



LECTURAS TERRITORIALES COMO INSUMO PARA LA COMPRESIÓN DE LAS DINÁMICAS SOCIALES EN LA SUBREGIÓN DEL CATATUMBO, COLOMBIA

LIBROS DE INVESTIGACIÓN

Coordinadora de obra:

Zuly Andrea Ortiz Arcos

2021



ES UN
HONOR
SER POLICÍA



El futuro
es de todos

Presidencia
de la República

Colombia: Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo, Colombia.

Bogotá D.C., 2021.

76 p.; 23x16,5 cm

ISBN digital: 978-958-53807-2-1

1. Necesidades de la población civil; 2. Problemas sociales; 3. Gobierno local; Política pública. I Zuly Andrea Ortiz Arcos.

CDD-23 353.1 – 2021

© Zuly Andrea Ortiz Arcos

Dirección Nacional de Escuelas
Brigadier General Yackeline Navarro Ordóñez
Directora Nacional de Escuelas

Edición

© Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia
Vicerrectoría de Investigación
dinae.vicin@policia.gov.co
Trv. 33 No. 47A - 35 Sur • Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: (601) 515 9000 Ext. 9854

Editor

Mayor Juan Aparicio Barrera

Serie Libros resultados de investigación

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo.

Ley 23 de 1982

ISBN digital: 978-958-53807-2-1

Edición: diciembre de 2021

Diseño de Carátula: Competitividad SAS

Diagramación e impresión: Competitividad SAS

Corrección de estilo: Competitividad SAS

Bogotá D. C. - Colombia



Policía Nacional de Colombia

General

Jorge Luis Vargas Valencia

Director General de la Policía Nacional de Colombia

Mayor General

Hoover Alfredo Penilla Romero

Subdirector de la Policía Nacional

Brigadier General

Norberto Mujica Jaime

Director de Inteligencia Policial

Brigadier General

Yackeline Navarro Ordóñez

Directora Nacional de Escuelas

Mayor

Bernardo Rafael Gil Rojas

Vicerrector de Investigación

Centro de Inteligencia Prospectiva (CIPRO- DIPOL), Código: COL0022364. Área: Investigación Social. Línea: Línea fenómenos de la convivencia y seguridad.

Cómo citar este libro: Ortiz-Arcos, Z. A. (coord.) (2021). *Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo, Colombia*. Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/EDNE.33>

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan la postura de la Policía Nacional de Colombia

Título

Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo, Colombia

Resumen

Esta publicación da cuenta de un ejercicio académico denominado “Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo”, lograda mediante la indagación de las diversas problemáticas que afectan mayoritariamente a la comunidad de ese territorio, haciendo tránsito a la identificación de posibles raíces causales que se derivan en necesidades de los pobladores y se contrastan con la demanda y oferta institucional que, al final, requiere sinergias de acción intersectorial que permitan pasar de la retórica a la acción y, finalmente, derivado de las ausencias estatales no atendidas recurrentemente, alcanzar el desencadenamiento de acciones colectivas que demandan la gestión local desde diversos horizontes.

Palabras clave: Necesidades de la población civil, problemas sociales, gobierno local, roles de gobierno, política pública.

Title

Territorial readings as an input for understanding social dynamics in the Catatumbo subregion, Colombia

Abstract

This publication is the result of an academic exercise called “Territorial readings as an input for the understanding of social dynamics in the Catatumbo subregion”, through an investigation of the various problems that mainly affect the community of this territory, making transit to the identification of possible causal roots that derive in needs of the settlers and are contrasted with the institutional demand and offer, which in the end requires synergic intersectorial action that allows moving from rhetoric to action, and finally achieving the triggering of collective actions, derived from the state absences not recurrently attended, that demand local management from diverse horizons.

Keywords: Need of the civilian population, social problems, local government, government roles, public policy.

LOS AUTORES

Zuly Andrea Ortiz Arcos

Politóloga de la Universidad del Cauca. Magíster en Problemas Sociales. Magíster en Seguridad Pública y Seguridad Privada. Se ha desempeñado como Investigadora en Ciencia, Tecnología e Innovación, y Jefe del Centro de Inteligencia Prospectiva de la Dirección de Inteligencia Policial. Actualmente se desempeña como subdirectora de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia -ESCIC-.

Artur Oswaldo Villamizar Moreno

Licenciado en Filosofía de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Maestrando en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento de la Universidad Internacional de la Rioja. Se ha desempeñado como Investigador en Ciencia, Tecnología e Innovación del Centro de Inteligencia Prospectiva de la Dirección de Inteligencia Policial.

Luis Fernando Zúñiga Ruiz

Psicólogo del Politécnico Gran Colombiano y Maestrando en Administración Pública de la Escuela de Administración Pública -ESAP-. Se ha desempeñado como Investigador en Ciencia, Tecnología e Innovación del Centro de Inteligencia Prospectiva de la Dirección de Inteligencia Policial.

Carlos Gabriel Aceros Sierra

Teólogo de la Fundación Universitaria Bautista. Especialista en Gestión de Proyectos. Se ha desempeñado como Investigador en Ciencia, Tecnología e Innovación del Centro de Inteligencia Prospectiva de la Dirección de Inteligencia Policial.

AGRADECIMIENTOS

En nombre de los hombres y mujeres que integran la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), quiero agradecer a las personas que estuvieron y continúan estando vinculadas a este gran esfuerzo de generación de conocimiento multidisciplinario de corte académico denominado Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo y que se visualiza a partir del desarrollo de los capítulos I, II y III descritos en la presente publicación.

Mis agradecimientos especiales van dirigidos a Naciones Unidas, a través, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al Departamento de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Francisco de Paula Santander - Cúcuta, que gracias al liderazgo de las personas que las representan, permitieron aportar al desarrollo del presente ejercicio académico.

Brigadier General **Norberto Mujica Jaime**
Director de Inteligencia Policial

PRÓLOGO

La efectiva realización del diagnóstico, cualquiera sea la metodología utilizada para llevarlo a cabo, suele poner en relieve distintos problemas o situaciones negativas que afectan de manera concreta a un sector determinado. Algunos de ellos, por su importancia relativa dentro del proceso de planificación de las políticas públicas de fomento, ameritan que los responsables del sector dediquen tiempo y recursos en conocerlos a profundidad antes de proceder a resolverlos (UNESCO, 2010, p.47).

Esta publicación representa el ímpetu, pasión y abnegación de las personas que, con su labor, contribuyen a tejer sociedad; de igual forma, condensa las perspectivas, necesidades, opiniones e inquietudes que, desde la reflexión académica, pueden surgir al abordar las dinámicas territoriales, convirtiéndose, de este modo, en un proceso inacabado que exhorta al compromiso articulado como principio en la transformación de realidades sociales.

La principal motivación para desarrollar el ejercicio académico, denominado “Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo”, fue abordar de manera divergente el territorio para comprender y generar propuestas alternativas en el establecimiento de sinergias de acción intersectorial.

Desde esta óptica, la propuesta tiene su génesis en la indagación de las diversas problemáticas que afectan de manera mayoritaria a la comunidad que habita en este territorio, continuando con la búsqueda de posibles raíces causales que derivan en necesidades los pobladores. Este panorama, inca bases para la consulta de demandas e identificación de respuestas del aparato estatal, a través de su oferta institucional, triangulando para ello la información que permita determinar la interacción de dichos componentes en esta subregión.

En consecuencia, la insatisfacción de las necesidades sociales, y de manera especial aquellas demandadas, genera escenarios de descontento que derivan en diferentes formas de manifestación que, para efectos del ejercicio, serán abordadas a la luz de los planteamientos de las acciones colectivas, las cuales, a partir de la identificación de sus atributos, se pretenden atender de forma efectiva.

Bajo estos planteamientos, la actuación interinstitucional se hace necesaria en pro de establecer líneas integrales de atención a particularidades de las comunidades, esto con fundamento en el principio de la individualización de territorios complejos que representan retos para las instituciones parte de la estructura estatal.

Desde esta perspectiva, como director de la DIPOL, tengo el agrado de presentar este compendio de lecturas territoriales que, desde un enfoque articulado y multidimensional, constituyen un aporte a la gobernanza, mediante el desarrollo de líneas estratégicas para la atención efectiva de causas generadoras de las problemáticas sociales identificadas en esta zona del país.

Brigadier General **Norberto Mujica Jaime**
Director de Inteligencia Policial

CONTENIDO

Índice de tablas.....	10
Índice de figuras.....	10
Abreviaturas.....	11
Introducción.....	13

Capítulo 1.

Lectura territorial de las problemáticas sociales de mayor afectación para la comunidad del Catatumbo.....	15
Introducción.....	16
Metodología.....	19
Resultados.....	21
Problemáticas identificadas.....	21
Problemáticas de origen criminal.....	22
Problemáticas de origen social.....	23
Relacionamiento de las problemáticas.....	23
Conceptualización de los focos de actuación e implicaciones.....	26
Conclusiones.....	29
Referencias.....	30

Capítulo 2.

Lectura territorial de la interacción entre necesidad de servicios, acciones demandadas y ofertadas en la subregión del Catatumbo.....	33
Introducción.....	34
Metodología.....	35
Desarrollo y resultados.....	36
Problemáticas.....	36
Agrupación de problemáticas.....	36
Desatención estatal:.....	36
Incidencia criminal.....	36
Limitado enfoque integral operacional.....	36
Prevalencia del interés particular.....	36
Multidimensionalidad.....	40
Necesidad.....	41
Demanda.....	42
Oferta.....	43
Interacción.....	45

Conclusiones.....	47
Referencias	47

Capítulo 3.

Lectura territorial de las acciones colectivas derivadas del descontento social en el Catatumbo.....	49
Introducción.....	50
Metodología	50
Resultado	52
Factores dinamizadores	52
Factores contendores	52
Factores generadores	54
Acción institucional.....	58
Taller	58
Herramienta de gestión territorial.....	61
Proceso 1. Acciones colectivas.....	63
Proceso 2. Acciones violentas.....	68
Conclusiones.....	71
Referencias	72
Glosario	75
Índice alfabético	75

Listado de Tablas

Tabla 1. Proyecciones de población municipal 2018	17
Tabla 2. Ejemplo de la calificación de la matriz Veste	20
Tabla 3. Agrupación de las problemáticas expresadas por la comunidad en el Catatumbo.	22
Tabla 4. Causas de las problemáticas.....	37
Tabla 5. Prestaciones necesarias.....	41
Tabla 6. Oferta por municipios.....	45
Tabla 7. Ficha técnica.....	51
Tabla 8. Necesidades.....	56
Tabla 9. Posiciones.....	57
Tabla 10. Intereses.....	57
Tabla 11. Relación de componentes y líneas.....	59
Tabla 12. Relacionamiento componente violencia contra líderes sociales y campesinos	85
Tabla 13. Relacionamiento componente oferta institucional	64
Tabla 14. Relacionamiento componente influencia de actores.....	66
Tabla 15. Relacionamiento componente economías ilícitas	67
Tabla 16. Relacionamiento componente economías informales.....	67
Tabla 17. Relacionamiento componente actuación Fuerza Pública	68
Tabla 18. Relacionamiento componente incidencia de actores.....	69
Tabla 19. Relacionamiento componente presencia estatal.....	70

Tabla 20. Relacionamiento componente rasgos	70
---	----

Listado de figuras

Figura 1. Mapa Catatumbo	14
Figura 2. Diagrama de Vester	25
Figura 3. Endecágono de la oferta	46
Figura 4. Radiografía líneas de acción territorial.....	60
Figura 5. Ficha herramienta.....	61
Figura 6. Intención piloto.	62
Figura 7. Componentes y líneas	63

Listado de Siglas y Acrónimos

Siglas	Significado
ADIF	Acción de Difusión
ADIN	Acción de Dinamización
ADR	Agencia Desarrollo Rural
AEMP	Acción de Emprendimiento
AFOM	Acción de Fomento
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
APOY	Acción de Apoyo
APRO	Acción de Promoción
ARED	Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo
ASCAMCAT	Asociación Campesina del Catatumbo
ASINORT	Asociación Sindical de Institutores Norte Santandereanos
ASOJUNTAS	Asociación de Juntas de Acción Comunal
CIPRO	Centro de Inteligencia Prospectiva
CISCA	Comité De Integración Social del Catatumbo
COCCAM	Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
D.D.H.H	Derechos Humanos
DENOR	Departamento de Policía Norte de Santander
DIPOL	Dirección de Inteligencia Policial
DPS	Departamento Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
GAO	Grupos Armados Organizados
GDO	Grupos Delictivos Organizados
HUEM	Hospital Universitario Erasmo Meoz

ICBF	Instituto Colombiano Bienestar Familiar
ICER	Disposición de Acercamiento
IDIF	Disposición de Difusión
IDIN	Disposición de Dinamización
IEMP	Disposición de Emprendimiento
IFOM	Disposición de Fomento
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPOY	Disposición de Apoyo
IPRO	Disposición de Promoción
IVÁLUA	Instituto Catalán de Evaluación de Política Pública
JAC	Junta de Acción Comunal
MAPP	Misión de Apoyo al Proceso de Paz
MCP	Movimiento por la Constituyente Popular
MECUC	Policía Metropolitana de Cúcuta
MIA	Mesa Agropecuaria de Interlocución y Acuerdo
MTI	Modernización y Transformación Institucional
NEE	Necesidad Educativa Especial
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad Restitución de Tierras
UTA	Universidad Técnica de Ambato
5 PQ	Cinco ¿Por qué?

INTRODUCCIÓN

En alineación con el planteamiento estratégico del Gobierno Nacional, sintetizado en los pactos particulares, transversales y 20 metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia” (2018 - 2022), la Policía Nacional enmarca su ruta de acción, mediante el fortalecimiento del proceso de transformación institucional, para atender las necesidades de los colombianos, asociadas a la consolidación de la seguridad y convivencia ciudadana.

Desde esta perspectiva y tomando la innovación como un eje dinamizador de las acciones, la Policía Nacional, a través de la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), en su interés por comprender las dinámicas sociales para anticipar la configuración o fortalecimiento de fenómenos sociales que materialicen dinámicas de afectación al goce de las libertades públicas, desarrolló, entre el segundo semestre del 2018 y finales del 2019 en la subregión del Catatumbo – Norte de Santander, compuesta por 11 municipios: Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa de Belén, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú (Figura 1), un ejercicio académico de carácter social a partir del vacío de conocimiento relacionado con la necesidad de entender las dinámicas de diversa índole a nivel territorial desde la perspectiva de múltiples actores.

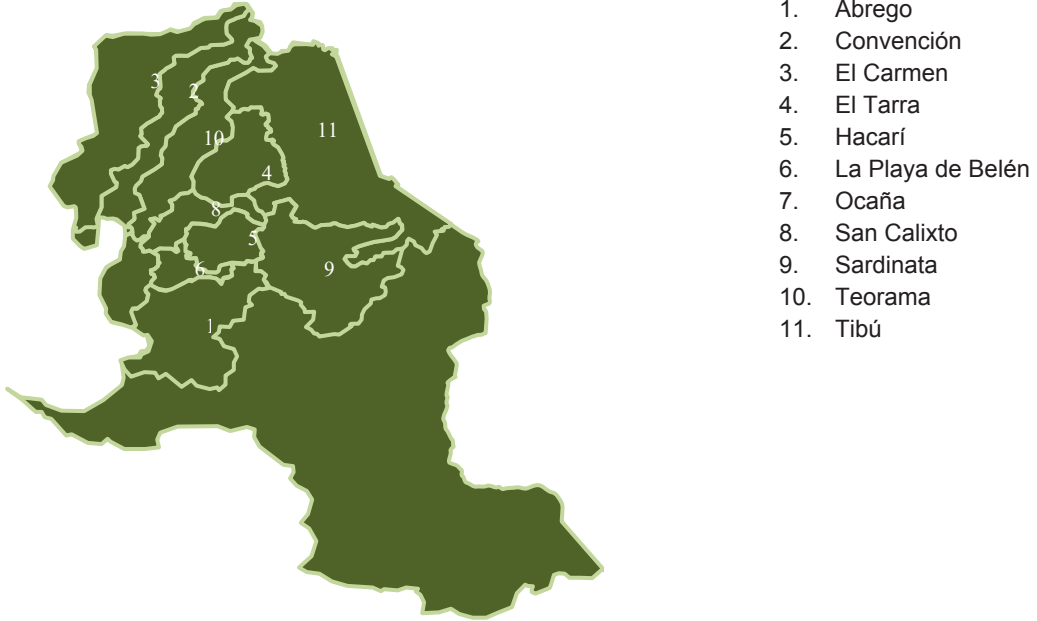
Así, esta apuesta académica de carácter mixto se desarrolló con el objetivo general de comprender las dinámicas sociales en esta región, como esfuerzo de generación de conocimiento científico y accionable y que, para efectos de oportunidad de la información, se fraccionó en 3 capítulos, cada uno con su propia formulación metodológica.

Desde esta lógica, para el primer capítulo se planteó como objetivo identificar problemáticas de mayor afectación para la comunidad del Catatumbo. Para el segundo, el propósito se orientó a la identificación de raíces causales de las problemáticas identificadas y priorizadas en el primero, así como la interacción entre estas problemáticas, y la necesidad de servicios, acciones demandadas y ofertadas. Finalmente, el tercer capítulo, se centró en el análisis de las acciones colectivas derivadas del descontento social para su gestión territorial.

Bajo esta perspectiva, los resultados de este ejercicio son cimiento para comprender las problemáticas del Catatumbo, teniendo en cuenta sus características, geográficas, sociales, políticas, económicas, entre otras, y logrando con ello atender las dinámicas

Figura 1

Mapa del Catatumbo



Nota. Basado en geoportal IGAC, 2005.

cambiantes del territorio; asimismo, promueve el acercamiento y fortalecimiento de la articulación entre entidades que representan al Estado, contribuyendo en la construcción de credibilidad institucional a través de la gobernanza territorial. Este sinnúmero de relaciones que se tejen en la cotidianidad social de los diversos actores de las dinámicas territoriales de la subregión del Catatumbo permiten generar insumos a fin de aproximar un ejercicio comprensivo de este territorio, dando con ello respuesta al vacío de conocimiento identificado.

Para finalizar, este esfuerzo intelectual de corte cualitativo invita a pasar de la retórica a la acción a partir de los hallazgos para así obtener, en primera medida, una línea o contexto de las problemáticas vividas y sentidas por los habitantes de la comunidad del Catatumbo y en segunda medida, identificar la oferta institucional que debería estar en terreno para atender estas problemáticas de variada índole. Esto resulta de importancia dado que a la luz de la efectividad se convierte en un reto la llegada asertiva de la inter-institucionalidad a terreno para atender las brechas identificadas y contribuir en la transformación de realidades, ello como aporte a la construcción del ejercicio comprensivo que nos convoca.

