



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**AUTOGESTIÓN Y DESARROLLO.
TENSIONES NARRATIVAS EN TORNO A LA POLÍTICA DE
PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN SAN VICENTE DEL
CAGUÁN - COLOMBIA, 2011-2017**

Tesis presentada por:

Karla Yubranny Díaz Parra

Para obtener el grado de
MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, Baja California, México

2018

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director(a) de Tesis: Dr. Djamel Eddine Toudert

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

A la memoria de los líderes sociales amenazados y asesinados en Colombia, especialmente a los líderes de San Vicente del Caguán.

Agradecimientos

La lucha campesina e indígena por construir modelos propios de vida en medio de la guerra es la razón de ser de esta tesis, por eso, agradezco a las organizaciones sociales que me dejaron entretejer con ellos esta historia. Especialmente agradezco a Luz Mery Panche, Arbey Alvear y Eliana Hernández. Así mismo, agradezco el apoyo económico recibido de CONACYT y la formación del Colegio de la Frontera Norte, en especial a mi director de Tesis Dr. Djamel Eddine Toudert y mis co-directores Alejandro Monsivais y Federico Parra.

Resumen

El presente estudio de caso se pregunta por las tensiones narrativas que encarnan la política pública de planeación participativa y las prácticas de planeación autogestivas en San Vicente del Caguán. Este análisis pone en evidencia una narrativa dominante, materializada en el diseño de la política pública, a la que subyace una construcción de la población relacionada con la ilegalidad y una visión de la participación como circunstancial, no vinculante y supeditada al saber técnico. Ante ello surge una contranarrativa que ve la planeación como un quehacer colectivo y autogestivo desde el territorio. Entender esta tensión permite construir una metanarrativa, en la que se aboga por la construcción de espacios de participación en la planeación que reconozcan las prácticas locales como insumo para la consolidación de la democracia y la paz.

Esta investigación se construye a partir del enfoque de análisis narrativo de política pública propuesto por Emery Roe y la propuesta de Dvora Yanow en torno al análisis de artefactos de política. De igual forma, son importantes el enfoque teórico propuesto por Schneider e Ingram y Archon Fung sobre los elementos del diseño de política pública, la propuesta de Andrea Cornwall sobre los espacios de posibilidad radical, así como el debate en torno al desarrollo planteado por la escuela decolonial.

Palabras Clave:

Autogestión, planeación participativa, narrativa, contranarrativa

Abstract

The present case study questions the different narrative tensions that embodies the policy of participatory planning and the self-governance planning practices in San Vicente del Caguán. This analysis demonstrate a dominant narrative, materialized in the public policy design, that underlies a construction of the target population related to illegality and a vision of participation as circumstantial, non-binding and subjected to technical knowledge. A contranarrative emerges, and puts planning as a collective and self-governance task in territory. This tension allows to construct a meta-narrative which advocates the construction of planning participation spaces that recognize local practice as an input for the strengthening of democracy and peace

This investigation is based on the narrative policy analysis approach proposed by Emery Roe and Dvora Yanow's analysis of policy artifacts. In the same way, the theoretical approach about the elements of public policy design proposed by Schneider and Ingram and Archon Fung, the proposal on the spaces of radical possibility brought by Andrea Cornwall, as well as the debate on development posed by decolonial studies.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
Planteamiento del problema: tensiones entre política y lugar.....	3
Objetivo, hipótesis y justificación.....	8
Líneas bajo el mapa.....	11
I. PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: INTERPRETANDO CONCEPTOS...	15
1.1. Estudios sobre planeación participativa en Colombia.....	15
1.2. Uniendo capas: planeación, diseño de política pública y participación.....	18
1.2.1. Planeación, territorio y discurso: una re-lectura de la planeación en el territorio.....	18
1.2.2. Diseños de política y poder.....	21
1.2.3. Participación: incidencia y autogestión.....	26
1.3 Ruta Metodológica.....	29
1.3.1. Dimensiones del diseño de política pública y participación ciudadana....	36
1.4. La posición del investigador: esta tesis como artefacto.....	38
1.5. Apuntes finales.....	42
II. LAS RAICES DEL PODER: TENSIONES NARRATIVAS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	44
2.1. Poder y discurso: construcción narrativa de la planeación en Colombia.....	44
2.1.1. La Constitución Política y la estructura de planeación en Colombia: una aproximación a la narrativa como marco normativo.....	52
2.2. “A la mala”: colonización y planeación en San Vicente del Caguán.....	59
2.2.1. Organización social y territorio de San Vicente del Caguán.....	72
2.3. Dos historias de la planeación.....	80
III. ENTRE LOS PLIEGUES DEL MAPA: PARTICIPACIÓN, AUTOGESTIÓN Y RESISTENCIA EN SAN VICENTE DEL CAGUÁN....	83
3.1. Poder y gobierno en San Vicente del Caguán.....	83
3.2. La pugna por el sentido.....	85
3.2.1 Construcción social de la población objetivo.....	86
3.2.2. Visión y tipo del espacio mini-público.....	92
3.2.3 Selección de los participantes en el CTP.....	97
3.2.4. Tema de la deliberación en el CTP.....	101
3.2.5. Forma de la deliberación.....	103
3.2.6. Frecuencia de las reuniones en el CTP.....	109
3.2.7. Alcance de la participación en el CTP.....	112
3.2.8. Empoderamiento de los actores locales.....	117
3.3. Diseño de política y participación: dos caras de una misma moneda.....	124
IV METANARRATIVA: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y AUTOGESTIÓN EN LA PLANEACIÓN.....	128
4.1. Políticas públicas para la (no)participación.....	128

4.2. Tras Bambalinas: ¿cuáles son los intereses de los actores?.....	133
4.2.1. Dominio sobre las regiones, control de la representación y cacicazgos locales.....	133
4.2.2. Las voces de la contranarrativa.....	137
4.3. Participación y autogestión.....	140
4.4. Recomendaciones de política.....	143
CONCLUSIONES.....	146
5.1. Aportes teóricos y metodológicos en los estudios del Desarrollo.....	153
5.2. Oportunidades de investigación.....	157
BIBLIOGRAFÍA.....	159
LISTA DE SIGLAS.....	i
ANEXOS	
Anexo 1: Guía de entrevista a actores locales.....	iii
Anexo 2: Inspecciones de Policía de San Vicente del Caguán.....	iv
Anexo 3: Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la Asociación Agropecuaria de Villa Lobos.....	vi
Anexo 4: : Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la JAC San Juan de Lozada.....	vii
Anexo 5: Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la vereda el Salado.....	xii
Anexo 6: Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del Caguán.....	xiii
Anexo 7: Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la población Afro de San Vicente del Caguán.....	xviii
Anexo 8: Denuncia pública sobre incumplimiento de los Acuerdos de Paz en torno al enfoque étnico de los PDET.....	xx

INDICE DE MAPAS

Mapa 1. Ubicación del Municipio de San Vicente del Caguán.....	6
Mapa 2. Adjudicaciones petroleras en San Vicente del Caguán.....	70
Mapa 3: Distribución del municipio por Inspecciones de Policía.....	73
Mapa 4: Zonas de Reserva Forestal de la Amazonía del municipio de San Vicente del Caguán.....	75
Mapa 5. Zona de Reserva Campesina del Pato – Balsillas	77
Mapa 6. Organizaciones sociales del municipio de San Vicente del Caguán.....	79
Mapa conceptual 1. Narrativa y contranarrativa en torno a la construcción social de la población objetivo.....	91
Mapa conceptual 2. Narrativa y contranarrativa sobre la visión de participación en la planeación.....	97
Mapa conceptual 3. Narrativa y contranarrativa en torno al modelo de selección de los participantes.....	100
Mapa conceptual 4. Narrativa y contranarrativa frente al tema de deliberación.....	103
Mapa conceptual 5. Narrativa y contranarrativa en torno a la forma de la deliberación.....	109
Mapa conceptual 6. Narrativa y contranarrativa sobre la frecuencia e itinerancia de los encuentros.....	112
Mapa conceptual 7. Narrativa y contranarrativa sobre el alcance de la participación en la planeación.....	117
Mapa conceptual 8. Tensiones narrativas sobre la planeación participativa en San Vicente del Caguán.....	127

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Marco normativo de la planeación participativa en Colombia.....	55
Tabla 2. Pilares y sectores del partido Centro Democrático.....	104
Tabla 3. Propuestas de las comunidades para ser incluida en el PMD 2016-2019.....	105
Tabla 4. Convergencia entre los objetivos del PDM 2016-2019 y los objetivos comunitarios manifestados.....	114
Tabla 5: Recursos propios, JAC Lozada.....	120
Tabla 6. Diseño de la política pública de planeación participativa en Colombia.....	132

INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Dinámica de migración y desplazamiento en San Vicente del Caguán, 1985 – 2018.....	67
Imagen 1: Ejemplo de carta enviada a la Alcaldía durante el proceso de formulación PMD (2016-2019).....	123

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en la planeación territorial en Colombia fue regulada y llevada a principio constitucional en 1991, luego de que el modelo tecnocrático y centralista de planeación mostrara su incapacidad para ordenar y planear el desarrollo en las regiones de Colombia (Velásquez, 2010), especialmente en las zonas más apartadas del centro del país, como lo es la Amazonía.

La democratización de la planeación fue pensada por las constituyentes como un mecanismo para la construcción conjunta de visiones de desarrollo y de futuro desde los territorios. No obstante, la inclusión de nuevos actores en el proceso de planeación ha generado tensiones, contradicciones y disputas que se materializan en narrativas contrapuestas. Tal ha sido el caso de San Vicente del Caguán, un municipio que, en medio del conflicto armado, ha reivindicado el papel de la acción colectiva y la autogestión (Moreno, 2015) y la defensa del territorio ante la apuesta de desarrollo extractivo impuesto desde el gobierno central (Díaz, 2015).

El principio de planeación participativa tiene como marco de referencia el debate sobre la participación ciudadana en la gestión pública, en donde se aboga en general por la apertura de canales de participación que legitimen la acción pública y consoliden la alianza entre estado¹ y sociedad. Según Andrea Cornwall (2002), en el mundo existe un interés creciente en torno a los mecanismos para mejorar el involucramiento ciudadano en lo público y la calidad y legitimidad en la toma de decisiones democráticas.

En ambos casos las demandas de inclusión y ampliación de los espacios políticos por parte de movimientos sociales buscan crear mecanismos que complementen los modelos convencionales de participación política con una nueva arquitectura institucional para la práctica democrática. Para Fung y Wright (2001), estas demandas plantean un reto no sólo para las instituciones

¹ En esta tesis hace referencia a “estado” en minúscula atendiendo a la propuesta de Moreno (2015), relacionada con el reconocimiento de las prácticas organizativas locales de San Vicente del Caguán como un estado “otro”, en el que se evidencian formas de organización y ejercicio de gobierno por fuera de las instituciones tradicionales. Este giro discursivo permite analizar al estado como una construcción socio-histórica y no como un ente superior y totalizante, tal como ha sido discursivamente construido desde el espacio de saber-poder. Para mayor referencias ver Bolívar (2011), quien analiza los supuestos que configuran el discurso del “Estado” y su no correspondencia con las dinámicas locales.

públicas construidas bajo esquemas tecnocráticos, sino para la concepción misma de participación en el régimen político. Esta viene a significar más que consulta, una práctica ciudadana con voz, pretensiones de incidencia y responsabilidad.

Esta tesis nace del interés por analizar las tensiones entre las narrativas en torno a la participación en la planeación y las prácticas de autogestión y resistencia desde distintos sectores sociales reconocidos por la Constitución Política de 1991: campesinos, indígenas, comunidades afrocolombianas, movimientos sociales, ambientalistas etc. El foco de atención se centra en los territorios marginados por el estado, configurados en buena medida por la violencia política y los conflictos por la tierra y el territorio. Por ello, este estudio toma lugar en el municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá.

Esta introducción da cuenta de las condiciones planteadas por Velásquez (20110) para el funcionamiento de la planeación participativa: los diseños institucionales y las dinámicas de participación a nivel local, para desde ahí introducir una pregunta de investigación que responde a la convergencia de estos dos elementos. Así mismo, se plantea la hipótesis y justificación de esta investigación, se presentan algunos supuestos transversales y hallazgos y finalmente, la organización del documento.

Planteamiento del problema: tensiones entre política y lugar

La participación en la planeación es un fenómeno reciente en Colombia, pues hasta la década de 1960 imperó un modelo de planeación centrado en el desarrollo económico y la provisión de bienes y servicios básicos (Pombo y Camacho, 2009). Luego, el crecimiento demográfico, la rápida urbanización y la ampliación de brechas sociales mostraron la insuficiencia del modelo de planeación racional económico, impulsando el giro a finales de la década de 1970 hacia una planeación de carácter urbanístico (Velásquez, 2010).

Según Forero (2001), la planeación en Colombia hasta la Constitución Política de 1991 tuvo un marcado acento centralista, jerárquico, urbanístico y técnico, en donde los municipios eran considerados incapaces de planear sin la tutela del gobierno central. La Constitución marcó un

punto de inflexión, en la medida en que democratizó la planeación al crear el principio de planeación participativa y darles la potestad a los municipios, departamentos y Entidades Territoriales Indígenas (ETI)² de hacer uso de los instrumentos de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial³.

La planeación participativa se convierte así en una innovación democrática que busca que las visiones de desarrollo sean construidas desde la base social. Esto es garantía de mayor gobernabilidad y eficiencia en el actuar de los gobiernos, en la medida en que la ciudadanía se siente comprometida con los objetivos acordados. Es también democratizadora, pues es desde las unidades más pequeñas de gobierno (los municipios) que se construyen la mirada a futuro sobre el territorio.

Ahora bien, Velásquez (2010) plantea que para que se haga efectivo el principio de planeación participativa en los territorios es necesario que se desarrollen dos condiciones. Por una parte, un entorno favorable, ligado al diseño de la política de planeación participativa en tanto marco de posibilidades; por otra, la existencia de actores interesados en participar (pp. 18-19). Esta articulación se analiza a partir de las tensiones narrativas a las que dan paso ambas condiciones en el espacio público.

En cuanto al diseño de política, la Constitución dispuso la creación del Sistema Nacional de Planeación (SNP⁴), el cual sería dotado de contenido, en parte⁵, con la ley del Plan de Desarrollo

² La Constitución Política de 1991 reconoció a las ETI como autoridades autónomas en la gestión de sus recursos y la formulación de sus planes de desarrollo, llamados por los pueblos indígenas como “planes de vida”. No obstante, 27 años luego de promulgada la Constitución no se ha creado la norma que regula los ejercicios de planeación para las comunidades indígenas.

³ Los instrumentos de planeación en Colombia son dos: la planeación del desarrollo y la planeación del ordenamiento territorial. Con el proceso de paz surge un tercer instrumento, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que mezcla características de los instrumentos tradicionales y sigue un proceso de construcción participativo. No obstante, vale aclarar que la participación no es un instrumento de la planeación, como puede ser entendida México, pues esta es considerada un principio transversal. En esta tesis interesa la participación en la planeación y no los instrumentos de planeación *per se*, tal que estos sólo sirven como un marco de referencia para analizar la participación que se desarrolla a través de ellos.

⁴ Es importante señalar que en Colombia, a diferencia de México, el instrumento de planeación más desarrollado ha sido la planeación del desarrollo, especialmente en términos de planeación participativa.

⁵ El SNP no ha sido reglamentado en su totalidad, aún existen vacíos en torno a su función de coordinación de los espacios de participación.

-ley 152 de 1994-. Dicha ley crea el Consejo Nacional de Planeación (CNP) a nivel nacional y el Consejo Territorial de Planeación (CTP) en cada Departamento y Municipio.

Algunas de las dificultades a las que ha estado sujeta la planeación participativa es que, si bien la ley 152 de 1994 crea a los CTP como espacios de participación, su funcionamiento ha sido limitado por la no regulación del SNP. Autores como Velásquez (2010), Gómez E. et al. (2012) y Forero (2001) han planteado objeciones con respecto al modelo de elección de los representantes del CTP y su capacitación, la ausencia de recursos propios, el carácter consultivo de la participación, el tipo de representación y los plazos de la discusión. Todo esto ha llevado a que los CTP sean una figura desconocida en muchos municipios de Colombia.

En materia de participación existe un marco legal amplio que, más que promover la participación, ha llevado muchas veces al desgaste sobre el contenido político que le dio origen. En tal sentido puede decirse que la ausencia de una Ley Estatutaria de Participación⁶, unida a la dispersión del universo normativo existente, se traduce en una sobreoferta de espacios institucionales de participación que, paradójicamente, la desestimulan. (Gómez et al. 2012, p. 52)

Según López (2015), estudios realizados en torno a los CTP han concluido que este espacio tiene poca incidencia en la toma de decisiones debido a, en primer lugar, su baja representatividad, pues existe desconexión entre representantes y representados. En segundo lugar, se evidencia bajo nivel de compromiso por parte de las autoridades locales frente a lo definido por el CTP. Estas fallas se relacionan con “el diseño institucional de los consejos de planeación que no han permitido el cumplimiento de los fines para los cuales se crearon y no guarda coherencia con la manera como está concebida la participación por la ley” (p.24).

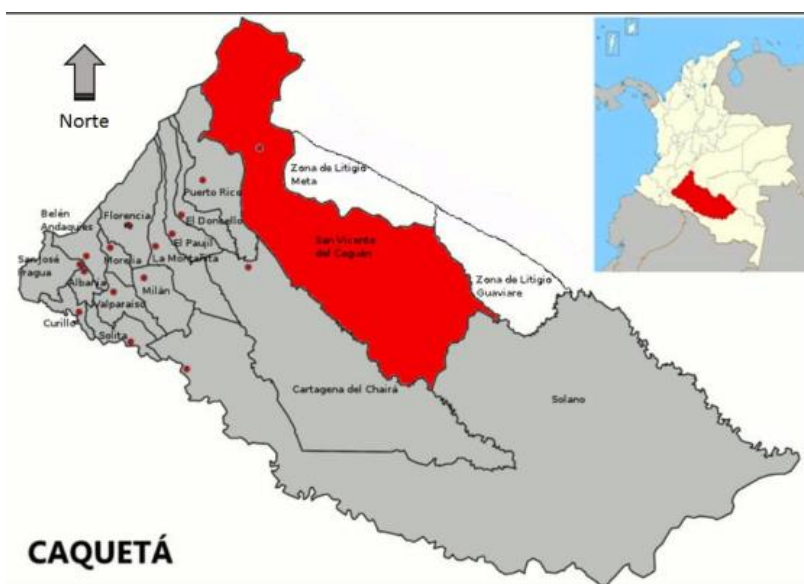
En cuanto a las dinámicas locales de participación, el municipio de San Vicente del Caguán,– Colombia⁷ brinda muchos elementos para el análisis, pues en el proceso de colonización y apropiación del territorio a lo largo del siglo XX se encuentran inscritas las primeras formas de participación en la planeación territorial. Estas experiencias fueron mediadas primero por la acción colectiva de colonos y posteriormente, por las Juntas de Acción Comunal (JAC),

⁶ La Ley Estatutaria de Participación fue reglamentada por la ley 715 del 2015. Ahora bien, la promulgación de la ley no ha brindado garantías suficientes para la participación en la planeación.

⁷ El municipio tiene una extensión de 17.873 km² siendo el segundo municipio más grande del Caquetá y el cuarto más grande del país.

encargadas de regular y dar garantías de propiedad, coordinar la construcción de escuelas, carreteras y centros de salud, entre otras funciones (Moreno, 2015).

Mapa 1. Ubicación del Municipio de San Vicente del Caguán



Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Participativo 2012 – 2015

La historia de San Vicente del Caguán está marcada por los procesos de colonización que se dan de forma espontánea hasta 1980 dados los auges económicos de la quina, el caucho, la coca y por las políticas de incentivos a la migración del gobierno nacional, las cuales tenían por finalidad desconcentrar la población en el centro del país y controlar los conflictos rurales que empezaban a emerger y fortalecerse en las periferias de la Nación (Artunduaga, 1987).

En estas dinámicas de colonización, la apropiación irregular de tierras, la falta de acceso a servicios públicos básicos, la precariedad en las condiciones de vivienda y de vías y, en general, la ausencia de instituciones públicas de carácter social y democrático fueron las características del proceso de ocupación del territorio (Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2017). En este escenario, la acción colectiva y la autogestión de las necesidades comunitarias han sido

las medidas para paliar la ausencia de instituciones que brinden garantías en torno a la propiedad, presten servicios básicos y en general, creen las condiciones para el mejoramiento de las condiciones de vida.

Actualmente, San Vicente del Caguán tiene una población de 70.453 personas⁸, de las cuales el 62% se ubica en la cabecera municipal. La población indígena es el 1,6% y existen 4 resguardos indígenas, además de la Zona de Reserva Campesina (ZRC) del Pato-Balsillas⁹. Según la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la *United State Agency for International Development* (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el municipio para el 2014 tenía un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 54%; es decir, el 54% de la población no tenía una buena vivienda, acceso a servicios públicos o acceso a la educación¹⁰. En términos ambientales, el municipio se traslapa con la Zona de Reserva Forestal (ZRF) de la Amazonía, razón por la cual el 77,5% del territorio se encuentra cubierto de área de bosque (Corporación Autónoma Regional de la Amazonía (Corpoamazonía, s.f.).

A la lectura de San Vicente del Caguán subyace el concepto de frontera planteado por Margarita Serge (2011):

Hoy son conocidas como “zonas de orden público”, donde reina el desorden público, igual que durante muchos años fueron territorios nacionales, los menos nacionales de los territorios, las “fronteras internas” que están hoy en el ojo del huracán del intenso conflicto armado que vive el país. Se han convertido en los bajos fondos del espacio nacional, en su revés, en su negativo (p. 17).

El municipio ha sido particularmente un territorio construido como frontera debido al conflicto armado, designado por mucho tiempo como república independiente¹¹ dada la fuerte presencia

⁸ El municipio de San Vicente es de categoría sexta (en una escala de 1 a 6), siendo los de primera categoría los municipios con mayor población e ingresos propios. Esta categorización es importante pues muestra la limitación de recursos propios de este municipio, lo que lo hace muy dependiente de las transferencias del gobierno nacional.

⁹ La ZRC fue una figura creada por la Ley 160 de 1994 en la que se habilita a las comunidades campesinas, que ocupan territorios predominantemente baldíos o ecológicamente frágiles, a agruparse y dictar sus propias normas, en consonancia con la ley nacional y local, con el fin de controlar la expansión de la frontera agrícola, evitar y corregir la concentración de la tierra, y crear condiciones para el desarrollo sostenible.

¹⁰ Las necesidades básicas insatisfechas se dividen en: 18,1% de la población que no posee vivienda digna, el 12,5% que no tiene acceso a servicios básicos, el 27,4% que vive en hacinamiento, el 6,8% que no asiste a la escuela y el 19,2% de la población es económicamente dependiente.

¹¹ Para Serge la palabra “república independiente” ha sido una estrategia discursiva para la legitimación de la violencia sobre ciertos territorios. Estas zonas eran relacionadas con la anomia social y la presencia de grupos guerrilleros, lo que las convertía en una afrenta a la soberanía nacional y, por tanto, era legítimo desplegar acciones

de las autodefensas campesinas, que luego conformarían la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Según la CNMH (2017), los continuos enfrentamientos entre las FARC-EP y las fuerzas militares dejan un saldo de 49.711 personas desplazadas desde 1970 al 2018, una alta cifra de muertos en combate y estigmatización de la población civil en el municipio.

Ahora bien, para analizar cómo la planeación participativa ha abierto canales de incidencia en la planeación es necesario comprender de qué manera interactúan los espacios institucionales y comunitarios, lo que implica el análisis de lo que Cornwall denomina los “espacios de participación”, pues entender la participación como una práctica espacial permite ver las pugnas por el sentido que se desatan con el fin de crear, circunscribir y definir las posibilidades de agencia y la forma en que esta responde a la imposición de límites (Cornwall, 2002, p.8). En este caso, la pugna por el sentido en torno a la participación en la planeación se enmarca en las tensiones discursivos que surgen del encuentro entre los marcos de política pública y las dinámicas de participación en escenarios locales.

Objetivo, hipótesis y justificación

Por tanto, el objetivo de esta tesis es analizar las narrativas inmersas en los elementos del diseño de la política pública de planeación participativa y la contranarrativa construidas desde las prácticas comunitarias en el municipio de San Vicente del Caguán, durante el periodo 2011 - 2017.

Como hipótesis se sostiene que la política pública de planeación participativa encarna tensiones discursivas, en donde la narrativa inmersa en el diseño de política pública de planeación participativa y materializada en el CTP, ha limitado y desincentivado la participación ciudadana en San Vicente del Caguán. Frente a ello, se levanta una contra-narrativa que reivindica el papel de las organizaciones sociales y la autogestión en la planeación.

militares genocidas. Una de las llamadas repúblicas independientes fue el Pato, vereda ubicada al norte del municipio de San Vicente del Caguán.

Este estudio de caso es de gran relevancia en un escenario de postconflicto en donde se aboga por la profundización de la democracia, pues esta pasa necesariamente por la democratización de los escenarios de toma de decisiones, en tanto el cierre de espacios de participación y las bajas condiciones de vida de la población, que fueron la justificación social del conflicto armado (Uprimny, 2001) (Restrepo y Aponte, 2009), hoy son prioridad en la agenda para no repetir la historia.

Muestra de ello son los Acuerdos de la Habana firmados entre las FARC-EP y el Gobierno de Juan Manuel Santos¹², que incluyó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que, siendo un instrumento de planeación, siguen un patrón de construcción y ejecución participativo destinado a zonas fuertemente afectadas por el conflicto armado, como lo es San Vicente del Caguán¹³.

Lo anterior es la principal razón por la cual se eligió el municipio para este estudio de caso, pues aprender sus lecciones sobre participación ciudadana en la planeación, comprendiendo la importancia de los procesos organizativos y autogestivos en el territorio, especialmente en territorios que han estado ocultos por la guerra y al margen de las instituciones. Tales lecciones resultan en suma relevantes en tanto que experiencias de este tipo hacen posible la formulación de políticas públicas más democráticas, que garanticen la movilización de las demandas ciudadanas por vías institucionales.

Así mismo, analizar la planeación desde un enfoque interpretativo, haciendo hincapié en la importancia de los discursos inmersos en los diseños institucionales y las tensiones que genera en los espacios de participación, plantea una mirada nueva a los análisis sobre la planeación participativa en Colombia que pone en evidencia, entre otras cosas, los mensajes implícitos que encarnan las políticas públicas y la forma en la que abren o cierran la puerta a ciertos actores.

¹² Desde el 2011 hasta el 2016 se desarrollaron los acuerdos de paz ente el gobierno nacional y las FARC-EP, primero en la ciudad de Oslo-Noruega y luego en la Habana-Cuba. Estas negociaciones terminaron con la firma de un acuerdo en torno a la reforma rural integral, participación política de las FARC-EP, fin del conflicto, drogas ilícitas, víctimas y mecanismos de refrendación.

¹³ San Vicente es una de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, es una de las Circunscripciones de Paz y uno de los municipios priorizados para la implementación de los PDET, todo ello acordado en los diálogos las FARC-EP y el gobierno nacional en la Habana, Cuba.

Esta nueva mirada pone en evidencia los elementos que se hallan en disputa entre la política y el lugar, con lo cual se brinda luces a organizaciones de la sociedad civil y a tomadores de decisiones para proponer y modificar aquellos elementos del diseño de política pública que están limitando la participación ciudadana en la planeación. Por consiguiente, esta tesis también es un llamado a diseñar políticas públicas que atiendan las realidades locales, que se mezclen con ellas y reconozcan los procesos orgánicos de la sociedad civil como parte del ejercicio público de construcción del estado. La acción pública que rebasa la acción de las instituciones debe encontrar en la participación comunitaria y en la autogestión, más que su contra, un aliado para el logro de los fines sociales del estado.

En cuanto a la dimensión temporal, se eligen los últimos dos periodos de alcaldes (2011-2015) y (2016-2019) con el objetivo de comprender cómo afectan los cambios en la administración local, sus discursos y mecanismos de selección, las dinámicas de participación ciudadana en la planeación. En este caso, es particularmente interesante la experiencia de gobierno de Domingo Emilio Pérez (2011-2015), pues su llegada al poder se da de la mano de las organizaciones sociales quienes, en un escenario de violencia y de cacicazgos políticos locales, apuestan por un ejercicio de incidencia directa sobre las instituciones.

Esta experiencia no es sólo un ejemplo que puede ser replicado en otros territorios, sino que invita a una relectura sobre las oportunidades de gobierno desde las organizaciones, las oportunidades para la paz, los paradigmas de desarrollo y la profundización de la democracia en territorios marginados y marcados por el conflicto armado. Cuestiones que implican volver sobre la forma en la que son imaginadas las organizaciones sociales y diseñadas las políticas públicas para su participación.

Es importante aclarar que, aunque el segundo periodo de alcaldes va hasta diciembre de 2019 y esta tesis abarca hasta diciembre del 2017, no se ve afectado el análisis propuesto, pues la participación de la ciudadanía sólo se hace efectiva por ley en el primer año de gobierno, particularmente durante la formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT). En el primer caso, el PDM del primer gobierno se formuló

en el año 2011 y el del segundo gobierno en el 2016. En el caso del PBOT, este fue actualizado en el 2015 y debe volver a ser modificado hasta el 2022.

Tomar los años 2016 y 2017 es importante porque abarca el primer año de gobierno municipal y porque permite analizar los nuevos instrumentos y espacios de participación que surgen con el Acuerdo de Paz, los cuales abren la puerta a una nueva filosofía sobre la participación en la planeación, pues como lo manifiesta el ex – Alcalde de San Vicente del Caguán “nos daremos cuenta que planificar el territorio es la clave para la paz” (D. Pérez, comunicación personal, 09 de enero del 2015, retomado de Díaz, 2015, p.68).

Líneas bajo el mapa

En esta tesis se encuentra implícita una discusión sobre el desarrollo, la forma en la que este es mediado, negociado y contestado por medio de la planificación como herramienta. En este sentido, es importante retomar algunas palabras de Arturo Escobar (2005): “el desarrollo y la globalización continúan siendo resistidos y negociados en las localidades; más aún, es posible recuperar el desarrollo como un espacio importante para reelaborar la modernidad. Cada acto de desarrollo y de contradesarrollo es potencialmente la semilla de una modernidad alternativa” (p. 97).

El desarrollo¹⁴ es el fin al que conlleva un escenario participativo en la planeación, este fin es el producto de disputas de significados, de intereses y de reconfiguraciones culturales que pugnan entre las imposiciones de un devenir unívoco de tinte eurocéntrico y prácticas locales de resistencia, desde donde se construye una visión “otra” del desarrollo. Se plantea esta discusión desde la perspectiva decolonial precisamente porque, al recuperar el desarrollo como escenario de discusión, se niega su neutralidad, se analizan las tensiones y se negocia el contenido.

¹⁴ Los debates sobre el desarrollo en la escuela decolonial y el pos-estructuralismo han dado paso a conceptos como el post-desarrollo o las alternativas al desarrollo, como respuesta a la naturalización de una concepción eurocéntrica y colonial del mismo. No obstante, aquí se plantea la discusión en términos de desarrollo como una oportunidad para resignificar su contenido y plantear las tensiones inmersas en su definición.

A partir de esta discusión y sustentados sobre el enfoque de análisis interpretativo de política pública, se acoge la propuesta teórico-metodológica de Emery Roe (1993). Este autor reconstruye y pone en tensión la narrativa dominante y las contra-narrativas o no-narrativas, presentando ambas posiciones como igualmente legítimas para el análisis de política pública, reconociendo que estas se desenvuelven en escenarios asimétricos y que en las narrativas - contranarrativas están inmersos los procesos de construcción social de sentido.

Para hacer el análisis de las narrativas y contranarrativas, Roe diseña una ruta metodológica de tres pasos. En primer lugar, el analista inicia con la definición de las historias y las narrativas construidas desde una postura dominante. El segundo paso analítico es identificar esas otras narrativas que no se ajustan a la historia o que vayan en contra de la narrativa dominante, las cuales pueden ser contra-narrativas o no-narrativas. En el tercer paso se comparan los dos grupos de narrativas con el fin de crear un metarrelato. En el caso de esta tesis el metarrelato además de poner en diálogo las narrativas, busca generar recomendaciones de política que sirvan como base para los nuevos instrumentos de planeación que surgen con el proceso de paz.

En esta investigación se entiende por narrativa el resultado de las apropiaciones discursivas que hacen un conjunto de actores y que sostienen una visión de la política. A su vez, las narrativas están compuestas por argumentos, los cuales surgen del proceso de construcción discursivo que los actores individuales hacen en su interés por ubicarse en un lugar privilegiado dentro de la política. En esta tesis se entiende como narrativa los bloques discursivos que se estructuran a partir de los argumentos desplegados por el marco normativo (leyes, sentencias, decreto), las entrevistas a actores locales, percepciones del investigador recopilada a través del trabajo de campo, y demás insumos de investigación que serán analizados.

Las herramientas de recopilación de información elegidas fueron la entrevista semi-estructurada, el diario de campo y la revisión bibliográfica. Fueron entrevistados actores locales, entre ellos representantes de las comunidades indígenas, gobierno municipal, representantes de organizaciones sociales, gremios económicos y concejo municipal. Las entrevistas a las organizaciones sociales fueron en las que más se profundizó, debido a la gran diversidad de

actores que se encuentran en esta red. Fueron particularmente enriquecedoras las entrevistas de la representante de los pueblos indígenas y el presidente de la Red Uníos.

Así mismo, se escribió un diario de campo en que se dejó registro de elementos contextuales y la reacción de los actores durante los dos talleres en los que participé como asistente. Finalmente, se analizaron 22 cartas enviadas por 93 veredas para la formulación del PMD 2016-2019) también se analizó el marco normativo de la planeación participativa, incluyendo leyes, sentencias y decretos desde la Constitución de 1991.

Cabe señalar que por cuestiones de seguridad no fue posible realizar entrevistas a las organizaciones que habitan en la zona rural del municipio¹⁵, pues tras la firma del Acuerdo de Paz se ha recrudecido las amenazas y asesinato a líderes sociales. “Estamos enterrando gente todos los días” manifestó el líder social Arvey Alvear en entrevista no registrada.

Ahora bien, algunas de las conclusiones que surgen del análisis de esta tensión es que la narrativa dominantes inscrita en el diseño de esta política pública, construyen un imaginario de los actores locales relacionado con la violencia e ilegalidad, reduce la participación a la representación, permiten la selección de los participantes según voluntad política, privilegiando a los actores con mayores recursos y finalmente, restringen la participación a escenarios técnicos, con poca frecuencia en las reuniones y con un carácter no vinculante. A su vez, la poca capacidad de incidencia en la planeación desalienta a los actores locales a movilizar sus intereses por medio de mecanismos institucionales, potenciando una contranarrativa que reivindica la participación ciudadana como movilización, demanda de inclusión y autogestión en torno a la planeación.

Con estos elementos en mente se presenta en el próximo capítulo el marco teórico-metodológico, en el cual se definen los principales conceptos que guían esta investigación: planeación, diseño de política pública y participación. Así mismo, se reconstruyen los

¹⁵ Tras la firma de los Acuerdos de Paz en Colombia se ha desatado un escenario de gran inseguridad para líderes sociales. A la fecha son más de 300 líderes sociales asesinados en el país, según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), retomado por El Tiempo (s.f)

principales postulados del análisis interpretativo, pues es desde este paradigma que se analiza la política pública de planeación participativa y se diseña la estrategia metodológica.

En el segundo capítulo se introducen los antecedentes discursivos a partir de los cuales se justifican históricamente la narrativa y la contranarrativa. En el primer apartado, se presenta discurso oficial sobre la planeación participativa en Colombia (narrativa) y luego, la forma en la que se ha consolidado un discurso sobre la planeación en San Vicente del Caguán (contranarrativa). En el tercer capítulo se ponen en diálogo los discursos que dan forma a la narrativa y contranarrativa en torno a la planeación en el periodo 2011 – 2017, tomando como ejes de análisis los elementos del diseño de política pública.

En el cuarto capítulo se analizan a detalle los intereses de los actores, se propone una metanarrativa para una nueva lectura del problema y se hacen algunas recomendaciones de política pública para los nuevos espacios de planeación participativa que surgen con el proceso de paz. Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones de este estudio, resaltando los aportes teóricos y metodológicos de esta tesis a los estudios del desarrollo regional y las nuevas oportunidades de investigación.

I. PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: INTERPRETANDO CONCEPTOS

El marco teórico de esta tesis contiene tres acápite, en primer lugar, la presentación del estado del arte sobre la planeación participativa en Colombia, con el fin de presentar los vacíos y las preguntas que dan cabida a esta investigación. En segundo lugar, el análisis de los conceptos de planeación territorial, diseño de política pública y participación ciudadana, y finalmente, la estrategia metodológica y la estructura del capitulo. El paradigma analítico en el que se enmarca la reconstrucción de estos conceptos es el análisis interpretativo de política pública y dentro de él, particularmente, el análisis narrativo propuesto por Emery Roe.

1.1. Estudios sobre planeación participativa en Colombia

Los estudios en torno a la planeación participativa se podrían agrupar en tres grandes categorías a partir del acento que pone cada uno de ellos en el análisis sobre el tema. En el primer grupo de estudios se encuentran los realizados por quienes han hecho parte del andamiaje del SNP. Entre ellos cabe resaltar a Clemente Forero Pineda (2001), Rengifo (2009), Carlos Alberto Garzón (s.f.) y Carlos Córdoba Martínez (2001). En estos estudios sobresale un análisis descriptivo de la transición institucional de la planeación en Colombia.

Desde la perspectiva de estos autores, la apertura de la planeación a la participación ciudadana ha sido un proceso que se va desarrollando con el cambio en las instituciones políticas y en el régimen territorial del país. Vale resaltar la descripción que hacen del tránsito de la planeación desde los enfoques económicos y técnicos -que guiaron sus inicios de la mano de la Alianza Para el Progreso (APP) y el modelo de sustitución de importaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- hacia los modelos de planificación urbana y participativa.

El segundo grupo de estudios ha puesto el acento en el análisis de la democracia en la planeación. Estas investigaciones mezclan el análisis del diseño institucional y de política pública con discursos en torno a la democratización de la gestión pública, la descentralización y la participación ciudadana por vías institucionales. Dentro de este conjunto se encuentran los

estudios de Mauricio Betancourt (2001), Pombo y Camacho (2009) Fabio Velásquez (2010) Fabio Velásquez y Esperanza Gonzáles (2003, 2006)¹⁶.

Estos autores enriquecen el análisis de los cambios institucionales y del régimen político, con una mirada a las dinámicas socio-políticas por las que atravesó el país a lo largo del siglo XX y XXI. Es importante la relación planteada entre el cierre de los espacios políticos durante el Frente Nacional, el estallido de la Violencia¹⁷ y las dinámicas de conflicto que ha afectado la participación ciudadana.

En este sentido, la muerte de Jorge Eliecer Gaitán y el cierre del régimen político posterior a la Violencia fomentó la creación de nuevos movimientos juveniles y estudiantiles que alimentarían las filas de las nacientes guerrillas, pero que también fueron los protagonistas de la resistencia urbana que llevaría a la nueva Constitución de 1991. En medio de este escenario, la participación política en la planeación se presentó como una demanda de una nueva sociedad que exigía la profundización de la democracia.

Finalmente, en el tercer grupo se encuentran autores como Parra y Pinzón, (2015) y Gómez et al., (2012), quienes han hecho énfasis en las dinámicas de participación ciudadana en el territorio, analizando cómo el espacio, en tanto escenario de interacciones –sus actores, sus formas de organización social y sus mecanismos de apropiación –, tiene efectos en las dinámicas de inmersión, transformación o resistencia a los escenarios de participación creados por la política de planeación participativa.

Estos autores centraron su atención en las experiencias de participación ciudadana, particularmente en la ciudad de Bogotá y Medellín, donde se han presentado los más importantes

¹⁶ Fabio Velásquez es el autor que más ha escrito al respecto, ha asesorado al CNP y ha trabajado con la Fundación Corona en uno de los esfuerzos más significativos para reseñar los escenarios institucionales de participación ciudadana. Es importante resaltar a este autor porque es el referente más importante de la planeación participativa en Colombia.

¹⁷ Jorge Eliecer Gaitán ha sido el caudillo más importante de la historia de Colombia. Su asesinato dio inicio a la época de la Violencia (1948 – 1958), denominada con v mayúscula por ser un episodio particularmente beligerante en nuestra historia reciente. En este periodo se desató una guerra civil entre miembros del partido liberal y el partido conservador que llevó a la conformación de autodefensas campesinas, las cuales se convertirían luego en la guerrilla de las FARC.

avances, pero también, donde queda demostrada las limitaciones de la normatividad para cumplir la visión de los constituyentes alrededor del principio de planeación participativa.

El presente estudio se centra en los vértices de estos tres campos de análisis, pues busca analizar el diseño de la política pública reconociendo que esta hace parte de un contexto de cambio institucional, que impacta sobre la democratización de lo público en los espacios locales y que su materialización es atravesada por las lógicas de apropiación, organización y negociación de los actores.

Para anudar estos tres campos se aborda el análisis del diseño de la política desde el paradigma de análisis interpretativo, el cual pone énfasis en el papel de los actores, los discursos, los contextos, los saberes locales y los argumentos de la ciudadanía (Roth, 2007). El distanciamiento que se produce aquí de los enfoques más tradicionales es debido a, primero, la ausencia de reglas e instituciones claras en torno a la planeación participativa, segundo, a la importancia de las prácticas de los actores no estatales en la política pública y tercero, el interés por desentrañar los discursos implícitos en la política y los actores, lo que plantea necesariamente una disputa que debe ser interpretada y no explicada.

Con respecto a la ausencia de reglas, el concepto de vacío institucional señala la existencia de escenarios en donde “no hay reglas claras y normas de acuerdo a las cuales las políticas son conducidas y las medidas de política pública tienen que ser acordadas”¹⁸ (Hajer, 2003, p.175). Estos escenarios se pueden producir en territorios en donde la violencia, causada en gran medida por el enfoque de intervención de enclave y de frontera planteado por Serge (2011), y la ausencia de instituciones sociales ha permitido la proliferación de actores armados que han impuesto reglas paralelas a las de las instituciones formales, como es el caso de San Vicente.

¹⁸ El autor entiende el vacío institucional como parte de la ambigüedad normativa en un contexto internacional, relacionado particularmente con los vacíos legales en cuestiones ambientales. No obstante, se busca entender el vacío institucional como una propiedad también al interior de países como Colombia, en donde el estado-nación no ha logrado consolidar su presencia institucional en todo el territorio, ni ser un referente social e identitario debido, entre otras cosas, a la presencia de actores armados que retan su eficiencia y minan su legitimidad.

La interpretación de la política pública de planeación participativa se da de la mano de los actores que intervienen en la disputa por los significados, pues “el análisis de las Políticas Públicas tuvo, y sigue teniendo como uno de sus objetivos principales, la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política buscando poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de estos” (Lagroye, 1991, p. 439, retomado por Roth, 2007, p. 15).

Desde esta perspectiva, el diseño de política pública se entiende como el producto de la construcción social de los actores, en donde intervienen discursos y mensajes implícitos que llevan inscritas relaciones de poder. Esta perspectiva, aleja el estudio del diseño de la política pública como una herramienta de carácter instrumental y técnico de ajuste entre medios y fines.

1.2. Uniendo capas: planeación, diseño de política pública y participación

A continuación se desarrolla un debate teórico en torno a cómo han sido comprendidos los conceptos de planeación territorial, diseño de política pública y participación ciudadana, y cómo serán entendidos para efectos del objetivo que se persigue. A partir de este debate será posible construir el esquema analítico que orienta esta investigación.

1.2.1. Planeación, territorio y discurso: una re-lectura de la planeación en el territorio

En torno al concepto de planeación territorial, Mitchell (1999) reconoce cuatro enfoques, el primero es la planificación sinóptica racional que se estructura a partir de la definición del problema, metas, objetivos, la evaluación de alternativas y de resultados. El segundo enfoque es la planeación incrementalista que busca ir adecuando los objetivos conforme avanzan las situaciones. El tercer enfoque es la planificación mixta, que une los dos anteriores, y finalmente, la planificación transactiva que reconoce los conocimientos de la población en la solución de problemas. Por su parte Friedman (2001), en línea con la planificación transactiva, rescata el carácter social y participativo de la planificación, la cual debe considerar elementos tanto humanos como físicos, así como espacios de responsabilidad, autoridad y control por parte de los actores.

De igual forma, Fabio Velásquez plantea dos grandes corrientes bajo las cuáles se ha concebido la planeación: como proceso y como escenario. En tanto proceso, la planeación es entendida como una dinámica de carácter sistémica, que incorpora mecanismos de revisión y retroalimentación y que implica la definición de metas, formulación de estrategias, programas y proyectos que luego se evalúan y se ajustan para el logro de los objetivos. En cuanto escenario, la planeación se define como una oportunidad de encuentro de voces diferentes, interesadas en construir consensos en torno a metas, estrategias, instrumentos y acciones necesarias para alcanzarlas (Velásquez, 2010, p. 11-13).

Contrastando las propuestas de Mitchell y Friedmann, así como las corrientes planteadas por Velásquez, se pueden hallar dos grandes bloques analíticos desde los cuales se sustentan las categorías de los autores. Por una parte, el enfoque sistémico que pone el acento en los componentes y las interrelaciones que se desarrollan dentro de la estructura, y entre ella y el entorno. Por otra parte, un enfoque que pone el acento en las dinámicas micro-políticas del discurso y los mundos de vida que se encuentran en un espacio de interacción.

Esta tesis parte de la comprensión de la planeación como “escenario de transacción”, de acuerdos, pues pretende ver en las dinámicas de planeación los discursos explícitos e implícitos de la política y de los actores, así como sus formas de interactuar y de responder a ella, reconociendo particularmente las dinámicas históricas de organización y apropiación del territorio en San Vicente del Caguán.

Desde la planeación como escenario, el territorio es definido como un espacio que entrecruza las dimensiones geográfica, ambiental y social a diferentes escalas, introduciendo “un componente adicional a la complejidad en los procesos de planeación, sobre todo cuando en ella intervienen múltiples actores con intereses, recursos, racionalidades y expectativas diferentes” (Velásquez, 2010, p.16).

En este sentido, lo “territorial” de la planeación viene a cargar de sentido el proceso de planificación, en tanto “la producción del territorio es también simbólica, en el sentido de que le asignamos significados a medida que nos apropiamos de el” (Velásquez, 2010, p.15).

De aquí la diferencia entre la planeación en el territorio y la planeación del territorio, en donde la primera entiende al territorio como el conjunto de procesos de construcción colectiva de elementos económicos, socio-culturales y político-administrativos; mientras la segunda sólo comprende su dimensión físico-espacial y ambiental, ignorando los elementos socio-culturales que en él se inscriben (Velásquez, 2010, p. 12).

La planeación en el territorio se relaciona con el concepto de configuración del territorio, el cual “se entiende a partir de su condición de marco de posibilidad concreto en el proceso de cambio de los grupos humanos. Sin embargo, también es el resultado de la representación, construcción y apropiación que del mismo realizan dichos grupos, así como de las relaciones que lo impactan (Sosa, 2012, p.7). Por tanto, se entiende el territorio, en este caso San Vicente del Caguán, como un escenario construido y reproducido a partir de la acción humana, en una relación territorio-sujeto de mutua significación, tal que el análisis del territorio lleva implícita el de los sujetos que lo construyen y son construidos por él.

Ahora, el concepto de planeación como escenario, en el que se reconoce la dimensión geo-eco-antrópica de la territorialidad, se enmarca dentro de las investigaciones de la planeación desde el giro argumentativo, representada en gran medida por los estudios de Patsy Healy. Estas perspectivas aportan tres elementos importantes para la comprensión de la planeación participativa en el territorio. En primera instancia, el análisis del espacio como un entramado de significados y relaciones de poder (Lefebvre, 2013)¹⁹, en segunda, el análisis de las dinámicas micro-políticas de la participación (Healy, 1992) y tercero, abre la puerta para el análisis de la planeación desde el análisis narrativo propuesto por Emery Roe (1994). Esta unión de factores conlleva a

pasar del enfoque de la subjetividad al de intersubjetividad, y del enfoque del individuo al de comunidad (racionalidad comunicativa). El objeto de la racionalidad comunicativa es la unificación a partir de la coordinación de la acción, y la “universalización” como el principio de la ética discursiva. En una sociedad adaptada a este modelo, la ciudadanía se define en términos de participación en el debate público. (Farinós, J. y Vera, O., 2016, p. 50)

¹⁹ Según Lefebvre (2013) los espacios traen implícito su pasado generativo, es decir, las huellas de su producción que definen su identidad, a partir de los significado y símbolos construidos en la interacción con los actores.

Andrea Cornwall (2002) recoge la dimensión comunicativa en el análisis de los espacios de participación, analizado con ello los esfuerzos que se han hecho dentro de la democracia en la creación de canales institucionales de participación ciudadana. La autora crea un puente entre el análisis de las dinámicas simbólicas y políticas a escala micro y el diseño de políticas, posibilitando el estudio de los espacios de participación creados por la política pública, entendidos como “un lugar transformado en el ejercicio de la agencia en el cual diferentes actores, conocimientos e intereses interactúan y en el cual se puede hacer espacio a alternativas, pero en donde algunas ideas y personas permanecen excluidas” (Cornwall, 2002, p. 2).

Analizar la planeación como espacio de participación y deliberación desde la perspectiva comunicativa y enlazarlo con el análisis de los diseños de política pública, permite comprender la interacción entre las reglas de juego con las dinámicas socio-territoriales. Al respecto, Gonzalo Delamaza (2011) en su estudio sobre el espacio público y la participación ciudadana en Chile afirma que: “los espacios y mecanismos de participación están enraizados (embedded) en una trama institucional más amplia. Sus posibilidades de avance, sustentabilidad, apropiación ciudadana, incremento de impacto (scaling up) y capacidad transformadora están en directa relación con la coherencia y articulación interna de los diseños institucionales de la gestión pública” (p. 68).

Como consecuencia, la dimensión conceptual y metodológica del diseño de política pública de espacios de participación debe comprender su carácter territorializado, contextual, discursivo y asimétrico en términos de poder, pues “[los] espacios en los cuales los ciudadanos son invitados a participar, así como los creados por ellos, no son nunca neutrales. Para comprender la participación en un espacio dado, se necesita comprender el poder de las relaciones que los permean y reproducen estos y otros espacios” (Cornwall, 2002, p.8).

1.2.2. Diseños de política y poder

Siguiendo la discusión sobre el concepto de planeación, se aborda el concepto de diseño de la política pública a partir del enfoque constructivista y deliberativo de política pública, ambos enmarcados dentro del paradigma de análisis interpretativo. El enfoque constructivista en el

estudio de las políticas públicas surge durante la década de los 80²⁰ en Inglaterra, retomando herramientas analíticas de disciplinas como la psicología, sociología, antropología y la lingüística (Roth, 2007, pp. 53-55). También, se retoma la propuesta de Archon Fung (2001, 2003, 2005) sobre la Democracia Deliberativa Empoderada²¹, especialmente su discusión en torno al diseño de los espacios mini-públicos, pues esto permite acotar el análisis del diseño a escala de los espacios de encuentro a nivel local.

Dentro del enfoque constructivista se ubican autores como Scheneider, Ingram y DeLeon (2010) quienes analizan los diseños institucionales y su impacto sobre las reconfiguraciones sociales y culturales que producen en las poblaciones objetivo, en tanto “los diseños de las políticas dan forma a las experiencias de los grupos objetivo, envían mensajes implícitos sobre cuán importantes son sus problemas para el gobierno y si su participación puede ser efectiva” (p. 102). En Scheneider e Ingram²² (1993) se teje la relación entre los diseños de políticas públicas y las formas que toma la participación ciudadana, indagando por los elementos tanto simbólicos como materiales que están en medio y que tienen el poder para delimitar y direccionar el accionar de las personas.

