



## Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Guaviare

*"Una construcción colectiva para el  
Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana"*

Tarazona, Heriberto

Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Guaviare: Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana. Heriberto Tarazona. Bogotá, Colombia: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-Sinchi, 2007

1. POLÍTICA AMBIENTAL 2. AGENDA 21 3. DESARROLLO SOSTENIBLE 4. GUAVIARE (COLOMBIA)

Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Guaviare

*"Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana"*

© Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Calle 20 No. 5-44 Tel.: 4442077 [www.sinchi.org.co](http://www.sinchi.org.co)

ISBN

**Primera edición:** Septiembre de 2007

**Edición:** Sandra Yanneth Bermúdez Marín, Oscar Hernando Arcila Niño.

**Diseño:** Taller de Edición, Luis Rocca • [www.tallerdeedicion.com](http://www.tallerdeedicion.com)

**Impresión:** Equilátero Diseño Impreso

**Fotografía de cubierta:** Jairo Bueno

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación es propiedad del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI- Prohibida su reproducción con fines comerciales. Disponible en: Instituto Sinchi, Calle 20 No. 5-44 Tel.: 4442077 [www.sinchi.org.co](http://www.sinchi.org.co)

Impreso en Colombia - Printed in Colombia



**LUZ MARINA MANTILLA CÁRDENAS**  
Directora General

**ROSARIO PIÑERES VERGARA**  
Subdirectora Administrativa y Financiera

**CARLOS ARIEL SALAZAR CARDONA**  
Director de Proyecto  
Fase 3

**AURA MARÍA PUYANA MUTIS**  
Coordinadora  
Fase 2

**SANDRA YANNETH BERMÚDEZ MARÍN**  
**OSCAR HERNANDO ARCILA NIÑO**  
**CARLOS ARIEL SALAZAR CARDONA**  
**ROSALBA JIMÉNEZ**  
Grupo de trabajo Agenda 21

Entidades convocantes



## **AUTORES AGENDAS REGIONALES**

Amazonas	Olga Lucía Chaparro
Caquetá	Norma Calderón
Guainía	Profesionales CDA
Guaviare	Heriberto Tarazona
Putumayo	Guillermo Martínez
Vaupés	Diana Alejandra Jiménez
La Macarena	Fernando Sacristán

# Tabla de contenido

Preámbulo	9
Introducción	13
1. Caracterización del departamento	17
1.1. Síntesis descriptiva de Guaviare	17
1.2. Servicios sociales en salud y educación	19
1.3. División político-administrativa del Departamento	22
1.3.1. Municipio de San José del Guaviare	23
1.3.2. Municipio de El Retorno	23
1.3.3. Municipio de Calamar	23
1.3.4. Municipio de Miraflores	24
2. Dinámicas departamentales	27
2.1. Proceso de ocupación del territorio	27
2.2. La ocupación indígena	27
2.3. Economía y desarrollo productivo	31
2.4. Coca y conflicto	35
2.5. Estado, democracia y gobernabilidad	38
2.6. Los procesos de planificación territorial	41
2.6.1. El Guaviare nace en 1977 con un plan	41
2.6.2. Construyamos Guaviare 2000, un ejemplo nacional	42
2.6.3. Ordenamiento territorial y Agenda de Ciencia y Tecnología	43
2.6.4. Agenda Interna de Competitividad	43
3. Problemática departamental	47
3.1. Gobernabilidad	47
3.2. Bienestar, equidad e interculturalidad	50
3.3. Territorio, desarrollo y sostenibilidad ambiental	54
3.4. Capacidades locales para el desarrollo sostenible	55

4. Estrategias para el desarrollo sostenible	57
4.1. La visión de futuro	57
4.2. Conocer y ordenar	58
4.3. Consolidar y organizar	58
4.4. Garantizar y concertar	58
4.5. Fortalecer	59
4.6. Gestionar	60
 Bibliografía	 61





## Índice de gráficas

<b>Gráfica 1.</b>	Estructura de la población por sexo y grupos de edad	18
<b>Gráfica 2.</b>	Comportamiento histórico de la población departamental.	19
<b>Gráfica 3.</b>	Participación étnica en la población departamental.	19
<b>Gráfica 4.</b>	Población atendida entre los años 1994 y 2005 en los sectores de educación y salud	20
<b>Gráfica 5.</b>	Asistencia escolar por sectores y niveles educativos.	21
<b>Gráfica 6.</b>	Asistencia escolar por grupos de edad.	21
<b>Gráfica 7.</b>	Clasificación del hato ganadero según el número de bovinos.	32
<b>Gráfica 8.</b>	Establecimientos públicos de acuerdo con el número de empleados.	33
<b>Gráfica 9.</b>	Actividades económicas de los establecimientos públicos que emplean entre 1 y 10 personas.	33
<b>Gráfica 10.</b>	Principales especies piscícolas extraídas del río Guaviare	35
<b>Gráfica 11.</b>	Áreas cultivadas en coca y fumigadas en el Guaviare	37
<b>Gráfica 12.</b>	Comportamiento de las transferencias entre 1994 y 2005	40

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Población departamental según censo DANE 2005.	18
<b>Tabla 2.</b> Población atendida en instituciones educativas en los cuatro municipios en el año 2005	20
<b>Tabla 3.</b> Relación de causas de morbilidad y mortalidad en el Departamento de Guaviare 2005	22
<b>Tabla 4.</b> Resguardos y asentamientos indígenas	29
<b>Tabla 5.</b> Relación de predios y especies domésticas de potrero	32
<b>Tabla 6.</b> Aspersión aérea de coca por departamento total nacional (en Has.)	36
<b>Tabla 7.</b> Participación en las transferencias de la Nación entre 1994 y 2005 (miles de pesos)	39
<b>Tabla 8.</b> Apuestas productivas para el Departamento de Guaviare	44



## Preámbulo

Del compromiso emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992, nace la **Agenda 21**. En esta reunión, representantes de 179 gobiernos y grupos organizados de la sociedad civil de 189 países, acordaron adoptar el Programa 21 o Agenda 21<sup>1</sup>, cuyo objeto sería convertir el desarrollo sostenible en un tema prioritario para la comunidad internacional. Ello implicaría propiciar un clima de cooperación y solidaridad, que fortaleciera las políticas nacionales e internacionales y apoyara firmemente los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Con este propósito, y aplicando el principio de responsabilidad compartida pero diferenciada, los países industrializados convinieron en canalizar el 0.7% de su Producto Nacional Bruto (PNB) hacia los países en vías de desarrollo, y éstos en fortalecer la institucionalidad, la normatividad y los recursos técnicos y financieros necesarios para proteger el medio ambiente y la biodiversidad. De esta manera, se busca que el crecimiento económico productivo y demás actividades humanas contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, sin deteriorar el medio ambiente ni romper el equilibrio entre el uso de los recursos naturales y la capacidad de reposición de los ecosistemas.

Sin embargo, la Segunda Cumbre de la Tierra, efectuada en Johannesburgo (Sudáfrica) diez años después, constató pocos avances en el cumplimiento de los compromisos adquiridos y un alarmante deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, lo cual priva a “millones de seres humanos de una vida decente”<sup>2</sup>. Por lo anterior, Agenda 21 se constituye en una oportunidad para construir desde el ámbito local y con la alianza tripartita conformada por el sector social e institucional y la comunidad internacional, parte de las soluciones que disminuyan las condiciones de vulnerabilidad de la población más

---

<sup>1</sup> El nombre de Agenda surge en la Primera Cumbre de la Tierra para referirse a un plan de acción que los estados deberían llevar a cabo. El número 21 hace referencia al siglo XXI.

<sup>2</sup> Naciones Unidas, “Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible. Proyecto de Declaración Política presentado por el Presidente de la Cumbre”, septiembre de 2002. Documento A/CONF.199/L.6/Rev1.

pobre del planeta: seguridad alimentaria, agua potable y saneamiento básico, acceso a energía limpia, salud, educación y biodiversidad.

La Agenda 21 Amazonia Colombiana se desarrolla en el marco del compromiso suscrito por Colombia, Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Surinam y Guyana en la Cumbre de Presidentes de las Américas de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en julio de 1996, con el objeto de elaborar una Agenda 21 para la Gran Cuenca Amazónica, y como paso previo las agendas nacionales respectivas. A mediano plazo, ello significa que una vez concluida la etapa de elaboración nacional, los países adelantarán una fase de discusión regional para identificar problemáticas y estrategias comunes que se implementarán en los ocho países de la subregión.

Dada la decisión del gobierno nacional, el Ministerio del Medio Ambiente asumió, en 1998, el liderazgo de la Agenda 21 para la Amazonia y el Pacífico colombianos, dos de los ecosistemas con mayor biodiversidad del mundo. Para el caso concreto de la región amazónica, el Ministerio delegó esta responsabilidad en el Instituto Sinchi, que ha coordinado el proceso en los seis departamentos amazónicos y en el Área de Manejo Especial de La Macarena (AMEM), conjuntamente con Corpoamazonia, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, CDA, Cormacarena, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales Nacionales, UAESPNN, y la Organización de Pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana, OPIAC. El Sinchi, siendo un instituto de investigación orientado a la generación y transferencia de conocimiento científico y tecnológico para la región, entiende y asume el reto que significa emprender acciones esencialmente políticas como éstas.

El proceso de Agenda 21 Amazonia Colombiana, se desarrolló en tres fases que buscaron además de incorporar en su interacción sistémica las dimensiones políticas, socioculturales, económicas y naturales, garantizar el concurso de entidades e instancias distintas a las ambientales, especialmente las relacionadas con la planeación del desarrollo regional y nacional, las finanzas públicas y la ejecución de las políticas sectoriales.

En el año 2000 se realizó la **primera fase**, en la cual se sentaron las bases conceptuales y organizativas del proceso. Entre marzo de 2003 y marzo de 2004, en el marco del Convenio FAP-SINA y con los recursos de la cooperación de la Real Embajada de los Países Bajos, se llevó a cabo la **segunda fase**, definida como *una etapa transicional* de reactivación, concertación y validación de diagnósticos actualizados a nivel departamental y subregional, de modo que permitieran formular estrategias válidas para la gran región, atendiendo a los antecedentes de la primera fase. La **tercera fase**, desarrollada entre agosto de 2006 y julio de 2007, asumió el desafío de resolver tres tipos de problemas: la ausencia de una política de largo plazo para la Amazonia colombiana, que reoriente las dinámicas del desarrollo con criterios de sostenibilidad integral de sus procesos y articule la región con el Estado Nacio-

nal; la debilidad y desarticulación de los procesos de investigación en la región y el débil posicionamiento de la Agenda 21 en la institucionalidad regional y nacional.

Durante el desarrollo de la Agenda 21, y de manera paralela, diferentes entidades nacionales y regionales adelantaron procesos de consulta y diagnóstico sobre temáticas de actualidad como la Agenda de Competitividad, los planes de desarrollo, la situación de la salud y la educación, los servicios públicos, el proyecto de Ley Forestal y la seguridad, etc., los cuales intentaron acogerse y sintetizarse en este documento, en tanto expresan consensos u opiniones de los actores locales.

Por lo anterior, uno de los propósitos fundamentales de este proceso es consolidar la construcción de la Agenda 21 Amazonia Colombiana desde lo local y concertar un acuerdo nacional y regional para el desarrollo sostenible amazónico, que contribuya a la gobernabilidad integral desde la articulación de sus procesos -políticos, socioeconómicos, culturales y ecológicos-, con otros de planificación en la Amazonia. Asimismo, proporcionar insumos para la formulación de una política de largo plazo para la región, que deben ser incorporados en las instancias político-administrativas y del orden nacional donde ésta se diseña, aprueba, financia e implementa, los cuales se presentan a los actores locales y regionales como instrumento descentralizado de concertación social y política.