1. LECTURA TERRITORIAL DE LAS PROBLEMÁTICAS SOCIALES DE MAYOR AFECTACIÓN PARA LA COMUNIDAD DEL CATATUMBO

DOI: <https://doi.org/10.22335/edne.33.c29>

Artur Oswaldo Villamizar Moreno

Policía Nacional de Colombia, arturo.villamizar2211@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-4493-3166>

Cómo citar este capítulo: Villamizar-Moreno, A. O. (2021). Lectura territorial de las problemáticas sociales de mayor afectación para la comunidad del Catatumbo. En Z. A. Ortiz-Arcos (coord.), *Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo, Colombia* (pp. 15-31). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/edne.33.c29>

Resumen

El presente capítulo expone los resultados de una lectura territorial realizada en el año 2018 con el objetivo de identificar las problemáticas de mayor afectación para la comunidad del Catatumbo. Se abordó desde un enfoque cualitativo con alcance exploratorio, mediante la aplicación de sondeos de opinión a pobladores de los 11 municipios del Catatumbo y entrevistas semiestructuradas a autoridades locales y expertos académicos. Se desarrolló a partir de tres momentos: identificación de las problemáticas de mayor afectación para la comunidad del Catatumbo; establecimiento de las relaciones existentes entre estas; y su priorización para facilitar la orientación de acciones de atención interinstitucional. Como resultado se encontró que la situación social del Catatumbo está determinada por 17 problemáticas, de las cuales 12 tienen su origen en instituciones del Estado (14,3%), cuatro de origen criminal (4,8%) y una de origen social (1,2%), lo cual sugiere la necesidad de establecer un nuevo paradigma de intervención estatal que permita transitar a un modelo de gestión territorial donde se articulen esfuerzos de instituciones, líderes sociales y comunidad en general para comprender el contexto, y así poder formular e implementar políticas públicas que generen mayores oportunidades de desarrollo y fortalecimiento hacia entornos más pacíficos en esta subregión colombiana.

Palabras clave: problemas sociales; política social; resolución de problemas; prevención del crimen; imaginario ciudadano

Introducción

La subregión del Catatumbo, ubicada al nororiente del país, en la frontera con Venezuela, cuenta con una extensión geográfica de 10.089 km² (Salinas, 2014). Su topografía denota un complejo territorio con zonas montañosas y planas caracterizadas por su riqueza biológica, ambiental e hídrica y por su potencialidad agropecuaria y minero-energética.

Cuenta con un vasto territorio de parques naturales protegidos, de los cuales, se destaca el Parque Natural Nacional Catatumbo-Barí que se ubica “en el extremo nororiental del departamento de Norte de Santander y comprende parte de la cuenca del río Catatumbo” (Dueñas, Betancur, & Galindo, 2007, p. 27), además del área natural única Los Estoraques en La Playa, la Zona de Reserva Forestal Los Motilones y los resguardos del pueblo Barí Catalaura y Motilón Bari. Estos aspectos hacen del Catatumbo un corredor estratégico para la zona nororiental de Colombia en tanto existen diversos intereses que recaen sobre la región, los cuales se explican a raíz de: I) las condiciones naturales del territorio y II) el potencial de interconexión debido al estatus de frontera (Martínez, 2012, p. 118).

De acuerdo con la proyección de población municipal 2005 – 2020, elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2020), más de la mitad de los cerca de 295 mil habitantes de los municipios del Catatumbo se localizan en las zonas rurales; con excepción de Ocaña (Tabla 1).

El panorama del Catatumbo se configura a partir del enraizamiento de factores de afectación de diversa índole que se manifiestan en elementos de tipo criminal, social e institucional. Su ubicación en la frontera binacional de mayor intercambio comercial y más extensa de Colombia (Salinas, 2014) y su interconectividad con la troncal Caribe hacia la Costa Atlántica y el centro de Colombia permiten que esta subregión represente un territorio estratégico para la convergencia de diversas expresiones de criminalidad que se disputan el control de rentas económicas ilegales tales como: zonas de producción de pasta base de cocaína, rutas para la exportación de narcóticos, el contrabando de productos y de forma más reciente y, en menor medida, la minería ilegal, entre otras.

A esto se suma, la histórica marginalidad con respecto al centro administrativo, político y económico del país. Lo que se traduce, en una débil presencia estatal en términos de instituciones que ofrezcan bienes y servicios suficientes y satisfactorios para atender las necesidades de la población. Este escenario plantea importantes desafíos para la consolidación territorial de la subregión, para su cohesión social y para el aprovechamiento de su potencial productivo, elementos que, de gestionarse correctamente, impactarán de manera positiva la calidad de vida de sus habitantes.

Tabla 1
Proyecciones de población municipal 2018

N°	Municipio	Población en la cabecera municipal	Población en el resto del municipio	Población total
1	Ábrego	18.372	21.433	39.805
2	Convención	4.734	7.505	12.239
3	El Carmen	2.187	10.746	12.933
4	El Tarra	4.652	6.423	11.075
5	Hacarí	1.279	9.727	11.006
6	La Playa	639	7.928	8.567
7	Ocaña	92.900	8.920	101.820
8	San Calixto	2.312	11.834	14.146
9	Sardinata	9.322	13.248	22.570
10	Teorama	2.960	20.904	23.864
11	Tibú	14.490	22.965	37.455
Total		153.847	141.633	295.480

Nota. Adaptado de Colombia. Proyecciones de población municipales por área 2005 - 2020 a junio 30 (DANE, 2020).

Dado este contexto, la Policía Nacional de Colombia, a través de la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), en su interés por comprender para anticipar, se acogió a un diseño metodológico de corte interpretativo para abordar la realidad social del Catatumbo - Norte de Santander, con el propósito de lograr una aproximación a la realidad a partir de la interpretación de la acción social desde el individuo, lo cual se aleja de las pretensiones de establecer leyes generales o verdades absolutas.

De otra parte, se adoptó el concepto de territorio mencionado por Villamizar y Pobre (2020), por lo que se entiende la subregión del Catatumbo como “una construcción colectiva que resulta del juego de tensiones entre motivaciones, capacidades y limitantes”, de múltiples actores que ejercen fuerzas concordantes o contrapuestas, lo cual llevó a clasificar las problemáticas según su origen.

Las problemáticas con origen en la actuación de las instituciones del Estado, se refieren a “prácticas locales institucionales, en especial las relacionadas con la capacidad instalada y la accesibilidad de los servicios y sus rutas de atención, que permiten ahondar en las capacidades de respuesta institucional y en los ‘cuellos de botella’ que impiden o limitan la prestación de dicha atención” (Pérez, 2004, p. 157), lo cual, finalmente, constituye un paso en pro del alivio de las dolencias sociales percibidas en el territorio.

Otro aspecto que se tuvo en cuenta fue el papel institucional-estatal relacionado con la función educativa que se deposita en los representantes de la estructura democrática

del país en esta región, ya que, según Pedraza (2016), los múltiples organismos e instituciones intervienen como mediadores para que los individuos aprehendan elementos de contextos culturales, sociales, educativos, económicos, políticos, ambientales, entre otros, que delinear el contorno de la convivencia.

Las problemáticas de origen social interpretan los planteamientos de Touriñan (2007), dado que encarnan el desafío de releer las problemáticas sociales desde una visión que reconoce la realidad del otro y que se entreteje por las singularidades de cada situación y las prácticas axiológicas individuales dotadas de un carácter correlacional. De esta manera, los valores que rigen el comportamiento del cuerpo social en el territorio del Catatumbo se convierten en resultado y a la vez aliciente de problemáticas sociales con impactos de diversa índole en la comunidad.

Las problemáticas de origen criminal reconocen que el Catatumbo cuenta con una posición geoestratégica y un potencial económico que puede resultar de interés para algunos individuos y organizaciones dispuestas a adoptar prácticas criminales que transforman los órdenes sociales en el territorio a fin de favorecer su lucro criminal (Martínez, Parra, Pobre, & Contreras, 2015). Para Chavarro y Otálora (2020), este es un aspecto que repercute en la dinámica social en tanto se vale de contradicciones e inconformismos para “apropiarse del control del movimiento social” en la población a fin de legitimar el comportamiento criminal. Con todo ello, para la población estas rutinas no dejan de ser visibles y por el contrario se convierten en problemas sentidos que afectan su cotidianidad.

En tal virtud, el ejercicio se orientó a indagar sobre las perspectivas de los pobladores de la región a fin de conceptualizar las problemáticas que más les aquejan en ejercicios analíticos llevados a posteriori. Con ello, se intentó adoptar ejes funcionales con la intención de desarrollar un ejercicio académico que propenda por “explicar de modo objetivo el sentido del actuar social a través de un estudio intersubjetivo de las experiencias sociales de las que surge” (Farfán, 2009. p. 213).

De esta forma, el ejercicio constituye un insumo para la planeación y gestión territorial que permite basar la acción interinstitucional en el conocimiento de las causas y no en efectos, esto, a partir de la vinculación abierta y construcción colectiva, en la que se atiende a disertaciones que contribuyan a transformaciones positivas del contexto. Desde esta lógica, la finalidad de la lectura territorial propicia el cambio estratégico constituido a partir de la articulación de capacidades institucionales que generen inflexión de factores de afectación y así, potencializar la gobernanza como el principal motor de transformación social.

Desde esta lógica, para esta fase se planteó como objetivo general identificar las problemáticas sociales de mayor afectación para la comunidad del Catatumbo, configurando la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las problemáticas sociales de mayor afectación para la comunidad del Catatumbo?

Metodología

La lectura territorial se realizó desde un enfoque cualitativo, con alcance exploratorio, para lograr la aproximación a la realidad social del territorio de estudio y abstraer una impresión general de las problemáticas ciudadanas al tomar como fuente principal a los integrantes de la comunidad. De otra parte, se asumió bajo el paradigma interpretativo de la investigación ya que, según Corbetta (2007), se debe priorizar la inducción, de modo que el conocimiento proceda de la realidad estudiada, sobre el planteamiento de hipótesis que corroborar.

Para dar respuesta al objetivo, la lectura se fragmentó en tres momentos en correspondencia a los objetivos específicos: primero, se llevó a cabo la recopilación de datos encaminados a determinar las problemáticas que afectan al Catatumbo desde la perspectiva de su comunidad; segundo, con un enfoque principalmente analítico, se enfocó en establecer las relaciones de influencia y dependencia existentes entre las problemáticas comunidad del Catatumbo; y el tercer momento, de tamizaje, permitió priorizar las problemáticas que concentran la mayor motricidad entre las manifestadas por la comunidad del Catatumbo para facilitar la orientación de acciones de atención interinstitucional.

El primer momento se desarrolló en el mes de junio de 2018 mediante la aplicación de sondeos de opinión a 275 pobladores de 11 municipios del Catatumbo (Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú) a través de unidades policiales ubicadas en dichos lugares y entrevistas semiestructuradas realizadas con cinco autoridades locales y 15 académicos de la región expertos en el tema. La selección de las fuentes de información fue a criterio de los investigadores tomando como referencia aspectos de accesibilidad y seguridad personal. Para disminuir el sesgo que pudiera representar la recolección de datos por parte de investigadores de la Policía Nacional, se realizó un ejercicio de contextualización previo a la aplicación de los sondeos y entrevistas en el que se explicó el objeto de la investigación, el propósito de las preguntas, el resultado esperado y la filiación del grupo de investigadores con el propósito de entrar en una conversación de familiaridad donde los pobladores se pudieran expresar abiertamente.

Mediante una matriz de categorías, administrada con la herramienta EXCEL, se realizó la tabulación, normalización y reducción de los datos recopilados para conformar estructuras analíticas con características similares en paquetes de información, a fin de sintetizar las problemáticas enunciadas por los pobladores. Se clasificaron según su origen: social, institucional o criminal.

En el segundo momento, se complementó el análisis con el establecimiento de vínculos entre cada una de las problemáticas, a través de la aplicación de la técnica de diagrama de Vester. Ésta permitió profundizar en la mecánica de causalidad entre las problemáticas de afectación social mencionadas por la comunidad, puesto que permitió

ubicarlas en un mapa cartesiano en el cual se distribuyeron de acuerdo con su grado de influencia o dependencia dentro de cuatro cuadrantes.

El ejercicio comenzó con la disposición de todas las problemáticas en las cabeceras de las filas y columnas dentro de una matriz, como se muestra en la Tabla 2. Para determinar la causalidad, mediante un grupo focal con expertos de la región, se respondió sucesivamente a la pregunta: ¿La problemática P_1, \dots, P_n , de las columnas influye sobre la problemática P_1, \dots, P_n , de las filas?, así hasta agotar todas las problemáticas. Una vez diligenciada la matriz, se sumaron las respuestas positivas en sentido vertical y horizontal para identificar respectivamente los puntajes de influencia y dependencia de cada problemática.

Tabla 2
Ejemplo de la calificación de la matriz Vester.

Problemáticas	P_1	P_2	P_3	P_n	Puntaje de dependencia
P_1		Si			2
P_2	Si		Si	Si	4
P_3		Si			2
P_n					1
Puntaje de influencia	2	3	1	2	

Finalmente, los valores obtenidos se graficaron en un plano cartesiano, teniendo en cuenta que en el eje X se ubicaron los valores de dependencia y en el eje Y la influencia. Para clasificar las problemáticas en los cuadrantes de Vester se calculó el rango medio de los conjuntos de valores en X y Y, y con los resultados se trazaron dos líneas paralelas a cada eje que dividieron el plano en 4 cuadrantes de la siguiente manera:

Cuadrante de problemáticas activas: allí se ubican los elementos con puntajes superiores de influencia e inferiores de dependencia. Se traducen en causas de las demás problemáticas dentro del sistema.

Cuadrante de problemáticas críticas: cuentan con puntajes superiores de influencia y dependencia. Su participación es elevada en el sistema social. Deben ser manejadas con cautela debido a su alta volatilidad.

Cuadrante de problemáticas indiferentes: son las que poseen puntajes inferiores de influencia y dependencia. Tienen un relacionamiento bajo con los demás elementos del problema. Se consideran de baja prioridad.

Cuadrante de problemáticas pasivas: Tienen puntajes bajos de influencia, pero altos de dependencia. Se caracterizan por ser receptoras, lo que quiere decir que responden principalmente a las consecuencias.

El tercer momento permitió concentrarse en los focos de tensión y las implicaciones del diagrama de Vester. Este ejercicio consistió en trazar dos diagonales perpendiculares en el diagrama. La primera, determina el carácter estratégico de las problemáticas y divide el mapa cartesiano con una línea que va de la esquina superior izquierda a la esquina inferior derecha, usada en un sentido orientativo. Allí es protagonista el cuadrante de criticidad al responder a problemáticas estratégicas que se traducen en retos del sistema; por su parte, el de indiferencia se entiende como poco estratégico porque cuenta con un relacionamiento bajo que disminuye su capacidad de transformar la situación de estudio.

La segunda diagonal es la de entrada y salida. Cobra especial relevancia para el estudio porque divide el diagrama en focos de actuación (causa) e implicaciones (efecto) a partir de una línea que se traza desde el punto de origen hasta la esquina superior derecha. Según la técnica empleada, las problemáticas ubicadas en el cuadrante de actividad corresponden a las causas del sistema, y son usadas para determinar las estrategias necesarias para transformar el problema. El cuadrante de pasividad en cambio corresponde a las implicaciones, y las problemáticas allí ubicadas pueden ser utilizadas como indicadores para medir la evolución de los planes de intervención implementados.

Finalmente, el ejercicio se enmarcó en la construcción de los conceptos de los focos de actuación (causa) e implicaciones con la que participaron expertos académicos, líderes sociales y policías de la región.

Resultados

Los 1191 datos recolectados muestran que el imaginario ciudadano está marcado por la permanente convivencia con problemáticas sociales de origen histórico, tales como la presencia de actores ilegales y, con ellos, la puesta en práctica de acciones de control territorial que se orientan a garantizar el ejercicio de actividades económicas criminales aunado a la dificultad que presenta el aparato estatal para atender las necesidades de la población que habita esta subregión.

Problemáticas identificadas

La realidad ya mencionada se hace aún más evidente en el entrelazamiento que existe entre las 84 problemáticas expresadas por la comunidad, las cuales se agrupan en 45% de origen social, 20% criminal y 35% institucional. Para facilitar el ejercicio analítico que se desarrolla posteriormente con el diagrama de Vester, se asignó un código alfanumérico a cada problemática; la letra S, C o I indica el grupo de problemática y el número.

Tabla 3

Agrupación de las problemáticas expresadas por la comunidad en el Catatumbo

Grupos de problemáticas	Activas	Críticas	Indiferentes	Pasivas	Cantidad
De origen criminal	4	9	1	3	17
De origen institucional	11	5	12		29
De origen social	2	9	19	9	38
Total	17	23	32	12	84

Nota: la agrupación de las problemáticas se dio a juicio de los investigadores. Problemáticas de origen social.

Para los pobladores de esta subregión, la convivencia es un fin, pero también un estado que se construye entre los aportes de todos los integrantes de una sociedad. De esta manera, los valores que rigen el comportamiento del cuerpo social en el territorio del Catatumbo son resultados y, a su vez, precursores de problemáticas sociales con impacto de diversa índole en la comunidad. Dichas prácticas se personifican en las problemáticas que se presentan a continuación:

Accidentalidad vial (S1), confrontaciones por tierras (S2), consumo de drogas (S3), contaminación auditiva (S4), contaminación visual (S5), dependencia económica al cultivo de coca (S6), desempleo (S7), deserción escolar (S8), desigualdad (S9), despilfarro de agua (S10), embarazo precoz (S11), falta de cultura ciudadana (S12), incremento del mototaxismo (S13), incumplimiento de las normas de tránsito (S14), migración de venezolanos (S15), percepción de inseguridad (S16), pobreza (S17), irresolución a la ampliación de resguardos indígenas (S18), prevalencia del interés particular (S19), prostitución (S20), ruptura del tejido social (S21), incremento de venta y consumo de bebidas alcohólicas (S22), estigmatización (S23), pérdida de confianza en las autoridades (S24), condiciones de industrialización incipientes (S25), incomprensión de la dinámica territorial (S26), degradación del medioambiente (S27), ausencia de visión y emprendimiento (S28), pervivencia de la violencia como factor cultural (S29), instrumentalización al campesinado (S30), pérdida de legitimidad y representatividad de asociaciones (S31), historia de colonización y violencia (S32), marginación a la comunidad (S33), baja rentabilidad de la agricultura (S34), economías extractivas (S35), sobreexplotación del suelo (S36), confluencia de diversos intereses sobre la riqueza del territorio (S37), y subutilización del suelo (S38).