El principal aporte de las autoras esa esta tesis es la categoría de construcción social de la población objetivo, la cual es entendida como el “reconocimiento de las características que distinguen a esta población como socialmente valiosa, atribuyéndole atributos, valores, símbolos e imágenes específicos desde la política, a partir de los cuales se construyen estereotipos acerca de ella” (1993, pp. 335). Dicha categoría puede analizarse a partir de dos

²⁰ Para tener un panorama amplio en torno a los debates en el campo de las políticas públicas ver el libro *Teoría del proceso de políticas públicas* de Paul Sabatier (2010) en su segunda edición, pues en el se introduce por primera vez la perspectiva de Scheneider e Ingram y el enfoque constructivista como una postura alternativa al estudio de las políticas públicas.

²¹ EDD por sus siglas en inglés, esta propuesta ha sido realizada en conjunto con Erik Olin Wright (2001); sin embargo, se menciona aquí sólo a Fung porque ha sido a partir de la revisión de sus estudios que ha sido posible construir una visión más amplia en torno a los espacios mini-públicos.

²² Las autoras dividen a la población objetivo en cuatro grupos, a partir de la construcción social que hace de ellas el diseño de política pública: beneficiarios (merecedores, pero con poca capacidad de agencia), contendientes (no tan valiosos como grupos social según la política, pero con mucha capacidad de agencia y negociación), dependientes (poco merecedores y sin capacidad de agencia) y desviados (indeseables y sin capacidad de agencia) (Schneider & Ingram, 1993, 1997).

elementos, en primer lugar, la asignación de valía a la población objetivo y en segundo, los mensajes que son enviados a ellos a través de la política.

Para comprender la construcción social de la población objetivo es necesario tener en cuenta no sólo la asignación de valor desde la política, sino también el poder que tienen las comunidades para responder a la misma. Por su parte, los mensajes que se envían a los actores son importantes en la medida en que en ellos se hacen visibles la relación entre diseño de política pública y participación ciudadana. Según las autoras, los ciudadanos internalizan el mensaje contenido dentro del diseño de la política pública a través de sus múltiples experiencias, desarrollando percepciones acerca de cómo son vistos por el gobierno y la sociedad, lo cual afecta su orientación y dinámica de participación (Schneider & Ingram, 1993).

Para analizar otras dimensiones del diseño de política pública²³, se acude a la propuesta de Archon Fung (2003) en torno a los diseños institucionales en los espacios mini-públicos. Este autor aboga por ver en estos espacios el potencial que tienen para enmarcarse dentro de un nuevo tipo de gobernanza, en la que los actores tengan poder de decisión y así: “facilitar el involucramiento político de la ciudadanía, forjando consenso político a través del diálogo” (Fung & Wright, 2001, p. 5).

El argumento que cobra relevancia en Fung²⁴ y Wright es el carácter deliberativo de los nuevos diseños institucionales, desde donde se aboga por la realización de los valores democráticos de participación ciudadana, deliberación y empoderamiento (Fung y Wright, 2001, p. 8). Esta propuesta enlaza con la comprensión de la planeación vista desde la teoría comunicativa, dado su énfasis en los escenarios locales.

²³ Schneider e Ingram no desarrollan las herramientas a través de las cuales el diseño de política pública envía mensajes a los sujetos. Sin embargo, entienden las herramientas como “los aspectos de la política que buscan motivar a la población objetivo a cumplir con la política pública o utilizar las oportunidades de la política” (1993, p.338).

²⁴ Los elementos del diseño que son retomados aquí son desarrollados en Fung (2003) *Eight Institutional Design Choices and their consequences*. El trabajo de Fung & Wright (2001) trae a colación experiencias significativas para este estudio, como lo es el programa de planeación participativa en India, el cual ha servido como referente de empoderamiento en la gestión del desarrollo a nivel local, pues han sido los habitantes de los *villages* quienes definen objetivos, instrumentos y estrategias de acción por medio de instancias de gobierno y organización propias. Otro ejemplo importante en Fung (2003) es el Presupuesto Participativo en Brasil, presentado como un escenario en el que se ha empoderado a los actores y se ha creado un esquema de planeación bottom-up exitoso.

Según los Fung, los espacios mini-públicos son los escenarios privilegiados en la profundización de la democracia debido a que, primero, son los espacios del involucramiento y la deliberación pública y segundo, dada la fragmentación de la vida política y cultural, las reformas a una escala mayor consisten necesariamente en la proliferación de mejores espacios mini-públicos. Para este autor, “la (sic) contribución democrática de los actuales espacios mini-públicos existentes se extiende más allá de la legitimidad para incluir la responsabilidad pública, justicia social, gobernanza efectiva y movilización popular” (2003, p.339). En este caso, el espacio mini-público a analizar es el CTP del municipio de San Vicente, en tanto espacio diseñado por la política pública de planeación participativa.

Ahora, las herramientas del diseño de política pública señaladas por el autor son: la visión y tipo del espacio mini-público, en el cual se define el ideal de participación; la selección y reclutamiento de los participantes; el tema y el alcance de la deliberación; la forma que toma el proceso deliberativo; la frecuencia e iteración de los encuentros; el alcance de la participación y el empoderamiento de los actores (Fung, 2003).

En cuanto a la visión y tipo de espacio mini-público se reseñan cuatro modelos, el primero de ellos es el foro educativo, cuyo objetivo es crear las condiciones para que el ciudadano forme, articule y refine sus opiniones acerca de un tema público; el segundo es el panel informativo de participación que tiene por objetivo no sólo mejorar la calidad de las opiniones, sino alinear las políticas públicas con las preferencias manifiestas; el tercero son los espacios de solución colaborativa de problemas que pretende crear una relación simbiótica entre el estado y los participantes, en donde se busquen soluciones a problemas de forma colaborativa; y por último, los espacios de gobernanza democrática participativa, cuya finalidad es incorporar la perspectiva de los ciudadanos en la determinación de las agendas de política (Fung, 2003, pp.340-342).

Con respecto a la selección de participantes, el autor señala tres métodos: la postulación voluntaria, la cual tiene el problema de convocar especialmente a las personas con mayores recursos (capital educativo, social y tiempo). El reclutamiento determinado por la ley abre el camino para una mejor representación demográfica, pero puede conducir a un menor interés o

sesgo dependiendo de los criterios de selección. El último mecanismo de selección es la creación de incentivos para la participación ciudadana de personas de bajo estatus e ingresos.

Estos incentivos están anclados al tema y alcance de la deliberación, pues se relaciona con la cercanía que tienen los temas a los actores. Una relación más clara se encuentra en Fung y Wright (2001) en donde los autores afirman que para que exista un verdadero involucramiento de los actores afectados, es necesario que los temas sean cercanos a ellos y que exista una posibilidad real de incidencia, favoreciendo así no sólo la participación, sino la rendición de cuentas. Aquí, la determinación de los temas, la forma en la que se expresan y el carácter vinculante o no de la participación determinará en qué medida los actores se involucran.

La forma de la deliberación se relaciona directamente con el papel de los asesores o técnicos en el proceso, ya sea que ellos controlen la agenda de la discusión, que exista autonomía por parte de los actores con mayores ingresos o que exista un escenario de libertad de expresión. La frecuencia de las reuniones determina el seguimiento a los planes, el ajuste de estrategias y las dinámicas de veeduría.

El empoderamiento de los actores es un elemento central, luego de que la propuesta de Fung propende por la generación de espacio mini-públicos de gobernanza participativa empoderada, en donde son los actores locales los que determinan el ritmo de la deliberación y la fortaleza de dicho espacio. En Fung y Wright (2001), el empoderamiento de los actores locales es producto de la devolución de poder a las unidades locales, es decir a las unidades de reunión comunitaria, cediéndole a los actores capacidad de decisión y gestión.

Cornwall (2002) afirma que el empoderamiento es un factor fundamental en los espacios de participación en el desarrollo, pues la capacidad de incidencia real se define a través de los lazos entre las instituciones y lo que ella denomina espacios de posibilidad radical, entendidos como “esos espacios en los que la gente crea y transforma para sí mismos” (2002, p. 3). Según esta autora, desde la década de 1960 y 1970 el empoderamiento ha estado ligado directamente a los procesos de reconocimiento de los oprimidos, *“empowerment was, in spatial terms, about expansion, about moving out of constrain places and isolated spaces, widening the scope for*

action and multiplying potential sites for engagement, and about growing in an organic, self-realizing way- in confidence, in capacity, in wellbeing” (Cornwall, 2002, p. 2).

Por tanto, el empoderamiento, ligado también a la variable de capacidad de contestación por parte de la población objetivo, es un elemento del diseño de política pública que rescata la capacidad de agencia de los actores locales en el proceso de planeación. Esta perspectiva “deja ver diferentes espacios de participación: los espacios de posibilidad radical en las márgenes, esos espacios que la gente crea y transforma para sí mismos, en contraste con los espacios domesticados de participación invitada o incluso inducida” (Cornwall, 2002, p.3).

En conclusión, los elementos del diseño de política pública por analizar en esta tesis son: la construcción social de la población objetivo, la visión y tipo de espacio minipúblico, el mecanismo de selección de los participantes, el tema y alcance de la deliberación, la forma del proceso deliberativo, la frecuencia de las reuniones, el alcance del espacio mini-público y el empoderamiento de los actores.

1.2.3. Participación: incidencia y autogestión

La definición del diseño de política pública y sus elementos, así como el de espacio de participación y su relación con la planeación como escenario define un marco para el tercer concepto: participación ciudadana, el cuál será entendido en dos sentidos, por una parte, como incidencia en las políticas públicas y por otra, como acción pública no estatal. Ambos caminos tienen un espacio para realizarse, ya sea dentro de la política de planeación participativa en el CTP o fuera de ella, como prácticas de planeación autogestivas.

Una primera definición de participación que cobija ambas formas de entender la participación es la propuesta por Espinosa (2009), entendida como

las acciones y actividades desplegadas por un conjunto de ciudadanos con miras a involucrarse en la elaboración, decisión y ejecución de ciertos asuntos públicos que son de su interés, nos remite a una expresión y organización autónoma de una “fuerza social” mediante la cual se busca abrir los espacios por los que discurre la toma de decisiones políticas. La participación ciudadana, por ende, es concebida *como un proceso de intervención en la política y/o políticas.* (p.84)

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es toda acción intencionada que busca intervenir en la toma de decisiones públicas, en donde la acción es motivada por el interés de los actores en “el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (Espinosa, 2009, p. 85). Esta definición se distancia de los enfoques de la participación como proceso de intervención racional y técnica, del enfoque jurídico o procedimental instrumental y del enfoque realista, pues estos circunscriben la participación a espacios delimitados, bien por criterios de racionalidad técnica, por marcos jurídicos o por el sistema político.

La participación ciudadana como acción motivada por los intereses de los ciudadanos, en el marco de relaciones de poder asimétricas y en búsqueda de intervenir en la toma de decisiones públicas y/o la política en el territorio²⁵, es una definición que cobija las prácticas de participación en espacios institucionales estatales y en escenarios al margen de el.

Ahora bien, es importante destacar el carácter cíclico de la participación en esta investigación, pues es al mismo tiempo condición para el funcionamiento de la política -tal como fue propuesto con la dimensión de empoderamiento en el diseño- y es al mismo tiempo resultado, dados los mensajes que se envían a los sujetos sobre su valía y la importancia de su participación. Dicha consideración ha sido planteada por Mario Espinosa (2009), para quién la participación se mueve en medio de una relación socio-estatal de interacción, comunicación y diferenciación, siendo en ella la participación un fenómeno operante y operado, es decir, al mismo tiempo condición necesaria y resultado de la interacción entre la sociedad y las instituciones.

Así, la participación es el resultado de la confluencia de interacciones, en donde su carácter de encuentro entre la sociedad y el estado da cabida y caracteriza a un espacio en el medio, a saber, el espacio público. En este, las instituciones impactan a la sociedad no sólo a través de la oferta de espacios de participación, sino que, dada su mutua dependencia, tiene la capacidad de reconfigurar y retroalimentar el entramado asociativo (Espinosa, 2009, p.105).

²⁵ La ciudadanía se enmarca dentro de la construcción geo-eco-antrópica que se señaló al principio de este documento en la definición de territorio.

La esfera pública queda entonces demarcada como un lugar de encuentro entre actores sociales y políticos para la deliberación y toma de decisiones, en donde la participación ciudadana fortalece a la vez el estado y a la sociedad (Velásquez y González, 2003, p.63). “En este sentido, se subraya la buena disposición de la autoridad como una condición básica para el funcionamiento y resultado de los instrumentos participativos [...] así como la existencia de un tejido social y una vida social fuertemente articulados, esto es, de una alta vida asociativa y organizativa arraigada en los ciudadanos” (Delamaza, 2011, p. 79)

Ahora bien, esta relación no se reduce a los encuentros en el espacio público estatales; por el contrario, la existencia de dos esferas y su carácter interactivo plantean la convergencia de dos escenarios no subsumidos y que por tanto, gozan de cierta autonomía. Por ello es posible hablar de una acción colectiva de carácter participativo que no se encuentra completamente delimitada por las facultades y capacidades institucionales establecidas, lo que según Nuria Cunill (1997) podría ser considerado como lo público no estatal. De aquí que sea necesario, “preguntarnos no (solo) por los mecanismos por los cuales se conformó el estado en un determinado territorio a una escala específica, sino por cómo las diferentes prácticas, interacciones y relaciones definen y construyen escenarios públicos de organización y administración pública y poblacional” (Moreno, 2015, p.6).

Por tanto, la participación ciudadana concebida en términos de relación socio-estatal contempla dos interfaces. La primera es la participación como interacción en el espacio público que es afectada por los diseños de política pública y el empoderamiento de los actores locales; en segunda instancia, la participación es analizada en tanto acción colectiva que queda por fuera del espacio público estatal, pero que conlleva o bien a prácticas de reclamación o acciones al margen de la institucionalidad, pero que desarrollan acciones públicas.

Es importante esta aclaración para comprender las dinámicas locales asociativas que se han desarrollado en el municipio de San Vicente del Caguán pues, aunque no han sido canalizadas por medio de un marco institucional, son también formas de participación que funcionan como soporte y fuente de propuestas políticas y acciones públicas. Esto es producto de la fortaleza de los vínculos y las estructuras de redes que han hecho menos dramática la ausencia de una

intervención social del estado en el territorio, haciendo que la contraparte de lo institucional no sea la anomia, sino la existencia de acuerdos comunes para el con-vivir (Mires, 1999).

La participación fuera de los márgenes, según Hudson (2010), retomando a Bourdet y Guillerm se relaciona con el concepto de autogestión, definido como

una transformación radical, no sólo económica sino también política, en el sentido en que destruye la noción común de política (como gestión reservada a una casta de políticos) para crear otro sentido de esta palabra: a saber, la toma en sus manos, sin intermediarios y a todos los niveles, de todos 'sus asuntos' por todos los hombres (Hudson, 2010, p.582)

Estas prácticas de autogestión en la esfera pública han sido analizadas por autores como Borja (2002) Ziccardi (2012) y Zubriggen (2011) para el caso de la prestación de servicios públicos en América Latina. En sus estudios, los programas sociales son parcial o totalmente financiados, organizados y coordinados por las comunidades locales. Estas experiencias son un buen referente conceptual para analizar las dinámicas de planeación desde las organizaciones sociales en municipios como San Vicente el Caguán.

Aquí vale recordar que el elemento central de la discusión sobre participación ciudadana es la comprensión de cómo el estado, mediante el diseño de política pública puede llegar a fortalecer la participación dentro o fuera del espacio público estatal. En este sentido, Delamaza afirma que el estado cuenta con una capacidad alta de moldear el espacio y su relación con los individuos, “de allí que sea relevante analizar tanto las orientaciones de política como los diseños institucionales que el estado pone en práctica para la participación de la ciudadanía y el vínculo con la sociedad. De ello dependerá, en gran medida, el potencial y los límites de estas experiencias” (2011, p. 65).

1.3 Ruta Metodológica

En este acápite se introduce, en primer lugar, el enfoque metodológico de esta tesis, las particularidades del estudio de caso y las herramientas recopilación de información. Luego se presentan las dimensiones de las variables: diseño de política pública y participación ciudadana con el fin de hacer explícita la forma en la que serán analizadas. Posteriormente, presentaré

algunos insumos para leer mi posicionamiento en esta investigación y finalmente, algunos apuntes sobre el orden de presentación y contenido de los capítulos subsiguientes.

En torno al enfoque metodológico, es importante decir que la política pública se entiende como la unión de elementos simbólicos y materiales en disputa, de forma tal que los actores, el contexto, las ideas, las trayectorias, los cambios tecnológicos y los intereses influyen sobre los significados y la forma que toman las políticas (Roth, 2007, p. 105). En este sentido, se plantea una ruta metodológica que tiene por fin interpretar las dinámicas en disputa, las relaciones de poder, los actores y contextos que tienen influencia sobre la participación en la planeación en el municipio de San Vicente del Caguán.

Esta propuesta se encuentra en consonancia con la definición de la planeación como espacio de encuentro, relacionada con el enfoque comunicativo de la planeación; así mismo, con el diseño de política pública analizado desde el constructivismo de Schneider e Ingram y el enfoque deliberativo de Archon Fung y finalmente, el concepto de participación que surge de la revisión del enfoque sustantivo de la ciudadanía. Todas estas lecturas se enmarcan dentro del paradigma post-positivista de la investigación social, de ahí que el marco metodológico se construye desde el enfoque de análisis interpretativo de política pública.

Según Parra (2010), retomando elementos de Roth (1999), Fisher (2003) y Hart y Negri (2005), los enfoques más tradicionales de análisis de política pública como el neo-institucionalismo, el Análisis del Desarrollo Institucional o el Advocay Coalitions Framework han tenido un papel importante en la consolidación y legitimación de las narrativas hegemónicas relacionadas con la democracia de mercado, gracias, especialmente, a su defensa de la teoría de la elección racional. Estas perspectivas olvidan elementos clave como la ausencia de información completa, el poder, la dominación simbólica, la solidaridad y el papel de la cultura.

Frente a ello, y teniendo en cuenta el amplio panorama de propuestas metodológicas que se enmarcan en el enfoque interpretativo -entre ellos la propuesta de Fisher (2003), Muller (2006) y Yanow (1999)- se elige la propuesta metodológica de Análisis Narrativo de Política Pública de Emery Roe (2006) por cinco razones. En primer lugar,

Según Fischer (2003), el análisis narrativo de política pública surge como respuesta a las formas dominantes (tecnocráticas y empiricistas) de aproximación a los estudios de política pública, que centran su énfasis metodológico en el supuesto rigor y carácter de verdad que les otorga el uso de técnicas cuantitativas para el análisis de política pública, y cuyo efecto inmediato es la negación de los valores y significados socioculturales como fuerzas participantes de la política, y por tanto, la ausencia de formas más democráticas y sociales de analizar y hacer la política pública. (Parra, 2016, pp. 8-9)

El análisis narrativo de política pública se aparta así de las pretensiones positivistas de leer la política desde marcos acotados, esquivando supuestos propios de la teoría económica que legitiman formas de saber-poder²⁶, volviendo su mirada hacia elementos de carácter simbólico y culturales, con el fin explícito de crear puentes democráticos para el estudio y la práctica política democrática.

En segundo lugar, este método tiene la fortaleza de presentar un análisis estructurado de las narrativas y contranarrativas que surgen alrededor de un tema, en donde la asimetría de poder y los intereses de los actores son centrales. En este sentido, vale recordar con Roe (2006, p. 156), que “las "narrativas de política" hacen referencia a aquellos escenarios o argumentos que dominan el tema en cuestión, es decir, aquellos que se utilizan para asegurar y estabilizar los supuestos para la formulación de políticas en situaciones de incertidumbre, alta complejidad, y poco o ningún nivel de Acuerdo” (Parra, 2016, p.27).

Como propuesta para mapear la arquitectura de la tensión narrativa, Roe (1994) propone una metodología de análisis en cuatro pasos, el primero de ellos es la identificación de las historias y narrativas dominantes, que para este caso puede entenderse como la narrativa oficial en torno a la participación en la planeación. El segundo paso es identificar las contranarrativas o no-narrativas que no se ajusten a la narrativa dominante o que vayan en contra de ella. El tercer paso es crear una metanarrativa o un relato que ponga en diálogo la narrativa y contranarrativa.

²⁶ Al respecto es conveniente volver sobre las propuestas teóricas de Michel Foucault en torno el orden del discurso y los regímenes de verdad (Foucault, 1997) y el análisis de la lucha de poder en el campo científico (Bourdieu, 1999). Ambos autores hacen evidente las pugnas que se enmascaran en la definición del conocimiento verdadero.

La consolidación de una narrativa dominante está dada, tanto por la amplitud de actores que la comparten, como por la fuerza que tiene para sustentar e imponer una visión oficial de la política, sin que ella sea siempre estática y dominante, pues se mueve en un escenario de complejidad y poco nivel de acuerdo. La contranarrativa o no-narrativa son aquellas que se producen regularmente en las márgenes de la institucionalidad, defendida por actores con menor poder de incidencia y desde una perspectiva de contestación.

La tercera razón por la cual se elige esta metodología es que a ella subyace la existencia de dos relatos igualmente válidos, lo que permite poner en el mismo escenario la historia oficial de la planeación participativa y las prácticas de autogestión y participación comunitaria de San Vicente, en tanto fuentes legítimas de análisis desde la política pública. Permite también comparar e interpretar ambas narrativas y construir una metanarrativa en donde el investigador analiza las tensiones y ofrece posibles soluciones a la controversia. Este elemento es de suma importancia, pues se busca que esta investigación sirva como insumo para la discusión y la práctica democratizadora de la planeación. En la construcción de la metanarrativa se busca reformular el problema o hacer recomendaciones de política, partiendo del imperativo del análisis interpretativo de política pública que subraya la necesidad de

construir canales institucionales para que la ciudadanía recupere de este modo no solo voz, sino capacidad de intervención e influencia directa sobre los procesos políticos, cuestionando así la brecha entre ciudadanos, expertos y políticos creada por la creciente profesionalización de la actividad política. Así, el análisis de políticas reanudaría la misión formativa, democratizadora y emancipadora de la ciudadanía. (Roth, 2007, p. 115)

En cuarto lugar, esta metodología tiene la ventaja de contemplar una perspectiva histórica sobre el proceso de construcción de los discursos, lo que en este caso permitirá desentrañar los elementos discursivos que se encuentran inmersos en lo que se considera generalmente como antecedentes, pero que en este caso es objeto de análisis, en tanto en ellos se encuentran inmersas las lógicas de poder y los argumentos que han hecho de una narrativa la historia oficial.

Finalmente, esta metodología tiene la ventaja de conjugar herramientas de análisis de diferentes tipos de estudios, desde disertaciones y monografías hasta estudios de caso²⁷. En esta tesis se entiende el estudio de caso como “un método para aprender respecto de una instancia compleja, basado en su entendimiento comprensivo como un “todo” y su contexto, mediante datos e información obtenidos por descripciones y análisis extensivos” (U.S. General Accounting Office, 1990, retomado por Hernández, Collazos y Baptista, 2014, p. 1).

Las herramientas de recolección de información del estudio de caso elegidas fueron la entrevista semi-estructurada, el diario de campo, revisión de información oficial y de fuentes secundarias. Con respecto a las fuentes de información, Roth (2007) afirma que

El concepto de política pública (...) permite enlazar bajo un mismo término tanto la producción normativa de las instituciones públicas (planeas, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, fallos jurídicos, etc.) como las actividades políticas y administrativas oficiales realizadas por actores políticos, sociales y autoridades públicas (discursos, textos, nombramientos, etc.) (...) así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma. (p. 35)

Esta variedad de fuentes de información es recogida por Dvora Yanow en lo que ella denomina *Artefactos de política*, definidos como el “lenguaje simbólico, objetos y acciones que determinan como una política, junto con el proceso de política, es “enmarcado” o entendido” (1999, p. V). En este estudio de caso se analizan como artefactos de política la producción normativa: leyes, sentencias y decretos en torno a la planeación participativa; así como los planes de desarrollo y ordenamiento territorial del municipio, las entrevistas con los actores, los comunicados, reuniones y demás acciones de las organizaciones sociales que tengan influencia simbólica o material sobre la participación en la planeación.

Para comprender el significado de los artefactos de política se parte reconociendo en ellos no sólo su contenido instrumental-racional, sino también expresivo, es decir, los significados inscritos en ellos que comprenden la identidad, bajo el supuesto hermenéutico de que los artefactos contienen dentro de sí una proyección de sus creadores (Yanow, 1999, p.6). Por esta razón, el lenguaje, los objetos y las acciones de política -que bien pueden ser una norma o un

²⁷ Roe es una propuesta metodológica que combina instrumentos de recolección de datos y codificación de diversos tipos de estudios, entre los que sobresale el estudio de caso.

comunicado- son interpretados en relación con las intenciones, intereses y significados que para los actores tiene la política de planeación participativa.

Según Yanow, para interpretar los significados de un artefacto se debe seguir un procedimiento de cuatro pasos. El primer paso es identificar los artefactos que contiene significados importantes, el segundo es reconocer a las comunidades interpretativas para quienes son significativos los artefactos. En un tercer paso se debe poder hilar el argumento o los discursos detrás de los artefactos usados por las comunidades y finalmente, se identifican los significados en conflicto y los recursos conceptuales que están en juego (Yanow, 1999, p.20).

La propuesta de Yanow añade dos elementos importantes a esta ruta metodológica, en primer lugar, el análisis de las fuentes de información permite desentrañar los significados implícitos que dan cuenta de la intencionalidad de los autores que las producen. Esto implica que leyes, sentencias y decretos no deben ser leídos desde su contenido explícito, sino interpretado desde las intencionalidades y mensajes que albergan. Como resultado del uso de este método de análisis de artefactos (fuentes de información) se construye una tabla de análisis en el que se analizan las narrativas instauradas en el andamiaje normativo y se contrastan con las categorías del diseño de política pública propuesto por Archon Fung.

En segundo lugar, la propuesta de la autora permite hacer una más clara identificación de actores al interior de las narrativas y contranarrativa, en donde la diferenciación no surge de las diversas fuentes de información, sino de su lectura, tal que se pueden hallar continuidades entre fuentes de información distintas y contradicciones (diferentes discursos) al interior de una misma. Lo fundamental entonces no es la diferencia entre las fuentes de información, sino las diferencias y similitudes que surgen en su interpretación.

Los artefactos en las que se sustenta esta tesis son: ocho semi-estructuradas a profundidad con una amplia gama de actores (ex – alcalde, presidente del actual CTP, presidente de la organización de tercer nivel más grande del municipio llamada RED Uníos, concejales, una representante de los pueblos indígenas, presidenta de la Asociación de Juntas de Acción Comunal (ASOJUNTAS), presidentes de JAC y representante de la iglesia católica), se revisaron

21 cartas enviadas por 93 veredas a la alcaldía para ser tenidas en cuenta durante la formulación del PMD (2016-2019).

En principio, las entrevistas habían sido diseñadas para tres tipos de actores: funcionarios, organizaciones sociales y alcaldes de los dos periodos. Por cuestiones de disponibilidad del actual alcalde Humberto Sánchez no fue posible entrevistarle, sin embargo, pude entrevistar al alcalde para el periodo 2011-2015 Domingo Emilio Pérez. En el caso de los funcionarios de planeación, me puse en contacto en varias ocasiones con el secretario de planeación del municipio, quien me facilitó toda la información sobre planes de desarrollo y PBOT que necesitaba; así como información sobre el actual proceso de participación en la planeación. Las charlas informales que tuvimos en diversas ocasiones cubrieron las expectativas de la entrevista y las superaron al obtener información de primera mano.

También, fueron revisadas diversas fuentes de información secundaria sobre la organización social y la participación en el municipio, entre las que sobresale el estudio realizado por Moreno (2015), el informe de la CNMH (2017), información oficial del CNP y una revisión exhaustiva de la normatividad nacional al respecto (leyes, sentencias y actas de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Adicionalmente, se hizo observación participante durante el mes de diciembre, enero y mayo del 2018 en dos foros y un taller realizados en el municipio, relacionados con el proceso de resistencia ante la política petrolera que se promueve desde el nivel nacional y la implementación de los PDET.

Para recabar información durante el proceso de observación fue clave el diario de campo, pues este permitió captar elementos importantes como el tipo de relaciones entre actores (cooperación, de oposición, indiferencia), sus posturas frente a temas relacionados con la planeación, como lo es la política petrolera y la implementación de los nuevos instrumentos de planeación que surgen con el proceso de paz. Así mismo, la dinámica política previo a las elecciones legislativas, la relación entre los gremios económicos, las organizaciones sociales y la Iglesia Católica, etc.

Las diferencias en los referentes y valores que se plasman en los artefactos son analizadas a través de la codificación axial, la cual “se produce al establecer relaciones jerárquicas con las subcategorías – propiedades y dimensiones- en torno a una categoría tomada como eje. Se obtiene así un esquema que facilita mejor la comprensión de los fenómenos y proporciona un camino para configurar la categoría central” (Schettini y Cortazzo, 2015, p.37). Esta herramienta permite fracturar las fuentes de información y reconstruir los significados de los artefactos, a partir de las categorías y subcategorías definidas en las dimensiones de las variables: diseño de la política pública de planeación participativa y participación ciudadana. Dicha de-codificación se realiza con la ayuda del programa de análisis cualitativo Atlas Ti.

1.3.1. Dimensiones del diseño de política pública y participación ciudadana

La variable diseño de política pública es definida como “los elementos que subyacen al contenido de la política pública y que afectan a la población objetivo y a otros ciudadanos” (Schneider e Ingram, 1993, p. 71); por su parte, la participación ciudadana se entiende como “un tipo de acción colectiva mediante la cual la ciudadanía toma parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos, independientemente de las modalidades (institucional-autónoma) por las que esta misma discurre” (Álvarez, 2004, pp. 50-51, retomado por Espinosa, 2009, 75).

En el caso del diseño de política pública, las subcategorías de análisis son las herramientas del diseño. La primera de ellas es la construcción social de la población objetivo, cuyos indicadores son la valoración de la población objetivo por parte de los funcionarios de planeación y de las autoridades públicas, así como la imagen de ellas construida por las organizaciones sociales. La segunda herramienta hace alusión a la visión y tipo de espacio mini-público que designa el ideal de participación que busca la política pública, el cual puede ir desde brindar información a la población, hasta la incorporación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Esta dimensión será analizada a partir de lo dispuesto en la norma y las percepciones que funcionarios públicos, autoridades locales y organizaciones tienen sobre el CTP y la planeación participativa en el municipio.

La tercera herramienta hace referencia a los mecanismos de selección que bien pueden ser de postulación voluntaria, determinados por la ley o fruto de la creación de incentivos. Su análisis surge de la revisión de la normatividad alrededor del CTP y la composición de este espacio mini-público en los dos periodos de alcaldes. La cuarta herramienta es el tema de deliberación, el cual define la capacidad de involucramiento de los actores, lo que se puede observar en la agenda de planeación dispuesta por la norma, lo acordado en las sesiones del CTP y las entrevistas. En quinto lugar, en la forma de la deliberación, definida como la organización y estilo de deliberación en el espacio mini-público se busca observar si la discusión dentro del CTP y en las organizaciones sociales es guiada por el mejor argumento, la autoridad o el status de los participantes.

El sexto elemento es la frecuencia de las reuniones del CTP y entre las organizaciones sociales, su análisis se da a partir de las entrevistas a actores locales. El séptimo elemento es la capacidad de incidencia del espacio mini-público, definida a partir de la vinculación de lo deliberado en las decisiones finales del PMD y el PBOT y la existencia de mecanismos de monitoreo, los cuales son provistos por la norma o son creadas por las organizaciones sociales con el fin de hacer seguimiento y veeduría a las decisiones acordadas. Finalmente, el empoderamiento de los actores se analiza a partir de la capacidad de las organizaciones para crear una agenda pública y para autogestionar sus propios recursos.

El principal objetivo del análisis de política pública en torno a esta variable es mostrar como “los elementos del diseño implícitos en el contenido de la política pública impactan los referentes, las construcciones, la implementación y la información/transparencia, y a través de esto las oportunidades de los ciudadanos” (Schneider e Ingram, 2008, p.172).

Por su parte, la variable participación ciudadana se analiza a partir de dos dimensiones, en primer lugar, la participación ciudadana como incidencia en la planeación territorial es entendida como el “despliegue de acciones mediante las cuales los ciudadanos intervienen en el diseño, gestión y control de las decisiones políticas” (Espinosa, 2009, p. 84). Esto se materializa en la vinculación de las propuestas de las CTP al PMD y al PBOT del municipio; así como en la participación de los actores social en el cumplimiento de lo dispuesto en los planes y las dinámicas de control y veeduría de la ciudadanía.

En segundo lugar, la participación ciudadana en tanto acción colectiva y autogestión es entendida como “una actividad cotidiana para la toma de decisiones de carácter público y la creación de espacios autolegislativos y autogestivos, lo cual enfatiza el carácter público de la política” (Barber, 1998, retomado por Espinosa, 2009, p. 91). En este caso se analizan las demandas por inclusión en los espacios de participación, las acciones colectivas y de gestión de los asuntos concernientes a la planeación territorial y la fortaleza de las organizaciones sociales que llevan a cabo cualquiera de estas actividades.

En conclusión, esta tesis se estructura a partir de la propuesta de Emery Roe, de forma tal que se presenta el caso atendiendo a los criterios de narrativa, contranarrativa y metanarrativa. Dentro de cada narrativa se acude a las herramientas metodológicas del caso de estudio que fueron elegidas (la entrevista semi-estructurada, el diario de campo, revisión de fuentes oficiales y secundarias) y su análisis corre por cuenta de la propuesta de Dvora Yanow, entendiendo cada fuente de información como un artefacto de política que debe ser interpretado y codificado bajo las categorías y subcategorías de las variables de diseño de política pública y participación ciudadana.

Adicionalmente, Con ayuda de Arcgis fue posible georeferenciar la estructura organizativa de San Vicente del Caguán, a partir de la base cartográfica brindada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), información de Moreno (2015), del Plan de Desarrollo Participativo (2012-2015) e información recopilada durante el trabajo de campo.

1.4. La posición del investigador: esta tesis como artefacto

Siguiendo a Yanow (1999), “todos los actores inscritos en una situación política [tal y como ocurre en otros aspectos de la vida social], interpretan los datos del problema en su intento por dar sentido a la política” (p.6). Dicha interpretación se encuentra inmersa en los artefactos, de ahí la necesidad de hacer un análisis concienzudo de los intereses, sentimientos, mundos de vida, y en general, la esquina desde la que habla cada autor/actor.

Esta tesis no se aparta de este conjunto de artefactos, pues en mi rol de investigadora me encuentro también inmersa en una situación política, desde la que leo y busco interpretar el problema para darle sentido. Lo anterior no implica que el investigador tome el lugar de los actores involucrados, por el contrario, el reconocimiento de mi posicionamiento como investigadora ayuda a hacer evidente la esquina desde la que hablo y la mirada que, como persona, profesional e investigadora, he ido construyendo en la medida en que me involucro con el problema y los sujetos.

En este sentido, se entiende con De Sousa Santos (2009) que “escribir acerca de algo significa escribir desde el lateral de ese algo, nunca desde el centro” (p. 249). Quien investiga es un sujeto contextual que participa y se posiciona, es, como diría Alonso, Sandoval, Salcido y Gallego (2015) un sujeto que al “colocarse” se conecta, se sitúa dentro de un “contexto histórico, cultural, tempo-espacial, de una realidad social o problema específico” (p. 50), con lo cual se libera

de parámetros y formas de razonamiento científico que presionan al conocimiento hacia formas ahistóricas y reduccionistas, se trata de la necesidad de recuperar la exigencia de mirar la realidad antes de volcarse a su explicación; implica la necesidad de recuperar la conciencia histórica como un desafío que supone abandonar el espacio de la intelectualidad para comprometerse con la realidad social. (Zemelman, 2000, p. 32)

Por ende, la pregunta sobre la interrelación entre el diseño de la política de planeación participativa y la participación ciudadana está situada y demarcada en mis preocupaciones e intencionalidad, en la medida en que “la necesidad y la capacidad de construir teorías depende de los contextos prácticos que nos estimulan a reflexionar y dar respuestas o soluciones a problemas que percibimos como tales en nuestra vida” (Leyva, 2015 pág. 29).

En este sentido, para hacer explícita mi mirada debo partir afirmando que mi identidad está fuertemente marcada por mi lugar de origen, el departamento del Caquetá. Suelo decir que soy caqueteña y no florenciana (ciudad de nacimiento), porque siento como propios los lugares de mis hermanos y mis padres, todos nacidos en ciudades distintas de este Departamento.

Fui estudiante becada de la Universidad del Rosario en el pregrado de Ciencia Política. Llegar y vivir en Bogotá reafirmó mi compromiso con mi departamento. Desde ahí, quise aprender

para analizar situaciones y hallar posibles soluciones para aquellas cosas que veía como problema; podría decirse con Leyva (2015) que estaba en búsqueda de ese lugar desde el cual luego crearía conocimiento situado y encarnado. El resultado de este recorrido fue mi tesis de pregrado titulada *Incidencia de la política minero-energética sobre la tenencia de la tierra en el Departamento del Caquetá, 2002-2014* (Díaz, 2015).

Esta primera tesis surgió de dos preocupaciones, la primera se relacionaba con la conversión de la Amazonía en una región para la producción petrolera y la segunda, con el futuro de la población desplazada y los tenedores sin título de propiedad ante un escenario de adjudicación rápida y expedita de bloques petroleros. Me preocupaba el paisaje amazónico en el que crecí y el aumento de la violencia y desigualdad en el acceso a la tierra. Como resultado de esta tesis quedó demostrado que la desigualdad en el acceso a la propiedad rural se profundizaba por cuenta de políticas de estado que privilegian intereses privados petroleros, sirviéndose de la guerra y el despojo; mientras se dejaba sin esperanza el reclamo y la lucha de campesinos que históricamente han habitado esta región.

Durante el análisis encontré que uno de los actores más determinantes en la imposición del modelo extractivo es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), quienes cubren con lenguaje y razones técnicas la inequidad y la perpetuación del despojo. Las dinámicas de poder ocultas tras el lenguaje técnico crearon ficciones cartográficas que no reconocen a poseedores y tenedores, en las que se desconoce la interrelación natural entre los ecosistemas de pie de monte y la selva amazónica y en donde, por su carácter distante, se imponen visiones de mundo ajenas a una población que construyó su identidad alrededor de la Amazonía.

Las nuevas regionalizaciones en función de intereses extractivos y los lineamientos de política desde un instrumento de planeación, el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) tenían que poder ser rebatido desde los actores locales y para ello era necesario traer la planeación del escenario de lo técnico al debate democrático. Este es uno de los intereses que subyace a esta tesis, buscar el puente que une a las diferentes escalas de planeación, a las diferentes visiones de mundo, para poder generar un diálogo en el que se legitime el saber de las comunidades como saber dentro de la planeación, poniendo en evidencia los intereses y el juego de poder inmerso

en el lenguaje y la necesidad de crear canales realmente democráticos para romper círculos de violencia, inequidad y dominación.

En el compartir con mujeres y hombres con historias de vida tan difíciles, madres y padres desplazados por la violencia, algunos con daños psicológicos y de salud irreparables, desplazados que han perdido la esperanza de retornar, líderes que cargan consigo la historia de muertes de seres queridos y luchas sociales que no han dado fruto, encontré un sentimiento generalizado de desconfianza en las instituciones, cansancio y descontento frente a la lucha social.

No obstante, también encontré una chispa de esperanza, fuerza en la palabra de los líderes sociales, amor por sus comunidades y un gran deseo de cambio. San Vicente del Caguán fue una de las experiencias más sobresalientes en este sentido, pues sus líderes conocen muy bien la realidad en la que viven, especialmente en términos de ordenamiento territorial, mucho mejor incluso que funcionarios de la secretaría de planeación. Estos líderes me dejaron ver fuerza organizativa, liderazgos sólidos, formados y con un gran conocimiento del territorio y de la Constitución.

Así pues, San Vicente del Caguán fue la otra parte de la ecuación, las particularidades de su territorio (alta informalidad en la tenencia, el traslape con la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, los efectos de la violencia, la producción de petróleo, entre otros) y de su organización social me motivaron a hacer la pregunta sobre la confluencia de visiones de mundo, a través de una política pública diseñada para hacerlos partícipes de la planeación del desarrollo y de su ordenamiento en el territorio. De este interés por pensar en canales de diálogo surge la intención de estudiar una Maestría en Desarrollo Regional y emprender el análisis de un fenómeno como la participación en la planeación.

Esta tesis se alimenta en gran medida de la observación participante realizada durante el 2014 y los continuos diálogos y viajes a territorio que se dieron, luego de consolidada una amistad con algunos de los líderes sociales de la región. De esta forma, propongo mi experiencia en territorio como fuente de información de naturaleza etnográfica para esta tesis.

Esta breve acotación tiene por finalidad hacer explícito el lugar del investigador, su lugar epistemológico y de posicionamiento ético-político con respecto al problema que analiza y los sujetos con quienes entra en diálogo. Es un llamado a ver este documento como un artefacto de política que debe ser interpretado, para lo cual he dejado algunas pistas al lector que permitan comprender mis intereses y trayectoria. No hacer explícito mi posicionamiento sólo implicaría pretender crear un nuevo tipo de narrativa dominante.

1.5. Apuntes finales

En resumen, el marco conceptual de esta tesis se estructura a partir del concepto de planeación como un escenario de encuentro en el territorio, la política de planeación participativa como un entramado de significados vistos a través de los elementos del diseño del CTP y la participación ciudadana como incidencia y autogestión en la planeación. Así mismo, esta tesis acoge una estrategia metodológica de corte interpretativo, particularmente el enfoque de análisis narrativo de Emery Roe. Las diversas fuentes de información (entrevistas, revisión de información secundaria, marco normativo y diario de campo) son interpretadas siguiendo la propuesta de Dvora Yanow en torno a los artefactos de política.

A partir de este marco, en el siguiente capítulo se presenta el proceso histórico que da sentido a la narrativa y la contranarrativa en dos acápite, en el primero se expone la narrativa a partir de los antecedentes de la planeación en Colombia, la normatividad al respecto y los lineamientos del DNP y de la Constitución Política de 1991. En el segundo acápite se presenta la contranarrativa, analizando la forma en la que ha sido planeado el municipio de San Vicente del Caguán desde inicio del siglo XX y las prácticas locales de participación que surgen en este proceso.

En el tercer capítulo se presenta la puesta en discusión de la narrativa frente a la contra-narrativa, a partir de los elementos del diseño de política pública propuesto por Archon Fung y Schneider e Ingram. Este capítulo parte inicia con o una descripción general de los gobiernos de Domingo

Emilio Pérez (2011-2015) y Humberto Sánchez (2016-2019), con lo que se introduce un marco de referencia para el análisis de los elementos del diseño del CTP.

En el cuarto capítulo se construye la metanarrativa del caso en la que se vuelve sobre los objetivos de la metanarrativa, para luego realizar un análisis detallado de los artefactos de política siguiendo la propuesta de Yanow y plantear una posible re-lectura de la relación entre el diseño de política pública de planeación participativa y la participación ciudadana en San Vicente del Caguán, así como algunas recomendaciones de política pública para los instrumentos de planeación que surgen con el proceso de paz.

En el quinto capítulo se presentan las conclusiones de este estudio en el que se reconstruye el problema de investigación, la pregunta e hipótesis, así como la estructura metodológica propuesta, señalando sus aciertos y desaciertos. También se plantean algunas implicaciones para la investigación en torno a la planeación participativa en el campo del Desarrollo Regional y finalmente se dejan algunas preguntas abiertas para futuras investigaciones.

II. LAS RAICES DEL PODER: TENSIONES NARRATIVAS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

El presente capítulo se estructura siguiendo la perspectiva histórica que propone Emery Roe, caracterizada por un análisis extensivo del proceso de constitución de las narrativas, bajo la idea de que en ellos se hacen visibles las pugnas de poder y los argumentos que justifican las narrativas y contra-narrativas. Así, se expone en primer lugar el proceso de formación de la narrativa hegemónica en torno a la planeación participativa desde las primeras experiencias de planeación nacional y su desenlace en las instituciones e instrumentos de planeación que existen en la actualidad.

En segundo lugar, se exponen los antecedentes de planeación en el municipio de San Vicente del Caguán y las dinámicas de organización comunitaria que han surgido en este marco, para lo que es necesario describir el escenario socio-territorial del municipio. Al respecto, es imperativo señalar que las características políticas y de ordenamiento no son vistos como elementos contextuales, sino como producto de una construcción social histórica, razón por la cual se presentan al final de este acápite.

Analizar las raíces de la narrativa/contranarrativa es importante para esta investigación, pues permite desentrañar los elementos que han llevado a la consolidación de una historia oficial sobre la planeación participativa. Sin este análisis, las tensiones narrativas se verían como discursos circunstanciales, encubriendo así su carácter enraizado y generativo.

2.1. Poder y discurso: construcción narrativa de la planeación en Colombia

El proceso de democratización de la planeación en Colombia²⁸ ha estado ligado a los cambios en la estructura territorial y el régimen político del país. Por ello, los antecedentes que se

²⁸ Colombia es una República Unitaria con descentralización administrativa, lo que implica que, aunque existe una única fuente de poder –la Nación–, las entidades descentralizadas (departamentos y municipios) tienen la facultad de gobernarse.

presentan a continuación relacionan la coyuntura política y la evolución de la estructura político-administrativa²⁹, con la apertura de la planeación hacia la participación ciudadana.

En términos generales, puede decirse que la planeación en Colombia se desarrolló de forma tardía debido a cuatro factores, en primer lugar, la inestabilidad política que caracterizó el nacimiento de la República, producto del conflicto entre centralistas y federalistas desde la independencia (1810) hasta inicios del siglo XX. En segundo lugar, el país tuvo que librar batallas con países vecinos por la posesión del territorio nacional, lo que puso en evidencia el poco control de los gobiernos nacionales sobre el territorio³⁰. En tercer lugar, el conflicto interno que se desarrolló desde la década de 1950 hasta la actualidad y finalmente, el pobre desarrollo de la economía interna en el siglo XX que impidió la consolidación de un músculo administrativo y técnico que guiara la planeación en el país (Rengifo, 2003).

Las primeras experiencias de planeación se ubican en la década de 1948 cuando el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), bajo la batuta de Lauchlin Currie, crea el documento “Bases de un programa de fomento para Colombia”, el cual guiaría la formulación del programa de gobierno del Presidente Mariano Ospina Pérez (1946 - 1947) (Velásquez, 2010, p. 9). Las propuestas económicas de Currie buscaron acelerar el crecimiento urbano, reducir la población agrícola, acelerar la industrialización y crear una reforma rural estructural (Varón, 2009, p. 9 – 10).

Para este año Colombia estaba dividida territorialmente en la Nación, 15 departamentos, 2 intendencias y 7 comisarías (aunque ya se venía promoviendo la división de los departamentos en municipios desde las reformas liberales de 1936 y 1945). San Vicente del Caguán fue uno de los primeros municipios que se erigieron en el país, con el Decreto No. 936 del 14 de marzo de 1950.

²⁹ Una de las principales razones que diferencian la planeación territorial en Colombia y México es la naturaleza del régimen político, pues si bien los entes territoriales en Colombia tienen autonomía, esta siempre es menguada por el carácter unitario de la República, lo que ha limitado los procesos de planeación descentralizados. En el caso Mexicano, aunque se presentan constreñimientos desde el nivel central, los procesos de ordenamiento son mucho más autónomos.

³⁰ Luego de la división de la Gran Colombia en 1826 (en la que nacen los países de Venezuela, Ecuador, Perú y Colombia), el país inicia una serie de enfrentamientos militares con estos países que terminará con la pérdida del 54% del territorio, siendo Panamá la pérdida más importante.

Ahora bien, aunque para 1948 ya existían los departamentos y municipios, estos tenían poca o nula autonomía sobre sus territorios en materia de ordenamiento y planeación del desarrollo. Por esta razón, los paradigmas de la planeación durante la mayor parte del siglo XX se limitan a las dinámicas desde el nivel central.

En 1948, posterior a la muerte de Jorge Eliecer Gaitán, el despliegue de la época de la Violencia en Colombia y el golpe de estado militar de Gustavo Rojas Pinilla, la planeación tuvo un periodo de estancamiento, pues el gobierno norteamericano retiró la ayuda técnica que había brindado al gobierno de Mariano Ospina Pérez. No obstante, el gobierno del dictador Pinilla³¹ (1953 a 1957) realizó obras importantes de infraestructura y dio un gran impulso a la industrialización del país.

Con la dimisión del General Gustavo Rojas Pinilla vuelve la ayuda norteamericana, circunscrita esta vez al programa de salvaguarda norteamericano contra el comunismo llamado Alianza Para el Progreso (APP)³².

La guerra fría resultó fundamental para el empuje modernizador y empresarial en países latinoamericanos como Colombia, pero también hizo que la gestión pública tuviera cada vez más interlocutores extranjeros. Desde finales de la Violencia Colombia había empezado a figurar entre los principales beneficiarios de las políticas del Banco Mundial (BM) y posteriormente, de los acuerdos de la Organización Internacional del Café (OIC) y de los programas desarrollados en el marco de la Alianza para el Progreso. (Pombo y Camacho, 2009, p.46)

La firma de la Carta de Punta del Este (Uruguay) en agosto de 1961 por parte de los países de la Organización de Estados Americanos (OEA) -excepto Cuba-, en el marco de la APP impulsada por el presidente estadounidense Kennedy, se convirtió en el nuevo referente de la planeación

31 El golpe de estado militar se produjo luego del estallido de la Violencia como una medida para controlar la situación de seguridad. Gustavo Rojas Pinilla fue electo por la Junta Militar y cuatro años después cedió el gobierno para realizar nuevas elecciones populares.

32 La APP fue una estrategia desplegada por Estados Unidos con el fin de consolidar una postura continental (América) contra el comunismo. Este programa buscaba convertir a los países latinoamericanos en aliados a cambio de ayudas económicas para la superación del “subdesarrollo”.

económica y social del país, especialmente, durante el régimen de alternancia política³³ denominado Frente Nacional (1958 – 1974) (Rojas, 2010).

En el marco de la APP, se dio un plazo de 18 meses para la presentación de nuevos planes de desarrollo por parte de los países latinoamericanos que quisieran recibir la ayuda económica y técnica de Estados Unidos (Rojas, 2010). “Una vez formulados, los proyectos de desarrollo eran sometidos a la misión de la Agency for International Development (AID) en cada país, quien establecía su viabilidad y concordancia con los planes nacionales de desarrollo. Luego, los comités encargados de la ayuda financiera y monetaria en Washington aprobaban los acuerdos para el otorgamiento de los préstamos” (Rojas, 2010, p. 97).

El Plan Decenal de Desarrollo (1960-1970), diseñado por Alberto Lleras Camargo, fue el proyecto piloto de la APP en Colombia, de forma tal que, tras ser aprobado por la comisión de Washington, Estados Unidos financió el 50% del plan, concentrándose en las áreas de agricultura, industria, vivienda y administración de impuestos. Los bancos financiaron el otro 50% así: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) financió proyectos de energía y transporte; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) atendió las necesidades en sistemas de agua y alcantarillado, la OEA apoyó técnica y financieramente el ámbito de planeación de impuestos y el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) apoyó el área de proyectos específicos en los que tenga interés (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1971).

Colombia se convirtió en el segundo receptor de ayuda estadounidense entre 1961 y 1973, alcanzando un valor de USD\$ 1.396 millones (Rojas, 2010, p.97). El gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) buscó llevar a cabo importantes proyectos de reforma agraria y económicas que garantizaran dos imperativos, “de un lado, el de la disponibilidad de divisas que respalden la sustitución de bienes intermedios, y de otro, el respaldo político y económico para la implementación de una serie de reformas, como la reforma agraria, orientadas a mejorar

³³ El Frente Nacional fue un pacto entre el partido Liberal y el partido Conservador para alternarse la Presidencia de la República y dividir los cargos burocráticos. Con esto se pretendía parar la época de la Violencia y blindar al país contra intentos de golpe militar. Este periodo fue particularmente nefasto para la democracia, pues limitó la participación de partidos alternativos.

los niveles de vida de la población y a distensionar el clima de agitación política” (Rojas, 2010, p. 100).

