado entre el Gobierno Nacional del presidente Juan Manuel Santos (2012-2015) y el movimiento guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, sobre el cual, el logro de la negociación daría un sentido de tránsito de un estado de guerra a la paz. A pesar de que el Acuerdo no consistió en cambios en

el modelo del desarrollo económico<sup>3</sup> si planteó algunos principios para su implementación en los que se recuperan elementos como una relación más armónica con la tierra, la integralidad, la igualdad y el enfoque de género, el bienestar y el buen vivir, la participación y el desarrollo sostenible.

Para el territorio Caquetense como una de las regiones más afectadas por el conflicto armado algunas expectativas frente al Acuerdo se orientaron a “rutas de progreso y desarrollo (...) inversión en infraestructura e inversión social (...) el cese del conflicto (...), la construcción de paz con justicia social y la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición a las víctimas del conflicto armado”<sup>4</sup>.

El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET caracterizado por ser uno de los instrumentos más relevantes señalados en el Punto 1 del Acuerdo Final propuestos para “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, (...) la protección pluriétnica y cultural para que contribuya al conocimiento, la organización de la vida, a la economía, a la producción y el relacionamiento con la naturaleza (...) el desarrollo de la economía campesina y familiar”, contrastan diferentes visiones y resignificaciones que “al ser históricas, están disputándose la inserción en la sociedad o en los sistemas de reconocimiento y redistribución social; son formas de participación por las que la gente opta para hacer uso de los derechos que la sociedad dispone, por lo que las representaciones territoriales en disputa, también disputan ideas de cohesión social” (Zambrano, 2010, p. 13).

---

<sup>3</sup> Ver detalles en (<https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-modelo-economico-politico-no-esta-discusion-farc/267919-3/> )

<sup>4</sup> Ver detalles en (<https://www.lanacion.com.co/sonamos-con-un-caqueta-en-paz/>)

Los pobladores del territorio tienen diversas consideraciones frente al significado del PDET como un proceso de materialización de la paz. En su momento, el representante a la Cámara Harry González indicó: *“Sueño con un Caquetá que no esté victimizado, que no esté estigmatizado, sueño con un Caquetá próspero. Un Caquetá al que se le reconozca que tiene el parque más grande del país, que tiene la quinta cuenca lechera de Colombia, el primer productor de caucho y que sea reconocido como una región amazónica”*<sup>5</sup>. Otras personas líderes que participaron en el proceso del PDET afirman que la priorización de su territorio se vivió como un sueño en el cual se manifestaron los sentimientos de cercanía con la naturaleza materializados con la firma del Acuerdo de Paz:

*“Nosotras nos soñábamos con los grupos integrales amazónicos, nosotras nos soñábamos recuperando los ríos, recuperando las quebradas, nosotras nos soñábamos en los PDET con los centros de medicina popular y ancestral de las mujeres, nos soñábamos con espacios de acopio para los productos de las y los campesinos de las y los indígenas, de las y los afros aquí, con un enfoque étnico, un enfoque de género, un enfoque ambiental, un enfoque amazónico” (Entrevista 1).*

Algunas comunidades campesinas amparadas en las posibilidades del Acuerdo de Paz plantearon la posibilidad de generar iniciativas de organización comunitaria y social en bajo la figura de nuevas Zonas de Reserva Campesina-ZRC, figuras reconocidas por el Acuerdo pero también por la Ley, las cuales tienen por objeto “fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas

---

<sup>5</sup> Ver detalle en (<https://www.lanacion.com.co/sonamos-con-un-caqueta-en-paz/>)

respectivas”<sup>6</sup> siguiendo el ejemplo de la primera Zona de Reserva Campesina formalmente constituida en la región de El Pato – Balsillas en el marco de la Ley 160 de 1994<sup>7</sup>.

En este sentido las ZRC son vistas como una alternativa viable no solo para cerrar la frontera agrícola, también para conservar el bosque y ponerle freno a los proyectos minero-energéticos. Una de estas propuestas nació de la Asociación Campesina de Cordillera municipios de La Montañita, Florencia, Paujil y El Doncello (Acomflopap) que inicialmente se organizó en el año 2015 contra los proyectos de extracción de petróleo y la construcción de una hidroeléctrica y luego para impulsar la Zona de Reserva Campesina Cabeceras Orteguaza-San Pedro, que con su aprobación sería la segunda más grande del país y tendría 233 mil hectáreas (Madrid, 2023), además de la ZRC de Sur del Caquetá, cuya área corresponde a 101.281 Ha, en el momento de esta investigación se encuentra en proceso de alistamiento de la visita técnica y establecimiento de ruta de trabajo.

---

<sup>6</sup> Artículo 2.14.13.1. Decreto 1071 de 2015 (mayo 26) Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>7</sup> Esta ZRC se constituyó mediante la Resolución 055 del 18 de diciembre de 1997, con una extensión de 88.401 hectáreas una población de 7.500 campesinos distribuidos en 27 veredas ubicadas en el municipio de San Vicente del Caguán, al nororiente del departamento del Caquetá (Anzorc, 2014). “El Pato” se encuentra en el noroccidente del Caquetá, limita con el Parque Natural Nacional Cordillera de los Picachos, con el departamento del Huila y con el departamento del Meta. Surgió como resultado de los procesos de desplazamiento y violencia armada del bipartidismo político y los periodos de colonización y conflicto y su organización social basada en las Juntas de Acción Comunal ha tenido la capacidad de interlocución con las entidades del Estado y organismos internacionales y acciones para la defensa de los derechos humanos, así como redes sociales en los órdenes local, regional, nacional e internacional.

Estas visiones y la dinámica territorial del PDET en la Subregión determinan los elementos de la propiedad de la tierra, la ganadería, los cultivos de coca y la zonificación ambiental destinada a la preservación de la selva, a su vez estos elementos se encuentran en una compleja relación en donde se producen y reproducen los conflictos sociales, económicos, políticos y ambientales provenientes de las dinámicas de la guerra y que se manifiestan en dos niveles.

En un primer nivel está la productividad de la coca de la región transformada en otras actividades económicas como la ganadería extensiva y sus derivados, el acaparamiento de tierras; que a su vez ha permitido el escalamiento de sus beneficiarios a lugares clave de la participación política, tal como afirma una de las personas consultadas, *"hay un tema que pasa por el reconocimiento de la realidad del territorio y es que los mismos actores armados están dentro del poder institucional"* (Entrevista 1).

El segundo nivel corresponde a la situación de las familias campesinas e indígenas que no solo han vivido de este cultivo y viven con precarios ingresos económicos esperando a ser beneficiados con procesos de sustitución u otros programas sociales entregados por el Estado, en lugar de ser estigmatizados por el conflicto histórico territorial ó criminalizados y perseguidos por el Estado (Caicedo, 2022) por supuestos delitos ambientales cuando habitan en territorios de conservación ambiental (Bautista, 2022).

Estos efectos se perciben como los impactos de la negación histórica del goce efectivo de derechos, por lo cual los pobladores exigieron con la implementación del Acuerdo de paz no sólo la garantía de un cambio institucional sino además *"la construcción colectiva de la identidad nacional y un cambio en la estructura del Estado donde las personas se sientan parte de las decisiones y el ejercicio del ordenamiento del territorio"* (Luz Mery Panche, 2020), lo cual supone visibilizar los procesos locales y territoriales en la construcción de la paz y tener en cuenta que en la relación de paz y desarrollo existen otras iniciativas dirigidas a la transformación de los territorios.

Por su parte, desde los territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes se exigieron formas de protección y economía de la tierra y la materialización del reconocimiento constitucional que les dio la Constitución Política de 1991, que les permita recomponer sus etnias y sus territorios en medio del impacto de la intervención del hábitat humano por colonos y campesinos que históricamente han desplazado a la población nativa, en medio de procesos de desarraigo, aculturación, hambre, muerte biológica y cultural y el evidente desplazamiento a zonas periféricas de poblamiento colonizador<sup>8</sup>.

Frente a ello la Sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia reconoce que en la Amazonía habitan 64 pueblos originarios en los 6 departamentos (Caquetá, Putumayo, Guaviare, Putumayo, Amazonas, Guainía y Vaupés) por lo cual otorgó la salvaguarda del territorio de la Amazonía como entidad “*sujeto de derechos*” titular de la protección, de la conservación y el mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la conforman”. Adicionalmente ordenó la construcción de un *Pacto intergeneracional por la vida el Amazonas colombiano – PIVAC*, Planes de Ordenamiento Territorial y medidas a reducir a cero la deforestación y las emisiones, y la implementación de estrategias que en todos los niveles administrativos prevengan, corrijan y eduquen en la adaptación al cambio climático. Con esta sentencia, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen como mandato deben generar medidas correctivas, policivas, judiciales o administrativas que enfrenten la deforestación.

---

<sup>8</sup> En el Caquetá los Resguardos Indígenas son propietarios de 27 millones de los 44 millones de hectáreas del territorio. Se está garantizando el 80% de la conservación a través de la figura de propiedad colectiva, por su origen se declaran dueños ancestrales milenarios de la Amazonía.

La Subregión de Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caqueteño corresponde a un contexto estratégico en donde tanto su ubicación y geografía diversa, el piedemonte, la cordillera, la llanura, la riqueza de fuentes hidrográficas y la presencia de biodiversidad alojada en sus parques naturales contrasta con su diversidad poblacional. Esta última se ha configurado de manera heterogénea de acuerdo con los tipos de poblamiento de la Subregión que van desde la imposición de una economía extractiva desde todo punto de vista biológico como la observada a finales del siglo XIX, luego los intentos institucionales tanto locales como foráneos fallidos para la conformación de una estructura social organizada por medio de la colonización agraria, hasta la intensificación de un modelo de economías y modos de producción lesivas (como la ganadería extensiva, el cultivo de hoja de coca, la minería y la extracción de productos maderables) para la sostenibilidad ambiental de la región que han llegado a constituirse como únicas alternativas para los pobladores con el trasfondo de un problema agrario no resuelto.

La presión internacional contra los cultivos ilícitos, y en concreto la ejercida por los Estados Unidos, ha obligado a las instituciones del Estado a darle especial atención a estas zonas y a tratar de resolver el problema de los cultivos ilícitos combinando la ejecución de planes de sustitución de cultivos ilícitos con la represión ejercida por la fuerza pública (Ferro, Uribe, Osorio, & Castillo, 1999). El paradigma para este propósito ha alimentado una visión de desconfianza de los pobladores en el Estado, donde se instauró un excesivo control militar con el que se aseguró la desaparición de la base económica y social de los campesinos y su cultura territorial, lo que a hoy agrava las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la Subregión como demuestran los altos índices de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud y escolarización, desempleo, pobreza rural y las graves afectaciones ambientales especialmente en municipios como Cartagena del Chairá, Solano y San Vicente del Caguán, los cuales a su vez representan en la Subregión los territorios con mayor acumulación histórica de afectaciones a sus derechos por causa del conflicto armado.

Como hemos visto, las expectativas y tensiones generadas con la integralidad de la Reforma Rural consagrada en el Punto 1 del Acuerdo de Paz confluyen desde dos vertientes, por un lado desde la realización de proyectos e inversiones que aporten a la atención de las urgentes necesidades de la población y la garantía de sus derechos en un marco de construcción de paz, en tanto sus propósitos se fundamentan en “la protección campesina familiar y comunitaria”, en un territorio con altas demandas sociales, disputas territoriales e impactos ambientales, y de otro, desde un modelo de desarrollo y propiedad donde la intensificación de la actividad de extracción de recursos a gran escala y de propiedad y control del territorio se reconfiguran de acuerdo con las demandas del sistema económico mundial.

Actualmente la inversión en el PDET contrasta con el panorama regional de los cultivos de coca especialmente en las zonas con mayor proporción de cultivos ilícitos. De acuerdo con el Monitoreo realizado por UNODC en el 2022, persiste la vulnerabilidad, las situaciones de seguridad, el bajo rendimiento agropecuario y la consecuencia en la generación de rentas ilegales destinadas al control corrupto del poder político y económico. Un dato ilustrativo de esta situación se observa en que “Al comparar el volumen de recursos públicos que ejecutan los municipios PDET con los provenientes de los cultivos de coca (convertidos a pasta base de cocaína, que es el producto que se comercializa a nivel local), se encuentra que, los recursos del narcotráfico para la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño equivalen a 0,9 de los recursos municipales ejecutados durante el 2017 y el 2019” (UNODC, 2020, p. 156). Adicionalmente, hay municipios con presencia de cultivos ilícitos en los que este escenario ha impedido la implementación de iniciativas en el marco del PDET.

Por eso, los retos de la institucionalidad deben orientarse a un cambio en las categorías desde las cuales se conciben los conceptos de paz y desarrollo, progreso y propiedad, en la medida en que como se han concebido hasta el momento han ido en contravía de la construcción de una concepción ordenada y participativa del territorio como la planteada para la implementación del Acuerdo Final.

## Capítulo 2. Definición, Formulación e Implementación del Pdet Cuenca Del Caguán Y Piedemonte

### Caqueteño

#### ***2.1. Definición de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial***

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET como estrategia participativa, política, institucional, social y económica que apunta a la transformación estructural de los territorios más rezagados y con mayor vulnerabilidad (Penagos, et al, 2016), en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado entre el Gobierno Nacional y la organización de las FARC-EP se proclama como punta de lanza para la solución al problema agrario, entendido este en un contexto territorial diferencial. Esta idea se fundamenta en las dificultades para que en Colombia se generen escenarios de resolución de conflictos sin acudir a la violencia en donde el poder se comprenda como el ámbito democrático para el acceso a los derechos. Especialmente frente a la propiedad sobre la tierra, la violencia se impone como un mecanismo para desarrollar procesos de acumulación en el que se privilegian élites regionales políticas que en su consolidación se han afincado en el narcotráfico para mantener el poder y el control territorial (Reyes, 2009).

La realidad descrita por investigadores y pobladores de los territorios que han padecido las secuelas de esta situación ha demostrado la incapacidad del Estado para ejercer de manera legítima la violencia, por lo cual el Acuerdo Final enfatizó un discurso de paz territorial en el que se reconoció que *"No hay posibilidad de que Colombia progrese de manera equitativa y sostenida si no resolvemos el problema del campo y clarificamos y garantizamos los derechos de propiedad de la tierra"* así como las fallas institucionales que han reproducido históricamente el conflicto y la necesidad de su transformación en una institucional con enfoque de derechos (Jaramillo, 2016).

En este escenario el punto 1.2 del Acuerdo Final creó los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET con el propósito de *“lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”*, de manera que se asegure:

1. “El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales -niños y niñas, hombres y mujeres- haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.
2. La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.
3. El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, microempresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de [los pueblos, comunidades y grupos étnicos], mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para avanzar hacia el desarrollo y la convivencia armónica.
4. El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.
5. El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.
6. Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.” (Punto 1.2.1 del Acuerdo Final).

En esta perspectiva, el Acuerdo Final dio relevancia a los programas reconociendo que la guerra es causa y consecuencia de factores políticos, económicos, económicos y sociales que han negado el goce efectivo de derechos. En este sentido, Fernan Gonzalez (2014) afirma que *“los fenómenos violentos tienen una explicación interactiva y multiescalar, actuales y anteriores, mediante la interrelación entre factores estructurales y subjetivos”* (Murillo citando a González, 2017, p. 268).

Para Gonzalez un ingrediente transversal que explica la violencia en el Colombia es el proceso conflictivo que supone la formación estatal donde se destacan algunos factores como:

- la herencia colonial y la consecuente fragmentación territorial
- las luchas bipartidistas
- la exclusión social y política de grandes sectores de la población
- la debilidad de las instituciones y la corrupción
- la influencia de las potencias extranjeras y de la iglesia católica

Otros elementos estructurales que Gonzalez identifica como factores que generan violencia son la formación del Estado ineficiente, marcado por la violencia que al final reproduce problemas en la configuración social de las regiones y una precaria integración territorial y política. Frente a la incapacidad del régimen para tramitar los problemas adecuadamente para el autor, el Estado no representa los intereses de toda la sociedad del país.

Por esta razón los PDET tienen un propósito superior frente a las consecuencias objetivas que la violencia deja en los territorios especialmente frente al cierre de brechas regionales y la elevación del bienestar de los grupos relegados a la pobreza (Reyes, 2016). Así se concibieron como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los proyectos para adelantar la Reforma Rural Integral (RRI) acordada en el Acuerdo Final.

Si bien los territorios PDET no existen como figura legal en el ordenamiento político y administrativo se conciben en un esquema de administración que se enriquece por la *“voluntad y decisión de sus habitantes quienes a su vez se identifican como pertenecientes a un territorio”* (Reyes, 2022). Es decir que el territorio es fundamental para entender los procesos de agencia y gestión estatal y de construcción social, donde los actores son quienes configuran con sus relaciones el significado y la apropiación del espacio físico y social, abarcando también *“las dinámicas históricas y espaciales de relación de los grupos armados con los territorios en los que tienen presencia y su repercusión con aspectos clave de la implementación territorial de políticas de paz, como la existencia de sistemas locales de autoridad o de participación política”* (Rodríguez, 2019, p. 175) así como los impactos diferenciados del conflicto en las poblaciones y estructuras de poder opositoras a las transformaciones democráticas.

#### **2.1.1. El enfoque territorial y la participación.**

Con el fin de aterrizar el enfoque territorial en el PDET, los lineamientos preparados desde el RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, lo definieron como el conjunto de acciones orientadas a fortalecer los activos y capacidades de un territorio y de su sociedad para ampliar sus posibilidades de desarrollo. Adicionalmente, a partir de la evolución del concepto del territorio Berdegué y Favareto (2019), hay cinco elementos comunes que son el corazón de la propuesta del enfoque territorial de desarrollo rural:

1. Definición del territorio como un espacio socialmente construido que se constituye en un conjunto de estructuras, instituciones y actores, además de una geografía con determinadas condiciones físico-biológicas.
2. Reconocimiento de la diversidad de sectores productivos en la economía rural y el número creciente y diverso de actividades y actores no relacionados únicamente con la agricultura, lo cual es fundamental para trascender de las políticas de naturaleza sectorial y centradas en actores y

agendas agrarias y comprender la inclusión de servicios y las manufacturas e industrias en la ruralidad.

3. Valorización del papel de los espacios urbanos y de las interrelaciones rurales-urbanas. El espacio del desarrollo territorial incluye pueblos y las ciudades de diversos tamaños, los flujos de bienes y servicios, de redes sociales, de personas y organizaciones formales e informales que los constituyen.
4. Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, en diálogo e interacción con las dinámicas supra territoriales de todo tipo, reconociendo el carácter único y diferencial.
5. La estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio incluyen la construcción de un actor territorial colectivo y una agenda territorial en la cual su propio programa de desarrollo.

Los PDET fueron formalizados por medio del Decreto 893 de 2017<sup>9</sup> y se configuraron bajo el criterio de la focalización de áreas aquejadas por la grave afectación del conflicto armado, con predominio de grupos y economías ilegales, altos índices de pobreza y deficiente presencia del estado. Además, se enmarcan en el supuesto de “reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía” (Acuerdo Final, 2016. p. 6).

Estos programas tienen una vocación participativa fundamentada en la concurrencia de las comunidades, las autoridades de las entidades territoriales y el Gobierno nacional (punto 1.2.4 del

---

<sup>9</sup> Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Acuerdo Final) y para ello establece la creación de instancias en los distintos niveles territoriales. Esta promesa de participación ciudadana y acompañamiento de los órganos de control en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes en la diversidad de mecanismos de incidencia y participación del PDET se justifican en la necesidad de adaptar las iniciativas a una realidad territorial, “para evitar así la adopción de fórmulas o metodologías inflexibles y definidas para todo el país, sin tener en cuenta las particularidades del territorio en el que se van a aplicar” (Sentencia C-730/17<sup>10</sup>).

En este sentido, frente a las múltiples interpretaciones de lo que se entiende por participación ciudadana, se considera que en el proceso del PDET este concepto tuvo como eje el papel de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas y su legitimación, por lo cual está referida al tipo de *participación institucional*. Lo cual se explicará en tanto que los PDET fueron impulsados desde las instituciones públicas con la intención de incorporar a la ciudadanía en sus procesos decisionales (Olsen, 2006; Fischer, 2003).

Además, en cumplimiento de las salvaguardas previstas en el Capítulo étnico, numeral 6.2.3. del Acuerdo Final, el Decreto 893 de 2017 estableció en su Artículo 12 una condición adicional para los PDET: “cuya realización esté proyectada para hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos”, condiciones aplicables a esta Subregión.

---

<sup>10</sup> Control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”.