Problemáticas de origen criminal

Un aspecto que se hace evidente en la dinámica social del Catatumbo desde la perspectiva de los pobladores consultados es la aparición de prácticas criminales que se alimentan de las necesidades sociales y que persiguen intereses económicos particulares. Estas problemáticas se enlistan a continuación:

Alteración orden público (C1), aumento de cultivos ilícitos (C2), confrontación armada (C3), contrabando (C4), delincuencia común (C5), ejercicio de acciones de control criminal (C6), extorsión (C7), permeación del crimen en instancias de representación social (C8), presencia de estructuras criminales (C9), presencia histórica de cultivos ilícitos (C10), reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (C11), vínculos familiares con distintos grupos armados (C12), violencia armada (C13), violencia infantil (C14), violencia sexual (C15), mototaxistas informantes de los grupos armados (C16), e incidencia de los Grupos Armados organizados (C17).

Problemáticas de origen social

Las prácticas llevadas a cabo por instituciones democráticas locales, departamentales y nacionales aportan significativamente a la configuración de la realidad social del Catatumbo, por ello, parte de las problemáticas se originan en dichas instituciones ya que demuestran dificultades a la hora de ejecutar los servicios ofertados y solucionar inconformismos ciudadanos, como los que se encuentran a continuación:

Ausencia de programas educativos (I1), bajo compromiso institucional (I2), bajo nivel educativo (I3), deficiencias en el servicio de salud (I4), deficiencias en la administración municipal (I5), red vial deficiente (I6), desatención estatal (I7), falencias en el programa de sustitución de cultivos ilícitos (I8), falencias en el sistema de acueducto (I9), falta de inversión estatal (I10), ineffectividad en el control de fronteras (I11), insuficiencia de centros universitarios (I12), manejo inadecuado de residuos (I13), servicios públicos en mal estado (I14), abordaje institucional unidireccional (I15), articulación limitada entre Estado y campesinos (I16), lectura limitada de los problemas de salud pública (I17), falencias en la materialización del sistema educativo (I18), infraestructura de alcantarillado deficiente (I19), falta de visión integral y afectación estructural en la planeación de las operaciones (I20), recursos limitados para inversión (I21), falta de visión y estímulos para el personal policial que labora en el Catatumbo (I22), visiones interinstitucionales aisladas de los modelos de ocupación territorial (I23), esfuerzos limitados para proteger el ecosistema (I24), sistema económico deficiente (I25), desarticulación interagencial para atender necesidades (I26), deficiente apoyo de parte del Estado para impulsar actividades económicas campesinas (I27), ilegitimidad de la fuerza pública (I28), e incumplimiento de acuerdos en la MIA (I29).

Relacionamiento de las problemáticas

Las problemáticas que aquejan a la población son de variada índole, con orígenes diversos, y en su mayoría responden a presencia de dinámicas que se han llevado a cabo históricamente. No obstante, su permanencia en el territorio es posible gracias a que hacen parte de un sistema complejo de interrelaciones donde cada una se convierte en un estímulo que genera la presencia de otra y que, a su vez, ocurre gracias a la configuración de las demás. Dicho entramado complejo, en palabras de Manuel (2008), surge “en una tensión entre necesidades y derechos, la diversidad de expectativas sociales y un

conjunto de diferentes dificultades para alcanzarlas en un escenario de incertidumbre, desigualdad y posibilidades concretas de desafiliación". Como se ve en la Figura 2, las problemáticas cumplen diferentes papeles según su distribución en los cuadrantes de Vester.

Al realizar la interpretación del diagrama de Vester tomando como marco el origen de las problemáticas, se puede concluir que las de origen institucional son las más autónomas. La mayoría, es decir el 82%, se ubican en los cuadrantes de actividad e indiferencia que son cuadrantes con puntajes de dependencia inferiores al rango medio, y ninguna en el de pasividad. Mientras tanto en el cuadrante de criticidad se ubica el 17% restante.

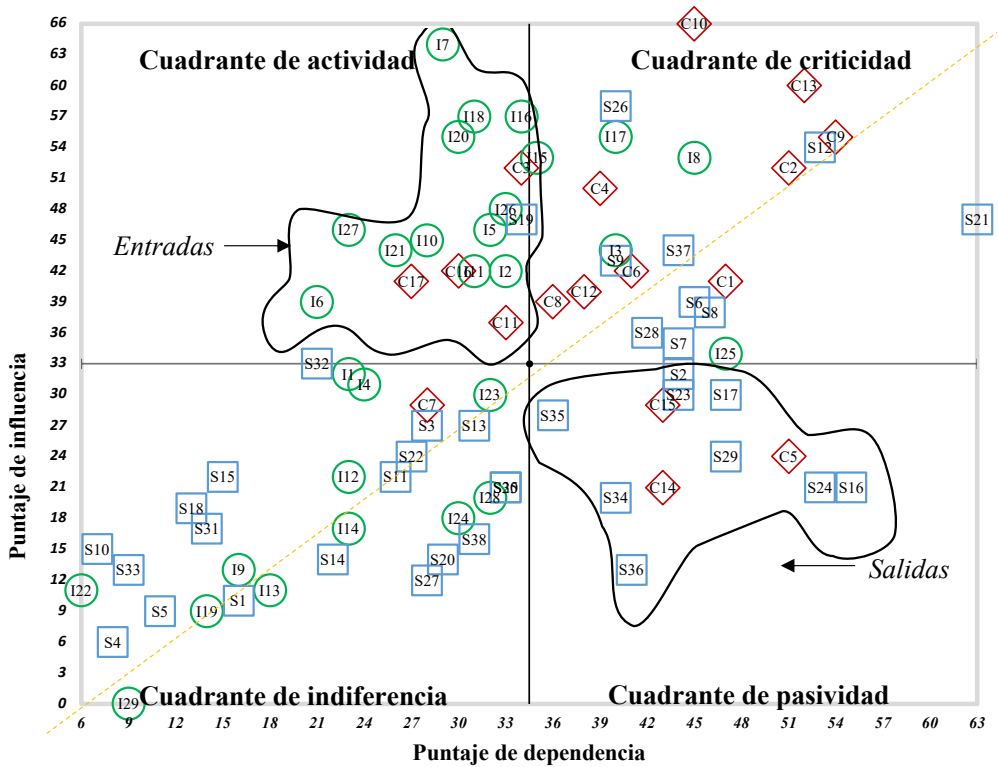
Por su parte, las de origen social son poco influyentes. De las 38 identificadas, 19 se ubican en el cuadrante de indiferencia y 9 en el de pasividad, lo que indica que el 73,7% de estas obtuvo puntajes de influencia inferiores al rango medio. Además, tan solo una, es decir 2,6% se ubicó en el cuadrante de actividad y el 23,7% restante en el cuadrante de criticidad.

Y finalmente, las de origen criminal son problemáticas altamente inestables; no obstante se encuentran fuertemente relacionadas a las demás. El 50% de las identificadas se ubican en el cuadrante de criticidad que cuenta con los puntajes de influencia y dependencia superiores al rango medio. Un 23,5% en el de actividad y un 17,6% en el de pasividad hace que la mayoría de las ocasiones estén alimentando la aparición o nutriéndose de otras problemáticas, en contraposición con tan solo el 5,9% que se ubica en el cuadrante de indiferencia.

Si interpreta en el gráfico de manera general, a partir de los cuadrantes, que la distribución se da de la siguiente manera: 17 se ubican en el de actividad, el 23 en el de criticidad, el 32 en el de indiferencia, y el 12 en el de pasividad. Lo cual indica que 38% de las problemáticas identificadas responden a situaciones sistemáticas que se repiten en la subregión sin que necesariamente afecten o se vean afectadas por otras problemáticas, pero que, en últimas, terminan perjudicando la calidad de vida de los pobladores consultados. El 27,4% de las problemáticas responden a las manifestaciones de la situación actual y cumplen la función de transmitir fuerzas entre los elementos del sistema. El 20,2% de las problemáticas corresponden a raíces causales de la situación social del Catatumbo, y el 14,3% restante obedece a consecuencias.

Una lectura de mayor profundidad consiste en situar dos diagonales perpendiculares en el diagrama. La primera, se traza desde la esquina superior izquierda hasta la esquina inferior derecha, dejando ver el carácter estratégico de las problemáticas. El cuadrante de las indiferentes corresponde a problemáticas autónomas que son poco estratégicas para transformar la situación de estudio, en estas se muestran dos aspectos de relevancia: primero, que está conformado mayoritariamente por problemáticas de origen social con 59%, seguido por 38% de origen institucional. Y segundo, que tan solo el 3% corresponde a una problemática de origen criminal. Por su parte, el cuadrante

Figura 2
Diagrama de Vester



Nota: el gráfico muestra la distribución de las problemáticas identificadas en los cuadrantes teniendo en cuenta el puntaje de influencia y dependencia obtenido. Los marcadores dentro del gráfico se refieren a la agrupación de las problemáticas según el origen, ◇ : criminal, ○ : institucional y □ : social.

de criticidad responde a problemáticas estratégicas que se traducen en retos del sistema. De estas, llama la atención que cuentan con la distribución más equitativa de los grupos de problemáticas, siendo que el 39% son de origen criminal, 39% social y 22% institucional.

La segunda diagonal es la de entrada y salida. Se traza desde el punto de origen hasta la esquina superior derecha y cobra importancia para el estudio porque divide el diagrama en focos de actuación (causa) e implicaciones (efecto). Las primeras corresponden al cuadrante de problemáticas activas, en las que se encuentran mayoritariamente las de origen institucional, 11 en total de las 17 identificadas. Esto lleva a plantear dos aspectos de relevancia: en primer lugar, que las falencias institucionales tienen mayor responsabilidad en la situación social del Catatumbo dada su fuerza motriz; y, en segundo lugar, que dicha mayoría puede ser vista como un aspecto positivo al otorgar mayor gobernabilidad para transformar la situación.

Por su parte, el cuadrante de las problemáticas pasivas se traduce en las implicaciones del sistema y, que a su vez, pueden ser utilizadas como indicadores para medir la evolución de los planes de intervención implementados. De este cuadrante destaca la presencia mayoritaria de problemáticas de origen social (75%), seguido por un 25% de origen criminal, y la inexistencia de problemáticas de origen institucional.

Conceptualización de los focos de actuación e implicaciones

Siguiendo la línea metodológica planteada a continuación, se da una definición de los focos de actuación identificados y las implicaciones que tiene cada uno de estos dentro del sistema:

El bajo compromiso institucional (I2) enmarca el bajo nivel de determinación institucional que es percibido por la comunidad a la hora de recibir productos y servicios para atender las problemáticas que aqueja a los pobladores.

Las deficiencias en la administración municipal (I5) hacen referencia a debilidades administrativas en las alcaldías municipales para gobernar en el municipio. Situación que se traduce en la carente tecnificación y profesionalización en las dependencias municipales, así como la disminución de los niveles de transparencia institucional.

Las deficiencias en la red vial (I6) son entendidas por la comunidad como el conjunto de falencias presentes en la infraestructura vial. Tal problemática agrupa la ausencia de vías intermunicipales necesarias para conectar los centros urbanos con las zonas rurales y las precarias condiciones en las que se encuentran las vías municipales.

La desatención estatal (I7) comprende el conjunto de disposiciones estatales que demuestran una actitud desinteresada por la realidad de la región. En la comunidad esta problemática se hace plausible en el incumplimiento a promesas, escasa o esporádica presencia de instituciones de orden nacional en el territorio y falta de voluntad política para atender las problemáticas regionales.

La falta de inversión estatal (I10) se refiere a la percepción del ciudadano sobre la baja inversión del Estado en proyectos de infraestructura vial, salud y educación para la región.

La ineffectividad en el control de la frontera (I11) tiene que ver con la dificultad que presentan entes estatales para regular el paso de individuos y elementos materiales, a través de los diferentes accesos informales establecidos en la extensión fronteriza colombo-venezolana.

La articulación limitada entre Estado y campesinos (I16) tiene que ver con el bajo nivel del potencial de articulación entre Estado y campesinos para llevar a cabo programas y proyectos de desarrollo y bienestar.

Las falencias en la materialización del sistema educativo (I18) se enmarcan a la dificultad para llevar a cabo los programas educativos básicos definidos por el Estado. Esta problemática es evidente en la falta de personal docente suficiente para atender las necesidades educativas de la población, así como la dificultad para articular estamentos educativos, básicos y de profesionalización.

La falta de visión integral y afectación estructural en la planeación de las operaciones (I20) es una forma de actuación de la Fuerza Pública focalizada en la acción operacional, en la cual se desconoce la actuación preventiva orientada al tratamiento de los factores generadores de las problemáticas criminales y no se da tratamiento a la situación social.

Los limitados recursos para inversión (I21) comprenden la baja disponibilidad de recursos para invertir en el adelanto de proyectos de desarrollo para la región. Esta problemática, además se encuentra relacionada con el alto índice de dependencia estatal fiscal que poseen los municipios del Catatumbo.

La desarticulación interagencial para atender necesidades (I26) se traduce en la confluencia de dinámicas de diversa índole en la región y la dificultad presente en diferentes entes estatales para lograr una conjunción de capacidades que permita dar tratamiento integral a las problemáticas.

El deficiente apoyo del Estado en impulsar actividades económicas campesinas (I27) guarda relación con el bajo nivel de oferta estatal disponible para promover economías alternativas que son lideradas por el propio campesino. A su vez, relaciona el incumplimiento de acuerdos entre el Estado y los campesinos de la región en el marco de la sustitución de cultivos ilícitos a partir del suministro de recursos económicos para impulsar economías lícitas.

La confrontación armada (C3) engloba la ocurrencia de diferentes hechos violentos como resultado de la confrontación violenta entre grupos armados organizados y la Fuerza Pública.

El reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (C11) corresponde a la incorporación forzada de niños, niñas y adolescentes a las estructuras de actores armados ilegales. Esta actividad, para la comunidad, también enmarca casos en los que los actores armados se valen de estrategias para atraer a los niños, niñas y adolescentes a que hagan parte de sus filas.

Los mototaxistas informantes de los grupos armados (C16) se refiere al desarrollo de acciones que desembocan en el suministro de información por parte de algunos mototaxistas a miembros de los grupos armados ilegales que hacen presencia en el territorio. Esta problemática es vista por la comunidad como aspecto de afectación social que permite alertar a los actores criminales sobre la presencia de individuos ajenos en el entorno, así como informar sobre relaciones de pobladores con otros grupos criminales.

La permeabilidad de los indígenas por los Grupos Armados Organizados (C17) corresponde a la capacidad de grupos armados organizados para incidir en intereses o acciones de la población indígena Barí.

La prevalencia del interés particular (S19) se refiere la configuración del pensamiento individualista que privilegia el alcance de los objetivos personales por encima del bienestar colectivo.

Por su parte, los posibles alcances son derivaciones que surgen al relacionarse algunos elementos dentro del sistema, a continuación, se exponen las causas de estos posibles alcances y su definición:

La baja rentabilidad de la agricultura (S34) es definida, por la población consultada, como el bajo nivel de ganancias obtenido por campesinos como resultado de la comercialización de lo producido en el campo. Situación considerada como estado de incertidumbre financiera al depender exclusivamente de las economías agrícolas.

La sobreexplotación del suelo (S36) se entiende como la afectación al ambiente biológico causada principalmente por el incremento de monocultivos, especialmente de coca, carente de implementación de prácticas que permitan la protección del suelo ante los agentes que causan su degradación.

La violencia infantil (C14) es mencionada como un conjunto de agresiones físicas, sexuales o emocionales hacia un menor de edad, donde le ocasionan daño físico o psicológico y afecta su desarrollo integral. Estas acciones se encuentran relacionadas con abuso físico, maltrato emocional, abandono, entre otros.

La violencia sexual (C15) es la ocurrencia de casos en los cuales se llevan a cabo actividades sexuales, sin que exista mutuo consentimiento entre los involucrados.

Las confrontaciones por tierras (S2) se configuran como una problemática que entremezcla disputas por el uso, acceso y ocupación de tierras entre pobladores y grupos armados organizados, así como entre diferentes estructuras criminales.

La estigmatización del campesinado (S23) se entiende como la construcción social de etiquetas para describir de manera errada a los campesinos, estrechamente relacionada con la creencia de que los campesinos de esta zona son “guerrilleros”, “analfabetas” o “cocaleros”.

La pobreza (S17) se refiere al estado de incapacidad de los individuos para generar recursos que satisfagan sus necesidades básicas y las de sus familias.

La pervivencia de la violencia como factor cultural (S29) es la permanencia histórica en formas de comportamiento colectivo que reproducen la violencia en la comunidad.

Esta tiene que ver con la naturalización de la violencia como una respuesta ante los conflictos, llegando incluso a ser vista como la única manera viable de hacer frente a las diferencias y problemas.

La delincuencia común (C5) se traduce como la presencia de individuos que cometen acciones delictivas especialmente en las cabeceras municipales. Su fin es incurrir en delitos con la finalidad de obtener dinero y se caracteriza por no contar con organización, códigos, estructura ni capital financiero.

La pérdida de confianza en autoridades (S24) se relaciona con la falta de credibilidad de la población hacia la actuación de las autoridades político-administrativas, bien sea porque no actúan asertivamente ante las problemáticas, porque no funcionan de forma adecuada o porque no logran cumplir las expectativas del ciudadano.

La percepción de inseguridad (S16) es entendida como la sensación que tiene la población a ser potencialmente víctima de algún hecho delictivo o evento que pueda atentar contra su integridad física y moral, episodio que vulnere sus derechos y en consecuencia le genere peligro, daño o riesgo.

Las economías extractivas (S35) que se dan a través de la extracción de los recursos de la tierra, especialmente los minero-energéticos; economías que se caracterizan porque no procesan productos en la zona de extracción, sino que son enviados a otras regiones para su transformación.

Conclusiones

La situación del Catatumbo está determinada por 17 problemáticas, de las cuales 12 son de origen estatal (14,3%), cuatro de origen criminal (4,8%) y una de origen social (1,2%). Aunque el 45% de las problemáticas mencionadas por la comunidad del Catatumbo son de origen social, el gráfico de Vester muestra que su comportamiento responde a efectos de la dinámica social. La mayor cantidad de problemáticas causadas refieren problemáticas de origen en instituciones del Estado. La confrontación violenta entre diversos grupos armados marca una lógica institucional que focaliza capacidades del Estado en atención de los problemas de seguridad, a partir de la ejecución de acciones operacionales. Dicha situación repercute en la aparición de fracturas entre comunidad e instituciones estatales y aumenta la dificultad para generar diagnósticos detallados de la situación social.