Según De Mattos (1987), los elementos más importantes del Plan Decenal de Desarrollo fueron: la alta incidencia de la ideología estructuralista mesiánica, ligada a el afán de industrialización; la importancia de las variables económicas (reduccionismo economicista) y el formalismo de los procesos de planificación. Esta perspectiva, según Michael Latham (2000, p. 5) “*was also an ideology, a conceptual framework that articulated a common collection of assumptions about the Nature of the American society and its ability to transform a world perceived as both materially and culturally deficient*”. Según este marco conceptual, el desarrollo es el producto de la consolidación de un sector moderno que lograra imponerse y absorber el sector tradicional por medio de instituciones autónomas, una cultura secular, la especialización de roles y funciones y del aumento de las inversiones, siguiendo el modelo norteamericano.

Para Prebisch, retomado por Vallejo y Fuentes (2006, pp. 12-13), en medio del programa de la APP las élites económicas se pusieron al frente de la construcción de futuro bajo el modelo denominado “política de protección moderada y selectiva” que buscaba proteger las industrias más influyentes, dándoles incentivos, mientras se dejaba el resto de la economía en manos del mercado. Esta apuesta de desarrollo encontró eco en el modelo de sustitución de importaciones de la CEPAL, impulsado a partir de medidas económicas que buscaban aumentar las tarifas y cuotas de importación, mientras se creaban incentivos fiscales por medio del Instituto de Fomento Industrial (IFI) para las empresas nacionales (Pombo y Camacho, 2009, p. 72).

La práctica de la planeación hasta la dada de 1970 en Colombia fue guiada principalmente por la teoría de polos de desarrollo y de causación circular acumulativa³⁴, lo cual llevó a que el ejercicio de planeación se centrara en el “triángulo de oro”, como eran llamadas las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín; mientras otras regiones quedaron relegadas y desprovistas de planeación (Moncayo, 2002, p.4, retomado por Rengifo, 2010, p. 10)

³⁴ Según Myrdal la causación circular acumulativa se refiere al proceso de desarrollo en donde la unión de variables se potencia de forma acumulativa, promoviendo un continuum de mayor desarrollo o mayor estancamiento. En este caso, la generación de condiciones de desarrollo en ciertas ciudades se potencia dando como resultado cada vez mayor crecimiento económico que se esparce hacia ciudades vecinas (Martínez, 1998).

El desarrollo normativo más significativo en esta época fue la Reforma Constitucional de 1968 que buscaba alinear los instrumentos jurídico-políticos de la planeación, con los avances en materia económica. Esta Reforma

buscó una intervención más decidida del Estado para racionalizar y planificar la economía (bienes públicos y privados). Así, entregó al ejecutivo la iniciativa del gasto; institucionalizó el concepto de planeación de la inversión para la ejecución de los programas de desarrollo económico, social y de obras públicas en los ámbitos nacional, departamental y municipal (...) Estas y otras disposiciones establecieron la planeación como parte fundamental de la gestión gubernamental y llevaron a ordenar a los gobiernos la realización de planes de desarrollo económico y social en todo el país. (Pombo y Camacho, 2009, p.37)

El presidente Liberal Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), viendo la disminución en la demanda interna, el aumento de la población en las ciudades y el riesgo que ello implicaba para el sector industrial por su incapacidad para absorber tal mano de obra, promovió una reforma rural con el fin de distribuir la tierra y así, aumentar la productividad en el campo y frenar la migración de campesinos. Para lograr este objetivo se crearon la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) (Pombo y Camacho, 2009, p. 55) y las JAC.

Esta política permitió, entre otras cosas, que los procesos organizativos de las zonas rurales, especialmente, en las zonas de colonización tardía³⁵ como es el caso de la Amazonía, fueran reconocidos por el estado. Como consecuencia, se inició un proceso de titulación de baldíos de la nación y construcción de infraestructura y servicios públicos en alianza con las JAC. “Sin embargo, por razones políticas y burocráticas, la reforma agraria sufrió innumerables tropiezos, hasta el punto de que 30 años después puede afirmarse que en Colombia no se ha realizado una verdadera y profunda reforma agraria por las vías institucionales” (Pombo y Camacho, 2009, p. 72).

En conclusión, hasta la década de 1970 la influencia de la APP y de los proyectos modernizadores de Estados Unidos para Colombia fueron abrumadores, se trató de una apuesta mesiánica por

³⁵ Colonización tardía se denominó al proceso de ocupación de las zonas que para el siglo XIX todavía no habían sido ocupados por población mestiza. La Amazonía y particularmente San Vicente del Caguán fue un escenario de colonización tardía a partir del boom de la economía extractiva, particularmente del caucho.

mostrar al país como el ejemplo triunfante del modelo norteamericano como antípoda del comunismo. En el ámbito de la planeación, aunque se alcanzaron logros importantes en términos de generación de conocimiento técnico, infraestructura institucional y capacidades; los planes de desarrollo del Frente Nacional no obedecieron al reconocimiento de las realidades locales, sino a modelos de desarrollo ideales, con un enfoque economicista que desconoció variables importantes del desarrollo. Como consecuencia, los intentos de reforma agraria no fueron satisfactorios y se llevaron a cabo sin una correcta planeación del ordenamiento territorial y usos del suelo.

Ahora bien, la coyuntura de un conflicto armado que se esparcía y las demandas por apertura del régimen político, presionó para que la planeación se abriera un poco hacia la planeación descentralizada en 1978 con la promulgación de la Ley 61 (Ley Orgánica de Desarrollo Urbano). Esta ley integró los elementos económicos, sociales, políticos y espaciales de la planeación e hizo que los núcleos urbanos con más de 20.000 habitantes tuvieran la facultad para realizar un plan integral (Velásquez, 2010). El modelo de planificación integral tiene como uno de sus principales referentes el cambio de enfoque de la CEPAL hacia el paradigma de planificación estratégica situacional que surge en la década de 1960 (Carrillo-Arronte, 1981).

Este modelo fue entendido en el país como “un conjunto de normas que permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos sociocultural, económico- financiero, físico-territorial y jurídico- administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes” (Decreto 1306 de 1980, Artículo 2). El decreto 1306 al incorporar la participación ciudadana en la preparación de los planes de desarrollo, se convierte en el primer antecedente real de la planeación participativa (Velásquez, 2010, p. 9-11). Posteriormente, la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) obligó a todos los municipios a formular su plan de desarrollo, definiendo procedimientos y obligaciones. No obstante, según Velásquez (2010)

los planes se convirtieron en enunciados de propósitos y estrategias gubernamentales para el manejo de la economía, que no tenían carácter vinculante. Suscitó algunos debates, principalmente entre técnicos y economistas, que poco trascendieron a la opinión pública. No obstante, la formulación de estas propuestas gubernamentales fue consolidando una cultura de la planeación en el seno

de la Administración Pública que tuvo sin duda influencia posterior en las decisiones adoptadas por los constituyentes en 1991 (p.10).

Así pues, pese a sus limitaciones para materializar la participación ciudadana en Colombia, el cambio de enfoque hacia la planeación integral marcó un punto de quiebre, pues a partir de este cambio de doctrina en algunos países de América Latina se empezaron a desarrollar ejercicios de planificación participativa, como fue el Presupuesto Participativo de Brasil que nace en 1989 y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional (SPDDN) de México. Ambos serían tenidos en cuenta en la formulación del SNP durante la Constitución Política de 1992.

Finalmente, la Constitución Política de 1991 dio un giro importante hacia la descentralización de la planeación en el país, pues no sólo acogió la perspectiva de planeación integral del Decreto 61 de 1978 y su enfoque participativo, sino que ahondó en la inclusión de nuevos sectores que seguían siendo excluidos, como lo eran los pueblos indígenas. Así pues, la Constitución democratizó la planeación por medio de dos elementos principales: la descentralización y el principio de planeación participativa, el primero implicó que las facultades y poderes no se concentrarían ahora en el estado central, sino que el poder sería distribuido entre las entidades territoriales (Robledo, 2010, p. 48). El segundo elemento es el principio de planeación participativa, el cual implicó que las visiones de desarrollo en los territorios deberían construirse de abajo hacia arriba.

Una de las intencionalidades más claras de la Constitución de 1991 fue la de iniciar un proceso de complementar la democracia representativa con la democracia de participación. La Carta define unos cuantos ámbitos para el ejercicio de esta nueva forma de la democracia, entre los que se destaca la planeación participativa, a la vez que refuerza la democracia representativa local y departamental. Rescata a la planeación del desuso en que su ejercicio tecnocrático y autoritario la ha sumido en el país y en el mundo (Forero, 2001, p.4).

Desde 1991 el municipio empieza a tener un papel importante en el ámbito de la planeación, pues al ser la unidad de gobierno más cercana a los ciudadanos fue vista como el escenario de la democratización de lo público. Los municipios que antes eran relegados de la planeación del desarrollo mostraron que

las fuerzas políticas y económicas dominantes en el proceso de construcción de los escenarios estructurales y espaciales del país, en los últimos cien años, no han logrado borrar la memoria histórica de muchas provincias y regiones que ven en su constitución como entidades

estructurales autónomas, una oportunidad para desarrollarse, para ser sujetos activos de su destino (Massiris, 1997, p.9)

En conclusión, la planeación en Colombia ha pasado de un paradigma centralista, enfocado en el crecimiento económico y la industrialización, hacia el paradigma de la planeación integral que puso de presente la necesidad de introducir las dimensiones espaciales y demográficas en el desarrollo urbano y la importancia de delegar las funciones de planeación a las pequeñas ciudades. Finalmente, el nuevo modelo de planeación que surge con la Constitución trae a colación los principios de planeación integral y lo consolida al crear el principio de planeación participativa; además, profundiza su descentralización al otorgar funciones de planeación a los municipios y territorios indígenas. A continuación, se presentan las características de la planeación desde la Constitución de 1991 y el desarrollo normativo en torno a la planeación participativa.

2.1.1. La Constitución Política y la estructura de planeación en Colombia: una aproximación a la narrativa como marco normativo.

Los antecedentes presentados sirven para comprender la evolución de la planeación en Colombia, los supuestos que subyacen a los modelos implementados y los elementos que han prevalecido a lo largo de su configuración. A continuación, se presentan las características de la planeación en Colombia, para luego ahondar en las características de la planeación participativa en el país a partir de la Constitución Política de 1991.

La planeación en el país tiene dos instrumentos principales, por un lado, la planeación del desarrollo y por el otro, la planeación del ordenamiento territorial. Según la Constitución, la planeación del desarrollo se debe llevar a cabo en todas³⁶ las entidades territoriales (Nación, Departamento, Municipios y Territorios Indígenas) cada cuatro años. Este instrumento busca definir la visión a futuro de un territorio en los sectores tradicionales (salud, educación, infraestructura, movilidad social, etc.) y en aquellos que sean prioritarios para el gobierno.

³⁶ Aunque la Constitución Política de 1991 establece a las ETI como sujetos de planeación autónoma de los territorios, las leyes que reglamentan la planeación han desconocido este derecho para los pueblos indígenas.

También, se definen objetivos específicos, estrategias y el presupuesto para alcanzar dichos objetivos.

A partir del plan de desarrollo de la entidad territorial se define el Plan Operativo Anual (POA) que contempla estrategias e indicadores para cada objetivo. De igual forma, se construye el Plan Anual de Inversiones (PAI) con el fin de cuantificar las inversiones que conlleven al cumplimiento de estos indicadores. Los planes de desarrollo se estructuran según los principios de autonomía de las entidades territoriales, prioridad del gasto público social, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones y eficiencia (entendido como la optimización de recursos financieros, humanos y técnicos).

Para la Corte Constitucional, “la actuación macroeconómica del Estado necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios, así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación”. (Corte Constitucional, C-557 del 2000)

Por su parte, el proceso de reglamentación de la planeación del ordenamiento territorial³⁷ en Colombia ha sido muy lento debido, principalmente, a la falta de voluntad política de los legisladores. Las primeras aproximaciones se dan en la década de 1970, ligadas al desarrollo urbano y no a una comprensión amplia del territorio (rural, urbano, ambiental, etc.). Posteriormente, la ley 388 de 1997 establece los procedimientos para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que deben ser desarrollados por los municipios. Finalmente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) fue proferida en el 2011, es decir, 10 años después del mandato constitucional³⁸.

³⁷ En Colombia no existe diferencia entre ordenamiento territorial y ordenamiento ecológico. Ambos conceptos se desarrollan en un mismo instrumento: los POT. Esta conjunción es posible gracias a que las corporaciones autónomas regionales de carácter ambiental son una de las principales autoridades en el proceso de la construcción de este instrumento. Por esta razón, los delimitantes ambientales y el Sistema Nacional Ambiental, que contempla las zonas protegidas naturales, son elementos constitutivos de los Planes de Ordenamiento.

³⁸ La Constitución define que los instrumentos de planeación deben ser reglamentados por medio de leyes orgánicas, las cuales tienen un proceso más amplio de debate en las dos salas del Congreso.

En términos de ordenamiento, el gobierno central tiene la competencia de crear las directrices en el ámbito urbanístico y de infraestructura estratégica; los departamentos tienen la competencia de crear los lineamientos para el ordenamiento de su territorio, así como coordinar los planes y proyectos que adopten los municipios; los municipios tienen la función de formular y adoptar el POT³⁹, el cual define zonas y usos de forma específica para el área rural, urbana y de expansión.

Para Páramo (1993), retomado por Rengifo (200, p. 14) el ordenamiento territorial es un “proceso integral para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, teniendo en cuenta para ello los intereses y expectativas de los sectores sociales del territorio, con la finalidad de optimizar y armonizar su aprovechamiento, propendiendo por el desarrollo sostenible, la valoración del medio ambiente, el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de la población”

En términos de participación, la Constitución Política crea el principio de planeación participativa, según el cual los planes de desarrollo deben crearse con el concurso de la ciudadanía, para garantizar así la formulación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial que atiendan a un proceso de profundización de la democracia.

La Constitución dispuso la creación del SNP, conformado por el CNP a nivel nacional y el CTP en cada Departamento y Municipio. Los CTP son integrados por los sectores económicos, sociales, ecológicos y culturales de cada jurisdicción y su principal función es ser puente entre la sociedad y los gobernantes en la definición de metas y estrategias de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Las bases dogmáticas del principio de planeación participativa son presentadas por los constituyentes Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias López (1991) en su ponencia sobre la democracia participativa. Ellos plantean que la única salida al conflicto armado, la corrupción

³⁹ Los POT tienen una clasificación según número de habitantes, para los municipios con más de 100.000 habitantes debe formularse un POT; los municipios con entre 30.000 y 100.000 habitantes deben formular un Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los municipios con menos de 300.000 habitantes deben crear un Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT). Al municipio de San Vicente del Caguán le compete realizar un PBOT.

y el clientelismo es la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones al afirmar que: “el futuro para nosotros es una participación pluralista de los ciudadanos a todo nivel: económico, político, social. El futuro es rescatar la capacidad popular para la toma de decisiones; el futuro es una **planeación participativa desarrollada desde abajo: de la base municipal, para llegar, pasando por lo departamental, al campo nacional** (...). (Esguerra y Arias, 1991, p.26) [Negrillas de la autora].

Tabla 1. Marco normativo de la planeación participativa en Colombia

<i>Año</i>	<i>Norma</i>	<i>No.</i>	<i>Materia</i>	<i>Objeto</i>
1991	Constitución Política		Desarrollo y Ordenamiento	
1994	Ley Orgánica	152	Desarrollo	Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo
1994	Sentencia	C-180	Ampliación del principio de participación en la planeación	Regular los mecanismos de democracia participativa
1996	Sentencia	C-015	Plan de desarrollo	Demanda a la ley 188 de 1995
1996	Sentencia	C-191	Plan de desarrollo	Demanda a la ley 188 de 1995
1997	Ley	388	Ordenamiento Territorial	El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural
2000	Sentencia	C-557	Plan de desarrollo	Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002”
2002	Decreto	2250	Desarrollo	Reglamentar el artículo 9 de la ley 152 de 1994, en lo referente a la constitución del Consejo Nacional de Planeación
2003	Sentencia	C-524	Participación en la formulación del plan de desarrollo	Manifiesta que la participación del CTP se debe realizar en el momento de discusión del plan y sus reformulación anual
2012	Ley	1151	Régimen Municipal	Modernizar la normatividad relacionada con el régimen municipal, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.

2014	Decreto	1953	Régimen especial de Entidad Territorial Indígena	Poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.
2014	Ley Orgánica	1451	Ordenamiento Territorial	Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de ordenamiento.
2015	Decreto	2367	Ordenamiento del Suelo Rural	Se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural
2015	Sentencia	C-150	Mecanismos de participación ciudadana	Revisión Constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.
2016	Sentencia	C-035	Participación en el ordenamiento territorial	Deroga el artículo 108 del plan de desarrollo (Ley 1450 del 2011 sobre áreas estratégicas mineras por violar la competencia de los entes territoriales
2017	Decreto con fuerza de Ley	4923	Desarrollo y Ordenamiento Territorial	Crear los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de normatividad

La ley 152 de 1994 es la norma que actualmente regula la planeación participativa en Colombia. Esta norma contiene tres elementos importantes: en primer lugar, crea la diferencia entre autoridades e instancias de planeación; en segundo lugar, define las características y composición del CNP y el CTP y tercero, no contempla a los territorios indígenas con entidades territoriales.

En cuanto a la diferencia entre autoridades e instancias de planeación a nivel municipal, la ley determina que las autoridades son las entidades encargadas de formular los planes de desarrollo y ordenamiento y están compuestas por el Alcalde, el consejo de gobierno municipal y la secretaría o departamento de planeación. Por su parte, las instancias de planeación están integradas por el Concejo Municipal y los CTP y tienen la facultad de hacer seguimiento y conceptuar sobre el plan, sin afectar “la racionalidad y consistencia del plan” (Corte Constitucional, C- 538 de 1995).

El segundo elemento de la ley 152 es la definición de funciones del CTP, las cuáles son: primero, analizar y discutir el proyecto del PMD y el POT; segundo, organizar y coordinar una amplia discusión municipal en torno a este tema; tercero, absolver las consultas que se formulen en torno a los planes durante su aprobación y modificación; cuarto, formular recomendaciones sobre el contenido de los planes y quinto, dar un concepto sobre el mismo. Finalmente, la ley 152 desconoce las ETI al no conferirle facultades en la planeación del desarrollo. No reconoce a los pueblos indígenas ni como autoridades, ni instancias de planeación. Este vacío no ha sido subsanado a la fecha, por lo cual las comunidades indígenas viven en un estado de cosas inconstitucionales frente a su reconocimiento como entidades territoriales.

Desde la Corte Constitucional se ha sostenido una visión de la planeación participativa ligada a la consulta no vinculante. Al respecto, la sentencia C-191 de 1996 entiende la participación democrática en el plan de desarrollo como

Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, **deben ser, en lo posible, participativos**, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es "**facilitar** la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación. (Corte Constitucional, C-191 de 1996). [Negrillas de la autora]

Esta sentencia presenta ambigüedades internas, pues por una parte muestra a la participación como un requisito que “en lo posible” debe desarrollarse, dejando a merced de los órganos de gobierno competentes la participación ciudadana. Por otra parte, esta misma sentencia señala más adelante que

La planeación en un Estado social de derecho fundado en la activa participación de todos (CP arts 1º y 2º) es, por el contrario, un ejercicio de **deliberación democrática**, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. La planeación es entonces un punto de encuentro entre los criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos y sociales de articulación de intereses. Eso explica que la misma Carta establezca el carácter participativo del proceso de planeación. (Corte Constitucional, C-191 de 1996) [Negrillas de la autora]

La disyuntiva se resuelve más adelante cuando se entiende el ejercicio de deliberación democrática, que plantea la Constitución, como el ejercicio de discusión al interior del Congreso de la República, esto es, en el marco de la democracia representativa. Desde esta perspectiva, la

acción del CTP y el CNP queda reducido a un foro de discusión y se reduce la democracia participativa a la representativa, así: “no sólo el plan debe ser aprobado por el Congreso (CP art. 150 art. 4º) -que es el **órgano de discusión democrática y pluralista por excelencia**- sino que, además, el proyecto de plan será elaborado con la participación activa de las entidades territoriales y deberá ser consultado al Consejo Nacional de Planeación (Corte Constitucional, C-191 de 1996)” [Negrillas de la autora].

La participación ciudadana se debe desarrollar en las márgenes de la consulta y solamente en la etapa de aprobación. Esta perspectiva se alimenta de la concepción de la planeación como una acción técnica y orientado al crecimiento económico (considerado como un mecanismo racional de ajuste entre medios y fines).

La planeación resulta un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permiten al Estado cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno, como son entre otros, el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la industria, el servicio de la deuda y cambios internacionales, la conducción del sector financiero, y, en general, todos los aspectos que permiten el desarrollo de un país dentro de parámetros ciertos, de tal suerte que, por una parte, los ciudadanos puedan conocer de antemano los objetivos sociales del Estado, así como el rumbo de la economía; y de otra, que los funcionarios encargados de ejecutar dichas políticas cuenten con puntos de referencias claros que les permitan encajar su actividad dentro de los fines del Estado Social de derecho. (Corte Constitucional, C-1065 del 2001)

Estas sentencias presentan a los actores como sujetos pasivos y no capacitados para tomar decisiones. La participación ciudadana está supeditada a la racionalidad económica y técnica de la planeación, pues se concibe dicha tarea como la piedra angular del estado y por tanto, como una labor que no puede dejarse en manos de la población. Así, las ambigüedades de la Corte Constitucional se resuelven a favor de la democracia representativa, en donde los consejos territoriales y las organizaciones sociales que los integran son vistos como actores no esenciales para la planeación y que, por el contrario, puede llegar a entorpecer esta labor técnica.

Ahora bien, hasta el momento se presentaron los antecedentes y la normatividad que sustenta la narrativa dominante en torno a la participación en la planeación. En términos generales puede decirse que la planeación desde la experiencia oficial surge en el seno de los enfoques

económico, marcadamente alineados a la ideología anti-comunista que se desarrollan en un contexto de cierre del régimen político, representado por el Frente Nacional.

Las demandas por apertura del régimen y el crecimiento demográfico empujaron hacia la ampliación de espacios de intervención en las principales ciudades, sin que ello implicara una apuesta real de democratizar la planeación, más aún cuando esta práctica era inexistente en las regiones apartadas del centro como fueron las zonas rurales y específicamente en este caso, la región Amazónica, pues la idea de su “aislamiento, la inaccesibilidad de las “vastas y feroces soledades” (...) La insularidad hace parte de su escaso atractivo y explica de cierta manera el que se trate de territorios olvidados, ignorados, apartados” (Serge, 2011, p. 158).

La apertura de la planeación sólo llegaría a consolidarse en el marco normativo con la Constitución Política de 1991, a partir de la creación del principio de planeación participativa y la descentralización de esta función hacia las entidades territoriales; sin embargo, la reglamentación de este principio y la perspectiva de la Corte Constitucional sostienen una visión de la participación ligada a la consulta no vinculante y a la discusión en el marco de la democracia representativa.

A continuación se presenta el proceso histórico de planeación en San Vicente, en el que se hacen evidentes las incongruencias entre los procesos de planificación nacional y los modelos de intervención en municipios marginados e inmerso en lógicas de violencia como este. Dichas contradicciones mostrarán las tensiones entre procesos disímiles de acercamiento al territorio e imaginación de sus actores. Estos argumentos serán fundamentales para comprender las tensiones entre la narrativa y contranarrativa en torno a los elementos del diseño de política pública en esta investigación. Además, se incluye un apartado sobre los delimitantes geo-eco-antrópicos del territorio, haciendo énfasis en su organización social y los determinantes ambientales y con ello, los retos que enfrenta la planeación en este municipio.

2.2. “A la mala”: colonización y planeación en San Vicente del Caguán

En este apartado se presentan los hitos de colonización de San Vicente del Caguán y las dinámicas de ordenamiento del territorio y planeación del desarrollo que los caracterizan. Aquí se relacionan las dinámicas de asentamiento en el municipio con los modelos de desarrollo y de definición de zonas y usos del suelo promovidos por el gobierno central, así como con las prácticas de contestación o visiones de desarrollo “otras” que fueron construidas desde el territorio. Los discursos que contestan a la perspectiva de desarrollo e intervención en el territorio del gobierno central y las visiones ocultas son los gérmenes de la contranarrativa y no-narrativas construidas desde el escenario local.

En términos generales puede afirmarse que Colombia se ha caracterizado por tener un desarrollo territorial disímil, muestra de ello es que para 1950, mientras se promovían las primeras formas de planeación nacional que privilegiaba el desarrollo económico en el “triángulo de oro”, el resto del país estaba sumergido en un gran abandono, especialmente la Región Amazónica. Según Serge (2011), esto se debió a que desde la Constitución Política de 1863 “estas “enormes extensiones selváticas”, de gran potencial económico e incapaces de ordenarse a sí mismas por estar pobladas de tribus salvajes, fueran administradas directamente por el gobierno central para ser colonizadas y sometidas a mejoras” (p. 16).

San Vicente del Caguán hace parte de las zonas denominadas de colonización tardía, esto es, las regiones en donde hasta la década de 1920 la población estaba compuesta principalmente por comunidades indígenas no contactados. También se le denominó a estos territorios “fronteras internas, expresión con la que resalta el sentido de frente de expansión del proyecto nacional, por lo que uno de los aspectos centrales con las que éstas se caracterizan es precisamente el de la ausencia del Estado” (Serge, 2011, pp. 18-19).

El proceso de colonización tardía ha sido reseñado por autores como Fajardo (2009) Artunduaga (1987) y González (1989), quienes encuentran tres hitos importantes en la dinámica de apropiación de tierras por parte de “colonos”⁴⁰. En primer lugar, los auges extractivos de la

⁴⁰ La expresión “colono” proviene de la invasión del territorio por parte de los españoles en el siglo XV. Esta palabra ha permitido la invisibilización de los pueblos indígenas que habitaban el país antes de la llegada de los españoles. En el caso de la denominada colonización tardía, sirvió para el ocultamiento de los pueblos indígenas que habitaban el Caquetá antes de 1920.

quina, el caucho y las pieles que llevaron a aventureros y empresarios a la selva en búsqueda de riqueza (1910 – 1940). En segundo lugar, la migración de campesinos a zonas de frontera debido al conflicto armado entre liberales y conservadores en la época de la Violencia (1948-1960) y finalmente, la colonización dirigida como estrategia del gobierno nacional para controlar la ampliación de la frontera agrícola (1960-1980).

Según Fajardo (2009), los ríos Pato y Caguán fueron las puertas de entrada para campesinos y empresarios que venían en búsqueda de quina y caucho a la Amazonía, entre la década de 1910 a 1930. El boom de estas economías extractivas en el territorio implicó una dinámica voraz de apropiación de tierras baldías y de los recursos naturales que conllevó a la extinción de pueblos indígenas enteros⁴¹, una altísimas tasas de deforestación y el asentamiento desordenado de la población.

Desde la década de 1930 se empezó a consolidar una dinámica desaforada de concentración de la propiedad en las zonas ya colonizadas y con mejor acceso a vías. Como consecuencia, los nuevos colonos tuvieron que ubicarse cada vez más lejos del piedemonte, ampliando así la frontera agrícola y potenciando la deforestación. El municipio se convirtió en el principal centro de acopio y abastecimiento para las empresas caucheras de la región, especialmente, por la construcción a “machete” de la vía Altamira (ahora del departamento del Huila) – San Vicente (ahora del departamento del Caquetá)⁴², principal carretera de acceso al Caquetá.

La primacía de San Vicente fue disputada por Florencia, la actual capital, en 1932 debido al estallido del conflicto Colombo – Peruano con la construcción de la primera carretera del gobierno nacional que va desde Neiva hasta Florencia. Esta carretera tuvo como finalidad permitir la entrada de soldados y carros de guerra hasta el río caquetá para controlar la avanzada del ejército peruano. La carretera no sólo desplazó el centro de desarrollo de San Vicente a Florencia, sino que favoreció la colonización del sur del departamento, en la medida en que los

⁴¹ La etnia indígena Andakí que habitaba en las riveras del río pescador, suaza y bodoquero en el territorio que hoy comprende el Departamento de Caquetá fue arrasado por las misiones caucheras que llegaron al territorio (Friede, 1948).

⁴² Los límites territoriales que conforman la actual división política administrativa fueron definidos hasta finales del Siglo XX, por lo cual no es posible definir claramente jurisdicciones departamentales en la época.

trabajadores de la vía y los militares se quedaron residiendo en la región luego de terminada la guerra.

En conclusión, puede decirse que el primer periodo de colonización que va hasta 1940 tuvo un enfoque extractivo y de servicios, en donde las comunidades vivían de la extracción de quina y caucho, así como de la comercialización de productos. La Amazonía fue vista como un territorio que debía ser controlado y ordenado económica y militarmente, con lo que se garantizaba el blanqueamiento de la población y la inserción de estas tierras de nadie, de estas fronteras, al territorio nacional (Serge, 2011), tal que “ha (sic) sido precisamente este sentido –el de la frontera como el frente de la expansión, conquista y dominio colonial – el que ha determinado el ámbito semántico de su uso como frontera, que se vio ampliada a “fronteras agrícolas”, “fronteras de colonización”, “fronteras internas” (Serge, 2011, p. 151).

El segundo hito en el poblamiento de San Vicente del Caguán ocurre tras el estallido de la Violencia, pues los movimientos liberales surgidos de la represión conservadora se dirigieron hacia estas zonas de frontera. Una de las principales rutas de migración fue la que se dirigió desde Villarrica –Tolima (“república independiente” bombardeada por Gustavo Rojas Pinilla en 1954) hacia el Guaviare, pasando por San Vicente del Caguán. Dichas oleadas migratorias fueron conocidas como “columnas de marcha” o “guerrillas rodadas”, pues estaban compuestas principalmente por miembros de autodefensas campesinas (Molano, 2006).

Según Arbey Alvear⁴³, líder comunitario de Red Uníos (la organización social más grande de San Vicente del Caguán que engloba al sector social, campesino, ambiental y de derechos humanos): “La gente llegó a colonizar estos territorios debido a la guerra bipartidista que hubo al interior del país. Muchos campesinos se vieron en la obligación de huir de esa violencia y llegar a colonizar estos territorios” (comunicación personal, 23 de diciembre del 2017).

⁴³ Arbey Alvear siempre que se presenta dice “soy orgullosamente campesino”. Arbey fue desplazado por grupos paramilitares del municipio de Leiva, Nariño, luego de que su padre fuera catalogado como auxiliar de la guerrilla por su liderazgo social como presidente de la Junta de Acción Comunal. Después de que los paramilitares llegaron a su casa, su padre y madre se desplazaron hacia el Departamento del Cauca, mientras Arbey, un joven, se quedó cuidando la finca en su ciudad natal. Luego decidieron desplazarse y dejar la finca en Nariño, llegando a la región del Pato en San Vicente del Caguán. Arbey siguió sus estudios y los pasos de su padre en la dirigencia social (Verdad Abierta, 7 de agosto del 2015)

Municipios como San Vicente no tenían la capacidad para asimilar estas olas de migrantes, especialmente por las dinámicas de acaparamiento de tierra que los latifundistas venían consolidando desde la época del caucho. Como consecuencia, los colonos y terratenientes empezaron a tener disputas por el control de la tierra, lo que no sólo implicó la ampliación de la frontera agrícola, sino la consolidación del apoyo popular a las primeras guerrillas liberales. Esta última razón los convirtió en sujetos de represión y estigmatización por parte de latifundistas y las fuerzas militares del estado.

Durante esta fase de la guerra y por sus condiciones geográficas, la región se convirtió en refugio de algunas comunidades desplazadas y base de movimientos de autodefensa campesina, por lo que fue señalada por los adversarios políticos de los movimientos campesinos como una de las “repúblicas independientes”. En el marco de la “guerra fría” esta designación, cargada de connotaciones anticomunistas, no significaba cosa distinta que la justificación política de su arrasamiento, como en realidad ocurrió. (Fajardo, 2009, p. 378)

En 1965 fue bombardeada por el Ejército Nacional la región del Pato, ubicada al norte del municipio, lo que causó dos efectos contradictorios, por una parte, se produjo el despoblamiento de la zona y por otra, se fortaleció el apoyo y la presencia de guerrillas en la región, entre ellos las FARC y el Ejército Popular de Liberación (EPL) (CNMH, 2017, p. 21). La represión y estigmatización fortaleció a los grupos armados, de forma tal que “en 1985, las FARC (creadas en 1964) estaban militarmente activas en el 62% de los municipios en procesos de colonización interna y en el 44% de los municipios de colonización de frontera” (Pombo y Camacho, 2009, p. 58).

Territorialmente, estos municipios se vieron enfrentados a la carencia de infraestructura básica y de servicios, a la nula integración de los mercados nacionales y a la precaria presencia del estado en una faceta más allá de la militar. Todo esto no permitió “la vinculación del colono a la tierra, conformándose así una economía parcelaria itinerante que a la vez que ensancha la frontera agrícola, favorece el establecimiento de latifundios” (Serge, 2011, p.167). Según Jhon Freddy Vásquez, funcionario del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)⁴⁴, la

⁴⁴ El INCODER fue liquidado por medio del Decreto 2365 del 2015 y se crearon tres nuevas instituciones para suplir sus funciones: la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Unidad

acumulación de tierras es una constante en municipios como San Vicente del Caguán “porque hay muchas personas con latifundios, por ejemplo, en la sabana de San Vicente, que es de los Pozos hacia adentro, hay personas que pueden llegar a tener 2000 y 5000 hectáreas” (Comunicación personal, 18 de enero del 2014). Para Arbey, la tierra en San Vicente “está muy concentrada, hay personas con 2000 hectáreas, mientras la UAF [Unidad Agrícola Familiar] solo autoriza 117, son personas que cuando colonizaron tenían como deforestar y construyeron grandes latifundios” (Comunicación personal, 15 de enero del 2015),

Así pues, el segundo proceso de ocupación que van hasta la década de 1960, denominado “colonización armada”, se caracterizan por cuatro elementos. En primer lugar, el conflicto que se vivió en la zona y los continuos bombardeos produjeron una estructura de ocupación dispersa e irregular, luego de que los colonos tuvieron que adentrarse cada vez más en la selva para proteger sus vidas. En segundo lugar, se consolida una estructura de tenencia dividida entre el latifundio y la pequeña propiedad⁴⁵. En tercer lugar, la colonización armada adoleció de cualquier tipo de intervención estatal más allá de la militar, por lo cual no se construyó infraestructura vial, ni ningún tipo de equipamiento para la población. En cuarto lugar, el señalamiento de los migrantes como guerrilleros impidió que tuvieran posibilidad de adquirir derechos de propiedad.

En quinto lugar, Moreno (2015) manifiesta que la presencia guerrillera en el territorio y los continuos señalamientos a la población civil como colaboradora del accionar de las FARC “hizo que estos migrantes fueran excluidos de los espacios del ejercicio del poder y las decisiones locales y regionales al ser vistos como ilegales, lo que serviría para reforzar su proceso organizativo autónomo” (pp. 29-30). Al respecto, Vásquez y Barrera (2014) en su estudio sobre posibilidades de paz en San Vicente señalan que el acompañamiento de los grupos guerrilleros, como parte inherente a un escenario de conflicto,

de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). La separación de las funciones del INCODER ha generado un choque de competencias entre las instituciones, entorpeciendo aún más el proceso de titulación de tierras a campesinos.

⁴⁵ En el desarrollo de mi tesis de pregrado titulada *Incidencia de la Política Minero-energética en la tenencia de la tierra en el Caquetá* (2015), pude observar en San Vicente del Caguán la persistencia de una gran informalidad en la tenencia de la tierra y una gran división entre los grandes latifundistas y pequeños propietarios. La informalidad y división tajante alrededor de la extensión de la propiedad, se ve reforzada por la expulsión de los pequeños propietarios hacia las zonas más apartada de los centros de abastecimiento y equipamiento que, al mismo tiempo, convergen con las áreas ubicadas sobre la ZRF de la Amazonía.

De ninguna forma implicó instrumentalización de la organización comunitaria como erróneamente se suele suponer. Al contrario, esa proximidad e interacción histórica entre algunas comunidades y guerrilla les ha permitido tener mayor capacidad de negociación al introducir algunas rutinas y canales de comunicación que les han facilitado ejercicios de autonomía en medio de la confrontación armada. (Velásquez y Barrera, 2016, p. 48)

Pese a todo lo anterior, en este periodo se empiezan a gestar las primeras formas de organización comunitaria que buscaba controlar y regular el proceso de ocupación ante la ausencia de instituciones sociales del estado. Dichos gérmenes de organización fueron las Asociaciones de Colonos, quienes se encargaban de delimitar linderos, de construir las primeras obras públicas (vías, colegios, puestos de salud) y sobre todo de resolver asuntos de convivencia. Los colonos llegados de todas partes traían también algo de su cultura, esto permitió el surgimiento de economías campesinas sustentadas en el cultivo de yuca, plátano, arroz y frutos silvestres.

Con el ascenso al poder de Carlos Lleras Restrepo y el intento de reforma rural, se da fuerza a las Juntas de Colonos bajo la forma de JAC y se fortalece su capacidad de diálogo con el gobierno a través de la ANUC. Con la intención de reforma agraria en la década de 1960 inicia el tercer periodo de poblamiento denominado “colonización dirigida”, la cual buscaba controlar la ampliación de la frontera agrícola y sobre todo, tener mayor poder militar e institucional en el territorio para así contrarrestar a las nacientes guerrillas.

Uno de los proyectos de colonización dirigida más importante fue el fomentado por la Caja Agraria y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INCORA) a partir del aumento de la productividad en la región a través de la cría de ganado y la producción de arroz y maíz (Hormaza, 2016). Los colonos accedían a créditos brindados por la Caja Agraria destinados a comprar lotes de ganado e insumos para la producción, mientras el INCORA facilitaban la titulación de predios baldíos en las zonas de colonización.

Estos incentivos propiciaron una nueva oleada migrante con la esperanza de adquirir tierra; no obstante, los proyectos económicos de colonización dirigida fracasaron debido a la falta de insumos e infraestructura que permitiera la comercialización de los productos, los bajos rendimientos de la actividad económica, la ausencia de garantías de propiedad y la cooptación

de los beneficios por parte de las élites locales que se venían fortaleciendo en el Departamento (Ciro, 2013). A esto cabe sumar el bloqueo del proyecto de reforma rural por parte de la élite nacional en el acontecimiento conocido como Pacto de Chicoral⁴⁶.

En nuestro caso el estado ni siquiera ha legalizado la tierra de muchos colonos que se encuentran sobre zonas protegidas por ley 2da, toda esa tenencia es informal, no hay legalización de predios, los campesinos están en sus territorios no más y eso imposibilita el desarrollo también de la región, porque imposibilita que el campesino pueda acceder a créditos, pueda tener una escritura. (A. Alvear, comunicación personal, 09 de enero del 2015)

En San Vicente del Caguán, las fallas en el proceso de colonización dirigida llevaron a que los nuevos colonos expandieran aún más la frontera agrícola, pero sin los insumos, la infraestructura y organización que se pretendía. Sin embargo, en medio de la reforma fallida, el proceso de organización comunitaria tomo gran fortaleza, pues fueron las JAC y la ANUC las principales interlocutoras con el INCORA y demás instituciones encargadas de llevar a cabo la reforma. Según Gerardo Molina, campesino desplazado en el Caquetá, “Allá no llegaba nadie, no había una autoridad, ni un derecho, solamente la Junta se hacían cargo de uno para que uno tuviera una estabilidad, una vivencia buena y no estuviera uno por ahí arrimado sufriendo” (G. Molina, comunicación personal, 15 de diciembre del 2014).

Un ejemplo de la importancia de las JAC como garantes de los derechos de propiedad en el territorio es expresado por Diana Moreno (2015) al afirmar:

El registro que mantienen las JAC es el principal instrumento de garantía con que cuentan los campesinos a la hora de hacer transacciones de compra-venta de sus predios, pues como la mayoría de ellos carece de títulos de propiedad, la Junta es la que expide la carta que certifica la propiedad del dueño, al tiempo que señala las características del predio en cuanto a extensión, linderos y uso del suelo. Con esta carta además, los campesinos pueden presentarse en la alcaldía para que se les expida la correspondiente carta de colonos, documento con el cual pueden acceder a créditos en el banco agrario. (Moreno, 2015, p.60)

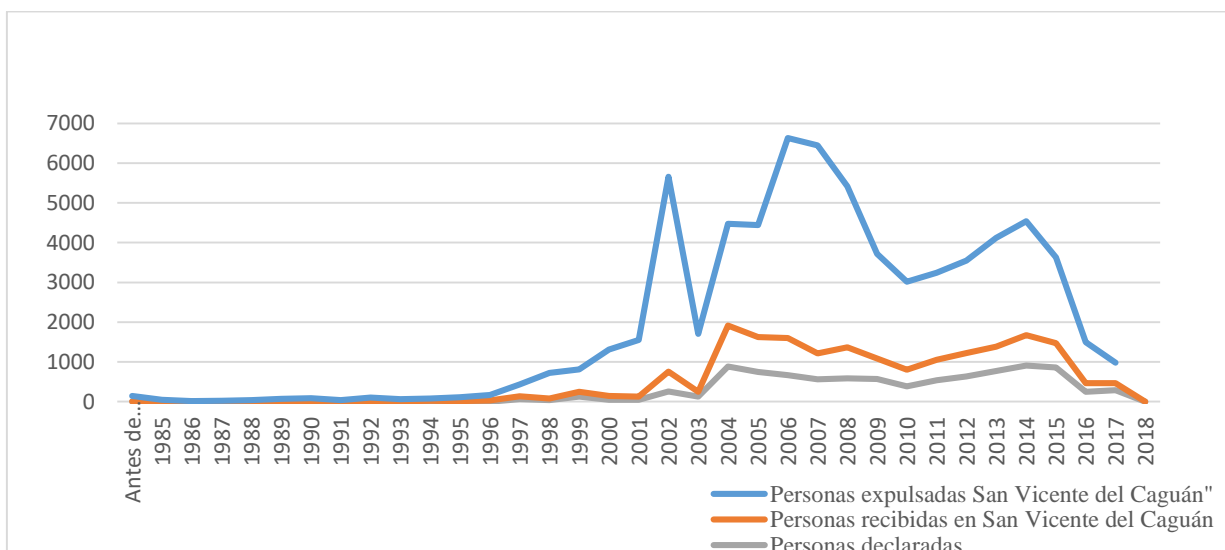
⁴⁶ El Pacto de Chicoral fue la reunión entre empresarios del gremio ganadero, arrocero y bananero, y miembros del gabinete del ex – presidente Misael Pastrana en el municipio de Chicoral- Tolima en 1972, con el fin de tumbar la Ley 1 de 1968 de Carlos Lleras Restrepo que promovía la titulación de tierras baldías a campesinos, por medio de la ANUC.

Las JAC en San Vicente tomaron un papel preponderante que se mantiene hasta hoy, lo que se refleja en su capacidad para negociar con autoridades estatales y auto-gestionar los proyectos de desarrollo que se proponen como comunidad.

Frente al abandono del estado, ese abandono histórico que se ve reflejado en el campo porque aquí los campesinos de San Vicente del Caguán nos ha tocado solos construir nuestras escuelas, nuestras carreteras, puestos de salud, nuestras normas de convivencia, para garantizar el buen vivir. Puesto que la representación del estado en el campo colombiano solo se mira a través de la fuerza pública y no hay inversión social”. (A. Alvear, comunicación personal, 23 de diciembre del 2017)

Finalmente, se pueden destacar dos hitos más en el proceso de poblamiento de San Vicente del Caguán relacionados con el boom de la economía de la coca y el proceso de paz adelantado por el ex – presidente Pastrana (1998-2002). Estos dos hitos se presentan separados de los anteriores, pues sus efectos en términos de migración y ordenamiento territorial son ambiguos, pues si bien hay migración, esta es contrarrestada por una dinámica aún más álgida de expulsión de sanvicentunos a raíz del recrudecimiento del conflicto armado.

Gráfica 1: Dinámica de migración y desplazamiento en San Vicente del Caguán, 1985 - 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Víctimas

En primer lugar, la bonanza de la coca fue una nueva esperanza de bienestar para los campesinos empobrecidos y sin tierra. No obstante, aunque la economía cocalera fue un impulso para la migración, esta dinámica fue contrarrestada por el recrudecimiento del conflicto armado y el plan anti-drogas que desplegó el gobierno nacional desde finales de la década de los 70. Las fumigaciones aéreas con glifosato, que echaban a perder los cultivos de pancoger, los continuos retenes a campesinos en los que se les decomisaba hasta alimento (Moreno, 2015), el cercamiento de la zona, las muertes en combate y los asesinatos a campesinos señalados de guerrilleros, fueron las principales razones que llevaron a familias enteras a desplazarse de la región.

Ejemplo de la contradicción entre bonanza cocalera, migración y el despoblamiento por conflicto armado es la “marcha de la vida” en la que los habitantes del Pato, ante el rumor de que el estado volvería a bombardear esta región, decidieron caminar por diecinueve días hacia la ciudad de Neiva y permanecer tres meses ahí, hasta que el presidente acordó desmilitarizar el territorio (CNMH, 2017). La marcha de la vida fue una de las tantas marchas que se presentaron entre 1970 y 1990, a raíz de la difícil situación de orden público y la estigmatización de los campesinos, lo que llevó “a una exclusión y una marginalización muy grande de la población” (A. Alvear, comunicación personal, 23 de diciembre del 2017).

En segundo lugar, la colonización ligada al procesos de paz entre el ex - presidente Pastrana y las FARC (1999-2002), incentivó una corriente migratoria ante las perspectivas de progreso económico que rodeaba los cinco municipios despejados⁴⁷, de los que hacía parte San Vicente (Moreno, 2015, p.27). Pese a ello, las dinámicas de violencia al interior de la zona de despeje, así como su estigmatización desde afuera, promovieron un gran éxodo de población sanvicentina, especialmente, tras el rompimiento de los diálogos y la retoma militar.

La retoma militar se produce desde el 2002 con un despliegue de fuerza militar sin precedentes. La Fuerza de Tarea Conjunta Omega, en el marco del Plan Patriota, fue la estrategia del ejército

⁴⁷ La zona de despeje fue el área comprendida entre los municipios de San Vicente del Caguán – Caquetá y La Macarena, La Uribe, Mesetas, Vista Hermosa del departamento del Meta de donde fue retirada la fuerza militar del estado, mientras se daban los diálogos entre el Ex – Presidente Andrés Pastrana y el líder de las FARC Alias Timochenko.

nacional para contrarrestar el avance de las FARC en los departamentos de Guaviare, Meta y Caquetá. Su accionar se caracterizó por asaltos por tierra y agua, enfrentamientos en territorio enemigo, bombardeo de zonas controladas por la guerrilla, desmonte de la base social y acciones de inteligencia dirigida al aniquilamiento de los líderes guerrilleros (Flórez, 2012).

Entre el fuego cruzado el principal actor afectado fue la población civil, causando daños a la propiedad, muertes de civiles en combate y desplazamientos forzados masivos. El número de desplazados en el municipio de San Vicente del Caguán alcanzó un pico de más de 4.900 personas en el 2002. Los habitantes del municipio fueron señalados como auxiliadores de la guerrilla y por tanto, objetivo militar⁴⁸. Según Amnistía Internacional (2002) en torno a los sucesos ocurridos tras el fin de la zona de despeje:

El muro de silencio se ve reforzado por la política de las fuerzas de seguridad, que estigmatizan y acosan a la población civil, principalmente tachando a sus miembros de guerrilleros o simpatizantes de la guerrilla. Esto no sucede sólo porque los habitantes de la zona de despeje se vieron obligados a coexistir con las FARC, comerciando con ellas y dándoles cobijo, sino porque la negativa a colaborar con las fuerzas de seguridad en su estrategia de contrainsurgencia se interpreta como colaboración con la guerrilla (p. 10).

Según datos del Instituto de Medicina Legal (s.f.) San Vicente del Caguán concentra el 15% de desaparición forzada en el país, con una cifra de 288 personas, de las cuales sólo han aparecido hasta la fecha 20 de ellas, 13 personas vivas y 7 personas muertas. Antes de la zona de despeje la población era mayoritariamente rural y luego de los continuos enfrentamientos en el campo, la población aumentó considerablemente en el casco urbano, siendo hoy una proporción de 62% urbana y 48% rural.

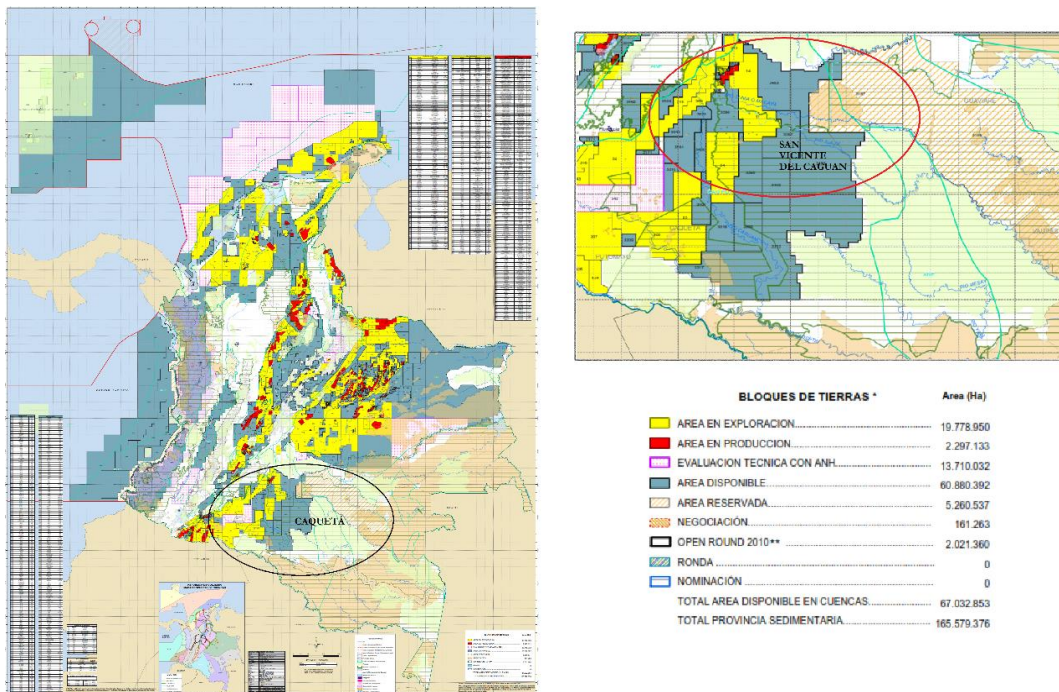
Paralelo a la estrategia militar, el gobierno central inició la apertura de la Amazonía al modelo de desarrollo petrolero, al punto de convertirlo en un renglón estratégico para todo el Caquetá. A la fecha son 8 áreas en proceso de exploración de hidrocarburos, 12 áreas que esperar a ser adjudicadas y dos áreas en producción en el municipio. Todas estas áreas comprenden casi la

⁴⁸ Según el CNMH (s.f) de las 218.094 personas muertas por el conflicto armado, el 81% fueron civiles y el 19% combatientes. La guerra en Colombia se dirigió especialmente contra la sociedad civil, bien por quedar en medio del fuego cruzado, por estigmatización o represalias.

totalidad del territorio. Este modelo económico se analiza a partir del concepto de enclave propuesto por Serge (2011) que

sintetiza las políticas de explotación y de pacificación que han caracterizado históricamente la intervención metropolitana en las regiones de “frontera” (...) es la forma de organización social y espacial que asumen las “avanzadas del progreso”, es decir, aquellas empresas de gran envergadura, que han constituido históricamente la punta de lanza y uno de los principales instrumentos del colonialismo, del desarrollo, y hoy, bajo el nombre de megaproyectos, de la llamada globalización. (p. 261)

Mapa 2. Adjudicaciones petroleras en San Vicente del Caguán



Fuente: Elaboración propia a partir de Mapa de Tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos

El modelo de desarrollo petrolero ha agravado la situación de los pequeños y medianos campesinos del municipio, especialmente los que no tienen derechos de propiedad, pues las empresas petroleras tienen mayor poder para tramitar sus demandas de sustracción de ZRF y de adjudicación de tierras. “Vemos que el gobierno va en contravía de las exigencias y reivindicaciones que nosotros exigimos como campesinos, pues mientras a nosotros no nos

titulan la tierra, a las multinacionales si les abren las puertas y le concesionan todo el territorio y hagan y exploten lo que hay en el subsuelo” (A. Alvaer, comunicación personal, 09 de enero del 2015).