# Introducción

*“Los sueños y las pesadillas están hechos de los mismos materiales, pero esta pesadilla dice ser nuestro único sueño permitido un modelo de desarrollo que desprecia la vida y adora las cosas”.*

*Eduardo Galeano*

Los ejercicios de planeación que procuran el desarrollo de Guaviare resaltan la necesidad de establecer un camino por donde transitar y hacia donde dirigir los esfuerzos de las instituciones y la gestión de la comunidad. Es importante preguntarse entonces, ¿qué tipo de desarrollo es deseable y posible para Guaviare, de manera que satisfaga los intereses colectivos e individuales de sus habitantes?, ¿cómo aprovechar la posición estratégica del Departamento, zona de transición entre la Orinoquia y la Amazonia?, ¿cómo insertarse en la economía nacional y mundial sin detrimento del medio ambiente?, ¿cuál es el modelo de desarrollo productivo que se ajusta a los tipos de suelo, riqueza forestal y fragilidad del ecosistema amazónico?

No son pocos los esfuerzos de las entidades gubernamentales para ofrecer al campesino de Guaviare alternativas de desarrollo. Se han ejecutado varios programas y proyectos encaminados a superar la dependencia económica de la coca, unos con apreciables resultados y otros con menos suerte reflejaron problemas de planificación y financiación. Sin embargo, en los dos casos se evidenció que los espacios en donde se trabajaba estaban mediados por la fuerza y que, en múltiples ocasiones, las aspiraciones individuales y colectivas eran impulsadas por el deseo de vencer las vicisitudes de manera fácil y rápida; es decir, bajo la lógica del mercado que supone máxima rentabilidad en la actividad productiva en el menor tiempo posible, cosa que los proyectos alternativos promovidos desde lo gubernamental no prometían en el corto plazo.

De otra parte, la infraestructura para el transporte y la movilidad tanto interna como hacia el país ha progresado considerablemente. El Departamento posee vías intermunicipales e intramunicipales consolidadas y obras de arte que garantizan la transitabilidad permanente. Los servicios sociales (salud y educación) se prestan de manera estable y en condiciones aceptables en los cuatro municipios, hay ampliación de cobertura y facilidad



de acceso en las áreas rural y urbana. Por ejemplo, en educación media y media técnica hay la infraestructura necesaria para que amplios sectores del área rural tengan acceso a esta formación.

En cuanto a salud, la organización del sistema de prestación del servicio garantiza la atención básica en el sector rural, así como la de primer nivel en los cuatro municipios y la de segundo nivel en el hospital regional. Los servicios públicos domiciliarios son quizás las áreas más neurálgicas en los cuatro municipios, a pesar de contar con presupuesto. Destaca el avance en el servicio de energía eléctrica y en las telecomunicaciones, puntales importantes del desarrollo que configuran un cambio en la forma de vida y los modos de producción locales.

Sin embargo, la superación de los problemas más sentidos de la comunidad representados en obras de “cemento” no trae el anhelado desarrollo. Las condiciones en que viven los habitantes de Guaviare, en especial el campesino y el colono, ratifican el carácter coyuntural de la colonización como respuesta a problemas políticos y sociales, aún por resolver. La colonización sólo recompuso al campesino transitoria y temporalmente<sup>1</sup>, las iniciativas productivas soportadas en cultivos de pancoger apenas le sirvieron como estrategia de supervivencia, pues cuando se ha querido producir de manera empresarial o comercial aparecen los problemas de sobreoferta, altos costos de producción y baja capacidad de comercialización.

Con la introducción del cultivo de coca en los modelos productivos del campesino y del colono, y el fenómeno de crecimiento y movilidad poblacional que ésta suscitó durante el apogeo y luego con los ciclos de bonanzas y crisis, se demuestra el carácter dominante y estructurante que ejerce el narcotráfico en el modelo económico del Departamento. La especulación y el dinero circulante distorsionan los costos de producción de las demás actividades productivas legales y la concepción del quehacer rural.

Ante el desafío de pensar el futuro cercano y el devenir de un territorio y sus habitantes, es menester identificar los objetivos fundamentales sobre los que se debería sustentar la intervención del Estado y los condicionantes de dichas actuaciones. La Agenda 21 definió cuatro bloques temáticos para diseñar una propuesta que apunte al desarrollo sostenible local y regional; estos bloques están relacionados con la gobernabilidad; el bienestar, la equidad y la interculturalidad; el territorio, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental, y las alianzas y capacidades locales para la gestión del desarrollo sostenible. De igual manera, en el proceso se han identificado como actores del desarrollo al individuo, la

---

<sup>1</sup> Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, Ministerio del Medio Ambiente, 1999, Guaviare, población y territorio, Bogotá, TM Editores.

familia, la comunidad, el sector privado (productivo) y el sector estatal, piezas del proceso de cambio que se quiere imprimir a la sociedad guaviarense.

Vale la pena advertir que en este documento no se priorizaron temas álgidos para la región como el conflicto armado, el cultivo de la coca y las fumigaciones, porque son de tratamiento exclusivo del orden presidencial y, por tanto, al departamento no se le deja capacidad de acción o maniobra sobre los mismos. No obstante, es una petición reiterada de la comunidad la superación de esta problemática, haciendo énfasis en la negociación del conflicto armado, la sustitución gradual de los cultivos de coca por otros que permitan un desarrollo alternativo y la suspensión de las fumigaciones.





# 1. Caracterización del departamento

## 1.1. Síntesis descriptiva de Guaviare

El Departamento de Guaviare limita al norte con los departamentos de Meta y Vichada, separado por el río Guaviare que se convierte en su frontera natural y fuente de integración y circulación vial hacia el Orinoco. Al oriente limita con los departamentos de Guainía y Vaupés; con el primero se comunica por el río Guaviare y con el segundo, por el río Vaupés que cruza los municipios de Calamar y Miraflores. Al occidente limita con los departamentos de Caquetá y Meta y al sur, con los departamentos de Vaupés y Caquetá.

Su extensión es de 54.847 km<sup>2</sup> que hacen parte de la selva de transición, y une las regiones orinocense y amazónica. Ello explica su enorme biodiversidad, su red hidrográfica y una pluviosidad superior a los 3.000 mm anuales, propios de un clima de selva húmeda tropical. Existen dos tipos de ríos; los de origen andino o ríos de aguas blancas que transportan gran cantidad de sedimentos y los ríos amazónicos o de aguas claras que transportan menor cantidad de sedimentos (Ojeda, 2003).

El territorio departamental “en su mayor parte entre plano y ondulado, presenta dos unidades fisiográficas definidas. La primera ocupa la mayor extensión y corresponde a una gran planicie donde predominan áreas onduladas cubiertas de bosque húmedo tropical. La segunda, conocida como la vega de río, está conformada por terrazas antiguas, llanuras aluviales y aluviones recientes. Sobresalen algunas formaciones orográficas como la serranía y la mesa de La Lindosa, los cerros Paloma, Santa Ana, [Capricho, Cerritos] y la sierra del Chiribiquete” (Datos y cifras Guaviare 2005).

La situación legal del territorio de Guaviare es un tanto compleja. Coexisten varias figuras que se superponen en sus áreas; en especial, la de resguardo indígena en el interior de la zona de reserva forestal, parques, reservas naturales, reservas indígenas declaradas dentro del área sustraída de la reserva forestal, áreas protegidas no delimitadas, cascos urbanos en zonas de reserva forestal, declaratoria de áreas de manejo especial y distritos de manejo integrado a la zona sustraída, etc. Con ellas se busca ordenar el uso del territorio, pero su efectividad y reglamentación son precarias.

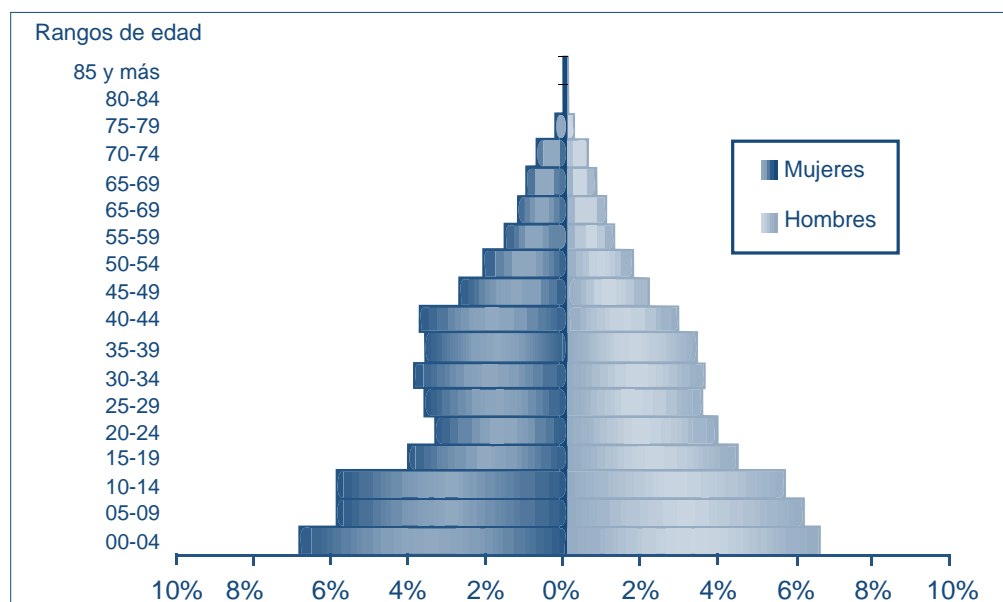
Según el censo DANE 2005<sup>2</sup>, la población del Departamento asciende a 81.411 habitantes, de los cuales el 62.2% reside en las cabeceras urbanas y el 37.8% en el sector rural. Su composición por sexo es de 51.8% de hombres y 48.2% de mujeres. El 56% de la población se ubica en el municipio de San José del Guaviare y le siguen El Retorno con el 22,7%; Calamar con el 11.7% y Miraflores con el 9,6%. En la figura de distribución de la población por grupos de sexo y edad, resalta la “verticalidad” del grupo poblacional entre los 15 y 44 años, con mayor acento en los hombres. Ello puede obedecer a la mortalidad masculina y al fenómeno migratorio de la población económicamente activa, atraída por nuevos mercados laborales. De igual manera, destaca que la población entre los 0 y los 14 años asciende aproximadamente al 36%.

**Tabla 1.** Población departamental según censo DANE 2005.

Concepto	Departamento	San José	El Retorno	Calamar	Miraflores
Población total	81.411	45.573	18.474	9.558	7.806
Cabecera	50.676	35.095	7.311	6.679	1.591
Resto	30.735	10.478	11.163	2.879	6.215
Hombres	42.180	23.082	9.367	5.007	4.724
Mujeres	39.231	22.491	9.107	4.551	3.082

Fuente: Censo DANE 2005.

**Gráfica 1.** Estructura de la población por sexo y grupos de edad



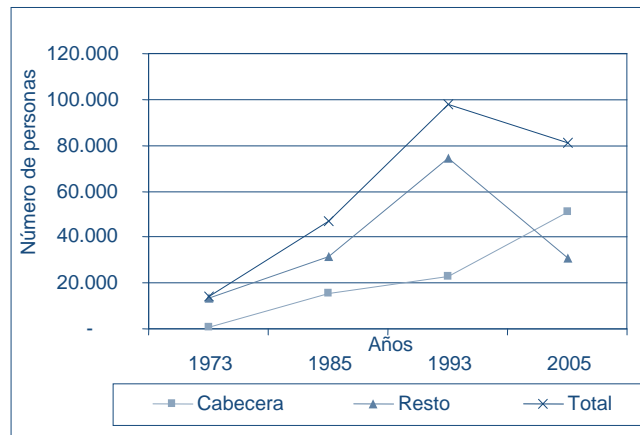
Fuente: Censo DANE 2005.

<sup>2</sup> La información corresponde a la publicación del DANE en su página web, sin embargo las autoridades de planeación -Departamento y Municipio de San José- consultadas sobre el tema manifestaron que han extendido pliego de observaciones sobre su desacuerdo con estas cifras, en comparación con los registros del SISBEN y la proyección del censo de 1993. Existe la directriz informal hacia las entidades para seguir manejando las cifras proyectadas del censo de 1993.

El comportamiento histórico de la población de Guaviare muestra un retroceso en su crecimiento, cuando se comparan los censos de 2005, 1993 y 1973. Según las cifras publicadas, para 2005 la población disminuyó el 17% con respecto al censo de 1993, después de registrar crecimientos de 107% entre 1983 y 1993 y de 232% entre 1973 y 1985. El sector rural presentó una caída vertiginosa de 59%, mientras que el sector urbano registró un crecimiento de 120%.