La relación presente entre problemáticas activas y problemáticas pasivas hace visible el alto nivel de incidencia que tienen las instituciones del Estado sobre las problemáticas identificadas. Dicha situación presenta un factor de oportunidad para transformar la situación social de la región, teniendo en cuenta que el nivel de gobernabilidad que el Estado tiene sobre éstas es considerable. La identificación de las 17 problemáticas sugiere la necesidad de continuar profundizando en la comprensión de la situación social del

Catatumbo. Para ello, se requiere la identificación de actores incidentes para el diseño de acciones que permitan su intervención.

Es necesaria la adopción de un cambio de paradigma en la intervención social desde las instituciones estatales que se base más en la gestión del territorio. Frente a esto, la Policía Nacional de Colombia, a través, de las actividades operacionales sostenidas, ha logrado la articulación institucional.

La transformación positiva de la realidad social esgrime la participación ciudadana, pues retoma un valor preponderante en la configuración de estructuras institucionales renovadas. En este sentido, las instituciones del Estado deben propender por la creación de redes comunitarias que, desde la promoción de la inteligencia social y territorial, logren vincular corresponsablemente al ciudadano como promotor de su propio desarrollo, a partir de su interlocución en espacios de comprensión, planeación, ejecución y evaluación. Esto como presupuesto para el diseño de política pública con enfoque territorial.

El temor ciudadano es un fuerte condicionante en la formulación de una política pública que tome como base la perspectiva de éste. Derrotar el miedo como elemento movilizador de la política es un imperativo para incorporar paradigmas como la confianza, seguridad y certeza de la transformación.

Pensar en la posibilidad de transformar el entorno a un estadio más pacífico y con mejores oportunidades para la comunidad detona la capacidad de construir un país renovado, donde comprensión, formulación e implementación de políticas públicas se conviertan en vectores articulados de igual preponderancia para que las instituciones estatales actúen bajo la cultura de la corresponsabilidad.

Referencias

- Chavarro, F., & Otálora, F. G. (2020). La inestabilidad social en El Catatumbo desde la óptica de la violencia estructural (2010-2018). *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11(2): 562-585. <https://doi.org/10.21501/22161201.3217>
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de la investigación social*. Mc Graw Hill / Interamericana de España, S. A. U.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Colombia. Proyecciones de población municipales por área 2005 - 2020 a junio 30*. Dirección Nacional de Estadística.
- Dueñas, A., Betancur, J., & Galindo, R. (2007). Estructura y composición florística de un bosque húmedo tropical del Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, Colombia. *Revista Colombia Forestal*, 10(20): 26-39. <https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.columb.for.2007.1.a02>
- Farfán, R. (2009). La sociología comprensiva como un capítulo de la historia de la sociología. *Sociológica*, 24(70): 203-214.
- Manuel, A. (2008). Problemáticas sociales complejas y políticas públicas. *CS*, 1: 261-272.

<https://doi.org/10.18046/recs.i1.409>

- Martínez Cortés, P. (2012). Tendencias de acumulación, violencia y desposesión en la región del Catatumbo. *Ciencias Políticas*, 7(13): 114-149.
- Martínez, I., Parra, R., Pobre, W. A., & Contreras, D. N. (2015). Factores de construcción social que afectan la seguridad pública: riesgos para el post-conflicto. *Ciudad Paz-Ando*, 8(1): 62-83. <http://dx.doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2015.1.a04>
- Pedraza, L. F. (2016). La educación para la convivencia: un desafío social. *Itinerario Educativo*, 30(67): 139-156. <https://doi.org/10.21500/01212753.2894>
- Pérez, M. E. (2004). *Territorio y desplazamiento: el caso de Altos de Cazucá, municipio de Soacha: un estudio exploratorio de los efectos sociales y ambientales del desplazamiento*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Salinas, Y. (2014). *Catatumbo: Análisis de conflictividades y construcción de paz*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Touriñan, J. M. (2007). Valores y convivencia ciudadana: una responsabilidad de formación compartida y derivada. Bordón. *Revista de Pedagogía*, 59(2-3): 261-311.
- Villamizar, A. O., & Pobre, W. A. (2020). Multiterritorialidad en la comuna 8 de Medellín a partir de la relación entre comunidad, Policía Nacional y crimen organizado. *Ciudad Paz-Ando* 11(2), 84-96. <https://doi.org/10.14483/2422278X.12199>

2. LECTURA TERRITORIAL DE LA INTERACCIÓN ENTRE NECESIDAD DE SERVICIOS, ACCIONES DEMANDADAS Y OFERTADAS EN LA SUBREGIÓN DEL CATATUMBO

DOI: <https://doi.org/10.22335/edne.33.c30>

Luis Fernando Zúñiga Ruiz*, Zuly Andrea Ortiz Arcos**

* Policía Nacional de Colombia, luiszuniga1137@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0001-7958-9353>

** Policía Nacional de Colombia, zuly.ortiz@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0001-9680-1707>

Cómo citar este capítulo: Zúñiga-Ruiz, L. F. y Ortiz-Arcos, Z. A. (2021). Lectura territorial de la interacción entre necesidad de servicios, acciones demandadas y ofertadas en la subregión del Catatumbo. En Z. A. Ortiz-Arcos (coord.), *Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo, Colombia* (pp. 33-48). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/edne.33.c30>

Resumen

los entornos cambiantes demandan instituciones que se esfuercen en su comprensión para actuar en perspectiva, mediante la articulación interinstitucional que busque permanentemente la consolidación territorial, teniendo como pilar dinamizador la cohesión social. Bajo esta noción, la Policía Nacional de Colombia, por medio del Centro de Inteligencia Prospectiva (CIPRO), y de la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), adelantó en el segundo semestre del año 2018, en los once (11) municipios que componen el Catatumbo, el ejercicio académico de tipo cualitativo denominado “Lectura territorial de la interacción entre necesidad de servicios, acciones demandadas y ofertadas en la subregión del Catatumbo”, el cual planteó como objetivo principal representar la interacción entre necesidad de servicios, acciones demandadas y ofertadas en este espacio territorial, fundando este desarrollo en una muestra intencional o a juicio que expone los resultados enmarcados en la identificación de las causas de las problemáticas de mayor afectación que demandan su atención integral bajo una visión de actuación interinstitucional. En conclusión, esta producción simboliza un abordaje divergente del territorio para la concepción de propuestas alternativas en el establecimiento de sinergias de acción intersectorial que redunden en transformación territorial.

Palabras clave: necesidad social; servicios; demanda; oferta; territorio

Introducción

Este segundo capítulo de las lecturas territoriales no es un contenido convencional; es un articulado de ideas que busca el tránsito de la retórica a la acción y que, en esa visión comprensiva con que se abordó el territorio los hallazgos del capítulo 1, se constituyan en el hilo conductor de esta segunda lectura del territorio.

Desde esta perspectiva y en concordancia con la literatura relacionada a la atención de necesidades sociales, se marcan líneas de incidencia en el territorio de cara a la transformación positiva de la realidad, la cual demanda un cambio cultural que compute el desempeño articulado de las instituciones en términos originados de manera prioritaria en la gestión local, sumado a un concepto de seguridad multidimensional, que guarda relación con lo expuesto por Insulza: “no sólo a las amenazas tradicionales a la seguridad, sino que identifica un conjunto de nuevas amenazas que se originan en distintos ámbitos sociales y de las cuales son también responsables nuestros Estados” (2015, p. 161-162). Esta apuesta, requiere la integración de los diversos actores en el territorio, para constituir instituciones renovadas y con una arquitectura flexible que respondan de manera asertiva, a las condiciones cambiantes y, quizás, volátiles del entorno.

De forma complementaria, este planteamiento se fortalece con lo expuesto por el Colectivo IOE (1988), el cual indica que:

Toda la «moderna» política social —y más concretamente el área de servicios sociales— encuentra su legitimación convencional en la siguiente formulación: ante la evidencia de que en nuestras sociedades existen grupos y capas sociales cuyas necesidades no son adecuadamente cubiertas por la propia dinámica social, se requiere una aportación de recursos por parte de instituciones específicas (estatales o privadas). Así, la función social de las mismas sería evidente por sí misma: ante unos problemas sociales (que «están ahí») se organizan unas respuestas que pretenden paliarlos o resolverlos. (p. 109)

Por su parte, el abordaje conceptual estuvo basado en la Guía práctica 2 – Evaluación de necesidades sociales. Colección de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas de IVÁLUA (Instituto Catalán de Evaluación de Política Pública), teniendo como objetivo general, representar la interacción entre necesidad de servicios, acciones demandadas y ofertadas en la subregión del Catatumbo.

El presente documento, se constituye como insumo para la planeación y gestión territorial que permita basar la acción interinstitucional en el conocimiento de las causas y no en efectos, esto, a partir de la vinculación abierta y construcción colectiva en la que se atiende a disertaciones que contribuyan a transformaciones positivas del contexto.

Este escenario allana el camino para la transformación de entornos sociales que ofrezcan el bienestar al que cada individuo tiene derecho, derechos condicionados por sus deberes básicos en el relacionamiento social. Aunado a ello, la imperiosa necesidad de construir un país renovado con instituciones que forjen sus metas bajo el vector del trabajo conjunto, lo que conduce al interrogante ¿cuál es la ruta a transitar para lograr una efectiva sinergia interinstitucional?

Metodología

El ejercicio académico, adelantado en el segundo semestre del año 2018 en los once (11) municipios del Catatumbo, construido bajo los preceptos de diseño no experimental con enfoque cualitativo y alcance descriptivo, basó la recopilación de información en entrevistas aplicadas por medio de una muestra intencional o a juicio, la cual, orientados en Martínez (2012), es asumida como:

Una modalidad de aproximación que puede trabajarse con números relativamente pequeños de unidades de observación, incluso en ocasiones con un único caso (aunque también puede involucrar a un número elevado de participantes: los integrantes de cierta etnia, los pobladores de determinada localidad, los trabajadores de la salud de una institución). Cada unidad – o conjunto de unidades – es cuidadosa e intencionalmente seleccionada por sus posibilidades de ofrecer información profunda y detallada sobre el asunto de interés para la investigación. (pp. 614-615)

De esta forma, se recolectó la información a través de 35 entrevistas semiestructuradas y 5 grupos focales (materializados estos por medio de la técnica grupal de aprendizaje La telaraña); instrumentos aplicados a la comunidad en general (líderes sociales, presidentes de Juntas de Acción Comunal), autoridades locales (Político Administrativas, Policía, Iglesia, Ejército entre otros), organismos de cooperación internacional (PNUD, MAPP OEA) y académicos territoriales con conocimiento del tema.

Para cumplir con el objetivo general, el planteamiento del problema se definió mediante el interrogante: ¿Cuál es la interacción entre las problemáticas, necesidad de servicios, acciones demandadas y ofertadas en la subregión del Catatumbo? Cuestionamiento que permitió formular objetivos específicos tendientes a identificar: 1) causas de las problemáticas de mayor afectación, 2) necesidades de servicios institucionales, 3) acciones demandadas y 4) acciones ofertadas, todo ello, orientado a la atención de problemáticas de mayor afectación para la comunidad del Catatumbo.

Seguidamente, el procedimiento se estructuró a partir de: 1) problemáticas de mayor afectación, 2) agrupación de problemáticas, 3) identificación de raíces causales, 4) segmentación de dimensiones territoriales, 5) indagación de necesidades sociales, 6) identificación de la demanda de servicios, 7) búsqueda de la oferta institucional y 8) finalmente, construcción de la interacción entre necesidades, demanda y oferta.

Por su parte, el análisis de los datos se efectuó por medio de diferentes herramientas empleadas de conformidad a las necesidades de cada procedimiento.

Desarrollo y resultados

Seguidamente del ejercicio académico denominado “Lectura territorial de las problemáticas sociales de mayor afectación para la comunidad del Catatumbo” (Fase I), se retomaron las problemáticas activas: 1. Desatención estatal, 2. Falencias en la materialización del sistema educativo, 3. Falta de visión integral de las operaciones, 4. Deficiente apoyo del Estado para impulsar actividades económicas campesinas, 5. Deficiencias en la red vial, 6. Limitados recursos para inversión, 7. Falta de inversión estatal, 8. Incidencia a los campesinos por grupos armados organizados, 9. Mototaxistas informantes de los grupos armados, 10. Inefectividad en el control de la frontera, 11. Deficiencias en la administración municipal, 12. Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, 13. Compromiso institucional limitado, 14. Desarticulación interagencial, 15. Prevalencia del interés particular, 16. Confrontación armada y 17. Articulación limitada entre Estado y campesinos), las cuales fueron consideradas como focos de tensión (determinadas como las de mayor afectación en territorio.

Problemáticas

Para efectos del ejercicio, el concepto de problemáticas fue entendido como el “conflicto entre el estado actual y el deseado del entorno social”. En este sentido, se realizó la reducción de datos (deduplicación de datos), lo cual, de acuerdo a lo expuesto por Morey-Solís (2015, p. 17), es una “técnica de respaldo que elimina los datos redundantes almacenados, guardando una única copia idéntica de los datos, y reemplazando las copias redundantes por indicadores que apuntan a esa única copia”. Así las cosas, de las 17 problemáticas activas, se conformaron estructuras con características similares en paquetes de información, a partir de los cuales se definieron cuatro grupos, así:

Agrupación de problemáticas

Desatención estatal: conjunto de disposiciones estatales que demuestran inatención. Esta problemática se hace plausible en el incumplimiento de promesas, la escasa o esporádica presencia de instituciones de orden nacional y la ausencia de voluntad.

Incidencia criminal: refiere a las acciones de poder que ejercen diversos actores ilegales, así como las alianzas existentes en pro del fortalecimiento criminal en la zona.

Limitado enfoque integral operacional: forma de actuación de la Fuerza Pública focalizada en la acción operacional, donde no se da tratamiento integral al contexto.

Prevalencia del interés particular: reseña la configuración de pensamientos y acciones individualistas que privilegien el alcance de los objetivos personales por encima del bienestar colectivo.

Causas

Este apartado orientó el ejercicio a la identificación de las causas como factores generadores de la problemáticas -consideradas para este caso de mayor afectación.

Para el alcance de este objetivo, se empleó la herramienta de los 5 Porqué (5PQ), basada en realizar preguntas orientadas a explorar las relaciones causales que generan un problema en particular. El propósito final de los 5 Porqué es determinar la causa raíz, entendida esta desde lo expuesto por la Sociedad Latinoamericana para la Calidad (2000) como:

Técnica sistemática de preguntas utilizada durante la fase de análisis de problemas para buscar posibles causas principales de un problema. Durante ésta, los miembros del equipo pueden sentir que tienen suficientes respuestas a sus preguntas. Esto podría resultar en la falla de un equipo en identificar las principales causas más probables del problema debido a que el equipo haya fallado en buscar con suficiente profundidad. La técnica requiere que el equipo pregunte ¿por qué? Al menos cinco veces o trabaje a través, de cinco niveles de detalle. Una vez que sea difícil para el equipo responder el ¿por qué?, la causa más probable habrá sido identificada. (p. 1)

A continuación, se realiza la descripción de las causas encontradas, aspectos que las componen y la problemática a la que pertenecen, y de la información que refleja la perspectiva de los grupos poblacionales consultados.

Tabla 4
Causas de las problemáticas

Problemática	Causa	Concepto	Componentes
Desatención estatal	Concepción extractivista	Visión económica bajo la que se han desarrollado actividades con dividendos no reflejados en la población	<ul style="list-style-type: none"> ■ Interés en la obtención de recursos ■ Visión extractivista (petróleo, carbón) ■ Favorecimiento a organizaciones externas ■ Los gobiernos no han dado prioridad para la asignación de recursos ■ Territorios olvidados (desinterés para mejorar las condiciones)
	Centralización de capacidades institucionales	Referencia la concentración de las actividades, estrategias, planes, programas y acciones existentes en la arquitectura del Estado colombiano	<ul style="list-style-type: none"> ■ El acondicionamiento estructural de las instituciones no corresponde a las problemáticas ■ Extensión territorial vs capacidad de cobertura estatal ■ Deficiencia en la implementación de políticas públicas

Incidencia criminal	Presencia histórica de grupos armados ilegales	Injerencia de actores armados ilegales desde hace más de 4 décadas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Presencia de grupos armados ilegales ■ Presencia tardía del Estado ■ Deficiente presencia institucional
	Idiosincrasia de autoridades locales relacionada con ilegalidad	Comportamientos instaurados en el inconsciente colectivo, asociados a la connivencia con la ilegalidad en algunos cargos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hoja de ruta de algunos gobernantes asociada a intereses de un colectivo o grupos armados ilegales ■ Falta de transparencia ■ Factor cultural (cultivos ilícitos, actores criminales, contrabando, economías ilegales)
	Dispersión poblacional	Ocupación de terrenos generalmente rurales distantes de centros poblados y en zonas de difícil acceso	<ul style="list-style-type: none"> ■ Distancias extensas ■ Sectores que carecen de interés para fines electorales (potencial electoral costoso por movilidad y poca concentración política)
	Anomia	Dislocación entre medios y fines sociales "Robert Merton"	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cultura de ilegalidad, violencia, homicidios, temor en la población ■ Pérdida de valores, crisis moral
		Incapacidad de la estructura social de proveer a ciertos individuos de lo necesario para lograr las metas de la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Plan de vida delictual (narcotraficante, guerrillero o cosechador de hoja de coca -raspachín- por falta de opciones)
	Inatención estatal	Falta de atención del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incumplimiento de acuerdos por parte de los gobiernos ■ Presión del conflicto ■ Olvido estatal ■ Abandono histórico
	Condicionantes territoriales	Factores específicos que determinan el contexto	<ul style="list-style-type: none"> ■ Presencia histórica de actores criminales ■ Falta de control estatal en zona de frontera ■ Daños a la estructura petrolera ■ Diversificación de economías ilegales ■ Exposición a la irregularidad