Ante este panorama, los sanvicentunos, especialmente los que habitan en las zonas rurales, han fortalecido los procesos autónomos de desarrollo como una medida para distanciarse de los actores armados y rechazar el modelo petrolero. El producto ha sido un ejercicio de autogestión importante que, al tiempo que los aísla de influencias políticas y por tanto los protege, les permite mejorar sus condiciones de vida. Diógenes Alberto Amaya, presidente de la JAC de la vereda el Tigre en San Vicente comenta que

lo que nosotros hemos tratado de hacer, es fortalecer la Junta, tratar de adquirir los conocimientos, tratar de empaparse de esos temas [petroleros] y de igual manera pues lo que nos ha quedado como conclusión con la primera etapa es que es más validera una Junta de Acción Comunal que un abogado, porque eso lo compran y cualquier entidad lo corrompe, mientras que a una Junta no lo hacen tan fácilmente, pues es de la comunidad y tiene reconocimiento jurídico también y de todo esto, lo que me queda de conclusión es que debemos fortalecer más la junta (D. Amaya, comunicación personal, 28 de diciembre del 2014).

En conclusión, en el trasegar histórico de San Vicente se ha hecho palpable la imposición de modelos de desarrollo desde fuera, como consecuencia de ser visto como “zona de orden público” y por tanto *frontera* que debe ser intervenida y controlada. Esto ha generado un distanciamiento entre las dinámicas de participación y planeación del territorio desde las organizaciones sociales y las visiones de desarrollo que se proponen desde el nivel central. El resultado ha sido que

Las comunidades campesinas conocen el territorio, conocen su realidad, pero no las enseñamos a trabajar con la institucionalidad, porque como siempre ha estado ausente, no la reconocen. Hasta ahorita que nos están diciendo que viene la Agencia Nacional de Tierras y que tu tienes que sentarte y hacer la inscripción para que la Agencia Nacional de Tierra te pueda titular tu predio (E. Hernández, comunicación personal, 11 de agosto del 2017).

Estos antecedentes presentados demuestran cómo, desde las primeras dinámicas de poblamiento, el gobierno nacional y las instituciones locales fallaron en la planeación de las zonas de colonización tardía por tres razones principales. En primer lugar, porque fueron concebidos durante el auge de la quina, el caucho, la madera y ahora el petróleo como enclaves

extractivos, es decir, como zonas distantes cuyo principal aporte a la Nación era alimentar las arcas del presupuesto nacional.

En segundo lugar, porque fueron concebidos como espacios de “orden público”, es decir, como espacios que era necesario controlar militarmente, incluso por medio de su despoblamiento. En tercer lugar, porque el estado ha fallado en brindar seguridad jurídica en torno a la propiedad de la tierra, creando las condiciones para el despoblamiento de la zona por medio de la violencia y el modelo extractivo (Díaz, 2015).

Todas estas nociones sobre el territorio impidieron que fuera planificado y ordenado, consolidándose una estructura de tenencia altamente concentrada, informal y dispersa; además, el municipio ha carecido de bienes y servicios básicos especialmente en la zona rural, lo que se manifiesta en un índice NBI rural del 56%. También, se presentan actividades económicas sin control ambiental, convirtiéndose en uno de los municipios más deforestados gracias al comercio de madera, bienes silvestres y ahora extracción petrolera.

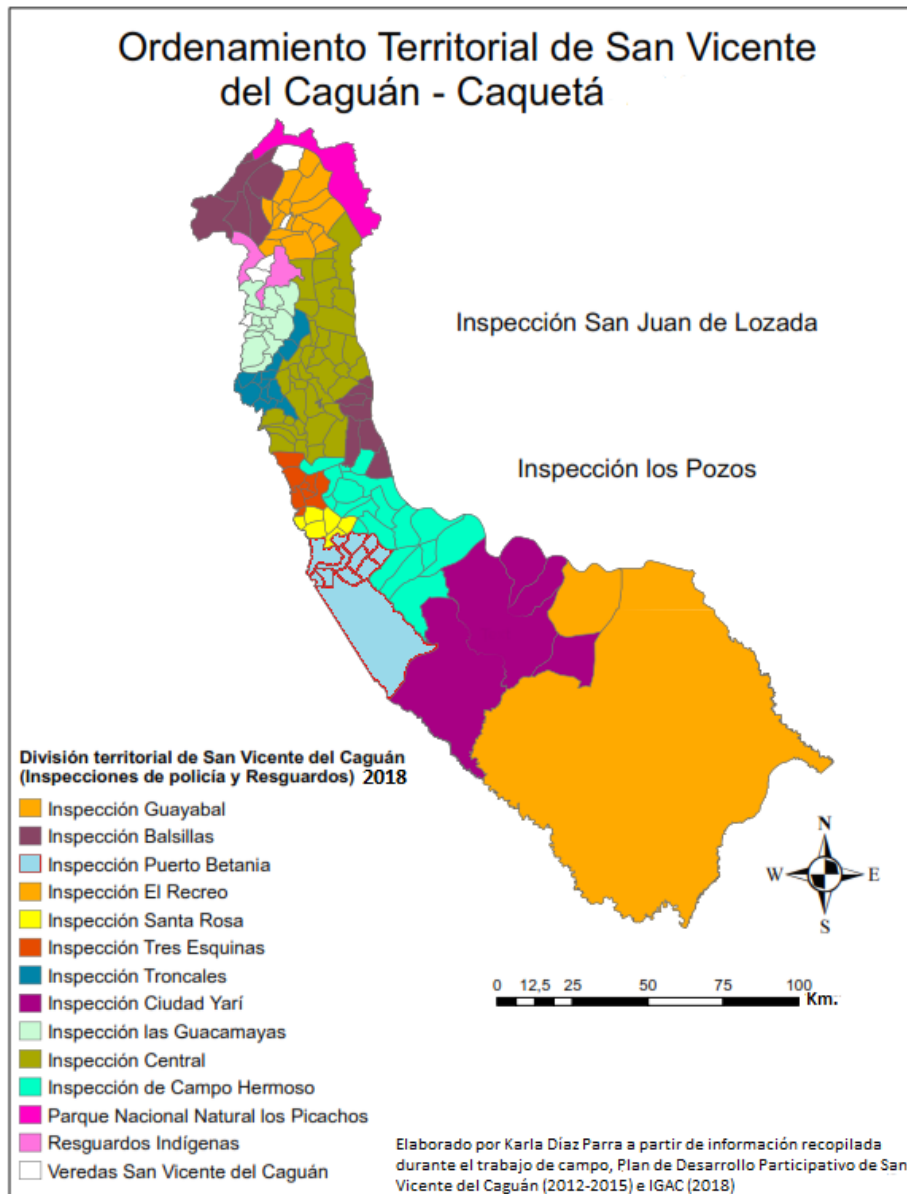
El CNMH (2017) en torno a la relación entre planeación y conflicto afirma: “los desajustes inter e intrarregionales que promovieron los fallidos escenarios institucionales de planeación del territorio fueron un aliciente para que el departamento del Caquetá se convirtiera en uno de los epicentros del conflicto armado” (p. 21). La comprensión de esta relación es fundamental para entender las características de la actual dinámica organizativa del municipio, pues la estructura de tenencia de la tierra, así como las dinámicas de asentamiento y su relación con la naturaleza son el producto de la mal llamada “colonización”, el conflicto armado y las visiones de enclave y de frontera sobre el territorio, así como las prácticas de contestación desde el municipio.

2.2.1. Organización social y territorio de San Vicente del Caguán

El municipio de San Vicente del Caguán está dividido en 14 inspecciones y el casco urbano. A su vez, las inspecciones de policía están conformadas por veredas. Según información de la Asociación de Juntas de Acción Comunal (ASOJUNTAS), otorgada a Moreno (2015), en el año 2015 había 344 veredas. No obstante, al contrastar esta información y los documentos técnicos

del proceso de participación, así como con el shapefile⁴⁹ brindado por el IGAC y el PMD (2012-2015) el número de veredas no es el mismo. Por ejemplo, para el IGAC el número total de veredas es de 152, Según Moreno (2015), para ASOJUNTAS es de 344 y para el Plan de Desarrollo (2012 – 2015) es de 237.

Mapa 3: Distribución del municipio por inspecciones de policía.



⁴⁹ Este archivo de datos espaciales contiene información de población y extensión a nivel veredal de San Vicente del Caguán.

A partir del cruce de información y los datos recabados en campo, se encontraron 7 veredas en el proceso de planeación participativa de (2015-2019) que no habían sido registradas por Moreno⁵⁰, por lo que se infiere que al 2018 el número de veredas podría ser de 352. Las nuevas veredas registradas fueron las veredas El Paraíso, La Porcelana, Careccillo, Naranjal, Primavera Carrusel, Paraíso Yarumales y la Jagua. (Ver Anexo 2)

Este es uno de los principales problemas a la hora de planear el desarrollo de San Vicente del Caguán, pues la expansión de la frontera agrícola es una constante y la informalidad en la tenencia no permite conocer de forma verídica el número de veredas y de población del municipio. Una consecuencia de la informalidad es que refuerza el proceso de acumulación de tierras, pues como lo señala Jesús Medina, de la vereda la Jagua (una de las veredas no contempladas en planos oficiales) “en los Llanos del Yará, por ejemplo, hay una parte que están disque incautando una tierra, la cosa es que hay una gente que está por allá hace muchos años y vive sobre las haciendas y otra parte sobre baldíos. (Comunicación personal, 23 de diciembre del 2014).

La informalidad lleva a que los colonos asentados en latifundios y baldíos tengan que ser luego desplazados por los terratenientes o por las autoridades policíacas o ambientales. Las autoridades policíacas incautan los latifundios señalando a los pequeños campesinos de colaborar con el dueño del predio, que en algunas ocasiones es un actor armado (FARC o narcotráfico). Por su parte, las autoridades ambientales señalan y desplazan a los pequeños campesinos con el argumento de protección y conservación de los ecosistemas.

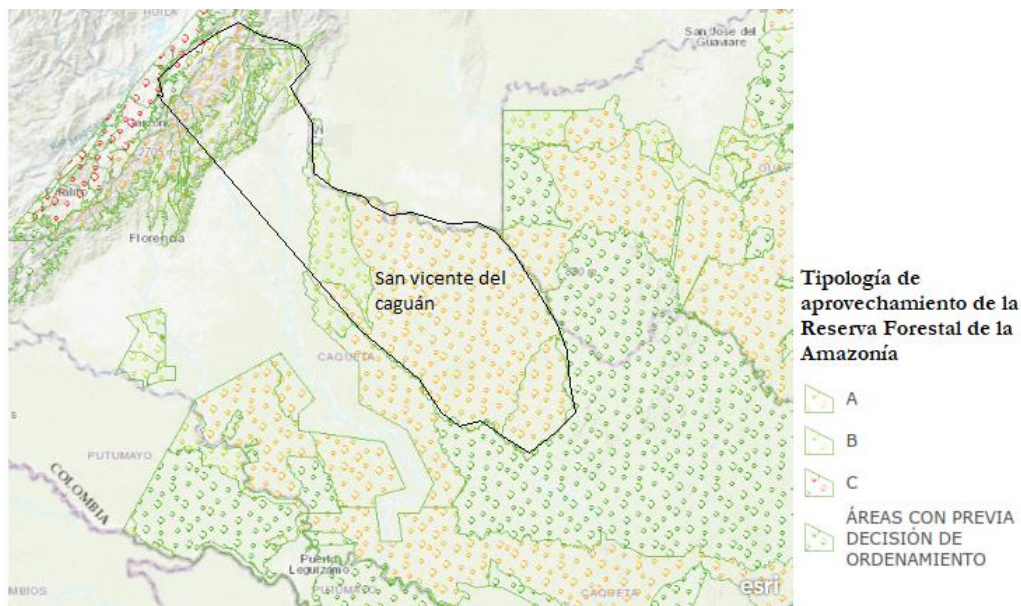
Ahora, San Vicente del Caguán tienen una zona de litigio con el municipio de la Macarena-Meta que comprende las inspecciones de San Juan Lozada y los Pozos. Dicha zona de litigio, aunque no se ha definido a favor de ningún actor y el PMD 2012-2015 la contempla dentro de su jurisdicción, para el IGAC esta zona ya hace parte de la Macarena, razón por la cual no se encuentran las veredas en el shape file aportado por esta entidad.

⁵⁰ Se elige a Moreno como punto de referencia, pues es la base de datos detallada más amplia.

Además de las inspecciones de policía, en el municipio están constituidos dos resguardos indígenas, los cuales por rango constitucional se conciben como entidades territoriales y por tanto, tienen la facultad de crear su propio plan de desarrollo y ordenamiento. Para los pueblos indígenas la planeación se lleva a cabo a través de los planes de vida y planes de salvaguarda que, si bien no son instrumentos de planeación en su integridad por falla del legislador, los resguardos indígenas tienen una agenda de desarrollo separada al de las inspecciones de policía.

Los ecosistemas estratégicos de San Vicente del Caguán son el Parque Nacional Natural (PNN) de los Picachos, el PNN de la Serranía del Chiribiquete y la ZRF de la Amazonía que cubre el 77,6% del municipio. Estos ecosistemas son de uso privativo de conservación y desarrollo sostenible, razón por la cual no pueden ser titulados, ni objeto de construcción de infraestructura.

Mapa 4: Zonas de Reserva Forestal de la Amazonía del municipio de San Vicente del Caguán



Fuente: Elaboración propia a partir de mapa de la Fundación Gaia Amazonas

Para Domingo Pérez, ex –alcalde de San Vicente (2012-2015), un factor que limita el ordenamiento territorial del municipio es que “el 70% de la zona rural está en Zona de Reserva

Forestal de la Amazonía, esto no permite que se pueda invertir en estos territorios donde no hay formalidad en el tema [tenencia] de la tierra⁵¹” (Comunicación personal, 15 de agosto del 2017). La población rural del municipio se ubica precisamente en las ZRF, así como en los PNN, en donde se desarrolla actividades especialmente de ganadería. Por esta razón, no es posible decir que la ZRF y los PNN sean realmente hoy en día áreas de conservación y preservación.

La Asociación Agropecuaria de Villa Lobos, en carta enviada al Alcalde Humberto Sánchez para ser tenida en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019), manifestaron: “cabe aclarar señor alcalde que lo que se “manifiesta” es que esta zona está en litigio con el Meta y que es reserva forestal, teniendo como comunidad que controvertir esta situación puesto que los terrenos no están en zonas de bosque, sino que son zonas abiertas y de ganadería, además de ser zonas muy pobladas” (Ver anexo 3).

Para Luis Morales⁵², Concejal del municipio de San Vicente esto se debe principalmente a la ausencia de planificación del ordenamiento territorial del municipio. “Vemos las noticias y nos damos cuenta de que San Vicente del Caguán este año y los últimos años ha estado en los puestos uno y dos como el municipio que más tala bosques, no 15 hectáreas, 60 0 80, sino miles, que pasan de 12.000 hectáreas anuales” (L. Morales, comunicación personal, 11 de agosto del 2017).

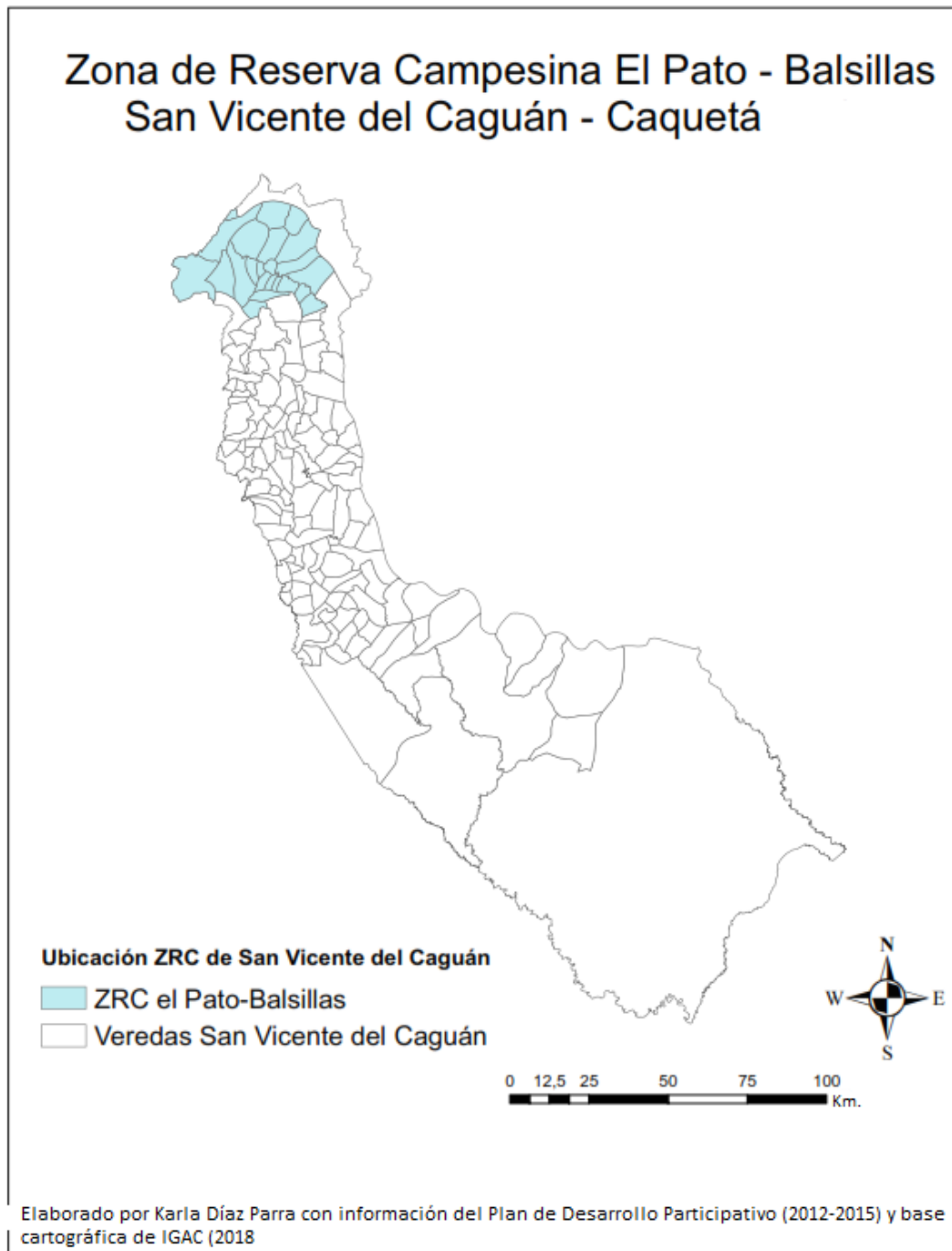
Además de las áreas de importancia ambiental, el municipio de San Vicente cobija la ZRC del Pato-Balsilla. Según el decreto 1777 de 1996 las ZRC tienen, entre otras funciones, crear una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y gestión política. Por esta función, las ZRC pueden ser entendidas como sujetos de planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial. No obstante, la Ley 152 de 1994 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 del 2011) no reglamenta la figura, razón por la cual se queda

⁵¹ La categorización de la ZRF corresponde a los usos permitidos, en el caso de la tipología B es posible desarrollar actividades económicas sostenibles y pueden ser objeto de uso. La tipología A corresponde a las zonas que no deben ser ocupadas, pues son objeto de conservación y finalmente, la categoría C corresponde a los distritos de riego.

⁵² Luis Ángel Morales es concejal por el partido Cambio Radical y ha pertenecido al Concejo desde el año 2011. Sus principales banderas ha sido la defensa ambiental, denunciando la ampliación de la deforestación y la acumulación de tierras. Luis Morales ha sido amenazado por las FARC en varias oportunidades y fue víctima de un atentado por parte de este grupo guerrillero en el 2012.

relegada al igual que las ETI. Pese a ello, la ZRC del Pato- Balsillas si ha logrado construir un modelo de desarrollo propio al interior del municipio. Según Arbey Alvear, presidente de Uníos

Mapa 5. Zona de Reserva Campesina del Pato – Balsillas

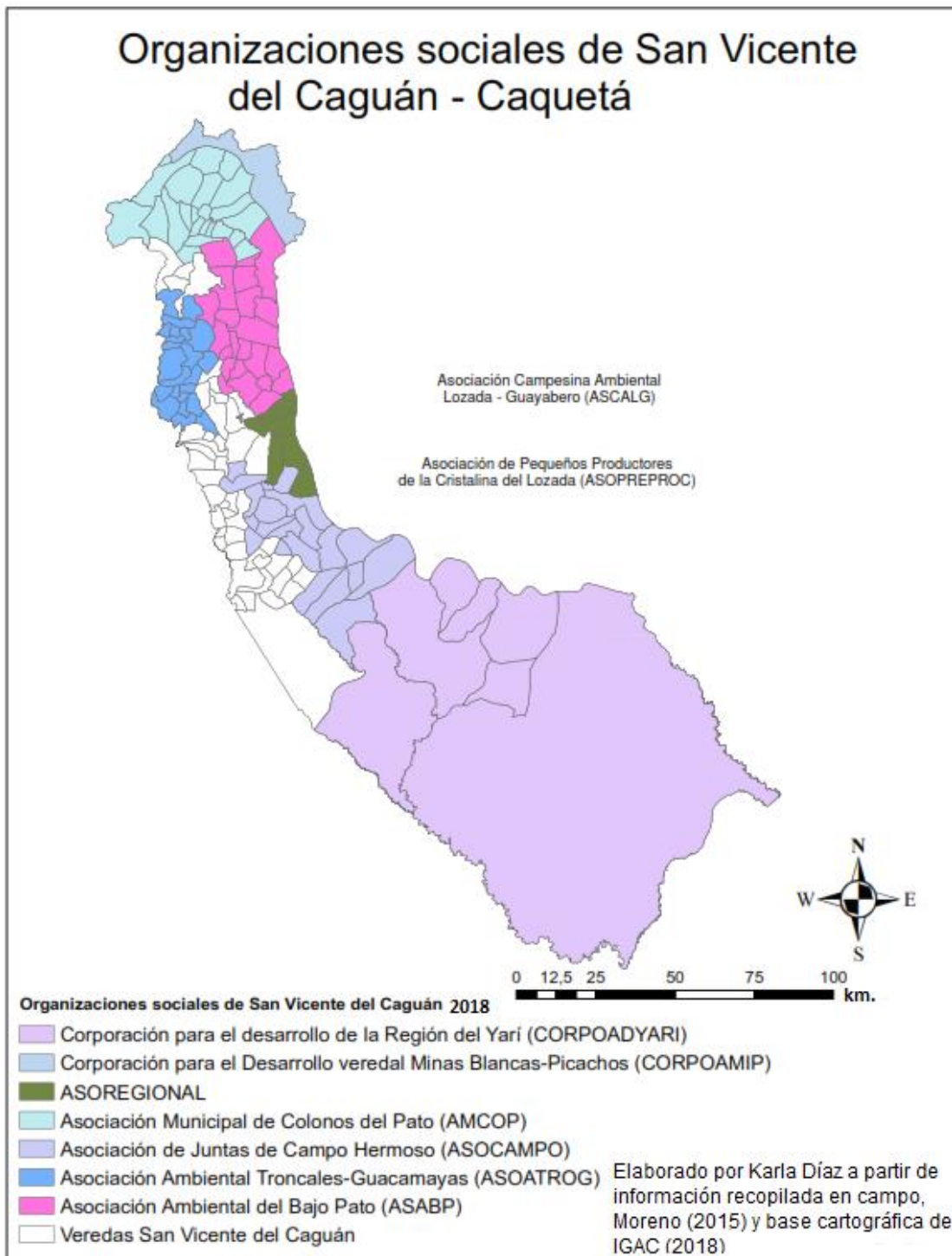


Ese mismo aislamiento que ha tenido la zona rural con el ente territorial debido al poco presupuestos, pero sobre todo por la dinámica del conflicto armado que en muchas ocasiones no permitía esa articulación. Eso conlleva a que las comunidades paralelamente al estado tuvieran que crear sus propias formas de administración, de organización, sus propias formas de vida, incluso para regular los problemas que existían en los territorios. Frente a eso, las comunidades establecían sus propias agendas y sus propios planes de trabajo (...) Las comunidades lograron construir sus escuelas y pagaban sus propios docentes, las promotoras de salud. Entonces, paralelamente al estado, las organizaciones crearon sus propios planes de vida (Comunicación personal, 23 de diciembre del 2015).

Velásquez y Barrera manifiestan que en el 2016 San Vicente contaba con 352 JAC legalmente constituidas, de las cuales 282 se encuentran en la zona rural y 70 en el casco urbano. En términos de densidad, en la zona rural existe una JAC por cada 187 habitantes, mientras que en la zona urbana es una JAC por cada 587 habitantes. Lo anterior concuerda con lo planteado por Eliana Hernández y la fortaleza de las organizaciones sociales en zona rural (2016, p. 26). Para Eliana Hernández, funcionaria de la Vicaría del norte,

La dinámica de la zona rural en el tema de participación es muy diferente de la zona urbana, ellos tienen unas dinámicas que si se acogieran en el nuevo acuerdo sería excelente. La forma de cómo la gente ha construido los territorios; la gente en la zona rural hace sus vías, hace sus escuelas, montan sus estructuras, porque lo más fuerte aquí son las organizaciones campesinas. Ellos surgieron por cuestiones de direccionamiento de la guerrilla, listo, pero que son figuras y son estructuras que quedaron en los territorios ahora que no está la guerrilla eso también es cierto y no se van a acabar porque la guerrilla se vaya. Son las estructuras que la gente montó para hacer incidencia. (Comunicación personal, 11 de agosto del 2017)

Mapa 6. Organizaciones sociales del municipio de San Vicente del Caguán



A manera de conclusión es posible señalar como la disputa por la representación del territorio se hace tangible en la divergencia entre las políticas públicas nacionales enfocadas en el desarrollo extractivo, el control de la ampliación de la frontera agrícola y el control militar, y los mecanismos de acción desde el territorio que se materializan en la autogestión para suplir la necesidad de bienes públicos. Así mismo, la representación del territorio de San Vicente del Caguán (relacionado con su naturaleza simbólica) se refleja en la interacción entre el espacio biofísico, con sus dimensiones, (deforestación, ampliación de la frontera agrícola, extractivismo) y los sujetos con su trasegar (colonización, acumulación de tierras, despojo, violencia y desplazamiento).

2.3. Dos historias de la planeación

Recapitulando la historia oficial sobre la planeación en Colombia y el contraste que surge con las dinámicas de planeación (o ausencia de la misma) en territorios como San Vicente es posible afirmar que, en primer lugar, la planeación ha sido una práctica fuertemente centralizada, en donde las entidades territoriales descentralizadas jugaron un papel de observador y receptor de los planes de desarrollo y directrices de ordenamiento hasta la Constitución de 1991. Durante este periodo (1940 – 1990) la planeación fue asumida como un instrumento económico y su ejecución se concentró en las principales ciudades, dejando relegadas a las periferias de cualquier tipo de intervención que propendiera por el mejoramiento de las condiciones de vida.

En segundo lugar, la planeación nace en el marco de una apuesta ideológica anti-comunista, razón por la cual el país, bajo la tutela de esta doctrina y sirviéndose de los beneficios económicos que le significó, asumió la perspectiva mesiánica del desarrollo, la cual requería de reveces, de espacios negativos, de escenarios enclave que apoyaran el florecimiento de las principales ciudades y las élites económicas nacionales encargadas de empujar al país hacia el progreso.

La historia oficial ha leído a San Vicente desde las márgenes, bajo las nociones de frontera interna, república independiente, zona de orden público o zona roja. Estas formas de enunciar,

según Serge (2011), designa “la existencia de líneas fijas, inequívocas, que perfila perímetros de carácter excluyente” (p. 148). Todas estas son formas de poder en la enunciación que señalan la falta de instituciones o la presencia de un tipo coercitivo de instituciones y en general, la marginalidad del territorio y sus habitantes. Como consecuencia, estos espacios fueron dejados a merced del saqueo extractivo de la quina, el caucho, las pieles y la madera.

Posteriormente, la Violencia y la expansión de autodefensas campesinas que encontraron en estos lugares sus retaguardias empujaron un cambio de enfoque, cuyos objetivos fueron la regulación de la propiedad rural, el control en la expansión de la frontera agrícola y desestabilizar la base social de las guerrillas. No obstante, el poder de una élite política y latifundista que ya se venía consolidando y los intereses económicos que se cernían sobre los territorios de frontera no permitió su culminación. En este escenario, los campesinos sin tierra, sin insumos para la producción, en condiciones de precariedad en las condiciones de vida, desligados de las rutas de comercialización y bajo la tutela de poderes latifundistas, se fueron adentrando en la selva, en donde la coca sería la nueva esperanza para mejorar sus condiciones de vida.

Paralelamente, en los centros urbanos se empezaron a desarrollar las primeras formas de participación en la planeación, como producto de la llegada de desplazados y el surgimiento de movimientos sociales que pujaban por la apertura del régimen. No obstante, estas nuevas voces no serían escuchadas sino hasta la Constitución de 1991, a partir de la creación del principio de planeación participativa y la cesión de competencias a los municipios y a las ETI. Esto significó una oportunidad para construir modelos y visiones de desarrollo desde abajo, así como para el reconocimiento de las prácticas locales que se oponían a la intervención militar y de enclave, sacando a la luz dinámicas de solidaridad y organización social como parte de la construcción del estado en medio del conflicto.

Ahora bien, el marco normativo presentado alrededor del principio de planeación participativa, que será objeto de análisis a profundidad en el siguiente capítulo, brinda elementos para comprender algunos vacíos y la forma en la que ha sido entendido por el órgano legislativo y

judicial, en donde a grandes rasgos se evidencia una tensión entre los marcos deliberativos o representativos por el que debe transitar la participación y su importancia en el marco de la planeación. Todo esto será analizado a detalle en el próximo capítulo tomando como lentes el caso del CTP en San Vicente del Caguán.

III. ENTRE LOS PLIEGUES DEL MAPA: PARTICIPACIÓN, AUTOGESTIÓN Y RESISTENCIA EN SAN VICENTE DEL CAGUÁN

Siguiendo el planteamiento de Fischer (2003), Roth (2007) y Schneider e Ingram (1997, 1993) la política pública de planeación participativa es una categoría que debe ser interpretada en un contexto, atendiendo al proceso de conformación de sus actores y sus discursos. Por ello, en el capítulo anterior se presentaron las divergencias en los mecanismos históricos y discursivos de justificación de la narrativa/contranarrativa, para ahora profundizar en el entramado socio-político que dará paso al análisis de las tensiones narrativas.

Por tanto, en este capítulo se analiza la interrelación entre la política pública y las dinámicas de participación ciudadana que se desarrollan en San Vicente, a través del CTP en tanto espacio mini-público. Aquí será posible traer a la luz los discursos que crean la política pública por medio de las herramientas de su diseño, los actores particulares, las disputas por el significado dentro de la Corte Constitucional y en general, los intereses inmersos en la interpretación de las intenciones del constituyente primario, así como la forma en la que responden las organizaciones sociales en un escenario marcado por la violencia y la noción de frontera.

A continuación, se presentan elementos generales para comprender las diferencias en los procesos de planeación participativa durante el gobierno de Domingo Emilio Pérez (2011-2016) y Humberto Sánchez (2016-2019), para luego analizar este ejercicio a la luz de los elementos del diseño de política pública. El resultado esperado es hacer evidentes la posición de los actores, los imaginarios construidos y en general, los argumentos en tensión que sostienen la narrativa y contranarrativa respectivamente.

3.1. Poder y gobierno en San Vicente del Caguán

En el 2011 Domingo Emilio Pérez ganó la elección al cargo de Alcalde con el aval del partido de izquierda Polo Democrático y con el apoyo de las organizaciones sociales del municipio. Ese apoyo fue producto de su labor en la Organización No Gubernamental (ONG) defensora de derechos humanos Caguán Vive, la cual es miembro de la Red Uníos. Este apoyo popular llevó a que fuera el alcalde con la más alta votación en la historia de San Vicente del Caguán,

particularmente en la zona rural (5.925 votos) y apoyado por las JAC. Según Domingo⁵³, el proceso social que lo llevó a la alcaldía se desarrolló de la siguiente manera: “en un diálogo con todas las organizaciones establecimos un acuerdo, elegimos candidatos al concejo que representara a las organizaciones sociales y elegimos también de manera participativa al candidato a la Alcaldía que terminé siendo yo” (Comunicación personal, 15 de diciembre del 2017). Esta articulación con las organizaciones sociales permitió la construcción del Plan de Desarrollo Participativo 2012-2015 ¡El cambio está en marcha y usted hace parte de él!

Este plan de desarrollo ha sido el más ambicioso construido en el municipio, pues además de su construcción participativa fue el primer documento en el que se elaboró una línea base y por tanto, fue el primero que permitió hacerle seguimiento y veeduría a los proyectos, así como actualizar la información del municipio. Otro de los elementos significativos de este plan fue la construcción de una visión de desarrollo desde las comunidades, titulada “visión compartida del desarrollo”. Esta visión se opuso a la propuesta extractiva definida por el gobierno nacional para el municipio

Estas tendencias recepcionadas por el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” con la propuesta de las locomotoras del desarrollo, deben ser ponderadas con las aspiraciones que tienen las comunidades de construir formas de vida, productivas, culturales y de aprovechamiento de los recursos naturales que respeten las diversidades socio-ambientales, y contribuyan al logro de los objetivos de equidad social, participación y sustentabilidad (Plan de Desarrollo Participativo 2012-2015).

El gobierno de Domingo Emilio Pérez avanzó en el fortalecimiento de las organizaciones sociales campesinas e indígenas del municipio, por medio de su inclusión en la toma de decisiones y en la formación en torno a herramientas políticas y jurídicas para la incidencia comunitaria. En el caso de los pueblos indígenas de San Vicente del Caguán fue posible que los planes de vida de los resguardos y cabildos fueran tenidos en cuenta dentro del PMD.

⁵³ Durante la realización de mi tesis de pregrado sobre la política petrolera, entreviste a Domingo Pérez en su despacho. Algo que me llamó la atención fue la disposición del Alcalde para recibir a líderes campesinos de la zona rural (este tipo de relaciones es cada vez más escasa entre gobernantes y gobernados). Luego le comenté a Arbey mi experiencia y me dijo que él era un alcalde “amigo de las organizaciones sociales”.

Con la firma del Acuerdo de Paz y la polarización que este despertó, el hecho de que el hermano de Domingo Pérez, Fidel Pérez, fuera guerrillero y el descontento de la población en la cabecera urbana; fueron las principales razones que llevaron a Humberto Sánchez Cedeño a la Alcaldía, con el aval del partido de derecha más radical: Centro Democrático Alternativo (5731 votos⁵⁴). Esta alcaldía rompió relaciones con las organizaciones sociales, pues las consideró afín a las FARC

A diferencia del plan de desarrollo anterior, este plan no contempla una metodología participativa, ni diseña objetivos, estrategias y propuestas de la mano de las comunidades. El ejercicio de participación se desarrolló a través del CTP que, como se analizará más adelante, adolece de la capacidad para escalar la participación de las organizaciones a las que representan. El Plan de Desarrollo “Unidos Somos Más, por un San Vicente Seguro y Democrático (2016-2019)” acoge como pilares del desarrollo los propuestos por el partido Centro Democrático Alternativo: seguridad democrática, confianza inversionista, diálogo popular, cohesión social y estado austero y descentralizado.

3.2. La pugna por el sentido

En este acápite se analizan la narrativa y contranarrativa de la planeación participativa en San Vicente del Caguán, retomando los elementos de política pública propuestos por Archon Fung y Schneider e Ingram en el siguiente orden: construcción social de la población objetivo, visión del espacio mini-público, selección de los participantes, tema de la deliberación, forma de la deliberación, frecuencia de las reuniones, alcance de la participación en el espacio mini-público y empoderamiento de los actores.

Antes de presentar cada uno de los elementos, es importante señalar que la narrativa y contranarrativa no tienen correspondencia con una cuestión de escala: lo nacional vs lo local; por el contrario, es posible ver dos líneas discursivas que las atraviesan, incluso hasta la esfera internacional. Por tanto, más que el discurso nacional vs el local, lo que se evidencia es la

⁵⁴ Muestra de la intransigencia de este partido en San Vicente fue que, tras ser elegido Humberto Cedeño, prohibió el uso de la palabra compañero y el uso de mochila porque le recordaba a la guerrilla, a la izquierda y al ex – alcalde que era “sinónimo de la gente subversiva de San Vicente” (Semana, 4 de noviembre del 2016).

presencia de dos narrativas contrapuestas que en cada escenario encuentra matices. Para Domingo Pérez “eso que ocurre arriba refleja lo que sucede en los territorios porque se influye de arriba hacia abajo” (comunicación personal, 15 de diciembre del 2017), es decir, existe una territorialización de las prácticas diseñadas desde el centro del poder que terminan por incrustarse en las prácticas locales. A su vez, existen prácticas locales que son respaldadas por actores nacionales y supranacionales.

Muestra de esta condición es que la narrativa dominante, por ejemplo, se nutre de algunas sentencias de la Corte Constitucional, los instrumentos y discursos de política del gobierno nacional, pero también de los discursos del Alcalde Humberto Sánchez en el municipio. Por otra parte, la contranarrativa se ve enriquecida por los mecanismos de autogestión de las organizaciones locales, el apoyo de la Iglesia Católica, algunas sentencias de la Corte Constitucional, los planteamientos de los constituyentes y el discurso de ONGs a nivel nacional e internacional. El caso de la Corte Constitucional es paradójico, pues en algunas sentencias hace énfasis en la importancia de la democracia participativa y se relaciona con los valores esenciales de la libertad, justicia, goce de derechos, respeto a la diferencia, la ausencia de conflicto etc., mientras en otras reduce la participación ciudadana a la consulta y la democracia participativa a la representativa.

Finalmente, en términos generales puede decirse que lo que hace dominante a la narrativa es su poder para verse reflejado en los instrumentos de política pública y por tanto, ser el verdadero cernidor de la participación ciudadana en la planeación desde la esfera administrativa, generando como contrapartida, prácticas de contestación que quedan en las márgenes de los espacios de participación institucionales.

3.2.1 Construcción social de la población objetivo

En torno a la construcción social de la población objetivo, Schneider e Ingram (1997, 1993) plantean dos dimensiones: la asignación de valía y los mensajes implícitos enviados por la política pública a la población. Ambas se analizan para el caso de la narrativa y la contranarrativa.

La narrativa dominante se alimenta de los discursos que relaciona a los habitantes de San Vicente con la subversión y el desorden. En este sentido, se alinean los discursos del DNP que relacionan la deforestación con la presencia de cultivos de coca.

El 58% de la deforestación en Colombia ha ocurrido en municipios de conflicto. En los últimos 25 años en Colombia se han deforestado 5 millones de hectáreas, de las cuales 3 millones están en municipios de conflicto armado. Por cada hectárea de coca sembrada en los municipios de conflicto se han deforestado 1,7 hectáreas. (...) San Vicente del Caguán, La Uribe, La Macarena, Remedios y Mesetas, son los municipios con mayor concurrencia de cultivos de coca y deforestación: mayor a 3 hectáreas deforestadas por cada hectárea de coca sembrada (DNP, 2015).

Esta afirmación tiene consecuencias sobre la imagen de la población, pues crea la relación entre deforestación y coca y por tanto, entre San Vicente como un municipio muy deforestado debido a la producción cocalera. Esta relación puede ser verdadera en algunos casos, pero no en este, pues la principal causa de deforestación en el municipio es la ganadería extensiva, principal renglón económico del municipio (PMD 2012-2015).

La relación entre deforestación y cultivo de coca pone a la población en un escenario de ilegalidad y por lo tanto, de ilegitimidad para participar en los asuntos de control ambiental y manejo de los recursos naturales. Esto refuerza lo señalado por Moreno (2015) con relación a que “la región del Caguán ha sido asociada y señalada ante la opinión pública nacional como zona de control exclusivo y de retaguardia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)” (p. 7). La imagen de ilegalidad desde donde se ha construido socialmente a la población, evidenciada en la versión militar de intervención sobre el municipio, la política de enclave y la relación con el narcotráfico; ha terminado por poner a la población en un escenario de ilegibilidad. Esta perspectiva compagina con la reconstrucción histórica de la planeación en el municipio y la postura del actual Alcalde Humberto Sánchez.

Arbey Alvear manifiesta que “el señor Alcalde [Sánchez] dijo que cuando terminara su periodo no tenía que existir ninguna organización social, porque eso era todo afín a las FARC, afín a la guerrilla y que todo eso le huele a subversión” (comunicación personal, 23 de diciembre del 2017). Uno de los aspectos más críticos de esta administración ha sido la estigmatización de las

organizaciones sociales. Eliana Hernández cuenta que en una de las reuniones que tuvo la Vicaría con funcionarios para la formación en participación ciudadana: “vino alguien de la administración para hacer análisis de contexto y dijo: es que hay que limitar el trabajo de algunas organizaciones que surgieron por direccionamiento de la guerrilla. Esas estructuras tienen que quedar invisibilizadas” (Comunicación personal, 11 de agosto del 2017).

Frente a la pregunta “¿Cuál es el rol de las organizaciones sociales en la planeación?”, Nelson González, presidente actual del CTP manifiesta: “nosotros al tener una polarización política, hablar de organizaciones sociales es hablar de un sector político, porque en esta administración, el Alcalde del Centro Democrático dice organizaciones sociales, oposición” (comunicación personal, 11 de agosto del 2017).

Por tanto, es posible concluir desde la narrativa dominante que la población de San Vicente, particularmente las organizaciones sociales del área rural, no tienen legitimidad para participar debido a sus nexos con la ilegalidad y ser la principal causante de la ampliación de la deforestación. En torno a los mensajes implícitos, desde la narrativa se desincentiva la participación por su carácter no vinculante y por ser opcional para la administración pública, tal como se analizó en el caso de la postura de la Corte Constitucional.

Frente a este discurso, se levanta una postura que nace de los discursos de la ANC, la Constitución Política de 1991, el CNP, la Vicaría del norte y las organizaciones sociales. La planeación participativa como manifestación de la democracia participativa se evidencia en las ponencias de Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias, titulada “Democracia participativa. Reforma y pedagogía de la Constitución”, así como en el proyecto de articulado de Antonio Galán Sarmiento titulado “Democratización y Participación Popular” de la ANC y las sentencias C-537 de 1993, C-180 de 1994, C-150 del 2015, C-035 del 2016 de la Corte Constitucional. Una expresión que muestra lo que se entiende por democracia participativa y su relación con la planeación participativa se relación en la sentencia C-537 de 1993

A la democracia participativa le son característicos: su mayor énfasis en el respeto a la persona humana y a su dignidad; por ende, a su autonomía y libertad su preocupación por dar realidad y efectividad a los derechos y garantías de la persona; el reconocimiento de la diversidad y multiplicidad socio-cultural como base de la convivencia pacífica de todos los grupos; la

construcción de un orden social menos desigual y más justo; el reconocimiento a todo ciudadano del poder-derecho de participar en la gestión y ejercicio del poder político que conduce a la ideación de otros canales y mecanismos de **participación-gestión** para que la praxis sea verdaderamente democrática en todos los ámbitos y planos del acontecer social y político. (Corte Constitucional, C-537 de 1993) [Negrillas de la autora]

La relación entre la participación en la planeación y la democracia deliberativa presenta a los actores como sujetos valiosos, pues es de ellos que emana el poder y desde dónde se legitiman las acciones del gobierno. El ciudadano es un actor activo, cuya opinión hace parte de la razón pública. Este ciudadano es el epicentro de la democracia y es por medio del encuentro con otros en la deliberación que se construye el estado.

La participación de la ciudadanía en las decisiones de gobierno se relaciona con elementos como la igualdad, la justicia, la libertad, el goce de derechos, el respeto a la diversidad, a la multiculturalidad y la paz. Galán Sarmiento, plantea que “la ausencia de participación en las decisiones cotidianas no le ha permitido al estado asumir legítimamente las funciones en favor de los más débiles y se ha llegado a la ruptura de la obediencia social” (1991 p. 1). Por tanto, la democracia participativa se entiende como la garantía de paz y legitimidad del estado y por ende, a los ciudadanos como base de la democracia y el orden nacional.

Ahora bien, de la revisión de jurisprudencia y de los documentos de la ANC señalados es posible resaltar dos elementos comunes. En primer lugar, se concibe la participación como una práctica deliberativa y en segundo, se entiende la participación como un ejercicio directo de gestión pública por parte de la ciudadanía. La Iglesia Católica por su parte, particularmente la Vicaría del Norte (que opera en los municipios de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá), reivindica y legitima la voz de las organizaciones sociales: “Todas las organizaciones campesinas surgieron bajo el direccionamiento de la guerrilla, pero son las estructuras que tenemos actualmente y que siguen funcionando porque lograron desligarse” (E. Hernández comunicación personal, 11 de agosto del 2017).

El sacerdote Tovar, en diálogos con el periódico universal, expresa que la presencia del estado en San Vicente “no ha sido mayor cosa. Parece que se hubiera limitado a una presencia policial y militar. Uno no ve que se invierta en el desarrollo de las comunidades rurales” (El Universal,

2012). La legitimidad que se pone en duda desde esta perspectiva es la del estado, siempre ausente y en muchos casos victimario de la población por sus señalamientos. Los actores locales sin apoyar a la guerrilla, han logrado desenvolverse en situaciones de conflicto en donde surgen formas de relacionamiento *suis generis*⁵⁵. Al respecto, Eliana expresa

Además, todo lo que la guerrilla hizo en el territorio tampoco fue malo, yo te digo, el tema del cuidado del medio ambiente no es malo, el tema de que la gente cultivara al menos la yuca y el plátano no es malo, la gente ya no lo hace. Los temas de los manuales de convivencia en cierto punto no eran tan malos, hoy en día en donde no hay, como ya no funcionan, se matan entre ellos mismo (comunicación personal, 11 de agosto del 2017)

La presencia del conflicto armado tuvo varios efectos sobre las dinámicas de relacionamiento entre actores, por un lado, hizo que aprendieran a acatar las normas del gobierno y la guerrilla; pero por otro lado, fortaleció los procesos autónomos como mecanismo para salvaguardar sus vidas. La contranarrativa se construye entonces desde la autogestión de las organizaciones que, al verse señaladas, vulnerables y al margen de la toma de decisiones, han construido sus propios mecanismos de defensa. La plataforma social Red Uníos ha sido una alternativa de legitimación de las organizaciones sociales que en sus inicios buscaba, no sólo escalar las demandas de las organizaciones sociales rurales, étnicas y ambientales, sino blindarlas ante violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

La Alcaldía de Domingo Emilio Pérez fue una apuesta por legitimar a estos actores, favoreciendo entre otras cosas, la firma de convenios solidarios⁵⁶ entre la Alcaldía y las JAC, lo cual les permitió insertar sus visiones de desarrollo y ordenamiento en las obras a ejecutar y además, presentarse como contratistas legítimos del estado.

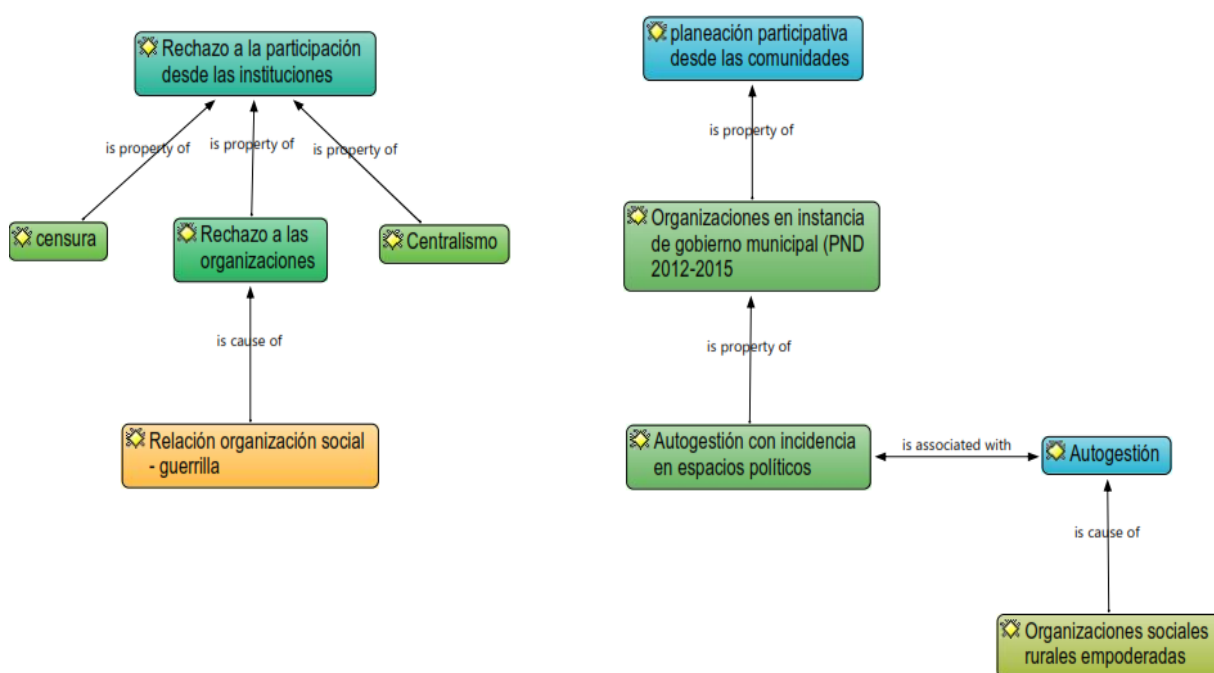
Así pues, desde la contranarrativa se busca visibilizar a los actores como organizaciones sociales autónomas (no partidarios de ningún bando en el conflicto), pero con capacidad organizativa,

⁵⁵ La administración de justicia es uno de los casos más emblemáticos de autoridad difusa en el municipio. El comité de convivencia de las JAC era el primer conocedor de asuntos de justicia (robo, maltrato, linderos, etc.), en la mayoría de los casos se resolvían los asuntos en esta instancia. Si el tema no era resuelto y había alguna autoridad judicial del estado cerca, se lleva hasta esta instancia; sino era así, los campesinos presentaban a la guerrilla de las FARC la situación para que ellos dieran un veredicto (Moreno, 2015)

⁵⁶ estos convenios tienen por fin contratar con la población la construcción de obras públicas que no superen los COP 15.300.000

política y de gestión. Adicionalmente, se busca posicionar a las organizaciones sociales como los actores más legítimos que, a diferencia del estado, si han representado los intereses de las comunidades, han promovido el desarrollo y buscado preservar la vida de sus miembros. La asignación de valía a la población desde la contranarrativa es alta, las organizaciones sociales se perciben como los actores más legítimos para participar y gestionar proyectos. Los mensajes que se crean al interior de las JAC o las organizaciones rurales e indígenas es la necesidad de proteger sus vidas y de autogestionar sus necesidades más apremiantes.

Mapa conceptual 1. Narrativa y contranarrativa en torno a la construcción social de la población objetivo



Fuente: Elaboración propia por medio de codificación en Atlas Ti⁵⁷

⁵⁷ Los colores de los códigos son definidos por default por el programa Atlas Ti, siguiendo la fundamentación (veces que se repite el código en las entrevistas) y la densidad (número de relaciones con otros códigos).

3.2.2. Visión y tipo del espacio mini-público

La narrativa en torno a los CTP se manifiesta en un proceso de reducción de su alcance e importancia que parte de la Constitución, las sentencias de la Corte Constitucional, hasta llegar en su punto mínimo en la ley 152 de 1994. Esta pirámide invertida presenta contradicciones internas, al punto en que los fundamentos constitucionales, que sustentan el sentido de la participación en la planeación, son coartados por la ley.