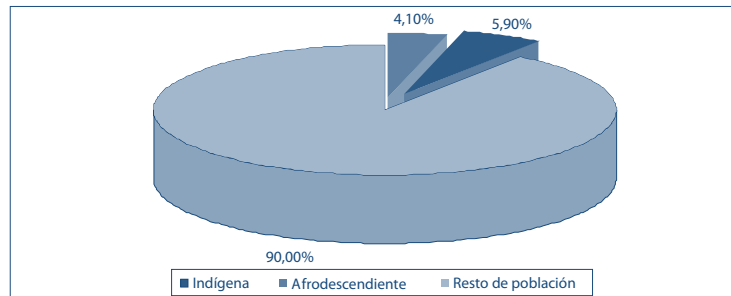
Asimismo, en la composición étnica de la población surge un componente nuevo: la población que se reconoce como afrodescendiente cuya participación es del 5.1%, cifra que supera a la de la población que se autorreconoce como indígena cuyo porcentaje se mantiene estable (en proporción).

**Gráfica 2.** Comportamiento histórico de la población departamental.



Fuente: Página web DANE.

**Gráfica 3.** Participación étnica en la población departamental.



Fuente: Censo DANE 2005.

## 1.2. Servicios sociales en salud y educación

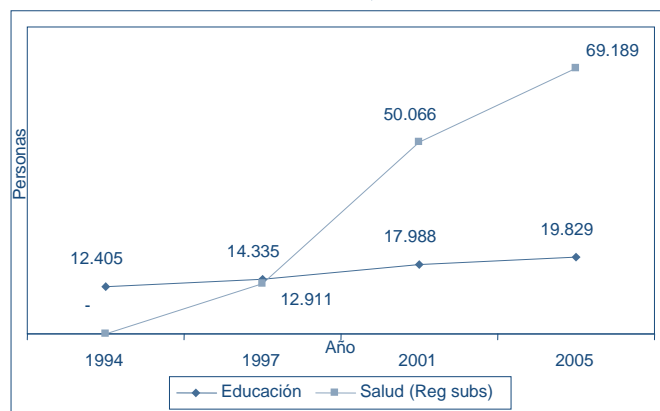
Los servicios de educación y salud son atendidos por la Gobernación de Guaviare, con cargo a las transferencias de destinación específica hechas por la Nación, según cálculos de población atendida, dispersión, necesidades básicas insatisfechas, etc. En estos sectores es donde existe más estructura administrativa y física para la prestación del servicio

y también donde la participación en los ingresos departamentales y municipales es más representativa.

El comportamiento de la cobertura de estos servicios es apreciable; en especial en salud que pasó de 12.911 personas afiliadas al régimen subsidiado en 1997 a 69.189 en el año 2005, lo que indica un crecimiento del 536%. Por su parte, el sector educativo muestra un crecimiento del 16%, 25% y 10% para los años 1997, 2001 y 2005, respectivamente.

Para el año 2005 la asistencia escolar más alta (Censo 2005) la presenta el grupo de edad entre los 6 y 10 años con el 90% de asistencia, seguido del grupo entre los 11 y 17 años con el 79,2%. La población que manifiesta no saber leer ni escribir es de 13,5%. La población escolar es atendida en 36 instituciones educativas, 28 son rurales y cuentan con 296 docentes asignados que atienden a 8.872 alumnos, de los cuales el 81% son de primaria y solo el 0,6% cursa la media vocacional (décimo y undécimo grado).

**Gráfica 4.** Población atendida entre los años 1994 y 2005 en los sectores de educación y salud



Fuente: Planeación Departamental, Guaviare en cifras.

**Tabla 2.** Población atendida en instituciones educativas en los cuatro municipios en el año 2005

Municipio	Urbano	Rural	Total	%
San José	8.594	4.713	13.307	67%
El Retorno	940	2.767	3.707	19%
Calamar	901	571	1.472	7%
Miraflores	522	821	1.343	7%
Total	10.957	8.872	19.829	100%

Fuente: Secretaría de Educación Departamental

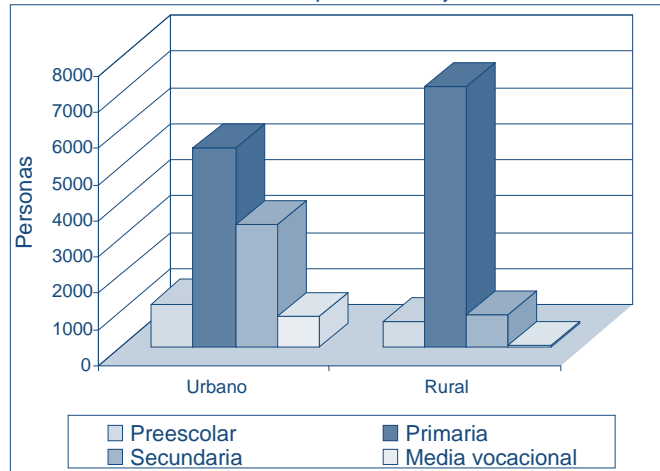
En ocho instituciones educativas urbanas, con 430 docentes asignados, se atienden 10.957 estudiantes: el 9% pertenece a preescolar, el 64% a primaria, el 22% a secundaria y el 5% asiste a la media vocacional. Del total de la población atendida en el Departamento en 2005, el 67% corresponde a la del municipio de San José del Guaviare, de la cual el 65% se atiende en cinco instituciones educativas urbanas.



De otra parte, la estructura del sistema de atención en salud la conforman 103 prestadores de este servicio, de los cuales el 46.6% está en la zona urbana del Departamento. El municipio de San José, capital departamental, concentra el mayor número de prestadores: el 67% del total. Del porcentaje restante de instituciones de la zona rural, únicamente el 9% (cinco instituciones) ofrece atención médica profesional, las demás son atendidas por auxiliares de enfermería y promotores rurales de salud.

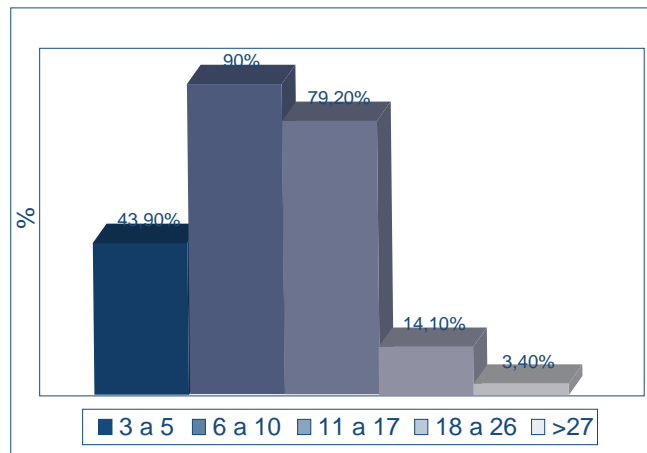
De acuerdo con su naturaleza jurídica, la atención en salud la desempeñan profesionales independientes e instituciones prestadoras de servicios privadas, IPS, con el 35%, e IPS públicas de dos Empresas Sociales del Estado, ESE, con el 65%. La ESE Red de Servicios es de primer nivel y tiene presencia en los cuatro municipios y sus áreas rurales. La integran un centro de salud, 21 puestos de salud, dos hospitales, 37 micropuestos y el grupo de promotores de salud. La ESE Hospital San José atiende primer y segundo nivel.

**Gráfica 5. Asistencia escolar por sectores y niveles educativos.**



Fuente: Secretaría de Educación Departamental

**Gráfica 6. Asistencia escolar por grupos de edad.**



Fuente: Censo DANE 2005



La Secretaría de Salud Departamental es la encargada de los procesos de vigilancia, control, planeación y diseño de políticas del sector. En el año 2005, el personal adscrito a la red pública de atención en salud era de 45 médicos generales, 10 especialistas, 9 odontólogos, 12 enfermeras, 7 bacteriólogas, 73 promotores rurales y 119 auxiliares de enfermería. Se atendió un total de 18.323 consultas externas, 2.156 consultas de urgencias, 1.791 citas odontológicas y 553 consultas por enfermería. Las principales causas de morbilidad por consulta son el parto espontáneo, otras complicaciones del embarazo y parto, traumatismos, infecciones de la piel, neumonía, enfermedades del sistema urinario, fracturas de huesos, diarrea y gastroenteritis. Entre las principales causas de mortalidad están las relacionadas con homicidios, signos y síntomas mal definidos, traumatismos, enfermedades del sistema respiratorio, paros cardíacos y enfermedades del corazón, fetos y recién nacido.

**Tabla 3.** Relación de causas de morbilidad y mortalidad en el Departamento de Guaviare 2005

Morbilidad			Mortalidad	
Orden	Causa	Peso %	Causa	Peso %
1	Parto único espontáneo	16.4	Homicidios	39.9
2	Otras complicaciones del embarazo	7.7	Signos y síntomas mal definidos	10.24
3	Otros traumatismos	5.2	Traumatismos	6.56
4	Infecciones de la piel	5.1	Enfermedades del sistema respiratorio	6.04
5	Neumonía	4.9	Paro cardíaco	4.20
6	Enfermedades del sistema urinario	3.7	Enfermedades del corazón	3.15
7	Fracturas de huesos	3.5	Trastornos respiratorios del periodo perinatal	3.15
8	Atención materna relacionada con el feto	3.0	Enfermedad cardiopulmonar	2.89
9	Diarrea y gastroenteritis	2.9	Feto recién nacido	2.62
10	Apendicitis	2.8	Resto de enfermedades	2.10
	Resto de causas	44.9	Resto de causas	19.6

Fuente: Datos y cifras Guaviare 2005

### 1.3. División político-administrativa del Departamento

Su división político-administrativa se reconfigura con la Constitución de 1991, cuando se eleva la Comisaría Especial de Guaviare a Departamento. La dirigencia política local avanza en el proceso de descentralización y crea por Ordenanza departamental los municipios de El Retorno, Calamar y Miraflores, a partir de la división de San José del Guaviare único municipio hasta entonces.



### 1.3.1. Municipio de San José del Guaviare

“Fundado en 1938 [y erigido municipio en 1976]. Fue el centro de provisiones del auge cauchero. La paulatina construcción de vías posibilitó la actual consolidación de los asentamientos localizados sobre el eje vial San José-El Retorno-Calamar y sobre la red de trochas que de allí se abrieron expandiendo la colonización terrestre. El centro de este eje de poblamiento es San José que cumple una función articuladora entre Guaviare, Meta y Bogotá. Además sirve de corredor terrestre y fluvial hacia los departamentos de Vaupés y Guainía.

Dentro de las funciones que ejerce San José, se destacan aquellas que originan flujos monetarios –comercio acopio y distribución- administración pública, servicios financieros, enseñanza, salud, difusión de modo de vida urbano hacia su población aledaña y provisión de una serie de artículos y servicios que, de otra forma, no podría encontrar la población asentada en las zonas rurales o caseríos” (Sinchi, 1999).