Enfoque integral operacional limitado	Déficit en alternativas de desarrollo	Ausencia en el desarrollo de nuevos segmentos de mercado para el progreso	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inexistencia de opciones de progreso acordes al contexto ■ Ausencia de condiciones dignas de vida ■ Grupos criminales que acabaron con las economías campesinas buscando afectar la economía guerrillera
	Carencia proyecto de Nación	Déficit de acciones ejecutadas de forma coordinada para alcanzar una meta unificada del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ■ Irreal voluntad política ■ Insuficiencia para la resolución de conflictos
	Dinámicas del conflicto	Falta de garantías para el desarrollo de actividades operacionales sin la ocurrencia de incidentes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Históricamente los grupos criminales han ejercido control ■ Arraigo de los grupos armados ilegales ■ Desconfianza en la Fuerza Pública
	Actuación de la Fuerza Pública	Cuestionamiento a la Fuerza Pública	<ul style="list-style-type: none"> ■ Agravio a la comunidad en algunos casos ■ Estigmatización ■ Carencia de convicción de servicio ■ Casos de corrupción
	Lineamientos estatales	Orientación de carácter general que corresponde a una disposición o directriz que debe ser implementada en las entidades del Estado colombiano	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cambios de gobiernos marcados por presencia mayoritaria de la Fuerza Pública ■ Erradicación forzosa ■ Ejercicio de consolidación basado en intervención militar ■ Posibilidad de daños emergentes ante eventual afectación a la Fuerza Pública
	Disparidad en la consolidación territorial	Desigualdad entre la presencia de la Fuerza Pública y oferta de bienes y servicios estatales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Políticas focalizadas en el uso de la fuerza para contrarrestar actores criminales ■ Presencia histórica de grupos armados ilegales ■ Concepción diferente del plan de consolidación ■ Énfasis en pie de fuerza ■ Descompensación en oferta de servicios (Fuerza Pública como única presencia del Estado y atraso en la llegada de la institucionalidad)

Prevalencia interés particular	Coerción de grupos armados ilegales	Impedimento para el cumplimiento de los deberes por parte de actores armados ilegales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eventos de corrupción de diversa índole ■ Deseo excesivo de poseer bienes ■ Debilidad de la población ■ Temor
	Cultura del beneficio propio	Costumbre tendiente al favorecimiento del interés particular sobre el colectivo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Condiciones impuestas por personas con realidades socio culturales superiores ■ Desinterés por el otro ■ Saturación de compromisos (desfile de chalecos) ■ Pocas oportunidades ■ Facilismo (supervivencia del más vivo)
	Sectarismo social	División de intereses entre grupos de la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Agenda diferente en cada organización social ■ Protagonismos ■ Ausencia de unificación de objetivos ■ Ausencia de propuesta unificada

Identificadas las causas, se hizo necesario el establecimiento de dimensiones que ofrezcan cobertura a los dos objetivos específicos siguientes: 1) necesidad y 2) oferta. En este sentido, basados en aproximaciones conceptuales adaptadas de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Edificación (Sevilla - España), se estableció la multidimensionalidad entendida según AIECE, 2018, p. 206) como “cada una de las magnitudes de un conjunto que sirven para definir un fenómeno”, la cual, para el ejercicio, se visualizó en 7 dimensiones: dinamización, emprendimiento, proyección, fomento, difusión, acercamiento y promoción.

Multidimensionalidad

Para efectos de representación gráfica, de acuerdo con el objetivo en el que se encuentre (Necesidad u Oferta) a cada dimensión, se le asignó un código conformado por las tres primeras letras de la dimensión antecedido por la letra A, si se asociaba a necesidad, o I, si lo hacía a Oferta, así:

Dinamización: (hacer que algo o alguien se desarrolle): ADIN – IDIN.

Promoción: (actividad formativa o empleo): APRO – IPRO.

Acercamiento: (llevar a alguien o algo a un lugar): ACER – ICER.

Difusión: (hacer que algo llegue a conocimiento de muchos): ADIF – IDIF.

Fomento: (progreso e infraestructuras públicas): AFOM – IFOM.

Proyección: (Estado se idealiza en el municipio y viceversa): APOY – IPOY.

Emprendimiento: (actividad de gran envergadura): AEMP – IEMP

Necesidad

Las causas identificadas generaron necesidades, entendidas desde IVÁLUA (2009) como las “prestaciones necesarias para normalizar el entorno social” (p. 7). Es así como, en esta fase, se identificaron: 1) acciones necesarias para atender las causas, 2) prioridad con que se requiere la misma, entre corto (1 a 3), mediano (4 a 6) y largo plazo (7 a 9 años), y 3) el responsable de implementar la acción, obteniendo un total de 23 necesidades en clave de acción, organizadas así:

Tabla 5
Prestaciones necesarias

Código	Acción	Responsable	Plazo
APRO1	Capacitar a los entes territoriales en planeación y gestión de proyectos	Ministerio del Interior	Corto
ADIN2	Articular las instituciones en la construcción de los PDET	Agencia de Renovación Territorial	Corto
AFOM3	Fortalecer la infraestructura vial	Ministerio de Transporte	Mediano
APRO4	Generar oferta laboral acorde a las necesidades territoriales	Ministerio del Trabajo	Corto
APRO5	Garantizar el acceso a la educación (básica y superior)	Ministerio de Educación	Mediano
ADIN6	Caracterizar los territorios para la atención de sus realidades	Vicepresidencia de la República	Corto
AEMP7	Implementar proyectos productivos sostenibles	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Corto
APRO8	Capacitar la comunidad en resolución de conflictos y pedagogía de paz	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Corto
ADIN9	Crear instancia especial con suficiencia administrativa y financiera	Ministerio del Interior	Mediano
ADIN10	Construir planes de gobierno municipales ajustados a las realidades territoriales	Ministerio de Hacienda y Crédito Público Concejo municipal	Mediano
APOY11	Elevar plan de gobierno municipal a políticas de Estado	Presidencia de la República Departamento Nacional de Planeación	Mediano
AFOM12	Flexibilizar el acceso de los campesinos a la bancarización, así como las formas de pago	Asobancaria Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior (Banca de oportunidades)	Corto
ACER13	Desarrollar actividades de sensibilización frente a las consecuencias de los cultivos de uso ilícito	Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, OACP, SENA, Emisoras comunitarias	Corto

Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo, Colombia

ADIN14	Unificar propuestas de desarrollo para la región	Ministerio del Interior, Entidades territoriales	Mediano
ADIN15	Fortalecer la acción ofensiva contra los grupos armados	Ministerio de Defensa	Corto
APOY16	Posicionar el nivel central en los territorios	Ministerios, Unidades Administrativas Especiales, Superintendencias, Organismos de control	Mediano
ACER17	Focalizar acciones de acercamiento de la Fuerza Pública a la comunidad y no en los cumplimientos	Ministerio de Defensa	Corto
ACER18	Instaurar Fuerza Pública en espacios no priorizados por el conflicto	Ministerio de Defensa	Corto
ADIN19	Incentivar la participación ciudadana en los mecanismos de planificación y gestión territorial (PISCC, PDET)	Administraciones locales	Corto
ACER20	Equilibrar la presencia de la Fuerza Pública con la oferta de servicios institucionales	Ministerios, Unidades Administrativas Especiales, Superintendencias, Organismos de control	Mediano
APRO21	Capacitar a la comunidad en liderazgo social	Min. Interior, Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, OACP	Corto
ADIF22	Hacer público los resultados de veedurías a la asignación y ejecución presupuestal	Organismos de Control (Controloría General de la Nación, Procuraduría General) y Sociedad Civil	Corto
APOY23	Fortalecer el cumplimiento del acuerdo de paz	Presidencia de la República, Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto y OACP	Corto

Desde esta lógica, de las acciones requeridas, el 74% resultaron de corto plazo, 26% mediano y ninguna de largo plazo, esto debido a que, las problemáticas identificadas generaron necesidades que evidenciaban la premura en la implementación de acciones.

Demanda

Refiere a la “expresión del deseo de recibir los servicios necesarios que atiendan a las necesidades” (IVÁLUA, 2009, p. 13). En este sentido, se identificó que 14 de las 23 acciones solicitadas habían sido demandadas a través de diversas instancias (medios de comunicación, peticiones, reuniones, encuentros, entre otros) y 9 de ellas no (por argumentos relacionados con la ausencia de confianza en la institucionalidad y desconocimiento del procedimiento para manifestarlas), lo que equivale a 61% y 39% respectivamente.

En materia de demanda de servicios, se determinó que, mayoritariamente, esta se había manifestado y con ella la disposición para recibirlos. Sin embargo, no todos habían sido demandados, lo que, según los consultados, denotaba una pérdida de confianza y credibilidad en la institucionalidad, constituyéndose esto en un nicho de oportunidad para que las instituciones puedan, a través de su despliegue territorial, revertir ese porcentaje en un aspecto positivo.

Oferta

Es entendida como “el volumen de servicios que la estructura estatal pone a disposición en relación con la atención de las causas de las problemáticas” (IVÁLUA, 2009, p. 13). Para efectos del ejercicio, se realizó la búsqueda focalizada de los servicios contemplados a nivel general (que atendieran las 17 problemáticas activas), realizando la exploración documental relacionada con estrategias, planes, programas y acciones, denominadas de aquí en adelante “Disposiciones”, definiendo así, 6 criterios de búsqueda: disposiciones de inversión, educación, proyectos productivos, infraestructura vial, frontera y reclutamiento niños, niñas y adolescentes, y obteniendo como resultado 38 disposiciones que deberían atender las problemáticas en mención.

Desde esta perspectiva, se efectuó el contraste (con el alcalde, secretario de gobierno, o en su defecto, secretario de planeación) entre lo que a nivel institucional se tiene planteado y lo que a la fecha se estaba materializando en cada municipio objeto de estudio. Este ejercicio contó con los siguientes aspectos de indagación:

Disposición:	Plan, programa, actividad, estrategia, acción, entre otros.
Titular:	Entidad responsable de materializar la disposición.
Existencia:	¿Existe en el municipio la disposición? SI o NO.
Prioridad:	¿Con que urgencia se necesita lo que no hay? Debe seleccionarse entre: Corto plazo (1 a 3 años), Mediano plazo (4 a 6 años) o Largo plazo (7 a 9 años).
Observación:	Aspectos para resaltar positiva o negativamente la existencia y funcionamiento de la disposición.
Reemplazo:	Si no existía la disposición planteada ¿Hay otra que la reemplace? ¿Cuál? ¿Quién la desarrollaría?
Componente analítico:	Análisis deductivo del entrevistado entre lo que existe y debería existir para atender la problemática (apreciación personal).

Como resultado del contraste, a continuación, se relacionan las 38 disposiciones identificadas (al menos en uno de los municipios).

1. Misión de Crecimiento Verde.
2. Participación Privada en Infraestructura (PAPP).
3. Un Norte Productivo para todos.
4. Familias en acción.
5. Programa de Alimentación Escolar (PAE).

6. Fondo de Fomento a la Educación Media.
7. Plan de apoyo académico especial.
8. Caminar en secundaria.
9. Secundaria activa.
10. Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo (ARED).
11. Regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior.
12. Somos Educación.
13. Programa Desarrollo Rural Con Equidad.
14. Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales.
15. Catatumbo: región de oportunidades y desarrollo territorial.
16. Emprende rural.
17. Aulas móviles.
18. Plan Piloto Valencia.
19. “Todos por un Nuevo País” 2014 – 2018, objetivo 4 “Infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial”.
20. Programa vías para la equidad.
21. Programa caminos para la prosperidad.
22. Programa Expedición Sensorial.
23. Plan Frontera.
24. Proyecto para la población con Necesidad Educativa Especial (NEE).
25. Estrategia para la educación inclusiva e intercultural.
26. Plan de respuesta del sector salud al fenómeno migratorio.
27. Plan de apoyo académico especial.
28. Plan Migración Colombia.
29. Plan fronteras para la prosperidad.
30. Estrategia para fortalecer la política migratoria y el servicio consular.
31. Programa Talentos para el Empleo.
32. Plan Estratégico Institucional (PEI) “Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO)” Reconocimiento del reclutamiento, utilización uso y violencia sexual como delitos.
33. PEI “Imaginario culturales en contra del reclutamiento”.
34. PEI “prevenir la violencia sexual en NNA”.
35. PEI “Reconocer las vulneraciones diferenciadas y los riesgos especiales que enfrentan NNA”.
36. PEI “Mecanismos de reporte y denuncias de casos de vulneración de derechos a NNA”.
37. PEI “No repetición de las vulneraciones de reclutamiento, utilización, uso, y violencia sexual contra NNA”.
38. PEI “Acciones en contra del uso de NNA en especial en territorios con actividades ilegales”.

De acuerdo con este resultado y dado que estas disposiciones no estaban materializadas en la totalidad de los municipios objeto de estudio, a continuación se presenta la distribución por municipio:

Tabla 6
Oferta por municipio

Ábrego	Sardinata	Hacarí	La Playa	Ocaña	
		IPRO4			
		IPRO5	IPOY3	IPOY3	
	IPRO4	IPRO9	IPRO4	IPRO4	
IPRO4	IPRO5	IEMP6	IPRO5	IPRO5	
IPRO5	IPOY28	IEMP14	IEMP14	ICER32	
	IPOY15	IPOY22	IPOY22	ICER33	
		ICER32	ICER35	ICER37	
		ICER36	ICER36	ICER38	
		ICER37			
San Calixto	El Tarra	Tibú	Teorama	San Calixto	El carmen
		IPOY3			
		IPRO4			
		IPRO5	IPOY3		
	IPOY3	IEMP6	IPRO4	IPOY3	
IPRO4	IPRO4	IPRO8	IPRO5	IPRO4	IPRO4
IPRO5	IPRO5	IPRO9	IEMP6	IPRO5	IPRO5
	IPOY12	IPOY11	IPRO9	IPOY11	IPOY15
	IPOY22	IPOY12	IPOY11	IEMP14	IPOY28
		IPOY22	IPOY15	IPOY22	
		IDIF24	IEMP16		
		IDIN25	IFOM21		
		IDIN27			
		ICER36			

Nota: Las disposiciones resaltadas corresponden a las 23 que para la fecha del ejercicio se encontraban presentes en alguno de los municipios del Catatumbo.

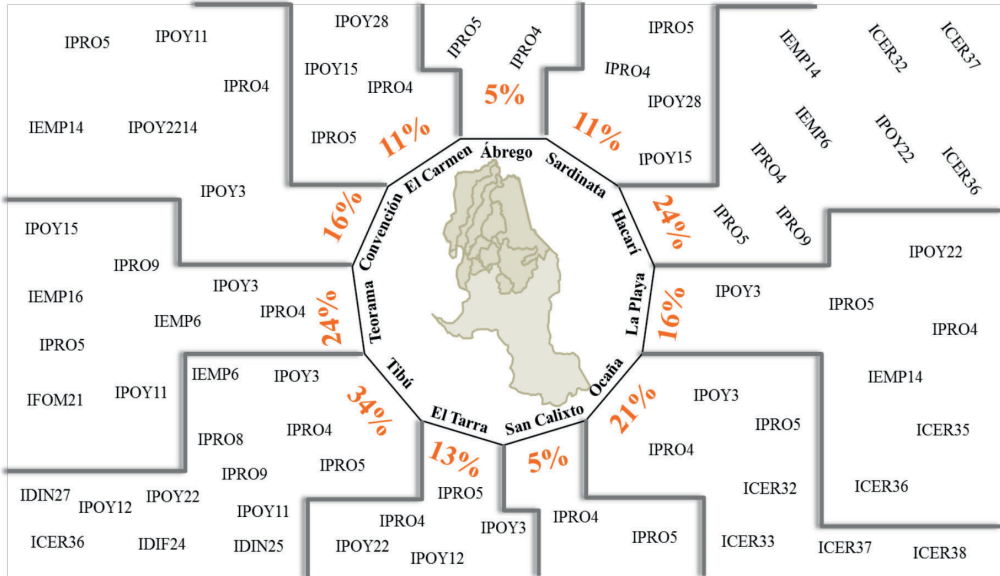
Frente al despliegue de las disposiciones, se observó que los municipios con mayor número de disposiciones eran; Tibú, Hacarí y Teorama; por el contrario, los de menor registro fueron Ábrego y San Calixto.

En tal sentido y para efectos prácticos, a continuación, se expone de manera gráfica las disposiciones existentes en cada municipio. De igual forma, esta permite soportar la tesis presentada en el párrafo anterior.

Interacción

Asociado a la relación recíproca que debe existir entre oferta y necesidad (con demanda y sin ella). De acuerdo con el abordaje teórico empleado en este ejercicio (Guía práctica 2 – evaluación de necesidades sociales de la colección Iválua,2009), en la interacción se deben concebir los siguientes aspectos:

Figura 3
Endecágono de la oferta



- Necesidades no cubiertas, sin demanda expresada: existencia de una problemática sin solicitud de servicios.
- Demanda no atendida, con necesidad: acciones esperadas manifestadas.
- Demanda sin necesidad, atendida: usuarios de los servicios que no los necesitan.
- Oferta de servicios innecesarios sin demanda: despliegue de servicios sin una necesidad previa.
- Utilización de servicios por parte de personas que los necesitan: personas que sufren la problemática y se benefician del servicio.

Adicionalmente, conforme con los preceptos teóricos, existen 3 estados a los que no se debe llegar, enunciados así:

- a. Oferta sin demanda.
- b. Demanda sin necesidad, atendida.
- c. Divergencia entre oferta y necesidad.

La interacción estuvo dada por las 23 acciones requeridas, de las cuales 14 fueron demandadas y 9 no. Asimismo, las 23 disposiciones que se desplegaban en alguno de los municipios del Catatumbo. Desde esta lógica, aun cuando existe un equilibrio entre necesidad y oferta (numéricamente hablando), esta interacción genera dos interrogantes:

- a. Si existe un equilibrio entre oferta y necesidad ¿por qué persisten las problemáticas?
- b. ¿Será que la oferta institucional subsidia la necesidad?

Conclusiones

En respuesta al planteamiento del problema definido (¿Cuál es la interacción entre problemáticas, necesidad de servicios, acciones demandadas y ofertadas en la subregión del Catatumbo?), se concluye que:

Todo entorno está compuesto por diversidad de conflictos entre el estado actual y el deseado; sin embargo, ninguno es igual a otro. Por ello, es importante realizar ejercicios de priorización. No obstante, en terreno, el entramado social requiere de la atención bajo un todo y no como elementos independientes.

La identificación de factores generadores o causas permitió generar una propuesta de accionabilidad orientada sobre los mismos y no sobre lo visible que en variadas ocasiones corresponde a efectos.

Los servicios necesarios para normalizar el entorno deben ser el foco sobre el cual se materialice la oferta institucional, toda vez que esta noción sea fundamental en el desarrollo territorial. Es por ello que desempeña un papel fundamental para la interlocución en la elaboración de estrategias conjuntas (Estado - comunidad) a fin de proveer la oferta de bienes que satisfagan las necesidades públicas de manera asertiva.