El gobierno nacional, representado especialmente por el DNP, ha sostenido una postura cada vez más cerrada con respecto a la participación en la planeación. En efecto, las sentencias C-015 de 1996, C-191 de 1996 y C-557 del 2000 son demandas de inconstitucionalidad contra los planes de desarrollo nacionales que violan el principio de planeación participativa. Para el DNP la participación ciudadana es un requisito formal, pero en ningún caso un mecanismo para frenar el “desarrollo” del país. La restricción de la participación en la planeación ha venido de la mano de la re-centralización de las funciones de planeación desde el año 2010 y consiste en la concentración de las competencias de zonificación y definición de usos de suelo en manos del gobierno central, cuestión que constitucionalmente compete a los municipios.

La re-centralización de competencias de ordenamiento territorial ha sido la medida utilizada por el gobierno nacional para viabilizar el modelo económico extractivo en Colombia. La sentencia C-035 del 2016 es ilustrativa de este fenómeno, pues surge de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que crea las Áreas Estratégicas Mineras (AEM). Dichas áreas se ubicaron en los departamentos amazónicos de Vichada, Guaviare y Guanía y fueron definidas por el DNP, sin concurso de los municipios y sin consulta previa a comunidades étnicas.

Los demandantes acusan la norma porque desconoce los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad e impide a los municipios ordenar el uso del suelo en sus jurisdicciones. Además, impide la participación ciudadana de las organizaciones sociales a nivel local. La Corte Constitucional en una actitud benevolente declara exequible la mayoría de normas demandadas, haciendo claridad sobre la necesidad de que las entidades territoriales sean **consultadas** en el proceso de definición y ampliación de AEM. Esta sentencia no cuestiona

la violación de principios constitucionales (descentralización y autonomía territorial), ni de los preceptos de la democracia participativa, como lo manifiestan los magistrados María Victoria Calle y Jorge Iván Palacio en su salvamento parcial y aclaración de voto.

Así como en las EAM, el gobierno central en la definición de las Zonas de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES) desconocen la facultad de los municipios para definir zonas y uso de suelo y la participación ciudadana en la planeación territorial (incluso la consulta previa), al poner esta función en cabeza de una entidad central: la UPRA. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 también fue demandado por estos cargos y al igual que las AEM, en la sentencia C-077 del 2017 la Corte declara exequible la mayor parte del articulado, pero obliga al gobierno nacional a concertar con las entidades territoriales.

De igual forma, las figuras de ordenamiento regional⁵⁸ creadas por la LOOT 1454 del 2011 han quedado supeditados al órgano central, pues la mayoría no goza de personería jurídica, ni recursos propios y están bajo la égida del Consejo de Ordenamiento Territorial (COT), organismo del nivel nacional.

La violación de la autonomía territorial y la re-centralización de la planeación va en directo detrimento de la participación ciudadana, pues al retroceder en las facultades de la descentralización, la estructura del estado queda incapacitada para recoger y atender la voluntad popular que se manifiesta en la escala más cercana al ciudadano. En este sentido, los demandantes de las normas señaladas afirman: “las normas acusadas vulneran el principio de democracia representativa puesto que impide i) a los concejos decidir si “quieren reservar áreas para la minería o no” ii) la ordenación del territorio, y promover la participación comunitaria y el mejoramiento social de los habitantes, al negar a las entidades territoriales cualquier tipo de decisión sobre este aspecto” (Corte Constitucional, C-035 del 2016).

En las sentencias de la Corte se evidencia un giro semántico en la noción de estado hacia el gobierno central, tal que, en virtud del accionar de las instituciones centrales, se justifica la

⁵⁸ La Constitución da la competencia al gobierno para que cree nuevas entidades territoriales o figuras regionales esto se hace 10 años después en la LOOT 1454. El principal problema de estas figuras es que no tienen autonomía presupuestal, ni de gobierno frente al poder administrativo nacional

exclusión de los entes territoriales descentralizados y de la participación ciudadana⁵⁹. Así mismo, los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación del estado unitario se superponen a los principios de autonomía territorial y participación ciudadana. Los fines económicos se ponen por encima de los fines democráticos. En palabras del ex - alcalde Domingo Pérez

Falta es voluntad política y conocimiento de contexto, porque desde Bogotá se crean un montón de lineamiento sobre lo que tiene que hacer un alcalde y terminan amarrando eso que llaman autonomía y descentralización. Los alcaldes se llenan de trabajo llenando informes y cumpliendo indicadores. Se siniestra el empoderamiento de la ciudadanía a través de los mecanismos de gobernanza, activando los mecanismos de participación ciudadana. (comunicación personal, 15 de diciembre del 2017)

La Corte Constitucional, en las sentencias C-191 de 1996, C-557 del 2000, C-1065 del 2001 y C-524 del 2003, presenta la participación ciudadana en la planeación como un elemento circunstancial y no determinante. Al respecto, la sentencia C-524/03 plantea “es (sic) más, la propia Constitución prevé límites a la participación en la función de planeación. Específicamente, el artículo 342 Superior se refiere a la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, sin aludir a otras fases del proceso como son la aprobación, la ejecución o la evaluación de dichos planes” (Corte Constitucional, C-524, 2003).

La Corte Constitucional en la sentencia C-191 de 1996 señala que el CNP “es el **foro de discusión de este plan** y está integrado por representantes de las entidades territoriales y de distintos intereses económicos, sociales, culturales, ecológicos y comunitarios”. [Negritillas de la autora]. Los CTP desde esta perspectiva son entendidos como espacios consultivos o foros de discusión no vinculantes, en donde la participación ciudadana se convierte en un componente circunstancial de la democracia y en muchos casos, un impedimento para la planeación.

Siguiendo las categorías de Archon Fung, el *foro educativo* tiene por finalidad “crear las condiciones para que el ciudadano forme, articule y refine sus opiniones acerca de un tema

⁵⁹ En términos jurídico-políticos el estado está conformado por el gobierno central y las entidades territoriales, entre ellos las ETI.

público” (2003, p. 341), tal que su fin no es incidir sino formarse una opinión sobre un asunto que es manejado por expertos.

A esta perspectiva se oponen los preceptos constitucionales de la ANC, algunas afirmaciones de la Corte Constitucional y las prácticas locales. Según López (2015), los Constituyentes vieron en la planeación participativa la oportunidad para profundizar la democracia, pues la planeación fue concebida como el centro del quehacer público y la planeación participativa como la oportunidad de construir modelos de desarrollo desde la base, convirtiéndose en el espacio “más propicio de interacción entre el Estado y la sociedad civil” (p.22).

Desde el CNP se entiende a los consejos territoriales como las “instancias territoriales de planeación, creadas por disposición constitucional para garantizar la participación ciudadana **en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial**, en virtud del principio de planeación participativa”. (DNP, s.f.) [Negrillas de la autora]. Por tanto, más que un espacio de consulta, los constituyentes y el CNP han visto en los consejos territoriales una oportunidad para escalar las miradas de desarrollo desde la base y por tanto, consolidar un modelo real de democracia participativa.

En San Vicente del Caguán, el PMD 2012-2015 fue un primer intento por implementar el modelo de planeación participativa según los preceptos de la ANC

La gente en el momento en que construyó su plan de desarrollo pensó que era posible transformar esos territorios con la llegada del estado, pero no fue tan real que se cumplieran las expectativas de la gente, tal vez no porque no hubiera voluntad desde la administración y el ente territorial, sino porque uno se encuentra con una cantidad de barreras que imposibilitan o muchas veces la misma normatividad es tan rígida que no te permite hacer ciertas cosas en el territorio. (A. Alvear, comunicación personal, 23 de diciembre del 2017)

En este sentido, la norma y sus características fueron más un obstáculo que una oportunidad para la planeación participativa. Esto conllevó a que el ex- alcalde Domingo Pérez buscara otros mecanismos para llevar la voz de los actores al plan de desarrollo. La estrategia fue la creación de una Mesa de Convergencia “que fue donde estaban diferentes sectores sociales, agremiaciones y organizaciones sociales con el fin de hacer un seguimiento. También era un

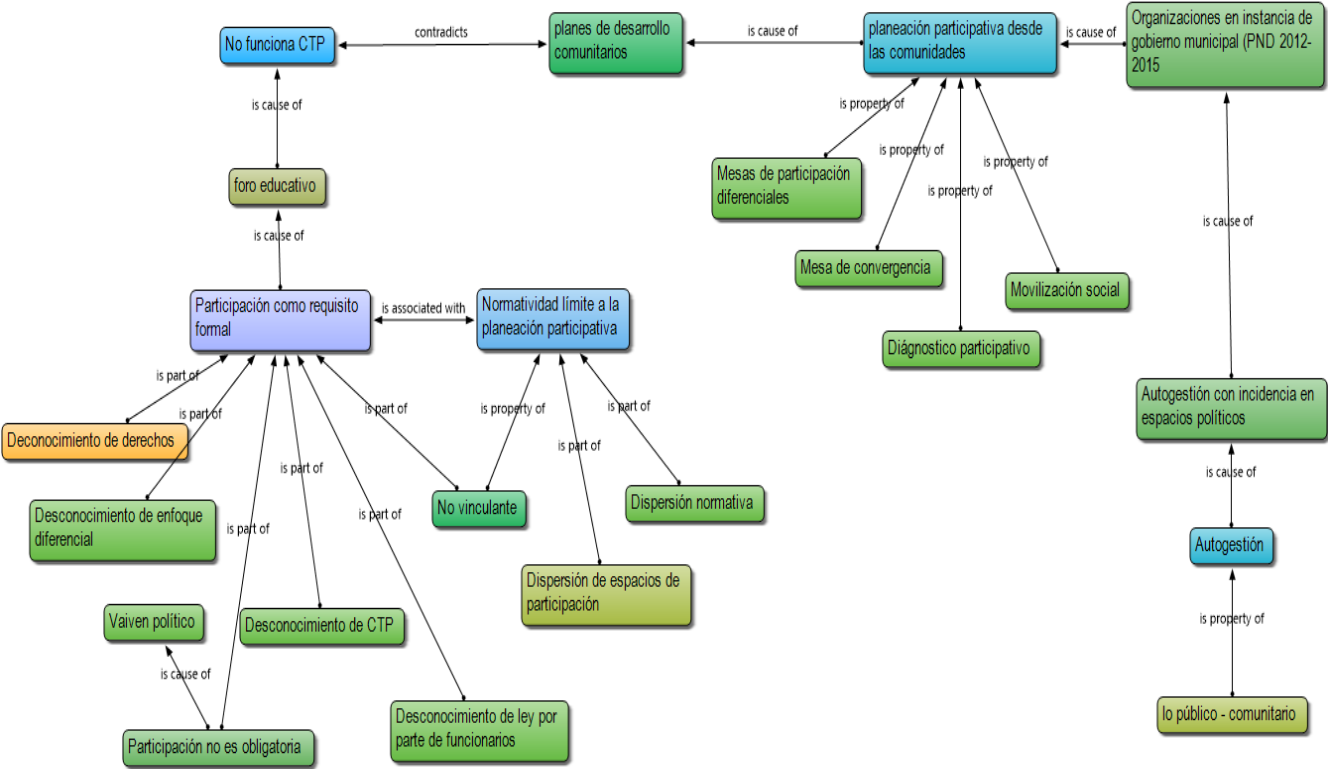
tema de evaluación y proposición” (A. Alvear, comunicación personal, 23 de diciembre del 2017). Luz Mery Panche manifiesta que el consejo territorial fue tan sólo uno de los espacios utilizados durante la formulación del PMD (2011-2015) y fue integrado por miembros activos de las organizaciones sociales rurales y pueblos indígenas.

En la administración anterior fue importante la convocatoria, primero porque el Plan de Desarrollo se hizo participativo y, en la medida que se hizo participativo, esos espacios entraron a ser ocupados por los delegados de las organizaciones y tu sabes que en San Vicente estamos organizados en la zona rural. Las Juntas Comunales se organizan por Asociaciones, tenemos por ejemplo la Región de AMCOP que es la Región de la Zona de Reserva Campesina [del Pato-Balsillas], está ASOATROC que es la Asociación de Troncal Guacamayas, está ASOREGIONAL que recoge todas las Juntas de los Pozos, está ASOCAMPO que recoge todas las Juntas que están en la inspección de Campo Hermoso, está ASOPAO que recoge todas las que están en la cuenca del río Pao y estamos la Asociación de Cabildos nuestra ACISC que recoge todos los resguardos y cabildos indígenas del municipios. Está ASCAL-G que recoge a las Juntas que van de San Juan de Lozada hasta Guayabero, está ASOPEPROC que recoge Cristalina en la región del río Lozada y está CORPOAYARI que recoge todas las Juntas de la zona de San Francisco de la Sombra. (L. Panche, comunicación personal, 15 de agosto del 2017)

Podría decirse que durante el periodo de Domingo Pérez (2012-2015) se puede constatar lo planteado por Villamarín (2004), quien ve la planeación participativa como “un espacio de encuentro de los diferentes sectores y grupos poblacionales a través del cual se expresa la sociedad civil” (p. 43). Por tanto, atendiendo a las categorías de Fung (2003), desde la contranarrativa los espacios de participación en la planeación han sido vistos como *espacios de solución colaborativa de problemas*, los cuales tienen por finalidad “crear una relación simbiótica entre el Estado y los participantes en donde se busquen soluciones a problemas de forma colaborativa” (p. 341).

En esta disputa, la narrativa ha terminado por ganar la partida gracias a su materialización en el marco normativo, convirtiendo a los CTP en espacios de presentación de propuestas que luego son desechadas por el gobernante de turno. De esta forma, la visión del espacio mínipúblico, manifestada en la norma que lo reglamenta y las interpretaciones de la Corte, han reducido su alcance a su más mínima expresión. Esto plantea la necesidad de crear espacios paralelos para la participación en la planeación como fue en este caso la Mesa de Convergencia.

Mapa conceptual 2. Narrativa y contranarrativa sobre la visión de participación en la planeación



Elaboración propia por medio de codificación en Atlas Ti

3.2.3 Selección de los participantes en el CTP

Para Fung (2003) la selección de los participantes puede darse por medio de la postulación voluntaria, el reclutamiento o la creación de incentivos para participar. Este último mecanismo de selección es el que más se acerca al modelo de gobernanza participativa empoderada, pues permite que las personas más interesadas en participar lo hagan, con independencia de su capital (económico o educativo) y sin ningún sesgo de selección.

La ley 152 de 1994 define que los CTP deberán estar integrados por las organizaciones sociales, comunitarias, étnicas, mujeres, organizaciones económicas y educativas en el territorio. Su

composición particular será “definido por las asambleas departamentales y concejos municipales⁶⁰” (Art. 34, Ley 152 de 1994). En el caso particular de quiénes representan a cada organización, la autoridad local (Alcalde o Gobernador) será el encargado de elegirlos entre terms presentadas por las organizaciones. En el caso estudiado, la elección de pasa por dos filtros, en primer lugar, el del Concejo Municipal que designa qué organización o segmento de la sociedad puede tener representación. En segundo lugar, el Alcalde que decide quienes son las personas más idóneas para participar.

Para el concejal Luis Morales “cuando se va a iniciar un gobierno nuevo, la ley 152 del 94 dice que se debe crear el Consejo Territorial de Planeación. Los consejeros son personas que se buscan en el momento, en los primeros cuatro meses que el Alcalde debe elaborar su Plan de Desarrollo porque el primero de mayo tiene que estar el documento radicado en el Concejo Municipal” (comunicación personal, 11 de agosto del 2017).

Este modelo se puede enmarcar claramente en el reclutamiento definido por la ley, “el cual abre el camino para una mejor representación geográfica, pero que puede conducir a menor interés o sesgos dependiendo de los criterios de selección” (Fung, 2003, p.342). El riesgo de sesgo que plantea Fung (2003) se ha hecho tangible en San Vicente, por medio de la marginación de las organizaciones sociales y el privilegio de los gremios productivos y las instituciones públicas y privadas en la composición del actual CTP.

La construcción social incriminatoria de las organizaciones sociales en el municipio ha fortalecido el papel de los sectores, particularmente del sector ganadero y de comerciantes del municipio. Muestra de ello es que la actual conformación del CTP está en cabeza del gremio ganadero y las organizaciones sociales y pueblos indígenas no tienen representación.

[En el gobierno anterior] Todas esas organizaciones tenían representación y en los decretos de creación de esas instancias figuraban los delegados, teníamos también un delegado indígena en el CTP. Resulta que con la nueva administración el tipo derogó todos los decretos que había anteriormente y creo sus propios decretos y metió a la gente que él quiso. Entones, primero pues el Plan de Desarrollo no fue participativo y segundo, las instancias las acomodó a su antojo, entonces ahí quien más habla en el CTP es el delegado del gremio del comercio y Nelson, que no

⁶⁰ Órganos de gobierno de carácter legislativo a nivel departamental y municipal respectivamente.

se acoge a los procesos organizativos porque él está con su proyecto lechero y ganadero. (L. Panche, comunicación personal, 15 de agosto del 2017)

Nelson González, presidente del CTP del municipio plantea que los gremios han ganado lugar en la administración actual porque tienen propuestas más claras, a diferencia de las organizaciones sociales que tienen un enfoque político. En entrevista cuenta: “Yo llegué al Consejo de Desarrollo Rural en el 2015 y desde el 2015 decidimos que yo iba a participar en el CTP por parte del sector de nosotros que somos los productores. El Consejo de Desarrollo Rural es donde estamos gremios y nosotros decidimos. De pronto hay sectores que no lo tienen muy claro y por eso no participan” (N. Gonzáles, comunicación personal 8 de agosto del 2017).

Ahora, es importante aclarar que, si bien ASOJUNTAS tiene espacio en el CTP, al preguntarle a Edilma Cruz, actual presidenta de esta asociación, ella manifiesta que desconoce la labor desarrollada dentro de este Consejo, pues no hubo proceso de empalme con el anterior representante y por tanto, es preferible tramitar sus necesidades directamente con los funcionarios de la secretaría de planeación. En términos generales, durante las entrevistas fue posible constatar que los actores con más influencia en el actual CTP son el gremio ganadero y de comercio, y los representantes de los sectores salud, ambiente y educación.

Frente a este modelo de selección y como respuesta a las prácticas de selección de la política y el sesgo presentado por el gobierno de Humberto Sánchez, las organizaciones sociales reclamaros su participación enviando sus propuestas a la Alcaldía. En ellas se presentan demandas y se plantean posturas frente a la administración local, ejemplo de ello es la siguiente afirmación: “Como sabemos la dificultad que se tiene para visitar y construir de la mano de las comunidades rurales y la poca representación de las asociaciones rurales en el CTP – Consejo Territorial de Planeación, nos hacemos partícipes mediante este documento que refleja algunas de las problemáticas que presentan en nuestra comunidad” (JAC de San Juan Lozada, 2016, p.2) (Anexo 4).

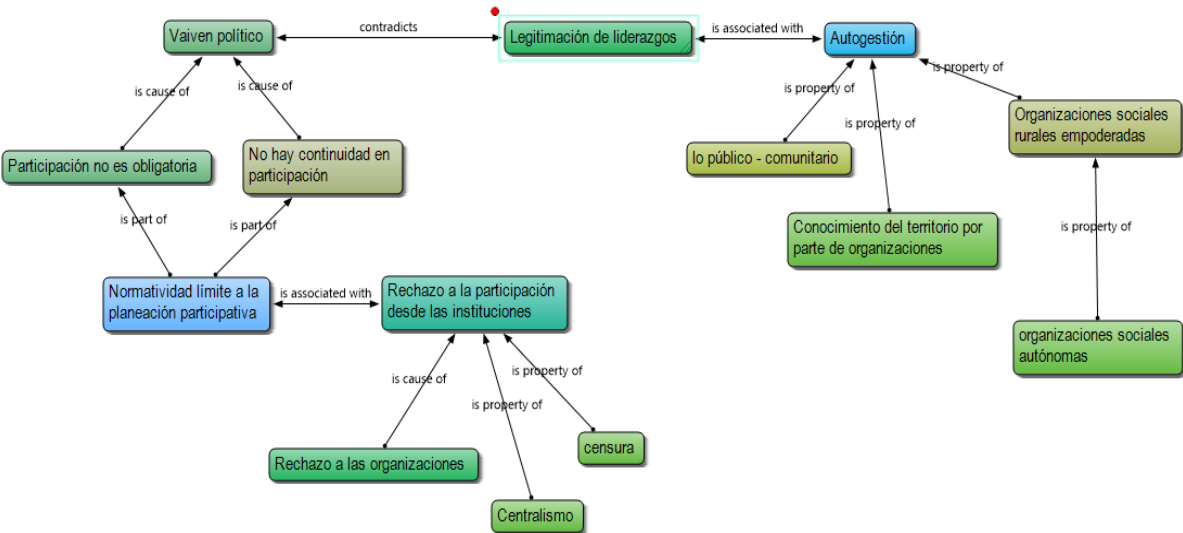
Por su parte, la Asociación Agropecuaria Villa Lobos exige a la Alcaldía que apoye “un proyecto que la comunidad con recursos propios ha ido gestionando sobre las cometidas eléctricas que esperamos sea una realidad” (Anexo 3). La JAC de la Vereda el Salado dice: “estamos luchando

con una brecha [camino], la cual ya le dimos inicio y necesitamos que nos colaboren con unos viajes de material” (Anexo 5).

Así pues, en vista de la marginalidad de las organizaciones sociales por parte de esta alcaldía y la barrera que impone la norma desde su concepción dominante, las comunidades han acogido un modelo de participación a partir de la creación de incentivos, reivindicando el papel de los actores realmente legítimos en el territorio: las JAC y las organizaciones sociales de carácter rural, ambiental y étnico.

Estas organizaciones no sólo exigen ser partícipes en los procesos de planeación, sino que muestran su capacidad de gestión para solventar las necesidades comunitarias, haciendo de la Alcaldía más un par, que un nivel jerárquico superior. Adicionalmente, el carácter voluntario de participación en las JAC y el hecho de que sean las principales formas de organización en el municipio, deja ver las virtudes del modelo de incentivos para la participación: autogestión y compromiso.

Mapa conceptual 3. Narrativa y contranarrativa en torno al modelo de selección de los participantes



Fuente: Elaboración propia por medio de codificación en Atlas Ti

3.2.4. Tema de la deliberación en el CTP

La variable que determina en qué medida el espacio mini-público es realmente democrático es la cercanía de los temas a la población, pues según Fung y Wright (2001) esta es la que garantiza un mayor grado de involucramiento. Por tanto, en la medida en que el tema sea más lejano o complejo para los ciudadanos, el debate se dará entre quienes tienen el saber técnico, mayores recursos e intereses. En este caso, el objeto de la discusión es la visión de desarrollo del municipio, las prioridades de inversión para el caso del PDM y las características socio-ambientales, urbanísticas y de proyección para el PBOT. Estos temas pueden ser cercanos o distantes para la población dependiendo de la forma en la que se presenten.

Desde la narrativa hegemónica se propende por la tecnificación del lenguaje y la marginación de la participación. Muestra de ello es la creación de la COT en la LOOT 1454 del 2011 como instancia técnica-asesora que, entre otras cosas, tiene la competencia de movilizar la participación ciudadana en la formulación de los POT. Esta competencia que era privativa de los CTP, ahora pasa a ser de la COT, siendo esta última una instancia con mayor capacidad de incidencia. El problema aquí es que, si bien existen fallas en el CTP, este tiene la virtud de estar conformado por organizaciones sociales o gremios; mientras el COT está compuesto por técnicos de planeación.

Para el Concejal Luis Ángel Morales “De aquí a que esas personas [representantes al CTP] en esos dos, tres o cuatro meses se empapen de todos los temas de San Vicente del Caguán, del PBOT, para conocerlo, comprenderlo, socializarlo, para informarse de cómo está compuesto el Código de Rentas del Municipio, todo lo que tiene que ver con impuestos, con tributos; es muy difícil” (Comunicación personal, 11 de agosto del 2017).

La dificultad para comprender todos los temas que componen la planeación a nivel local, sumado a la baja incidencia que tienen la participación del CTP (en comparación con instancias técnicas como la COT) han hecho que la participación tenga por finalidad “legitimar medidas tomadas por el gobernante” (Giraldo et al., 2012, retomado por López, 2015, p. 26). “En muchos de esos espacios la genta llega, pero no entiende de qué se habla porque las cifras que dan allá son totalmente generales. La gente quisiera saber el detalle. Es muy difícil hacer seguimiento

así. Yo llego y escucho ahí todo generalizado, pero no se sabe dónde, en qué parte se hizo” (A. Alvear, comunicación personal 23 de diciembre del 2017).

En las entrevistas realizadas fue recurrente el señalamiento de la falta de acceso a mecanismos tecnológicos de información (computador, internet, etc.) como una limitación de la población para participar. El concejal Morales, en conversación no registrada, me contaba sobre el proceso educativo que está adelantando él y otros de sus compañeros concejales para poder comprender e incidir de forma informada en estos temas.

La perspectiva contraria se construye a partir de un lenguaje sustentado en los saberes propios y el desarrollo como un asunto de acceso y goce de derechos. La materialización de este enfoque se hace efectiva en el Plan de Desarrollo Participativo 2012-2015 que fue escrito y socializado con las comunidades bajo estos términos. Cada una de las líneas de este Plan fue construida en clave de acceso a derechos, es decir, como el goce efectivo de los derechos adquiridos por la ciudadanía y que son obligación del Estado garantizar. Esta perspectiva blindada el ejercicio de planeación ante el populismo y también, ante la arbitrariedad de los gobernantes de turno que pretenden imponer su agenda, sin contar con los derechos básicos adquiridos por la ciudadanía desde la Constitución de 1991.

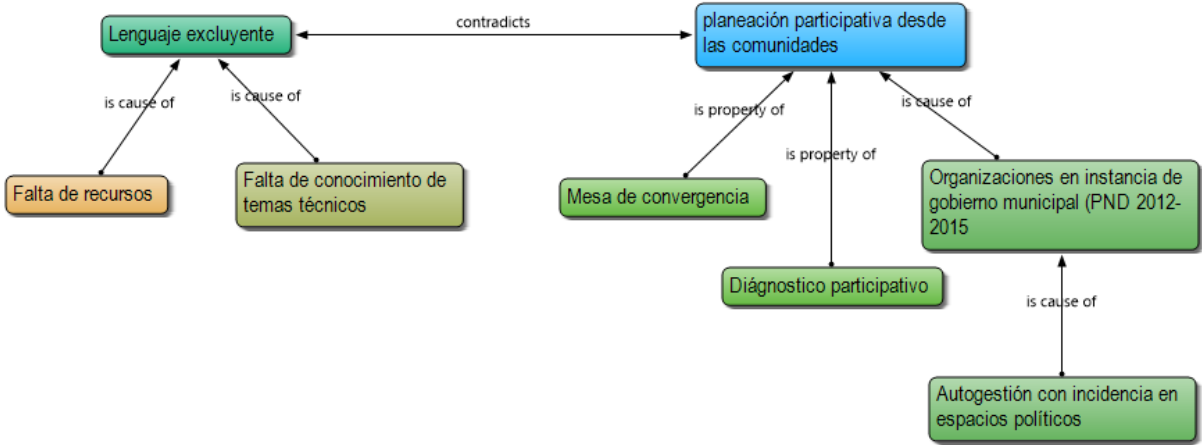
Luz Mery Panche afirma con relación a los pueblos indígenas del Caquetá, “no hay madurez y formación en cuestión de los derechos nuestros, totalmente sin herramientas, no conocemos como funciona la administración pública. Nosotros en San Vicente más o menos el hecho de haber estado allá en la administración pasada nos da pie para decir conocemos como funciona la administración” (comunicación personal, 15 de agosto del 2017).

El fortalecimiento de la organización comunitaria durante la Alcaldía de Domingo, por medio de la financiación de proyectos de formación y capacitación, la contratación por medio de convenios solidarios con las JAC para el desarrollo de obras públicas y la inclusión de los planes de vida de los pueblos indígenas, hizo que los temas de desarrollo y ordenamiento territorial se convirtiera en un asunto cercano a los ciudadanos y que, de esta forma, los empoderara. Las organizaciones no gubernamentales y la Iglesia Católica han sido aliados en la apertura de

espacios de participación para las organizaciones. Particularmente, la USAID y la Vicaría del Norte han promovido procesos de formación en torno a mecanismos de participación y derechos de la ciudadanía.

Por tanto, en cuanto al tema de la deliberación es posible afirmar que su grado de cercanía ha dependido de la forma en la que se presenta. La perspectiva dominante ha buscado tecnificar el lenguaje y burocratizar los mecanismos de participación. Por el contrario, la experiencia de gobierno de Domingo Pérez optó por llevar los temas al acceso de derechos y reconocimiento, promoviendo procesos de formación y capacitación a líderes sociales sobre la administración pública y ampliando los espacios de participación.

Mapa conceptual 4. Narrativa y contranarrativa frente al tema de deliberación



Fuente: Elaboración propia por medio de codificación en Atlas Ti

3.2.5. Forma de la deliberación

La forma de la deliberación está muy relacionada con el tema, pues de este último depende la dinámica de la participación. Para Fung (2003), la forma de la deliberación la define el papel de

los asesores, quienes pueden bien tener un control total de la agenda, cederla parcialmente a quienes poseen mayores recursos o dejarla en manos de la población, en el marco de un ejercicio de gobernanza.

La narrativa que ha guiado hasta el momento la construcción de la población objetivo, la visión de los CTP, el modelo de selección de participantes y el tema de la deliberación terminan por definir un modelo de deliberación sustentado en el conocimiento técnico y en la validación de decisiones, más que en la participación de los actores. Incluso, aunque se ha buscado dar mayor participación a los CTP en momentos que vayan más allá de la etapa de formulación del plan (Sentencia C-524 del 2003), otorgándoles facultades de fiscalización y evaluación (Sentencia C-191 de 1996), funciones para la veeduría en la prestación de servicios y en la vigilancia del Sistema General de Regalías (SGR) (Presidencia de la República, Decreto 4923 del 2011), siempre su participación queda bien delimitada en la creación de conceptos no vinculantes (López, 2015).

Esta narrativa se materializa en el Plan de Desarrollo Municipal (2016-2019) construido a partir de los pilares del partido del Centro Democrático y no a partir de un proceso de diálogo amplio con la población. Desde estos principios se construyó la visión de desarrollo y se establecieron objetivos y estrategias para cada sector.

Tabla 2. Pilares y sectores del partido Centro Democrático

Pilar	Sector
Seguridad Democrática	Justicia y Seguridad
	Centros de Reclusión
Confianza Inversionista	Promoción del Desarrollo - Empleo, Turismo
	Agropecuario
	Transporte
	Servicios Públicos Diferentes a Acueducto, Alcantarillado y Aseo
Diálogo Popular	Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social
	Desarrollo Comunitario
Cohesión Social	Educación
	Salud
	Agua potable y Saneamiento básico
	Deporte y Recreación
	Cultura
	Vivienda
	Ambiente
Prevención y Atención de Desastres	
Estado Austero y Descentralizado	Fortalecimiento Institucional
	Equipamiento

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal San Vicente del Caguán (2015-2016)

Este plan tiene una visión de desarrollo centrada en el ecoturismo, la ganadería, los megaproyectos de infraestructura y los proyectos extractivos. Una visión que se opone a los procesos de resistencia que se han venido adelantando contra el desarrollo petrolero en el municipio. Por el contrario, a partir de las entrevistas y el análisis de la información enviada a la alcaldía por la población, se observa un perfil de desarrollo mucho más centrado en la resolución de conflictos de tenencia y acceso a los servicios básicos de luz, agua potable, construcción de carreteras terciarias y fortalecimiento de un modelo productivo sostenible.

Para Arbey Alvear, lo que ocurre en el proceso de planeación es que “colocan a un tecnócrata allá y los ponen a realizar un plan de desarrollo y se aprueba y no queda incluido lo que la gente quiere, o queda sólo lo de los sectores estratégicos para ellos y lo demás no” (comunicación personal, 23 de diciembre del 2017).

La información que se presenta a continuación es producto del análisis de las 21 cartas enviadas por 93 veredas a la Alcaldía de Humberto Sánchez. Entre estas cartas sobresale la propuesta enviada por la Asociación Agropecuaria de Villa Lobos (Anexo 4), la JAC de la Vereda el Salado (Anexo 5), La JAC de San Juan Lozada (Anexo 3), la Asociación de Cabildos Indígenas (Anexo 6), la Asociación de Negros residentes en San Vicente del Caguán (Anexo 7) y por la ASABP. Con esta información, se construye una tabla en la que se enlistan las propuestas por sector y por prioridad (según número de menciones).

Tabla 3. Propuestas de las comunidades para ser incluida en el PMD 2016-2019

Sector	Propuesta	Organización / vereda	Prioridad (1 -6)
Ambiente	Pagos por servicios ambientales	Asociación de Alto y Bajo Pato (ASABP)	5
	Reforestación con árboles maderables	JAC Vereda el Porvenir	6
Económico	Créditos Blandos para proyectos productivos	JAC Veredas las Guacamayas y el Porvenir ASABP	5
	Viveros	JAC San Juan de Lozada	5
Educación	Colegio	JAC Puerto Betania, Veredas Palomito, Paraíso, Yarumales, el Caimán, la Granada e	3

		Inspección de Guacamayas ASAB	
	Colegio Técnico Agropecuario /SENA ⁶¹	JAC San Juan de Lozada ASABP	4
	Construcción y dotación de restaurante escolar	ASABP JAC Veredas El Porvenir y el Salado	4
	Nombramiento de Docentes	ASABP	5
	Sede de la Universidad de la Amazonía	JAC Vereda las Guacamayas	6
	Biblioteca Pública	JAC Vereda las Guacamayas	6
Electrificación	Electrificación	JAC Veredas el Caimán y la Granada ASABP	4
Infraestructura	Vías terciarias	Todas las organizaciones	1
	Construcción de vivienda	JAC San Juan de Lozada, Puerto Betania, Veredas Palomito, Paraíso, Yarumales, el Paraíso e Inspección de Guacamayas ASABP	2
	Construcción de Puente	JAC Veredas el Pescado, la Barrialosa, la Música y el Porvenir ASABP	3
	Paneles solares	JAC Puerto Betania, Veredas Palomito, Paraíso, Yarumales y el Porvenir	4
	construcción de gasoducto	JAC San Juan de Lozada	5
Participación	Capacitación de Líderes	JAC San Juan de Lozada ASABP	4
Recreación	Polideportivo o espacios de dispersión	JAC Veredas la Granada, el Paraíso e Inspección de Guacamayas.	4
Salud	Construcción de Hospital de Segundo Nivel	JAC San Juan de Lozada	5
	Mejorar Puesto de Salud	JAC Puerto Betania, Veredas Palomito, Paraíso y Yarumales	5
	Cobertura en Régimen Subsidiado	ASABP	5
	Nombramiento de un Médico General	JAC Vereda las Guacamayas	6
	Droguería Comunitaria	JAC Vereda las Guacamayas	6
Saneamiento Básico	Ampliación de redes de acueducto y alcantarillado	JAC San Juan de Lozada, Puerto Betania, Veredas Palomito, Paraíso, Yarumales, el Porvenir e Inspección de Guacamayas	4
	Ampliación de redes de tubería	JAC San Juan de Lozada.	5
	Carro recolector de basuras	JAC San Juan de Lozada	5
	Construcción de baterías sanitarias para centros médicos	ASABP JAC Veredas el Porvenir y el Salado	5
Titulación	Titular predios de escuela	Asociación Agropecuaria de Villa Lobos ASAB	4
	Titulación y legalización de predios del perímetro urbano	JAC San Juan de Lozada Asociación Agropecuaria de Villa Lobos	4

Fuente: Elaboración propia a partir de las cartas enviadas a la Alcaldía para ser consideradas en el PMD (2016-2019)

⁶¹ Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

Es interesante ver cómo estas propuestas conservan rasgos narrativos y estructurales del Plan de Desarrollo Participativo de Domingo Pérez. En el caso de las JAC de San Juan de Lozada, la población afro y la población indígena se plantea un eje de propuestas por sector, con su respectiva definición del problema, propuesta, acciones y en algunos casos presupuesto. Además de la expresión “la comunidad se propone” como lo hizo el plan de desarrollo (2012-2015) (Ver anexo 5 y 6).

Con todo lo anterior es posible afirmar que la perspectiva dominante no abre canales de diálogo, por el contrario, los cierra y define los objetivos y estrategias de desarrollo sustentado en posturas propias de gobierno, privilegiando el saber técnico y la participación no vinculante como validación de decisiones previamente tomadas. También favorece el control de la agenda por los actores que tienen mayor poder y capital social, en este caso el gremio ganadero y los funcionarios públicos.

A lo anterior se opone el Plan de Desarrollo Participativo (2012-2015). Este plan dedica un capítulo a la presentación de la metodología participativa, la cual se desarrolló a través de mesas organizadas por sectores, grupos poblacionales y sociales. En total se realizaron 18 Encuentros Comunitarios (14 en la zona rural y 4 en la zona urbana con representantes de 260 JAC y 4 cabildos indígenas), 8 mesas temáticas con niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos mayores, víctimas, indígenas, afro-descendientes y población discapacitada; además, se realizaron 3 encuentros sectoriales con transportadores formales, transportadores informales y productores lácteos, en los que participaron cerca de 1.500 personas.

Durante la formulación del PDM (2012-2015) se realizaron diversas reuniones en el área rural para definir un diagnóstico, construir propuestas y establecer estrategias y objetivos para los programas a implementar. Así mismo, se aplicaron encuestas con el fin de conocer las características de la población o el sector y las necesidades más apremiantes. En palabras de Domingo: “construimos un plan de desarrollo de manera participativa, hicimos un trabajo con las organizaciones, escuchando qué diagnóstico tenía la gente, haciendo cartografía social, escuchando qué esperaba la gente del gobierno para que ellos lograran priorizar” (comunicación personal, 15 de diciembre del 2017)

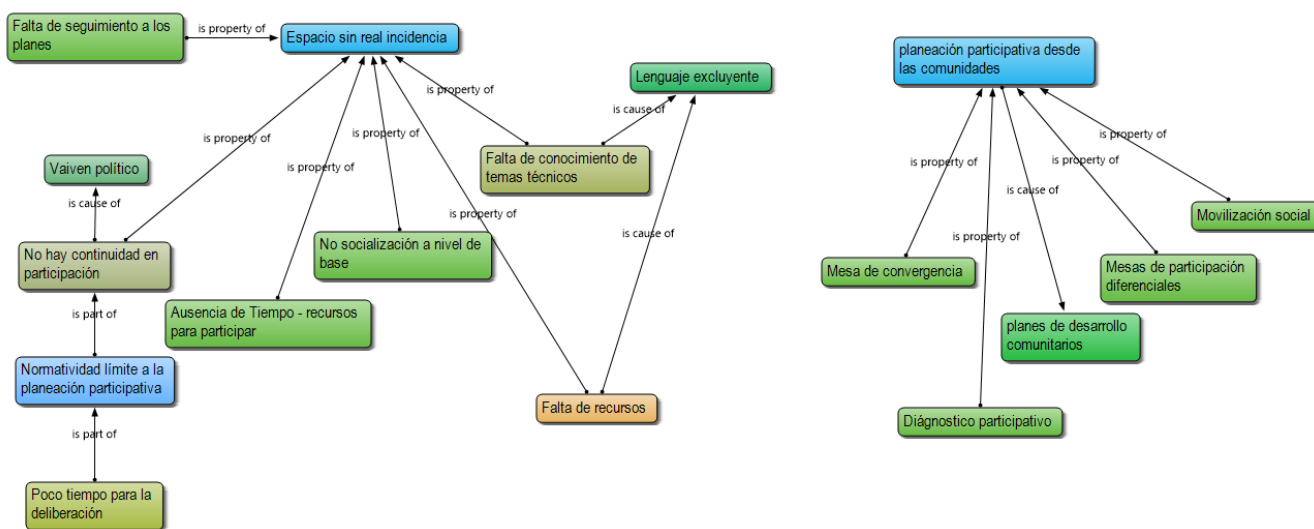
La administración anterior era un primer ejercicio que se hacía en estos aspectos. Fue participativo porque se fue a donde viven los campesinos y de alguna manera se le preguntó al campesino en qué radica su bienestar social, qué es lo que ellos quieren del territorio como tal y digamos, lo que nosotros pudimos mirar en esos aspectos es que la gente vive en un abandono absoluto. La primera vez que se tienen en cuenta a esas comunidades fue en ese plan de desarrollo. (A. Alvear, comunicación personal, 23 de diciembre del 2017)

Como resultado de este trabajo se construyeron las siguientes líneas de acción en el PDM: transformación institucional, justicia y seguridad ciudadana, fortalecimiento de los mecanismos de participación, protección de la vida de las personas en medio del conflicto, educación, salud, vivienda, servicios públicos, reconocimiento y restitución de derecho a las mujeres, reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos, política de infancia y juventud, política para la población afro-colombiana, política para población LGTBI y adultos mayores, infraestructura, atención de desastres y política económica.

Ahora bien, ante la negativa de la administración de Sánchez (2016-2019) de incluir a la población en la formulación del plan, se han venido fortaleciendo las organizaciones sociales rurales, particularmente gracias a la coyuntura de post-conflicto por la que atraviesa el país. La firma del Acuerdo de Paz entre las FARC y el gobierno ha propiciado un boom de cooperación internacional que se focaliza en San Vicente del Caguán. Las ONGs han buscado trabajar con las organizaciones sociales rurales debido precisamente a su proceso organizativo, lo que las ha fortalecido y les ha abierto nuevos caminos de incidencia para solventar sus necesidades con independencia de la administración local.

Así pues, es posible analizar una contranarrativa sobre la forma de la deliberación que se perfila desde dos escenarios, por un lado, el ejercicio realizado por Domingo Pérez en su administración, a partir de un modelo de planeación de abajo hacia arriba, en donde son las comunidades las que definen la visión de desarrollo y las prioridades del municipio. Por otro lado, ante la marginación de las organizaciones sociales en la administración de Sánchez, estas han optado por buscar otros escenarios de participación e incidencia, favorecido por el auge de la cooperación y la atención internacional.

Mapa 5. Narrativa y contranarrativa en torno a la forma de la deliberación



Fuente: Elaboración propia por medio de codificación en Atlas Ti

3.2.6. Frecuencia de las reuniones en el CTP

La narrativa en torno a la frecuencia de las reuniones ha buscado reducirlas a su más mínima expresión. La ley 152 de 1994 determinó que el proceso de participación en la planeación se desarrolla únicamente -bajo un modelo consultivo- durante la etapa de formulación. No obstante, como un elemento paradójico, definió que el periodo de los consejeros sería de ocho años, con una renovación parcial de sus integrantes cada cuatro años.

Por muchos años los CTP quedaron en el vacío normativo, pues se les dio una temporalidad de dos administraciones con el fin de que fueran imparciales, pero sólo se les confirió funciones para los cuatro meses que dura el proceso de formulación del plan de desarrollo. La sentencia C-191 de 1996 trata de resolver esta incongruencia al decir que los consejos tienen funciones de participación en la formulación, pero también de fiscalización y evaluación del PDM. No obstante, la Corte no definió las pautas o mecanismos a través de los cuales se desarrollarían estas funciones. Como consecuencia, los consejos siguieron funcionando sólo durante la fase de formulación.

Nueve años después de formulada la ley 152, la sentencia C-524 del 2003 define que las funciones del CTP se extienden desde la etapa de formulación, hasta la de revisión y actualización anual. De esta forma, los consejeros deben reunirse por lo menos durante la formulación del Plan y anualmente para su evaluación y reformulación de acuerdo a las necesidades y prioridades de inversión.

La poca frecuencia de las reuniones se ve aún más reducida por el límite temporal para escalar la participación, pues los consejeros tienen solo 30 días para socializar el plan dentro de sus organizaciones, recoger las apreciaciones, contra-propuestas de la población y elaborar un concepto. El poco tiempo para realizar un proceso participativo amplio y profundo ha conllevado a que los representantes tomen decisiones sin consultarlas con la base social, de tal forma que “según el estudio hecho por Velásquez y González (2003), la participación ciudadana en Colombia acoge más las características de la democracia representativa que participativa, pues los representantes son más fiduciarios que delegados; es decir, son elegidos para que tomen las mejores decisiones en su nombre, por lo tanto, sus representados no deben ser consultados para tomarlas” (López, 2015, p. 28).

Ante la pregunta sobre ¿Cómo se desarrolló el proceso de participación durante la formulación del Plan de Desarrollo? Nelson González, presidente del CTP para el periodo 2016 – 2023, manifestó: “lo socializamos entre nosotros, en el Concejo Municipal y planeación [la secretaría de planeación municipal] se encargó de hacer unas cartillas para socializarlo con la comunidad. La administración ha buscado escenarios para socializar el Consejo, porque no es tan fácil, nosotros no tenemos mucho tiempo para empezar a hacer procesos de socialización” (comunicación personal, 11 de agosto del 2017).

Frente a la pregunta sobre actas de reunión⁶² o frecuencia de las mismas, Nelson dice: “no recuerdo cuantas veces nos hemos reunido porque el trabajo lo hacemos dividido. Reunirnos en

⁶² Al respecto vale hacer una acotación: durante el diseño de esta investigación se pensó en el análisis de las actas de reunión como un mecanismo para desentrañar los significados más cercanos a los miembros del CTP (2016-2019); sin embargo, según el presidente del actual Consejo Nelson González y funcionarios de la secretaria de planeación no se llevan actas regularmente en las reuniones, cuestión que imposibilita su análisis, pero que es muy significativa en términos de evidenciar la falta de rendición de cuentas y transparencia del actual CTP.

pleno cuando estaba en construcción el Plan de Desarrollo hasta que ya radicamos el concepto” (comunicación personal, 11 de agosto del 2017). Una de las dificultades que se nombró de forma recurrente fue la falta de tiempo y dinero para cumplir con las labores del CTP, pues debido a que la labor de los consejeros no es remunerada, estos tienen que ocuparse en sus labores y no les queda mucho tiempo para reunirse. En este sentido, el Concejal Luis Morales propone:

Son personas que, con el respeto de ellos, pues deberían de darles un proceso de continuidad, porque una vez aprobado el Plan de Desarrollo, los consejeros no los volvemos a ver reunidos, que sesionen cada cuatro meses o al menos se reúnan una vez al año y hagan un análisis, un seguimiento de cómo va la ejecución, el cumplimiento de metas que el Alcalde se trazó, el cumplimiento por sectores. Nada de eso se hace, todo de eso se queda en los proyectos o en los libros que se elaboran, unos planes de desarrollo ambiciosos, pero todo eso se queda ahí (comunicación personal, 11 de agosto del 2017).

Así pues, la perspectiva dominante reduce la participación del CTP a su mínima expresión, esto es, a la consulta en momentos de formulación y revisión del Plan, con un tiempo muy reducido, tal que la participación no es cuestión de escalar las voces de la base social, sino de toma de decisiones en representación de la población, lo que se hace palpable en la ausencia de actas de reunión, pues ello denota el poco control y transparencia que las organizaciones o gremios pueden hacer sobre sus representantes. Por su parte, la contranarrativa se construye desde los mecanismos de autogestión de las organizaciones.

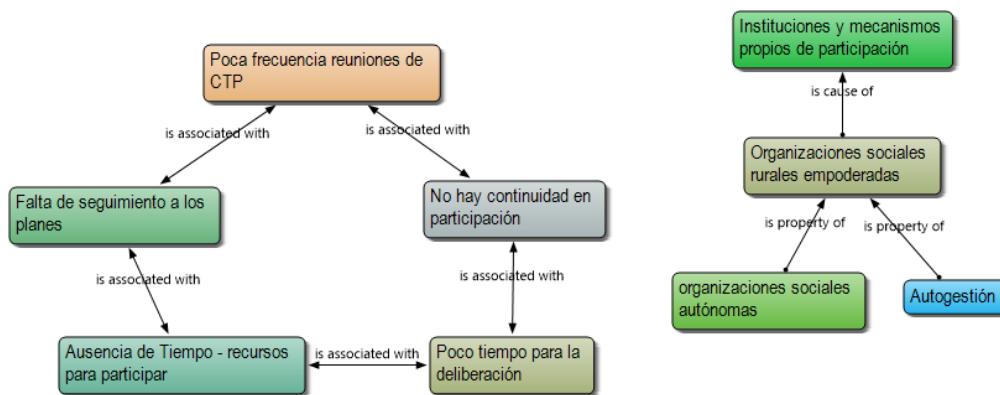
Moreno (2015) describe la división de tareas dentro de las JAC en comités, entre ellos señala la existencia de “cuatro comités básicos: de convivencia, de trabajo, ambiental y empresarial. Estos comités resuelven los asuntos correspondientes a sus áreas y deben llevar las correspondientes actas sobre los temas tratados por ellos” (p. 57). Los comités llevan acta de todas las reuniones que se desarrollan en su vereda o jurisdicción (algunas corresponden a barrios o parcelaciones). Estas actas son registradas en la respectiva JAC y desde ahí se construyen propuestas para ser presentadas en plenarias o ser llevadas a la Alcaldía de ser necesario.

Las organizaciones de segundo nivel (Ej. ASCAL-G) funcionan bajo un modelo similar. La particularidad es que desde estos escenarios se construyen propuestas y se recogen preocupaciones de varias veredas. Finalmente, Uníos es la plataforma en la que se congregan

todos estos ejercicios de participación. Aquí se observa un andamiaje organizativo realmente participativo e incluso deliberativo, en donde las reuniones son constantes, se llevan actas y se construyen propuestas desde la base. Estas dinámicas hacen que el ejercicio de participación, control y vigilancia de los actores sea más activo de lo que es en el caso del CTP.

La limitante temporal para la participación en el Plan de Desarrollo Participativo (2012-2015) fue solventada con el llamado a participar a las organizaciones sociales, permitiendo que bajo los modelos internos fuera mucho más fácil escalar las voces de la población. Además, como se señaló en el acápite anterior, durante la formulación del Plan se utilizaron otros espacios de participación además del CTP como fue la Mesa de Convergencia, los talleres sectoriales y las encuestas a la población, lo que permitió que las voces de una mayor gama de actores fuera recogida.

Mapa conceptual 6. Narrativa y contranarrativa sobre la frecuencia e itinerancia de los encuentros



Fuente: Elaboración propia por medio de codificación en Atlas Ti

3.2.7. Alcance de la participación en el CTP

Este es una de las variables más importantes de un espacio mini-público, pues en la capacidad de que las voces de la ciudadanía sean tenidas en cuenta, está en gran medida depositada la

confianza y el grado de involucramiento de la población. La ley 152, al concebir el CTP como una instancia de planeación⁶³ y al tener como principal función la de consulta, reduce la visión de los constituyentes. La intervención del presidente del CNP en la sentencia C-524 del 2003 es ilustrativa de la contradicción entre los preceptos constitucionales y esta ley. Para el presidente del CNP la ley 152 de 1994 limita y obstaculiza la participación, y resta importancia al CNP y a los CTP pues no les brinda herramientas legales, ni garantías administrativas y financieras para el desarrollo de sus actividades, haciéndolos dependientes del gobierno central y por tanto, coartando su autonomía.

Como respuesta a esta intervención, la Corte Constitucional determina que “la oportunidad para el cumplimiento de la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación, que fija el legislador en la norma acusada, no se contrapone al carácter consultivo que le asigna el artículo 340 de la Constitución Política”. Con este argumento refuta los señalamientos a la ley 152 de 1994, recalcando el papel consultivo de la planeación participativa y dejando sin sustento las demandas de autonomía del CNP y los CTP.

Como ya se ha analizado en los elementos anteriores, el CTP tiene un alcance muy limitado debido, en primer lugar, a su carácter consultivo, en segundo lugar, a la arbitrariedad permitida por ley para la selección de los participantes, en tercer lugar, al tecnicismo en el manejo de la participación, en cuarto lugar, el control de la agenda por parte de las personas con mayores recursos y finalmente, a la baja frecuencia de las reuniones y la incapacidad de escalar (de abajo hacia arriba) la participación dado el límite temporal que impone la ley.