De acuerdo con la contribución conceptual que subyace en los PDET, el enfoque territorial “supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación de la ciudadanía” (Acuerdo Final, 2016. p. 6). La condición principal para el cumplimiento de este enunciado, tanto en la planeación, como en la ejecución y el seguimiento a los planes y programas es la activa y efectiva intervención de las comunidades y el funcionamiento de las herramientas institucionales, entre ellas, la rendición de cuentas, veeduría ciudadana, control social y vigilancia especial de los organismos encargados del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final.

### **2.1.2. La paz territorial.**

Según lo planteado en el Acuerdo de Paz, el concepto de paz territorial implica reconocer por un lado, la dimensión espacial de los fenómenos sociales y económicos, que en Colombia configuran una heterogeneidad territorial y por ende la comprensión de las particularidades regionales en la conformación de Estado y su relación con el conflicto armado, considerando estas circunstancias en el diseño e implementación de las reformas, políticas públicas, programas y proyectos (Rodríguez, 2019 p. 174).

Por otro lado, impone la condición al Estado de establecer medidas de participación comunitaria, presupuestos participativos, instrumentos y herramientas de gestión y operación financiera y de proyectos para orientar la respuesta a estos desafíos en el posconflicto (Penagos, 2016). Lo cual implica entre otras cosas, que la intervención en estos territorios desarrolle un conjunto de acciones que para el caso del PDET en la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño garanticen el reconocimiento de distintos actores, sus relaciones y los retos para “*vivir bien y saber vivir, estas sanos, vivir en armonía y en equilibrio con la naturaleza*”, en palabras de una de las líderes indígenas Nasa del Caquetá.

La concepción inicial del gobierno alrededor del discurso de paz territorial se relacionó con un concepto de justicia en el que se reconoció que "No hay posibilidad de que Colombia progrese de manera equitativa y sostenida si no resolvemos el problema del campo y clarificamos y garantizamos los derechos de propiedad de la tierra" y de las fallas institucionales han reproducido históricamente el conflicto y la necesidad de su transformación en una institucional con enfoque de derechos (Jaramillo, 2018). En ese sentido, los discursos de gobierno reivindicaron como apuestas de la paz elementos como:

1. La restitución de tierras para materializar la transformación del territorio integral;
2. La apertura al cambio de la institucionalidad y de la sociedad para la reconstrucción de los territorios más afectados por el conflicto, la necesidad de consensos alrededor de la construcción de paz;
3. La necesidad de establecer una nueva visión de la justicia vista como "sistema equitativo de cooperación en el tiempo" y no solamente como la imposición de penas de los perpetradores en el conflicto;
4. Su relación con el enfoque territorial en cuanto a que hay territorios más afectados por el conflicto sobre los cuales se debe desarrollar la institucionalidad.

Este discurso contrasta con la concepción de la paz por parte de los pobladores del territorio quienes coinciden en que la materialización del concepto de la paz territorial se aborda desde dos aspectos, en primer lugar, *"la construcción de una nueva institucionalidad en la que la abundancia que genera los territorios se comparta en equilibrio con los demás elementos de la naturaleza y en segundo lugar, la construcción colectiva de identidad nacional donde ciertos aspectos culturales y políticos como el racismo y la exclusión se reconozcan como causas del conflicto"* (Panche, 2020). Desde este punto de vista, los procesos de desarrollo que se han implementado en la región han tenido un enfoque de seguridad (que como ya hemos expuesto) no ha considerado la autodeterminación de las comunidades y en su lugar

ha elevado el beneficio de unas élites políticas excluyentes y los intereses de gobiernos que históricamente han desatendido las necesidades del territorio.

En este sentido, se considera que la concepción de construcción de paz no es la misma para todos los actores e incluso para todas las personas que habitan un territorio. El análisis del conflicto y de sus causas, así como la decisión de construcción de paz no son neutrales, de hecho, se fundamentan en decisiones políticas y responden a ciertos modelos políticos y económicos (Zirion-Landaluze, 2017, p. 39). Esta postura se aborda desde los estudios críticos de paz como el “modelo de paz liberal” entendido como un esquema de construcción de políticas orientadas a privilegiar los proyectos de desarrollo de territorios en posconflicto hacia una economía de libre mercado tendiente a la estandarización de las intervenciones de consolidación de la paz.

A partir de estas bases neoliberales en lo económico y liberales en lo político, dado que el modelo del Acuerdo de paz se fundamentó en la democracia liberal, hay un supuesto que subyace en este proceso y es que el mejor camino hacia la construcción de una paz duradera es crear y fomentar Estados conducidos por instituciones liberales de gobernanza política y gestión económica (Zirion-Landaluze, 2017, p. 32). Este esquema responde a las políticas introducidas desde agencias internacionales y países poderosos del norte global, desde los que se orientan formas institucionales homogéneas, en las que no se consideran las razones estructurales del conflicto o las particularidades locales que podrían generar visiones alternativas para construir paz. (Richmond, 2011).

Desde la perspectiva de los estudios críticos de paz se observa que las políticas de paz no se implementan en la nada, sino en contextos políticos en los que se deben considerar y afrontar las desigualdades, lo cual cuestiona el concepto de paz territorial y desde un enfoque crítico y poscolonial se pregunta por las agendas locales, sus actores y sus intereses, así como los resultados y sostenibilidad de

intervenciones, en síntesis, reflexiona sobre las relaciones de poder y la agencia de los actores locales frente a la construcción de paz (Richmond y Mac Ginty, 2015).

## ***2.2. Gestión institucional y operativa de los PDET***

Para el año 2016 el Gobierno Nacional realizó la contratación de una consultoría para orientar la gestión institucional y la implementación de los PDET. En el año 2016 se formularon los lineamientos que con base en los principios de la Reforma Rural Integral- RRI debían generar las herramientas, mecanismos a desarrollar por parte de la nueva institucionalidad surgida por el Acuerdo de Paz. Este instrumento de política pública fue concebido desde el enfoque convencional de gestión estratégica para organizaciones públicas caracterizado por la naturaleza secuencial de los procesos de planificación/formulación, implementación y evaluación (Bryson, 1995). El primer ciclo de este proceso consistió en la construcción de abajo hacia arriba de iniciativas estratégicas bajo el marco de categorías o pilares establecidos por los formuladores técnicos de políticas públicas, seguido de su revisión y conciliación en niveles subsiguientes. En un segundo ciclo se desarrollaron los planes para operativizar la implementación, que para el efecto se entenderá como la hoja de ruta (HdR) del PDET de la Subregión. Para la evaluación se estableció un indicador general de medición de la pobreza multidimensional calculado para cada Subregión PDET. Es de anotar que a pesar de que en el modelo HdR se brindaron mecanismos formales de integración de los PDET con otros Instrumentos de planificación territorial, financiera y de políticas existentes en diferentes niveles, se presentaron circunstancias y narrativas que desvirtuaron los objetivos inicialmente planteados en esta política pública de desarrollo territorial.

Los lineamientos gravitaron sobre cuatro premisas clave que consistieron en:

1. reconocer a la comunidad y sus territorios como eje del proceso;
2. diseñar una intervención en que trascienda el enfoque sectorial y apunte hacia una intervención integral con enfoque territorial;

3. contar un esquema institucional, de gestión y de operación orientado al logro de resultados;
4. contar con un marco normativo y presupuestal excepcional que facilite el compromiso de recursos y la ejecución en territorio bajo el nuevo esquema de participación ciudadana y adicionalmente se establecen en cumplimiento de los siguientes criterios: (a) enfoque territorial; (b) enfoque diferencial; (c) procesos participativos y una (d) fácil articulación para asegurar la integralidad en la intervención

Adicionalmente, la formalidad jurídica y administrativa del PDET quedaría expresada en un Plan de Acción para la Transformación Regional- PATR, documento en el que se acogieron las acciones e inversiones necesarias con cronograma específico anualizado para su ejecución, así como la manifestación de vinculación de los miembros de la comunidad de un territorio definido como Subregión y los Gobiernos nacional y territorial.

Frente a su alcance, inicialmente se planteó que el PDET se desarrollaría a través de cuatro componentes:

1. El desarrollo social que asegure las acciones e inversiones para mejorar la calidad de vida de las personas.
2. El desarrollo productivo, en el que se incluyan las acciones y proyectos relacionados con las actividades y sectores económicos del territorio alternativos e incluyentes que promuevan la economía legal, especialmente la sustitución de cultivos de uso ilícito y la minería ilegal y el fortalecimiento de los sistemas territoriales de innovación.
3. El ordenamiento social de la propiedad rural se relaciona con todas las acciones que permitan reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural, la ejecución de la política de tierras y la transformación del campo en un factor productivo a través de la administración de las tierras rurales.

4. Desarrollo Institucional territorial que incluye todas las actividades para el fortalecimiento de capacidades organizaciones sociales y de herramientas de la institucionalidad territorial para implementar el PDET.

Los PDET junto con los Planes Nacionales de la Reforma Rural que también debían ser construidos participativamente con las comunidades (Reyes, 2016) se presentaron como piedra angular no solo para el desarrollo rural propuesto en el Punto 1 del Acuerdo, sino como alternativa en las economías ilícitas, la reconciliación y la consolidación de la paz, en este sentido también se esperaba su articulación con otras políticas nacionales como el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos ilícitos y otros acuerdos de participación política de víctimas existentes en los territorios cuando existieran.

### ***2.3. El proceso del PDET en el Caguán y Piedemonte Caqueteño***

El contexto descrito y la información aportada por algunos pobladores de los municipios del Caquetá participantes en el levantamiento de la información permitió contrastar la fundamentación del PDET descrita técnicamente con la visión de las personas involucradas en los ejercicios territoriales, así como identificar las categorías para abordar el proceso de formulación e implementación del PDET de la Subregión de la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño desde una perspectiva comunitaria. En este proceso se analizan las narrativas, los propósitos que orientaron el proceso y los resultados en donde predominan la desconexión entre expectativas y hechos por parte de los destinatarios y la instrumentalización del PDET para fines diferentes a los que movilizaron su origen. Desde la información obtenida con las comunidades fue posible evidenciar que en el proceso de formulación e implementación del PDET hubo confusión en el desarrollo del proceso debido a un lenguaje y un procedimiento técnico alejado de la realidad de las comunidades. De acuerdo con Majone (1997) las personas que hacen uso funcional del lenguaje, especialmente aquellas encargadas en la elaboración de políticas, deben estar familiarizadas con problemas técnicos del lenguaje, incluidos los retóricos (p. 5).

Las narrativas en la política se relacionan con las interpretaciones y los significados que se construyen y utilizan para moldear la percepción de la realidad, generar o influir en la opinión pública y legitimar las acciones políticas, inclusive para crear marcos de referencia que influyen en las decisiones políticas (Edelman, 1988; Fischer, 2003). Algunos conceptos clave derivados de la información en campo permitieron comprender como estas narrativas incidieron en el desarrollo del PDET en el territorio analizado. Dentro de estas fueron relevantes el discurso político y el lenguaje, el simbolismo para la representación de las ideas de gobierno y los valores políticos, la narrativa de progreso e identidad territorial y la narrativa de crisis en el marco de la pandemia, donde esta última fue crucial para justificar el objetivo de las modificaciones a las iniciativas concertadas por la comunidad en los ejercicios participativos del PDET.

#### **2.4. La formulación**

El lanzamiento de los PDET por parte del Gobierno Nacional fue emblemático. El evento inaugural fue realizado en el municipio de Morelia en el Departamento del Caquetá en el mes de Julio de 2017 y contó con la asistencia del presidente Juan Manuel Santos. En este evento se aseguró que los Programas tendrían una vigencia de 10 años y una inversión de 30 mil millones de pesos<sup>11</sup>. Desde este lanzamiento, los ejercicios de formulación del PDET se realizaron entre 2017 y 2018, para lo que desde la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se contrató un gestor por cada municipio para apoyar la etapa de planeación con la comunidad.

---

<sup>11</sup> El Espectador. (24 jul 2017) <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/en-caqueta-se-hizo-el-lanzamiento-de-los-pdet-article-704636/>

La ART determinó que el proceso de formulación contaría con varias etapas con el fin de garantizar la planificación de arriba hacia abajo. La primera, una fase veredal en la que inicialmente se convocaron personas para conformar los núcleos veredales quienes participaron en pre-asambleas comunitarias para el levantamiento de información sobre los problemas de los territorios y la consulta de las necesidades, potencialidades y conflictos comunitarios. De este modo se presentaron pre-iniciativas que corresponderían a ocho pilares definidos por la ART<sup>12</sup>. En estos espacios también se seleccionaron los representantes que conformarían la comisión municipal o “equipo motor” encargado de organizar las pre-iniciativas de acuerdo con la priorización de corto, mediano y largo plazo y llevarlas a las Asambleas Veredales donde se concertaron los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional.

La segunda fase fue la planeación municipal como segundo nivel de deliberación y decisión en el que se construyeron los Pactos Municipales para la Transformación Regional-PMTR con los delegados del equipo motor. Esta reunión de personas a su vez conformó la Comisión Municipal que revisó y complementó el diagnóstico territorial a nivel municipal y definió las acciones necesarias para “materializar la visión” en cada uno de los 17 municipios (ART, 2021) para posteriormente generar el Pacto de Acción para la Transformación Regional (PATR) el 13 de febrero de 2019. Al respecto, uno de los participantes comenta:

---

<sup>12</sup> 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo. 2. Reactivación económica y producción agropecuaria. 3. Educación Rural. 4. Vivienda, agua potable y saneamiento. 5. Derecho a la alimentación. 6. Reconciliación, convivencia y paz. 7. Infraestructura y adecuación de tierras. 8. Salud Rural.

*“Y ahí en ese grupo motor fuimos hasta Florencia para organizar allí el pacto regional que incluyó todas aquellas iniciativas, aquellos proyectos que acobijan benefician a más de un municipio, y así se hizo” (Entrevista 7).*

Facilitadores y participantes mencionaron que para la construcción del Pacto Comunitario para la Transformación Regional en la etapa veredal se contó con la participación de las 17 administraciones municipales y de 12.922 actores del territorio, con espacios interétnicos que incluyeron a las comunidades indígenas y afro (ART, 2021, p. 11). Con estas personas se llegó a la definición de las principales necesidades del territorio, no obstante, se generaron “muchas expectativas” con los ofrecimientos del Gobierno. Según un funcionario municipal de ese momento, es posible que la Entidad se haya dado cuenta de esta situación en tanto que *“hubo cambios en las metodologías los formatos y los procedimientos”* que se ajustaron en la etapa municipal aseveró un funcionario de planeación entrevistado.

Para asegurar la concurrencia de todos los actores del territorio se realizaron diálogos preparatorios con actores municipales públicos, privados, de cooperación, representantes de las víctimas, de organizaciones de mujeres y jóvenes, delegados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS, de organizaciones sociales y productivas, ambientales, entre otros (ART, 2020) quienes categorizaron y distribuyeron las iniciativas en los siguientes 8 pilares:

Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo (290 Iniciativas)

Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras (438 Iniciativas)

Pilar 3. Salud Rural (750 Iniciativas)

Pilar 4. Educación Rural y Primera Infancia Rural (391 Iniciativas)

Pilar 5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (291 Iniciativas)

Pilar 6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria (578 Iniciativas)

Pilar 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (154 Iniciativas)

Pilar 8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz (430 Iniciativas).

La indagación por esta etapa permite observar que los insumos generados en cada uno de los niveles de formulación no contemplaron la revisión o asignación de recursos o inversiones, aun cuando en los lineamientos considerados para el ejercicio de formulación se recomendaba adoptar decisiones vinculantes de corto plazo como presupuestos participativos “con el ánimo de ganar confianza, corresponsabilidad y legitimidad en el proceso y al ser vinculantes no podrían modificarse en las otras instancias o por parte de las entidades territoriales o el gobierno nacional” (Penagos, 2016, p. 16) Los primeros encuentros municipales se realizaron en Belén de los Andaquíes, Paujil y Montañita y de acuerdo con las versiones de varios participantes hubo la sensación de estar haciendo “*listas de mercado en cada pilar*”.

Uno de los aspectos a resaltar en esta etapa es el lenguaje de las convocatorias que inicialmente se centraron en la importancia de ejecutar proyectos para la construcción de la paz como base para el desarrollo territorial. La forma de comunicación y discusión alrededor de los problemas en esta etapa tuvieron un significado simbólico que a la vez se convertirían en objetivos políticos (Murray, p. 30) en tanto que la ampliación del debate alrededor de la paz vinculó las preocupaciones de un territorio golpeado por el conflicto con la indelegable acción racional de gobierno sobre los municipios priorizados. Se agrega a esta circunstancia el uso de un lenguaje de poca comprensión para las comunidades asistentes: “*Fuimos, escuchamos, nos dijeron más o menos como iba a ser el planteamiento. Muy técnico, demasiado técnico*”, además de la claridad en las reglas de participación para unificar las propuestas de las comunidades: “*realmente la política de la construcción de los PDET no fue clara, normalmente hoy asistían unos, mañana asistían otros y pasado mañana asistían otras y así sucesivamente, entonces la información no era fluida*” (Entrevista 7).

#### **2.4.1. La participación de las mujeres y la narrativa de un territorio soñado.**

Otro aspecto particular en esta etapa inicial está relacionado con el papel de las mujeres en el proceso participativo. Según las proyecciones demográficas por sexo (DANE), el 50% de la población de la Subregión son mujeres. Frente a ello, la ART manifestó en su Plan de acción del PDET- PATR la relevancia de la promoción de la participación de la mujer rural en las jornadas de formulación. Sin embargo en los ejercicios de participación esta población no fue significativa, ya que de las 12.256 personas que estuvieron en la etapa veredal, la ART reportó que el 33% de la población correspondió a mujeres y el 67% fueron hombres (ART, 2019). De igual manera en la comisión subregional que definió las iniciativas definitivas de las 1.211 personas que asistieron el 36% eran mujeres y el 64% eran hombres. Al respecto, las pocas mujeres que participaron revelan que son ellas quienes enfrentan mayores barreras en los espacios de decisión en el departamento del Caquetá, lo cual también define el carácter y la orientación de las iniciativas concertadas. Al respecto una lideresa de procesos de mujeres manifestó:

*“ (...) vinieron con otro lenguaje diferente al que nosotras habíamos construido la paz y ahí entendimos que había una paz que orienta el chiquillo, decíamos nosotras acá, que había una paz de bolsillo y que esa paz que buscaba solucionar el hambre o la barriga de una o de dos o de tres, no era lo que nosotras estábamos pensando cuando estábamos haciendo campaña por el plebiscito, era poder salvaguardar todas las niñas y niños que han sido reclutados, que van a la guerra”. (Entrevista 1).*

En este proceso no se percibe que las mujeres hayan sido parte activa de la construcción de la formulación, la implementación y el seguimiento del PDET.

#### **2.4.2. El sueño del territorio**

Tanto funcionarios como pobladores de los municipios priorizados de la Subregión describieron cómo en el marco de los ejercicios de planeación y de cartografía utilizada por los equipos de la ART se

elevaron las expectativas de los participantes en las jornadas de dinamización, era común escuchar la frase *“sueñen el municipio en 15 años”* (Entrevista 9) lo cual sería problemático en una fase posterior de implementación de acciones ya que al final *“no se había cumplido con lo prometido”* (Entrevista 5).

La experiencia del PDET en el Caquetá, no fue distinta en otros territorios. Según lo relatado por una funcionaria entrevistada por Ariel Ávila (2022) frente a proceso participativo del PDET Guaviare-Macarena se observó que las solicitudes de la comunidad en la fase participativa *“pasaron sin ningún filtro”* (...) *“Sencillamente fue una colecta de solicitudes”* (...) *la comunidad asumió en ese primer momento que les iba a llegar cualquier cantidad de recursos que les iban a permitir la consolidación de sus sueños”* (p. 332).

El escenario de construcción de la visión territorial para cada municipio se desarrolló durante los meses de noviembre y diciembre del año 2018 y los acuerdos quedaron plasmados bajo los Planes de Acción del PDET (PATR) municipales. Las iniciativas que integran los PATR son resultado de la depuración de la ART en la que se definieron 3.322 iniciativas definitivas para la Subregión distribuidas en 8 pilares. *“Dijeron escojan las iniciativas en estos ocho pilares, Todas las que ustedes necesiten en los ocho pilares. En los ocho pilares que cubren casi todo y así lo hicimos. Empezamos desde las asambleas comunitarias, allí en cada vereda. Y se escogieron de ahí vinimos a hacer preasambleas al casco urbano. Y así, se fue cerrando este ciclo, se fueron unificando iniciativas, ideas hasta llegar a formular el pacto municipal.* (En el Anexo 4 de este documento se encuentra un resumen de los principales temas que abordaron las comunidades participantes en la formulación del PDET por cada Pilar).