### 1.3.2. Municipio de El Retorno

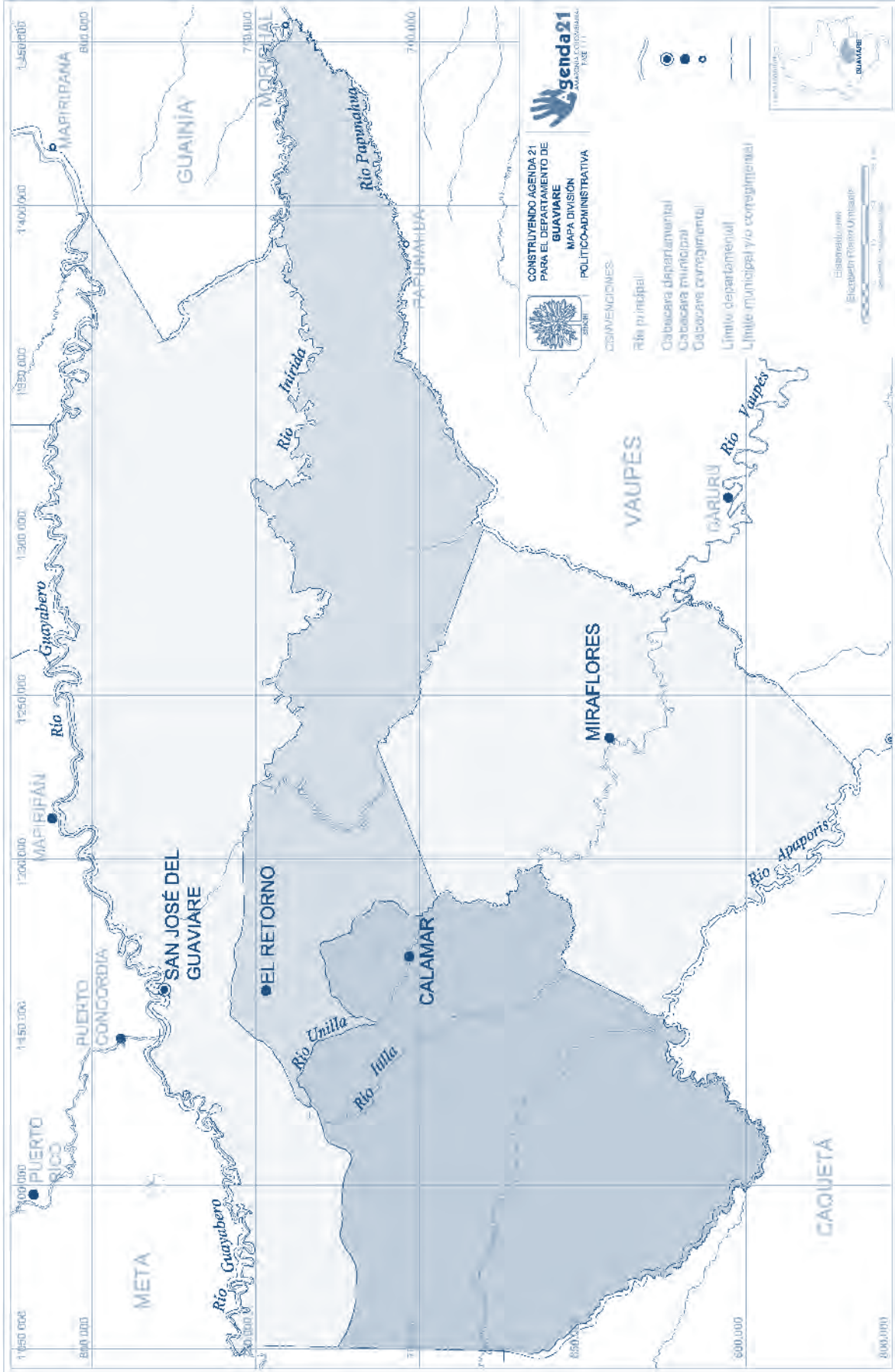
Fundado en 1968, está ubicado en la cuenca alta del río Inírida -conocida como Caño Grande-, a 30 kilómetros del sur de San José. Su extensión territorial es de 12.958 km<sup>2</sup> que corresponden al 24% del territorio departamental. Tiene tres inspecciones de policía: El Unilla, Cerritos y La Libertad. Por Caño Grande se comunica con el suroriente del Departamento donde se halla el centro de colonización más dinámico del municipio; sobre sus orillas se han fundado caseríos como Tomachipán, Morichal, La Paz y Panguana. El resguardo del Alto Inírida, segundo en extensión territorial después del resguardo Nukak, queda en este municipio. El principal renglón económico es la ganadería.

### 1.3.3. Municipio de Calamar

Se creó en 1905 y fue un centro importante durante las bonanzas extractivas. Es el último asentamiento urbano sobre el eje vial y la carretera nacional y, también, el punto final del área sustraída de la reserva forestal, marcada por el inicio de la colonización y ocupación que se desarrolla por los caños Unilla, Itilla y Vaupés. Calamar es el punto de embarque de suministros hacia Miraflores, Carurú, Mitú y caseríos y veredas intermedias. Está a 74 km de San José y ocupa un área aproximada de 13.115 km<sup>2</sup> que corresponde al 24% del territorio departamental. Su territorio comprende parte del Parque Nacional Natural Chibiquete, la zona de reserva forestal y el área sustraída de la reserva forestal para el desarrollo sostenible. En la actualidad cuenta con un aeropuerto con pista recién pavimentada.

### 1.3.4. Municipio de Miraflores

Fundado en 1930. Se encuentra localizado al suroriente del Departamento, en la margen izquierda del río Vaupés. Tiene una extensión de 11.600 km<sup>2</sup>, que equivale al 21% del área departamental. Comprende en su totalidad la zona de reserva forestal y adelanta un proceso para sustraer de dicha zona el área del casco urbano, con el fin de legalizar su situación de tenencia y su existencia como municipio, la cual se vio en riesgo cuando se estudió su eliminación. Sus vías de comunicación son la fluvial, desde Calamar, y la aérea pero con restricciones. Existe una vía carretable que se desprende desde La Libertad y se une con otra que bordea el caño Unilla, que viene desde Calamar. La vía es transitable principalmente en época de verano, aunque no se usa con regularidad para ir a Miraflores.



**DEPARTAMENTO DE GUAVIARE**  
**DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

*Fuentes consultadas para la elaboración de este mapa:*

Gutiérrez Rey, Franz; Acosta Muñoz, Luis Eduardo y Salazar Cardona, Carlos Ariel. Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas. SINCHI. Bogotá. Editora Guadalupe. 2004.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de Colombia. 5ª edición revisada. Bogotá Imprenta Nacional. 2002.

## 2. Dinámicas departamentales

### 2.1. Proceso de ocupación del territorio

La colonización como proceso de construcción social del espacio, se expresa en la ocupación de territorios para emprender actividades productivas y sociales. Según investigaciones del Instituto Sinchi, en el Departamento de Guaviare la ocupación territorial se ha desarrollado en cinco etapas, definidas por acontecimientos relevantes que transformaron su dinámica sociocultural y paisajística.

“El primer periodo caracterizado por un proceso lento de poblamiento, se originó en la realización de actividades extractivas de caucho y de pieles, el denominado tigrilleo, que comprende el lapso entre la última década del siglo XIX y los años cincuenta del siglo XX. El segundo período coincide con la violencia de los años cincuenta, época en la que la región se convirtió en un refugio para los desplazados políticos. El tercero, está determinado por la colonización dirigida que se llevó a cabo a finales de los sesenta, en los actuales municipios de San José y El Retorno. La cuarta etapa se relaciona con la introducción de la marihuana y la coca a finales de los setenta, con el consecuente flujo de intensas corrientes migratorias. Por último, el poblamiento actual en los ochenta y noventa, es presionado por el avance colonizador proveniente del sur y occidente del Meta y el desplazamiento de los colonos fundadores desde el eje San José-El Retorno-Calamar hacia nuevos frentes de activos de colonización” (Sinchi 1999).

Estos procesos de ocupación se distinguen por la transformación de los ecosistemas en nuevos paisajes antrópicos y están marcados por la extracción de recursos naturales –madera, pieles y plantas- y por la incorporación de prácticas socioculturales propias del lugar de origen de los colonos.

### 2.2. La ocupación indígena

En las tres últimas décadas del siglo XIX, se promulgaron leyes que buscaban “beneficiar” al indígena. Entre ellas, la Ley 11 de 1874 que orientaba a los oficiales del gobierno y



de la iglesia residentes en San Martín (Meta), a que concedieran beneficios de herramienta, comida, ropa y un terreno donde cultivar a los indios que se quisieran reducir<sup>3</sup> a la civilización. De igual manera, establecía que quienes no se sometieran a esta amnistía gubernamental, debían ubicarse en la selva, al sur del río Guaviare, cuyos límites prohibía traspasar.

Quizás sea esta una de las tantas razones que tuvieron los habitantes de la sabana, las comunidades indígenas de la familia Guahibo (sikuani, guayabero) y los curripacos para poblar de manera permanente un territorio que, probablemente, era un lugar de paso o visita en su trashumante vivir. Los relatos dan cuenta de la presencia de grupos indígenas -principalmente de la familia Guahibo- asentados a lo largo de las riberas del río Guaviare.

No obstante, quienes destacan como primeros pobladores son el pueblo guayabero, como relata Gheerbrant en la expedición que lo trajo al Guaviare: “Son los indios guayaberos, los únicos indígenas conocidos en muchas leguas a la redonda, desde que existe el pueblo de San José dejaron de pintarse el cuerpo y la cara con la grasa de color rojo vivo del achiote y la resina del caraña. Han dejado de correr desnudos por la selva, de respetar los cantos y las danzas... pero tampoco están completamente civilizados, siguen viviendo en chozas ocultas en la selva, siguen sin apreciar el progreso. No trabajan sino de vez en cuando, prestando sus servicios a los blancos... ha desaparecido el alma colectiva de la tribu y nada la ha reemplazado. Por eso los grupos de guayaberos se extinguen unos tras otros alrededor de San José. Pronto no habrá ni uno solo”<sup>4</sup>.

A pesar de la sentencia del francés, el pueblo guayabero hoy pervive en siete resguardos de los departamentos de Meta y Guaviare, conserva su lengua transmitida de generación en generación y, a través de ella, toda su cultura y saberes tradicionales. En la actualidad, los habitantes de los resguardos ribereños del bajo Guaviare y alto Guayabero soportan el desplazamiento y sus consecuencias, por lo que se han congregado en el resguardo de Barrancón, triplicando su población habitual de doscientos habitantes. La escasez de comida, la falta de terrenos para cultivar y los conflictos familiares han generado prácticas de mendicidad y alcoholismo.

Por su parte, el pueblo tukano provino del Vaupés cuando unas familias llegaron para la fundación de un caserío<sup>5</sup> y abrir la trocha entre San José y Calamar. Otras llegaron para servir en las caucherías y en las misiones, remontando el río Vaupés y luego el caño Unilla hasta Calamar. Entre ellas grupos desano, piratapuyo, cubeo, carijona, guanano y siriano. Una vez en el Guaviare, las familias decidieron echar raíces al hallar condiciones favorables para la caza y la pesca y se agruparon y ocuparon los territorios que hoy son sus resguardos.

---

<sup>3</sup> Término utilizado en la Ley 11 de 1874.

<sup>4</sup> Alain Gheerbrant, 1997, *La expedición Orinoco-Amazonas (1948-1950)*, Bogotá, Banco de la República-El Áncora Editores.

<sup>5</sup> Hace referencia al trazado de calles y vías urbanas.



dos legalmente constituidos. Cabe anotar que los tukano oriental trajeron consigo una carga de intervención misionera de más de veinte años, representada en la evangelización y en la formación de jóvenes en internados que saben leer, escribir y contar, lo que les aseguraba una mediación con los colonos en relativa igualdad.

**Tabla 4.** Resguardos y asentamientos indígenas.

	Comunidad	Situación legal	Resolución del INCORA	Área	Jurisdicción
1	La Rompida	Asentamiento	ND	ND	San José del Guaviare
2	La María	Resguardo	21/06/29/1998	478	
3	Panuré	Resguardo	81/04/14/1993	803	
4	Refugio	Resguardo	05/04/11/1998	389	
5	Barrancón	Resguardo	68/08/16/1998	2.500	
6	La Fuga	Resguardo	47/10/10/1997	8,360	
7	Caño Negro	Resguardo	17/08/21/1993	1.833	
8	Cachivera Nare	Resguardo	016/06/29/2000	180	
9	Bco. Colorado	Resguardo	46/10/17/1995	9.327	
10	Bco. Ceiba-Araw	Resguardo	49/07/21/1893	24.940	
11	Nukak Makú	Resguardo	136/11/23/1993	954.480	
12	Corocoro Alto	Resguardo	105/12/12/1988	33.500	
	Corocoro Bajo	Resguardo	105/12/12/1988		
13	Asunción	Resguardo	73/12/16/1996	702	El Retorno
14	Cerro Cocuy	Resguardo	45/11/30/1997	670.000	
	Santa Rosa		45/11/30/1998		
	Morichal Viejo		45/11/30/1999		
	Santa Cruz		45/11/30/2000		
15	Centro Miraflores	Asentamiento	En trámite	3.800	Miraflores
16	Pto. Monforth	Asentamiento	En trámite	125	
17	Pto. Viejo	Resguardo	47/11/30/1998	9.100	
	Pto. Esperanza	Asentamiento	47/11/30/1998		
18	Vuelta Alivio	Resguardo	46/11/30/1998	38.750	
19	Pto. Nare	Asentamiento	En trámite	7.000	
20	Arara-Bacati	Resguardo	080/14/ABIL/93	43.980	
21	Puerto Palma	Asentamiento	En trámite	2.977	
22	Caño Giriza	Asentamiento	En trámite	2.900	
23	Yavilla li	Resguardo	07/05/11/1998	30.000	
24	Barranquillita	Resguardo	26/07/19/1994	22.265	
25	El Dorado/Paso	Resguardo	76/04/14/1993	43.980	
26	La Yuquera	Resguardo	27/07/19/1994	7.708	Calamar
27	El Itilla	Resguardo	Resolución Incora	ND	
28	La Reforma	En trámite		ND	

Fuente: Secretaría de Gobierno Departamental.