La sentencia C-150 del 2015 sobre el Proyecto de Ley de Participación señala la incapacidad de cumplir los preceptos constitucionales sobre la planeación participativa, toda vez que el SNP carece en la actualidad de reglamentación. Lo anterior impide que los miembros del SNP y su labor sean reconocidos por las autoridades públicas. En palabras del ex - Alcalde Domingo Pérez

En el caso de los Consejos Territoriales de Planeación, su función termina siendo la misma que la del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, es decir, porque la ley dice que hay que crearlos, pero terminan siendo disfuncionales porque los alcaldes no les importa mucho ese asunto, porque

⁶³ Volver sobre la diferencia entre autoridades e instancias de planeación analizadas en el acápite 2.1.1.

terminan ellos disponiendo de qué se hace y qué no se hace. Lo que opinen los consejos, que aconsejan, no importa mucho. (comunicación personal, 15 de diciembre del 2017)

Una muestra fehaciente del carácter no vinculante de este espacio mini-público es que las propuestas de la comunidad enviadas a la Alcaldía para ser incluidas en el PMD 2016-2019 no fueron tenidas en cuenta. Por el contrario, la visión de desarrollo se aleja de las propuestas de la comunidad y las prioridades definidas.

Tabla 4. Convergencia entre los objetivos del PDM 2016-2019 y los objetivos comunitarios manifestados

Objetivos del Plan de Desarrollo de San Vicente del Caguán 2016-2019		Propuesta de las comunidades	
		Converge	No converge
Visión	Desarrollo agro - ecoturístico y sostenible. Se busca consolidar la economía ganadera, dinamizando paralelamente procesos agroindustriales que permitan sumar valor agregado a materias primas.		X
Objetivos estratégicos	1. Competitivo en proyectos agroindustriales 2. Red vial de acuerdo a las demandas ecoturísticas, donde las casas, hoteles y albergues campesinos serán la oportunidad de generar empleo 3. El municipio se convertirá en un centro de eventos sociales, culturales y deportivos.		X
Componente	Objetivo		
Educación	Ampliación de cobertura	X	
	Reducir tasas de analfabetismo		X
	Disminuir tasas de deserción escolar		X
	Aumentar el porcentaje de estudiantes egresados en pruebas Saber 11 con promedios medio altos		X
Cultura	Mejorar la dotación de bibliotecas urbanas y rurales	X	
	Promover el funcionamiento de la biblioteca municipal aumentando su cobertura e incidencia		X
	Dotación de bibliotecas		X
	Programas de formación cultural para la primera infancia		X
	Actividades de conservación de material cultural		X
	Fortalecer museos		X
	Formación en emprendimiento cultural		X
Recreación y Deporte	Identificar fiestas y celebraciones para su institucionalización	X	
	Aumentar el número de personas que practican algún deporte		X
	Patrocinar campeonatos de diferentes deportes		X
	Adecuar escenarios deportivos de alto nivel		X
Salud	Reconocimiento de deportistas		X
	Sin objetivos claros		
	Afiliación al Régimen Subsidiado	X	
	Promoción en salud		X
Población vulnerable	Campañas de vacunación, controles prenatales y prevención del VIH		X
	Sin objetivos claros		
	Facilitar el acceso a la población indígena a los programas sociales del municipio		X
	Vincular a la población desplazada a los programas del municipio		X
	Proyectos de vivienda para población vulnerable		X
	Sin objetivos específicos		

Gestión del Riesgo	Identificar escenarios de riesgo		X
	Atención de emergencias		X
Turismo	Identificar iniciativas de turismo comunitario		X
	Asesoría técnica para proyectos ecoturísticos		X
	Apoyo económico		X
	Impulsar canales de comercialización y promoción del turismo comunitario		X
	Capacitar a jóvenes como guías turísticos		X
	Infraestructura turística		X
Agropecuario	Impulsar asociatividad agro-empresarial		X
	Fortalecer la participación de los gremios agropecuarios en la institucionalidad		X
	Priorizar la construcción de la vía San Vicente - Balsillas - Neiva		X
Ambiental	Sin objetivos claros		
	Conservación en zonas abastecedoras		X
	Educación socioambiental	X	
Vivienda	Reducir déficit de vivienda mediante proyectos asociativos		X
	Formular planes y programas de vivienda junto al Departamento	X	
	Crear un banco de tierras	X	
Saneamiento	Mejorar cobertura de acueducto	X	
	Mejorar cobertura de alcantarillado	X	
	Aprovechamiento de residuos		X
Infraestructura	Sin objetivos específicos		
	Conservar y mejorar red vial terciaria	X	
	Pavimentar vías urbanas	X	
	construcción de centro cultural y plaza de eventos		X
	Expansión del servicio de electrificación rural	X	
Mejora institucional	Garantizar acceso a la información		X
	Cualificación de servidores públicos		X
	Simplificar trámites		X

Fuente: Elaboración propia a partir de cartas enviadas por organizaciones sociales y veredales a la Alcaldía y el PMD 2016-2019

La visión de desarrollo que se puede reconstruir a partir de las cartas enviadas a la Alcaldía de Humberto Sánchez se relaciona con cuatro elementos principales. Primero, solucionar los problemas de informalidad en la tenencia de la tierra, segundo, el desarrollo de infraestructura básica en el campo (vías terciarias y puentes), tercero, la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible (pagos por servicios ambientales, reforestación, titulación de predios, ganadería sostenible) y quinto, acceso a educación y salud en el campo.

Estas propuestas entran en disputa con el PMD 2016-2019 que plantea un modelo de desarrollos sustentando en el ecoturismo, con gran énfasis en la ganadería y la construcción de infraestructura para la inversión nacional y extranjera de gran envergadura, entre ellas el petróleo. Adicionalmente, las propuestas del PMD 2016- 2019, por lo general, no hacen referencia a la zona rural.

Frente a esta postura, la contranarrativa responde desde dos escenarios, por un lado, la participación en la elaboración del PDM (2016-2019) y su ejecución, en el marco del límite presupuestal del municipio, y por otro lado, la autogestión como mecanismo para suplir las necesidades básicas de la comunidad. El alcance de la participación en el gobierno de Domingo Pérez se puede observar en las partidas presupuestales, tal que, por ejemplo, en el caso de apoyo a las organizaciones, se destinó a la política de *Acciones públicas para el fortalecimiento de los mecanismos de participación y control ciudadano* COP \$331.708.804. lo que permitió la formación de líderes sociales en temas de planeación y administración pública. Frente a este Plan de Desarrollo Arbey dice:

Uno de los ejercicios más importantes es que, a pesar de esos obstáculos [de presupuesto], se pudo llegar con un mínimo a las comunidades, una mínima cuantía para el arreglo de sus vías, para las baterías sanitarias de las instituciones educativas para que los niños puedan obtener más sanamente su alimentación y en condiciones dignas. Las comunidades recuerdan ese momento como que no se pudo hacer mucho, pero se hizo. (A. Alvear, comunicación personal, 23 de diciembre del 2017)

Ahora, el segundo escenario se relaciona con los modelos propios de participación en la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial por parte de las organizaciones sociales. El documento de la JAC de San Juan Lozada (Anexo 4) ilustra la forma en que las comunidades han cumplido funciones de planeación: “de julio de 2018 a julio de 2019 continuaremos con el trabajo de ordenamiento territorial, se reglamentará el planeamiento e iniciaremos la construcción de los separadores de las calles, más la gestión pertinente” (p.2). Según Moreno (2015) uno de los casos más representativos de este fenómeno es la construcción de carreteras terciarias o veredales con recursos y mano de obra propios

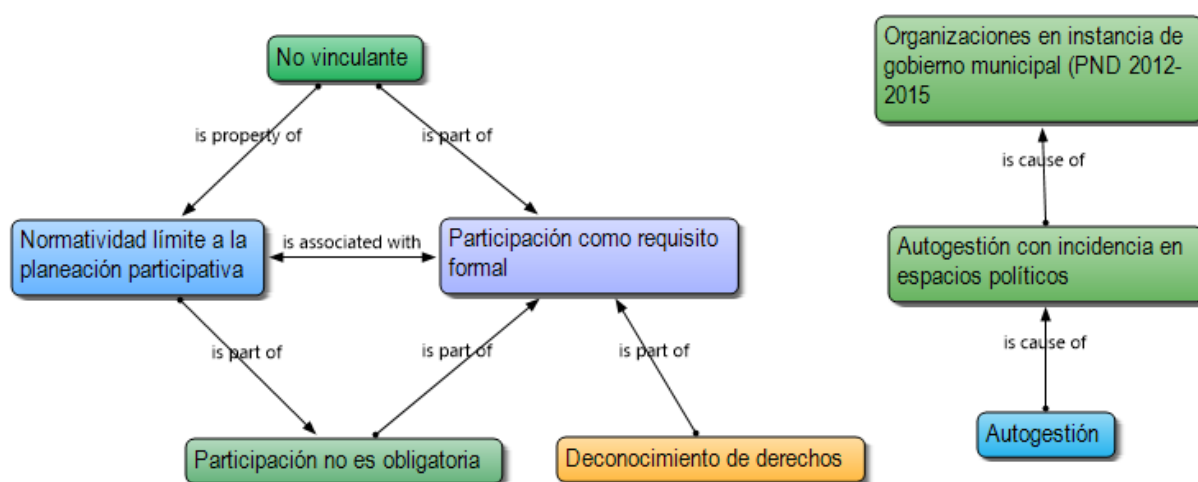
cada vereda hace su trazo donde efectivamente ya había un camino real donde primero andamos fue en mula o a pie, por ejemplo, para entrar a San Juan de Losada primero hicimos el camino a pie, y que lo hicimos a hacha y machete con puentes de madera y todo eso, entonces ya prácticamente ya estaba el trazo. ¿Qué se hacía con la carretera? quitarle curvas y prácticamente entraba por dónde íbamos con las bestias y sacábamos mucha madera, porque es una ingeniería que la aprendimos nosotros mismos. (p.65)

Se configura así dos aparatos de planeación, por una parte, el aparato técnico estatal que construye modelos de desarrollo y ordenamiento según sus intereses y bajo la mirada

benevolente de un CTP que no tiene mayor margen de acción. Por otra parte, las JAC, organizaciones sociales y étnicas, y Red Uníos configuran otro aparato, este comunitario, que crea sus propios modelos de desarrollo y los gestiona en el territorio a través de presupuesto propio.

Ahora bien, cabe decir que el enfoque de intervención de la administración pública depende de quien esté al mando, en este caso particular, el alcance de la participación ha dependido de la afinidad política del gobernante de turno, cuestión que demuestra la fragilidad del CTP para posicionar los intereses de las organizaciones a las que representa y su falta de independencia con respecto al poder político.

Mapa conceptual 7. Narrativa y contranarrativa sobre el alcance de la participación en la planeación



Fuente: Elaboración propia por medio de codificación en Atlas Ti

3.2.8. Empoderamiento de los actores locales

La narrativa dominante en torno al empoderamiento de los actores está muy ligada con su construcción social. En general se han presentado a los habitantes de San Vicente del Caguán o

bien como cooperadores de la guerrilla o como población víctima, pero en ningún caso, como población empoderada. Esta narrativa que censura y estigmatiza a los líderes sociales tiene como finalidad acallar sus voces.

Uno se siente solo trabajando por este cambio en un mar de institucionalidad que no lo hace, porque no todos estamos remando hacia el mismo lado. El tema de la participación puede ser una espada de Democles para los directores de todas esas instituciones, puesto que cuando la gente se entera, cuando la gente se empodera, cuando la gente se educa en materia de participación va a saber dónde investigar, a qué hacerle veeduría, a qué hacerle control y a la corrupción institucionalizada pues no le gusta esa cosa. (D. Pérez, comunicación personal, 15 de diciembre del 2017)

La narrativa dominante ha sido utilizada por Humberto Sánchez como mecanismo para romper la relación con las organizaciones sociales. Muestra de ello es el recrudecimiento de la violencia contra las organizaciones que se puede observar en dos hechos. Por un lado, el fotomontaje realizado por el Alcalde Humberto Sánchez en el que se presenta a los líderes sociales con boina, poncho y fusil, como si fueran integrantes de las FARC. Esta foto fue enviado al líder político de derecha Álvaro Uribe a su cuenta de twitter diciendo “Muy buenos días Dr. @AlvaroUribe estos son los bandidos que quieren seguir maltratando la población San Vicentina” (Revista Semana, 25 de noviembre de 2016). Dicha foto y la afirmación fueron demandadas ante la Fiscalía, la cual llamó a interrogatorio al Alcalde y le exigió retirar la foto y retractarse públicamente. El segundo hecho es relatado por Arbey Alvear

Hubo un momento crítico, llego el Alcalde del Centro Democrático y empieza a señalar a dirigentes de las organizaciones sociales y ese señalamiento conllevó a que fuéramos re-victimizados nosotros como actores sociales, mucho más en este momento como en el que estamos viviendo. Eso llevó al asesinato de un líder muy importante de una organización que fue Erley Monroy. Resulta que el señor Alcalde lo señaló de que él estaba extorsionando a la gente en nombre de las FARC, por el tema de los peajes para las vías. Esto conllevó a que el señor Erley Monroy también demandara al señor Alcalde por injuria y calumnia. Él salió a los medios a decir que si a él le pasaba algo era culpa del señor Alcalde y resulta que en esos tiempos lo mataron (Comunicación personal, 23 de diciembre del 2017).

Para el ex – alcalde Domingo Pérez, esto corresponde a una

cultura que se ve a escala, desde el nivel nacional hay una línea de pensamiento que tiene una posición frente a ciertas actividades de la sociedad civil, actividades en función de los derechos humanos son objeto de estigmatización por una línea de pensamiento en este país. Movimientos sociales, Zonas de Reserva Campesina también forma parte de la materia objeto de estigmatización, de

censura, de señalamiento. La política municipal es reflejo de la política nacional, actualmente existe un gobierno que responde a esa postura política de señalamiento, de estigmatización, a este tipo de actividades de la sociedad civil. Ahora las organizaciones sociales están siendo vistas con cierto nivel de censura, una actitud de estigmatización porque representan supuestamente posiciones políticas diferentes, contrarias quizás a quién está ejerciendo el gobierno municipal. (comunicación personal, 15 de diciembre del 2017)

En contrapartida, las organizaciones sociales han mostrado su fuerza para posicionarse como actores legítimos en el territorio, así como para mantener una agenda propia frente al desarrollo, en oposición a la apuesta extractiva. En esta sección se hará hincapié en la capacidad de las organizaciones para conseguir recursos propios y autogestionar sus necesidades en el territorio.

Ahora bien, a partir de los argumentos de la contranarrativa expuestos se pueden señalar cuatro mecanismos a través de los cuales la población ha rebatido la construcción social de la población como ayudantes de la guerrilla y actores no empoderados. En primer lugar, las organizaciones han logrado desligarse de este estigma por medio de la legitimación popular de sus líderes y sus acciones. En segundo lugar, han creado organizaciones de segundo y tercer nivel con capacidad de interlocución con actores internacionales o nacionales como las ONG y la Iglesia Católica, así como articulación con organizaciones de mayor nivel en el escenario Departamental⁶⁴. En tercer lugar, las organizaciones han logrado consolidar una postura política, por medio de la Alcaldía de Domingo Emilio Pérez y el mecanismo participativo diseñado para escalar su voz hasta el Plan de Desarrollo.

Finalmente, las organizaciones han luchado por adquirir independencia de la administración y de la guerrilla por medio de la consecución de recursos propios y la realización de obras de forma autónoma. Con respecto a este último punto, son ilustrativas las propuestas de ACISC y el presupuesto elaborado por la JAC de San Juan de Lozada que muestra como las comunidades perciben recursos propios (Ver tabla 5). Estos recursos propios provienen de actividades como rifas, bazares, cobro de peajes comunitarios, aportes voluntarios o cuotas y en algunos casos de organismos de cooperación. El registro y el manejo de estos recursos lo gestiona el tesorero de

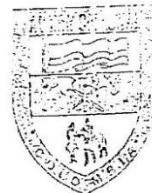
⁶⁴ Uníos hace parte de organizaciones más grandes a nivel departamental que es COORDOSAC (Coordinadora Departamental de Organizaciones Sociales, Sindicales y Agropecuarias del Caquetá). Esto les ha permitido tener mayor visibilidad para legitimar su acción y denunciar violaciones a los Derechos Humanos.

la respectiva JAC u organización. Una de las personas entrevistadas por Moreno (2015) dice: “las cuentas se las entregamos a la comunidad, no se las entregamos ni al municipio ni a nadie más porque es la plata nuestra” (p. 68).

Tabla 5: Recursos propios, JAC Lozada



REPUBLICA DE COLOMBIA
 DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ
 MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUAN
 INSPECCION SAN JUAN DEL LOSADA
 JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL
 PERSONERÍA JURÍDICA N° 0042 DEL 88



INGRESOS GENERALES DEL PLAN DE DESARROLLO			
DESCRIPCION	VALOR MENSUAL	TOTAL ANUAL	TOTAL CUATRIENIO
APORTE AL PROGRESO	\$1.300.000	\$15.600.000	\$ 62.400.000
CUOTA VENDEDORES AMBULANTES	\$ 400.000	\$ 4.800.000	\$ 19.200.000
APORTE POR VENTAS DE CASAS Y PREDIOS	\$ 868.000	\$10.416.000	\$ 41.664.000
SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	\$2.960.000	\$35.520.000	\$142.080.000
EVENTOS (BAZARES, RIFAS ETC)	\$1.430.000	\$17.160.000	\$ 68.640.000
DEGUELLO DE GANADO Y CERDOS	\$1.025.000	\$12.300.000	\$ 49.200.000
TOTALES	\$7.983.000	\$95.796.000	\$383.184.000

DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO			
DESCRIPCION	%	TOTAL DEL PRESUPUESTO	PTO ASIGNADO
Imprevistos	5%	\$ 383.184.000	\$ 19.159.200
Salud	10%		\$ 38.318.400
Educación	20%		\$ 76.636.800
Vivienda	5%		\$ 19.159.200
Infraestructura	5%		\$ 19.159.200
Vías	8%		\$ 30.654.720
Medio ambiente	5%		\$ 19.159.200
Servicio básico y potable	10%		\$ 38.318.400
Alumbrado	12%		\$ 45.982.080
Transporte	2%		\$ 7.663.680
Administrativo	5%		\$ 19.159.200
Económico	1%		\$ 3.831.840
Recreación y deportes	2%		\$ 7.663.680
Derechos humanos	2%		\$ 7.663.680
Capacitación de líderes	3%		\$ 11.495.520
Beneficencia social	2%		\$ 7.663.680
Compra de terrenos	3%		\$ 11.495.520
			\$ 383.184.000

Fuente: Documento enviado a la Alcaldía para ser incluido en el PMD (2016-2019)

Muestra de lo noción de autogobierno es la propuesta de la JAC de San Juan de Lozada (que incluye entre otras cosas un plan de inversiones), cuyo preámbulo dice: “Presentamos a ustedes el siguiente plan de desarrollo, con el fin de darle a las Juntas de acción comunal su verdadero carácter de gestión administrativa, financiera y autosostenible, como parte social, organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil”.

La fuerza de la narrativa dominante ha favorecido también la unión de las organizaciones campesinas, indígenas y afro en el territorio como un único frente. Esto da fuerza al proceso organizativo, lo hace más legítimo y representativo, y además da cohesión a las visiones de desarrollo y de ordenamiento territorial que se promueven desde la contranarrativa. Al respecto Luz Mery Panche dice “Yo me metí en ese cuento de trabajar con campesinos y negros y he tenido la posibilidad de relacionarme y digamos, manejo un discurso que, si me invitan campesinos, hablo de lo campesino, si me invitan negros, hablo de los negros, pero también les meto lo indígena y a los indígenas el relacionamiento con campesinos” (comunicación personal, 15 de agosto del 2017).

Las comunidades ganan en confianza y en conocimiento de sus derechos, pues el proceso organizativo es también un proceso político. Ejemplo de esto es la manifestación de la JAC de San Juan de Lozada en la que le dice al Alcalde, con respecto a la inclusión de sus propuestas “recuerden que de nosotros depende el porcentaje de ejecución o estancamiento del que pueda ser sometido este plan, el cual consiste en proyectos que se ejecutarán a través de concesión o gestión” (Anexo 4). En torno a los pueblos indígenas, Panche expresa: “Nosotros vamos rebatir la tesis de que los indios somos apolíticos y neutrales. Con esa vaina de que somos apolíticos y neutrales nos ponen encima unas posiciones tan chimbas de defensa del territorio” (comunicación personal, 15 de agosto del 2017).

Las JAC y las organizaciones sociales y étnicas se han convertido en la plataforma desde la cual exigir derechos, desde ahí se resuelven las necesidades comunitarias y se representa un proyecto político comunitario. Las JAC entre sus tareas tiene las de: formulación de proyectos o apoyo a empresas productivas, organizar a la comunidad para autogestionar sus viviendas

(tradicionalmente se recogen fondos y se van construyendo una a una las casas de la comunidad), formación a los afiliados, definir linderos y solucionar problemas por delitos menores. Todo esto, sumado a que los recursos son propios, les brindan autonomía frente a la administración y la guerrilla, siendo así una tercera autoridad para la población.

lo que pasa es que aquí para poder que usted lo escuchen, cuando usted tiene una inconformidad tocaba era ponerse bravo. Por ejemplo, uno iba con una solicitud, un documento o algo, ellos le mamaban el gallo que ellos querían, pero la demora es que nosotros fuéramos como Junta medio bravos para que nos escucharan. A toda hora tocaba era con plantones, con marchas, para que a uno le pusieran cuidado de verdad. (D. Amaya, comunicación personal, 28 de diciembre del 2014)

Esto ha permitido que ante la negativa de la Alcaldía de Humberto Sánchez, las organizaciones no se debiliten, por el contrario, siguen actuando y fortaleciéndose en un escenario tan adverso.

Entonces cambiaron toda la normatividad en cuestiones de participación y no hay representación de las organizaciones como tal; sin embargo, las organizaciones siguen trabajando, nosotros creamos una plataforma desde el 2002 que se llama Uníos (...). A través de Uníos nos encontramos y desarrollamos proyectos con Caguán Vive, especialmente terminamos uno que se llama Labrando Paz y ahí nos encontramos todas las organizaciones. (L. Panche, comunicación personal, 15 de agosto del 2017)

Las organizaciones sociales además de ganar en autonomía, formación de líderes en derechos y mecanismos de participación, conocimiento fáctico sobre construcción de infraestructura, han ganado conocimiento jurídico para exigir sus derechos. Muestra de ello es la denuncia pública en febrero del 2018 en la que señalaron a la ART de incumplir los compromisos con los pueblos indígenas y lo señalado por el capítulo étnico del decreto 893 del 2017, que reglamenta los PDET⁶⁵ (Anexo 8). Lo anterior es fruto del seguimiento jurídico que los pueblos indígenas venían realizando al respecto y de la incidencia en escenarios departamentales de toma de decisiones.

Yo creo que nos va tocar hacer un trabajo de seguimiento jurídico fuerte para seguir con la participación. A nivel de lo étnico nosotros nos respaldamos es con la Mesa de Concertación Departamental, desde ahí incidimos en el municipio, por lo menos ahí figuramos. No se ha hecho mayor cosa porque no hay voluntad política, pero por lo menos podríamos hacer demandas, tutelas (L. Panche, comunicación personal, 15 de agosto del 2017).

⁶⁵ Los PDET fueron diseñados en el marco del Acuerdo de Paz como un instrumento de planeación participativa. Estos se desarrollan en los 170 municipios más afectados por el conflicto armado y el cultivo de coca. Tienen una temporalidad de 10 años y tienen que ser acogidos por los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel municipal y departamental.

Así pues, es posible afirmar que en San Vicente del Caguán existe un proceso social de organización desde la época de la colonización del caucho, en donde las comunidades campesinas y étnicas ante la ausencia de los principios de estado social y de derecho y la presencia actores armados, han optado por crear mecanismos propios de autogestión que los protejan y al mismo tiempo, garanticen los recursos y obras de infraestructura básicos para vivir.

Imagen 1: Ejemplo de carta enviada a la Alcaldía durante el proceso de formulación PMD (2016-2019)

VEREDA EL SALADO:
Señor ALCALDE.

11 ABR 2016 2:05 PM
#02813
Gloria

Reciba usted un cordial saludo de la vereda el Salado (Junta de acción comunal le deseamos exitos en sus labores diarias. Señor alcalde tenemos la necesidad de un comedor escolar y una batería sanitaria sanitaria que está en pesimas condiciones le agradecemos ante mano cualquier ayuda que sea posible.

Señor alcalde lo felicitamos por su bonita labor que esto haciendo por esta region durante decadas eramos estado abandonados por los gobernantes de turno.

Tambien tenemos otra necesidad de un puente que comunica la vereda el Salado con la vereda la musica el cual está en muy malas condiciones y estamos luchando con una brecha en la cual ya le dimos inicio y necesitamos que nos colaboren con unos.

Fuente: Carta enviada por la Vereda el Salado para ser tenida en cuenta en PMD 2016-2019

Ahora bien, una falencia del proceso organizativo ha sido su debilidad para continuar en la administración pública, pues con el gobierno de Domingo Emilio Pérez (2011-2015) se perdieron muy pronto las esperanzas en continuar con el proyecto político emprendido. Esto permitió que los cacicazgos políticos tradicionales tomaran de nuevo el poder y las organizaciones sociales perdieran por ende capacidad de incidencia, llevándolas a un repliegue hacia la acción colectiva por fuera de la institucionalidad, sin un objetivo político-electoral claro.

En el proceso de observación en territorio se pudo evidenciar un cierto descontento con la labor de Domingo Pérez, debido principalmente al poco margen de autonomía de los gobiernos locales y el pequeño presupuesto del municipio. Las limitaciones de competencias del gobierno local en la planeación, por ejemplo, no le permiten a la autoridad local decidir si se quiere desarrollar en su territorio explotación petrolera o no, esto significó una gran frustración para las comunidades locales. La desconfianza en las instituciones del gobierno central y el descontento con la experiencia de gobierno local, hizo que las organizaciones no tuvieran cohesión y fuerza electoral para las elecciones en el 2016.

3.3. Diseño de política y participación: dos caras de una misma moneda

En este capítulo se puso en tensión una narrativa dominante en torno a la planeación participativa y los contrastes y dinámicas de contestación que se dieron desde las organizaciones sociales y el proyecto político de Domingo Pérez. Varias conclusiones se rescatan de este análisis en cuanto a los tipos de actores que sostienen una u otra postura, su lugar en el entramado de poder y capacidad de incidencia sobre los mensajes que envía la política; así como las imágenes y supuestos a partir de los cuales dan respuesta a cada uno de los elementos del diseño de política pública.

Al respecto se puso en evidencia que existe una trans-escalaridad de los discursos, es decir, un movimiento continuo entre las escalas internacional, nacional y local de la narrativa/contranarrativa. De igual forma, quedó demostrado que el poder ejecutivo, legislativo y en parte la Corte Constitucional se ubican y producen la narrativa, lo que en efecto da cuenta de la principal razón por la cual un conjunto de argumentos y discursos se convierten en

dominantes, pues como se demuestra en este caso, estos actores se ubican en un lugar privilegiado en el entramado de política pública.

En términos generales puede caracterizarse la narrativa a partir de la postura del órgano legislativo, enmarcada en la reglamentación del principio de planeación participativa, en la que concibe la participación como un elemento circunstancial y no vinculante en la planeación, define un modelo de selección de los participantes acotado por los poderes locales (Concejo Municipal y Alcaldía), plantea una perspectiva técnica para el tema de la participación y su forma de discusión se da en el seno de entidades técnicas de carácter institucional centralizado. A esto se suma el límite temporal para escalar la participación, lo que hace que las organizaciones locales o gremios cumplan una función de legitimación de decisiones previamente tomadas. Por consiguiente, el alcance de la participación es casi nulo.

El órgano ejecutivo refuerza esta mirada a través del poder de enunciación del DNP que estigmatiza a la población local y los pone en el plano de la ilegalidad, así como en las dinámicas de re-centralización de la planeación. La Corte Constitucional termina por blindar esta postura dominante por medio de la validación de una visión de la participación ligada a la consulta y una comprensión de la planeación reducida a su faceta técnica y económica.

Este marco ha servido para que el gobierno de Humberto Sánchez (2016-2019) cerrara el espacio para las organizaciones, replicando las prácticas de estigmatización del gobierno central y los límites al alcance de la participación inscritos en la norma y afianzado por las interpretaciones de la Corte. Como consecuencia, surge de manera arbitraria un PDM (2016-2019) que impone una visión de desarrollo y estructura sus objetivos a partir de lógicas ajenas a las del territorio.

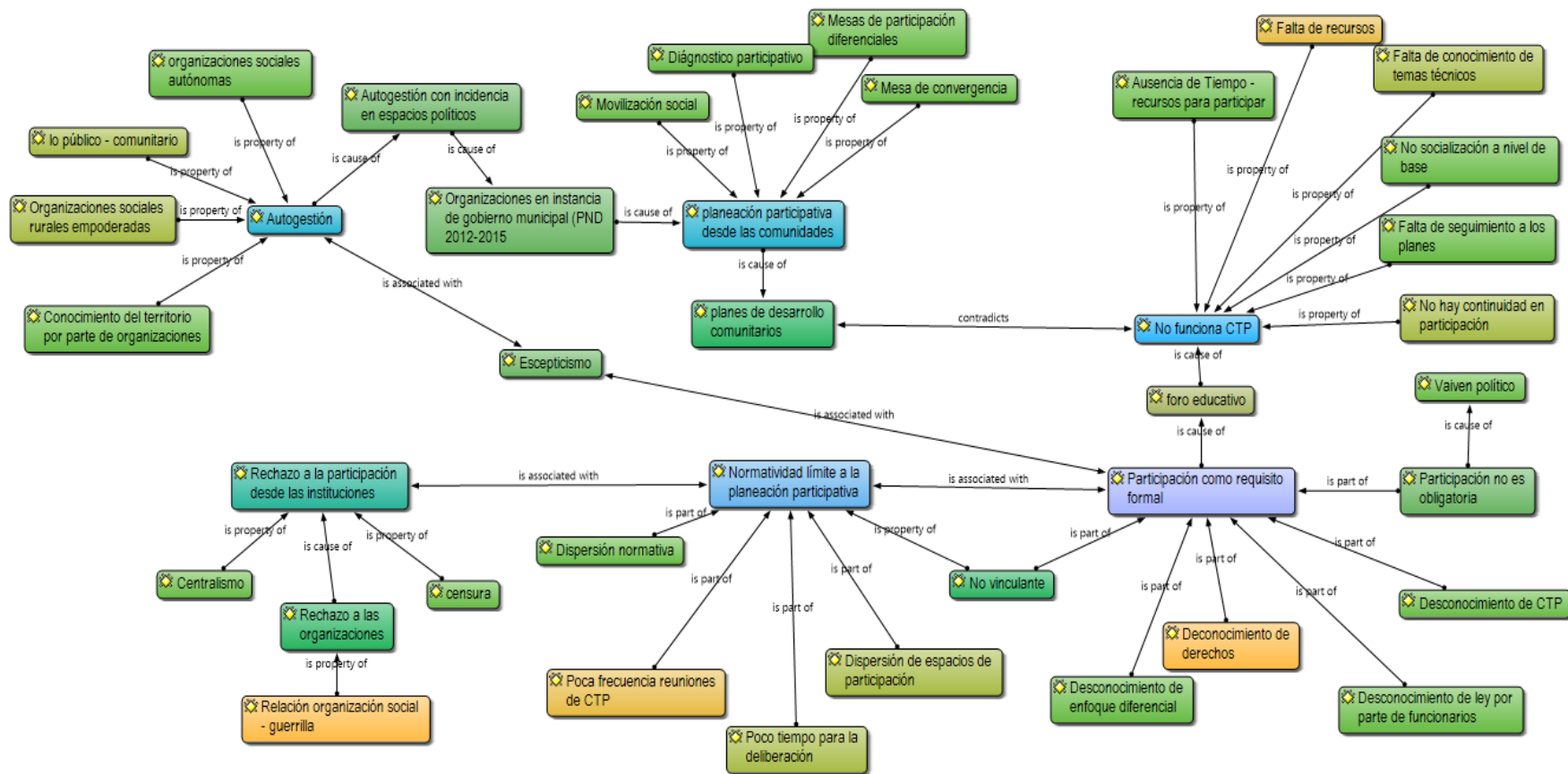
Como contrapartida, las organizaciones sociales, apoyadas en argumentos de la ANC, algunas sentencias de la Corte y particularmente el ejercicio de gobierno en cabeza de Domingo Pérez (2011-2015), presentan una lectura de la participación en la planeación ligada a la construcción desde abajo de visiones de desarrollo. En este caso, las organizaciones sociales se presentan como los actores más legítimos en el territorio, particularmente cuando el estado ha fallado en

la promoción de condiciones de vida y por ende, han sido ellas las encargadas de solventar las necesidades más apremiantes.

Las JAC y demás organizaciones de segundo y tercer nivel han mostrado los beneficios en términos de compromiso y rendición de cuentas de la selección de los participantes por medio de la creación de incentivos. Así mismo, la idea de plantear los objetivos de desarrollo sectorial en términos de acceso a derechos en un escenario de deliberación amplio, en tiempo y en convocatoria, hace visible la pertinencia de abrir nuevos espacios de participación en la planeación y ampliar los límites de la participación.

A manera de conclusión se presenta en este acápite un mapa conceptual de la información codificada a través de Atlas Ti. Las entrevistas realizadas en campo fueron codificadas a partir de los elementos del diseño de política pública de Archon Fung. En este mapa queda clara la ausencia de correlación entre la planeación participativa definida por la ley y las prácticas de participación en la planeación que territorialmente se han consolidado. De igual forma, este mapa sirve como antesala a la metanarrativa del caso que, como se analiza en extenso en el siguiente capítulo, retoma elementos de los preceptos constitucionales de la ANC y la contranarrativa, con el fin de hacer propuestas de política para los proyectos de reforma que surgen con el proceso de paz y que giran en torno a la planeación.

Mapa conceptual 8. Tensiones narrativas sobre la planeación participativa en San Vicente del Caguán



Fuente: Elaboración propia por medio de codificación en Atlas Ti

IV METANARRATIVA: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y AUTOGESTIÓN EN LA PLANEACIÓN

Recapitulando la propuesta de Emery Roe, el autor propone realizar una reconstrucción del problema de investigación, a partir de la comparación de la narrativa y contranarrativa, con el fin de reformular el tema de tal forma que pueda tener una posible solución. A este ejercicio de hacer evidente los discursos e intereses en pugna, subyace la intención de poner en tela de juicio una versión de la historia que se plantea como oficial, pues *“Its corollary is that power relations are most effective when transparent, that is, when they are embodied in what we take as the unquestioned givenness of the world, in our commonsense understanding of reality”* (Roe, 1994, p.14).

La metanarrativa es el esfuerzo del investigador por reformular el problema para que pueda ser manejado de mejor forma por los tomadores de decisiones, esto implica hacer explícitas la fuente de incongruencias y controversia. Las metanarrativas pueden ser creadas a partir del análisis de las tensiones o pueden ser retomadas de argumentos pre-existentes u otras narrativas. En este caso, se plantea una metanarrativa muy cercana a los argumentos e intereses de los constituyentes, de forma tal que más que un nuevo argumento sobre el tema, se propone cumplir los preceptos constitucionales y enriquecer el debate público con el reconocimiento de las prácticas de autogestión de espacios como San Vicente del Caguán.

Con el fin de desarrollar este argumento, se reconstruyen las tensiones narrativas en cuatro pasos, en primer lugar, se analizan las tensiones que surgen en el marco de los elementos del diseño de política pública. En segundo lugar, se analizan los intereses de los actores, siguiendo la propuesta de Yanow. En tercer lugar, se plantea una re-lectura del problema y la metanarrativa propuesta. Finalmente, se hacen recomendaciones de política para los nuevos instrumentos y los proyectos de reforma que surgen con el Acuerdo de Paz.

4.1. Políticas públicas para la (no)participación

Teniendo en cuenta el análisis realizado en el capítulo III se puede decir que, en términos generales, la narrativa dominante se expresa en las leyes y decretos que reglamentan la participación en la planeación, seguido por sentencias de la Corte Constitucional y el ejercicio de gobierno de Humberto Sánchez. Por su parte, la contranarrativa se expresa a través de los documentos de la ANC y las prácticas locales de planeación en el municipio por parte de las organizaciones sociales.

La narrativa dominante inscrita en estos artefactos busca reducir el alcance de la participación por medio de dos mecanismos, en primer lugar, la no reglamentación de la participación en la planeación del ordenamiento territorial, como consecuencia de no ser tomada en cuenta en la LOOT 1454 del 2011 y en segundo lugar, mediante las características del diseño de la política pública que conjugan elementos de construcción social denigrante de la población y las características del CTP, en tanto espacio mini-público, que llevan la participación a un escenario de consulta no vinculante.

Un elemento clave para la consolidación de esta narrativa ha sido la presencia de conflicto armado, pues ello ha permitido que los actores locales sean construidos al margen de la legalidad, quedando relegados de la toma de decisiones, particularmente de aquellas en las que están en juego grandes intereses como es la vocación productiva del suelo, en directa relación con problemas históricos de titulación y redistribución de la propiedad. Esta narrativa de estigmatización ha sido contestada por las organizaciones sociales en forma de autogestión de las necesidades básicas, legitimación de sus propios líderes e incluso el ejercicio de gobierno local, lo cual les ha permitido ganar legitimidad frente a actores como la Iglesia Católica y ONGs. No obstante, en términos de incidencia en la planeación, su papel ha sido menor desde que cedieron en su interés por incidir de forma directa en el ejercicio de gobierno del municipio.

Con respecto a la selección de la población objetivo, la narrativa encarnada en la ley ha reducido la autonomía de los representantes, pues al dejarlo en manos de la autoridad política permite que estos sean elegidos según conveniencia política. Por su parte, la contranarrativa ha potenciado los liderazgos de los procesos organizativos, reivindicando los mecanismos propios de selección al interior de las JAC y organizaciones de segundo y tercer nivel. El tema de la

deliberación desde la narrativa ha sido conducido al campo de lo técnico, limitando así el acceso a la población con menores recursos tecnológicos y de información o capital educativo. Por su parte, la contranarrativa ha planteado el tema como un asunto de acceso a derechos.

En cuanto a la forma de la deliberación, quedó demostrada la arbitrariedad del PMD (2016-2019) al estar estructurado a partir de los pilares del partido Centro Democrático. Esta imposición se consolida con la forma en la que se presentan los temas y la visión del CTP desde la narrativa. La contranarrativa plantea una forma de planeación participativa de abajo hacia arriba, en la que las organizaciones sociales son las protagonistas, incluso por medio de espacios de participación paralelos al CTP.

La frecuencia de las reuniones es llevada a su punto mínimo en la norma, el CTP es un espacio accesorio, sin recursos, sin real legitimidad por su incapacidad para escalar la participación y la poca frecuencia de sus encuentros. A esto se anteponen las JAC y las organizaciones sociales de segundo y tercer nivel que tienen una forma orgánica de proceder, con reuniones constantes y comités especializados.

El alcance de la participación es coartado por la norma al punto en que es prácticamente inútil ser partícipes en estos espacios. Esto quedó evidenciado en la no inclusión de las propuestas enviadas al Alcalde Humberto Sánchez en el PMD 2016-2019. La contranarrativa se reconstruye desde la experiencia de gobierno de Domingo Emilio Pérez, en la que las organizaciones sociales fueron en cierta medida, parte de esta administración, esto se evidenció en la construcción participativa del PMD 2011-2015 y la inclusión de líderes sociales en el gabinete de gobierno.

En conclusión, la narrativa dominante sobre la visión del espacio mini-público ha buscado llevar al CTP a su nivel mínimo. La ley ha quebrantado los preceptos constitucionales y ha conducido la participación a un escenario de consulta no vinculante. Adicionalmente, la planeación está atravesando por un proceso de centralización que la aleja cada vez más de la deliberación local. Frente a ello, las prácticas locales han mirado hacia los preceptos de la Constitución y los principios del estado de derecho y la democracia participativa, lo que llevó a que, durante la

alcaldía de Domingo Emilio Pérez, se construyera un plan de desarrollo realmente participativo, acudiendo incluso a espacios de participación adicionales al CTP.

Finalmente, el empoderamiento de los actores se hace evidente en la capacidad para gestionar proyectos con recursos propios y en la fortaleza de las organizaciones sociales para construir un contra-relato frente a una narrativa que mina su legitimidad, desconoce los procesos organizativos y las aparta del ejercicio de gobierno. En esta contranarrativa se trae a la luz la existencia de un orden institucional social que, si bien no se aparta de la legalidad, ha sido señalado y silenciado como tal. Esta otra cara de la institucionalidad, la silenciada, se ha fortalecido por medio de procesos autónomos y comunitarios.

Desde la perspectiva teórica planteada por Delamaza, Espinosa y Cunill, esta participación se enmarca también dentro de la acción pública, siendo una acción pública de carácter no estatal, en donde la sociedad toma en sus manos el quehacer del estado y en su ausencia desempeña las labores que le son propias. Por ello, el análisis de esta contranarrativa es válida en el análisis de política pública. A continuación, se presenta una clasificación del andamiaje normativo alrededor del CTP que toma como variables las dimensiones del diseño de política propuestos por Archon Fung. Este cuadro comparativo permite observar el tipo de diseño que encarna cada artefacto de política, en el que se impone el carácter no vinculante de la participación.

Un primer análisis que puede hacerse de esta comparación son las diferencias en torno a la interpretación de la participación en la planeación, incluso al interior de una misma comunidad de política. Estas diferencias hacen necesario un análisis detallado de los intereses de los diferentes autores para entender los matices en su posición, cuestión que ocupa el próximo acápite, atendiendo a la premisa planteada por Yanow (1999) en torno a la interpretación hermenéutica de los artefactos de política.

Tabla 6 Diseño de la política de planeación participativa en Colombia

Norma	No.	Construcción social	Visión y tipo de espacio minipúblico				Selección de los participantes			Alcance	Forma de la deliberación			Frecuencia
		Asignación de valía	Foro educativo	Panel Informativo	Solución colaborativa de problemas	Espacios de gobernanza democrática participativ	Postulación	Reclutamiento	Incentivos	Vinculante	Control de la agenda	Dominio por actores con mayores recursos	Abierta	
Constitución Política		Alta			X					Si			X	
Ley Orgánica	152	Baja		X				X		No	X			Baja
Sentencia	C-180	Alta				X			X	No			X	
Sentencia	C-015	Baja		X				X		No	X			
Sentencia	C-191	Alta	X							No	X			Media
Ley	388	Media			X				X	No			X	Media
Sentencia	C-557	Baja		X						No				
Decreto	2250	Baja		X				X		No	X			
Sentencia	C-524	Baja		X				X		No				Media
Ley	1151	Media			X				X	No		X		
Decreto	1953	Alta				X			X	No			X	Alta
Ley Orgánica	1451	Baja	X							No	X			
Decreto	2367	Baja	X							No				
Sentencia	C-150	Alta			X					No			X	Alta
Sentencia	C-035	Media				X				No				Alta
Decreto con fuerza de Ley	4923	Alta				X			X	Si			X	Media

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión normativa.

4.2. Tras bambalinas: ¿cuáles son los intereses de los actores?

Volviendo sobre el método propuesto por Yanow (1999) para la identificación e interpretación de artefactos y las comunidades para las que estos tienen sentido, y luego de haber hecho explícitos los significados de los artefactos en el capítulo III, en este subcapítulo se analiza con mayor detenimiento los intereses, valores y significados de los actores.

4.2.1. Dominio sobre las regiones, control de la representación y cacicazgos locales

En términos generales, la narrativa dominante en torno a la planeación participativa se ve materializada en algunos elementos del marco normativo y las prácticas de participación como incidencia en la administración de Humberto Sánchez. No obstante, pese a que ambas posturas sostienen la narrativa, se encuentran matices que plantean divergencias entre intereses y discursos.

Analizando en detalle la tabla número 6 es posible evidenciar que la postura del órgano ejecutivo, previo al proceso de paz, tiende a privilegiar un espacio de participación en la planeación no vinculante, reduciendo el CTP a un foro educativo o panel informativo. Adicionalmente, el gobierno central ha sido negligente en la reglamentación de la participación de las ETI y la participación en el instrumento de planeación del ordenamiento territorial, lo cual denota desinterés para desarrollar el principio de planeación participativa creado por la Constitución.

El interés del gobierno nacional ha sido mantener el control de la planificación en sus manos, lo que le permite tomar decisiones sin consulta a las comunidades, como ha sido el caso petrolero en San Vicente o las AEM y las ZIDRES en los Planes de Desarrollo Nacionales (2010-2014) (2014-2018), respectivamente (Ver apartado 3.3.2.). Para el gobierno nacional, las exigencias de ampliación de los espacios de participación en la planificación puede subvertir el dominio que ha tenido sobre ella⁶⁶.

⁶⁶ El caso más emblemático de la limitación de competencias a los gobiernos locales lo representan las consultas populares en Colombia, las cuales son un mecanismo de participación creado por la Constitución Política mediante el cual se convoca a la ciudadanía a tomar una decisión en torno a una cuestión de vital importancia. Las consultas populares en Colombia han empezado a ser convocadas por alcaldes de varios municipios en donde se oponen a la

El órgano legislativo ha sido el principal responsable de las fallas en la efectividad de la participación en la planeación. La ausencia legislativa en la reglamentación de las ETI persiste hasta hoy, 27 años después del mandato constitucional. En el caso de la participación en la planeación, las leyes orgánicas (152 de 1994 y 1454 de 2011) que son las encargadas de reglamentarla, asignan poca valía a la población objetivo, relacionada principalmente a una idea de la población como no-organizada y pasiva.

El espacio mini-público en estas normas tiene un carácter limitado que transita entre foro educativo y panel informativo, la participación es no vinculante, la selección de la población es definida por la ley, hay poca frecuencia de las reuniones y un control casi total de la agenda. Las consecuencias de estas elecciones de diseño de política es la reducción del espacio para la participación. En este sentido, cabría preguntarse ¿cuál es el interés del órgano legislativo?

El argumento más fuerte por parte del Congreso es la importancia de dejar el debate de la planeación en su seno, lo que coincide con la necesidad de centralización por parte del gobierno nacional, pues mientras la planeación continúe siendo una labor no descentralizada, las discusiones en torno a su carácter democrático seguirán dándose en el Congreso y no en escenarios locales, lo que garantiza que los congresistas continúen siendo medios necesarios para tramitar la demandas de las regiones o sectores a los que representan. La sentencia C-191 de 1996 es la expresión más clara de este interés, en tanto afirma que el Congreso es el espacio por medio del cual se debe tramitar la participación en la planeación. En la pugna entre la democracia representativa y la democracia participativa, los congresistas han buscado cuidar su papel en la política y con ello no ceder espacio y privilegios para que los asuntos públicos sean tratados en otra arena.

Finalmente, la Corte Constitucional ha tenido un papel ambivalente entre la narrativa y contranarrativa, al punto en que algunas sentencias crean antecedentes jurisprudenciales importantes para la participación ciudadana como es la sentencia C-180 de 1994 y de alguna

extracción minera. El gobierno nacional las ha señalado como violatorias de la soberanía nacional y les ha dificultado el camino para llevarse a cabo. Al respecto ver (Semana Sostenible, 05 de mayo del 2018)

forma la sentencia C-035 del 2016. Dichas sentencias resaltan la valía de la participación ciudadana y abogan por la creación de espacios mini-públicos para la gobernanza democrática participativa, al tiempo que promueven una participación abierta a todos los ciudadanos. Sin embargo, a la hora de definir el carácter vinculante de la participación, estas se quedan cortas, dejando la participación en un plano discursivo, sin mayor obligatoriedad para los tomadores de decisiones, ni pautas para la reglamentación de los espacios mini-públicos.

Por su parte, las sentencias C-015 de 1996, C-191 de 1996, C-524 del 2003 promueven una visión de la participación limitada, reduciendo la planeación a sus elementos técnicos, cuya discusión debe darse en el plano del Congreso de la República, en tanto órgano de representación de los intereses. Así mismo, en las decisiones de la Corte en los casos de demanda de inconstitucionalidad por violación al principio de autonomía territorial o planeación participativa, prevalece una errónea interpretación del carácter unitario del estado, el cual ha sido igualado a las potestades del gobierno central.

Esta ambivalencia es en gran medida producto de las fallas en su diseño institucional. Autores como Rubiano (2009) y García y Revelo (2008) plantean dudas en torno a la independencia de la Corte Constitucional, debido a los mecanismos de selección y las prácticas de captura política por parte del poder ejecutivo y legislativo. En el caso de la elección de magistrados de la Corte Constitucional, la Constitución en su artículo 239, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (270 de 1996) y la Ley 5 de 1992 definen que los nueve magistrados son elegidos por el Senado entre tres ternas enviadas por el Presidente de la República, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, respectivamente. Según Rubiano (2009),

[con el] transcurrir de los años han surgido varias críticas sobre su funcionamiento. Una de ellas es su fuerte inclinación política. Aunque es un sistema mixto, la práctica del régimen político colombiano lo inclina hacia una forma de elección más política que meritocracia. Esto puede verse de dos maneras. Por un lado, a través de la politización de las ternas de las altas cortes (...), Por otro lado, la composición del Senado a favor o en contra del gobierno es un elemento que puede inclinar o no la balanza de la elección hacia la politización (p.9).

Si bien no es posible afirmar en esta tesis que las diferencias en la argumentación de la Corte Constitucional se deben a cooptaciones por parte de actores políticos, si es posible traer las sentencias de la Corte a la arena política, en donde son susceptibles a los intereses del gobierno

nacional y el poder legislativo que pujan por mantener concentradas las potestades de planificación y representación.

Finalmente, la postura del actual Alcalde Humberto Sánchez gira en función de los intereses de actores locales con mayor poder, en este caso el gremio ganadero, de comercio y poseedores de tierra. Sus intereses se hacen evidentes en el PMD (2016-2019) que tiene como objetivos el desarrollo agropecuario, particularmente ganadero, y ecoturístico. Estos dos imperativos de desarrollo plantean por lo menos dos requisitos, en primer lugar, pertenecer al gremio ganadero o tener capacidad de emprender exitosamente en este sector, en segundo lugar, ser propietario de la tierra, pues el gobierno municipal no puede celebrar convenios con tenedores informales para desarrollar proyectos ecoturísticos.

En conclusión, podría decirse que la narrativa dominante encarna el interés del gobierno nacional por mantener el control de la planeación y el interés del Congreso por monopolizar el poder de representación de los intereses locales. Por su parte, la Corte Constitucional, inmersa en un juego de poder, es susceptible a los intereses del gobierno nacional y el Congreso. Finalmente, Humberto Sánchez busca consolidar el poder del sector ganadero y propietario de San Vicente.

Ahora, aunque el gobierno nacional, el Congreso, en parte la Corte Constitucional y el actual Alcalde sostienen una misma narrativa dominante, sus intereses no son convergentes. Estos matices dan cuenta de las diferentes apuestas que pueden estar dentro de una misma comunidad de política. De aquí surge una de las primeras críticas a la propuesta de Yanow, pues su clasificación de comunidades de política, vistas desde un enfoque de evaluación, plantea la existencia de grupos más o menos homogéneos en los que se comparten argumentos e intereses para construir una narrativa. En este caso, la narrativa se alimenta de argumentos, intereses y actores diversos, tal que más que una comunidad de política, lo que existe son piezas de un rompecabezas que converge en un objetivo: limitar la participación directa de la ciudadanía,

pues esto permite mantener la dominación del centro sobre la periferia y de los cacicazgos políticos locales⁶⁷ sobre la población.

Adicionalmente, siguiendo la propuesta de esta autora, la Corte Constitucional no podría enmarcarse en ninguna de las comunidades políticas planteadas, pues ni están del todo del lado de los formuladores de política, ni de las comunidades afectada. Así, las categorías de “hacedores de política, el personal de la agencia de implementación, y ciudadanos o clientes afectados por la política” (Yanow, 1993 p.10) no sirve para esta investigación. Sin embargo, el método de la autora para rastrear los artefactos de política y las comunidades para las que tienen sentido es la base del análisis que aquí se presenta y que permitió llegar a esta conclusión.