Salamon (2002) y otros analistas de política plantean como en la elaboración de políticas, los instrumentos basados en la información tienen el potencial tanto para la provisión como para la supresión de información, inclusive la emisión de información engañosa y de acuerdo a su uso negativo o positivo puede alentar o desalentar la participación de los actores en los procesos de políticas (Villareal, 2019, p.

313). Así que en estos espacios no solo se encontró que la forma de comunicación y los mensajes de los funcionarios enviados por las instituciones fueron confusos y en algunas ocasiones demasiado técnicos, también hubo detalles de planeación desconocidos para algunas personas participantes, por ejemplo, la priorización y asignación temporal de las iniciativas definida en corto, mediano y largo plazo. En una de las entrevistas realizadas relataron como *“después de soñar y consolidar las iniciativas se reorganizaron en 8 pilares y eso la gente no lo sabía”* (Entrevista 2).

### **2.4.3. Lenguajes y símbolos**

Entre otras formas de lenguaje utilizadas desde la etapa de implementación del PDET fue interesante la referencia espontánea de los entrevistados con respecto a la imagen utilizada por los gobiernos nacional y subregional de la marca del PDET: *“Esto está tan bueno, que eso alcanza pa' los busos, eso alcanza pa' las gorras y eso alcanza pa' las camisas, pero de la institucionalidad ... Si, a todo le llaman PDET”* (Entrevista 7) y frente al símbolo de espiral<sup>13</sup> *“apareció de la nada unos señores con unas camisetas puesto el espiral que las comunidades indígenas siempre lo han rechazado y son PDET”*; así, el emblema del PDET elaborado por la ART se entiende como un símbolo perteneciente a las comunidades

---

<sup>13</sup> El simbolismo de la espiral para la mayoría de tratadistas es de origen incierto y complejo. No obstante, se asocia con la “forma esquemática de la evolución del universo “(...) las formas cósmicas en movimiento; la relación entre la unidad y la multiplicidad. (...) los lazos y las serpientes. (...)” En el primer aspecto es símbolo activo y solar; en los dos segundos, negativo y lunar” (...) simbolizó en las culturas antiguas, según él, el aliento y el espíritu. Y por eso el dios egipcio Toth aparece representado con una gran espiral sobre la cabeza...(Cirlot, 1969, p. 324-325)

indígenas, lo cual ha sido problemático cuando para ellos “lo fallido se asocia con el PDET”, y “donde este símbolo es un referente de incumplimiento”.

Esta referencia permite comprender el uso y apropiación de una marca política y de un símbolo asociado a las comunidades ancestrales para aproximar a la población a una identidad con la política pública, para el Gobierno Nacional, la marca “*simboliza un camino de reconciliación, memoria y esperanza que busca la transformación del campo para que nunca vuelva la violencia.*” (ART, 2021, p. 4), revelando la manera en que los gobiernos diseñan y manipulan los procesos para conseguir sus fines (Laswell, 1954).

En la tabla 4 se exponen algunas representaciones del uso de piezas de la marca creada por el Gobierno para generar identidad con la Política de los PDET en todas las Subregiones y legitimar la acción de Gobierno en tanto su objetivo fue “*proyectar una imagen de unidad, integración y solidaridad en favor de estos territorios y de la estabilización del país*” (ART, 2021).

**Tabla 4**

*Identidad visual PDET*

<p>Isotipo e imagotipo PDET</p>	 <p>The diagram illustrates the visual identity of the PDET program. It is divided into two sections. The top section, titled 'Isotipo', shows a stylized green logo consisting of three circular motifs followed by the letters 'p', 'd', and 't'. Below the logo, the text reads: 'Isotipo Para aplicar en piezas pequeñas donde no se alcance a visualizar el nombre del Programa.' The bottom section, titled 'Imagotipo', shows the same stylized logo. Below it, the text reads: 'Imagotipo Para aplicar en piezas grandes o donde se cambie por el nombre de la subregión o el municipio.' To the right of the logo in this section, the full name of the program is written: 'PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL'.</p>
---------------------------------	---

<p>Artículos con logo PDET</p>	 <p>MUJER (cuello V)</p> <p>HOMBRE (cuello redondo)</p> <p>ESPALDA</p>
<p>Imagen institucional PDET del Consejero presidencial para la estabilización y la normalización Emilio Archila.</p>	 <p>Fuente. Tomado de <a href="https://www.arauquita-arauca.gov.co/noticias/mesa-de-impulso-de-iniciativas-pdet">https://www.arauquita-arauca.gov.co/noticias/mesa-de-impulso-de-iniciativas-pdet</a> Alcaldía de Arauca, 2021/02/12.</p>

Nota: Imágenes correspondientes a la representación del logo emblema del PDET en el Gobierno de Ivan Duque. Tomado de *Guía de identidad visual emblema PDET*, ART, 2021.

La etapa de formulación del PDET amerita una breve reflexión sobre el lenguaje, los símbolos y el significado inicial del proceso participativo. En este se observó el predominio de un lenguaje técnico y un consenso entre las personas entrevistadas frente a los mecanismos en que se dio a conocer el propósito del PDET. Este lenguaje técnico impuso una cierta forma de ver la realidad en la que se excluyó la

posibilidad de aterrizar las problemáticas percibidas por los habitantes del territorio y las posibilidades reales de resolverlas. En este caso, la fragmentación de la información y la imposición de un saber técnico que acogió símbolos socialmente aceptados se percibió como una forma de legitimación simbólica del orden socialmente instituido (Castro, 1999, p. 244) en la medida en que el poder de estos símbolos y los discursos transformaron el ejercicio del poder social en un ordenamiento: mandamiento y norma (Ibíd, p. 251).

Lo anterior, para indicar como los asuntos entendidos como problemáticos y “los sueños” de los habitantes de la Subregión se depuraron y se convirtieron en un listado de iniciativas que posteriormente fueron aprobadas para cada municipio en los PATR municipales, instrumentos con los que estos planes serían adoptados por los municipios por Acuerdo en cada Concejo Municipal.

#### **Tabla 5**

*Distribución de las iniciativas por municipio Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño*

<b>Municipio</b>	<b>No. De Iniciativas</b>
Puerto Rico	287
San José Del Fragua	280
Belén De Los Andaquíes	252
San Vicente Del Caguán	240
Solano	240
La Montañita	205
Albania	176
El Paujil	176
El Doncello	167

Solita	165
Milán	161
Valparaíso	147
Curillo	146
Cartagena Del Chairá	144
Algeciras	126
Florencia	122
Morelia	103
(En Blanco)**	101
Mesa de Concertación Departamental del	84
Total general Caquetá	3322

---

\*\*Nota: Algunas de las iniciativas cobijan más de un municipio o corresponden a toda la subregión y en ese caso se movilizaron a través de la instancia denominada Mesa Departamental de Concertación con los Pueblos Indígenas del Caquetá<sup>14</sup>.

### **2.5. La implementación**

Para el análisis de la implementación en el marco de las narrativas utilizadas por el Gobierno y su relación con la realidad de las comunidades participantes en el PDET, se tomaron como fuentes dos documentos de la política: el documento de lineamientos operativos para la construcción del PDET

---

<sup>14</sup> La Mesa Municipal de Concertación fue reglamentada a través del Decreto No 00503 de 2021 de la Alcaldía de Florencia y le permite a la administración local dialogar con las comunidades indígenas para avanzar en el diseño e implementación de iniciativas con enfoque diferencial étnico, que fortalezcan la garantía de sus derechos individuales y colectivos.

original y el documento de la Política de “Paz con legalidad” implementada por el Gobierno Nacional del periodo 2018-2022.

### **2.5.1. Definición y alcance inicial de los PDET**

El PDET se definió inicialmente como una *“estrategia política, institucional, social y económica que apunta a la transformación estructural de una manera ágil y efectiva de los territorios más rezagados y con mayor vulnerabilidad”* (2017, p. 4). Entendida como el equivalente a una política de Estado se fundamentó en 4 premisas: i. Reconocimiento de la comunidad y los territorios como eje central ii. Intervención integral con enfoque territorial iii. Esquema institucional de gestión y operación orientado a resultados iv. Marco normativo excepcional para la garantía de recursos y la participación ciudadana.

De conformidad con las apuestas planteadas en el punto 1 del Acuerdo de Paz, estos elementos se desarrollarían desde 4 componentes principales: Desarrollo social, Desarrollo productivo, Ordenamiento social de la Propiedad Rural y el Desarrollo institucional territorial (Penagos, 2016, p. 4)<sup>15</sup>. Para ser funcionales debían contar con los criterios del enfoque territorial, el enfoque diferencial, los procesos participativos y la articulación para la garantía de la integralidad.

---

<sup>15</sup> El desarrollo social orientado a brindar las posibilidades para ejercer los derechos de ciudadanía, el desarrollo productivo como aporte a la economía campesina y familiar, el ordenamiento social de la propiedad rural como “reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural”, el acceso a tierras para el cierre de brechas;” y el desarrollo institucional territorial entendido como la materialización del modelo de gobernanza territorial para el desarrollo del PDET donde la comunidad es el eje principal y se sustenta con una institucionalidad que garantice el ejercicio de la democracia. (definiciones a partir de los lineamientos operativos para los PDET (Penagos, A.; Barrera, C.; Umaña, M.; Bustamante, J.; 2016)

Figura 1

Definición y alcance del PDET



Fuente: Tomado de Penagos, et al., *Definición y alcance de los PDET*, p. 4, 2016.

Los PDET se presentaron como piedra angular no solo para el desarrollo rural propuesto en el Punto 1 del Acuerdo de paz, sino como alternativa en las economías ilícitas, la reconciliación y la consolidación de la paz. En este sentido estos debían articularse con otros instrumentos como los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, que también deberían ser construidos participativamente con las comunidades (Reyes, 2016), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS, además de otros acuerdos de participación política de víctimas existentes en los territorios, si los hubieran.

Este marco de definición inicial nos permite comprender el cambio en el diseño metodológico de los PDET en los territorios priorizados por el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018) hacia la estructuración de un nuevo modelo basado en “*la metodología de Hoja de Ruta (HdR)*” propuesta por el Gobierno de Ivan Duque (2018-2022). Por la relevancia del significado del cambio de enfoque que

se materializaría con la Política "*Paz con Legalidad*" la cual reflejó y racionalizó las pautas ideológicas de este gobierno (Murray, p. 24)<sup>16</sup> este documento se presenta como referente de análisis de la implementación del PDET en la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.

### **2.5.2. Un nuevo gobierno y un nuevo enfoque del PDET**

"Paz con Legalidad" (2018) fue la política de estabilización y consolidación del presidente Iván Duque, orientada a delimitar los mecanismos de implementación de los puntos del Acuerdo de paz de esa administración, la cual se garantizaría "*en tanto las contrapartes se mantengan fieles dentro de la legalidad de los procesos*" (Consejería de Estabilización, 2018, p. 5) con un enfoque de coordinación con las políticas de seguridad, de combate a las drogas ilícitas y de protección de líderes. Se acota en el documento de esta política el reconocimiento y respeto por las políticas de derechos humanos, la inclusión de género y étnico, con amplio énfasis en las políticas orientadas a la mujer rural (Ibid).

En este sentido, el esquema de funcionamiento del PDET creado por el gobierno de Iván Duque (2018-2021) se ambientó en un escenario de polarización política en torno a la implementación del Acuerdo de Paz y que se mantuvo hasta la finalización de su mandato<sup>17</sup>. Para la ejecución de los PDET que a su llegada ya había finalizado la etapa de planeación se establecieron algunas condiciones previas.

Primero, la conformación y liderazgo de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación encargada de la implementación del Acuerdo de Paz, en segundo lugar, la estrategia de gestión del PDET

---

<sup>16</sup> De acuerdo con Murray, "los nombres de las políticas describen logros, ocultan vacilaciones en la acción y las estrategias contraproducentes que minimizan, cancelan o invierten las pretensiones de éxito" (1988, p. 22)

<sup>17</sup> <https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/01/analisis-duque-acuerdo-paz-colombia-contradiccion-orix/>

denominada “Nación- Territorio” conformada por 55 entidades del orden nacional, departamental, municipal, sector privado y cooperación internacional y finalmente, la reestructuración de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) entidad que luego se encargaría del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícito, de la articulación territorial y la ejecución de pequeñas obras de infraestructura en las Subregiones PDET.

En detalle, la Estrategia Nación -Territorio se operativizó por medio de tres mecanismos (ART, 2021):

- a. Plan de trabajo para la focalización e implementación de proyectos para el cumplimiento de iniciativas PDET.
- b. Sesiones institucionales: Son espacios de seguimiento a la implementación de los planes de trabajo y proyectos. También se escalan problemas para resolver cuellos de botella complejos. Se realiza tres o cuatro veces en el año en cada subregión PDET.
- c. Mesas de impulso: Son espacios institucionalizados de trabajo por pilares sectoriales (pilares PDET), en cada subregión PDET. Conformadas por:
  - Líder de mesa: Persona delegada del nivel departamental, Gobernador
  - Funcionarios de la ART Subregión y municipios
  - Secretaría Técnica ART
  - Delegados de las alcaldías.
  - Delegados de las entidades nacionales y regionales por cada pilar.
  - Delegados de la cooperación y el sector privado (GIZ, OIM, USAID, Blumont, OEA, FAO, FIP).

En estos espacios de trabajo a los que se tuvo la oportunidad de realizar observación participante en la Subregión Caguán, el liderazgo de las sesiones institucionales era asumido por el Líder de la Mesa, normalmente el Consejero Presidencial para la Estabilización y Consolidación Emilio Archila, mientras que en las mesas de impulso el liderazgo era del Gobernador. Por su parte, el secretario técnico era un delegado de la ART del nivel nacional (sectorial) o territorial, quienes solicitaban a las entidades sectoriales o territoriales y en algunos casos a miembros de grupos motor, los avances de acuerdo con lo establecido en el Plan de trabajo y en los cronogramas. Allí se concretaban actividades, metas, responsables y fechas, así como nuevos compromisos para su cumplimiento<sup>18</sup>.

Adicionalmente a la Estrategia “Nación -Territorio” en el año 2021 en el marco de Paz con Legalidad, se creó la Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización (HdR) como instrumento para organizar todas las intervenciones públicas a nivel intersectorial (como mecanismo para lograr la articulación entre los Planes de Acción de los PDET, el PMI, los Planes de Acción del Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria (PNIS), los Planes Nacionales Sectoriales y los Planes Integrales de Reparación Colectiva) y guiar (ampliar) la implementación de los Acuerdos de la Paz en un horizonte de 15 años.

---

<sup>18</sup> Teniendo en cuenta el proceso de conformación tanto a nivel político y cultural en la Subregión y los mecanismos de regulación establecidos desde la colonización hasta hoy, llama la atención y la influencia en estas mesas de trabajo institucionales de actores como las fuerzas militares en cabeza del Comandante de la Sexta división de Caquetá y el Arzobispo de Cartagena del Chairá - Caquetá como representante de la Iglesia Católica

La metodología incorporó el modelo teórico de insumos y productos<sup>19</sup> y de acuerdo con la desagregación subregional se utilizó para establecer escenarios meta (imagen a 15 años del territorio) reorganizando las iniciativas priorizadas en la etapa de participación y planeación en 8 pilares. Finalmente se hizo el análisis prospectivo para cada territorio con el fin de identificar potencialidades y barreras para el desarrollo en las iniciativas PDET. La metodología contempló que las iniciativas que fueran estratégicas y cumplieran con los criterios establecidos por el Gobierno se entenderían definidas en su alcance y con un soporte institucional y financiero mínimo inicial tanto del sector público como de la inversión privada.

#### **2.5.2.1. La Hoja de Ruta (HdR)**

La Hoja de Ruta es un mecanismo complejo de priorización y proyección, que en su aplicación reorganizó todas las iniciativas PDET según la relevancia estratégica y las clasificó en iniciativas detonantes y dinamizadoras o locales. Estas iniciativas se calificaron como detonantes y dinamizadoras por tener *“alta relevancia estratégica para la transformación de la subregión y las que estimulan la conexión entre actores*

---

<sup>19</sup> Es una herramienta de análisis económico que contiene información sobre los flujos de bienes y servicios entre los sectores productivos de una economía, así como las demandas finales que enfrenta cada actividad. La matriz nacional es estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en dos matrices, la de utilización y de oferta (Haddad & Faria, 2018). “Debe tenerse en cuenta que, en sí, el modelo de insumo-producto está totalmente destemporalizado, ya que no considera ninguna dinámica de ajuste endógeno, siendo una suerte de “macro-ejercicio” de estática comparativa; tampoco incorpora funciones de comportamiento de los agentes institucionales, ni mecanismos de incentivos o interacciones de mercado vía precios. Esto significa que el modelo, si bien da cuenta de la estructura intersectorial de la malla productiva, resulta ser una representación sumamente simple para analizar el comportamiento dinámico de la economía como un todo” (Schuschny, 2005)

*estratégicos y entre territorios*” (ART, 2021, P. 14) por lo cual serían convertidas en proyectos o acciones con una ruta de financiamiento y coordinación de actores para su implementación.

La Hoja de Ruta estableció un paso de validación por parte de las comunidades que consistía en ambientar la metodología especialmente a los miembros de los Grupos Motor y (...) generar espacios de apropiación de la herramienta (ART, 2021, p. 219) no obstante por el contexto de la Pandemia por COVID 19, los ejercicios de socialización fueron interrumpidos, al respecto un miembro del Grupo Motor comentó: *“estábamos haciendo parte hasta que llegó a Florencia y ahí quedó eso quieto, más o menos año y medio que más de uno ahí pensábamos que eso hasta ahí había sido todo”* (Entrevista 10).

Esta espera correspondió al periodo 2020-2021 en el que el Gobierno Nacional realizó ajustes adicionales a la metodología *“para: (i) incorporar nuevos análisis e indicadores de acuerdo con las particularidades de cada subregión PDET a partir de la retroalimentación realizada por actores nacionales y territoriales; (ii) propiciar la participación de los delegados comunitarios, institucionales y territoriales, a pesar de las restricciones derivadas por la pandemia por COVID-19 y (iii) alinear la metodología con el fortalecimiento del esquema de seguimiento que está realizando la ART a través del desarrollo de la Central de Información PDET”*. (ART, 2021). Esta crisis fue determinante para que el gobierno nacional ofreciera una nueva narrativa para la ejecución de acciones estatales en el marco del PDET, porque más allá del poder explicativo de la necesidad de reducción de las brechas de desigualdad o del conflicto persistente en la Subregión, el momento era crucial para emprender una causa política alrededor de proyectos de reactivación económica según las condiciones socioeconómicas generadas en el marco de la pandemia.

## **2.6. La financiación**

Una vez priorizadas las iniciativas, el Gobierno Nacional contrató a la firma “Deloitte, Asesores y Consultores Ltda.” por un valor de \$1.964.556.594 millones de pesos y con un plazo inicial de 6 meses,

para la elaboración del *“Diseño metodológico para la construcción de Hojas de Ruta de las Subregiones PDET y realizar una prueba piloto en la Subregión del Catatumbo”* (CPS 209-2019). El modelo de Hoja de Ruta supervisado por la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) se basaría en un Modelo de prospectiva regional<sup>20</sup>, para el cual se entregarían los siguientes productos:

1. Mecanismo para la identificación de proyectos estratégicos e impactos sobre el desarrollo territorial de acuerdo con las particularidades de los PDET.
2. Esquema de financiamiento y fuentes de inversión de los diversos aliados privados o públicos, oficiales y alternativos con una proyección a 15 años.
3. Mecanismos de participación y corresponsabilidad comunitarios para la sostenibilidad del proceso.
4. Metodología de proyectos para la implementación de la HdR
5. Mecanismo de monitoreo operativo y seguimiento de HdR.