El pueblo nukak makú, “la última tribu nómada y patrimonio cultural de Colombia” como los denomina un comercial institucional, atraviesa por condiciones lamentables de salud, autosostenibilidad y fragilidad, debido al proceso de culturización en su interrelación con las comunidades colonas y campesinas. Han asistido, de manera abrupta, al con-



tacto con el mundo occidental, en medio de una sociedad penetrada por la cultura de la coca, el dinero fácil, el consumismo y los antivalores propios de la marginalidad. Además, como consecuencia del conflicto social y armado, son víctimas del desplazamiento forzado, de la invasión colona de sus territorios, de nuevas enfermedades que su sistema inmunológico no resiste y que los han diezclado y, por último, de una intervención institucional bien intencionada pero precaria, intermitente y descontextualizada.

De igual forma, persiste la deficiencia en la prestación del servicio de salud para las comunidades indígenas, específicamente en la promoción y prevención con utilización de la medicina tradicional indígena; además para recibir los tratamientos deben salir del resguardo. En cuanto a educación, el Departamento carece de un programa estructurado de etnoeducación, aunque se está trabajando en la formulación de proyectos de esta índole con el apoyo del Programa de Educación Rural, PER, del Ministerio de Educación Nacional.

En una reciente visita al Departamento, la Misión Internacional de Verificación sobre Situación Humanitaria y de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas observó el estado de la educación y la salud de estas comunidades. La Misión manifestó su preocupación por la desatención por parte de las entidades regionales y del Estado central, así como por la ausencia de mecanismos de concertación que busquen respetar y apoyar las propuestas de las comunidades indígenas desde su cosmovisión, sus prácticas tradicionales, su sabiduría ancestral y sus proyectos de educación y salud propios<sup>6</sup>.

La situación específica de las mujeres indígenas es preocupante. Las prácticas de acoso, abuso sexual, violación, engaño y seducción contra mujeres y niñas indígenas, por parte de miembros de la Fuerza Pública se han hecho evidentes durante los últimos años. Varios testimonios dan cuenta de menores que han quedado embarazadas, sin que haya responsabilidad alguna de los militares y/o policías involucrados<sup>7</sup>.

Por otra parte, la fumigación aérea de territorios indígenas, se realiza sin verificar la existencia o no de cultivos de uso ilícito y sin la consulta previa a las comunidades afectadas, lo que agudiza sus problemas de seguridad alimentaria y salubridad. Además, las comunidades tienen serias dificultades para acceder a los fondos de reparación por daños de las fumigaciones en sus territorios y en sus cultivos de pancoger y no hay propuestas alternativas concertadas con las comunidades por parte de las autoridades responsables.

---

<sup>6</sup> Declaración Final de la Misión Internacional de Verificación a los Pueblos Indígenas, [www.onic.org.co](http://www.onic.org.co), Comunicaciones ONIC. 2006.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

## 2.3. Economía y desarrollo productivo

En el Departamento, el modelo de desarrollo económico y de apropiación del territorio se hizo a partir de la tala, la quema, la siembra de cultivos transitorios y de pancoger y el posterior establecimiento de praderas con pastos introducidos y mejorados para desarrollar la ganadería. Este modelo impulsó la apertura de trochas, el incremento poblacional, la creación de pueblos y caseríos, la necesidad de servicios públicos y sociales y la presencia estatal.

En treinta años Guaviare pasó de ser un territorio agreste y marginal, a uno inserto en la dinámica económica del país. Acciones como la pavimentación de las vías, el puente sobre el río Guaviare, la interconexión eléctrica, la telefonía celular, la provisión de servicios sociales básicos, la consolidación de la institucionalidad y la presencia activa del Estado en los cuatro municipios, indican el fin de un proceso de colonización y el inicio de una etapa de consolidación y desarrollo socioeconómico regional.

Así, en Guaviare se presentan hoy, desde los móviles del poblamiento y de la racionalidad económica, dos tendencias que en el mapa analítico identifican las grandes fronteras: “una, la que caracteriza el proceso iniciado como colonización campesina y que en su maduración, implica la consolidación de la lógica ganadera y, en algún grado, la polarización en la distribución de la propiedad rural; la otra, relativamente nueva en el proceso colonizador, es la frontera cocalera, centrada en la expansión y dispersión de los cultivos sobre las áreas boscosas, con tamaños diversos, dependiendo del tipo de agente económico a ello dedicado” (Franco, 2003).

Desde el Estado se han ejecutado programas como los de la Corporación Araracuara, el PDA, el DRI, el PNR y el PLANTE entre otros, los cuales buscaron implementar un modelo de desarrollo alternativo, ajustado a las condiciones biofísicas de la región. Sin embargo, estos esfuerzos para superar el modelo de economía colonizadora, sustentado en cultivos de maíz y arroz, cría de cerdos y explotación ganadera, no lograron consolidar un nuevo enfoque productivo y fue reemplazado por el modelo vigente, de ganadería extensiva y coca (Franco, 2003).

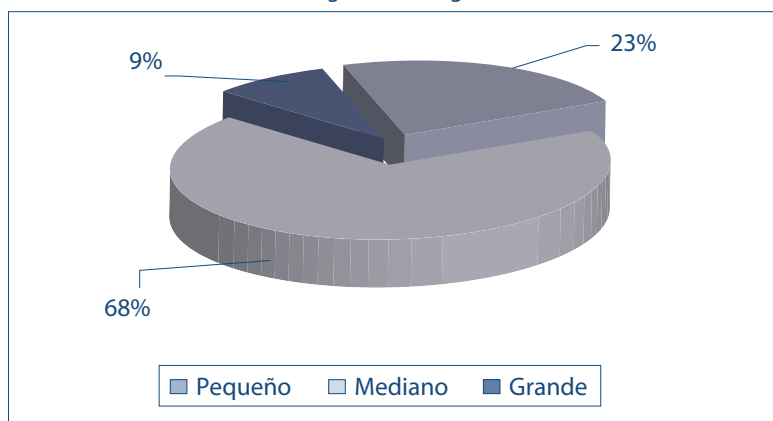
Para el año 2005, en 1.987 predios se albergan a 166.000 cabezas de ganado, seguidas de los equinos con 6.317 animales. El municipio de San José tiene la mayor cantidad de población y número de fincas dedicadas a la explotación ganadera con el 44,3% ; le sigue El Retorno con el 40.5%. La vocación principal del hato ganadero es para cría y carne, el 68% de los predios se clasifican como explotaciones medianas con 26 a 250 bovinos por predio, y el 23%, como de pequeños productores. Para el mismo año se movilizaron 21.613 cabezas de ganado hacia las poblaciones de los departamentos de Meta y Cundinamarca.

**Tabla 5.** Relación de predios y especies domésticas de potrero.

Municipio	Predios	Bovinos	Porcinos	Caprinos	Ovinos	Bubalinos	Equinos
Calamar	236	22.000	350	0	110	0	1.450
El Retorno	830	67.200	1.005	80	1.800	0	1.975
Miraflores	11	3.300	29	0	8	0	29
San José	910	73.500	1.600	28	1.500	4	2.863
Total	1.987	166.000	2.984	108	3.418	4	6.317

Fuente: Fedegan, Comité de ganaderos del Guaviare

**Gráfica 7.** Clasificación del hato ganadero según el número de bovinos.

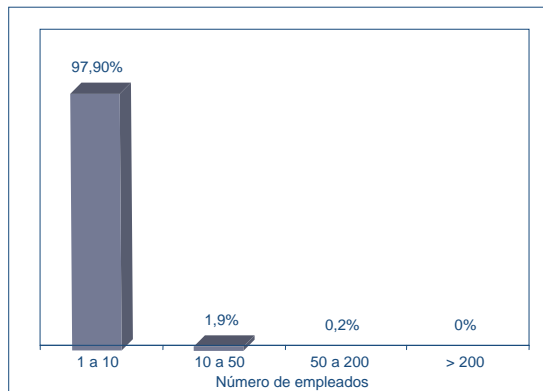


Fuente: Fedegan, Comité de ganaderos del Guaviare

El Departamento mantiene un intercambio comercial muy activo con Villavicencio y el interior del país por vía terrestre. Este intercambio es dependiente, Guaviare adquiere del interior gran parte de los productos básicos de la canasta familiar, los bienes de consumo doméstico y los insumos para las distintas actividades comerciales y productivas que desarrolla. Es una subordinación que compromete la seguridad y autonomía alimentaria local y disminuye la capacidad de ahorro de sus habitantes y la retención del capital circulante. Por el contrario, los productos que comercializa hacia el interior del país tienen escaso valor agregado y son poco significativos (con excepción de la ganadería) en la balanza comercial que tiene frente a sus proveedores.

San José del Guaviare se está transformando paulatinamente en el centro de distribución de mercancías hacia las áreas ocupadas de la zona noroccidental de la Amazonia colombiana, principalmente los centros urbanos de Inírida, Mitú, Miraflores y Carurú. Sin embargo, son escasos los servicios sociales que desde la capital departamental se pueden brindar a la región, pues son poco atractivos y tienen bajo desarrollo.

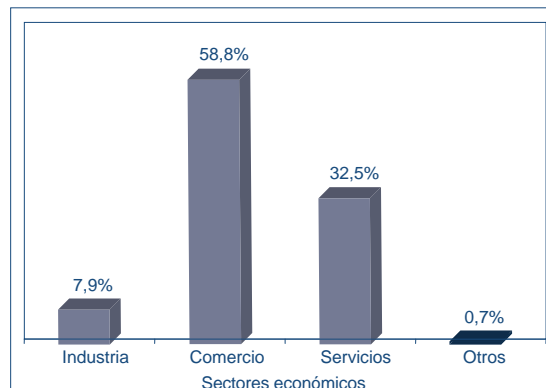
**Gráfica 8.** Establecimientos públicos de acuerdo con el número de empleados.



Fuente: Censo DANE, 2005.

El comercio local moviliza altos volúmenes de capital y ofrece grandes perspectivas de acumulación. Los asentamientos urbanos son los mayores generadores de empleo; allí se desarrollan el comercio y actividades manufactureras a pequeña escala, menos significativas en cuanto a generación de ingresos y empleo. El 97.9% de los establecimientos públicos ocupan entre uno y diez empleados, la principal actividad es la comercial con el 58% y los servicios con el 32.5%, la industria ocupa el 7.9%.

**Gráfica 9.** Actividades económicas de los establecimientos públicos que emplean entre 1 y 10 personas.



Fuente: Censo DANE, 2005.

La producción agropecuaria (con excepción de la ganadería) es sobre todo para el autoconsumo. Los excedentes para la comercialización son incipientes, aunque sobresalen las de chontaduro, frutales amazónicos, lácteos y sus derivados y, especies menores.