Entre estas divergencias también es posible hallar los siguientes argumentos en común: en primer lugar, la superposición del conocimiento técnico sobre el saber propio de comunidades rurales campesinas e indígenas. En segundo lugar, el legado del modelo norteamericano como guía para el desarrollo del país, que deja como secuelas la ideología de la lucha anti-comunista y la perspectiva de enclave sobre los territorios que deben ser saqueado a beneficio de las regiones centrales. En tercer lugar, la construcción social de la población sanvicentina y en general, del municipio, a partir de su relación con el conflicto. Este último elemento ha sido determinante en la invalidación de los discursos de la población, en su silenciamiento, en muchos casos, por medio de la fuerza.

4.2.2. Las voces de la contranarrativa

En la contranarrativa convergen cuatro tipos de actores: las organizaciones sociales, la Iglesia Católica, algunos concejales y las ONGs en territorio. Las organizaciones sociales son un actor complejo y dinámico, pues en el convergen desde asociaciones campesinas, asociaciones ambientalistas, población indígena, agrupaciones de mujeres, entre otros. Estas diferencias han sido analizadas en detalle por Moreno (2015), en este caso interesa resaltar los intereses entre

⁶⁷ San Vicente del Caguán ha sido tradicionalmente de afinidad política liberal, hoy alindecado con el partido de derecha Centro Democrático. Sobre la preponderancia del partido liberal, los cacicazgos políticos y su relación con el sector ganadero y terrateniente del Departamento ver (Velásquez y Barrera, 2016) (Ciro, 2013).

los actores que han sido claves en esta investigación: la Red Uníos como organización de tercer nivel, las JAC y ACISC.

En las visitas al territorio y en conversaciones informales es evidente las diferencias en cuanto capacidad de agencia e intereses entre estos grupos sociales, algunos más afines al trabajo con el gobierno local y la Iglesia como pueden ser las asociaciones de mujeres y desplazados, las cuales son menos activas en el reclamo de bienes sociales en términos territoriales (a escala veredal), pero más activo en términos de reparación y demandas por atención prioritaria.

Este enfoque es en cierta medida compartido por la Asociación de Afrodescendientes y ACISC dado su carácter étnico. Entre todos ellos, ACISC es el actor con mayor margen de acción, debido principalmente al reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y numerosa jurisprudencia al respecto de su carácter especial. Este marco normativo, si bien no es garantía de derechos efectivos para los pueblos indígenas, si les ofrece plataformas particulares desde las cuales exigir derechos y entrar en interlocución con actores nacionales e internacionales.

En el caso particular de los pueblos indígenas de San Vicente del Caguán, Luz Mery Panche es representante de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Indígenas para la definición del enfoque étnico en la implementación de los Acuerdos de Paz. Además, hace parte de la Mesa Permanente de Concertación Indígena del Departamento del Caquetá desde donde se creó una agenda de política pública indígena que debe ser acogida por los municipios.

Desde estos espacios, los pueblos indígenas ganan en capacidad de agencia, razón por la cual manejan un discurso sustentado en la reivindicación de sus derechos, buscando incidir en la toma de decisiones muchas veces apoyados en instancias de jerarquías superior. Una experiencia significativa en este sentido ha sido lo ocurrido en el proceso de formulación de los PDET, pues aunque el incumplimiento de lo pactado ha afectado a todos los actores, los pueblos indígenas tienen mayores herramientas para denunciar irregularidades (Anexo 8).

Por su parte, las JAC tienen intereses normalmente circunscritos territorialmente a las veredas o barrios. Estos intereses se pueden constatar en las 93 cartas enviadas al Alcalde Humberto Sánchez. Ahora, luego de aprobado el PMD (2016-2019) y en vista de que la visión de desarrollo e intereses de las comunidades no fue tomada en cuenta, la acción colectiva se concentró en seguir respondiendo a estas necesidades desde la autogestión y no desde la incidencia en las políticas públicas locales.

La labor de incidencia a nivel local más cercana a la agenda de las JAC recae sobre la Red Uníos. Dicha agenda se tramita por medio de ONGs y entidades del gobierno central encargadas de la implementación del proceso de paz, y no a través del gobierno local. En este punto vale resaltar que la implementación de los Acuerdos no avanza satisfactoriamente en el municipio, lo que ha redundado en mayor frustración y pesimismo por parte de las comunidades.

La Iglesia Católica y las ONGs internacionales empiezan a jugar un papel cada vez más preponderante desde la firma de los Acuerdos de Paz. La Iglesia Católica ha tenido un papel mediador, legitimando la labor de las organizaciones sociales y reclamando la apertura de los espacios de política. Por su parte, las ONGs se han encargado principalmente de garantizar la ejecución de proyectos de cooperación, entre ellos un convenio por \$636 millones de dólares para invertir en iniciativas de paz en los municipios más afectados por el conflicto armado (El Heraldillo, 20 de noviembre del 2015).

A los anteriores actores cabe sumar las sentencias más garantistas de la Corte Constitucional y los preceptos de la ANC, con lo que se configura una amalgama de intereses cuyos argumentos se relacionan con la democratización de lo público (ANC y Corte Constitucional), garantía de derechos y cumplimiento de los Acuerdos de Paz (Iglesia y ONGs) exigencia de derechos y reconocimiento diferencial (grupos étnicos, de género, víctimas del conflicto) y la autogestión como acción pública no estatal (organizaciones sociales).

En este rompecabezas, el punto de encuentro está dado por el interés de abrir la planeación a un escenario de participación democrática, en donde se reconozcan las voces de los actores y los

derechos constitucionales adquiridos, así como las formas de acción colectiva que han sido engendradas en un escenario de conflicto por las comunidades.

4.3. Participación y autogestión

Corresponde a este acápite la formulación de una metanarrativa que reinterprete el problema de investigación. Sin embargo, antes de llegar a este punto es importante señalar que el país está atravesando por un escenario adverso para el ejercicio del liderazgo social, pues luego de la firma del Acuerdo de Paz y particularmente, luego del triunfo del candidato Iván Duque del partido de derecha Centro Democrático se ha recrudecido la amenaza y asesinato a líderes sociales. En conversación no registrada a inicios de mayo del 2018 con Arbey Alvear, él expresó su preocupación ante esta situación. “Estamos enterrando gente todos los días”.

Como se dijo al inicio, esta investigación surge de una preocupación situada y encarnada en un contexto que afecta mi historia personal. Ese posicionamiento no puede hacer oídos sordos cuando se amenazan y asesinan a los líderes sociales, por ello, un primer elemento para la construcción de la metanarrativa, es un llamado a las autoridades para que se proteja y preserve la vida de los líderes sociales. Si no hay garantías para el ejercicio democrático de la organización, la contra-narrativa se acaba, se aplaca la controversia, pero no por vía de una solución del problema, sino por cuenta de las balas.

Ahora, para solucionar la controversia se propone volver la mirada sobre dos argumentos, el primero es la propuesta de los constituyentes Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias en torno a la planeación participativa y el segundo, es un llamado a reconocer las prácticas autogestivas en el marco de esta política pública. El primer argumento plantea que la planificación deber darse desde abajo: “de la base municipal, para llegar, pasando por lo departamental, al campo nacional” (Esguerra y Arias, 1991, p.26). Es necesario, por lo tanto, invertir la pirámide y construir planes nacionales de desarrollo que partan desde los planes municipales, los cuales serán construidos con la participación activa y decisiva de las comunidades.

El diseño de una política pública que atienda a las intenciones del constituyente primario debe, en primera medida, partir de una visión positiva de la ciudadanía, rescatando su importancia en la democracia. En segundo lugar, crear espacios mini-públicos de gobernanza participativa empoderada, en donde la deliberación sea el mecanismo para la toma de decisiones a escala local. En tercer lugar, el tema de la deliberación debe darse en virtud de acceso a derechos, esto permite mayor identificación y compromiso por parte de la comunidad.

En cuarto lugar, el mejor mecanismo para garantizar una deliberación de abajo hacia arriba es el involucramiento de las organizaciones sociales de base territorial, denominadas por Cornwall (2002) como espacio de posibilidad radical, pues estas tienen mayor capacidad de hacer llegar la información a las comunidades y escalar una visión compartida. Así mismo, los tiempos de deliberación tienen que ser lo suficientemente amplios para que las comunidades puedan discutir el PMD o POT al interior de las organizaciones y presentar su propuesta.

Es importante señalar que la forma de organización y composición de cada espacio mini-público debe corresponder con las características de cada territorio, de ahí la importancia de que el espacio de participación brinde incentivos para que los actores interesados se involucren. En el caso de San Vicente del Caguán vale mencionar la importancia de las JAC como espacio de convergencia, pues como lo evidencia el Velásquez y Barrera (2016) son la organización con mayor presencia en el municipio, tal que “aunque (sic) existen diferencias en términos de capacidad y alcance territorial, el municipio cuenta con un conjunto de organizaciones comunitarias y sociales que encuentran en las Juntas de Acción Comunal las instancias básicas de coordinación” (p.38).

De igual forma, Moreno (2015) señala que las JAC son el escenario base de la organización social en el municipio, pues desde ahí se estructuran las organizaciones sociales de segundo y tercer nivel. Son el escenario básico y el refugio de los campesinos desprovistos de títulos de propiedad y de bienes sociales, es el espacio desde donde se promueven prácticas de autogestión para la construcción de viviendas, escuelas, centros de salud, etc. Por ende, para hacer del CTP un espacio democrático en San Vicente, es imperativo que se llame a participar a las JAC y a las organizaciones que las representan como ASOJUNTAS y la Red Uníos. Adicionalmente, deben

llamarse a todos los actores interesados en participar, incluyendo a gremios económicos y sectores productivos.

Este llamado a participar a tan diversa variedad de actores implica la necesidad de potenciar engranajes asociativos entre aquellos que puedan tener intereses convergentes y la mejor forma es ampliando el tiempo de participación. Al ampliar la frecuencia de las reuniones y los términos de participación, los actores tienen la oportunidad de construir posturas y agendas conjuntas que serían llevadas a un escenario de toma de decisiones. Esto permite agilizar el proceso de deliberación, garantiza mayor participación y al mismo tiempo una efectiva implementación de las políticas públicas.

La organización de las JAC y sus formas de acción demuestran que en los territorios existen procesos organizativos deliberativos, en los que se construyen agendas comunes y se ejecutan incluso con dineros propios. Estas formas de organización pueden anclarse en una cadena hasta la instancia municipal, en donde deberán entrar a dialogar con otros actores igualmente organizados. Ahora bien, todo esto será un esfuerzo inocuo si la participación no tiene el carácter de vinculante.

En este tipo de situación, los comienzos simples conducen a entidades complejas sin la existencia de un plan maestro o una inteligencia central planificadora. Estos procesos se generan de abajo hacia arriba, donde los agentes que trabajan en una escala (local) producen comportamientos y formas de más altas escalas (i.e. las grandes demostraciones anti-globalización de los últimos años). Reglas simples en un nivel dan origen a sofisticación y complejidad en otro nivel de emergencia: las acciones de múltiples agentes que interactúan dinámicamente y siguiendo reglas locales antes que comandos de arriba hacia abajo, resultan en comportamientos macro o estructuras. Algunas veces estos sistemas son "adaptativos"; van aprendiendo a lo largo del tiempo, y responden de modo más efectivo a los desafíos de su entorno (Escobar, p. 40)

En conclusión, partiendo de un diseño de política pública que nazca del seno del pensamiento de los constituyentes, esta investigación se suma al llamado de Velásquez y Barrera (2016) en torno a las oportunidades para la paz en San Vicente del Caguán desde las organizaciones diciendo que:

existen regulaciones promovidas, sostenidas y adaptadas por las mismas comunidades de acuerdo a la forma en que se han visto obligadas a actuar con su entorno. Valorar la calidad de las normas que sostienen dichas regulaciones, reconocerlas y darles juego político en el proceso más amplio

de reconstrucción de las instituciones públicas son algunos pasos en el fortalecimiento del Estado democrático desde abajo. (Velásquez y Barrera, 2016, p.31).

Así, un modelo de planeación realmente participativo para San Vicente debe partir de los preceptos de la democracia participativa y el reconocimiento de las formas de autogestión de las organizaciones sociales, lo que permitiría el diseño de un espacio mini-público de gobernanza deliberativa empoderada en donde la ciudadanía es concebida como la base de la democracia.

Ahora, es fundamental que las decisiones fruto de la deliberación sean vinculantes y que se promueva desde el gobierno local el fortalecimiento de las organizaciones sociales, gremios y sectores, con el fin de que estos tengan una constante relación con su base social, lo que les permita llevar propuestas ya discutida, evaluar y ejercer una veeduría constante de los planes. Así se daría cabida a la comprensión de la participación como un fenómeno operante y operado, tal como se planteó en el marco conceptual.

4.4. Recomendaciones de política

Finalmente, en este acápite se plantean algunas recomendaciones de política al proyecto de reforma de la ley 152 de 1994 que reglamenta el funcionamiento del CNP y el CTP, a partir de la metanarrativa propuesta. Actualmente el proyecto de ley está archivado en el Congreso en el marco del proceso de paz. El primer llamado es a no retroceder en la reglamentación de este asunto, ni en ninguno de los puntos del Acuerdo de Paz, pues como se pudo analizar, una de las principales causas que ha coartado la participación ciudadana en San Vicente ha sido la presencia del conflicto armado.

La respuesta militar a la guerra ha servido como cortina de humo para ocultar la ausencia del estado social de derecho, para estigmatizar a la población y para ensombrecer el asesinato de líderes sociales. Volver a la guerra sólo reforzaría la narrativa dominante en un escenario que parece aún más hostil, dado el auge de asesinato a líderes sociales y la guerra por el control territorial.

La propuesta de reforma a la ley 152 contempla elementos importantes con relación a: primero, la inclusión de una función de veeduría constante del CTP, segundo, el deber de los representantes del CTP de presentar un informe ante las organizaciones a las que representa; tercero, el deber de la autoridad administrativa de presentar un informe con las razones por las cuales se acoge o no el concepto del CTP y cuarto, la ampliación de la representación de sectores en el CTP.

Aunado a lo anterior, el proyecto de reforma a la ley 152 de 1994 contempla los PDET como instrumentos de planeación. Estos son un ejercicio interesante en términos de ampliar la participación, pues están diseñados para que se construyan de forma participativa en los 170 municipios más afectados por el conflicto armado. La ruta metodológica de los PDET está estructurada de la siguiente forma: primero se construye a escala veredal una visión de desarrollo y se priorizan proyectos con las comunidades, luego, a nivel municipal se perfila esta visión con entidades públicas y finalmente, a nivel regional se construye una propuesta final, se priorizan proyectos y se define un presupuesto para tal fin.

Esta propuesta resulta interesante, en la medida en que la institucionalidad va hasta las veredas a construir con las comunidades una visión del desarrollo. No obstante, el modelo tiene serias fallas que ya perfilan su fracaso. En primer lugar, el diálogo con las comunidades en las veredas está en manos de un organismo central, la ART, lo que crea dudas sobre la generación de capacidades locales. En segundo lugar, las visiones de desarrollo definidas a nivel veredal son coartadas por las mismas instancias a nivel local y regional que hoy controlan la agenda⁶⁸. En tercer lugar, existen denuncias (Anexo 8) desde los pueblos indígenas que señalan la falta de enfoque étnico en la construcción de la ruta de participación. Finalmente, la razón más clara del fracaso que se avizora es el límite temporal para su formulación, pues el gobierno nacional afirmó que para el mes de mayo debían estar formulados los 16 PDET y aún en San Vicente no termina la fase de asambleas veredales.

⁶⁸ A nivel municipal y regional las instancias con mayor poder de decisión son instituciones del estado, pues en estos espacios pueden llegar a converger hasta 30 personas provenientes de instituciones públicas, empresas privadas y comunitarias, siendo las comunitarias las que tienen menor representación (entre 5 a 8 personas)

Sumado a lo anterior, aún hay elementos fundamentales que quedan sin solución en este proyecto de reforma. En primer lugar, la participación sigue siendo no vinculante, la selección de participantes sigue en mano de las autoridades políticas, no se aumenta el tiempo de deliberación, lo cual es la principal causa de la falta de discusión a nivel de base social y los problemas en la forma de la deliberación. Adicionalmente, los ETI siguen quedando por fuera de la planeación del desarrollo.

Frente a estos vacíos ha quedado demostrado que un proceso de planeación participativa debe contemplar los espacios de participación orgánicos sin excepción, razón por la cual, la participación o no de las JAC y de las organizaciones sociales no debe quedar en manos de la voluntad del Alcalde. Las JACs deben ser reconocidas como un actor fundamental, especialmente en esta zona del país, pues han sido ellas las que han ejercido poder de gobierno en escenarios de ausencia de instituciones del estado y presencia de conflicto armado. Al respecto, la presidenta de ASOJUNTAS manifiesta

yo creo que las asociaciones y las JAC son las que más deben aportar ahí, porque nosotros conocemos los territorios, conocemos las veredas, conocemos los barrios, conocemos el municipio. En el caso mío, yo soy nacida aquí en San Vicente, conozco las problemáticas. Por eso es importante que las JAC y las Asociaciones Sociales, [...] que manejan temas comunitarios estén empapados del tema (E, Cruz, comunicación personal, 15 de agosto del 2017).

Por tanto, es necesario revisar el proyecto de reforma para que el marco de la participación sea ampliado hacia escenarios de gobernanza, de toma de decisiones de abajo hacia arriba, en donde la participación se haga vinculante, se incluyan responsabilidades, mecanismos de rendición de cuentas y esta sea valorada por las instituciones.

CONCLUSIONES

En este apartado se retoma la pregunta inicial y las intenciones que están detrás de ella. Así mismo, se evalúa la hipótesis, los hallazgos a la luz del marco analítico, se plantean nuevos escenarios de investigación y se formulan algunos aportes teóricos y metodológicos para el estudio del desarrollo regional.

La pregunta sobre las narrativas en torno a la planeación participativa surge del interés por visibilizar modelos de desarrollo alternativos que se oponen, en este caso, al modelo petrolero en San Vicente del Caguán. Este interés nació en mi tesis de pregrado en la que se indagó en torno a los efectos de la política petrolera sobre la tenencia de la tierra en el Departamento del Caquetá. En ella fue posible evidenciar que el modelo petrolero generaba mayor desigualdad, más víctimas y profundizaba el acaparamiento de tierras; pero también, que existía un proceso organizativo fuerte en resistencia.

La planeación se presentó, en este caso, como una herramienta indispensable para discutir los modelos de desarrollo, pues plantear el tema de la participación en la planeación es acercarse al corazón mismo del debate, a la decisión sobre qué modelo de desarrollo y como alcanzarlo. Esto implicaba romper la miopía del tecnicismo, transitando hacia escenarios que reten estos dogmas y vuelvan sobre las discusiones en torno a la democracia participativa. Así mismo, implicó visibilizar “otros mundos posibles” en donde la auto-organización, la acción colectiva y los movimientos sociales sean los protagonistas en la definición de su propio desarrollo (Escobar, 2005).

El análisis de la política de planeación participativa como espacio de encuentro llevó a poner en duda la neutralidad de la planeación y de las políticas públicas, pues en tanto espacio, lugar de convergencia, la planeación es susceptible a las dinámicas de poder. Esto es precisamente lo que amerita su estudio, pues la intención es desenmascarar las asimetrías que se ocultan tras una fachada de tecnicismo, demostrando como el diseño de esta política pública encarna y promueve formas de desigualdad.

En este caso, se pudo analizar la forma en la que la política pública de planeación participativa encarna una narrativa dominante que limita la participación, pero que a su vez, potencia ejercicios autogestivos como contrapartida. La hipótesis y el marco analítico fue una apuesta por ver en las prácticas locales, discursos igualmente legítimos al de las instituciones. En este caso, la perspectiva histórica que propone Emery Roe permitió desentrañar el proceso de construcción y justificación de los discursos, mostrando las razones y ejercicios de poder que configuran lo que se denominó narrativa y contranarrativa.

En esta investigación fue posible comprobar la hipótesis, pues la política pública de planeación participativa a través de los elementos del diseño impone límites a la participación, por medio de la deslegitimación de los actores locales, la visión del CTP como espacio consultivo, un mecanismo de selección determinado por la ley que resta independencia y pone a los actores a merced del vaivén político. El tema y la forma de la deliberación definidos por la ley son coartados por un lenguaje técnico y excluyente y finalmente, existe un casi nulo alcance en términos de incidencia de este espacio mini-público. Como respuesta, las organizaciones sociales reclaman la apertura de los espacios de política sirviéndose de argumentos que llegan hasta los preceptos constitucionales, al tiempo que crean escenarios paralelos de deliberación que llevan a prácticas de autogestión.

Para comprender las tensiones alrededor del diseño de política pública se reconstruyeron los argumentos y discursos desde la historia oficial de la planeación y las prácticas de planeación en San Vicente, en donde se evidenció la total falta de correspondencia entre el discurso nacional sobre el desarrollo, la participación ciudadana y la planeación participativa, frente a las dinámicas territoriales de participación en la planeación en San Vicente del Caguán.

En estas tensiones se comprobó, en primer lugar, un desarrollo disímil de la planeación territorial en Colombia, en donde se promovió el desarrollo de las principales ciudades del país (Bogotá, Cali, Medellín), con una visión centradas en el desarrollo urbano e industrial, mientras se sostenía una visión de desarrollo para la Amazonía ligadas al extractivismo depredador, sin ningún énfasis en el desarrollo de ciudades o la prosperidad de la población. Esta última visión

ha estado ligada a un modelo de intervención sustentando en la idea de *frontera*, particularmente sobre San Vicente del Caguán.

Por ello, más que hablar de ausencia del estado, en esta tesis se pudo confirmar la existencia de un tipo particular de presencia del estado, una en la que la intervención militar y la mirada de enclave extractivo, relacionada a su concepción de “revés de la nación”, ha primado sobre la presencia de instituciones sociales y democráticas que garanticen el acceso a servicios públicos básicos y derechos. Así pues, el concepto de *frontera*, planteado por Serge (2012) es central en esta discusión, pues en el se encuentra la dinámica de poder en la designación que hace de San Vicente un espacio marginal, un espacio vacío y por tanto, dispuesto para su explotación. Este concepto se contrapone con el de *centro*, en donde está aquello que se debe cuidar y proteger, de forma tal que el centralismo de la planeación se presenta también cobijado por un poder de enunciación.

En segundo lugar, la planeación participativa en el plano nacional se concibe como el producto de las luchas democráticas en el marco de la institucionalidad. En el caso estudiado, la participación en la planeación es un hecho que se da *de facto*, como mecanismo para desligarse de los actores en conflicto y suplir las necesidades básicas que el estado no brinda. En este caso, la participación en la planeación se relaciona con la autogestión en un escenario de marginalidad en términos del acceso a bienes y servicios sociales, pero de otredad en términos de construcción de un tejido social autónoma dotado de sentido.

Un concepto más cercano a esta segunda perspectiva es el concepto de vacío institucional presentado por Hajer, en la medida en que la planeación en el municipio se nutre de los procesos locales de apropiación sin regulación, de la falta de reglamentación del ordenamiento territorial y de las dinámicas de planeación del desarrollo impuestas desde la colonización hasta la actualidad por lógicas exógenas. Este vacío se hace evidente en la alta informalidad en la tenencia de la tierra, en la presencia de comunidades habitando la ZRF de la Amazonía y la precariedad de las condiciones de vida de la población. No obstante, el vacío se presenta a su vez como una oportunidad para el auto-reconocimiento, la construcción de una visión propia del desarrollo y de formas de organización, de forma tal que la contrapartida, el “negativo” de

las instituciones no es la anomia, sino la organización social autónoma que puede desarrollar acciones públicas como la planeación en el territorio.

Una tercera disyuntiva es la existencia de dos grandes complejos discursivo sobre la participación ciudadana en la planeación que se evidencia en los preceptos constitucionales y la interpretación de la Corte Constitucional. Por una parte, se entiende la participación directa en la planeación como un mecanismo que legitima y brinda eficacia en términos democráticos a la acción pública; por el otro lado, se entiende la participación como un elemento circunstancial que puede llegar a entorpecer la labor técnica de la planeación.

Aquí se hace evidente la diferencia entre la planeación del territorio, perspectiva defendida por la narrativa dominante, y la planeación en el territorio, visión acogida en esta tesis. En el primer caso, el territorio es visto como un escenario vacío, en donde es necesario desplegar toda la capacidad técnica para ordenarlo de la forma más eficiente. En el segundo caso, el territorio es visto como un entramado de significados, en donde los actores lo construyen continuamente en la medida en que lo habitan, lo cual hace que se más que ordenar el territorio, sea necesario ordenar los modos de vida.

El modelo dialógico planteado pone frente a frente los procesos históricos de construcción de los discursos, para luego analizar su materialización según las categorías propuesta por Archon Fung. Esta estructura permite comprender los discursos de los actores entrevistados, los documentos de política pública (leyes y normas) y las sentencias de la Corte como fruto de las dinámicas socio-políticas históricas que entrecruzan el nivel internacional, nacional y local, con el fin de promover mejores diseños de política pública en términos de sus consecuencias democráticas.

Ahora bien, al analizar las entrevistas en el programa Atlas Ti fue necesario fracturar las dimensiones del diseño para desentrañar los argumentos que llevaban a los actores a alinearse a una u otra categoría. En algunos casos, los argumentos y los significados relacionados a estos sostenían más de una perspectiva sobre el diseño de política pública. Como resultado, se encontraron nuevas categorías dentro de las dimensiones del diseño, evidenciados en los mapas

conceptuales presentados en cada elemento del diseño del capítulo 3. Esto, que se puede presentar como una limitación teórica, lleva a plantear la necesidad de re-pensar la forma en la que son analizados los diseños de política.

Una propuesta interesante es planteada por Arturo Escobar (2016) en su libro *Autonomía y Diseño, la realización de lo comunal* en el que se ve con lentes históricos la forma en la que el diseño (en sus múltiples campos de aplicación) ha sido utilizado para sostener una visión del mundo, particularmente ligado con el enfoque racional-económico. Esta propuesta tiene por fin desentrañar sus impulsos dentro del paradigma de la modernidad y con ello, re-definir los objetivos que persigue y llevarlos hacia modelos de diseños “pluriversos”, es decir, diseños de políticas que comprendan la existencia de una gran multiplicidad de modos de ser, ver y sentir que deben ser puestos en discusión.

Ahora, la propuesta metodológica de Roe (1994) añade un elemento adicional al análisis de los diseños de política pública propuesto por Fung (2003), pues si bien este último aboga por diseños para la democracia deliberativa empoderada, su análisis plantea demarcaciones aún muy rígidas y universales que no permiten ver los intereses y significados que estos tienen para los sujetos. Por tanto, aunque la pretensión de categorizar decisiones de política más democráticas es un ejercicio interesante para realizar estudios comparados y evaluación de políticas públicas, si el objetivo es desentrañar la forma en la que los diseños de política impactan sobre los sujetos y cómo esto fortalece o debilita la democracia en los espacios mini-públicos, es necesario reconstruir los mundos de significados para comprender lo que estas decisiones significan para los actores en un contexto dado.

Indagar por los valores y significados de la población objetivo y reconstruir su historia desde una contranarrativa propia, permitió en este caso plantear un análisis más cercano a la forma en la que interactúan las elecciones de diseño de política con los sujetos, para desde ahí realizar recomendaciones de política más cercanas al objetivo de democratización de los CTP en un espacio concreto.

En términos metodológicos, la perspectiva de Devora Yanow sobre los artefactos de política permitió analizar los dispositivos discursivos, de tal forma que, por ejemplo, se demostró la ambigüedad en la postura de la Corte Constitucional frente a la planeación participativa, en donde finalmente se privilegia una visión de la participación no vinculante y de la planeación como una práctica de carácter técnico. También se demostró que el órgano ejecutivo tiene interés en mantener el carácter centralizado de la planeación, pues ello le permite imponer modelos de desarrollo desde el centro hacia las zonas de frontera. Por su parte, el órgano legislativo busca concentrar las facultades de deliberación en la planeación.

Dentro de la amplia gama de actores locales analizados existen diferentes lugares de enunciación y argumentos sobre la importancia de su participación, en donde se reclama en general el reconocimiento de derechos diferenciales y de las prácticas de autogestión. Por su parte la ANC plantean una postura ligada a la democratización de la gestión pública, mientras las ONG en territorio, al igual que la Iglesia Católica, abogan por la apertura de canales para la incidencia de las organizaciones como mecanismo para la construcción de paz en San Vicente.

Durante las entrevistas, los talleres y el compartir con los actores locales se percibe un ambiente de desconfianza y desinterés en trabajar con las instituciones. La situación de seguridad en el municipio es crítica, muchos de los líderes sociales están siendo amenazados y asesinados. Se percibe también el cansancio de los líderes sociales por las promesas incumplidas, por la falta de reconocimiento de sus necesidades y la casi nula acción del estado para brindar condiciones de vida a la población, especialmente a la que habita en zona rural. También se percibe competencia y en algunos casos choques entre organizaciones.

La metanarrativa de esta investigación vuelve sobre los preceptos constitucionales con el fin de retomar la intención de la planeación participativa, intención que ha sido tergiversada y limitada en su reglamentación e interpretación. Por ello, la planeación participativa debe ser un proceso de construcción colectivo de visiones de desarrollo que escale, desde los municipios hasta el gobierno nacional, y en donde todos los interesados en participar puedan incidir en un proceso de deliberación amplio y decisivo. Este proceso de deliberación debe contemplar a los espacios de posibilidad radical, entendidos por los espacios de participación que han surgido y se

mantienen de forma orgánica en los territorios. Para el caso de San Vicente, dichos espacios de posibilidad radical son las JAC y demás organizaciones sociales, sin que ello implique el cierre del espacio mini-publico a otros actores interesados.

Ahora bien, es evidente que el país no ha logrado transitar hacia los escenarios planteados por Cornwall, relacionados con la construcción de puentes entre los espacios de participación creados por la institucionalidad y los que nacen de forma orgánica, como sería el caso de las organizaciones sociales en San Vicente. Por el contrario, los espacios orgánicos han sido aislados, señalados y estigmatizados por la institucionalidad.

Esta investigación abre las puertas para investigar los espacios de posibilidad radical en otros partes del país, y la oportunidad de ligarlos a los espacios institucionales, como una oportunidad para aumentar la legitimidad y eficacia de la acción pública, puesto que si la planeación participativa llama a las organizaciones sociales y los hace protagonistas en los procesos, puede potenciar la construcción de obras públicas y el alcance de los objetivos de desarrollo por medio del compromiso y el involucramiento de la población.

Aquí no se aboga por tal o cual visión de desarrollo, sino por la necesidad y pertinencia de volver su definición a las manos de las comunidades organizadas que, como se demostró en este trabajo, tienen la capacidad y fortaleza para tomar decisiones y ejecutarlas en el marco de un proceso deliberativo. Se reconoce así las potencialidades de las organizaciones sustentadas en la solidaridad, las relaciones horizontales, el debate público a escala micro y la autogestión como “legado positivo” (Velásquez y Barrera, 2016) del proceso de ocupación del territorio que debe ser reconocido, valorado e insertado en la estructura del estado. Este reconocimiento finalmente es una oportunidad para la consolidación de la paz en el territorio.

Así mismo, esta investigación invita a analizar los procesos comunitarios en el marco del análisis de política pública y no sólo desde la perspectiva de acción colectiva, con lo que se gana en términos propositivos. Finalmente, esta tesis aporta una nueva mirada sobre la política pública que se sale de los cánones tradicionales de la disciplina, lo que permite, entre otras cosas, abrirse a nuevas voces y perspectivas sobre la acción estatal.

5.1. Aportes teóricos y metodológicos en los estudios del Desarrollo Regional

En este apartado se plantea una pequeña discusión en torno a los aportes teóricos y metodológicos de esta investigación a los estudios del Desarrollo Regional. En primer lugar, vale recordar que el campo de los estudios regionales es un campo amplio, con fronteras no muy definidas, cuyo núcleo es el desarrollo humano, pero los enfoques y perspectivas de investigación son muy diversas.

Su dinamismo hace necesario nuevas herramientas analíticas y engranajes teóricos para comprender realidades complejas o pluriversas, como diría Arturo Escobar (2011), haciendo referencia al reconocimiento de la gran multiplicidad de mundos de vidas y visiones de desarrollo que se encuentran. Esta tesis trae implícita la propuesta de refutar aquella frase bien conocida por las comunidades rurales que procuran por la protección de sus territorios, quienes según la narrativa dominante “se oponen al desarrollo”. El desarrollo en el discurso político se convirtió en un medio de legitimación de la desigualdad y la invasión de territorios (Escobar, 2005; Harvey, 2004), a través de la imposición de una mirada que se hizo saber-poder, en la medida en que se blindó con discusión teórica.

De ahí la necesidad de ubicarse fuera de los paradigmas tradicionales y acercarse a la lectura en la que “la discusión local sobre el desarrollo no sea (sic) sólo sobre el desarrollo en sí, sino sobre la historia y la cultura —sobre el Estado, la ciudadanía, la diferencia, el conocimiento y la explotación—. Se trata de la posición de las comunidades dentro del sistema mundo moderno colonial” (Escobar, 2011, p. 37). Analizar la diferencia, las disputas y negociaciones que se dan en el marco de una política pública como la de planeación participativa, teniendo como referencia el estudio del desarrollo regional, implicó re-interpretar categorías relacionadas con la naturaleza y el papel del estado, la acción pública, el ejercicio de gobierno y la diferencia.

Comprender la participación en la planeación desde el enfoque deliberativo de Archon Fung y Fisher, descifrar las construcciones sociales de sentido desde Schneider e Ingram y analizarlas desde la perspectiva narrativa de Emery Roe, haciendo uso del análisis hermenéutico de los

artefactos de política de Yanow es un intento por proponer una re-lectura de un fenómeno que tradicionalmente se ha analizado desde paradigmas positivistas y cuantitativos. Este cambio de enfoque comparte con estos autores el interés por crear mejores diseños de política pública, unos que hagan efectiva la participación ciudadana en la planeación y en donde las decisiones sean tomadas siguiendo un enfoque de abajo hacia arriba. Este interés es compartido por autores como Boisier (2004), quien reclama una re-visión de los paradigmas de análisis del desarrollo regional, apostando por un enfoque que atienda a un imperativo moral de desarrollo humano.

El problema al que se enfrenta Boisier en su propuesta de análisis sistémico, es que se queda atrapado en el paradigma incrementalista que critica, pues si bien su propuesta añade nuevas categorías y variables, además a las de carácter económico y técnico, no rompe con el paradigma eurocéntrico, monolítico y colonial (Escobar, 2005), pues continúa asumiendo la existencia de una única visión de desarrollo y condiciones para lograrla, supone que los seres humanos se comportan atendiendo a una racionalidad única, subvalora el papel del poder, los intereses en el análisis del desarrollo y los mundos de vida “otro”.

Ahora bien, la noción de desarrollo ha sido discutida desde diversas perspectivas, entre ellas el post-estructuralismo y la escuela decolonial, sus discusiones hacen énfasis en el carácter construido del término, partiendo del estudio de su origen semántico y de los supuestos que legitiman una forma particular de poder. Frente a ello se levantan nuevas propuestas conceptuales como el post-desarrollo o alternativas al desarrollo. No obstante, y dando un poco de crédito a las críticas planteadas a la noción del post-desarrollo, el desarrollo tiene matices, por lo que más que crear un nuevo concepto es útil reconstruir lo que significaría el desarrollo en un pluriverso, a partir del análisis de las contranarrativas que se crean localmente.

Esta tesis es una apuesta por llevar los estudios del desarrollo a una arena en la que se cuestionan incluso las categorías más tradicionales, entre ellas, las ideas de desarrollo desde la perspectiva decolonial, la región desde el concepto de frontera planeado por Serge y, la planeación a partir de la reconstrucción de narrativas contrapuestas. Para hacerlo, era necesario traer sus herramientas al debate público, en este caso, analizar la política de planeación participativa es una apuesta por repensar uno de los instrumentos más determinantes en la definición del

desarrollo: la planeación. Una herramienta poderosa que ha sido concebida como labor técnica, pero que en realidad encubre disputas de poder, de visiones de desarrollo y la valía que estas tienen.

En términos teóricos, se plantea una relación coherente entre desarrollos conceptuales que no habían sido explorados anteriormente. Analizar el concepto de planeación territorial, participación y diseño de política pública bajo el lente del análisis interpretativo es otro de los aportes de esta tesis, lo que permite emprender un nuevo camino en el análisis de planeación que puede ser útil no sólo en el país, sino también en escenarios en donde la planeación participativa también enfrenta grandes retos como lo es México.

Una primera apuesta teórica fue esquivar el enfoque sistémico y técnico de la planeación para analizarlo desde el enfoque deliberativo. Esto permitió hacer una nueva lectura del problema partiendo del reconocimiento de las tensiones inmersas en un tema que parece estático, pero que en realidad no se aleja de las dinámicas de poder. Como se dijo al principio de esta tesis, traer el estudio de la planeación del escenario técnico al democrático, permitió develar la dominación que ha implicado en muchas ocasiones como saber-poder y como disciplina.

Este cambio de enfoque dejó ver los intereses que se ciernen sobre los territorios y que construyen una narrativa dominante apoyada en la acción institucional y como respuesta, prácticas sustentadas en ejercicios de autonomía y auto-gobierno. Comprender la participación en el marco del interfaz sociedad- estado trajo a la luz formas de relacionamiento diversas entre estas dos esferas, pasando de un enfoque unitario para el análisis de la acción del estado y la sociedad, a la comprensión de escenarios grises en donde existe una gran multiplicidad de ejercicios de gobierno y auto-gobierno, donde se hace evidente el concepto de gobernabilidades híbridas, propuesto por González y Barrera (2016)

Tal como la empleamos aquí, la categoría de gobernabilidades híbridas hace referencia a las diversas formas en que la autoridad pública surge en contextos de conflicto como resultado de la interacción entre diferentes jurisdicciones institucionales (formales e informales) diseñadas, sostenidas y transformadas por agentes individuales y colectivos de diverso tipo (estatales, comunitarios y armados) según los recursos de poder a su disposición (p. 17)

El concepto de frontera planteado por Margarita Serge es sin duda un aporte importante para los estudios del desarrollo, particularmente para su estudio en territorios como Tijuana en México, pues plantea una nueva lectura de las diferenciaciones y barreras de enunciación y designación que se construyen como muros para ver y construir la otredad, en donde el espacio territorializado pierde importancia ante el surgimiento de nuevos espacios de construcción imaginaria que bien pueden converger en un mismo lugar.

La noción de frontera como una construcción social, analizada desde su poder de enunciación-designación, plantea también una discusión que trae y revaloriza lo que está fuera de ella, lo que a final de cuentas se convierte en un ejercicio político de reconocimiento de “prácticas de diferencia que permanecen en la exterioridad (nuevamente, no afuera) del sistema mundo moderno/colonial, incompletamente conquistadas y transformadas, si así se quiere, y también producidas parcialmente a través de antiguas lógicas basadas-en-lugar que son irreductibles al capital y a la globalidad imperial” (Escobar, 2004, p.39). El afuera de la frontera también puede re-inventarse y convertirse así en contranarrativa.

La noción de región adquiere un carácter no territorializado en este caso, es más bien una región construida que no atiende a una dimensión de escala, pues como se pudo en evidencia en la discusión en torno a las comunidades de política, existe una trans-escalaridad de los discursos e intereses.

También es necesario pensar que las regiones no son entidades artificiosas en las cuales se juntan dos o tres departamentos, sino la suma de pueblos y de culturas que están allí, que tienen unas identidades históricas, unos procesos históricos y que transmiten unas lógicas y unas maneras de ser y de estar en el mundo que tienen que ser reconocidas, respetadas y garantizadas para que tengan posibilidades reales y efectivas de desarrollo (Escobar, 2005, p. 118)

En términos metodológicos, la puesta en discusión de las narrativas en torno al diseño de política demostró que esta debe ser interpretada siguiendo patrones comprensivos, que hallen los intersticios por donde se camuflan las relaciones de dominación, hallando los discursos soterrados que se esconden desde los diseños de política y que tienen influencia material y simbólica en los sujetos. Así, el análisis de política pública plantea la necesidad de transitar cada

vez más hacia enfoques interpretativos que estudien más allá de lo que se hace evidente, analizando los valores y significados culturales que la dotan de sentido.

5.2. Oportunidades de investigación

Estudiar la participación en la planeación es un intento por hacer visibles otras miradas sobre el desarrollo en el territorio, miradas que se contraponen al desarrollo extractivo y reivindican una forma de ser y estar distinta con la naturaleza. Este interés es una tarea pendiente para próximas investigaciones, pues aquí sólo fue posible dar un paso en términos evidenciar lógicas de poder inmersas en una política pública que define quienes, cómo y de qué forma se participa para definir el futuro de un territorio.

Para hacer visibles estas discusiones era necesario traer la planeación al plano de la discusión democrática y la autogestión de las JAC al plano de la acción pública. Encontrando y descifrando la convergencia de estos dos elementos sería posible destejer y recomponer el juego de poder que ha hecho posible la valorización de una visión del desarrollo, mientras se limita y deslegitima la participación de las organizaciones sociales.

En el interés por encontrar puntos de tensión fue posible vislumbrar múltiples disyuntivas que no fueron abarcadas en su complejidad aquí, pues entre una gran amalgama de posibilidades y esquinas de investigación se eligió la de analizar una política pública desde las características de diseño; otros temas como las visiones de desarrollo en contraposición, la forma en la que ellas se crean y dan paso a entramados asociativos particulares o las oportunidades de contestación, así como las dinámicas de construcción propia de visiones del desarrollo desde los pueblos indígenas, son cuestiones por estudiar.

La discrepancia entre cuestiones como la naturaleza del estado, planteada desde la ciencia política como el escenario privilegiado del poder y de la burocracia, desde los discursos del gobierno nacional, como un mecanismo de dominio sobre las regiones e imposición de una visión del desarrollo y desde las prácticas comunitaria de San Vicente como una oportunidad de ejercicio de gobierno propio, en donde se confirma la frase de “el estado somos nosotros”

(Moreno, 2015); plantea la necesidad de construir nueva teoría en el campo de la política pública para comprender esta complejidad. En este sentido, esta investigación se suma a la apelación de Farrés y Matarán (2014) en su propuesta de teoría urbana transmoderna y decolonial:

Una análisis más detallado de las visiones de desarrollo, de los modos de ser y sentir dentro de las comunidades y la forma en la que estos significados se encuentran con un campo adonde deberían entrar las teorías y metodologías de estas disciplinas para contribuir a descolonizar “el ser territorial”, “el saber territorial” y “el poder territorial”, y promover así nuevas epistemologías urbanas, posabismales, pluriversas, transmodernas y decoloniales en diálogo con “las ausencias” y “las emergencias” correspondientes. (p. 13)

Uno de los escenarios que se presenta como promisorio es el análisis del papel de la identidad, la cultura y su relación con lo que Escobar (2005) ha denominado el desarrollo culturalmente sostenible, pues particularmente en el caso de San Vicente y en general los departamentos ubicados en el pie de monte amazónico, existe una reivindicación del “ser amazónico” desde que el gobierno nacional designó la escisión de estos espacios de la Amazonía. Resulta interesante investigar el auge de este nuevo auto-reconocimiento como ser amazónico en contraposición al ser Andino, pues de alguna forma es una reivindicación del ser de frontera, en lugar del centro. Esto podría leerse como una reinención de los sujetos y la colectividad desde un lugar de enunciación en las márgenes.

Los estudios sobre la acción comunal deben ser retomados en el caso colombiano, volver la mirada hacia estas formas organizativas que parecieron haber quedado en el anacronismo de la investigación científica, pero que hoy se presentan como una oportunidad para la democracia participativa. Así mismo, el papel particular de los pueblos indígenas y su cosmovisión frente a la planeación participativa y la falta de reglamentación y reconocimiento como sujetos de planificación

Finalmente, la apuesta decolonial unida a la propuesta teórico y metodológica de esta tesis, plantea un escenario de discusión en torno a los estudios del desarrollo ¿puede el análisis interpretativo de política pública pensarse como una oportunidad para re-interpretar la política pública y llevarlos hacia escenarios decoloniales? ¿Cómo analizar las políticas públicas en un escenario decolonial? Esta podría ser un escenario interesante para explorar nuevos lugares para el análisis de política pública y dotar de herramientas metodológicas los estudios decoloniales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J., Sandoval, R., Salcido, R., y Gallegos, M., (2015) Reflexiones colectivas para continuar la construcción de sujetos en Prácticas de conocimiento(s), entre crisis, entre guerra, Tomo III. San Cristóbal de las Casas, México: Cooperativa Editorial Retos
- Amnistía Internacional (octubre 2002), *San Vicente del Caguán tras la ruptura del proceso de paz: una comunidad abandonada*. Informe de investigación, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/112000/amr230982002es.pdf>
- Artunduaga, F. (1987) *Historia General del Caquetá*. Florencia: Alcaldía Municipal de Florencia, Lotería del Caquetá y Consejo Municipal de Doncello
- Betancourt, M. (2001) *Planeación y participación. Construyendo la democracia local. Elementos históricos y conceptuales*, vol. 1. Bogotá: ISMAC
- Bolívar, I. (2011). Prácticas disciplinarse y promesas de la etnografía: redescubrir el estado. En *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones del estado*, Margarita Chaves (comp.) pp. 49-63. Bogotá, Colección Antropología de la modernidad. Instituto colombiano de antropología e historia – ICANH
- Borja, J. (2002), *Descentralización y Participación Ciudadana*. México: Centro de Servicios Municipales
- Bourdieu, P (1999) “El campo científico” en *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires: Eudeba
- Boisier, S. (2004) “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial). Un imperativo categórico, *Territorios 10-11*, pp. 71-90, Bogotá
- Carrillo- Arronte, R (1981) “La Planificación del cambio social en México y la Crisis del Modelo de Desarrollo”. En Boisier, S., Cepeda, F., Hilshorst, J., Riffka, S. y Uribe Echeverría, F. (Comps) *Experiencias de planificación Regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, (p.p. 125-143) Santiago de Chile: ILPES
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2017) *La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*, Bogotá: CNHM
- CNMH (s.f.) Estadísticas del conflicto armado, [página web], recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>
- Ciro, A. (2013) “*Unos grises muy berracos*”. *Poder Político Local y Configuración del Estado en el Caquetá. 1980-2006*. (Tesis de maestría) Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Bogotá, D. C., Colombia
- Congreso de la República (28 de junio del 2011) Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones [Ley 1454] [Diario Oficial No. 48.115]

- Congreso de la República (18 de julio de 1997) Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones [Ley 388] [Diario Oficial 43.091]
- Congreso de la República (15 de julio de 1997) Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo [Ley 152] [Diario Oficial 41.450]
- Congreso de la República (11 de enero de 1989) Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones [Ley 9] [Diario Oficial 38650].
- Congreso de la República (15 de diciembre de 1978) Ley Orgánica de Desarrollo Urbano [Ley 61] [Diario Oficial 35.173]
- Córdoba, C (2001) *Planeación participativa para el desarrollo: Sistema Nacional de planeación y trochas ciudadanas*, trabajo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina
- Cornwall, A. (2002) *Making Spaces, changing places: situating participation in development, Working Paper*, Sussex, England: Institute of Development Studies
- Corporación Autónoma Regional de la Amazonía (Corpoamazonía) (s.f.) San Vicente del Caguán, recuperado de: http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Caqueta/Municipios/Caq_San_Vicente.html
- Corte Constitucional (8 de febrero del 2017), C-077 [MP. Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional (8 de febrero del 2016), C-035 [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado]
- Corte Constitucional (8 de abril del 2015), C-150 [MP. Mauricio González Cuervo]
- Corte Constitucional (1 de julio del 2003), C-524 [MP. Jaime Córdoba Triviño]
- Corte Constitucional (10 de octubre del 2001), C-1065 [MP. Alfredo Beltrán Sierra]
- Corte Constitucional (16 de mayo del 2000), C-557 [MP. Vladimiro Naranjo Mesa]
- Corte Constitucional (8 de mayo de 1996), C-191 [MP. Alejandro Martínez Caballero]
- Corte Constitucional (23 de enero de 1006) C- 015[MP. José Gregorio Hernández Galindo]
- Corte Constitucional (23 de noviembre de 1995), C-538 [MP. Fabio Morón Díaz]
- Corte Constitucional (14 de abril de 1994), C-180 [MP. Hernando Herrera Vergara]
- Cunill, N. (1997) *Repensando lo Público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: Nueva Sociedad
- Delamaza, G. (2011) Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades, *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10 (30), pp. 45-75, Santiago de Chile: Universidad de los Lagos

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (s.f.) Consejo Territorial de Planeación, recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/CNP/Paginas/Consejos-Territoriales-de-Planeacion-CTP.aspx>
- DNP (1 de diciembre del 2015). El 58% de la deforestación ha ocurrido en municipios de conflicto': Simón Gaviria Muñoz, recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/%E2%80%98El-58-de-la-deforestaci%C3%B3n-ha-ocurrido-en-municipios-de-conflicto%E2%80%99-Sim%C3%B3n-Gaviria-Mu%C3%B1oz.aspx>
- De Mattos (1987) Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina, *Revista CEPAL*, 31, pp. 119-137
- De Sousa, B. (2009) *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*. Trotta: Madrid
- Díaz, K. (2015) *Incidencia de la Política Minero-Energética sobre la tenencia de la tierra en el Caquetá*, (Tesis de Pregrado), Universidad del Rosario, Bogotá D.C.
- El Heraldo (20 de noviembre del 2015) Colombia y USAID firman convenio por US\$636 millones para invertir en iniciativas de paz, recuperado de: <https://www.elheraldo.co/colombia/colombia-y-usaid-firman-convenio-por-us636-millones-para-invertir-en-iniciativas-de-paz>
- El Universal (14 de marzo del 2018) En San Vicente del Caguán, aún duelen las heridas, recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/en-san-vicente-del-caguan-aun-duelen-las-heridas-65600>
- El Tiempo (s.f.) El mapa de la vergüenza, recuperado de: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-mapa-de-los-lideres-sociales-asesinados-en-colombia-184408>
- Escobar, A. (2016) *Autonomía y Diseño. La realización de lo comunal*, Popayán: Universidad del Cauca.
- Escobar, A. (2012) Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso, *Revista de Antropología Social*, 21, pp. 23-62
- Escobar, A. (2005) *Más allá del tercer mundo. Globalización y Diferencia*, Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)
- Esguerra, J. y Arias, J. (1991) *Democracia participativa. Reforma y pedagogía de la Constitución*, Ponencia Subcomisión tercera, Asamblea Nacional Constituyente, recuperado de: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/249>
- Espinosa, M. (2009) La Participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía, *Andamios*, 5 (10) pp. 71-109
- Fajardo, D. (2009) La Amazonía colombiana en la nueva fase agrícola, *Colombia Amazónica*, Instituto SINCHI, Bogotá.
- Farinós, J. y Vera, O. (2016) Planeación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política), *Finisterra*, 51, (10), pp. 45-69

- Farrés, Y. y Matarán, A. (2014) Hacia una teoría urbana transmoderna y decolonial: una introducción, *Revista Latinoamericana Polis*, (34), pp. 1-19.
- Fischer, F., (2003), *Reframing Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Flórez, J. (2012) *La Doctrina Conjunta en Colombia: Análisis de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega* (Tesis de Maestría) UNAL, Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7724/1/699243.2012.pdf>
- Forero, C. (2001) *El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000*, presentado en el seminario Funciones Básicas de la Planeación, La Habana
- Foucault, M. (1997) “Verdad y Poder” entrevista con M. Fontana. En *Microfísica del Poder*, trad. Varela, J. y Álvarez, F. Madrid: La Piqueta
- Friede, J. (1948) Historia de los Andakí del Valle suaza, *Revista de la Universidad Nacional*, 13 (13), pp. 109-158, Bogotá
- Friedmann, J. (2001) *Planificación en el ámbito público: del conocimiento a la acción*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP), Unated State Agency for Development (USAID) y Organización Internacional de Migraciones (OIM) (2014), “Conflicto Armado en Caquetá y Putumayo y su impacto humanitario”, Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz, Unidad de Análisis siguiendo el conflicto, *Boletín No. 73*, disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53b6e9ba1a5f2.pdf>
- Fung, A. (2005) *Varieties of participation in complex governance*, Vancouver: University of British Columbia
- Fung, A. (2003) Survey article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design choices and their consequences, *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), pp. 338- 367
- Fung, A. y Wright, E (2001) Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, *Politics and Society*, 29, (1), pp. 5-41
- Galán, A. (1991) *Democratización y participación popular para una efectiva canalización de los anhelos y aspiraciones, hoy reclamados en forma violenta*, Proyecto de articulado, Asamblea Nacional Constituyente, recuperado de: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/424>
- García, M. y Revelo, J. (2008). El poder nominador del presidente y el equilibrio institucional. Documento para el debate. Revista *Foro*, recuperado de: [www.http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=5&id_publicacion=422](http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=5&id_publicacion=422)
- Garzón, C (s.f) *La planeación participativa en Colombia, un proceso de avances en lo institucional, pero de frustraciones en su aplicación*. Ponencia en Encuentro Internacional de Desarrollo humano y paz, Universidad Católica de Pereira, Colombia.
- Gómez, E. et al. (2012) *Planeación Participativa. Realidades y Retos*, Medellín: la Carreta Editores

- González, F y Barrera, V. (2016) “Principales hallazgos de un estudio comparado”, en González, F., Castañeda, D. y Barrera, V., *Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado*. Bogotá D.C.: CINEP
- González, J. (1989). *La Colonización Marginal y las nuevas fronteras colombianas*. Bogotá: CINEP
- Hajer, M. (2003) Policy without polity? Policy analysis and the institutional void, *Policy Sciences*, 36, pp. 175-195, Holanda: Kluwer Academic Publishers
- Harvey, D (2004). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 40, 99-125
- Healy, P. (1992) Planning through debate. The communicative turn in planning theory, *The town planning review*, 63 (2), pp. 143-162, Liverpool; University Press.
- Hernández, Collazos y Baptista, (2014) *Metodología de la investigación*, México D.F.: McGraw-Hill.
- Hormaza, I. (2016) *La reforma agraria como ejercicio de planificación, experiencia de los proyectos de colonización del INCORA en el Caquetá entre 1964-1974*, (Tesis de Maestría), UNAM, Bogotá D.C.
- Hudson, J. (2010) Formulaciones teórico – conceptuales de la autogestión, *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (4), pp. 571-597, México D.F.
- Instituto de Medicina Legal (s.f.), localización de información estadística forense, recuperado de: <http://sirdec.medicinalegal.gov.co:58080/mapaDesaparecidos/>
- Latham, M. (2000) *Modernization as ideology. American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*, Estados Unidos: The University of North Carolina Press
- Lefebvre, H. (2013) *La producción del espacio*, Madrid: Capitan Swing
- Leyva, X, (2015) *Reflexiones colectivas para continuar la construcción de sujetos en Prácticas de conocimiento(s), entre crisis, entre guerra*, Tomo III. San Cristóbal de las Casas: Cooperativa Editorial Retos
- López, L. (2015) Los consejos de planeación en Colombia. Referentes teóricos para su estudio, *Inciso*, 17, pp. 19-32
- Massiris, A. (1997) Ordenamiento territorial, región y proceso de construcción regional, *Perspectiva Geográfica*, 1, pp. 7-87.
- Martínez, J. (1998) Procesos acumulativos y desarrollo: De Myrdal a Porter, *Economía y Sociedad*, 8, pp.49-58
- Mires, F (1999), La sociedad de redes (o las redes de la sociedad), *Chasqui*, 67, septiembre. Quito, recuperado de: <http://comunica.org/chasqui/mires67.htm>
- Mitchell, B. (1990) *La gestión de los recursos y el medio ambiente*, Madrid: Editorial Mundi-Prensa

- Moncayo, E. (2002) Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Enfoques teóricos y evidencia empírica sobre el desarrollo regional en Colombia. *Archivos de Economía*, documento 197, Departamento Nacional de Planeación.
- Molano, A. (2006) *Selva Adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*, Editorial Nomos: Bogotá
- Moreno, D. (2015) “*El estado somos nosotros*”: prácticas organizativas comunitarias de la zona rural de San Vicente del Caguán-Caquetá, como materialización de la construcción de estado local en Colombia, (Tesis de Maestría), Universidad de los Andes.
- Muller, P., (2006), *Las políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1971) *World economic survey, 1969 – 1970. The developing countries in the 1960s: the problem of appraising progress*, Nueva York
- Parra, E. y Pinzón, N (2015) Entre la representación y la movilización: Escenarios de participación en Colombia (1991-2014), *Reflexión Política*, 17 (34), diciembre, pp. 60-73, Universidad Autónoma de Barrancabermeja.
- Parra, F. (2016) *De la dominación a la inclusión: la población recicladora organizada como sujeto político. Un estudio de caso de movilización social para la incidencia en la gestión comunitaria de lo público en la ciudad de Bogotá*. (Tesis de Doctorado), UNAM, Bogotá D.C.
- Pombo, C. y Camacho, J. (2009) *Génesis de la democracia local en Colombia y la planeación participativa*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario
- Presidencia de la República (26 de diciembre del 2011) Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías [Decreto 4923] [Diario Oficial no. 48.294]
- Presidencia de la República (02 de junio de 1980) Por el cual se reglamenta el artículo 3º de la Ley 61 de 1978 sobre planes integrales de desarrollo, y el artículo 9º de la ley 30 de 1969 [Decreto 1306] [Diario Oficial 35.542]
- Presidencia de la República (1 de octubre de 1996) Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XLLL de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina [Decreto 1777] [Diario Oficial 42.892]
- Presidencia de la República (14 de marzo de 1950) Decreto 936.
- Rengifo, J. (2012) *Evolución de la planificación regional en Colombia “Tendencias y Perspectivas de Desarrollo”*. Ponencia en XII Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Restrepo, C. (2002) “Planeación, participación y gobernabilidad”. En Escobar, A. (editor) et al. *Planeación, participación y desarrollo*. Medellín: Corporación Región, Universidad Nacional (sede Medellín) y Fundación Social
- Restrepo, J. y Aponte, D. (2009). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá, Colombia: CERAC, Pontificia Universidad Javeriana.