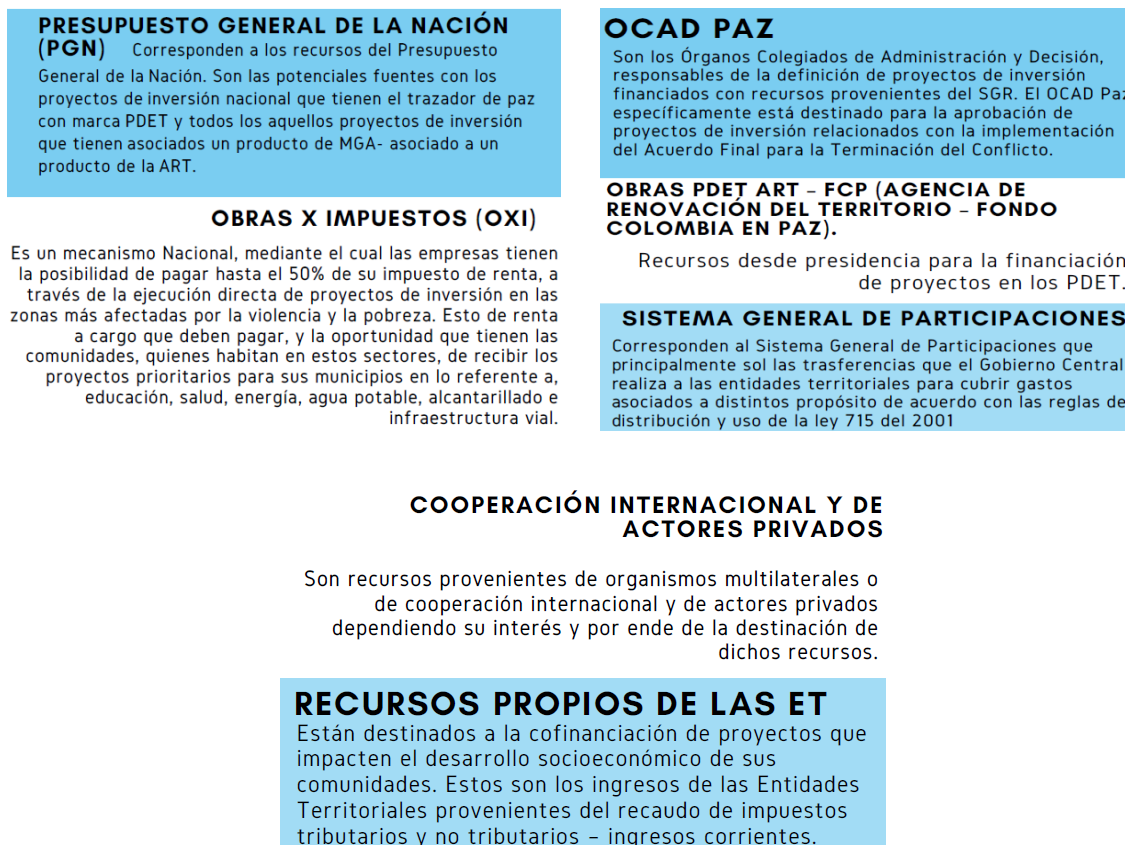
Como resultado, la firma consultora diseñó un esquema estándar de articulación de las iniciativas con todos los programas presentes en los territorios (ver Figura 2) el cual incorporó además, un inventario de todas las alternativas de financiación e instrumentos de planeación territorial y presupuestos para implementar los proyectos en los municipios PDET para los cuales se determinarían las fuentes de financiación o cupos presupuestales para el costeo y la proyección financiera de las iniciativas.

---

<sup>20</sup> La prospectiva, aplicada a la planificación estratégica, permite construirle viabilidad a la convergencia de diferentes imágenes de desarrollo alrededor de una visión compartida y facilita la reflexión interdisciplinaria y la creatividad entre actores gubernamentales, privados, académicos y la sociedad civil en general (DNP, 2007).

Figura 2

## Articulación y financiación del PDET



Fuente: Elaboración propia a partir del Diseño metodológico de HdR.

Adicionalmente, se estimaron los mecanismos y operaciones de financiamiento. Dependiendo de la complejidad, el tiempo, condiciones políticas, transferencia de riesgos, sustentabilidad y capacidad gubernamental las iniciativas PDET se podrían financiar con:

- a. recursos de la vigencia fiscal (propios de cada municipio) contratados para iniciativas de baja complejidad,
- b. operaciones de financiación pública (créditos contraídos por las entidades territoriales con organismos multilaterales y bancos),

- c. participación público - privada dentro de los cuales se encuentran las concesiones y las asociaciones público -privadas,
- d. vinculación a programas corporativos de responsabilidad social de las empresas.

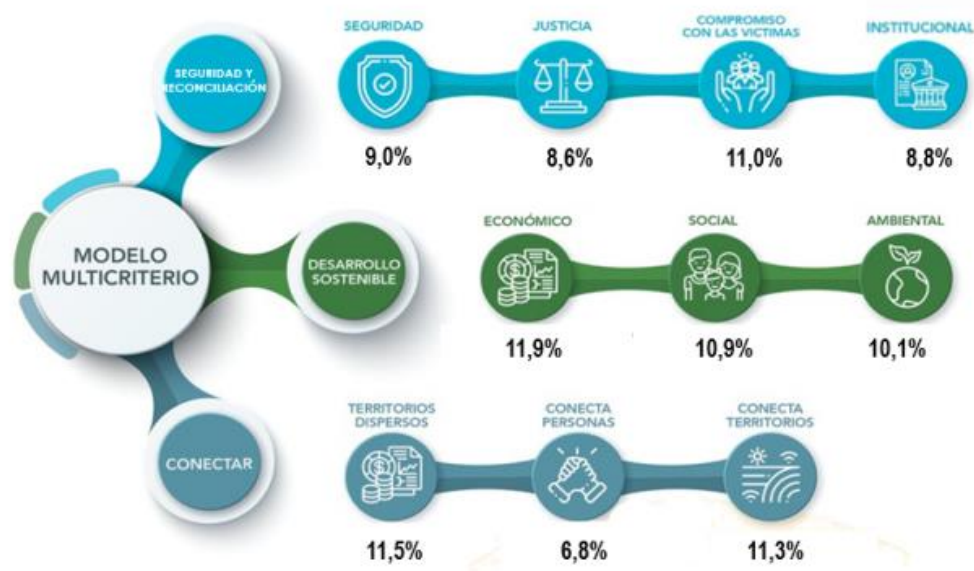
Según lo expuesto, aspectos del diseño inicial de la política fueron modificados en la fase de implementación (Mazmanian & Sabatier, 1983; Parsons, 1995), los cambios impactaron las iniciativas PDET en cuanto a la incorporación de una nueva visión, metodología y plazo para su priorización y su ejecución. En este contexto, las vicisitudes de la Pandemia por COVID-19 y el posterior ajuste de los procedimientos institucionales del PDET generaron mayores confusiones en los actores territoriales en el proceso de comprensión y apropiación.

Por ejemplo, para el proceso de validación por parte de la comunidad de las “iniciativas detonantes o dinamizadoras” el gobierno propuso que la priorización se realizaría por parte de delegados del Mecanismo especial de consulta MEC, miembros de grupo motor en los que se encontraban representantes de víctimas, representantes de jóvenes, LGTBI+, delegados PNIS, reincorporados, organizaciones de mujeres, representantes de organizaciones sociales y productivas, población en proceso de reincorporación; representantes de Juntas Comunales, representantes de las Alcaldías y representantes de la Gobernación, miembros de consejos municipales y de consejos de planeación territorial, acompañamiento de academia, entes descentralizadas, entes de control y cooperación internacional (ART, 2021, p. 164), quienes para el ejercicio deberían clasificar y ordenar las iniciativas en tres ejes de desarrollo territorial: i. Seguridad y reconciliación ii. Desarrollo sostenible iii. Conectividad y diez criterios dentro de estas dimensiones (ver figura 3). Como resultado en esta fase se priorizaron 461 iniciativas estratégicas para ser ejecutadas a 15 años, donde 18 se categorizaron como estratégicas subregionales y el resto se organizaron nuevamente en pilares (ver figura 4). Cabe anotar la modificación de los plazos y las iniciativas del PATR concertado entre los años 2018 y 2019 en el que se habían priorizado

100 iniciativas de carácter Subregional para ser revisadas y viabilizadas técnicamente hacia una ejecución con un horizonte de 10 años (PATR, 2019, p. 10).

**Figura 3**

*Pesos participativos modelo multicriterio*



Fuente: Esquema pesos participativos modelo multicriterio PDET. Subregión Caguán y Piedemonte Caqueteño. ART. Hoja de Ruta 2021.

Según la experiencia de algunos líderes entrevistados asistentes a estos escenarios de votación se encontró que la ruta PDET en esta versión no fue concertada, al respecto *“se generaron iniciativas más privilegiadas que otras, por ejemplo, en infraestructura, para algunas personas, por lo que el PDET “fue una simulación” y un divorcio del PDET con lo planteado en la reforma rural integral, lo que demuestra la no integralidad (Entrevista 8).*

Figura 4

## Clasificación multicriterio iniciativas PDET Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño



Fuente: Sistema de Información PDET. 2022.

Bajo esta afirmación, el valor del PDET para las comunidades de esta subregión estaba relacionado con un enfoque territorial de desarrollo rural, perspectiva en la que las estrategias y programas deben pensarse desde abajo, en diálogo e interacción con las dinámicas subregionales incluyendo la construcción de un actor territorial colectivo y una agenda territorial reconociendo el carácter único y diferencial (Berdegúe, 2019). Sin embargo, responder a las particularidades se presentaba como un desafío a priorizar iniciativas que impactaran de manera diferencial a poblaciones como las mujeres, las comunidades étnicas y las víctimas del conflicto en este territorio. Entonces, *“lo que inicialmente se presentó como una política “bisagra entre el acceso a la tierra y la reforma rural (catastro, zonificación,*

*jurisdicción agraria) no fue así, no tuvo un enfoque territorial, ni étnico, ni un fortalecimiento en el enfoque de género” (Ibid).*

En consecuencia, para afinar el criterio principal que orientó la HdR de articulación de todos los instrumentos y mecanismos de planificación y gestión, así como las fuentes de recursos financieros de la Subregión PDET (ver figura 5), el gobierno nacional generó las normas para apalancar este proceso. Se destaca la normatividad del mecanismo OCAD PAZ y Regalías, la principal fuente de financiación de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR (72% de acuerdo con el seguimiento realizado por la CGR).

La Ley 2056 de 2020, facultó a los alcaldes y gobernadores para liderar la inversión de los recursos del Sistema General de Regalías, previa realización de *“un proceso participativo a través de mesas públicas de participación ciudadana en las que se definan y prioricen las iniciativas o proyectos de inversión”* (Art. 30, párrafo segundo, Ley 2056 de 2020). Explícitamente se estableció en esta Ley, el deber de invitar a todas las autoridades locales y departamentales, miembros de sectores económicos del departamento, delegados comunales, de organizaciones sociales y de instituciones de educación, así como *“invitar a los Representantes a la Cámara de cada departamento y los Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en la respectiva región”* (Ibid, párrafo cuarto). Luego los proyectos de inversión aprobados y priorizados serían presentados por las entidades territoriales al Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional (OCAD) para determinar su viabilidad, de conformidad con los procedimientos del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En virtud de esta Ley, con el fin de garantizar los pagos al beneficiario final por la ejecución de proyectos de inversión aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz -OCAD- PAZ, se autorizó el adelanto contra presupuesto del 70% de los recursos de la Asignación para la Paz exclusivamente para la implementación de los PDET y sus proyectos en ruta. Esta autorización se dio para

los proyectos en ejecución de los años 2020, 2021 y 2022 a través de las operaciones respaldadas por vigencias futuras.

Para este mecanismo en el año 2022 algunos medios de comunicación investigaron la forma en que esta figura fue utilizada para concentrar los recursos en contratistas vinculados con personas de la política tradicional y la presunta desviación de dineros a funcionarios públicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Contraloría General de la República y a Congresistas vinculados a las decisiones de inversión vía OCAD –PAZ<sup>21</sup>. Adicionalmente, la CGR (2022) advirtió que la destinación de estos recursos se estaba invirtiendo en territorios no PDET. Por su parte, Transparencia por Colombia estableció que algunos proyectos de municipios PDET que llegaron ya validados a la instancia del OCAD PAZ en el 2021, se desestimaron sin mayores observaciones para dar lugar a la aprobación de proyectos de municipios no PDET. Por ejemplo, se aprobaron recursos con destinación a proyectos para siete municipios del departamento del Cesar (La Paz, San Diego, La Jagua de Ibirico, Manaure Balcón del Cesar, Pueblo Bello, Agustín Codazzi, Becerril) que, aunque no son PDET tienen menores barreras que los municipios PDET y mejores capacidades institucionales para sortear las fases de aprobación y financiación de estos proyectos (Transparencia por Colombia, 2023, p. 16).

En la Subregión de Cuenca del Caguán líderes comunitarios y organismos de la sociedad civil denunciaron el desconocimiento de la participación ciudadana y del componente territorial en estos procesos. Es decir, algunas iniciativas aprobadas en la fase subregional etiquetadas con un objetivo y un

---

<sup>21</sup> Ver detalle (<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-escandalo-de-ocad-paz-en-que-consiste-que-evidencia-hay-y-que-huecos-tiene/>)

municipio específico que beneficiarían a poblaciones con enfoques diferenciales, terminaron ejecutándose para otros beneficiarios con mayor incidencia y en otros sectores productivos del territorio. Este fue el caso de iniciativas destinadas a líneas productivas agrícolas que terminaron ejecutándose en beneficio de los productores de leche del departamento de Caquetá<sup>22</sup>.

A propósito, en una de las entrevistas se agregó que se beneficiaron zonas en las que habitan personas influyentes ganaderos y políticos de la región, en las que las demandas de intervención no eran tan apremiantes como en otras. Es el caso de la Iniciativa “Construcción de 90 Metros de Placa Huella ubicados en 2 tramos de 45 metros de la Vereda San Isidro y Jasminez” en el municipio de Albania, la cual fue financiada con recursos de inversión del Sistema de Regalías:

“Sabemos que son recursos del orden nacional de OCAD PAZ ahí fue que aprobaron los recursos que había para 10 años de OCAD PAZ, es un proyecto de 22 mil millones de pesos donde es para una sola región, donde hay solo 34 familias, pero son las familias que más tienen recursos digamos del municipio. Es la mejor vía que puede tener el municipio, esa es toda plan y de gente que, si hay que comprar una volquetada de asfalto eso no es nada, y para allá es donde van a meter, es que ni siquiera es en placahuella como en todas artes, es en concreto rígido, es una placa de 25 cm” (Entrevista 10).

Para el entrevistado este recurso se podría haber invertido en la vía El Doncello-Berlín en la que se hubieran beneficiado 13 veredas y más de 5000 personas para interconectar la movilidad de una zona

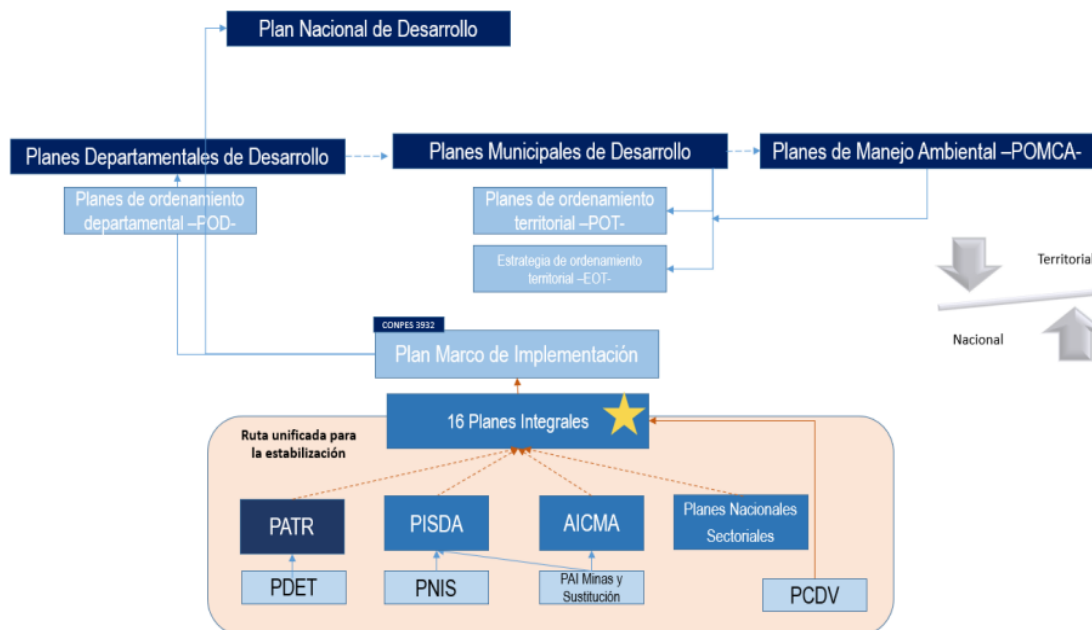
---

<sup>22</sup> Ver detalle <https://blogs.elespectador.com/medio-ambiente/voces-por-el-ambiente/las-cuentas-del-pdet-caqueta-putumayo-no-cuadran/>

de cordillera con vías en malas condiciones y de ahí posibilitar la salida de los productos de despena agrícola de esa región hacia la ciudad de Florencia.

**Figura 5**

*Esquema de articulación Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización*



Fuente: Paz con legalidad. Consejería de Estabilización. 2018

El esquema de HdR contempló diferentes disposiciones de participación ciudadana en cada mecanismo y en cada fase de implementación de los proyectos, en estas se resalta la Estrategia de Participación Ciudadana (ART, 2021) en la que se dieron líneas para la organización y funcionamiento de los Comités de Acompañamiento Comunitario–CAC (p. 21). No obstante, la complejidad técnica de este modelo de gestión y las fallas en la concertación de la nueva metodología de ejecución derivaron en que la comunidad no tuviera claridad sobre la implementación del PDET o la razón por la cual los gobiernos locales terminaron ejecutando las actividades del PDET aun cuando el gobierno nacional era el responsable de la política: “El gobernador se comprometía, por ejemplo, arriba en las Malvinas a ir a hacer

un Box Couvert, que era del plan de desarrollo. No era de los PDET y luego cogieron los PDET para cumplir el Plan de desarrollo” (Entrevista 1).

En ese sentido, el modelo de Hoja de Ruta presentó obstáculos para el seguimiento a la implementación por parte de las comunidades: “El PDET se ha extendido mucho, tanto que se ha vuelto imposible hacerle seguimiento, sobre todo porque al PDET empezaron a llegar recurso de todos lados. Entonces el municipio hace cualquier obra con sus recursos propios y dice esto es una obra PDET ¿Si? porque ellos tienen que empezar a dar cumplimiento en el marco del Programa Nacional de desarrollo y pues como todo es PDET desde la firma del Acuerdo de paz, entonces hacen cualquier cosita y después es que uno se da cuenta, terminada la obra de que esto es una obra PDET, entonces no hay manera de hacerle seguimiento”. (Entrevista 7). Con respecto al papel de las alcaldías en el proceso, se identificaron falencias en la comunicación con la ART y las administraciones municipales, donde las Alcaldías ejecutaron proyectos con la marca PDET, pero la ART no los registró. Funcionarios de la procuraduría observaron en su seguimiento fallas de articulación entre la ART y Alcaldías para la formulación de los proyectos, en tanto en las entidades territoriales no se contaba con el personal para la formulación de proyectos.

### ***2.7. El seguimiento***

Entre otros ejemplos de las dificultades para el seguimiento se observó en campo la relevancia del mecanismo de financiación del PDET denominado “Obras por Impuestos”, una de las alternativas ofrecidas desde el nivel nacional, mediante el cual las empresas tienen la posibilidad de pagar hasta el 50% de su impuesto de renta a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas priorizadas<sup>23</sup>. Para esta opción, se habilitaron cinco (5) líneas de inversión relacionadas con la

---

<sup>23</sup> Mecanismo creado por el artículo 238 de la Ley 1819 del 2016, reglamentado por los Decretos 1915 de 2017 y 2469 de 2018

construcción, mejoramiento, optimización, reparación o ampliación de infraestructura y/o dotación para el suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado, salud pública, educación pública, infraestructura vial y energía. Con el fin de viabilizar este mecanismo en la Subregión analizada, se constituyó un Banco de proyectos de Obras por impuestos en el que las personas jurídicas escogieron las acciones a financiar. En la Subregión la procuraduría delegada en esta Subregión: reportó que por medio de este mecanismo se alcanzó una inversión de \$71.000 millones de pesos en 4 proyectos<sup>24</sup>:

- “En el 2018 pavimentación de la vía El Paujil Cartagena 10 km por valor de \$32.000 millones dados por Ecopetrol.
- En el 2020 dotación de inmobiliario educativo por valor de \$5.000 millones para 15 municipios del Caquetá por Bavaria.
- En el 2020 mejoramiento de la vía El Paujil Cartagena 8 km por valor de \$29.000 millones dados por Ecopetrol.
- En el 2021 la construcción de un puente vehicular sobre la quebrada las Marimbas en el municipio de Cartagena del Chaira, por valor de \$1.600 millones, dados por la Empresa Red de Servicios de Occidente”

---

<sup>24</sup> El decreto 1511 de 2018 crea una Procuraduría delegada con funciones de seguimiento al Acuerdo de Paz. Esta delegada, desde su creación ha identificado distintas líneas para el seguimiento y la observación al cumplimiento de lo acordado: i) Seguimiento a resultados, ii) Seguimiento a la institucionalidad, iii) Seguimiento a los hitos más relevantes y coyuntura de la implementación, iv) Seguimiento a PQRS de la ciudadanía y v) Seguimiento a los riesgos de mala administración y corrupción. Los datos aportados en su momento (2021), por el Ente de Control no coinciden con las cifras reportadas por la ART (2023).