Los servicios puestos a disposición del entorno son escasos y, aunque existan municipios con mayor despliegue (Tibú, Teorama y Hacarí), se encuentran por debajo del 50%; es decir, un porcentaje menor a la mitad de la necesidad está siendo atendido en territorio.

Referencias

- Asociación Internacional de Expresión y Comunicación Emocional [AIECE]. (2018). *La expresión y comunicación emocional como base de la creatividad*. Universidad de Sevilla. http://congreso.us.es/ciece/lib_Ciece_17.pdf
- Colectivo IOE. (1988). Las necesidades sociales: un debate necesario. *Documentación Social*, 71: 109-120.
- Insulza, J. M. (2015). *Gobernabilidad Democrática*. Organización de los Estados Americanos [OEA], 2005-2015. <https://www.oas.org/docs/publications/gobernabilidad-democratica-esp-web.pdf>
- Iválua. (2009). *Guía práctica 2 Evaluación de necesidades sociales*. Instituto Catalán de Evaluación de Política Pública. http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia2_Evaluacion_necesidades_sociales_ivalua.pdf
- Martínez, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3): 613-619.
- Morey-Solís, D. G. (2015). *Análisis de métodos de deduplicación de datos aplicados a repositorios Linux para la facultad de ingeniería en sistemas electrónica e industrial*. Universidad

Técnica de Ambato. https://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/19367/1/Tesis_t1081si.pdf Sociedad Latinoamericana para la Calidad. (2000). *Cinco Por Qué*s. Universidad Nacional Experimental. <http://umc.edu.ve/pdf/calidad/Cinco%20Por%20Que.pdf>

UNESCO. (2010). *Políticas para la creatividad*. Guía para el desarrollo de las industrias culturales y creativas. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/1UNESCO_GuiaDigital.pdf

3. LECTURA TERRITORIAL DE LAS ACCIONES COLECTIVAS DERIVADAS DEL DESCONTENTO SOCIAL EN EL CATATUMBO

DOI: <https://doi.org/10.22335/edne.33.c31>

Luis Fernando Zúñiga Ruiz*, Zuly Andrea Ortiz Arcos**,
Carlos Gabriel Aceros Sierra***

* Policía Nacional de Colombia, luiszuniga1137@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0001-7958-9353>

** Policía Nacional de Colombia, zuly.ortiz@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0001-9680-1707>

*** Policía Nacional de Colombia, carlos.aceros@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0001-6791-0568>

Cómo citar este capítulo: Zúñiga-Ruiz, L. F., Ortiz-Arcos, Z. A. y Aceros-Sierra, C. G. (2021). Lectura territorial de las acciones colectivas derivadas del descontento social en el Catatumbo. En Z. A. Ortiz-Arcos (coord.), *Lecturas territoriales como insumo para la comprensión de las dinámicas sociales en la subregión del Catatumbo, Colombia* (pp. 49-73). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/edne.33.c31>

Resumen

en este capítulo se analizan las acciones colectivas derivadas del descontento social en la subregión del Catatumbo, a partir, de tres objetivos específicos, (1) describir sus factores, (2) identificar las necesidades, posiciones e interés e (3) identificar la respuesta institucional frente a las necesidades sociales para la gestión territorial. En este sentido, la información se recolectó aplicando encuestas a autoridades administrativas, academia, organismos de cooperación internacional y entes de orden nacional. Los resultados obtenidos permitieron concluir que las acciones colectivas son un medio para expresar el inconformismo que la comunidad tiene hacia las instituciones por la insatisfacción de necesidades, siendo el cumplimiento de las mismas la forma más efectiva de atender la movilización social. En este mismo sentido, estos resultados permitieron la integración de diversos saberes y experiencias institucionales, a través de un enfoque participativo, y de la construcción y posterior validación de una herramienta que permite el monitoreo de acciones colectivas y potenciales acciones violentas en el territorio.

Palabras clave: comunicación; movimiento social; manifestaciones culturales; oferta y demanda; violencia

Introducción

El tercer capítulo, realizado en el segundo semestre del 2019, fue convergente con momentos de descontento social en la región referida en este documento, razón que movilizó la escrituración del presente texto en contribución al ejercicio establecido. En concordancia, este capítulo se propuso en analizar las acciones colectivas derivadas del descontento social en el Catatumbo y marcó como objetivo general analizar las acciones colectivas derivadas del descontento social para su gestión territorial, utilizando los conceptos teóricos de Castells (2012) y Tilly (1978), quienes orientan la comprensión de movimientos sociales, descontento social y acciones colectivas.

El planteamiento del problema que surgió al iniciar este capítulo fue cómo se podría analizar las acciones colectivas derivadas del descontento social para su gestión territorial en el Catatumbo, razón por la cual se propuso como objetivo general analizar las acciones colectivas derivadas del descontento social a través de 3 objetivos específicos: describir los factores que dinamizan las acciones colectivas derivadas del descontento social en el Catatumbo; identificar las necesidades, posiciones e intereses de las acciones colectivas derivadas del descontento social en el Catatumbo; e identificar la respuesta institucional frente a las necesidades sociales para la gestión territorial de las acciones colectivas derivadas del descontento social en el Catatumbo.

Al respecto, los resultados de este capítulo se concretaron en la herramienta de monitoreo de las acciones colectivas, que tiene como fin realizar el seguimiento mediante 2 procesos, 9 componentes, 36 líneas, 220 factores y 2 formas de calificación, para con ello contribuir a la gestión territorial de las acciones colectivas mediante la construcción de sinergias interinstitucionales en pro del cumplimiento de necesidades y acuerdos pactados con la comunidad en el marco de los diversos escenarios de manifestación social. Adicionalmente, cimentar desde las administraciones locales y regional narrativas que permitan socializar los niveles de avance de aquellas acciones requeridas para contribuir a la disminución de probabilidades que se transiten de las acciones colectivas hacia acciones violentas fundamentadas en su limitada gestión.

Metodología

El desarrollo del ejercicio se realizó desde un enfoque cualitativo con alcance exploratorio, a través, de tres momentos: el primero, recolección de información, el segundo, análisis y tercero, resultados. La recolección de información se obtuvo desde el segundo semestre de 2019 mediante la aplicación de 32 entrevistas semiestructuradas por parte de los autores de este documento y a través de un taller interinstitucional con autoridades locales (Político Administrativas, Policía y Ejército), academia, organismos de cooperación internacional y entes de orden nacional en los 11 municipios del Catatumbo.

Para el cumplimiento del primer objetivo, se utilizó el Análisis de Campo de Fuerzas, que permitió encontrar factores que apoyan o van en contra de la solución, obteniendo una lectura en contexto que visibilizó aquello que en territorio requiere fortalecimiento o se hace necesario se elimine, mitigue o reduzca.

En el desarrollo del segundo objetivo, se utilizó la Técnica de La Cebolla tomando como referencia los 3 elementos mencionados por la UNAH (2013) en el análisis del conflicto: necesidades, posiciones e interés, estos en el marco de las acciones colectivas y asociándolas a factores generadores y contenedores.

En atención al tercer objetivo, se aplicó la metodología del taller de expertos con responsabilidad y conocimiento en la materia, materializada en 5 mesas de trabajo en las que se abordaron 7 componentes y 62 líneas de acción, logrando con ello conocer el contexto general de las acciones desarrolladas por las instituciones responsables frente a demandas y necesidades ciudadanas de la subregión del Catatumbo.

La ficha técnica condensa los elementos sustanciales asociados a cifras, datos y hechos derivados del proceso de recolección, tratamiento y análisis de la información, tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

Tabla 7
Ficha técnica

Universo	Catatumbo
Técnicas de recolección	a. Entrevista semiestructurada b. Grupo focal
Población	a. Autoridades locales (político administrativas, Policía, Ejército) b. Academia c. Organismos de Cooperación Internacional d. Entes de ordena nacional (descentralizados)
Técnicas de análisis	a. Análisis del Campo de Fuerzas b. La Cebolla c. Triangulación de información (Taller)
Datos	7075
Instrumentos	35
Necesidades	7
Factores contenedores	10
Intereses	6
Factores generadores	11
Posiciones	5

Resultado

Factores dinamizadores

El abordaje de los factores que dinamizan las acciones colectivas en el territorio objeto de estudio se hace posible a través de la exploración de dos elementos clave; de un lado, los contenedores, entendidos como aquellos que reducen la posibilidad que se materialice la acción y de otro, los generadores, asumidos como los que potencializan la eventual conformación de la misma.

Para el cumplimiento del primer objetivo, se realizó el ejercicio bajo la lógica del análisis de campo de fuerzas Kurt Lewin, que es utilizado cuando se quieren encontrar factores que apoyan o van en contra de la solución de un asunto o problema para que lo positivo pueda reforzarse o lo negativo pueda ser eliminado o reducido (ActionGroup, 2009), determinando, a partir de la recolección de información inclusiva (diversas fuentes), los elementos clave (contenedores y generadores) y obteniendo una leyenda en contexto que permita vislumbrar aquello que en territorio requiere fortalecimiento, eliminación, mitigación o reducción.

Así las cosas, a continuación, se presentan: 1) los factores contenedores y 2) generadores de las acciones colectivas:

Factores contenedores

- **Apadrinamiento Juntas de Acción Comunal (JAC).** Las JAC son la instancia por la cual se centralizan necesidades a nivel social. Es desde allí que emergen las iniciativas necesarias para la normalización del entorno y goce efectivo de derechos y libertades públicas. En este sentido, el acompañamiento permanente que contribuya al empoderamiento de estas se constituye en pilar esencial para la asertiva gestión de acciones colectivas. Este factor se soporta en el postulado del PNUD (2014), donde expone que, para la subregión del Catatumbo, “Las Juntas de Acción Comunal entran a regular y resolver conflictos y promueven asociaciones de productores y las cooperativas”.
- **Oferta de bienes públicos.** El acceso de la comunidad (especialmente rural) a los servicios de bienes públicos (energía, alcantarillado, agua potable, educación transporte, entre otros) permite que se reduzca la probabilidad de una acción colectiva, fruto del descontento social, esto aunado al fortalecimiento de la legitimidad institucional en territorio.
- **Cumplimiento de acuerdos.** Desarrollar a cabalidad los compromisos adquiridos a nivel social se convierte en línea imperante al momento de gestionar la ocurrencia de acciones colectivas. Adicionalmente, se traduce en el quebranto del discurso de actores dinamizadores de dichos ejercicios.

- **Ordenamiento territorial.** La definición en materia de propiedad y uso de la tierra se convierte en un factor preponderante en el marco de la prevención de acciones colectivas derivadas del descontento social, puesto que las diversas movilizaciones sociales permiten ver dicha necesidad. De igual modo, existen acciones institucionales (ejemplo, sustitución de cultivos ilícitos) en territorio que requieren de la formalización de la propiedad (principalmente rural).
- **Espacios de diálogo:** La interacción asertiva y pacífica entre los exponentes de la necesidad (campesinos) y los llamados a su atención (institucionalidad) constituye un escenario propicio para tramitar acciones correspondientes y, de este modo, evitar escenarios de tensión, que de no ser atendidos derivan en vías de hecho pudiendo desencadenar en acciones violentas.
- **Racionabilidad presupuestal.** Es importante la flexibilidad al momento de materializar acuerdos direccionados a la atención de las necesidades sociales, pero estos deben estar basados en una planificación minuciosa, fundamentalmente en materia financiera, para que posterior al compromiso no se presenten incumplimientos que conlleven al crecimiento del inconformismo.
- **Contundencia contra grupos armados.** La acción efectiva contra los actores armados debe ser una prioridad, ya que, debido a su injerencia territorial, son limitantes de la asertiva funcionalidad de las instituciones que representan el Estado, restringiendo así su descentralización. Adicionalmente, conforme con los insumos de información, estas estructuras armadas realizan acciones, de acuerdo con sus intereses, que influyen sobre la materialización de algunas movilizaciones.
- **Trato diferencial.** En territorio, si bien las movilizaciones cuentan con características similares, todas se presentan en contextos disímiles y poseen sus particularidades. Siendo así, cada intención de expresión de inconformismo social requiere ser atendida de forma diferente; interiorizar esta necesidad, constituyen un progreso sustancial al momento de atender las pretensiones.
- **Lanzamiento de mercado.** La apertura al componente de reactivación económica se hace necesaria en la medida en que se requieran opciones auto sostenibles que permitan transitar de las economías ilícitas a las lícitas. Ello demanda no solo de una propuesta de labores alternas, sino de garantías de cultivo, cosecha, comercialización y distribución de bienes y servicios producidos.
- **Flexibilidad institucional.** Se requiere de la descentralización de entidades que representan el Estado, bajo la lógica de gobernanza, entendida como “Interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados, para generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, y para construir las instituciones y normas necesarias para generar esos cambios” (Buelvas Mendoza & Florez Campo, 2017) en la cual se realicen ejercicios de co-construcción desde el territorio, con el propósito de alinear las necesidades que verdaderamente se evidencian y las dinámicas institu-

cionales e interagenciales que funcionan a velocidades diferentes. Se requiere de la participación de los diferentes sectores sociales para, de esta forma, generar políticas adecuadas a las dinámicas cambiantes del territorio.

Factores generadores

- **Erradicación forzada.** Esta figura, como estrategia del Gobierno Nacional que contrarresta los cultivos ilícitos, establece el inconformismo en la comunidad por ser concebida como una afectación directa contra lo que se ha constituido como base del sustento económico y no contiene alternativas que permitan el tránsito hacia las economías lícitas.
- **Limitada unidad de discurso.** El limitado manejo de un discurso en respuesta a los requerimientos sociales establece escenarios de desconfianza e inconformismo. A nivel social existe baja tolerancia a que se presenten discursos diversos que no asistan a una posible solución a las necesidades planteadas, y en atención a ello, se requiere unificación de una voz oficial como respuesta interinstitucional. En términos coloquiales “hablar el mismo idioma”.
- **Confluencia de problemáticas.** La interrelación existente entre la diversidad de problemáticas sociales, y se configura en un escenario propicio para la expansión de escenarios que beneficien las expresiones de inconformismo. Esto debido a la permanente connivencia con las conflictividades de origen histórico y cuya existencia ha sido posible gracias a la participación sistemática de cada problemática en las dinámicas del territorio.
- **Déficit en alternativas de desarrollo.** La dificultad en instaurar opciones sostenibles en materia de desarrollo territorial nutre el constructo a manera de justificación para constituir movilizaciones sociales. Ello demanda el fortalecimiento de las capacidades en territorio, así como lo expone Díez (2012).
- **Alternativas de desarrollo.** Se habla del desarrollo local que, si bien en su inicio el término fue impulsado por el Banco Mundial, ha sido transformado por los movimientos sociales e incorpora el reconocimiento de capacidades y potencialidades que en las comunidades existen para forjar alternativas de mejoramiento de la calidad de vida del colectivo poblacional.
- **Desordenamiento territorial.** Los persistentes vacíos en materia de uso y tenencia de la tierra (ampliación del resguardo indígena Motilón Barí, definición de zona de reserva campesina, delimitación del Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, contratos de uso, títulos de propiedad, entre otros), se han configurado en elementos justificadores de las acciones colectivas presentadas.
- **Ilegitimidad institucional.** Asociada a incumplimientos, limitada descentralización estatal, afectación a la transparencia, y omisión e irregularidades en las acciones de

las instituciones que representan el Estado, generan como efecto el quebranto en la legitimidad que debería existir por parte de la institucionalidad.

- **Población flotante.** Esta subregión ha experimentado la llegada y salida masiva de personas. A través de la consulta de fuentes de información, es factible indicar que esta población flotante referenciada, por un lado, son quienes ven la zona con potencial de explotación, seguidamente, relaciona el fenómeno de la diáspora venezolana que aporta un significativo número de personas movilizadas por el territorio con un mínimo control (esto por la existencia de múltiples pasos ilegales – “trochas” – que dificultan el control estatal).
- **Déficit del despliegue institucional.** Bajo la revisión histórica de las acciones colectivas con mayor trascendencia presentadas en territorio, se estipula que la motivación transversal ha sido el limitado cumplimiento de acciones institucionales necesarias para normalizar el entorno social.
- **Influencia de actores.** El territorio se encuentra configurado por multiplicidad de actores con injerencia significativa sobre las acciones que se desarrollan. Así las cosas, este es uno de los factores críticos al momento de las convocatorias que incitan a la movilización social. Con respecto a estos actores del territorio, se realiza una distinción de acuerdo con su naturaleza, organizada así:
 - Ilegal: Ejército de Liberación Nacional (ELN), Clan del Golfo, Los Pelusos, Grupo Armado Organizado Residual Subestructura 33, Los Rastrojos, La Séptima, La Línea.
 - Social, gremial y sindical: Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA), Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Asociación de Juntas de Acción Comunal. (ASOJUNTAS), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), Asociación Sindical de Institutores norte santandereanos (ASINORT), SINTRAGASOLINA, movimientos estudiantiles, grupos ambientalistas, Mesa Comunal por la Unidad y la Resistencia del Catatumbo.
 - Políticos: senadores, representantes a la cámara, diputados, concejales, candidatos a la gobernación y alcaldías.
- **Violencia contra líderes sociales y campesinos.** Acciones (homicidio, amenaza, desplazamiento, lesiones personales y atentados) que generan afectación a la integridad de los líderes sociales y campesinos se constituyen en un factor neurálgico que fundamenta movilizaciones de inconformismo social.
- **Economías ilícitas.** Las actividades económicas ilícitas (contrabando, narcotráfico, transporte informal, minería), de acuerdo con los intereses de los actores que las

dinamizan; se constituyen en elemento movilizador de acciones colectivas. De esta manera, se podrían presentar manifestaciones en contra de las estrategias del Gobierno Nacional para contrarrestar los cultivos ilícitos (sustitución voluntaria, erradicación forzada y aspersión aérea, entre otras).

En concordancia con la descripción de factores que dinamizan las acciones colectivas, se pudo identificar que las acciones colectivas se fundamentan mayoritariamente en la falta de atención de las problemáticas sociales o el incumplimiento de acuerdos o pactos. En este sentido, para efectos del ejercicio, las problemáticas sociales, fueron entendidas según lo planteado por Iválua (2009) como: “la existencia de una discrepancia entre lo que es (el estado actual) y lo que debería ser (el estado deseado)”. De esta manera, el análisis del conflicto se incorporó como herramienta de análisis con el objeto de explorar y entender su realidad a través de diferentes perspectivas.