La producción de caucho es una de las propuestas impulsadas desde los programas de desarrollo alternativo, que aún sobrevive. Este renglón, en cabeza de Asoprocaucho, ha logrado estructurar el proceso de aprovechamiento y comercialización de las plantaciones establecidas, lo que le ha permitido negociar con el consumidor directo y obtener un me-



jor precio para el productor. Para el año 2006 comercializó un total de 13.520 kg de lámina y 4.528 kg de ripio con destino a empresas de Bogotá y Villavicencio. Actualmente existen 100 hectáreas aptas para la producción, de las cuales hay 950 hectáreas establecidas y 20 de ellas en explotación. Ciento cincuenta familias que tienen plantaciones han recibido formación en técnicas de rayado, laminado, secado y producción del caucho.

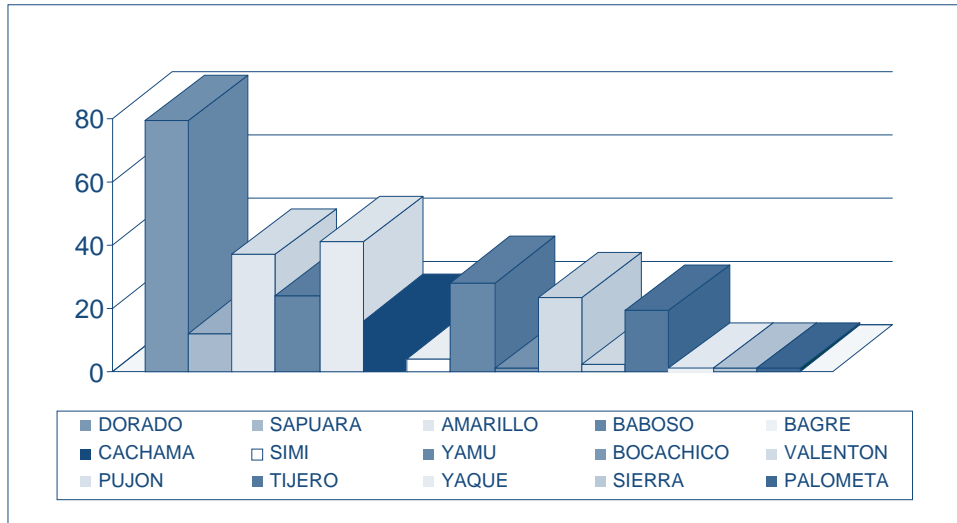
Con respecto al aprovechamiento forestal (madera aserrada) que se realiza para el consumo de la finca no se llevan registros; además, el modelo de tala y quema desaprovecha el potencial del bosque nativo. El aprovechamiento forestal para la comercialización es autorizado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, CDA; según sus registros de movilización de recursos naturales en 2005 se autorizaron 1.212,5 metros cuadrados, de los cuales el 56% tenía como destino los departamentos de Cundinamarca y Meta, y el 44% fue para el consumo local. Las especies más explotadas son: pavito, cedro achapo, cedro amargo, dormidero, machaco, guamo, algarrobo y hobo.

De otra parte el desarrollo de la pesca artesanal es intensivo y se aprovechan al máximo los espacios y tiempos aptos para esta actividad. Actualmente hay 480 pescadores registrados y con carné vigente (expedido por el INCODER), de los cuales el 82% se dedica de manera permanente a la pesca. En los últimos dos años se reactivó e intensificó la comercialización de pescado hacia el interior del país, y de acuerdo con cálculos del INCODER se estima que en 2006 salieron con guía de movilización, aproximadamente, 180 toneladas de pescado para las plazas de Granada, Villavicencio y Bogotá. Además, en el Departamento se comercializa el pez “tigrito”, cuya cifra asciende a treinta mil piezas por año. No se llevan registros del volumen de pescado destinado al consumo local.

En síntesis, la economía del Departamento se desenvuelve en torno a cinco escenarios productivos y comerciales básicos:

- La ganadería extensiva, en pastos naturales o mejorados, que cubre la mayor superficie del suelo talado de la zona de colonización.
- Los cultivos de coca presentes en la mayoría de los sistemas productivos desarrollados por los colonos. Pero también los cultivos comerciales de coca como emporios empresariales a cargo de inmigrantes sin vínculos con lo rural.
- El desarrollo de actividades extractivas y de producción agropecuaria para la comercialización en centros poblados.
- El intercambio comercial de bienes y servicios, fundamentalmente urbano.
- Los recursos públicos de transferencias de la Nación al Departamento y a los municipios, los recursos propios y los recursos de las entidades nacionales sectoriales con presencia en el Departamento (ambientales, educativos, Fuerzas Armadas, justicia y seguridad, entre muchas otras) (Franco 2003).

**Gráfica 10.** Principales especies piscícolas extraídas del río Guaviare



Fuente: INCODER regional, sede Guaviare.

El potencial que ofrece la región y, en especial, el territorio de Guaviare en el área de aprovechamiento forestal, los mercados verdes, los servicios ambientales y la captura de CO<sub>2</sub>, está siendo estudiado en cuanto a su desarrollo y viabilidad técnica, económica y política.

## 2.4. Coca y conflicto

La llegada y posterior expansión de los cultivos comerciales de coca provino del extremo oriental del Departamento de Vaupés y ascendió por el río hasta Miraflores, se aclimató masiva y vertiginosamente en la zona de colonización hacia el año 80 y en adelante fue el mayor acicate para el aumento de los flujos de población (Sinchi, 1999).

El cultivo de la coca vino a suplir los vacíos de atención del Estado a una problemática socioeconómica compleja, iniciada con un proceso espontáneo de ocupación del territorio y su consecuente precariedad en servicios y asistencia gubernamental. Un territorio carente de infraestructura básica para el desarrollo de actividades agrícolas y una comunidad colona asfixiada por las deudas del cultivo de la marihuana y sin oportunidades para comercializar sus cultivos de maíz y arroz -junto con la permisividad por omisión del Estado para combatir y prevenir este tipo de cultivo ilícito-, fueron el crisol para la inserción social y económica de la coca en el sistema productivo y cultural del campesino guaviarense.

Al igual que la vida institucional, el cultivo de la coca lleva casi tres décadas en el Departamento. Se ha desarrollado siguiendo las etapas propias del mercado y se adapta de acuerdo con las condiciones básicas de la demanda, la oferta y la competencia. El negocio de la coca pasa tan rápido del auge y la prosperidad como a la crisis y depresión y ahora, en plena etapa de su máxima persecución, todavía hay entre sus cultivadores suficiente estímulo para adentrarse en lo profundo de la selva y establecer una plantación.



Así como la hoja coca fue la principal fuente de ingresos en los modelos predominantes de producción campesina, la comercialización de la pasta base de coca representa un importante ingreso y una fuente de financiación de la guerra insurgente y paramilitar que se libra en país. Mientras el acercamiento de la guerrilla al negocio de la coca empezó con el cobro del “impuesto al gramaje” a los compradores y siguió con la comercialización directa, el de los paramilitares que arribaron a la región, desde el Urabá antioqueño, fue con un episodio trágico y violento que protagonizaron en Mapiripán. Se instalaron en las sabanas del Meta y desde allí dirigieron la “retoma” del Departamento y su posicionamiento en el sur de Meta y Guaviare, por medio del control de la vía El Retorno-San José-Granada, así como de los insumos y del negocio de la coca.

Guerrilla y autodefensas entraron en una confrontación por el dominio territorial. Esta nueva guerra polarizó a los intermediarios de la coca, profundizó el conflicto y desencadenó una ola de crímenes y violencia sin cuartel. En la actualidad nadie sabe a ciencia cierta cuantas vidas costó y sigue costando este enfrentamiento. Durante la permanencia de los grupos de autodefensa, la permisividad por las omisiones y los silencios de los dirigentes y autoridades civiles y militares locales ante los crímenes y desapariciones fue la constante, y queda la inquietud sobre qué tipo de influencia ejercían en los mandatarios locales.

Con la presencia de los paramilitares, se agudiza el conflicto y la presión hacia las comunidades rurales. Comienza el fenómeno de desplazamiento caracterizado por ser un proceso gota a gota. Cientos de familias abandonaron paulatinamente las fincas, en la medida en que nuevos territorios estaban en disputa. San José es el principal receptor de población, en total hay registradas 24.000 personas desplazadas. Y aunque no se registra oficialmente, cabe anotar que los motivos principales del desplazamiento son, por una parte, las fumigaciones que acaban con el plante del campesino y, de otra, la coacción que ejercen guerrilla y paramilitares sobre la comercialización de coca. Sentencian, ejecutan y destierran a familias y personas que incumplen la orden de no venderle al bando contrario la base de coca.

El Gobierno nacional adopta y aplica una política antidroga impuesta por los Estados Unidos, fundamentada en el principio de que existe consumo porque existe oferta de drogas. Desde 1994, en el Departamento se ejecutan labores de erradicación del cultivo de coca que se centran, principalmente, en la aspersión aérea con glifosato y cuentan con la financiación y orientación del gobierno de los Estados Unidos.

**Tabla 6.** Aspersión aérea de coca por departamento total nacional (en Has.)

Item	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Guaviare	3.142	21.394	14.425	30.192	37.081	17.376	8.241	7.477	7.207	37.493	184.028
Total Nacional	3.871	23.915	18.519	41.861	66.029	43.111	58.073	94.153	130.364	132.817	612.713

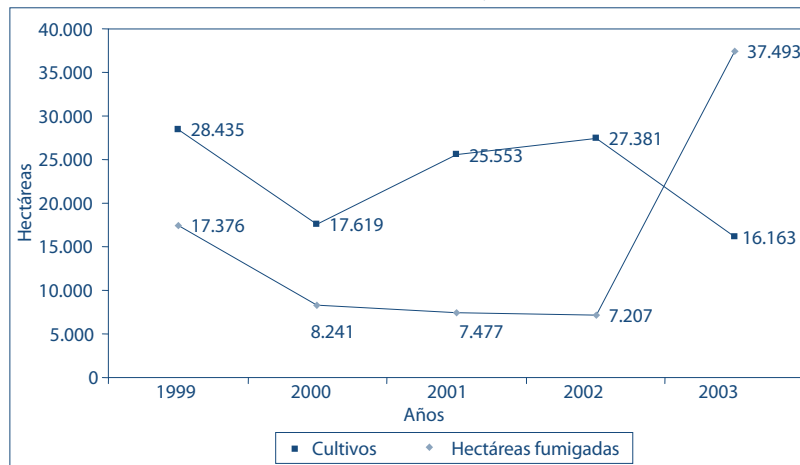
Fuente: Censo SIMCI, 2005.



Durante diez años (entre 1994 y 2003), Guaviare recibió el 30% del total de la aspersión aérea. Entre 1994 y 1998, el 69% de las operaciones se concentraron en el Departamento, y durante este mismo periodo ocurrieron dos movilizaciones campesinas, las marchas cocaleiras en abierta oposición a la erradicación de la coca y con peticiones de sustitución gradual y propuestas de desarrollo alternativo. La primera marcha concluyó con un proceso de negociación, cuyos puntos no se cumplieron y desembocaron en una nueva marcha que fue reprimida por la Fuerza Pública.

Según Simci, en 2001 el Departamento contaba con 25.553 hectáreas cultivadas con coca, cuya densidad expresada en lotes de más de cuatro hectáreas era superior a la del Meta. En el año 2005 se registran 8.658 has., ubicadas fundamentalmente en Miraflores, y con una densidad de área sembrada en lotes de menos de cuatro hectáreas. Los datos indican que en 2003 se fumigaron dos veces más hectáreas de las cultivadas.

**Gráfica 11.** Áreas cultivadas en coca y fumigadas en el Guaviare



Fuente: Senso Simci, 2005.

A pesar de haberse realizado un masivo proceso de aspersión con glifosato, el cultivo de la coca sigue siendo una realidad. Su presencia es activa en el área sustraída de la reserva forestal y se ha desplazado paulatinamente hacia el interior de ésta, de los parques naturales y de los resguardos indígenas más distantes de la capital; también ha migrado hacia zonas limítrofes como Vaupés, Guainía y Vichada, lo que evidencia el fuerte impacto del cultivo en los recursos naturales. Se calcula que por cada hectárea sembrada se requiere intervenir 1,2 hectáreas más. Adicionalmente se incorporan al territorio cientos de toneladas de precursores químicos para el procesamiento de la pasta base.