En las consultas realizadas a personas de la comunidad a propósito del seguimiento a estas iniciativas se manifestó que en los proyectos aprobados por Obras por impuestos realizados fueron de mala calidad y “se generaron sobrecostos. La comunidad no sabe de los componentes técnicos entonces aparecieron nuevos contratistas que no asumieron su responsabilidad, sino que generaron conflictos de intereses con consorcios para la élite en varios territorios, frente a eso se conformó la mesa de seguimiento veeduría y control, conformada por la ART y las comunidades campesinas quienes necesitaban tener pruebas de la situación con el PDET” (Entrevista 8).

Una vez organizada la comunidad en torno a las inquietudes generadas en la fase de implementación, el acceso a la información fue limitado para el ejercicio de control social. Por ejemplo, frente a las acciones financiadas mediante Obras por impuestos, la población se encontró con la jurisdicción privada en el actuar de las empresas favorecidas con esta opción: “Entonces las empresas están haciendo obras PDET pero como son, mientras el recurso lo tenga esa empresa privada se supone que el recurso es privado ¿Entonces como le hace uno seguimiento, como le pregunta uno a esa empresa, venga dígnanos esto porque así? No, porque son recursos privados, y entonces ya al final dice esto es obra PDET, pero es porque hay una mala interpretación: Si son obras por impuestos esos recursos deben entenderse que son públicos, entonces uno debería tener el mismo acceso a la información, pero eso no pasa, eso ha sido de las grandes dificultades en la implementación, o de esta simulada implementación porque eso ha sido una simulación”. (Ibíd).

Al respecto la Contraloría General de la República establecería que para la totalidad de los PDET, la participación del mecanismo Obras por Impuestos a 31 de marzo de 2022 se encontraba concentrado en tres contribuyentes, de los 94 que se habían presentado, estos tres “representan el 50% de la inversión (\$448.335 millones), así: Ecopetrol con el 35%, 28 proyectos por \$314.168 millones, Celsia Colombia con el 10%, 11 proyectos por valor de \$94.838 y CENIT con el 4%, 9 proyectos por \$39.379” (2022, p. 21). Para la Subregión analizada no se pudo determinar la cantidad y el monto exacto de estas Obras debido a que

en la ART se reportan 3 proyectos terminados por valor de \$36,443.99 millones de pesos, mientras que en el sexto informe de seguimiento de la Contraloría se menciona la implementación de 4 proyectos por un valor de más de 72.000 millones de pesos.

**Figura 6**

*Listado de proyectos terminados financiados mediante Obras por Impuestos periodo 2018-2022*

*Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño*

<b>Iniciativas</b>	<b>Valor (En Millones De Pesos)</b>	<b>Pilar(es)</b>	<b>Contribuyente</b>	<b>Municipio(s)</b>
618029337925	29,569.36	2 - Infraestructura Y Adecuación De Tierras	Ecopetrol S.A.	(18001) Florencia, (18150) Cartagena Del Chairá, (18205) Curillo, (18256) El Paujil, (18410) La Montañita, (18785) Solita
0618029289720/ 0618094297909/ 0618150292444/ 0618247320001/ 0618410304232/ 0618460311020/ 0618592301132/ 0618610302212/ 0618610302895/ 0618753298886/ 0618756307216/ 0618860310966	5,807.05	4 - Educación Rural Y Primera Infancia Rural	Bavaria & Cia S.C.A.	(18029) Albania, (18094) Belén De Los Andaquíes, (18150) Cartagena Del Chairá, (18205) Curillo, (18247) El Doncello, (18256) El Paujil, (18410) La Montañita, (18460) Milán, (18479) Morelia, (18592) Puerto Rico, (18610) San José Del Fragua, (18753) San Vicente Del Caguán, (18756) Solano, (18785) Solita, (18860) Valparaíso
618150292498	1,067.58	2- Infraestructura Y Adecuación De Tierras	Red De Servicios De Occidente Sa	(18150) Cartagena Del Chairá

Fuente: Central PDET. ART. 2023.

Otro mecanismo muy comentado por las personas entrevistadas fue el de Obras PDET, el cual fue justificado como la opción para el fortalecimiento de las capacidades y la confianza entre las comunidades y el Estado a través de la implementación de actividades de desarrollo económico (reactivación económica), ambiental, forestal y productivo “mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución”, en donde las comunidades se incorporarían al ciclo de las iniciativas locales. Los objetivos de esta opción se plantearon como la oportunidad de inmersión de las organizaciones en la ejecución de proyectos a través de acuerdos y en segundo lugar el involucramiento de la comunidad en actividades para su fortalecimiento organizacional y el empleo comunitario.

Para su desarrollo, las Obras PDET se clasificaron en tres fases según la complejidad de realización, en donde las dos primeras fases correspondieron a proyectos de baja complejidad en las que podrían participar Juntas de Acción Comunal o asociaciones comunitarias formalizadas, entre ellas encontramos construcciones veredales en los que predominan placa huellas, Box Coulvert, mejoramientos viales de vías terciarias y alcantarillas. Para los pobladores, la selección de estos proyectos no se realizó de forma participativa, la percepción general es que las decisiones se concentraron en los funcionarios de las alcaldías municipales, funcionarios de la ART y contratistas:

“cuando estuvimos en el pueblo allí, cuando estuvo el delegado de la ART nos dijo que, para este año entrante, viene otro desarrollo de obras PDET, mil millones para Puerto Manrique y quinientos millones para otra vez en La Tigrera, un restaurante escolar y ciento ochenta millones abajo en la Trinidad, porque tenemos conocimiento que se vienen alrededor de mil seiscientos ochenta el año entrante, ¿no? y de una vez preguntamos, y ¿quién tomó la decisión? Y Él dice: "el Alcalde", "¿Cómo que el Alcalde?, si nosotros siempre hemos alegado que por qué no nos reunimos las comunidades, mire, está es este recurso y lo que tiene planteado es esto y esto y esto... ustedes que consideran, que si, que no, que esto...", agregó:

“El consorcio y la interventoría vienen acompañados de la ART, pues son los que descifran en su voluntad: "esta es una obra tipo 1, tipo 2, tipo 3"... bueno, ellos las califican en la medida de posibilidad de las juntas de acción comunal, porque ellos desde que vienen, vienen listos y preparados para que las juntas no desarrollen ese tipo de obras o de acciones en el territorio” (Entrevista 7).

En algunas ocasiones, se convenció a los líderes de las comunidades de la necesidad de realización de las obras: “Aunque nosotros no tuvimos voz ni voto en la decisión de las obras que se iban a aprobar pues si nos convocaron y estuvimos ahí, ellos fueron y miraron y digamos uno pudo hablar, se pudo demostrar la necesidad y pues siento que si nos escucharon, porque a mí me dejaron y me dejaron contratar como Junta de acción comunal esa obra” (Entrevista 10).

Estas obras se ejecutaron a través de contratos suscritos por la ART con su presupuesto de inversión, con recursos de la Subcuenta PDET del Fondo Colombia en Paz y en algunos casos con convenios de cooperación; contratos con operadores en más de una subregión y/o varios departamentos y municipios (CGR, 2022, p. 103). Frente a este mecanismo la ART reportó que a nivel nacional, con corte a mayo 31 de 2022 el 50% de los recursos en ejecución y terminados de las obras PDET correspondieron a obras de Infraestructura vial, 42% a Proyectos sociales y comunitarios y el 3% a Servicios públicos (Ibíd). Para la Subregión Cuenca del Caguán en el periodo 2018-2022 se reportó un total de 137 Obras PDET por valor de \$30,102.18 millones de pesos (ART, 2023) ejecutados principalmente en los municipios de Cartagena del Chairá (13), Belén de los Andaquíes (12), El Doncello (11), Montañita (11), Albania (10), San Vicente del Caguán (9), El Paujil (9) aportando de forma relevante al Pilar de Infraestructura y adecuación de tierras establecido en la Hoja de Ruta.

En la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, las Obras PDET fueron denominadas como Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria (PIC). Frente a estas, uno de los líderes comunitarios y miembro de una Junta de Acción Comunal, manifestó:

“las pequeñas infraestructuras comunitarias las llamadas PIC que era las que se suponía iba a poder ejecutar la Junta de Acción Comunal, por su bajo nivel de complejidad y por el monto presupuestal que no iba a ser tan alto, entonces, pero pues las juntas no tenían esa capacidad administrativa de ejecutar recursos de cien o ciento y algo millones. Entonces ahí era donde venía el componente social y el fortalecimiento. Resulta que el Consorcio implementador debería fortalecer las capacidades de esa Junta dictando unos talleres para que su directiva entendiera, como era uno, la estructura del proyecto y como era ya la parte de ejecución, tanto física como presupuestal, entonces resultó que eso se dio en algunos casos, cuando ya la obra estaba en marcha y en otros casos cuando ya la obra había terminado. Pues la gente hizo las obras sin ser capacitados, o ahí se entiende que realmente la Junta no ejecutaron las obras, las juntas prestaron las obras, entonces el Consorcio por debajo les dijeron, déjenos implementar esto a nosotros, le pasamos X cantidad (...)” (Entrevista 7)

Las situaciones referenciadas hacen parte de los reclamos que se manifestaron por parte de miembros del grupo motor y varios liderazgos comunitarios frente a la desprotección en la que quedaron frente a los operadores de los contratos de estas obras. Si bien los miembros de los Grupos Motor como delegados de las poblaciones fueron el enlace de interlocución entre comunidad y autoridades del PDET, estas personas manifestaron reiteradamente su falta de incidencia en los espacios y en las decisiones, por lo cual se convirtieron en un medio de comunicación. Además, se refirieron a las dificultades logísticas para llegar a las reuniones ante la carencia de apoyo económico para asistir a los espacios de socialización y de seguimiento, incluso se afirmó por parte de uno de ellos “Somos de figura, y a pesar que se solicitó reconocimiento al menos a lo que dijera el grupo motor únicamente pero solo se les dio diplomas por asistir a las reuniones (Entrevista 6)”. Esta situación en algunos casos ha debilitado el rol de liderazgo de estas personas.

Frente al papel de estructuras organizadas relevantes en el territorio como son las Juntas de Acción Comunal desde el municipio de El Doncello, se expresó que “*para las obras PDET se iban a tener*

en cuenta organizaciones con experiencia en contratación y en la práctica, para la Fase II y Fase III fueron contratados con el consorcio FAN. Entonces el Consorcio FAN subcontrata con Juntas de Acción Comunal trasladando el pago de los impuestos a estas, quienes por los escasos recursos sacaron préstamos en ferreterías y luego no les pagaron entonces se elevó una queja a la ART por parte de estas comunidades y la ART manifestó que no tenía funciones en estos contratos”. (Entrevista 9)

En el marco de las indagaciones, se tuvo acceso a uno de estos contratos suscritos para el mejoramiento vial a través de la construcción de un (1) Box Coulvert. En el contrato referenciado, el Fondo Colombia en Paz contrató al Consorcio como intermediario y veedor del Patrimonio del Fondo, para la Supervisión y seguimiento a la Obra; este consorcio, a su vez contrató con la Junta de Acción comunal quien para la ejecución física de la Obra debía contratar el personal mínimo y hacerse responsable de los trabajadores, sus prestaciones y los proveedores, además de contar con un presupuesto inicial para la ejecución, dada la forma de pago. Teniendo en cuenta que el contrato se firmó bajo los artículos 2053 a 2062 del código civil colombiano bajo el capítulo “De los contratos para la confección de una obra material” a este le aplicaron todas las garantías y una cláusula penal pecuniaria frente al incumplimiento. En ninguna parte del contrato se observa alguna intervención u obligación de intermediación para la ART u otra autoridad pública relacionada con el PDET. (Anexo 5)

## Figura 7

### Extracto de Cláusulas en contratos de Pequeñas Obras de Infraestructura (PIC)

**OCTAVA: SUPERVISIÓN:** La supervisión y seguimiento a la ejecución del presente contrato, estará a cargo del CONSORCIO, por intermedio del Coordinador de Seguimiento Técnico, o quien se delegue para tal labor de los profesionales del CONSORCIO.

**NOVENA: INCUMPLIMIENTO:** En caso de incumplimiento de las obligaciones por parte DE LA JUNTA, el CONSORCIO no cancelará el valor dejado de ejecutar y hará efectiva las pólizas, sin perjuicio de las acciones penales, administrativas y disciplinarias que el CONSORCIO adelantará en contra DE LA JUNTA. En caso de incurrir en incumplimiento, se aplicará lo dispuesto en el párrafo primero de la presente cláusula.

**PARÁGRAFO PRIMERO: CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.** El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones por parte DE LA JUNTA que afecten de manera grave y directa la ejecución del contrato y/o evidencien que pueden conducir a la paralización, dará lugar a que este se encuentre obligado a pagar al CONTRATANTE, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato, como estimación anticipada de los perjuicios que se causen por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo. Esta pena se impondrá sin perjuicio de que el CONTRANTANTE persiga la indemnización de perjuicios adicionales ocasionados con el incumplimiento, cuando el monto de la pena pecuniaria no permita su total reparación.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Las penas previstas en esta cláusula se harán efectivas directamente por el CONSORCIO FAM, quien, para el efecto, podrá, a su libre elección, compensarlas con las sumas adeudadas a LA JUNTA, o acudir a cualquier otro medio para obtener el pago de las penas. La compensación operará en los términos de los artículos 1714 y ss. Del Código Civil; se entiende que, con la suscripción de este contrato, LA JUNTA autoriza al CONSORCIO FAM a descontarle, de las sumas que le adeude, los valores correspondientes a aquéllas.

**DECIMA: SUSPENSIÓN DEL CONTRATO:** Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, se podrá de común acuerdo entre las partes, suspender temporalmente el contrato mediante la suscripción de un Acta donde conste tal evento, sin que para los efectos del Plazo extintivo se compute el tiempo de la suspensión.

Nota: La figura es un extracto de las cláusulas contractuales de un contrato de pequeñas obras de infraestructura aportado por una de las personas entrevistadas.

El representante de la comunidad en la que ejecutó esta obra, en la entrevista comentó: *“Ha habido un problema digamos con las pequeñas Obras. Está bien claro, nos dieron la oportunidad a las comunidades de ejecutarlas, pero es el caso, por ejemplo, yo terminé el Box Coulvert el 28 de diciembre del año pasado y es la fecha que todavía me deben el 10 por ciento y ese es uno de los problemas (Entrevista 10)”*. Teniendo en cuenta que esta entrevista se realizó el 19 de noviembre del 2023, se refería a 11 meses de retraso en el pago.

Frente al objeto de fortalecimiento organizacional o comunitario de estas obras en la medida en que los presidentes de las Juntas de Acción Comunal se convertían en representantes legales de los contratos de estas obras, enlaces para el desembolso de recursos a la Junta y orientaban tanto la contratación de las personas como la consecución de proveedores locales de las veredas y en los casos que se requiriera, la financiación provisional de la obra, en algunas ocasiones las irregularidades del contrato y las demoras en los pagos generaron desconfianza por los acuerdos realizados: “Por allá en el artículo número veintiuno de ese primer contrato decía que existe una cláusula de confidencialidad. Esa cláusula de confidencialidad le exigía al representante legal no decir absolutamente nada de lo que se estaba realizando en ese proyecto siempre y cuando no fuera autorizado el consorcio FAN y en su defecto por la interventoría” agregó:

“El Objeto social y la idea de los PDET es que las comunidades aprendan a formular y a desarrollar obras y eso aquí en nuestro municipio no ha sucedido ni mucho menos en el departamento del Caquetá, que yo tenga conocimiento pues ya han venido por acá dos implementadores, con el objetivo de realizar el tema de obras PDET y es muy vergonzoso que a estas horas del partido le deban a las comunidades, ¿sí? ese es un factor que hoy por hoy no da ningún tipo de credibilidad en nuestro territorio. (Entrevista 3)”.

La evidente situación de incumplimiento motivó a los miembros de Grupos Motor y a líderes de las Juntas comunales a organizarse y acercarse a la Contraloría General de la República quien durante el 2021 y el 2022 recibió denuncias relacionadas con las obras PDET y organizó “diálogos ciudadanos”, en los que miembros de las comunidades pusieron en conocimiento las irregularidades de estos contratos: Entre estos se encontraron (CGR, 2022, p. 105):

“(…)

- Incumplimientos de las especificaciones del contrato y/o objeto contractual.

- Cobro de porcentajes AIU no justificados.
- No realización de acompañamiento técnico.
- Deficiencias en la interventoría.
- Incumplimiento a obras pactadas con la comunidad.
- Carencia de personal técnico para la ejecución de los proyectos.
- Incumplimiento con el fortalecimiento comunitario contemplado en las obligaciones contractuales por parte de los operadores.
- Obras no procedentes.
- Deficiencias en la calidad de materiales.
- Incumplimientos en los pagos a las comunidades, por parte de subcontratistas y contratistas del FCP. “

Frente a esta situación se estableció la creación de veedurías de seguimiento a tres proyectos con alto riesgo de corrupción como la placa huella vía “La Arenosa” en el municipio de Argelia, las Obras PDET correspondientes a la construcción de baterías sanitarias por más de 5200 millones de pesos en diferentes instituciones educativas y la construcción de la electrificación rural en sectores de Cartagena del Chairá, Solita y Valparaiso financiadas mediante OCAD PAZ:

“Para estos de todas maneras se solicitó la exigencia de que las ejecuciones fueran avaladas por el grupo motor y nunca tuvieron atención, por ejemplo, en esos proyectos se le debe a la comunidad la cual no tuvo acceso a contratos y fueron muy problemáticos, otros como las alcantarillas, los Box Coulvert y también desconocieron al grupo motor en la ejecución de obras como puentes vehiculares de puerto Pacheco y puerto Manrique”. (Entrevista 6).

Para comprender el seguimiento técnico de ejecución de las iniciativas desde la Entidad un funcionario de la ART demostró la existencia del Sistema de Iniciativas (RIA)<sup>25</sup> un aplicativo interno creado por la ART para el seguimiento a las iniciativas PDET al que acceden personas autorizadas y en el cual se reflejan los valores totales de los proyectos por cada mecanismo. Corroborando las versiones de las comunidades que aseguraron las dificultades ya referenciadas, en este sistema de información no fue posible identificar la forma en que se distribuyen estos valores por municipios o el estado de real de avance, ya que se categorizaron con avance alto, medio o bajo. De igual manera se evidenció para las iniciativas relacionadas con mecanismos de financiación de Cooperación Internacional y el trazador presupuestal que mide el avance de la implementación del Acuerdo de Paz<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Iniciativas RIA: Son aquellas iniciativas con gestiones y/o proyectos asociados para las cuales se ha identificado algunos productos en proceso de entrega o entregados en concordancia con lo solicitado por la comunidad, pero que no se ha cumplido en su totalidad. Se mide grado de avance: Alto, medio y bajo. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/iniciativas-ria/>

<sup>26</sup> “ARTÍCULO 220 Ley 1955 de 2019. TRAZADOR PRESUPUESTAL PARA LA PAZ. Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado -Construcción de Paz- las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz”. En el marco del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) se asigna el trazador en el Punto 1. Reforma Rural Integral en donde uno de ellos corresponde al Pilar “Iniciativas PATR” que se mide desde el año 2021 con los proyectos que aportan a las iniciativas PDET, otro de los pilares corresponde a “Planes de acción para la transformación regional / PDET” el cual se alimenta con la información de cualquier entidad implementadora del Acuerdo o alguno de sus indicadores temáticos con oferta en municipios PDET lo cual aportaría a la implementación de las 32.808 iniciativas PATR y adicionalmente a alguno de los 501 indicadores del PMI dentro de los municipios PDET.

En efecto, la Contraloría General de la República (2022) reiteró en sus informes de seguimiento, la dificultad de los datos para establecer las inversiones por cada una de las diferentes fuentes en los municipios PDET (p. 12) y por su parte, en el seguimiento a los recursos aprobados para la implementación de los PDET mediante OCAD PAZ, Transparencia por Colombia indicó que la trazabilidad de los recursos, los contratos y la identificación de errores o patrones sospechosos se ve obstaculizada por “la falta de interoperabilidad entre las bases de datos de las diferentes instituciones involucradas en el proceso” lo cual se interpreta como “barreras para el acceso a la información que evidencian la dificultad de las labores de seguimiento y control tanto de los organismos dedicados a esta finalidad, como de la sociedad civil en su rol de control ciudadano” (2023, p. 25).