Al respecto, UNAH (2013) establece que dentro del conflicto se deben observar tres (3) componentes a saber:

1. Necesidades: requerimientos fundamentales para la supervivencia que no son negociables.
2. Posiciones: demanda formal y oficial que asumen las partes y que piensan defender.
3. Intereses: motivación detrás de la posición – lo que los involucrados realmente quieren.

En este sentido, se identificaron los componentes en mención en el marco de la materialización de una acción colectiva. Asimismo, se asociaron a los factores generadores y contenedores como se expone en la siguiente tabla:

Tabla 8
Necesidades

	Factor asociado
Formalización de la propiedad rural Promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos (Minagricultura, 2013)	Generador
Alternativas sostenibles de desarrollo Definir opciones de transición de la economía ilícita a lícita; estas deben ser sostenibles en el tiempo y no circunscritas a monocultivos	Generador
Fortalecimiento institucional Descentralizar (presencia y acción) la arquitectura estatal para la atención de las necesidades sociales a nivel local	Generador
Difusión lineamientos de Gobierno Desplegar en la comunidad las disposiciones emanadas por el Gobierno Nacional con relación a la subregión para que la sociedad sienta que son parte del modelo Estado Nación	Generador

Reconstrucción del tejido social Trabajar por el fortalecimiento de los valores y principios de sociedad	Generador
Mitigación de confrontaciones Reducir al mínimo los eventos de confrontación entre la Fuerza Pública y la comunidad	Generador
Gobernanza local Establecer interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados para la atención de las problemáticas existentes (construcción conjunta)	Generador

Nota: enunciadas de manera positiva; si no se atienden son elementos de justificación en la materialización de la acción colectiva.

Tabla 9
Posiciones

	Factor asociado
Apoyo Respaldo total a la acción colectiva	Contenedor
Condicionamiento Apoyo a la acción colectiva, toda vez que esté fundada en necesidades sociales	Contenedor
Temor Perspectiva de incapacidad frente a la toma de decisiones para integrar o no a una acción colectiva	Generador
Desacuerdo Oposición a la conformación de acciones colectivas que por las dinámicas del contexto se tornen violentas y estén matizadas por intereses particulares	Generador

Tabla 10
Intereses

	Factor asociado
Prelación Prioridad a las acciones colectivas como mecanismo de movilización ciudadana	Contenedor
Reconocimiento al campesinado La participación del ciudadano en estos escenarios de acción colectiva constituye una forma para su visualización	Contenedor
Político Factor asociado al objeto de integrar o desintegrar la sociedad con fines políticos	Generador
Económico ilegal Los actores beneficiados de actividades económicas ilegales en territorio propenden por emplear las acciones colectivas como mecanismo de respaldo	Generador

Particular Visualizado en los requerimientos en el marco de movilizaciones sociales dirigidos a beneficiar de manera exclusiva a determinadas personas y no al colectivo	Generador
Desarrollo social La materialización de acciones colectivas es vista desde el medio por el cual se exigen las condiciones necesarias para el progreso a nivel de sociedad	Contenedor

Acción institucional

En cumplimiento al objetivo específico relacionado con identificar la respuesta institucional frente a las necesidades sociales en el Catatumbo, se diseñó y realizó el taller denominado “Radiografía de las líneas de acción territorial” enmarcadas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para la prevención de posibles acciones violentas derivadas de escenarios de descontento social en el Catatumbo.

Taller

El taller tuvo como objetivo identificar el nivel de avance de las líneas de acción enmarcadas en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), espacios de diálogo territorial y el Plan de Desarrollo Departamental, visualizando las acciones de sinergia interinstitucional que se vienen adelantando por parte de las entidades gubernamentales, en aras de gestionar asertivamente las acciones colectivas que puedan trascender al estado de acciones violentas.

El taller se desarrolló con responsables de las líneas de acción mencionadas, en sus diferentes ámbitos del despliegue territorial:

1. Agencia de Desarrollo Rural (ADR)
2. Agencia Nacional de Minería (ANM)
3. Agencia Nacional de Tierras (ANT)
4. Alcaldía Sardinata
5. Policía Nacional (Región de Policía Número 5, Departamento de Policía Norte de Santander (DENOR), Infancia y Adolescencia) y Policía Metropolitana de Cúcuta (MECUC)
6. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
7. Ejército Nacional (Trigésima Brigada y Fuerza de Tarea Vulcano)
8. Hospital Universitario Erasmo Meoz (HUEM)
9. Secretaría de Gobierno del Norte de Santander
10. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
11. Supernotariado y Registro
12. Unidad Restitución de Tierras (URT)
13. Unidad Nacional de Protección (UNP)
14. Departamento Prosperidad Social (DPS)

El taller fue construido a partir de 7 componentes y 62 líneas de acción, información tomada de la convergencia entre acuerdos establecidos en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), espacios de diálogo y el Plan de Desarrollo Departamental, descritos en la siguiente tabla:

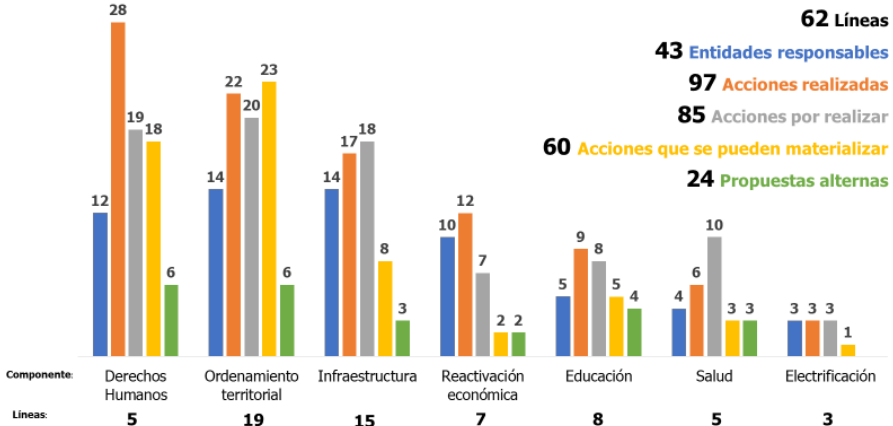
Tabla 11
Relación de componentes y líneas

Componente	línea
Derechos Humanos (D.D.H.H), políticos y garantías	- Prevención y protección de líderes sociales de DD. HH
	- Mesa humanitaria del Catatumbo
	- Prevención, reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)
	- Participación y fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal (JAC)
	- Desminado humanitario
	- Títulos de propiedad
	- Formalización
	- Contratos de uso
	- Catastro multipropósito
	- Zona de reserva campesina
	- Territorio intercultural
	- Resguardo indígena
	- Restitución de predios
	- Acceso a tierras para la población vulnerable
	- Fondo de tierras
	- Banco de tierras
Ordenamiento territorial	- Líneas de crédito blandas
	- Reubicación
	- Planes de manejo zonas alto riesgo
	- Adjudicación de títulos mineros
	- Servicios ambientales
	- Beneficios tributarios
	- Reservas hídricas
	- Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)
	- Inventario vial
	- Vías terciarias
	- Vías urbanas
	- Vías secundarias
	- Vías principales
	- Acueducto rural/veredal
	- Acueducto urbano
	Infraestructura
- Puentes	
- Manejo de basuras y reciclaje	
- Escenarios deportivos	
- Hospitalaria	
- Centros de acopio	
- Vivienda rural	
- Salones comunales	

Reactivación económica	<ul style="list-style-type: none"> - Sustitución voluntaria - Sistema productivo - Turismo rural - Cultivos alternativos - Acompañamiento/asistencia técnica - Garantía del derecho a la alimentación - Mercados locales
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Centros educativos - Dotación escolar - Formación rural de jóvenes - Profesionalización de la planta docente - Becas, créditos y subsidios - Modelos de alfabetización - Educación superior - Transporte escolar
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación hospitalaria - Atención en salud - Nutrición - Prevención - Medios técnicos y logísticos
Electrificación	<ul style="list-style-type: none"> - Electrificación rural - Energías alternativas limpias - Mantenimiento y legalización

De igual forma, para el ejercicio de construcción colectiva, se aplicó un taller de expertos como técnica de recolección de información, en el cual los participantes señalaron las instituciones que consideraban desde su experticia: corresponsables, prioridad de líneas, acciones realizadas, acciones pendientes por realizar, acciones que se podían materializar, tiempo y propuestas alternas. Se obtuvieron los resultados que se visualizan en la siguiente figura:

Figura 4
Radiografía líneas de acción territorial



La sumatoria de entidades responsables equivale a 62. En la gráfica se visualizan 43 ya que algunas entidades tienen múltiples responsabilidades en diversos componentes.

En la figura se visualiza el nivel de avance de las instituciones en materia de atención a necesidades, evidenciando que se requiere la generación de actividades pedagógicas en los territorios para socializar el nivel de avance en respuesta a las diversas demandas sociales de la comunidad potencialmente inconforme.

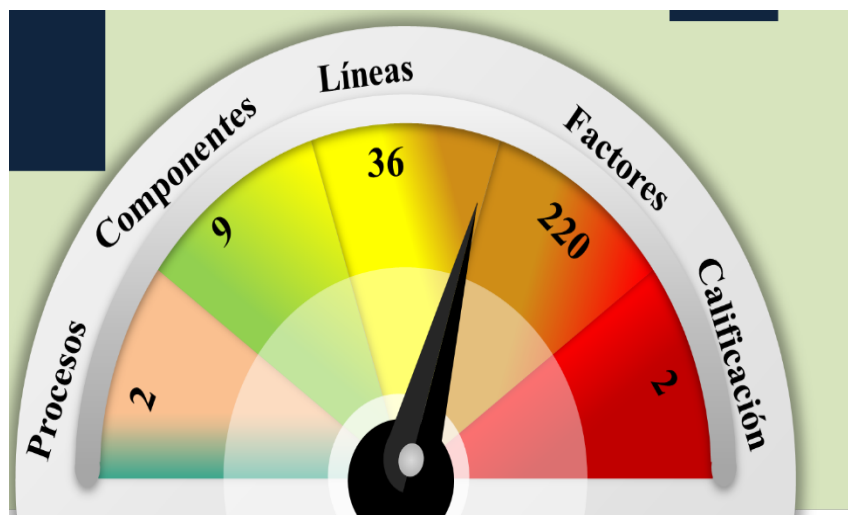
Asimismo, estos resultados son insumo de alto valor para el seguimiento de las líneas de acción del PDET, con el fin de facilitar la continuidad de las acciones pendientes identificadas, promoviendo e identificando potenciales colaboradores a partir de la articulación interinstitucional cuyo fin sea el desarrollo integral del Catatumbo.

De igual forma, los elementos y resultados del taller interinstitucional se constituyeron como insumo de la construcción de la herramienta de gestión territorial de las acciones colectivas derivadas del descontento social en el Catatumbo.

Herramienta de gestión territorial

Los resultados se consolidan a partir de un ejercicio con enfoque participativo y de co-construcción integrado por diversos saberes y experiencias de las instituciones en territorio. De esta forma, se cimienta la creación de la herramienta de gestión a las acciones colectivas derivadas del descontento social, la cual tiene como objeto realizar monitoreo a los factores que, de acuerdo con el contexto, desencadenan o contienen las manifestaciones, la cual se relaciona a continuación:

Figura 5
Ficha herramienta



La herramienta visibiliza dos (2) procesos;

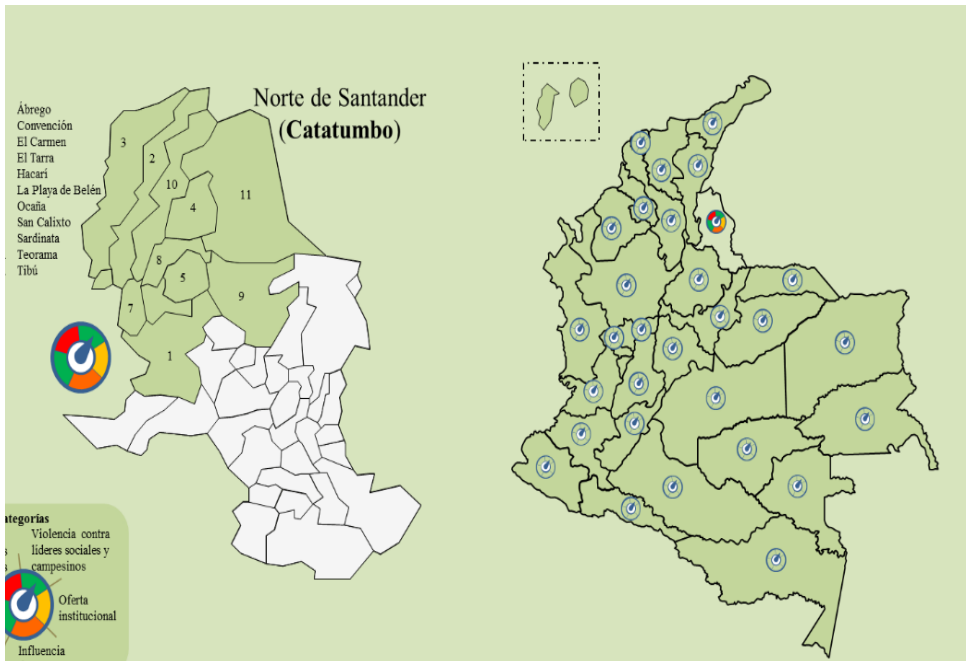
1. acciones colectivas
2. acciones violentas, nueve (9) componentes;

Cinco (5) para el primer proceso y cuatro (4) para el segundo, treinta y seis (36) líneas; distribuidas en nueve (9) componentes, doscientos veinte (220) factores que conforman las líneas, dos tipos de calificaciones; 1) binaria (cero (0) si no se presenta el factor, uno (1) si se presenta) y 2) de cero (0) a cien (100) en los factores que miden un nivel de avance. De igual forma, establece cuatro (4) niveles de alerta, en un rango de uno (1) a cien (100), diferenciados a su vez por colores: 1) baja (0 - 25) color verde; 2) media (26 - 50) color amarillo; 3) medio alta (51 - 75) color naranja y 4) alta (76 - 100) color rojo.

La propuesta de la herramienta planteaba inicialmente una intención piloto para el Catatumbo con la eventual réplica a nivel país adaptada a cada contexto, presentando en forma de alerta una circunferencia conformada por el número de componentes que la integran, las cuales, estarán coloreadas de acuerdo con el nivel de alerta en el que se encuentre cada componente.

Así las cosas, se presenta en la figura 6, el supuesto de visualización, así:

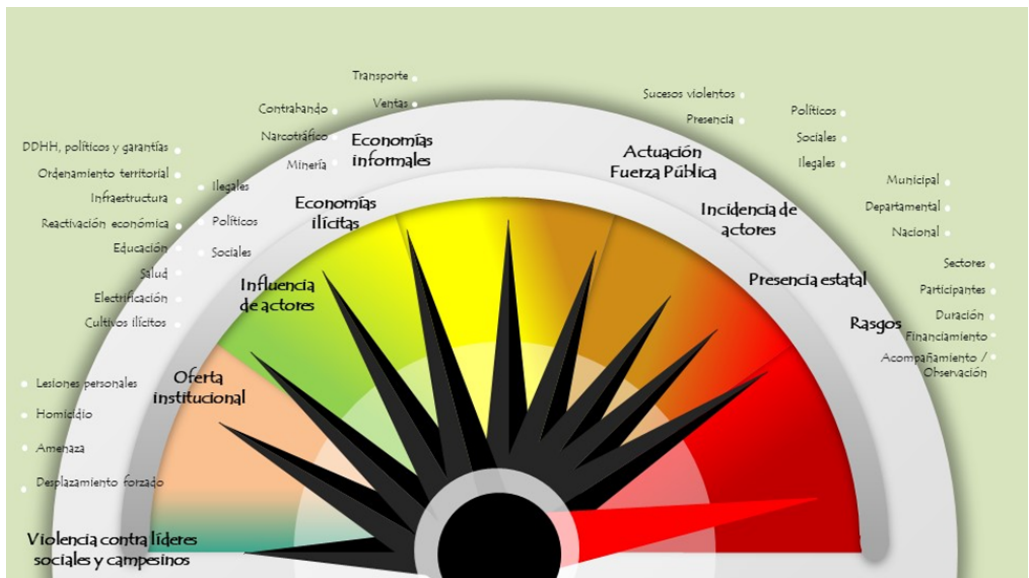
Figura 6
Intención piloto



Esta concepción de la herramienta permite construir un panorama general de las movilizaciones sociales a nivel país y, con ello, la posibilidad de atender de forma oportuna y asertiva sus factores generadores que permitan la desactivación de conflictos o su gestión territorial.