Tras la migración de los cultivos se movilizan la población flotante, los comerciantes y la nueva generación de campesinos guaviarenses, hijos de colonos que forman nuevos ho-





gares y aspiran a acceder a fincas. Igual camino siguen los desplazados por el mercado de tierras que se ha vuelto muy activo en los últimos años.

## 2.5. Estado, democracia y gobernabilidad

La capacidad del Departamento para avanzar hacia el desarrollo sostenible está determinada, en gran parte, por la capacidad de su gente y de las instituciones para interpretar el territorio y los procesos socioeconómicos e imprimirles el tesón para superar las vicisitudes que surjan.

En el Departamento, la presencia estatal históricamente ha sido precaria y, por ende, la relación con los ciudadanos. En un territorio en construcción en donde la sociedad civil regula sus relaciones con base en la palabra y el consenso, se forjó una cultura de autonomía e indiferencia hacia la institucionalidad estatal, más aún con la inserción de la cultura de la coca y su poder de seducción. Fue así como la sociedad terminó por anteponer el poder del dinero para satisfacer las necesidades individuales, al poder ciudadano y solidario para la solución de los problemas colectivos y potenciar el capital que el territorio les ofrecía.

Sin embargo, la educación y la salud fueron dos referentes de la sociedad para acercarse al Estado. Son, precisamente, los campos donde la institucionalidad ha ganado mayor cobertura tanto territorial como de población atendida en los sitios más recónditos del Departamento, los que reciben más reconocimiento de la comunidad y la principal fuente de recursos provenientes de la Nación.

La gestión de la infraestructura vial ha sido otro factor de acercamiento; las vías, las obras de arte y su mantenimiento son una constante en la demanda de asistencia estatal. Su desarrollo ha alcanzado niveles aceptables de cobertura y de vinculación de la comunidad, aunque la principal falencia está en el mantenimiento de las condiciones de transitabilidad durante la época de lluvias.

El servicio de energía eléctrica es también otro factor de las demandas de la comunidad a los gobiernos locales, que lograron un gran avance con la interconexión de tres cabeceras municipales al sistema eléctrico nacional.

Otros asuntos que son de interés comunitario y de obligación estatal, no tienen la misma fuerza en la comunidad para presionar una atención adecuada. Aspectos como la solución de los problemas de saneamiento básico y agua potable, la promoción de la cultura y el deporte y la recuperación del espacio público, son tratados con menor intensidad e igualmente son los más desatendidos por los gobiernos locales.

El desarrollo de la institucionalidad estatal se consolidó en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2005, cuando se impulsó la descentralización administrativa desde el nivel central. Con la creación de los tres municipios, se establecieron en las cabeceras ur-

banas las alcaldías, que asumen la prestación de servicio público, la responsabilidad en el mantenimiento de vías, la construcción de escenarios deportivos y, en general, el liderazgo en el desarrollo de su localidad.

A nivel departamental, el cambio más representativo es la descentralización de los sectores de educación y salud, con el manejo directo de recursos y de personal. La gobernación realiza un proceso de reestructuración administrativa, organiza la secretaría de salud y de educación, crea la empresa de prestadora del servicio de energía eléctrica, los institutos de recreación y deportes, de tránsito y transporte, de fomento empresarial del Guaviare y organiza la estructura administrativa interna que comprende las secretarías de planeación, agricultura, hacienda, cultura y turismo, administrativa, jurídica y de gobierno.

Así mismo, el municipio de San José organiza su estructura interna, crea el instituto de vivienda, las empresas prestadoras del servicio de aseo, de acueducto y alcantarillado, entrega en concesión el parque cementerio, reorganiza la secretaría de obras y fortalece las de planeación y hacienda.

Junto con el proceso de descentralización, se fortalecen las transferencias hacia los municipios y el Departamento. Guaviare ha recibido por este concepto la suma de 848 mil millones de pesos durante el periodo de 1994 a 2005. De este monto, se giró el 73% a la gobernación, el 11% al municipio de San José, el 6% a El Retorno y para Calamar y Miraflores, a cada uno, el 5%. Cabe resaltar que es en los municipios donde recae la mayor responsabilidad legal de velar por la solución de la problemática local; sin embargo, son los que menos recursos reciben en comparación con la participación de la gobernación.

La destinación del 54% de los recursos fue para propósito general, con lo que se sufragan parte de los gastos de administración y se financian las acciones estatales diferentes a salud y educación, a las cuales les correspondió el 19% y 26%, respectivamente. La totalidad de los recursos que se giran por concepto de salud a los municipios es para el régimen subsidiado.

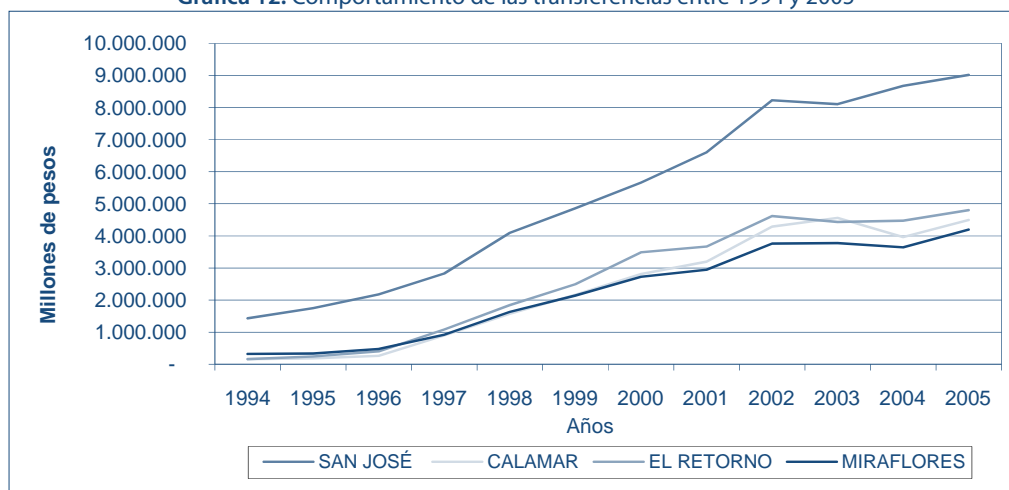
**Tabla 7.** Participación en las transferencias de la Nación entre 1994 y 2005 (miles de pesos)

Concepto	San José	Calamar	El Retorno	Miraflores	Administración departamental	Total
Propósito general	63.457.840	28.538.577	31.706.090	26.861.619	311.301.246	461.865.372
Educación	12.558.235	4.444.156	5.684.970	4.191.810	197.306.311	224.185.482
Salud	21.097.287	9.206.105	9.447.775	8.296.176	113.994.935	162.042.278
Total	97.113.362	42.188.838	46.838.835	39.349.605	622.602.492	848.093.132

Fuente: Página web del DNP.

En el Departamento hacen presencia entes descentralizados que también mostraron un nivel de crecimiento en sus actividades. Sobresalen el SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el INCODER, la CDA, el Instituto Sinchi, Acción Social y el Banco Agrario. Así mismo hay organismos de control como la Procuraduría y la Contraloría.

Gráfica 12. Comportamiento de las transferencias entre 1994 y 2005



Fuente: página web DNP

En los primeros años de existencia jurídica como ente territorial, los procesos político-electorales del Departamento estuvieron marcados por la indiferencia de los electores, pero con el desarrollo del proceso de paz de 1984, se pasó a la expresión masiva de los votantes y la Unión Patriótica obtuvo el dominio absoluto en las corporaciones públicas y concejos, y consiguió la participación en el Congreso de la República. La respuesta de la dirigencia política y empresarial del país, que vio en esta expresión popular una amenaza ante la omisión del Estado, devino en violencia política y genocidio, promoviendo la retoma del poder político local por los partidos tradicionales.

El 4 de julio de 1991 se promulgó la nueva Constitución y Guaviare se constituyó como Departamento. En 1992, la Asamblea Departamental recompuso el mapa político y administrativo al crear los municipios de El Retorno, Calamar y Miraflores. Un efecto importante de la Constitución, quizás más que su contenido, fue su impacto socializador y publicitario. Despertó un fuerte interés por lo público y lo político entre los guaviarenses y, en especial, en los jóvenes que desde adentro de los partidos y de manera independiente tomaron responsabilidades en las corporaciones públicas, inaugurando un nuevo período en la forma de hacer política y en la renovación de la dirigencia de la etapa de la colonización.

En 1998 el Partido Conservador fue el ganador contundente de las elecciones para la gobernación y para las alcaldías de San José y El Retorno; desde entonces ha ganado y gerenciado estas tres entidades territoriales. A su vez, tres fuerzas políticas lideran la composición de las corporaciones públicas, los partidos tradicionales Conservador y Liberal y el movimiento independiente de inspiración regional, liderado por una generación de jóvenes surgida a comienzos de la década de los 90.



Los resultados de las últimas elecciones locales no difieren de los de las elecciones nacionales. Entre los aspectos que resaltan está la desbandada de los partidos tradicionales, asociada a la victoria de los partidos uribistas. Hubo un incremento de la participación electoral, aunque persiste un alto nivel de abstención comparado con el promedio nacional. Este aumento en la participación es un gran logro dadas las condiciones de dispersión de la población, el temor por las represalias de la subversión y la ausencia de puestos de votación en zonas rurales.

No obstante, ha hecho carrera y se ha generalizado el concepto del voto como intercambio de beneficios, la necesidad de acudir a apoyos y a padrinos que ostentan el poder económico para garantizar la financiación de campañas, con lo que no se logra el sufragio como derecho y deber ciudadano, más aún en épocas de crisis económica.

## 2.6. Los procesos de planificación territorial

Cerca de tres décadas han transcurrido en la vida política y administrativa de Guaviare, primero como Comisaría Especial y ahora como Departamento. Durante este tiempo su territorio ha soportado diferentes formas de intervención humana, ha inspirado los mejores sentimientos de quienes se atreven a explorarlo y ha colmado de satisfacciones y realizaciones, los sueños de campesinos que buscaron en esta tierra un espacio para la vida.

A lo largo de la existencia jurídica de Guaviare como unidad administrativa, se han desarrollado importantes ejercicios institucionales para planear y ordenar el desarrollo local, como los que se reseñan enseguida.

### 2.6.1. El Guaviare nace en 1977 con un plan<sup>8</sup>

Desde el momento de su creación como Comisaría en 1977, Guaviare contó con un moderno y ambicioso plan de desarrollo cuyo objetivo central fue sentar las bases para el progreso de la ciudad de San José del Guaviare, con un plan de ordenamiento urbano para la planificación de su estructura física y con una adecuada organización financiera y administrativa.

En 1977, solo existía el municipio de San José que ocupaba todo el territorio departamental. Desde ese entonces, la visión de San José era la de una ciudad técnicamente diseñada para prevenir los problemas comunes del crecimiento urbano: la congestión, la irracionalidad en la ocupación del área urbana y la baja calidad de vida. Además se esperaba que el

---

<sup>8</sup> Texto elaborado a partir del documento "La nueva comisaría especial del Guaviare", escrito por Carlos Castillo y Pedro Alberto Mejía y publicado en la revista Territorios Nacionales, Edición número 9, DAINCO 1977.

municipio lograra un nivel de organización administrativa y financiera y que se convirtiera en modelo piloto del tipo de gobierno idóneo para los territorios nacionales.

Como producto del estudio socioeconómico, se identificaron las siguientes acciones para un adecuado desarrollo de San José: como prioridad, se propuso realizar el avalúo catastral y la definición del perímetro urbano, la terminación del alcantarillado y del acueducto y la ampliación del servicio de energía. En segundo lugar, construir la plaza de mercado, finalizar el matadero y construir y dotar el hospital regional.

Con esta carta de navegación, la nueva Comisaría emprende un viaje hacia puerto seguro. Grandes responsabilidades y expectativas despertó su nacimiento, tantas que en la Ley 55 del 77 que la creó, decretaron la asignación anual y consecutiva en el presupuesto nacional de \$25.000.000 para la pavimentación de la carretera San Martín-Granada-San José-Calamir-Miraflores hasta su terminación.