### **Conclusión preliminar**

A partir de la exposición del funcionamiento de los instrumentos de política implementados por el Gobierno Nacional y el bajo impacto para la priorización de las iniciativas en los territorios y la focalización de los recursos (CGR, 2022, p. 12), se pueden establecer las inconsistencias los propósitos planteados inicialmente en el PDET y la acción de gobierno. Las narrativas y los procedimientos observados en la implementación de las acciones del PDET desvirtuaron los conceptos de desarrollo rural y construcción de paz sobre los que se planteó la política y por los que se impulsaron los procesos de participación con las comunidades. Estos conceptos fueron reemplazados por discursos en los que la estabilización y la reactivación postpandemia reemplazaron la forma en que se concibió construcción de una nueva realidad con el Acuerdo de paz.

Al respecto, la Misión de Observación Electoral –MOE indicó como en este periodo de gobierno se evidenció el *“incumplimiento del supuesto de que la paz territorial supone una acción estatal*

*contextualizada con las dinámicas sociales, para lograr la desactivación de la violencia directa, estructural y cultural que confluyen en territorio” (2021).*

Adicionalmente, por el carácter de las alternativas y mecanismos propuestos por el Gobierno Nacional para implementar y financiar el PDET en estos territorios, es posible asegurar que no se comprendió el objetivo de intervención en estas zonas, en tanto que se creó un modelo centralizado de planificación territorial de una amplia complejidad técnica que impuso grandes desafíos en territorios con poca capacidad administrativa, debilidades en la democracia local e insuficiencia de recursos de los Gobiernos locales, situaciones frecuentes en los municipios de las Subregiones PDET.

Se plantea como un escenario paradójico que se pretendiera resolver situaciones presupuestales y de impulso al desarrollo con una propuesta que exigía un alto nivel de capacidad institucional en los gobiernos locales para su funcionamiento. Asimismo, el modelo planteó dificultades para el seguimiento por parte de las comunidades y los entes de control, trayendo consigo casos de corrupción e incumplimiento en las expectativas que las poblaciones tuvieron en el PDET.

Las dificultades para lograr consensos frente a los proyectos estratégicos y la imposición de un modelo con un gran énfasis metodológico pero que al final no consideró las particularidades subregionales, sociales y culturales e implicaron un retroceso en la descentralización y en la concepción del enfoque territorial desde una perspectiva rural. En este último aspecto, el enfoque de mujer rural establecido en la política consolidó una lógica contraria en la que, según las evidencias de participación en los espacios de decisión y la crítica de las personas entrevistadas frente a las características de las iniciativas priorizadas, obvió las particularidades de las comunidades étnicas o diferenciales de la Subregión y aumentó la percepción del desarrollo territorial alrededor de la economía tradicional de la ganadería y “el cemento”.

En este panorama el papel de las mujeres en el PDET se percibe como un proceso que reforzó los estereotipos de género en tanto que las desigualdades de género entre hombres y mujeres no fue prioritario. En esta relación las iniciativas relacionadas con el apoyo al avance del proyecto ganadero, la construcción de infraestructura social y la construcción de vías de transporte terrestre se privilegiaron tanto en recursos y alcance, sobre iniciativas que se orientaban al fortalecimiento económico de las poblaciones históricamente rezagadas de la inversión estatal. Así, a las mujeres beneficiarias de proyectos del PDET asistieron a capacitaciones en actividades como peluquería, procesamiento de alimentos, levante y cría de especies menores y huertas caseras. Este tipo de labores no se adecúan a las especificidades del mercado del trabajo que impone la perspectiva neoliberal (Federici, 2017) que claramente orientó la inversión en las iniciativas.

La baja inversión en materia de política social para las mujeres “implica una mayor carga de trabajo para las mujeres quienes se ocupan con carácter mayoritario de las tareas de cuidado y reproducción social” (Armiño y Landaluze, 2019, p. 28), además la evidente reducción de recursos e inversión en protección social y servicios públicos prolonga la carga de cuidado y obstaculiza la superación de las condiciones tanto económicas como de participación política de las mujeres (Fraser, 2016)

Esta situación se exagera en las zonas rurales incidiendo directamente en las mujeres más jóvenes. En el departamento del Caquetá los datos indican que las mujeres son más pobres que los hombres (120% más pobres a 2018) y que desde hace más de una década las niñas y jóvenes tienen las mayores tasas de fecundidad infantil -(5.25%) –por cada mil niñas de 10 a 14 años y en fecundidad adolescente (92.23%) –por cada 1000 adolescentes de 15 a 19 años-. Adicionalmente alcanzan una mayor brecha de pobreza monetaria con relación a los hombres como jefas de hogar con una diferencia de 7.1 puntos porcentuales (DANE, 2021).

Las características del modelo neoliberal bajo el cual se configuró el PDET no responde a las necesidades y aspiraciones de las poblaciones con relación a la apuesta de fortalecimiento organizacional y comunitario. Si bien este objetivo se lograría por medio de la vinculación de las comunidades a las obras PDET se evidenció que las formas de relacionamiento de las autoridades del PDET, el accionar de los contratistas y la narrativa técnica para la implementación no tuvieron coherencia.

No se escuchó la voz de la comunidad en la realización o ubicación de algunas de las obras, no se brindaron apoyos para el seguimiento participativo de sus delegados y se generaron riesgos en la confianza de los pobladores en sus liderazgos sociales por las fallas en los procedimientos, deudas económicas y la carencia de perfiles y capacitación de las asociaciones locales en materia de proyectos y contratación. Inclusive en la medición de resultados de lo implementado aquellos proyectos de reactivación económica y obras de infraestructura priorizados por los gobiernos no aportaron a la disminución de la pobreza ni al fortalecimiento organizacional.

Aunque no es posible estimar los recursos invertidos en el PDET<sup>27</sup>, en materia de incidencia de pobreza monetaria en Caquetá en el año 2022 este índice se incrementó en un 24,6% y tuvo un aumento de 8,8 puntos porcentuales con respecto al año 2017, dado que este indicador para el año 2017 fue del 35,1% y en el año 2022 fue de 44,5% (DANE, 2023). En materia de pobreza multidimensional durante el

---

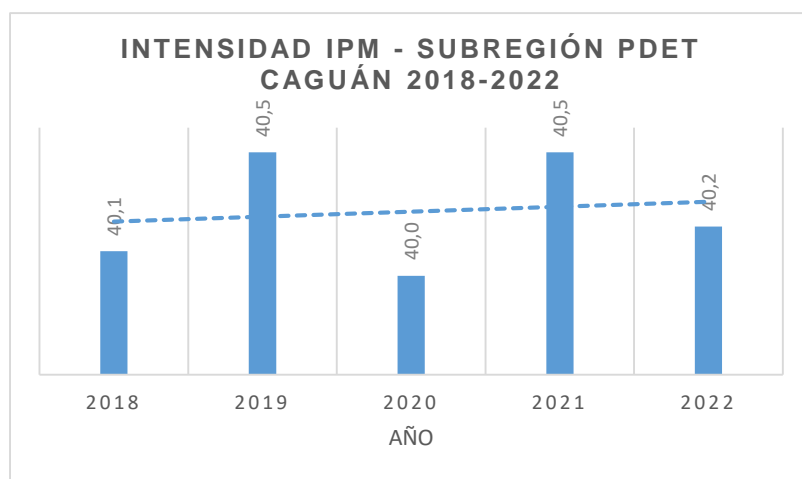
<sup>27</sup> En su séptimo informe Séptimo informe al Congreso del Seguimiento a los Recursos del Posconflicto (2017- Marzo de 2023) la Contraloría General de la República advirtió: “A seis años de implementación del -AFP-, en un tema de alta relevancia como es la ejecución de proyectos en municipios -PDET-, se cuenta con cifras estimativas, sobrestimadas para algunas fuentes, y no existe una entidad que pueda dar cuenta de la realidad de estos recursos invertidos frente a las iniciativas y en estos territorios” (CGR, 2023, p. 184).

periodo de implementación del PDET 2018-2022 en la Subregión PDET, no hubo mayores variaciones (0.1 punto porcentual) (ver Gráfico 10). A su vez, variables como el desempleo, la informalidad, la falta de aseguramiento en salud y el acceso a una fuente de agua mejorada aumentaron en cabeceras municipales y por su parte en centros poblados y rural disperso en los que encontramos 16 de los 17 municipios del PDET, se concentró el aumento de inequidades como el analfabetismo, el hacinamiento, el rezago escolar, el trabajo infantil.

Esto último expresa claramente las consecuencias de programas en los que no se consideraron las necesidades de la población más joven y más vulnerable de la Subregión (ver Tabla 6).

### Gráfico 10

*Intensidad de Pobreza Multidimensional Subregión PDET Caguán y Piedemonte Caqueteño*



Fuente: Elaboración propia con cifras del DANE. 2023

**Tabla 6***Incidencia de Pobreza Multidimensional Subregión Caguán*

Variables IC.	2018			2022		
	Total	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	Total	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Analfabetismo	11,5	10,6	13,2	11,1	9,8	14,2
Bajo logro educativo	64,4	54,6	83,5	58,0	48,3	80,6
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	7,9	7,1	9,4	6,6	6,9	6,0
Barreras de acceso a servicios de salud	7,7	8,4	6,5	1,7	2,4	0,0
Desempleo de larga duración	10,6	13,0	6,1	<b>11,4</b>	<b>14,1</b>	5,1
Hacinamiento crítico	8,3	10,4	4,4	7,5	8,0	6,2
Inadecuada eliminación de excretas	12,1	8,8	18,5	<b>13,2</b>	<b>14,8</b>	9,4
Inasistencia escolar	6,7	4,8	10,5	4,7	3,3	8,1
Material inadecuado de paredes exteriores	9,4	13,9	0,8	7,2	10,1	0,4
Material inadecuado de pisos	6,1	4,0	10,3	5,5	2,9	11,5
Rezago escolar	34,6	32,8	38,2	30,6	26,5	40,1
Sin acceso a fuente de agua mejorada	23,4	0,4	67,9	19,9	<b>1,8</b>	62,2
Sin aseguramiento en salud	7,3	5,8	10,4	6,3	<b>6,8</b>	5,4
Trabajo infantil	3,3	2,8	4,4	2,4	1,4	4,8
Trabajo informal	87,6	83,1	96,3	<b>89,2</b>	<b>86,4</b>	95,8

Fuente: DANE. 2022

El balance de implementación del PDET en la Subregión al cierre de la investigación permite observar como la configuración del modelo en su trayectoria desbordó las capacidades de las administraciones de los municipios priorizados y tuvo por obstáculos la corrupción y el clientelismo, lo que a continuación planteó un escenario de incertidumbre frente a las expectativas de desarrollo y el control del territorio antiguamente regulado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- FARC. El desconocimiento de las particularidades étnicas y culturales alrededor del cultivo de la coca y la producción no permitió ofrecer alternativas frente al impacto que esta economía sigue teniendo tanto a nivel ambiental como social en la región.

Por su contexto geográfico, histórico y político, el departamento de Caquetá se encuentra en medio de la disputa por el control de los procesos de producción y comercialización de la hoja de coca, además surgen confrontaciones con el fin de generar condiciones de seguridad y operatividad de grupos constituidos después de la negociación con las FARC que usando los antiguos legados de guerra han incrementado sus interacciones con la población civil. En este sentido la defensoría del pueblo emitió una Alerta temprana de inminencia debido a la situación de riesgo de vulneración de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario de las poblaciones ubicadas en la Cordillera del Caquetá, que alojan los procesos organizativos que se constituyen en las Zonas de Reserva Campesina (Rio Pato y Valle de Balsillas) el Espacio Territorial de Reincorporación en el que se concentraron los firmantes de paz de la región, inspecciones y municipios como San Vicente del Caguán. Lo anterior por el enfrentamiento de grupos disidentes de FARC y otros surgidos de forma posterior al Acuerdo de Paz que podrían escalar afectando sectores sociales y bienes públicos (Defensoría del Pueblo, AT No. 018, mayo de 2023).

### **CAPITULO 3. La visión posextractivista y el desafío de la gestión pública frente a la sostenibilidad territorial**

Los supuestos sobre los cuales se ha intentado organizar el territorio que cobija la Subregión de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño han sido fluctuaciones sobre la paz y el desarrollo provenientes de lugares externos con apuestas por la colonización y el control donde aún se encuentra pendiente por resolver dos grandes apuestas, primero, el problema de la integración territorial de la región y el cierre de la frontera agraria (Vasquez, 2018, p. 180) y en segundo lugar la mitigación de las consecuencias que deja el conflicto armado. Esta situación es percibida desde los pobladores como una barrera para la confianza institucional y en el marco del análisis de la política, cuestiona los modelos de gobierno nacional y territorial.

La Misión rural realizada en el 2018 planteó la necesidad de un cambio a estas condiciones, lo cual se ha definido como un “cambio institucional a escala territorial” que comprende:

1. el fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales y su capacidad para dialogar;
2. llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente tras objetivos compartidos de desarrollo territorial, y;
3. asegurar la concurrencia y la articulación eficiente de los Programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental, que sean más pertinentes de acuerdo con la visión y los objetivos de desarrollo de cada territorio (Misión rural, 216, 2018)

Así, una propuesta que enfrente las situaciones más complejas percibidas por las comunidades exige primero la comprensión de los riesgos de un proceso de construcción de paz en el que queden excluidos o marginados los grupos poblacionales que han sufrido las consecuencias del conflicto armado frente a la

consolidación del poder y los privilegios de quienes mantienen las expectativas en la guerra y las élites que tradicionalmente se han usufructuado con estos escenarios.

En territorios como el departamento del Caquetá en los que no se ha logrado la integración ni económica ni política entre las escalas de gobierno, ya sea por causas internas o exógenas, se han mantenido al margen las posibilidades de la ciudadanía para definir su visión territorial y la incidencia en las decisiones públicas sobre su futuro.

El análisis realizado en esta investigación desde las voces de las poblaciones impactadas con la intervención, permitió identificar los rasgos en la propuesta de desarrollo del PDET en la Subregión del Caguán y el Piedemonte Caqueteño en sus diferentes etapas, así como las percepciones de quienes se aproximaron a los espacios de participación y conocieron las apuestas de los gobiernos que aunque fueron justificadas desde la participación finalmente impusieron un conjunto de prácticas e instituciones que comparten los principios del neoliberalismo y que son excluyentes de una visión de transformación territorial encaminada a superar las consecuencias que el conflicto ha dejado para la reproducción de la vida.

Lo anterior dio como resultado que se acentuaran las diferencias entre las territorialidades existentes en el Caquetá, aunque es posible determinar que en este contexto los pobladores también comprendieron la necesidad de generar capacidades organizativas para el impulso de sus propias alternativas de desarrollo.

A partir del mecanismo metodológico de la entrevista, la conceptualización aplicada a la investigación y la teoría emergente es posible plantear que la política del PDET implementada en el periodo 2017-2022 en el territorio del Caquetá se recoge en tres consideraciones:

1. La política del PDET está inscrita en un modelo de paz liberal motivado en la estabilización que en su marco legal, económico y político presentó la participación como un elemento indispensable pero que terminó difuminando la agencia local.
2. La configuración histórica de las diferencias territoriales o territorialidades en la Subregión se acentuó planteando contradicciones frente a la vocación de la tierra, los recursos disponibles y las implicaciones de pertenencia a un territorio amazónico.
3. Los proyectos que materializaron las iniciativas no tuvieron en cuenta el enfoque territorial y profundizaron el conflicto y las inequidades en los municipios de la Subregión.

### ***3.1. Una aproximación al modelo de gestión pública para el PDET de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño***

Con el fin de aproximar una propuesta que supere la preocupación metodológica por la participación que tuvo el modelo analizado y en su lugar y traslade el énfasis en los actores de la participación y sus roles en la construcción de alternativas más adecuadas a la realidad territorial, se propone plantear elementos que permitan reconocer las posibilidades de las poblaciones en la creación de redes de interacción en las que la política no sea entendida como un proceso iterativo y donde la aplicación supere la difusión formal de la decisión proveniente del nivel superior de gobierno (Rametsteiner y Weiss, 2006, p. 570) que dé cuenta de la importancia de cada nivel territorial y de la perspectiva de los actores involucrados.

#### **3.1.1. La Realidad Socioespacial del Caquetá.**

En este sentido, es necesario delimitar y comprender la variedad de elementos geográficos, socioeconómicos y culturales, así como la conformación poblacional y la producción socioespacial de acuerdo con los impactos del conflicto en el territorio, teniendo en cuenta potencialidades de la Subregión en cuanto a la riqueza del sistema de bosques e hidrográfico y los impactos derivados por la posición

geoestratégica del territorio en tanto beneficia la movilidad de las economías legales e ilegales, elementos expuestos en el capítulo 1 de este documento.

Cualquier propuesta para el Caquetá recae de manera diferenciada en la ciudad de Florencia como principal cabecera del departamento, el piedemonte, la cordillera, el lomerío, la Llanura de la Amazonía (ó valle aluvial) y el Caguán en sus diferentes trayectorias. Así que proponer un modelo de gestión pública en realidad es entender las particularidades geográficas y territoriales, así como las dinámicas socioculturales con el fin de abordar nuevas formas de gestión del conocimiento (Point-Vidal, 2017, p.52) que construidas de manera colectiva se traduce en una iniciativa de coproducción (Ostrom, 1996).

La constitución del PDET de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño indica la forma arbitraria en que se definió la hoja de ruta para el diseño e implementación de iniciativas territoriales, en tanto con esta subregionalización no se reconocieron las territorialidades que han generado los procesos de conformación y ocupación territorial ya descritos. Un enfoque diferente inicialmente debe reconocer la diversidad y heterogeneidad de la región, en donde se observan elementos como, la existencia de más de un 80 % de áreas protegidas (3.471.700 hectáreas) con respecto a la frontera agrícola del departamento y la delimitación de las territorialidades existentes en el Caquetá:

**Tabla 7***Caquetá-Subregiones*

<b>Caquetá</b>	<b>Subregiones</b>
Alto Caguán	San Vicente del Caguán
Medio y Bajo Caguán	Cartagena del Chairá
Andaquí	Morelia
	Valparaiso
	Albania
	San Jose del Fragua
	Belén de los Andaqués
Medio Orteguzaza	Milán
Bajo Orteguzaza-Medio Caquetá	Solano
Alto Caquetá	Curillo
	Solita
Cabecera	Florencia
Montaña	La Montañita
	El Doncello
	Paujil
	Puerto Rico

Nota: Se advierte que esta propuesta no cubre todos los municipios de la Subregión, toda vez que en el análisis no se encuentra continuidad territorial o conexión con la visión territorial con el municipio de Algeciras, perteneciente al departamento del Huila. Adaptado a partir de Vargas, 2003. *Drogas, conflicto armado y Desarrollo alternativo*, p. 221, 2003.

Las alternativas y propuestas de ordenamiento del Caquetá han respondido frecuentemente a propósitos externos a la visión del territorio. Conceptos como "desarrollo sostenible" o la «seguridad humana» que, en el marco de la visión humanista dominante, pretenden adquirir contornos progresistas y universalistas. En territorios como el departamento del Caquetá se han convertido en tecnologías de seguridad con un predominio del enfoque militar y otras formas liberales de poder y gobernanza (Duffield, 2007). Por tanto, esta condición debe superarse e inicialmente acercarse a la territorialidad, entendida como la relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones y poderes) y lo material e inmaterial del territorio donde se habita y se produce (Dematteis & Governa, 2005, p.33).

Este aspecto debe plantear la invitación a la ciudadanía a participar recomponiendo previamente las relaciones de confianza en el sistema democrático y de los roles de los actores del territorio, lo cual es una tarea exigente en una lógica de conducción del gobierno.

Frente a un nuevo planteamiento, se considera necesario incorporar la propuesta del *modelo ideal* hacia la política pública de reconciliación social propuesto por Edwin Murillo (2018 p. 394), que desde la concepción de una paz imperfecta (Lederach, 1997; Rojas, 2019) reconoce la persistencia de causas estructurales del conflicto, por lo cual se propone un enfoque dialógico y deliberativo que involucre a los sujetos en cualquier propuesta de convivencia y coexistencia en el territorio. El modelo permite:

- Desarrollar un proceso de reconciliación social basado en la deliberación como espacio de imparcialidad en el que los intereses de todos y todas son tenidos en cuenta.
- Poner a disposición de las comunidades afectadas por el conflicto instrumentos como la verdad, la reparación la justicia y la restitución.