Continuando con los factores aterrizados al contexto del Catatumbo, se presenta de forma gráfica los (9) componentes y (36) líneas que constituyen la herramienta, tal como se visualizan a continuación:

Figura 7
Componentes y líneas



Proceso 1. Acciones colectivas

Consistente en el actuar conjunto de las personas en pos de intereses comunes, siendo el resultado de combinaciones cambiantes de intereses, organización, movilización y oportunidad (Tilly, 1978). Este proceso está conformado por cinco (5) componentes, veintitrés (23) líneas y ciento treinta y cuatro (134) factores a saber:

- **Violencia contra líderes sociales y campesinos:** acciones (homicidio, amenaza, desplazamiento, lesiones personales y atentados) que afectan la integridad de los líderes sociales y campesinos. Se constituye en factor neurálgico que a su vez es un combustible que fundamenta de movilizaciones en territorio. Este componente contiene ocho (8) líneas y veinticuatro (24) factores a saber:

Tabla 12

Relacionamiento componente violencia contra líderes sociales y campesinos

Línea	Factor
Homicidio	Grupos ilegales Fuerza Pública Desconocido
Amenaza	Grupos ilegales Fuerza Pública Desconocido
Desplazamiento	Grupos ilegales Fuerza Pública Desconocido
Lesiones personales	Grupos ilegales Fuerza Pública Desconocido
Atentado	Grupos ilegales Fuerza Pública Desconocido
Desaparición forzada	Grupos ilegales Fuerza Pública Desconocido
Despojo de tierras	Grupos ilegales Fuerza Pública Desconocido
Detención arbitraria	Grupos ilegales Fuerza Pública Desconocido

- Oferta institucional: nivel de avance en materia de desempeño de las acciones institucionales necesarias para normalizar el entorno social. Este componente contiene ocho (8) líneas y setenta (70) factores, relacionados a en la tabla, así:

Tabla 13

Relacionamiento componente oferta institucional

Línea	Factor
Derechos Humanos, políticos y garantías	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención y protección de líderes sociales defensores de los DD.HH - Prevención reclutamiento NNA - Participación y fortalecimiento de las JAC - Desminado humanitario - Trata de personas - Violencia sexual basada en género

Ordenamiento territorial	Títulos de propiedad Formalización Contratos de uso Catastro multipropósito Zona de reserva campesina Territorio intercultural Resguardo indígena Restitución de predios Acceso a tierras para la población vulnerable Asentamientos humanos Fondo de tierras Banco de tierras Líneas de crédito blandas Retorno y Reubicación Planes de manejo de zonas de alto riesgo Adjudicación de títulos mineros Servicios ambientales Beneficios tributarios Reservas hídricas Actualización POT
Infraestructura	Inventario vial Vías terciarias Vías urbanas Vías secundarias Vías principales Acueducto rural / veredales Acueducto urbano Alcantarillado Sistema de riego Puentes Manejo de basuras y reciclaje Escenarios deportivos Hospitalaria Centros de acopio Vivienda rural Salones comunales
Reactivación económica	Sustitución voluntaria Sistema productivo Turismo rural Cultivos alternativos Acompañamiento / asistencia técnica Garantía del derecho a la alimentación Lanzamiento de mercado

Educación	Centros educativos Dotación escolar Recurso humano Plan de Alimentación Escolar Formación rural de jóvenes Profesionalización de la planta docente Becas, créditos y subsidios Modelos de alfabetización Educación superior Transporte escolar
Salud	Dotación hospitalaria Atención en salud Recurso humano Nutrición Prevención Medios técnicos y logísticos
Electrificación	Electrificación rural Energías alternativas limpias Mantenimiento y legalización
Cultivos ilícitos	Eradicación forzada Aspersión aérea

- Influencia de actores: injerencia significativa de múltiples actores sobre las acciones que en territorio se desarrollen. Compuesta por tres (3) líneas y veintisiete (27) factores, relacionados a en la tabla, así:

Tabla 14
Relacionamiento componente influencia de actores

Línea	Factor
Illegales	Ejército de Liberación Nacional (ELN)
	Clan del Golfo
	Los Pelusos
	SE 33
	Los Rastrojos
	La Séptima
Sociales Gremiales Sindicales	La Línea
	ASCAMCAT
	CISCA
	COCCAM
	MCP
	La CUT
	ANZOR
	ASINORT
	SINTRAGASOLINA
	Movimientos estudiantiles
Ambientalistas	

Políticos	Mesa Comunal por la Unidad y la Resistencia del Catatumbo Asojuntas Katubaiyibari Resguardo CataLaura Partido (político) Senadores Representantes a la Cámara Diputados Concejales Candidatos
------------------	--

- Economías ilícitas: actividades económicas ilícitas empleadas como base financiera de las estructuras criminales. Este componente contiene tres (3) líneas y diez (10) factores, relacionados en la tabla, así:

Tabla 15
Relacionamiento componente economías ilícitas

Línea	Factor
Contrabando	Combustible Carne Víveres Ganado Otros
Narcotráfico	Producción Tráfico Comercialización y Distribución
Minería	Explotación Comercialización

- Economías informales: considerable diversidad de unidades económicas en los distintos sectores de la economía y en los contextos rural y urbano que son particularmente vulnerables y trabajan en condiciones laborales inseguras, y que experimentan graves déficit de trabajo decente, por lo que a menudo quedan atrapados en la pobreza y la baja productividad (OIT, 2007). Este componente contiene dos (2) líneas y tres (3) factores, relacionados en la siguiente tabla:

Tabla 16
Relacionamiento componente economías informales

Línea	Factor
Transporte	Mototaxismo Vehículos colectivos
Ventas	Elementos varios

Proceso 2. Acciones violentas

Comprende aquellas que: 1) son de carácter físico o verbal, es decir, la energía material aplicada por uno o más infractores o transgresores del ordenamiento jurídico a una o más personas, con el fin de someter su voluntad; 2) lesionen o pongan en peligro la vida, integridad, libertad o seguridad de las personas; 3) dañen gravemente los bienes públicos o privados (Ministerio del Interior, 2018).

Puesto así, las acciones violentas se entienden como prácticas que lesionan o ponen en peligro la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas; de igual forma, aquellas que dañen los bienes públicos y privados.

Este proceso se configura a partir de cuatro (4) componentes, trece (13) líneas y ochenta y seis (86) factores descritos a continuación:

- Actuación Fuerza Pública: desempeño de la Fuerza Pública en la materialización de la movilización social. Componente que contiene dos (2) líneas y veinte (20) factores, relacionados en la tabla, así:

Tabla 17
Relacionamiento componente actuación Fuerza Pública

Línea	Factor
Presencia	Fuerza de Despliegue Rápido
	Policía Militar
	Grupo Antisecuestro y Extorsión
	Fuerza de Tarea Vulcano
	Escuadrón Móvil Antidisturbios
	Fuerza Disponible
	Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante
	Inteligencia
	Policía Fiscal y Aduanera
	Prevención Ciudadana
	Antinarcóticos
	Infancia y Adolescencia
	Sucesos violentos
Amenaza	
Desplazamiento	
Lesiones personales	
Atentado	
Desaparición forzada	
Despojo de tierras	
Detención arbitraria	

- Incidencia de actores: participación de actores (ilegales, sociales, gremiales, sindicales o políticos) en la ejecución de la acción violenta. Componente compuesto por tres (3) líneas y veintiocho (29) factores, relacionados en la siguiente tabla.

Tabla 18
Relacionamiento componente incidencia de actores

Línea	Factor
Ilegales	Ejército de Liberación Nacional (ELN)
	Clan del Golfo
	Los Pelusos
	Sub Estructura 33
	Los Rastrojos
	La Séptima
	La Línea
	Tren de Aragua (delincuencia organiza)
Sociales GremialesSindicales	ASCAMCAT
	CISCA
	COCCAM
	MCP
	La CUT
	ANZORC
	ASINORT
	SINTRAGASOLINA
	Movimientos estudiantiles
	Grupo Ambientalistas
	Mesa Comunal por la Unidad y la Resistencia del Catatumbo
	ASOJUNTAS
	Katubaiyibará
	Resguardo CataLaura
Partido (político)	
Político	Senadores
	Representantes a la Cámara
	Diputados
	Concejales
	Candidatos
	Partidos

- Presencia estatal: delegado del Gobierno (nacional, departamental o local) para atender los requerimientos de la comunidad en el marco de la movilización. El componente descrito contiene tres (3) líneas y seis (6) factores, relacionados así:

Tabla 19

Relacionamiento componente presencia estatal

Línea	Factor
Nacional	Presidente Ministro
Departamental	Gobernador Secretario de Gobierno
Municipal	Alcalde Concejales

- Rasgos: atributos particulares de la manifestación que permitan realizar una aproximación a la densidad y capacidad de impacto. Componente constituido por cinco (5) líneas y treinta y dos (32) factores, relacionados así:

Tabla 20

Relacionamiento componente rasgos

Línea	Factor
Duración	Día Semana Mes
Participantes	<100 <500 <1000 >1000
Sectores	La CUT Indígenas Campesinos Sector estatal Organizaciones de los D.D.H.H Ambientalistas ASCAMCAT CISCA COCCAM MCP Político ANZOR ASINORT SINTRAGASOLINA Movimientos estudiantiles Grupo ambientalistas Ciudadanos extranjeros

Financiamiento	Ilegales Sociales Políticos Privados
Acompañamiento Observación	Organizaciones internacionales Organizaciones sociales externas Medios de comunicación

Adicionalmente, la herramienta posee otros componentes como se señala a continuación:

- Medición: indicará el medio o forma de obtención del dato que moviliza los factores.
- Fuente: entidad que suministrará la información.
- Actualidad del factor: mostrará el estado presente del factor.
- Alerta del factor: nivel de atención que necesita el factor en relación con su estado actual.
- Valor línea: estado de la línea de acuerdo con el porcentaje que le aporte cada factor.
- Alerta línea: nivel de atención que necesita la línea en relación con su estado actual.
- Valor componente: estado del componente de acuerdo con el porcentaje que le aporte cada línea y sus factores.
- Alerta línea: nivel de atención que necesita el componente en relación con su estado actual.
- Línea acción: gestiones tempranas direccionadas a normalizar los factores alterados.

En este sentido, la apuesta de la herramienta, más allá del monitoreo de las acciones colectivas y sus elementos, está en constituirse como un instrumento que integre y genere sinergias interinstitucionales direccionadas a la atención efectiva de las necesidades territoriales. De esta forma, permite desde las administraciones locales construir narrativas de comunicación frente al despliegue institucional en territorio.

Finalmente, la herramienta se proyecta como un mecanismo de gerencia territorial, siendo entendida como las acciones desarrolladas por el ente territorial, ya sea individual o en articulación con otros actores, para la atención de las necesidades de la comunidad, teniendo en cuenta que esta herramienta permite identificar las zonas con mayor índice de manifestaciones, para así concentrar las capacidades interinstitucionales y generar sinergia, permitiendo mitigar la posibilidad de tránsito de éstas movilizaciones hacia acciones violentas.

Conclusiones

Los movimientos sociales surgen de las crisis en las condiciones de vida, creando un comportamiento agrupado en las personas para expresar inconformismos de diversa índole a través, de prácticas de movilización denominadas acciones colectivas. Estas llevan implícitos elementos y componentes para que se puedan desarrollar, utilizando

dos vías de participación: la primera amparada en las leyes de Colombia como la forma en que los habitantes pueden manifestarse pacíficamente; la segunda, aquellas que lesionan y ponen en peligro la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas, así como de bienes públicos y privados.

Teniendo en cuenta la consulta documental, las entrevistas realizadas y la observación de campo, se puede afirmar que las acciones colectivas en el Catatumbo se presentan mayoritariamente por la tensión que existe entre la comunidad y las instituciones, producto del descontento social, surgiendo y difundándose entre los habitantes una creencia generalizada de que las acciones colectivas son la mejor forma para generar un cambio social cada vez que la respuesta y oferta institucional no es adecuada para resolver las problemáticas existentes. Éstas demandan una respuesta acorde a la realidad de cada contexto geográfico, cultural, económico y social, siendo el cumplimiento de acuerdos la forma efectiva de mitigar la movilización social.

Diez (10) de los elementos identificados reducirían la posibilidad de materializar las acciones colectivas y doce (12) factores que potencializarían la eventual conformación de movilización fundamentados en el inconformismo de la comunidad por políticas de Gobierno como una afectación directa a su sustento económico para suplir sus necesidades básicas, la falta de respuestas y el incumplimiento a requerimientos sociales, así como limitada oferta y estructura estatal para pasar de la economía ilícita a la lícita sostenible.

Siete (7) de las necesidades consultadas, de no ser atendidas de manera oportuna, pueden ayudar en la materialización de movilizaciones; asimismo sucede con cuatro (4) posiciones de los actores inmersos en la problemática y seis (6) motivaciones que los involucrados en las movilizaciones desean, lo cual permitió elaborar un panorama más amplio de la realidad social al ver la problemática desde diferentes perspectivas.

Se identificaron 43 entidades responsables en el territorio que han realizado 97 acciones en aras de gestionar el cumplimiento a los acuerdos pactados con la comunidad, lo que evidencia que el Gobierno, a través de las entidades del nivel desconcentrado, ha realizado actividades en pro de la gestión territorial, siendo necesarias actividades de socialización para dar a conocer el nivel de avance ante las demandas sociales fruto del inconformismo social.

Los resultados de este capítulo se materializan en la construcción de una herramienta que permita obtener un panorama de acciones colectivas y manifestaciones violentas en el país, para realizar un monitoreo a los factores que, de acuerdo al contexto, desencadenan o contienen las movilizaciones sociales frente al cumplimiento de necesidades y acuerdos establecidos con el Gobierno y administraciones regionales, logrando contribuir así a la gestión territorial con la articulación de capacidades interinstitucionales.

Referencias

- ActionGroup. (2009). *Diagrama de Campo de Fuerzas*. ActionGroup. <http://www.actiongroup.com.ar/download/diagramadecampodefuerzas.pdf>
- Buelvas Mendoza, M., & Florez Campo, Ó. (2017). Elementos para la discusión sobre la gobernanza y gobernabilidad en el posconflicto en Colombia. *Erg@omnes*, 9(1), 145-168. <https://doi.org/10.22519/22157379.1016>
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Alianza Editorial.
- Fiscalía General de la Nación. (27 de marzo de 2016). Directiva 0008. *Por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a los delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta social*. <http://frenteampliopopular.org/documentos/FGN%20-%20Directiva%20008%20protesta%20social.pdf>
- Iválua. (2009). *Guía práctica 2 Evaluación de necesidades sociales*. Instituto Catalán de Evaluación de Política Pública. http://www.dgfc.sepg.minhfp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia2_Evaluacion_necesidades_sociales_ivalua.pdf
- Minagricultura. (2013). *Programa de Formalización de la Propiedad Rural*. <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/programas-y-proyectos/Paginas/Programa-de-Formalizacion-de-la-Propiedad-Rural.aspx>
- Ministerio del Interior. (3 de agosto de 2018). *Resolución 1190. Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión*. <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/resolucion-1190-del-3-de-agosto-de-2018>
- OIT. (Marzo de 2007). *La economía informal*. Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_es.pdf
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Random House.
- UNAH. (2013). *Análisis de conflictos ¿cómo analizar los conflictos?* Universidad Nacional Autónoma de Honduras. <https://2013dmccc.files.wordpress.com/2013/06/parte-1-analisis-ws.pdf>

GLOSARIO

Acción intersectorial: se refiere a la actuación conjunta desde diferentes sectores para la atención de las necesidades ciudadanas.

Consolidación territorial: implica el establecimiento de la presencia estatal en los espacios territoriales en los que se busque recuperar el conflicto, con el objeto de fundar entornos de seguridad, desarrollo socioeconómico y bienestar ciudadano.

Gestión territorial: hace referencia a las acciones desarrolladas por el ente territorial, ya sea individual o en articulación con otros actores, para la atención de las necesidades de la comunidad.

Gobernanza: guarda relación con el funcionamiento del componente estatal en interacción con actores públicos y privados en el territorio.

Lucro criminal: determinado por los ingresos, especialmente económicos, que reciben los grupos armados al margen de la ley.

Órdenes sociales: obedece a las estructuras que se configuran en la sociedad con el objeto de mantener las normas e instituciones.

Prácticas criminales: aduce las actuaciones que realizan los grupos al margen de la ley en los diferentes espacios territoriales.

ÍNDICE ALFABÉTICO

A

Acción: 4,7,10,11,12,13,17,18,27,29,33,34,35,36,41,42,43,51,53,55,56,57,58,59,60,61,69,71

Actores: 10,13,14,16,17,18,21,27,30,31,34,36,38,39,40,47,49,50,51,52,53,54,55,57,68,66,69,72

Articulación: 14,18,23,26,30,33,36,61,71,72

B

Beneficio: 40,59,65

C

Causas: 8,10,18,20,21,28,29,33,34,35,36,37,40,41,43,47

Colectivas: 4,7,9,10,13,49,50,51,52,53,55,56,57,58,61,62,63,71,72

Comprender: 7,13,15,17

Comunidad: 4,6,8,9,10,15,18,21,22,26,27,28,29,30,31,35,36,39,41,42,47,49,50,52,54,56,57,61,69,71,72

Contenedores: 51,52,56

Contexto: 14,15,16,18,34,38,39,51,52,53,57,61,62,63,67,72

Credibilidad: 14,29,43

D

Demandadas: 7,9,13,32,33,34,35,42,46,47

Descontento: 7,9,13,49,50,52,53,58,61,72

Dinámicas: 1,2,3,4,6,7,13,14,15,23,27,33,39,53,54,57,49,

E

Entrelazamiento: 21

Estado: 12,14,15,17,22,23,26,27,28,29,30,39,36,37,38,39,40,41,43,46,47,53,55,56,71

Experiencias: 18,49,61

F

Factores: 10,16,18,27,31,36,38,47,49,50,51,52,54,55,56,61,62,63,64,66,67,68,69,70,71,72

G

Generadores: 10,27,36,47,51,52,54,63

Gestión: 2,5,4,13,15,18,30,34,41,42,49,50,52,61,63,72,

Gobernanza: 8,14,18,53,57,73

H

Histórico: 21,54,38

I

Inconformismo: 18,23,49,53,54,55,71,72

Incumplimiento: 22,23,26,27,28,36,53, 54,56,72

Influencia: 10,19,20,21,24,25,55,56

Institucional: 4,7,8,10,12,13,14,15,16,18, 19,21,22,23,24,25,26,29,30,31,33,34,35,36, 37,38,39,42,43,44,46,47,49,50,52,53,54,55, 58,64,71,72

Interacción: 7,8,9,13,33,34,35,45,46,47,53

Intereses: 3,6,7,8,10,16,22,28,38,40,50,51, 53,55,56,57,63,

Interinstitucionalidad: 18

L

Lectura: 1,2,9,15,18,19,23,24,33,34,36,51, 49

Legitimidad: 22,52,54,55

Líneas: 10,11,20,34,50,51,58,59,60,61,62, 63,64,65,66,67,68,69,70

M

Método: 4,7

Movimientos: 50,54,55,66,69,70

Multidimensional: 8,34,40

N

Necesidades: 2,4,7,10,13,16,21,22,23,27, 28,34,35,41,42,45,46,47,49,50,51,52,53,54,5 6,57,58,61,71,72,73

Normalización: 19,52

O

Oferta: 4,7,8,10,14,23,27,34,35, 39,40,41, 44,47,48,54,72,73

P

Perspectivas: 7,18,56,72

Política: 2,6,7,13,15,16,26,30,31,34,37,38, 39,41,44,47,48,54,72,73

Posiciones: 10,26,36,43,44,45,46,49,50,51, 56,57,72

Problemáticas: 4,9,10,13,14,15,17,18,19,2 0,21,22,23,24,25,26,27,29,30,35,36,42,43, 47,54,55,56,57

R

Relaciones: 14,15,19,23,27,37

Requerimientos: 54,56,58,69,72

Rural: 11,38,41,44,52,53,56,58,59,60,65, 66

S

Seguridad: 5,13,19,22,29,30,31,34,68,72

Social: 3,4,5,7,9,11,13,14,16,17,18,19,20, 21,22,23,24,25,26,27,28,29,30,31,33,34,35, 36,38,40,42,47,49,50,52,53,54,55,56,57,58, 61,64,68,72,73

T

Territorio: 4,7,8,14,16,17,18,19,22,23,26, 27,30,31,33,34,47,49,51,52,53,54,55,57,59, 60,63,65,66,71,72

Transformación: 9,12,13,14,18,29,30,33, 34,35