- Revista Semana (25 de noviembre del 2016) Alcalde de San Vicente: a responder por información falsa sobre líderes asesinados, recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/fiscalia-llama-a-interrogatorio-a-alcalde-de-san-vicente-del-caguan/506665>
- Revista Semana (4 de noviembre del 2016) El alcalde que prohibió la mochila y la palabra 'compañero', recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alcalde-de-san-vicente-de-caguan-prohibio-palabras-que-le-recuerdan-a-la-guerrilla/469064>
- Roe, E. (1994) *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice*. Londres: Duke University Press
- Robledo, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rojas, D. (2010) La alianza para el progreso de Colombia, *Análisis Político*, 23 (70), Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. (2007) Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, (3), (45-68).
- Rubiano, S. (2009). La Corte Constitucional entre la independencia judicial y la captura política. En García, M. y Revelo, J. *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y estado de derecho en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Ruiz, A (2016) *Análisis de experiencias de resistencia No Violenta en el Departamentos del Caquetá: Los casos de la Asociación Red Uníos y la Asociación por la Vida del Agua*, (Tesis de Pregrado), Universidad del Rosario, Bogotá D.C.
- Sabater, P. (2010) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. 2ª edición (99-130), Argentina: Westview Press
- Schneider, A. Ingram, H. & Deleon, P. (2010) "La construcción social y diseño de políticos". En Sabater, P. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. 2ª edición (99-130), Argentina: Westview Press
- Schneider, A. e Ingram, H. (1997) *Policy Design for Democracy*, Lawrence: University Press of Kansas
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993) *Constructing Citizenship: The subtle message of Policy Design*. Washington D.C
- Schettini, P. y Cortazzo, I (2015) *Análisis de datos cualitativos en la investigación social. Procedimientos y Herramientas para la interpretación de información cualitativa*. Argentina: Universidad de la Plata.
- Semana Sostenible (05 de mayo del 2018) "Las consultas populares están en cuidados intensivos": Rodrigo Negrete, recuperado de: <http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/las-consultas-populares-estan-en-cuidados-intensivos-rodrigo-negrete/40931>
- Serge, M. (2011) *El revés de la Nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), Bogotá: Universidad de los Andes

- Sosa, M (2012) *¿Cómo entender el territorio?* Colección No, 4, Documentos para el debate y la formación, Universidad Rafael Landívar, Guatemala: Editorial Cara Parens
- Subirats et al. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel
- Uprimny, R. (2001). El laboratorio colombiano: narcotráfico y administración de justicia en Colombia. En B. De Sousa Santos y M. García (Eds.) *El caleidoscopio de la justicia colombiana*. Bogotá, Colombia: Unidades, UN, Siglo del Hombre
- Vallejo, L. y Fuentes, H. (2006) De la planeación normativa a la participativa en Colombia: una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales, *Apuntes del CENES*, 1er semestre.
- Varón, M. (2009) Quién dice qué y por qué. Relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo en materia de planeación. *Archivos de Economía*, documento 356, Departamento Nacional de Planeación.
- Velásquez, F. (2010) *La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*, Perú: Punto y Grafía S.A.
- Velásquez, F. y Gonzáles, E. (2006) Hacia la construcción de la participación ciudadana. A propósito del libro Encuentros con el futuro, cuatro ejercicios de planeación participativa en Bogotá 2004, *Controversia*, 187.
- Velásquez, F. (2004) *Los diseños de planeación y participación, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Una mirada a partir del caso colombiano*, Informe de Consultoría presentado a la Fundación Nacional para la superación de la pobreza (Chile), Bogotá.
- Velásquez, F. y Gonzáles, E (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, T. y Barrera, T. (2016) “Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales en San Vicente del Caguán, Caquetá”. En González, F., Castañeda, D. y Barrera, V., *Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado*. Bogotá D.C.: CINEP
- Verdad Abierta (7 de agosto del 2015) Los cocíamos con cáñamo para ponerlos en un ataúd, recuperado de: <https://verdadabierta.com/los-cociamos-con-canamo-para-ponerlos-en-un-ataud/>
- Villamarín, R. (2004). *Se hace camino al andar – Una mirada a la planeación participativa en el Magdalena Medio*. Barrancabermeja (Colombia): Programa de –Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Corporación Andina de Fomento y Sistema Regional de Planeación Participativa en el Magdalena Medio.
- Yanow, D. (1999) Conducting Interpretative Policy Analysis, *Qualitative Research Policy series*, 47, New York: Sage Publication.
- Zemelman, H (2000) *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*, México: Colegio de México

- Ziccardi, A. (2012) Espacio público y participación ciudadana. El caso del programa comunitario de mejoramiento barrial de la Ciudad de México, *Volumen Temático*, pp. 187-226
- Zubrigüen, C (2011) Gobernanza, una mirada desde América Latina, *Perfiles Latinoamericanos*, 38, pp. 39-64.

LISTA DE SIGLAS

Agencia de Renovación del Territorio.....	ART
Agencia Nacional de Tierras.....	ANT
Agency for International Development.....	AID
Alianza para el Progreso.....	APP
Asamblea Nacional Constituyente.....	ANC
Asociación Ambiental del Bajo Pato.....	ASABP
Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del Caguán.....	ACISC
Asociación de Juntas de Acción Comunal.....	ASOJUNTAS
Asociación de Juntas de Campo Hermoso.....	ASOCAMPO
Asociación de la Cuenca del Rio Pao.....	ASOPAO
Asociación de Pequeños Productores de la Cristaliza Lozada.....	ASOPREPROC
Asociación Campesina Ambiental Lozada – Guayabero.....	ASCAL-G
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.....	ANUC
Asociación Municipal de Colonos del Pato.....	AMCOP
Áreas Estratégicas Mineras.....	AEM
Banco Mundial.....	BM
Banco Interamericano de Desarrollo.....	BID
Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento.....	BIRF
Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.....	BIRD
Centro Nacional de Memoria Histórica.....	CNMH
Comisión Económica para América Latina y el Caribe.....	CEPAL
Comité de Asistencia al Desarrollo.....	CAD
Consejo de Ordenamiento Territorial.....	COT
Consejo Nacional de Planeación.....	CNP
Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.....	CONPEP
Consejo Nacional de Política Económica y Social.....	CONPES
Consejo Territorial de Planeación.....	CTP
Coordinadora Departamentos de Organizaciones Sociales, Sindicales y Agropecuarias del Caquetá.....	COORDOSAC
Corporación Autónoma Regional de la Amazonía.....	CORPOAMAZONIA
Corporación para el Desarrollo de Minas Blancas – Picachos.....	CORPOADYARI
Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.	DAPST
Departamento Nacional de Planeación.....	DNP
Ejército Popular de Liberación.....	EPL
Entidad Territorial Indígena.....	ETI
Esquema de Ordenamiento Territorial.....	EOT

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.....	FARC-EP
Fundación Ideas para la Paz.....	FIP
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.....	INCODER
Instituto Colombiano de Reforma Agraria.....	INCORA
Instituto de Fomento Industrial.....	IFI
Instituto Geográfico Agustín Codazzi.....	IGAC
Junta de Acción Comunal.....	JAC
Necesidades Básicas Insatisfechas.....	NBI
Organización de Estados Americanos.....	OEA
Organización Internacional de Migraciones.....	OIM
Organización Internacional del Café.....	OIC
Parque Nacional Natural.....	PNN
Plan Anual de Inversiones.....	PAI
Plan Básico de Ordenamiento Territorial.....	PBOT
Plan de Ordenamiento Territorial.....	POT
Plan Municipal de Desarrollo.....	PMD
Plan Operativo Anual.....	POA
Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.....	PDET
Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.....	SMMLV
Sistema General de Regalías.....	SGR
Sistema Nacional de Planeación.....	SNP
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.....	UPRA
United State Agency for Development.....	USAID
Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social.....	ZIDRES
Zona de Reserva Campesina.....	ZRC
Zona de Reserva Forestal.....	ZRF

Anexo 1: Guía de entrevista a actores locales

Nombre:		
Fecha:	Lugar:	No. Audio:
Organización/entidad		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Selección de la población objetivo <ol style="list-style-type: none"> a. ¿Cómo considera que es vista la participación de su organización por parte de los funcionarios de planeación y el Alcalde? b. ¿Considera que la participación de las organizaciones sociales es valorada por parte de las autoridades? 2. Forma de la deliberación <ol style="list-style-type: none"> a. ¿Considera que todos los participantes (técnicos, asesores, alcalde) tienen la misma capacidad de incidencia en las decisiones que se toman? b. ¿Cuál es el rol jugado por las organizaciones sociales en la planeación? c. ¿Cuál es el rol jugado por los funcionarios de planeación? d. ¿Cuál es el rol jugado por el alcalde? 3. Intereses de los participantes <ol style="list-style-type: none"> a. ¿Cuál es el principal objetivo de su organización en los procesos de participación en los CTP? b. ¿Qué busca? c. ¿Cómo lo hace? 4. Empoderamiento <ol style="list-style-type: none"> a. ¿Considera usted (sólo a miembros, no representante) que el representante de la organización los representa? b. ¿Todos en la organización respaldan las decisiones de su representante? c. ¿Considera que la participación en el CTP permite incidir en las decisiones finales del Plan de Desarrollo y el PBOT? 5. Movilización social <ol style="list-style-type: none"> a. ¿Han existido procesos de movilización por parte de organizaciones sociales para intervenir en cuestiones del Plan de Desarrollo y el PBOT? b. ¿Las comunidades se han encargado de cuestiones concernientes a funciones del PBOT? –construcción de vías, escuelas... etc c. Hace cuándo nació su organización y qué busca 		

Anexo 2: Inspecciones de Policía de San Vicente del Caguán

Inspección de Policía	Veredas
Campo Hermoso (27 veredas)	Alto San Lorenzo, Alto Yarumales 3, Bajo Puente Guamo, Brisas De La Tunia, Cabecera Luz Grande, Campo Hermoso, Caserío Villa Lobos, Circasia Diamante, El Alcaraván, El Guayabo, El Pavo, El Progreso, El Retiro, El Sinaí, La Holanda, La Novia Celestial, Las Damas, Luz Chiquita Media, Luz Grande Alta, Luz Grande Los Ángeles, Mandalay, Nuevo Palmichales, Palmichales No. 2, Santo Domingo Alto, Sincelejo, Villa Carmona
Guayabal (21 veredas)	Alto Avance, Alto Pato, Caserío Los Andes, Chorreras, Cristo Rey, El Lago, El Oso, El Roble, El Venado, Guayabal Centro Pato, La Abeja, La Esperanza, La Libertad, Guayabal, La Paz Rural, La Unión No. 2, Las Morras, Las Perlas, Lusitana, Miravalle, Vista Hermosa
Balsillas (7 veredas)	Arauca, Balsillas, Los Libertadores, Medio Pato, Pueblitos, Rovira, Toscana,
Central (72 veredas)	Alta Argelia, Alta Consulta, Alta Guadalosa, Alto Arenoso, Alto Cacao, Alto Guaduas, Alto Lozada, Alto Quebradón, Alto Rosal, Arenoso, Argelia Media, Balcanes, Bélgica, Bocana Del Chigiuro, Bocana Pocetas, Buenos Aires, Buenos Aires No. 2, Caño Limón. Minas Blancas, Ceibas, Cerritos, El Carbonal, El Castillo, El Centro, El Cocly, El Pescador, El Platanillo, El Plumero, El Rosal, Gibraltar, Guadalosa Diamante, Guaduas, Guamalito Y Bajo Plumero, Honduras, La Baja Consulta, La Danta, La Independencia, La Media, La Orquídea, La Pradera, La Reforma No. 2, La Samaria, La Tolda, La Unión, La Urella, La Urraca, Las Américas, Las Brisas, Las Marimbas, Las Marimbas No. 2, Las Pailas, Las Palmeras, Las Vegas, Los Picachos, Medio Avance, Medio Pocetas, Medio Quebradón, Nueva Floresta, Parcelación El Líbano, Perlas Bajo Pato, Pocetas, Puerto Lozada, Santa Clara, San Venancio, Santa Marta, Sotará, Trocha Al Llano, Villa Nueva, Villa Rica, Campo Bello, La Campana, Puerto Amor.
El Recreo (7 veredas)	Caquetania, El Camuya, El Edén Del Tigre, El Palmar, El Recreo, El Triunfo, Getsemaní
Las Guacamayas (13 veredas)	El Caimán, El Pescado, El Porvenir, El Salado, Filo Largo, Guayabo, La Barrialosa, La Granada, La Música, Las Guacamayas, Las Lajas, Mirolindo, Veracruz
Los Pozos (37 veredas)	Alto Jardín, El Águila, El Cóndor, El Cristal, El Digen, El Guasimo, El Jordán, El Limonar, El Manantial, El Oriente, El Paujil, El Porvenir No. 1, El Tigre No. 1, El Turpial No. 1, El Vergel, La Aurora, La Batalla, La Consolata, La Esmeralda No. 2, La Machaca, La Nutria, La Sierra, La Sombra, La Viuda, Las Delicias, Las Nieves, Las Vegas No. 2, Los Alpes, Los Andes No. 2, Los Pinos, Los Pozos, Nápoles, Playa Rica, Potra Quebradón, Puerto Llano, Santa Elena Del Yamú, Villa Rodas
Puerto Betania (16 veredas)	Bajo Palermo, Barranquillita No. 2, Betanía, Cristo Rey Betanía, El Cedral, Jerusalén, La Cadena, La Primavera, Las Camelias, Las Gaviotas, Las Violetas, Lejanías de Los Lobos, Los Lirios, Parcelación Bolivia, Pensilvania, Puerto Betanía
San Juan del Losada (24 veredas)	Aires del Perdido, Barsovia, Bocana Caño Gringo, Caño Azul del Lozada, Caño Gringo Medio, Caño Mono, El Paraíso del Losada, El Rubí, Flor De Mayo, Jordania, La Brasilia del Lozada, La Cristalina, La Esperanza, La Laguna, La Primavera del Losada, La Victoria, Las Malvinas, Las Palomas, Líbano del Lozada, Los Laureles, Piñalito, San Juan del Losada, Selvas Bajo Losada, Villa del Rio
Santa Rosa (7 veredas)	Alto Palermo, El Paraíso, Isla Grande, Los Pinos No. 2, Palermito, Palestina, Santa Rosa
Tres Esquinas (12 veredas)	Alto Arbolito, El Borugo, El Caimancito, El Silencio, La Ciénaga, La Esmeralda, Las Mesas, Miraflores, Palmichales, Puerto Berrío, Santo Domingo Parte Media, Tres Esquinas del Caguán

Troncales (13 veredas)	Casa Grande, Ceibas Arriba, El Darién, El Diviso, El Reflejo, La Argentina No. 1, La Cabaña, La Cristalina, La Ilusión, La Nueva Etapa, Nuevo Horizonte, Troncales, Venezuela
Yaguara II (1 vereda)	Yaguara II
Ciudad Yará (2 veredas)	Candilejas, Ciudad Yará

Anexo 3: Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la Asociación Agropecuaria de Villa Lobos

San Vicente del Caguán, 23 de febrero de 2016

Alcalde:
INGENIERO HUMBERTO SANCHEZ CEDEÑO
Municipio de San Vicente del Caguán.
E. S. D.

ALCALDIA DE SAN VICENTE DEL CAGUAN
NIT. 800.095.785-2
VENTANILLA UNICA - 107653
FECHA: 25-2-16 HORA: 4:10P
RECIBIDO POR: Marcelo
SIGNA: HL

Muy distinguido señor Alcalde.

Reciba nuestro atento saludo.

En ejercicio de asegurar nuestra participación en la formulación del Plan de desarrollo municipal 2016-2020 y a falta de tener un encuentro directo entre la administración que Usted representa y las comunidades representadas por la ASOCIACIÓN AGROPECUARIA CAMPESINA DE VILLA LOBOS (ASOAGROCAVI), vemos oportuno y necesario hacer entrega de un documento que realizamos colectivamente para que sea tenido en cuenta, con algunas situaciones que afectan a la comunidad en general y que estamos seguros de que se podrán direccionar o gestionar durante esta administración.

Ponemos en conocimiento la situación que padecemos y con soluciones claras que sugerimos como comunidad para que sea un aporte y se incluyan en el plan de desarrollo que está en proyección, o que podamos concertar directamente con el gobierno local en la solución de problemas prioritarios.

No está de más, invitarlo Señor Alcalde a nuestras veredas para que conozca de cerca las necesidades de las comunidades y escuche de su propia voz las problemáticas que nos aquejan y que necesitamos sean solucionadas.

Anexo 4: : Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la JAC San Juan de Lozada.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ
MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAQUAN
INSPECCION SAN JUAN DEL LOSADA
JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL
PERSONERÍA JURÍDICA N° 0042 DEL 88



**PLAN DE DESARROLLO DE LA JUNTA DE ACCION COMUNAL DE
SAN JUAN DEL LOSADA**

La junta de acción comunal de San Juan del losada en ejercicio de sus funciones y en desarrollo del artículo 38 de la constitución política de Colombia, y en acatamiento del Decreto 2350, de Agosto 25 de 2003, por el cual se reglamentó la Ley 743 de junio 5 de 2002, y con el fin de fortalecer la unidad, la Convivencia, el Trabajo, la igualdad y el conocimiento, dentro del concepto de una democracia participativa, en el entendimiento de que todos y cada uno de nosotros estamos comprometidos a impulsar la integración y el desarrollo de la comunidad.

SEÑOR GOBERNADOR,
DOCTOR ALVARO PACHECO:

Presentamos a consideración de ustedes el siguiente plan de desarrollo, con el fin de darle a las Juntas de acción comunal su verdadero carácter de gestión administrativa, financiera y auto sostenible, como parte social, organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover el desarrollo integral, sostenible y sustentable para lo cual fue creada, teniendo en cuenta que el interés común prima sobre el interés individual o particular.

Este plan de desarrollo además del análisis porcentual de logros, también va acompañado de un plan de gestión y sin el cual no funcionara ni tendría sentido el plan de desarrollo. Razón por la cual aspiramos y esperamos de ustedes el estudio, análisis y posterior aprobación, para que el plan de desarrollo pueda entrar en vigencia y plenitud.

Recuerden que de nosotros depende el porcentaje de ejecución o estancamiento del que pueda ser sometido este plan, el cual consiste en proyectos que se ejecutaran a través de concesión y gestión, en base a un equipo de trabajo que debe ir de la mano con las administraciones municipal, departamental y nacional.

De lo acuerdo a lo anterior, en base a nuestro esquema organizativo en comun acuerdo con la asamblea general tenemos un presupuesto mensualizado, para el funcionamiento y gestión del centro poblado en procura del progreso de la región.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ
MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUAN
INSPECCION SAN JUAN DEL LOSADA
JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL
PERSONERÍA JURÍDICA N° 0042 DEL 88



DESCRIPCION DEL PLAN DE DESARROLLO SALUD

De acuerdo al análisis de natalidad o explosión demográfica en San Juan del Losada, la Junta de Acción Comunal ve la necesidad de luchar por un mejor servicio de salud para los habitantes de la Región del Losada Guayabero, que reúna las condiciones para la atención de una población que oscila entre los 10.000 y 12.000 habitantes, razón por la cual nos trazaremos el siguiente propósito para este periodo administrativo.

Entre junio de 2016 a junio de 2017, se trabajara en la elaboración de un proyecto para la construcción de un hospital de segundo nivel.

Entre Junio de 2017 a junio de 2018, se gestionara ante los organismos competentes para la ejecución de inicio de la obra.

Entre Junio de 2018 a junio de 2019, se continuara con la construcción y se gestionara ante la administración municipal y departamental.

Entre Junio de 2019 a junio de 2020, debe estar terminada la construcción de la obra y entregada a las comunidades con sus respectivas dotación y planta de personal, este hospital debe estar en capacidad de atender un promedio de 360 personas mensuales.

EDUCACION

Analizando el abandono que tenemos de parte del estado para solucionar los problemas de educación la junta de acción comunal se ha trazado una tarea difícil pero no imposible.

Entre Junio de 2016 a junio de 2017, trabajaremos en la elaboración y presentación del proyecto, para la construcción de un colegio de modalidad técnico agropecuario, y gestión ante la administración municipal, departamental y nacional.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ
MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN
INSPECCIÓN SAN JUAN DEL LOSADA
JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL
PERSONERÍA JURÍDICA N° 0042 DEL 88



Entre Junio de 2017 a Junio de 2018, debe iniciarse el levantamiento de los planos y diseño del colegio, según la necesidad de las comunidades de la Región del Losada Guayabero.

Junio de 2018 a junio de 2019, se iniciaría la gestión para la consecución de una sede de la universidad de La amazonia, en san juan de losada.

Junio de 2019 a junio de 2020, para esta fecha, debe estar ejecutado el proyecto, en un 60% como mínimo y la próxima administración continuara la terminación y dotación de la obra.

VIVIENDA

Teniendo en cuenta el alto grado de hacinamiento que tiene San Juan del Losada, la directiva considero que es necesario, gestionar la titulación y legalización de los terrenos del perímetro urbano, para buscar la adjudicación de algunos subsidios de vivienda para las personas más necesitadas del estrato 1, y desplazados o vulnerables, gestión que se realizara en el periodo entre julio de 2016 a junio de 2017,

Entre Junio de 2017 a junio de 2018, se ejecutara el mejoramiento y construcción de vivienda digna para las personas más necesitadas. Más gestión pertinente.

Entre Julio de 2018 a junio de 2019, se continuara la ejecución de proyecto de mejoramiento y construcción de vivienda de interés social, más gestión pertinente.

Entre Julio de 2019 a junio de 2020, la junta de acción comunal, espera y aspira que para esta fecha logremos acabar con el hacinamiento y los inquilinatos en un 60% mínimo, aspirando que la siguiente administración continúe con esta labor social hasta llegar al 100% de lo propuesto.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ
MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN
INSPECCION SAN JUAN DEL LOSADA
JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL
PERSONERÍA JURÍDICA N° 0042 DEL 88



INFRAESTRUCTURA

Teniendo en cuenta el aspecto topográfico de San Juan De Losada, se hace necesaria la canalización de Aguas que fluyen en diferentes partes del caserío, para lo cual la Junta de Acción Comunal se ha trazado el siguiente programa.

De Julio de 2016 a junio de 2017, se elaboraran proyectos y se gestionaran ante la administración municipal y departamental.

Entre Julio de 2017 a junio de 2018, se trabajara en la elaboración de proyectos para la ampliación de redes de tubería para recolección de aguas lluvias y gestionaremos la construcción de un gasoducto para la comunidad y continuaremos buscándole la solución de los proyectos.

Entre Julio de 2018 a junio de 2019, continuaremos la obra de canalización antes citada e iniciaremos la canalización de las aguas que van por detrás del polideportivo cubierto más la gestión pertinente

Entre Julio de 2019 a junio de 2020, para esta época debe haber terminado el trabajo de recolección y canalización de todas las aguas lluvias que perjudican a los habitantes de San Juan de Losada en un 80% mínimo.

VIAS (CALLES)

Teniendo en cuenta que las calles de san juan del losada equivale en el momento a más de trece (13) kilómetros incluyendo el rompimiento de unas y el mejoramiento de otras; la junta de acción comunal se ha trazado la siguiente tarea:

Julio de 2016 a junio de 2017, elaboración y presentación de un proyecto para la consecución de un banco de maquinaria pesada para san juan del losada y conformación, mantenimiento, rompimiento y construcción de obras de arte; trabajo que iniciaremos por el sector N° 5 en diciembre de este periodo.

De julio de 2017 a julio de 2018, Continuaremos con el mejoramiento y mantenimiento de las calles, construiremos un puente en la vía hacia la finca del señor FARID LIZCANO y continuaremos trabajando en los proyectos en base a lo citado.

Julio de 2018 a julio de 2019, en este periodo, continuaremos el trabajo de ordenamiento territorial, se reglamentara el paramento e iniciaremos la construcción de los separadores de las calles, más la gestión pertinente.

Junta se hara función de planeación del ordenar



REPÚBLICA DE COLOMBIA
 DEPARTAMENTO DEL CAQUETA
 MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUAN
 INSPECCION SAN JUAN DEL LOSADA
 JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL
 PERSONERÍA JURÍDICA N° 0042 DEL 88



CONCLUSIONES

por sectores en azul

Esperamos de ustedes , ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL el visto bueno, luego de la respectiva discusión, como reconocimiento al esfuerzo y voluntad nuestra para presentar a ustedes algo nuevo de carácter administrativo y con las mejores intenciones de avanzar y sacar adelante nuestros proyectos, los cuales estamos seguros que con la ayuda de todos lo vamos a lograr.

Teniendo en cuenta que este plan de desarrollo ha sido diseñado para la población actual sin perder de vista el crecimiento y permanente desarrollo de la comunidad y esperamos haber acertado en las necesidades de la población con miras al cuatrienio o periodo administrativo.

Para lo cual este plan de desarrollo será un documento esencial y muy significativo como carta de navegación con el fin de desarrollar y controlar la planeación del crecimiento y desarrollo de la comunidad que habita en el casco urbano de San Juan Del Losada y debe ir firmado por los directivos de la Junta De Acción Comunal, por los sectores y por los comités existentes en el casco urbano de San Juan del Losada.

Nolberto Silva

NOLBERTO SILVA
 Presidente J.A.C San Juan
ct# 644 oct.

Jorge Cubillos

JORGE CUBILLOS
 Fiscal J.A.C San Juan
 14970453

Alicia Bautista

ALICIA BAUTISTA
 Vicepresidente J.A.C San Juan
 3.841958 c.f.

David Bermudes

DAVID BERMUDES
 Tesorero J.A.C. San Juan

Anexo 5: Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la vereda el Salado

VEREDA EL SALADO:
Señor ALCALDE.

#02813
11 ABR 2016 2:05 PM
glawalar

Resiba usted un cordial saludo de la vereda el salado C Junta de acción comunal le deseamos exitos en sus labores diarias. Señor alcalde tenemos la necesidad de un comedor escolar y una batería sanitaria sanitaria que está en pesimas condiciones le agradecemos ante mano cualquier ayuda que sea posible.

Señor Alcalde lo felicitamos por su bonita labor que esta haciendo por esta region durante decadas emos estado abandonados por los gobernantes de turno.

Tambien tenemos otra necesidad de un puente que comunica la vereda el salado con la vereda la musica el cual esta en muy malas condiciones y estamos luchando con una brecha en la cual ya le dimos inicio y necesitamos que nos colaboren con unos.

P

Anexo 6: Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del Caguán.



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CAGUETA
Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del Caguán - ACISE
RESOLUCION NO 0024 DE FEBRERO 11 DE 2014 – MINISTERIO DEL INTERIOR



Acta 01 de 2016

ASUNTO: Primera reunión de concertación de inclusión de propuestas de las comunidades indígenas de San Vicente del Caguán en el Plan de Desarrollo Municipal 2016 -2019
LUGAR: Casa de la Asociación de Cabildos Indígenas – ACISC
FECHA: 31 de marzo, 1 y 2 de abril de 2016
HORA DE INICIO: 10 AM del 31 de marzo
HORA DE TERMINACION: 2:00 PM del 2 de abril de 2016

AGENDA 31 DE MARZO Y 1 DE ABRIL DE 2016

1. Reunión interna de las comunidades y Autoridades indígenas del municipio para construir la propuesta que será presentada para el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019

Asistentes

NOMBRES Y APELLIDOS	PUEBLO INDIGENA	ORGANIZACION
MARINO MESTIZO VITONAS	NASA	PRESIDENTE ACISC
ALEXANDER EPE FLOR	NASA	GOBERNADOR SUPLENTE
ALCIBIADES TASCÓN	EMBERA CHAMI	GOBERNADOR CABILDO LA PRADERA
MARILIN TAPIAS	NASA	GOBERNADORA CABILDO JUAN TAMA
ANTONINO EPE	NASA	CABILDOS NASA JUAN TAMA
LUIS ANGEL GONZALEZ	EMBERA CHAMI	GOBERNADOR RESGAURDO LIBERTAD 2
LUZ MERY TAPIAS	NASA	CABILDO NASA JUAN TAMA
MARINO OSNAS	NASA	GOBERNADOR RESGUARDO BANDERAS
GILBERTO GONZALEZ	EMBERA CHAMI	CABILDO LA PRADERA
GENARO GONZALEZ	EMBERA CHAMI	CABILDO LA PRADERA
JOSE PABLO UL SECUE	NASA	GOBERNADOR RESGUARDO ALTAMIRA

Por la defensa de la Amazonia: Unidad – Territorio – Cultura y Autonomía

Carrera 6 No 5-113- Barrio Santa Isabel

Email:

Teléfono: 3133102483



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CAQUETA
*Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del
Cauca - ACISC*
RESOLUCION NO 0024 DE FEBRERO 11 DE 2014 – MINISTERIO DEL
INTERIOR



GILBERTO GONZALEZ	EMBERA CHAMI	PUEBLOS INDIGENAS CABILDO LA PRADERA
GENARO GONZALEZ	EMBERA CHAMI	CABILDO LA PRADERA
JOSE PABLO UL SECUE	NASA	GOBERNADOR RESGUARD O NASA ALTAMIRA
LUZ MERY PANCHE	NASA	ASOCIACION DE CABILDO ACISC

2. Las Autoridades indígenas presentan su saludo y resaltan la importancia de la reunión que hoy cuenta con la presencia del asesor del plan de desarrollo municipal y el acompañamiento de la Mesa de Concertación Departamental.
3. Se hace un breve recuento del trabajo desarrollado por los delegados indígenas durante los dos días anteriores y Waira Nina Jacanamejoy, delegada de la Mesa de Concertación Departamental, hace una exposición de toda la trayectoria que se ha venido desarrollando por parte de los pueblos indígenas del Cauquetá, para la construcción de la política pública que fue avalada por la Asamblea Departamental a través de la Ordenanza 018 de 2015, y que será el mecanismo a través del cual se articule la inclusión del capítulo indígena en los planes de desarrollo de 14 municipios que tienen población indígena con el plan de desarrollo departamental 2016 -2019.
4. Se procede a la presentación de la propuesta construida por los pueblos indígenas solicitando al asesor del plan de desarrollo municipal que el tema indígena sea incluido en el plan de desarrollo como un capítulo frente a lo cual se acuerda que se hará un capítulo independiente articulado con el sector población vulnerable en el cual se condensaran todas las acciones y programas a 2019.

Se hace presentación de la propuesta:

Por la defensa de la Amazonia: Unidad – Territorio – Cultura y Autonomía

Carrera 6 No 5-113- Barrio Santa Isabel

Email:

Teléfono: 3133102483



PROPUESTA PARA LA INCLUSION DEL CAPITULO INDIGENA EN EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2016 - 2019

SAN VICENTE DEL CAGUAN - MARZO 31 DE 2016

CAMINO DEL TERRITORIO (DERECHO AL TERRITORIO)		
CAMINITO	TROCHA	LÍNEAS DE TRABAJO
1. Autonomía y Soberanía Alimentaria	Semillas Propias (nativas y criollas)	✓ Financiar y gestionar proyectos de fortalecimiento y recuperación de semillas nativas en cada resguardo a través de la implementación y sostenimiento del Tul familiar y la chagra familiar ✕
		✓ Realizar encuentros municipales anuales para el intercambio de semillas nativas y reglamentación de la entrada de semillas transgénicas a los territorios indígenas ✕
		✓ Financiar y gestionar proyecto para realizar un inventario de semillas nativas y tradicionales que se encuentran en los territorios indígenas del municipio San Vicente del Caguán
	Conocimientos y prácticas de agricultura ancestral	✓ Financiar Proyecto por cada comunidad indígena del municipio para realizar mingas de pensamiento para recuperar los saberes tradicionales y ancestrales sobre prácticas de producción según usos y costumbres
		✓ Fortalecimiento con equipamiento (herramientas) para las mingas de trabajo comunitario en los resguardos y cabildos urbanos del municipio
	Saberes y sabores alimentarios y nutricionales	✓ Construcción y formalización de minutas diferenciales para los restaurantes escolares de las comunidades indígenas del municipio acordes con los usos y costumbres de cada pueblo ✕
✓ Estudio sobre el estado nutricional de la población indígena, especialmente de los niños y niñas en resguardos y cabildos ✕		

Por la defensa de la Amazonia: Unidad - Territorio - Cultura y Autonomía

Carrera 6 No 5-113- Barrio Santa Isabel

Email:

Teléfono: 3133102483



REPUBLICA DE COLOMBIA
 DEPARTAMENTO DEL CAGUETA
Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del Caguán - ACIFC



RESOLUCION NO 0024 DE FEBRERO 11 DE 2014 - MINISTERIO DEL INTERIOR

		urbanos del municipio (PIC)
		Financiar y gestionar la investigación y recuperación de hábitos alimenticios tradicionales
		Realizar y gestionar la entrega de alimentos para las comunidades indígenas ubicadas en la zona urbana víctimas del conflicto armado. PMA - UARIV
	Alternativas Productivas y comercialización	Implementación y acompañamiento técnico sostenible de cultivos de café, arroz, frijol, caña panelera, plátano y de cría de especies menores en los resguardos indígenas del municipio
		Apoyo con capital semilla para la implementación de cooperativas comunitarias de las organizaciones indígenas
		Formación en comercialización y transformación de productos alimenticios
2. Manejo del Territorio Amazónico	Gobernabilidad y Administración Territorial	Apoyo y gestión para la elaboración de los Planes Ambientales y Planes de Ordenamiento Territorial Indígenas para la reglamentación ancestral del uso sostenible de los territorios
	Participación efectiva en los planes de ordenamiento departamentales y municipales	Incluir los Planes de Vida, Planes Ambientales y de ordenamiento territorial indígenas en los planes de ordenamiento municipal y departamental
	Adecuación de los territorios	Recuperación, fortalecimiento y conservación del territorio amazónico a través del apoyo y gestión de proyectos de reforestación y reemplamamiento animal con especies nativas
3. Formalización y seguridad jurídica de la propiedad colectiva de los	Constitución, ampliación y saneamiento de resguardos	Apoyo y gestión para impulsar y avanzar a nivel nacional en el proceso de compra de la Finca Villa Liliana y constitución de resguardos para la reubicación de las comunidades indígenas de La Pradera y

Por la defensa de la Amazonia: Unidad - Territorio - Cultura y Autonomía

Carrera 6 No 5-113- Barrio Santa Isabel

Email:

Teléfono: 3133102483



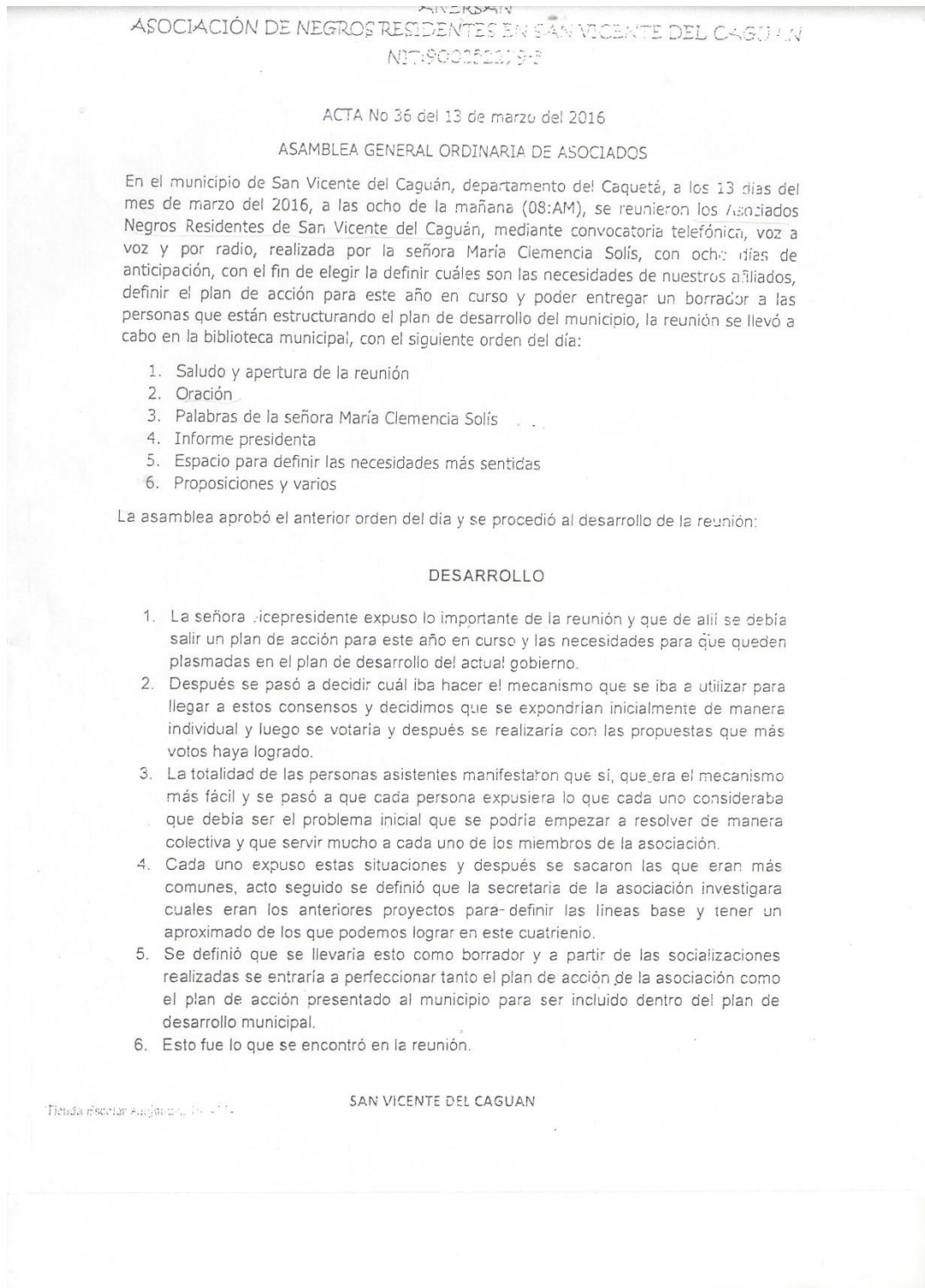
REPUBLICA DE COLOMBIA
 DEPARTAMENTO DEL CAGUETA
*Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del
 Caguán - ACISE*
 RESOLUCION NO 0024 DE FEBRERO 11 DE 2014 – MINISTERIO DEL
 INTERIOR



pueblos indígenas		Juan Tama. Apoyo y gestión para impulsar a nivel nacional la ampliación de los resguardos Nasa Altamira, Nasa Banderas del Reaibo y Embera Chamí Libertad No 2
4. Protección espiritual del territorio ancestral	Territorios ancestrales y lugares sagrados	Financiación y gestión para realizar rituales y armonizaciones para la protección los territorios indígenas Protección identificación y conservación de los sitios sagrados de los pueblos indígenas
5. Zonas de influencia y traslape de Áreas protegidas (Parques Nacionales Naturales, santuarios de flora y fauna, entre otros)	Concertación y co-gobierno de áreas protegidas	Apoyo y gestión para la verificación de límites de los resguardos nasa Altamira y Yaguara II Llanos del Yari Hacer seguimiento para que PNN Chiribiquete haga efectivo el apoyo para ampliación del resguardo Yaguara II Llanos del Yari según lo acordado en proceso de consulta previa para ampliación del parque
6. Dotación de territorios colectivos indígenas	Infraestructura - vías, saneamiento básico, agua potable	Apoyo con convenios solidarios para construcción de tanques de almacenamiento de agua y red de distribución en los resguardos indígenas Apoyo y gestión para construcción y/o mejoramiento de la vía Puerto Amor a la comunidad de Laureles en el Resguardo nasa Altamira (15 km), La Novia Celestial hasta la escuela del Resguardo Embera Chamí Libertad No 2 (12 km), de Yaguara II a Macarena (10 km) y de Troncales hasta la escuela del resguardo Nasa Banderas del Reaibo (15 km) Gestión ante Gobernación para la consecución de un puente militar para ubicarlo en el puente sobre el rio Avance en el Resguardo Nasa Altamira

Por la defensa de la Amazonia: Unidad – Territorio – Cultura y Autonomía
 Carrera 6 No 5-113- Barrio Santa Isabel
 Email:
 Teléfono: 3133162483

Anexo 7: Propuestas para ser tenidas en cuenta en la formulación del PMD (2016-2019) de la población Afro de San Vicente del Caguán



ANERSAN
ASOCIACIÓN DE NEGROS RESIDENTES EN SAN VICENTE DEL CAGUAN
NIT: 900252279-3

OBJETIVOS DE RESULTADOS	INDICADOR	LINEA BASE	2016	2017	2018	2019	FINAL
Vincular a la población afrodescendiente a programas del Estado que permita aumentar la calidad de vida	Porcentaje de población afrodescendientes habitantes del municipio	3,5% de la población San Vicente afrodescendientes	25%	25%	25%	25%	100%
Gestión de proyectos para la construcción de vivienda	subsídios gestionados y otorgados para la construcción de vivienda nueva	No registra	13	13	13	13	52
Gestión de proyectos para el mejoramiento de vivienda	numero de subsidios gestionados y otorgados para la construcción de vivienda nueva	No registra	8	8	8	8	32
Gestión Compra de la casa del palenquero y hogar de paso de los afrodescendientes	casa del palenquero	No registra	1				Una casa del palenquero
celebración del día de la afrocolombianidad	numero de celebraciones	3	1	1	1	1	4
capacitación sobre asuntos étnicos	numero de capacitaciones	2	1	1	1	1	4
generar jornadas anuales de capacitación y sensibilización de emprendimiento para disminuir el nivel de desempleo de los afros.	4 jornadas	No registre	1	1	1	1	4

NO FIJOS

seman cultura

según vive

Anexo 8: Denuncia pública sobre incumplimiento de los Acuerdos de Paz en torno al enfoque étnico de los PDET



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CAGUETA
Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del
Caguán – ACISC
RESOLUCION NO 0024 DE FEBRERO 11 DE 2014 – MINISTERIO DEL
INTERIOR



DENUNCIA PUBLICA 01 DE 2018

San Vicente del Caguán; 2 de febrero de 2016

Las Autoridades Tradicionales de los Pueblos Indígenas de San Vicente del Caguán, DENUNCIAN ante la comunidad nacional e internacional, a la Agencia de Renovación Territorial – ART y al Gobierno Nacional por la GRAVE CRISIS en que ha entrado la implementación del Acuerdo de Paz en los Territorios Indígenas del departamento del Caquetá, especialmente el Decreto Ley 893 de 2017 relacionado con la construcción de los Programas con Enfoque Territorial – PDET.

ANTECEDENTES

1. En septiembre de 2017 las Autoridades Indígenas del departamento del Caquetá entregaron a la Coordinadora Regional Caquetá de ART, la ruta para construcción del PDET en los territorios con las comunidades indígenas, en el marco de la Consulta Previa Especial como lo contempla el Decreto Ley 893 de 2017.
2. Esta ruta contempló actividades, presupuestos y criterios para la contratación de un equipo técnico que se encargaría de recoger, organizar y planificar estratégicamente a 10 años las propuestas que se van a desarrollar y que transformarían la región.
3. En diciembre de 2017 en espacio de Mesa Técnica para el PDET la Coordinadora Regional de ART, solicitó hojas de vida para el equipo técnico indígena, las cuales se le entregaron como lo hizo la ACISC.
4. A mediados de diciembre de 2017 la ART Caquetá manifestó que había contratado a tres indígenas y que para el caso de ACISC en San Vicente y demás municipios lo haría a partir del 15 de enero de 2018.
5. Hoy 2 de febrero cuando somos convocadas en espacio de Mesa Técnica a las Autoridades Tradicionales del Caquetá para “ajustar” la ruta propuesta por los indígenas, ya que ha pasado el tiempo y se han corrido actividades, y definir fecha de apertura del proceso de construcción del PDET en el marco del mecanismo de



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CAGUETA
Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del
Caguán – ACISC
RESOLUCION NO 0024 DE FEBRERO 11 DE 2014 – MINISTERIO DEL
INTERIOR



DENUNCIA PUBLICA 01 DE 2018

San Vicente del Caguán; 2 de febrero de 2016

Las Autoridades Tradicionales de los Pueblos Indígenas de San Vicente del Caguán, DENUNCIAN ante la comunidad nacional e internacional, a la Agencia de Renovación Territorial – ART y al Gobierno Nacional por la GRAVE CRISIS en que ha entrado la implementación del Acuerdo de Paz en los Territorios Indígenas del departamento del Caquetá, especialmente el Decreto Ley 893 de 2017 relacionado con la construcción de los Programas con Enfoque Territorial – PDET.

ANTECEDENTES

1. En septiembre de 2017 las Autoridades Indígenas del departamento del Caquetá entregaron a la Coordinadora Regional Caquetá de ART, la ruta para construcción del PDET en los territorios con las comunidades indígenas, en el marco de la Consulta Previa Especial como lo contempla el Decreto Ley 893 de 2017.
2. Esta ruta contempló actividades, presupuestos y criterios para la contratación de un equipo técnico que se encargaría de recoger, organizar y planificar estratégicamente a 10 años las propuestas que se van a desarrollar y que transformarían la región.
3. En diciembre de 2017 en espacio de Mesa Técnica para el PDET la Coordinadora Regional de ART, solicitó hojas de vida para el equipo técnico indígena, las cuales se le entregaron como lo hizo la ACISC.
4. A mediados de diciembre de 2017 la ART Caquetá manifestó que había contratado a tres indígenas y que para el caso de ACISC en San Vicente y demás municipios lo haría a partir del 15 de enero de 2018.
5. Hoy 2 de febrero cuando somos convocadas en espacio de Mesa Técnica a las Autoridades Tradicionales del Caquetá para "ajustar" la ruta propuesta por los indígenas, ya que ha pasado el tiempo y se han corrido actividades, y definir fecha de apertura del proceso de construcción del PDET en el marco del mecanismo de