Desde esta perspectiva surge la pregunta por el contexto en el que es posible deliberar (Pont Vidal, 2017, p, 79), lo cual exige comprender los escenarios de violencia y las conflictividades que permanecen en los territorios y la construcción de instrumentos que permitan el encuentro para la

reconstrucción colectiva, pues como afirma Murillo justamente lo colectivo es lo que fue destruido por la violencia (Ibíd, p. 142). Lo anterior se establece como necesario específicamente en los procesos de participación, dado que usualmente se invita a la ciudadanía a deliberar sobre su visión de futuro, sin que se reconozcan los intereses de todos los actores y se recompongan las relaciones de confianza entre los sujetos (Pont Vidal, p. 85).

En este sentido, Jurgen Habermas (1997) define la política deliberativa a partir de dos dimensiones complementarias, la formación de la voluntad democrática que surge en espacios institucionales y aquella que surge de la construcción de la opinión que se desarrolla en espacios extrainstitucionales; tener en cuenta esta relación y garantizar las condiciones para que su realización permite lograr el éxito y la legitimación de la participación (Pont Vidal, p. 81).

### **3.1.2. Aproximación al Modelo de Gestión del PDET en el Caquetá – una agenda crítica para la paz.**

Una vez se comprende que es fundamental un abordaje comprensivo de *lo colectivo*, el desafío se encuentra en la necesidad de un giro epistemológico frente a los modelos de gestión pública y las miradas tradicionales que estos tienen sobre los actores locales, así como la implicación de estos elementos frente al concepto de la paz.

En primer lugar, Christopher Hood y Michael Jackson (1991) nos ofrecen la definición de gestión pública como un sistema de capacidades, comunicación, cooperación y ejecución dinámico y orientado a traducir en resultados lo que establece como idea o proyecto. Para los autores, el objetivo de la gestión pública se relaciona con el ámbito del poder en el que las decisiones no pueden guiarse por patrones holísticos que conduzcan a problematizar todas las situaciones, en su lugar debe contener recursos adaptativos y prácticos frente a problemas complejos que conlleven a una solución en un tiempo razonable (Ibíd, p. 34). Para el caso observado, fue evidente encontrar el desafío de las doctrinas actuales

en materia de gestión pública en miras a un accionar con responsabilidad frente a la complejidad de lo social y la finalidad pública que la reviste.

En segundo lugar, el concepto de la Paz como la meta que ha de mejorar las condiciones y disminuir las brechas de desigualdad que se definió en el Acuerdo Final, se estableció desde un enfoque territorial y una apuesta integral que impactaría inicialmente a los actores y los territorios más afectados por la violencia. En el abordaje en campo se encontró que las dificultades para lograr resultados en este sentido conducen a entender la Paz como un proceso cambiante y dependiente de la acción humana, que se concibe en medio de las interacciones sociales, las prácticas y los valores culturales (Muñoz, 2004) y que además se basa en un conjunto inestable y contradictorio de prácticas, teorías y marcos epistemológicos (Richmond, 2022).

Sin perder de vista que la realidad social debe ser construida desde la perspectiva de los actores territoriales y para su propio interés, existen aspectos esenciales en la configuración histórica del departamento en donde las consecuencias del extractivismo y la huella del conflicto armado deben encontrarse en el centro de las propuestas. Para ello, es necesario reconocer y vincular el impacto que los intereses de los actores han tenido en la profundización de las problemáticas que hoy afectan el equilibrio con la naturaleza, es decir que las alternativas deben ser adelantadas desde un enfoque de desarrollo humano que reflexione como mínimo frente a las agendas sobre el cambio climático, el posextractivismo (Acosta, 2016) y las desigualdades étnicas y de género.

Teniendo en cuenta que el análisis realizado frente a la implementación del PDET aporta información significativa para un cambio en el enfoque, se recalca que las propuestas para los territorios deben superar las concepciones de paz que como fin último se orientan a la reconstrucción de la gobernanza, lo cual no conduce a la transformación de los conflictos de sus territorios (Ramos, 2019).

La reflexión crítica realizada por Oliver Richmond (2011) frente a estos postulados de la Paz liberal posicionan la función de lo público hacia la construcción de una agenda crítica frente a la paz que reconociendo la agencia individual y comunitaria consolide un *Giro Local* (2013) que advierta la importancia a las consecuencias no deseadas de los proyectos que se han aplicado en el territorio y las implicaciones que estas han sembrado para la generación de nuevos escenarios de violencia. Lo anterior plantea el desafío de entender que justo en un entorno de conflicto y posconflicto se debe trabajar para garantizar un cambio frente a las formas dominantes de pensar y actuar sobre la paz.

Manuel Montañez (2012) y Esteban Ramos (2013; 2015) establecen en su *Praxis Participativa de la Paz Transformadora* que la relación entre paz, las necesidades del territorio y la participación no se encuentran aislados del sujeto. En este sentido cualquier propuesta considera relevante la exploración del sujeto en el marco de las redes territoriales, la cultura, las necesidades en relación con sus satisfactores y el vínculo con los poderes.

Los contenidos del modelo de gestión que se proponen se establecen como una *agenda crítica para la paz* y surgen de la construcción participativa de propuestas que realizaron las comunidades del Caquetá quienes participaron en los Diálogos Regionales Vinculantes para la creación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, organizados durante el año 2022.

La validación e implementación de esta agenda pasa por una consulta con las comunidades desde la territorialización planteada en el primer punto de este capítulo y con la participación de poblaciones claves para el desarrollo de las apuestas territoriales.

**Tabla 8***Elementos para una agenda crítica para la paz*

<b>Componente/momento</b>	<b>Actividad</b>
Diagnóstico territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de las perspectivas de ejercicio del poder</li> <li>• Elaboración de Redes y sus relaciones</li> <li>• Definición del tipo de concertación y proceso de participación</li> <li>• Identificación de procesos y programas de desarrollo del nivel local y departamental existentes reconocidos por las comunidades como PATR, planes de vida, agendas regionales de desarrollo, planes de desarrollo campesinos</li> <li>• Caracterización biofísica del territorio</li> <li>• Identificación de experiencias locales y regionales de desarrollo exitosas así como sus dificultades de implementación</li> </ul>
Elaboración de propuestas y agenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de conceptos propios frente a la seguridad alimentaria, el territorio, conservación cultural, protección ambiental, los sistemas productivos propios, la economía solidaria</li> <li>• Reconocimiento de las diferencias poblacionales y territoriales</li> <li>• Reconocimiento de divergencias y oposiciones frente a los conceptos</li> <li>• Elaboración de un plan de comunicación</li> </ul>

- Propuesta colectiva de desarrollo
- Metodologías de implementación que responda a las particularidades territoriales
- Determinación de impactos ambientales y socioeconómicos
- Estructura de recursos económicos, humanos, pedagógicos existentes y requeridos para el apalancamiento de las acciones
- Consideraciones y barreras para la implementación de las acciones propuestas

Concertación de las  
propuestas y agenda

- Definición de los tipos de gobernanza, organización y operación y sus enfoques por regiones
- Articulación de una propuesta de desarrollo territorial alternativa con planes de desarrollo municipales departamental y regionales
- Definición e Implementación de mecanismos de protección de los Derechos Humanos

Seguimiento

- Metodologías de monitoreo, evaluación y seguimiento de los planes
  - Formalización de los grupos motor, comités y mesas de seguimiento
  - Rendición de cuentas, medidas de participación y transparencia.
-

Para el desarrollo de un modelo de gestión alrededor de una *agenda crítica para la paz*, se identificaron dos grandes categorías o ejes que contienen los elementos que desde las comunidades permitirían concretar una visión de transformación hacia la paz.

### **3.1.2.1. Eje 1. Democratización De La Tierra Y Protección Ambiental**

El territorio del Caquetá tiene una alta vocación agropecuaria y ambiental. Como ya se ha observado la heterogeneidad del territorio no permitiría integrar una sola fórmula de desarrollo para la extensión territorial. No obstante, existen dos condiciones primordiales que a la hora de pensar en un proyecto de vida territorial se encuentran en conflicto. Estas se definen por las actividades productivas tradicionales y la importancia ecosistémica y ambiental del Caquetá.

De acuerdo con el SINCHI (2021) la totalidad del Caquetá ha sido declarado zona de reserva forestal (Ley 2 de 1959). Frente a esta declaración los campesinos y campesinas se encuentran limitados para el acceso y desarrollo de sistemas productivos basados en la agricultura, la ganadería y las especies menores. Sin embargo, para los habitantes estos sistemas se perciben como promisorios y así se promovieron desde el modelo establecido en el PDET:

“en varios municipios del departamento el PDET ha hecho que se vea que, por ejemplo, la ganadería tiene muchas ofertas que se pueden potencializar. Lo que hizo el PDET fue decir: ustedes tienen el potencial para la ganadería, y también hay otros proyectos como guadua, madera, artesanías” (Entrevista 4).

Lo problemático de esta situación, al parecer contradictoria, se encuentra en varias situaciones: Primero, como marca la tendencia nacional, la gran mayoría de la extensión agraria dentro de la frontera agrícola, es decir la tierra productiva del país se encuentra concentrada en pocos predios. Para el Caquetá que solo dispone de un 19,3% de frontera agrícola con respecto al total de su área, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) determinó que el 76,89% de los predios productivos en frontera agrícola se encuentra en la mediana propiedad y el 20% en latifundios (IGAC, 2023).

En este escenario de alta concentración de la tierra, los pequeños propietarios (menos del 2%) encuentran restricciones que al final “han conllevado a que los colonos hagan uso del recurso forestal, talando bosques y vendiendo madera para suplir las limitantes en la producción” (SINCHI, p. 22). A esta situación le agregaríamos la expansión de otras alternativas alrededor de la hoja de coca y la ganadería que siguen contribuyendo a la deforestación. Por ello los habitantes del Caquetá plantean la necesidad de realizar acciones para la democratización donde la planeación tenga como eje la democratización de la tierra de la mano con la protección ambiental.

**Figura 8**

*Eje1. Democratización de la tierra y protección ambiental*



Nota: Esta figura está compuesta por los elementos que de acuerdo con la comunidad impulsarían el eje de la democratización de la tierra y la protección ambiental. Fuente: Elaboración propia con los aportes de las personas que participaron en los diálogos regionales vinculantes para la construcción del Plan de Desarrollo Nacional en 2022.

### **3.1.2.2. Eje 2. Reconocimiento y participación comunitaria.**

Las realidades territoriales imponen retos para los gobiernos, en la medida en que el reconocimiento de las dinámicas rurales y la interacción de las poblaciones, así como sus formas asociativas no son aspectos desligados de los procesos de planeación y ordenamiento territorial. Las dinámicas de participación familiar y comunitaria, su heterogeneidad, el conocimiento que tienen del territorio y de las actividades productivas, así como las limitaciones que enfrentan para el impulso de sus iniciativas son aspectos clave para la toma de decisiones en tanto que estas condiciones determinan el futuro de su seguridad alimentaria y las condiciones de vida.

En el departamento del Caquetá se pueden identificar algunos procesos organizativos que si no se fortalecen pueden terminar siendo cooptados por actores con intereses ajenos al desarrollo planteado por las comunidades en los ejercicios de planeación territorial. Por ejemplo, regiones como el bajo y medio Caguán en los que el capital social disponible reside en las instituciones informales -solidaridad y la reciprocidad- que han desarrollado históricamente sus comunidades (Vasquez, 2018, p. 183) y que organizadas en núcleos comunales y organizaciones campesinas, esperaban convertirse en el principal órgano decisorio con la implementación del Acuerdo de paz, enfrentan obstáculos como los señalados por una habitante entrevistada en Cartagena del Chairá: “algunas dificultades que se ven son las relacionadas con la afiliación a las Juntas de acción comunal. Por temas de seguridad violencia y hurtos las personas se afilian, pero se les está pidiendo pagos anteriores a la afiliación para la permanencia en el territorio” (Entrevista 4).

En este eje se considera que el rol de las poblaciones se plantea en diálogo con el papel del Estado. El predominio del Estado en las condiciones de implementación de las políticas se convierte en el desarrollo de las propuestas de las comunidades, en tanto los modelos de intervención no responden a procesos comunitarios y estrategias concertadas con las comunidades, donde estas a su vez estas

enfrentan limitaciones para el acceso a espacios de deliberación efectiva conducentes al fortalecimiento de su agencia en los asuntos del territorio.

Con respecto a las comunidades indígenas el concepto de comunidad se relaciona con la concepción de territorio ligado siempre a la participación de los ecosistemas, sus formas de gobierno y la identidad. De esta manera el reconocimiento pasa por la consulta frente a los contenidos de las intervenciones para que las acciones que se realicen no vayan en contravía de los significados de su cultura.

**Figura 9**

*Eje 2. Reconocimiento y participación comunitaria*



Nota: Esta figura está compuesta por los elementos que de acuerdo con la comunidad impulsarían el eje de reconocimiento y participación comunitaria. Fuente: Elaboración propia con los aportes de las personas que participaron en los diálogos regionales vinculantes para la construcción del Plan de Desarrollo Nacional en 2022.

El proceso de elaboración de una propuesta que permita repensar las formas tradicionales desde las cuales se conciben y establecen las políticas territoriales se convierte en un ejercicio vanidoso por parte quienes nos formamos en las instituciones educativas y las organizaciones públicas. La interlocución permanente con herramientas, metodologías y modelos de intervención que a veces se convierten en fines, dan por sentadas las realidades territoriales e ignoran las capacidades y agencia de las personas que cotidianamente interactúan con los hechos y acontecimientos de los lugares que habitan.

No obstante, el ejercicio de consulta a los pobladores del territorio y el análisis de las circunstancias que han definido a la región caquetena en este caso permitió identificar los problemas del sistema democrático en cuanto a la participación relativa y la poca agencia que para el Estado tienen los y las ciudadanas en cuanto a la construcción de la paz. Frente a esta circunstancia se proponen elementos que una vez validados por las comunidades del Caquetá puedan dar sentido y significado a la concepción de un modelo basado en una agenda crítica de paz que reconozca las diferencias regionales y poblacionales, los impactos que la concentración de los recursos y el extractivismo han dejado en el territorio y desde un lugar diferente de la militarización, permita comprender y repensar el enfoque territorial que conocemos hasta ahora en tanto desde ahí se determina el lugar en el que se gesta la vida y perviven las comunidades.

## Conclusiones

Esta investigación tuvo por objetivo explorar las expectativas de las poblaciones que confluyeron en la construcción del PDET, así como la intervención de agentes políticos y económicos en las decisiones de esta política pública, analizando el papel estatal en la trayectoria de implementación del PDET entre los años 2017 y 2022. Con esta exploración se propuso brindar los elementos de un modelo de gestión pública que aporte elementos para el PDET de la Subregión de la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.

En este sentido la propuesta se tradujo en la exploración de las condiciones y circunstancias en las que las ideas de desarrollo rural y territorial establecidas en el Punto 1 del Acuerdo Final se ejecutaron en la Subregión PDET en la que se encuentra el Caquetá. En el Acuerdo de paz las propuestas frente a la Reforma Rural Integral serían una realidad para millones de campesinos y campesinas que han construido sus proyectos de vida en contextos de exclusión y de conflicto armado.

Frente al caudaloso movimiento de participación que se generó en las regiones priorizadas por la amplia convocatoria del Gobierno hacia los ejercicios de proyección de la visión de territorio y la creación de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) del PDET, se planteaban diversas hipótesis frente a la participación de las comunidades. Era necesario entender como las poblaciones que otrora habían perdido su agencia política, con la gestión del PDET tendrían oportunidades para incidir, y en algunos casos por primera vez, en las iniciativas y proyectos de desarrollo sostenibles para su territorio.

Una premisa que me condujo al análisis desde esta fase de participación y que se asentó en un ejercicio de reflexión frente a la labor de la Administración Pública en el nuevo escenario, fue que la construcción de paz en Colombia históricamente ha sido un desafío para el Estado, en tanto que las demandas y necesidades de las poblaciones más vulnerables se enmarcan en dimensiones opuestas a las reglas con las que el Estado se comunica y funciona. En este sentido, si bien el Acuerdo de paz se planteaba

como una oportunidad para llegar a los territorios, afrontar sus complejidades, entender la agencias e identidades de las personas que los habitan, existía inquietud frente al Estado como un espacio político efectivo en el que el tránsito a una paz legítima fuera posible.

Desde un marco metodológico cualitativo, para acercarse a la realidad de la Subregión PDET y desde el paradigma hermenéutico-fenomenológico que permitiera relacionar los múltiples eventos que se observan en los ejercicios de planeación territorial, se propuso una investigación con un enfoque descriptivo –explicativo. Por un lado, se propuso explicar el contexto territorial e histórico del Caquetá y en un segundo lugar dar cuenta de la trayectoria de formulación e implementación del PDET. En este sentido se observaron e identificaron las características del territorio, los desafíos del modelo de gestión que incorpora el PDET y las relaciones que en su operativización se crean entre los actores intervinientes. Los resultados obtenidos con el trabajo de campo aportarían los elementos para el fortalecimiento del PDET.

Teniendo en cuenta que era importante capturar las percepciones frente a los resultados de esta intervención desde las comunidades que participaron e incidieron en los ejercicios del PDET, la estrategia soporte de esta investigación fue la aplicación de la Teoría Fundamentada la cual orientó los criterios para la transformación de los datos recogidos en campo y el involucramiento en el contexto regional. A partir de la producción de generalizaciones y comparaciones conceptuales esta estrategia condujo a descubrir las relaciones entre las categorías hacia los resultados de análisis y su posterior integración teórica sin perder de vista la naturaleza del problema planteado.

Adicionalmente permitió aproximarse al planteamiento de alternativas que en este caso se conjugan en la relación entre las expectativas iniciales que se lograron pactar en el Acuerdo de Paz y la capacidad del Estado en la implementación de las acciones focalizadas para el impulso de la Reforma Rural

Integral, en este sentido las implicaciones prácticas de los resultados obtenidos en esta investigación desde la Teoría Fundamentada permitieron establecer las siguientes hipótesis:

El territorio de Caquetá ha surgido como resultado de bonanzas de economías extractivistas, donde estos procesos han dejado huellas ecológicas y la consecuente expulsión y arrasamiento de las comunidades campesinas e indígenas. De allí que la forma en que se entienda la ocupación del territorio y la propiedad en el Caquetá esté ligada a categorías de un modelo de desarrollo económico impuesto que ha creado desigualdad, no solo en los aspectos económicos sino también en el relacionamiento entre los seres que habitan el territorio y los mecanismos planteados para el ejercicio de las políticas públicas.

El territorio enfrenta desafíos frente a la zonificación agraria y ambiental. Aunque posee un amplio territorio, este se encuentra enmarcado como área protegida por su pertenencia a la Amazonía, y por contar con diferentes reservas y parques naturales. El potencial agrícola de la región se encuentra concentrado en el 19% de su área, en donde el 90% de los predios privados se encuentran asignados a la mediana propiedad y el latifundio. Esta situación presiona en muchas ocasiones a los campesinos a resolver su situación económica con otro tipo de economías, como la minería ilegal, la ganadería y el cultivo de la hoja de coca. Sistemas que implican mayores consecuencias para la pervivencia de bosques, cuerpos hídricos y otras especies.

El modelo de desarrollo del PDET implementado en el Caquetá se puede definir como un modelo de “Paz Liberal” (Duffield, 2001; Chandler, 2006; Richmond; 2005; Peterson; 2018; Ocampo;2018, Rojas; 2019). En nuestro caso el PDET estableció una visión de desarrollo estatocéntrica, que acogió la construcción de paz o *peacebuilding* como una posibilidad para la construcción de estado o *statebuilding* (Mac Ginty et al., 2009) que impuso un pensamiento dominante, etnocéntrico y conservador concebido para la defensa de actores poderosos y a mantener el statu quo de los sistemas internacional y local (Zirion, 2014).

En términos de democratización la ideología de este modelo se sustenta en la necesidad de fortalecer las instituciones estatales y la democracia representativa, sin embargo terminó imponiendo políticas superficiales y burocracias limitadas con conocimientos privilegiados sobre cuestiones de paz, pero con poca capacidad para brindar soluciones al origen de los conflictos que usualmente tienen su origen en la desigualdad, la discriminación y exclusión sistemática del acceso a derechos humanos y a condiciones socioeconómicas dignas (Nascimento, 2019, p. 334.). Mientras tanto se romantiza el papel de las comunidades en tanto a veces son vistas como víctimas (Pugh, 2013, p. 14) y se ignoran o minimizan las experiencias y perspectivas de poblaciones marginadas como mujeres e indígenas (Peterson, 2018) en la concepción del desarrollo territorial.

La contracara es el ámbito económico desde donde se crearon condiciones para una estructura económica orientada al mercado y basada en principios de liberalización, que “inclusive muchos actores y movimientos locales verían mucho que ganar, si solo pudieran acceder a él” (Richmond y Mac Ginty, 2013, p 766).

En el caso de la Subregión es evidente que las opciones de participación de las comunidades en la construcción de infraestructura comunitaria, ni siquiera brindaron posibilidades reales de acceso a economías campesinas frente a las altas expectativas que se tenían en cuanto a su potencial organizativo y productivo. No obstante, como se ha expuesto si se aumentó la desconfianza y no impactó en la transformación de las condiciones estructurales y los problemas y la consecución de condiciones para la paz.

Aunque el PDET se presentó como la oportunidad para *soñar* otra vida posible en la que se apoyara el fortalecimiento organizativo, la calidad de vida familiar y en algunos casos la reconciliación con el territorio, incluida la naturaleza, en palabras de las comunidades, el lenguaje, las tecnologías y las narrativas terminaron asociando el proceso del PDET con el conocido incumplimiento de los compromisos

del Estado. Inclusive se percibió como una “*simulación*” en la implementación, particularmente por la forma en que una gran cantidad de recursos se justificaron en acciones de infraestructura para la formación de presuntos nichos de corrupción política y económica.

El no haber entendido la realidad territorial implicó el retroceso en la descentralización y en la concepción del enfoque territorial desde una perspectiva rural. En este último aspecto, el enfoque de mujer rural establecido en la política consolidó una lógica contraria en la que, según las evidencias de participación en los espacios de decisión y la crítica de las personas entrevistadas frente a las características de las iniciativas priorizadas, obvió las particularidades de las comunidades étnicas o diferenciales de la Subregión y aumentó la percepción del desarrollo territorial alrededor de la economía tradicional de la ganadería y “el cemento”.

La construcción de paz en Colombia es una tarea que enfrenta grandes dificultades en tanto la comprensión de los conflictos históricos, las inequidades y las condiciones de pobreza no se abarcan en la firma de un Acuerdo de Paz. Mientras en el país se sigan generando iniciativas que jalonan intereses particulares permeados por las economías ilegales y la corrupción y se siga ignorando la perspectiva e incidencia de las poblaciones en la concepción de su desarrollo, las transformaciones hacia la paz y la construcción de las condiciones para un buen vivir serán asuntos por cumplir en las agendas públicas y en planes de desarrollo de los territorios.

Este escenario es relevante en el Caquetá donde las dificultades para lograr consensos frente a los proyectos estratégicos por las contradicciones entre la concepción de un modelo de vida compatible con la conservación de la Amazonía y la proyección hacia la constitución de un modelo de economía basada en la ganadería pone de presente la complejidad en las interrelaciones para la gestión de las aspiraciones poblacionales y las potencialidades del entorno.

Lo anterior llevó a entender que la imposición de un modelo con un gran énfasis metodológico, guiada por los principios del neoliberalismo, que no consideró las particularidades subregionales, sociales y culturales, ni las particularidades étnicas y culturales incrementa la tensión y la disputa alrededor de la propiedad de la tierra, mientras deja pendiente las respuestas frente a la producción y comercialización de la Hoja de Coca y otras economías ilegales emergentes como la minería y la deforestación.

La imposición de una visión unilateral de desarrollo territorial por parte del Estado no aportó a la disminución de las cifras de desempleo o de necesidades básicas, y tampoco permitió ofrecer alternativas frente al impacto que la economía de la coca y la guerra que alimenta, sigue teniendo tanto a nivel ambiental como social en la región.

Frente a este panorama los pobladores y sus liderazgos siguen insistiendo. A pesar de las condiciones de inseguridad que enfrenta el territorio, el cambio de gobierno se vio como una siguiente oportunidad para acercarse a pensar en una nueva visión territorial. A partir de los elementos aportados en las jornadas realizadas durante el 21 y 22 de noviembre del año 2022 en los diálogos regionales vinculantes las comunidades establecieron los elementos para la construcción de una agenda crítica frente a la paz, que reconozca los antagonismos y los problemas que el tejido social enfrenta para consolidar una visión propia de desarrollo en medio de las complejidades del entorno y la diversidad territorial.

Pensar en un nuevo enfoque para la gestión de lo público pasa por cuestionar los modelos actuales con los que funciona el Estado y con los que se propone la transformación hacia la paz, en tanto la capacidad del Estado se encuentra limitada para dar respuesta a los graves problemas que las comunidades enfrentan y cada vez se muestra rebasada por la consolidación de actores ilegales quienes desde diferentes niveles intentan sustituir sus bases democráticas. Estas cuestiones pueden generar

nuevos análisis frente a la crisis del Estado y la exploración de narrativas que hoy abren la conversación hacia el propósito de vida en los territorios.

## Bibliografía

Acosta, A. (2016). Post-extractivismo: entre el discurso y la praxis. Algunas reflexiones gruesas para la acción. *Ciencia Política*, 11(21), 287-332. ML A: Acosta, A. "Post-extractivismo: entre el discurso y la praxis. Algunas reflexiones gruesas para la acción". *Ciencia Política* 11.21 (2016): 287-332.

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2021) ABC del PDET Ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET.

[https://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC\\_PDET\\_2019.pdf](https://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf)

Barrera, J.; Hermida M. & Rodríguez C. (2021). Tipificación, caracterización y sostenibilidad de los sistemas productivos en los paisajes de montaña y lomerío de los municipios de San Jose del Fragua, Belén de los Andaquíes y Albania, departamento del Caquetá. Bogotá, Colombia. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI

Bautista, A.J. (2022, Abril 5). Artemisa: Operación anticampesina vestida de verde <https://www.dejusticia.org/column/artemisa-operacion-anticampesina-vestida-de-verde/>

Bryson, John (2011) *Strategic Planning for the Public and No profit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievements*. Nueva Jersey: Jossey-Bass.

Caicedo, L. (2022, Octubre 3). Procuraduría investiga operación 'Artemisa' en Serranía de Chiribiquete, ([https://caracol.com.co/radio/2022/03/10/judicial/1646950186\\_150455.html](https://caracol.com.co/radio/2022/03/10/judicial/1646950186_150455.html))

Calderón, D. (2016) *Retos y desafíos para la gobernabilidad/André Noel Roth y otros autores*. 200 p. Universidad Santo Tomás. ISBN 978-958631955-3 Bogotá –Colombia.

Carrero, V; Soriano, R; (2012). *Teoría Fundamentada. Grounded Theory. El desarrollo desde la generalización conceptual*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas- CIS.

Castro, B. (1999). El poder (y lo) simbólico. Brocar. Cuadernos De Investigación Histórica, (23), 229–254. <https://doi.org/10.18172/brocar.1729>

Corte Constitucional (2003) Sentencia C-008/2003 (Jaime Araujo Renteria M. P)

Corte Suprema de Justicia (2018) Sentencia 4360/2018 (Luis Armando Tolosa Villabona M.P.)

Contraloría General de la República (2022) Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, Énfasis Vigencia 2021. Contraloría Delegada para el Posconflicto. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2022.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES 3932. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Bogotá, D.C., 29 de junio de 2018.

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A., (2004) La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas., 200 pp. Universidad Nacional de Quilines, Buenos Aires.

DANE, (2014). Censo Nacional Agropecuario  
[http://datosabiertos.esri.co/datasets/684269c980214a47875118d87276788f\\_0?selectedAttribute=PrPr](http://datosabiertos.esri.co/datasets/684269c980214a47875118d87276788f_0?selectedAttribute=PrPr)  
opia

De la Rosa, M, Contreras D., (2018) Instrumentos administrativos para la paz: programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Dematteis, G; Governa, F; (2005). "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT". Madrid: Boletín de la A.G.E. N.º 39 - 2005, págs. 31-58.

Díaz. K.; Abello R. (2022) ¿Qué pasó con los PDET? Balance de implementación de los PDET en los departamentos de Caquetá y Putumayo. Asociación ambiente y Sociedad. Series PDET.

DNP. (2006). Plan Colombia: Balance de los 15 años.  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN\\_COLOMBIA\\_Boletin\\_180216.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf)

DNP. (2014, 22 de noviembre). Contratos Plan: Lineamientos de Política y Plan de Expansión 2014-2018 (Documento CONPES 3822). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

DNP. (2020). Guía Orientaciones Para Realizar La Medición Del Desempeño De Las Entidades Territoriales. Guía Para Oficinas Departamentales De Planeación. Bogotá D.C., Colombia: DNP.

DNP. (2015). Misión Rural del Campo Colombiano. Tomo 2. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Duffield, Mark; 2007. Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples. Cambridge: Polity press.

Dominguez, C. (2005). Amazonía Colombiana. Economía y poblamiento. Universidad Externado de Colombia. ISBN 958-616-985-5 Bogotá-Colombia. Tomado de [https://www.delcapitolioalterritorio.com/files/ugd/af6982\\_d3a790052c894ba4b1cbc95d22b357e5.pdf](https://www.delcapitolioalterritorio.com/files/ugd/af6982_d3a790052c894ba4b1cbc95d22b357e5.pdf)

Del capitolio al territorio. FIP, (2023). Informe Preliminar sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense.

Departamento Nacional de Planeación. (2019) Estado del Arte Fortalecimiento Institucional Territorial, 1983 – 2018 Bogotá D.C., marzo de 2019.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/RedePlan/Estado%20del%20Arte%20Fortalecimiento%20Institucional%20Territorial%2C%202019.pdf>

El Espectador. (2022). El fallo que revela los estragos de la minería ilegal en el Amazonas. (2022, Septiembre 7). <https://www.elespectador.com/judicial/el-fallo-que-revela-los-estragos-de-la-mineria-ilegal-en-el-amazonas/>

Federici, S. (2019). Marx y la cuestión de la reproducción Social. *Revista de Economía Crítica*, 27(1), 12-25

Fernández L., M. I. Fernández e I. Soloaga, “Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/65, LC/MEX/TS.2019/16)*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019

Ferro, J. G., Osorio, F. E., Uribe, G., & Casillo, O. L. (1999). Jóvenes, coca y amapola.

Fraser, N. (2016) El capital y los cuidados. *New Left Review Ltd.*, 100. Sept-Oct 2015. P. 111-132.

García, 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 Epub March 02, <http://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>

García, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J. R., & Duarte, N. (2016). Los territorios de la paz: La construcción del Estado local en Colombia. *Djusticia*.

GFW. Colombia deforestation Rates & Statistics. Accedido el [04 de abril de 2023], <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/COL/>

Ginty R. & Richmond, O. (2013) The local turn in peace building: A critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, Vol. 34. No. 5(2013). Pp. 763-783

Grindle, M. S. (2009) The Implementation Gap, published in Spanish as, *La Brecha de la Implementación. Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. Ed. Freddy Mariñez and Vidal Garza. Miguel Ángel Porrúa.

Gómez, Camilo., (23 de marzo de 2019.) “Los aciertos y lo problemático de los PDET en el Sur” *La Silla Vacía* <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-sur/historia/el-plan-de-accion-para-la-transformacion-regional-para-la-cuenca-del>

Gonzales, Jorge Iván., (20 de octubre 2018). Para el nuevo gobierno es difícil avanzar en el ordenamiento del territorio porque tiene demasiados compromisos con los terratenientes y con los sectores más conservadores del país. Pero el reto es cada vez más acuciante. *Desde Abajo*. <https://www.desdeabajo.info/suplementos/item/35352-el-ordenamiento-territorial-es-el-gran-reto-del-gobierno-de-duque.html>

González, F. (2014). Poder y violencia en Colombia. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. <https://www-digitaliapublishing-com.banrep.basesdedatosezproxy.com/a/44314>

Guba, E., & Lincoln, Y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. In C. Derman, & J. Haro, Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social. (pp. 113-145). La Sonora: El Colegio Sonora.

Guereña, A. (2016). Desterrados: Tierra, Poder y Desigualdad en América Latina. Informe de Investigación. Noviembre de 2016. Oxfam. Internacional

Hood, C., Jackson, M. (1997) La argumentación administrativa. Nuevas lecturas de política y gobierno. FCE. 344 p. ISBN 968 16 4850 1. México D.F.

Centro de investigación de Crimen Organizado InSight Crime. (9 de agosto de 2016) Élités y crimen organizado en Colombia. [https://es.insightcrime.org/images/PDFs/Elites\\_Crimen\\_Organizado\\_Colombia](https://es.insightcrime.org/images/PDFs/Elites_Crimen_Organizado_Colombia)

Jaramillo, Sergio; (2016). La paz territorial. Cambridge.

Lederach, J. P. (2007), La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz, Bakeaz Gernika gogoratz/ Red Gernika.

Leiva, Fabio Rodrigo; 2017. Territorio en Vilo. Desarrollo rural para el posconflicto., Bogotá; Universidad Nacional de Colombia.

Llanos-Hernández, L., (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 7(3), 207-220. Recuperado en 02 de enero de 2023, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722010000300001&lng=es&tIng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722010000300001&lng=es&tIng=es)

López, M., (2011) Reflexiones sobre las desigualdades en el contexto de los estudios de paz. Revista paz y Conflictos. Número 4 año 2011'. © Instituto de la paz y los conflictos 2011. <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n33/n33a08.pdf>

Madrid, M. (2023, Mayo 4) “Que subsista el monte y también nosotros”: la apuesta de campesinos en Caquetá”, <https://www.dejusticia.org/que-subsista-el-monte-y-tambien-nosotros-la-apuesta-de-campesinos-en-caqueta/>

Mesa Nacional de Seguimiento a los PDET (2018). Seguimiento al proceso de consolidación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial de la Reforma Rural (PDET). ISBN:

978-958-9313-22-0. Tomado de <https://asociacionminga.co/wp-content/uploads/2019/03/Seguimiento-y-sistematizacio%CC%81n-IMP.pdf>

Medellín, P. (2006). La Política y las políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina en Franco, R y Lanzaro, J., *Política y Políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. (01 ed., pp. 101 – 144). Argentina. Miño y Dávila Editores.

Mesa M. (coord.) (2008). *Naciones Unidas, la prevención de conflictos y la construcción de la paz: de las palabras a la acción* en Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2008-2009. CEIPAZ/Icaria, Barcelona. págs. 45-68.

Montañez, G. Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía Rev. Colombiana de Geografía, Volumen 7, Número 1-2, p. 120-134

Majone, G. (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Estudio introductorio de Luis F. Aguilar Villanueva. México. FCE. 1997 240 p. ISBN 978-968-16-4925-8

Murillo, E. (2017) Reconciliación social como política pública : Sudáfrica, El Salvador, Nicaragua y Colombia /— Primera edición. — Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 424 p. ISBN : 978-958-781-099. Bogotá. Colombia.

Naciones Unidas (1992) Una agenda para la paz, la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y la preservación de la paz, Informe del Secretario General, Naciones Unidas, 17 de junio, A/47/277 y S/24111.

Paz, A.J. (2022, Septiembre 12). La Amazonía colombiana perdió más de 52 mil hectáreas de bosque en el primer semestre de 2022. <https://es.mongabay.com/2022/09/amazonia-colombiana-perdio-mas-de-52-mil-hectareas-de-bosque/>

Poder Legislativo, Colombia: El Acuerdo Final de paz. La oportunidad para construir paz. (Cartilla completa del Acuerdo). Junio 2016 en <https://www.refworld.org.es/docid/5a874f254.html>

Prieto, J. (2022, Julio 26) El escándalo de Ocad Paz: en qué consiste, qué evidencia hay y qué huecos tiene. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-escandalo-de-ocad-paz-en-que-consiste-que-evidencia-hay-y-que-huecos-tiene/>

Sanchez, C. (2021, Julio 19). Minería ilegal en el río Caquetá: continúa el peligro para los indígenas amazónicos de Colombia. <https://es.mongabay.com/2021/07/mineria-ilegal-en-el-rio-caqueta-continua-el-peligro-para-los-indigenas-amazonicos-de-colombia/>

Santos, J., (3 de septiembre de 2010). Lanzamiento programa de sustitución de tierra. Barrancabermeja, Santander, Colombia. Compilado en: Restrepo, J. C., Noviembre de 2011. *Política Integral de Tierras: Un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

OXFAM. (4 de julio de 2017) "Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de tierra en Colombia" *Sobre la distribución de la tierra en Colombia*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

Sonia B. Ospina, "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002, p. 3.

Pardo, Á., marzo 04 de 2019. <https://razonpublica.com/el-plan-nacional-de-desarrollo-profundiza-el-modelo-extractivista/>

Pabón S., y Galeano L. E. Cien días de incertidumbre: los programas de desarrollo con enfoque territorial en el Sur del Tolima. *Quo Vadis? A propósito de los primeros cien días del Gobierno de Duque*. [https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20181201\\_CDcompleta\\_94.pdf](https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20181201_CDcompleta_94.pdf)

Penagos, A; Barrera, C; Umaña, M; (2016). Lineamientos operativos para los programas de desarrollo territorial. Serie Documentos de Trabajo N°207. Santiago de Chile; Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp.

Picasso, Ingrid; (2018) La cooperación internacional para el desarrollo en Caquetá. Dos experiencias de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) en “*Cooperación y construcción de paz territorial en Colombia: análisis desde cuatro estudios de caso*” Volumen 70. Colección Gerardo Molina, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Procuraduría General de la Nación (202) Cuarto Informe Sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Octubre 2022.

Ramos. E. (2016). El proceso de construcción de paz colombiano más allá de la negociación: una propuesta desde la Paz Transformadora y Participativa. *El Ágora U.S.B.*, 16(2), 513-532. Retrieved August 13, 2024, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-80312016000200009&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312016000200009&lng=en&tlng=es)

Reyes, A. (2009) *Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia*. Editorial Norma. Bogotá. Colombia.

\_\_\_\_\_. (2016). *La Reforma rural para la Paz*. Debate. Bogotá. Colombia.

Richmond, O. P. (2009) Eirenism and a post-liberal peace. *Review of International Studies* 35(3):557–580.

\_\_\_\_\_. (2011) *A Post Liberal Peace*. London: Routledge.

\_\_\_\_\_. (2014) *Failed Statebuilding versus Peace Formation*. New Haven, CT: Yale University Press

UNFPA & MSPS. (2021) *Triaje poblacional de género: Subregiones y municipios PDET*. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Gobierno de Colombia.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), (2023). *Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022* (Bogotá: UNODC-SIMCI)

Vargas, Alejo (2010) La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana. Nueva Sociedad –NUSO N° 225 / ENERO - FEBRERO 2010 <https://nuso.org/articulo/la-influencia-de-los-poderes-ilegales-en-la-politica-colombiana/>

Vargas, R. (2003) Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo: una perspectiva desde el sur de Colombia. Acción Andina Colombia.

\_\_\_\_\_. (2010) Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social: Propuestas hacia un cambio de estrategia. Diálogo interagencial en Colombia. Corcas Editores Ltda. Bogotá. Colombia. ISBN 978-958-99184-5-6

Valdés M., (2016). Foro Agenda para el Desarrollo Municipal -Inafed Panel De Análisis: "¿Cómo Fortalecer las Capacidades Institucionales de los Ayuntamientos? 24 de noviembre 2016. Ciudad de México, CDMX, México [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168597/PRESENTACION\\_IAPEM\\_Mtro\\_Mauricio\\_Valdes\\_Rodriguez.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168597/PRESENTACION_IAPEM_Mtro_Mauricio_Valdes_Rodriguez.pdf)

Vásquez, T. (2015). Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900-2010. Universidad de los Andes.

Vásquez, T. (2014). El papel del conflicto armado en la construcción y diferenciación territorial de la región de " El Caguán", Amazonía occidental Colombiana. El Ágora USB, 14(1), 147-175.

Villareal, E. (2019). Instrumentos de Políticas Públicas. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Siglo XX Editores S.A. (v. 19) ISBN 978-607-03-1048-5. Ciudad de México. México-

Schuschny, A.R (2005), "Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones". Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos. N°37. CEPAL, Naciones Unidas

Zirion-Landaluze, I. & Armiño, K (2017). Críticas al modelo de construcción de «paz liberal» en contextos posconflicto en el África Subsahariana. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (2): 28-47 [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.242](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.242)

Zirion-Landaluze, I. & Armiño, K (2019). *Pax crítica: aportes teóricos a las perspectivas de paz postliberal*. Tecnos. España. ISBN: 978-84-309-7858-8

**ANEXOS**

## **Anexos**

Anexo 1. Guía de preguntas para entrevista individual y Grupo Focal..... **¡Error! Marcador no definido.**

Anexo 2. Listado de perfiles de las personas entrevistadas ..... **¡Error! Marcador no definido.**

Anexo 3. Narrativas sobre el PDET Subregión del Caguán y Piedemonte Caqueteño...**¡Error! Marcador no definido.**

Anexo 4. Listado de iniciativas PDET de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño **¡Error! Marcador no definido.**

Anexo 5. Contrato Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria (PIC) ... **¡Error! Marcador no definido.**