## 2.6.2. Construyamos Guaviare 2000, un ejemplo nacional

“El Guaviare no debe seguir siendo ancho y ajeno” es la sentencia que abre la presentación de este Plan de Desarrollo, elaborado con la participación de la comunidad en dos foros convocados por la administración y adoptado mediante ordenanza 016 de 1993.

El Guaviare como Departamento “debe ser un territorio que dependa cada vez menos de los cultivos ilícitos y más de su naturaleza, en donde sus habitantes trabajen en conjunto con los gobiernos para encontrar alternativas productivas que permitan mejorar las condiciones de vida sin dañar el medio ambiente”. Plantea como condición que la clase política y la sociedad se comprometan en dos propósitos fundamentales: primero, la firme decisión de cumplir con las metas propuestas, es decir, que las entidades y la comunidad deberían ajustarse al Plan como eje orientador de la acción y de la inversión pública y segundo, el seguimiento de su proceso de ejecución.

El Plan identifica tres grandes problemas que impiden el desarrollo del Departamento: dependencia económica del monocultivo de la coca; apatía social y política de los habitantes, porque no existe sentido de pertenencia e instituciones del gobierno débiles y desacreditadas. Así mismo esboza los siguientes factores de cambio estructural: lo relacionado con la educación, la salud y la transferencia de tecnología; los acueductos, alcantarillados y redes eléctricas de las cabeceras municipales; la organización de Unidades Ambientales Prestadoras de Servicios (UAPS); la consolidación de la red vial del Departamento; la interconexión al sistema eléctrico nacional; la pavimentación de la carretera Granada-San José; el desarrollo del sector agropecuario y el manejo de la cuenca del río Guaviare.

### 2.6.3. Ordenamiento territorial y Agenda de Ciencia y Tecnología

La entrada del nuevo milenio coincidió con tres procesos de planeación en marcha: de un lado, los planes y esquemas de ordenamiento territorial municipales que, por orden legal, debían adelantar los municipios del país, liderados en el Departamento por la Gobernación; de otra parte, la formulación de la Agenda Prospectiva de Ciencia y Tecnología para el Norte Amazónico, impulsada por Colciencias y liderada por la Corporación para la investigación y el Desarrollo Agropecuario –CINDAP- y la construcción de la Agenda 21 para la Amazonia Colombiana, adelantada por el Ministerio del Medio Ambiente y el Instituto Sinchi.

Estos tres procesos de planificación sectorial, que se realizan casi de manera simultánea, se caracterizan principalmente por la orientación participativa de la metodología. Se evidenció alta participación de los actores sociales del Departamento en los cuatro municipios, y se discutieron propuestas y planteamientos en medio de la más aguda crisis de violencia y conflicto que el Departamento haya sufrido.

### 2.6.4. Agenda Interna de Competitividad

Con el fin de aprovechar al máximo los resultados de los diferentes procesos de integración que lleva a cabo el país, así como para mitigar los posibles riesgos que enfrentarán el sector productivo colombiano y las regiones, se debe establecer e implementar una serie de medidas y proyectos que mejoren su competitividad en los mercados internacionales.

Estas medidas pueden ir desde la construcción y mejoramiento de la infraestructura física o la capacitación de la fuerza laboral, hasta la reorganización de las instituciones o la eliminación de un trámite. Todos estos proyectos e iniciativas que buscan eliminar los obstáculos que enfrenta el sector productivo durante su operación y crear condiciones favorables para su desempeño, conforman la Agenda Interna<sup>9</sup>.

A nivel departamental se desarrolló el proceso de formulación de la Agenda con la participación de la comunidad representada por las organizaciones comunitarias, autoridades de planeación departamental y municipal y el acompañamiento de asesores del Departamento de Planeación Nacional. El siguiente cuadro-resumen sintetiza la Agenda con la que el Departamento guiará su gestión hacia el desarrollo productivo en los próximos quince años.

---

<sup>9</sup> Documento CONPES 3297.



**Tabla 8.** Apuestas productivas para el Departamento de Guaviare

Sector	Sector específico	Producto(s)	Apuesta productiva reelaborada
Agroindustrial	Flores y follajes	Flores exóticas	Convertirse en un Departamento especializado en la producción y exportación de productos verdes exóticos amazónicos, limpios y orgánicos, debidamente certificados, con destino a mercados verdes internacionales.
Agroindustrial	Frutas y hortalizas	Frutales amazónicos	Convertirse en un Departamento especializado en la producción y exportación de productos verdes exóticos amazónicos, limpios y orgánicos, debidamente certificados, con destino a mercados verdes internacionales.
Agroindustrial	Plantas aromáticas y medicinales	Plantas medicinales, aromáticas y especies	Convertirse en un departamento especializado en la producción y exportación de productos verdes exóticos amazónicos, limpios y orgánicos, debidamente certificados, con destino a mercados verdes internacionales.
Agroindustrial	Bovino	Carne y leche	Convertir al Departamento en gran productor de carne y leche ecológica, con un hato de 900.000 bovinos para la comercialización nacional y de exportación.
Artesanías	Artesanías	Artesanías amazónicas	Implementar procesos de producción artesanal de carácter sostenible para conformar una cadena con miras a los mercados internacionales.
Agroindustrial	Forestales	Madera y productos forestales no maderables	Convertirse en un gran productor y exportador de madera, caucho, cacao, frutales amazónicos, productos forestales no maderables; y gran captador y almacenador de CO <sub>2</sub> .
Servicios ambientales	Servicios ambientales	Gran captador y almacenador de CO <sub>2</sub>	Convertirse en un gran productor y exportador de madera, caucho, cacao, frutales amazónicos, productos forestales no maderables; y gran captador y almacenador de CO <sub>2</sub> .
Agroindustrial	Palma, cacao, caucho	Cacao	Disponer en 2025 de 2.000 hectáreas de cacao, con el fin de ser el principal productor de cacao orgánico en la región del nororiente amazónico.
Agroindustrial	Palma, cacao, caucho	Caucho	Convertirse en núcleo nacional productivo de látex de caucho, estableciendo 10.000 nuevas ha en 20 años.
Turismo	Turismo	Turismo de biodiversidad, producción verde, desarrollo artesanal, gastronomía, arquitectura y diversidad cultural	Conformar un cluster de servicios turísticos que comprenda la diversidad cultural, la gastronomía autóctona, la producción verde, el desarrollo artesanal, la arquitectura amazónica y los escenarios construidos y naturales.

Fuente: Planeación Departamental, 2006.

Este recorrido por los procesos de planeación ha dejado, entre otras, las siguientes lecciones: en el Departamento ha existido una tradición institucional de pensar y ordenar su desarrollo, pero los problemas de ayer se perpetúan y profundizan. Es bien sabido que Guaviare presentó un crecimiento poblacional excepcional, superior al índice nacional, que rebasó rápidamente la capacidad instalada de servicios y de equipamiento urbano; sin embargo, el Estado y sus entes representativos locales no lograron anticiparse a los problemas, por lo que el esfuerzo institucional para satisfacer las necesidades no ha sido suficiente.

De otra parte, para ninguno de los procesos de planificación se ha desarrollado un sistema de monitoreo y seguimiento, que permita medir los avances e identificar fallas y proponer los ajustes necesarios. A su vez, en los procesos de planeación se ha identificado la necesidad imperiosa de consolidar una visión unificada de desarrollo del Departamento, que prevenga la dispersión de la inversión pública y concentre los esfuerzos y la creatividad de su comunidad hacia el futuro deseado. Una visión compartida, un proyecto político que comprometa al Guaviare y sus habitantes en la búsqueda de mejores condiciones de vida.







## 3. Problemática departamental

Construyendo Agenda 21 ha estructurado cuatro componentes, que reúnen los temas de mayor interés identificados por la comunidad a lo largo de los talleres y jornadas realizadas desde el año 2000. A continuación se relacionan los bloques temáticos, las problemáticas, los objetivos de desarrollo y las líneas de acción propuestas para vencer los problemas descritos. Cabe resaltar que este capítulo es una síntesis del trabajo que antecedió este documento.

### 3.1. Gobernabilidad

La gobernabilidad como aspiración y necesidad de los habitantes de Guaviare, se entiende como la capacidad de los gobernantes para hacer viable un proyecto político democrático, con el concurso de toda la sociedad. Está asociada a la superación de los problemas sociales, la gestión de proyectos, la ampliación de cobertura y el acceso a los servicios de salud, educación y servicios públicos, en condiciones de igualdad y, en general, al cumplimiento de los fines del Estado<sup>10</sup>. Desde este escenario se han identificado las siguientes problemáticas:

La baja cultura política de los ciudadanos permite y promueve la compra de votos<sup>11</sup> y la cultura del “*cuarto de hora*” incrustada en la dirigencia política que llega a la administración pública, han propiciado **la toma de los espacios de decisión por grupos económicos o padrinos**, que por medio de la financiación de campañas políticas y la injerencia en la definición de candidatos a los cargos de elección popular, han **capturado como botín político las entidades territoriales del Departamento**.

---

<sup>10</sup> PUYANA MUTIS, Aura María, 2003, Construyendo Agenda 21 Departamento de Guaviare, Bogotá, D.C., Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2003, 19 p. (policopiado inédito).

<sup>11</sup> Se manifiesta en formas como el pago de recibos de servicios públicos, entrega de mercados, elementos de construcción, fórmulas médicas, etc.

Los efectos de este fenómeno se reflejan en la inversión pública, pues ésta se orienta al pago de favores y compromisos con los padrinos. Hay tráfico de influencias para acceder a servicios sociales, empleos, contratación de obras y del mismo modo se requiere un padrino para la asignación de recursos o aprobación de partidas o proyectos, para el acceso a subsidios, **profundizándose la corrupción.**

Así mismo se ha identificado la **disminución de la capacidad institucional de las entidades estatales en el Departamento, ya sean del orden nacional, departamental o municipal.** Esto se aprecia en la falta de coordinación interinstitucional y en el desconocimiento de las competencias del Departamento, de los municipios y de las entidades descentralizadas, generando dispersión de recursos y dualidad en las acciones.

Entre sus causas están la baja capacidad técnica y política, la ineficiencia y corrupción administrativa en las entidades públicas. El debilitamiento de la capacidad institucional se relaciona con la disminución del presupuesto a partir de las reformas fiscales y con la creación de nuevas responsabilidades en cabeza de los entes territoriales sin la asignación de recursos, lo que afecta y condiciona la capacidad operativa y de gestión de las entidades públicas, en especial la de los municipios.

De otra parte, el control político y fiscal es inoperante. El cumplimiento de los lineamientos de planeación en el nivel departamental y municipal se vuelve un ejercicio mecánico y de cifras, que omite el análisis de la contribución de la inversión pública en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Persiste la descordinación interinstitucional, la duplicidad de funciones y el cruce de competencias entre las entidades territoriales, lo que se refleja en dispersión de esfuerzos y una baja efectividad de la inversión.

Ante este escenario identificado y priorizado a lo largo del proceso, se plantean los siguientes objetivos y líneas de acción para superar la problemática en materia de gobernabilidad y sobre las cuales se deben encaminar las actividades de los actores y responsables del desarrollo departamental.

## Objetivo 1

**Elevar el nivel de cultura ciudadana para fortalecer la participación democrática, fundamentada en los principios de la ética pública, en los diferentes niveles de organización del Estado,** fomentando el desarrollo de procesos electorales a partir de programas de gobierno coherentes con la realidad social y económica de la región. Se deben fortalecer los partidos políticos para que motiven el interés de la comunidad por lo público y lo político, enfatizando en la ética y procurando un cambio de mentalidad y de actitudes de las personas hacia lo público.

## Líneas de acción

1. Desarrollo de programas de formación en competencias ciudadanas.
2. Fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos.
3. Promoción del control político y de la rendición de cuentas.
4. Programas pedagógicos respecto a las competencias del Estado.

## Objetivo 2

Fortalecer la capacidad institucional, mejorando la cultura de lo público en los servidores del Estado y formándolos en responsabilidad social. Las entidades públicas locales deberán trabajar de manera coordinada en proyectos y acciones concertados con la comunidad. La contratación y la inversión pública serán ampliamente difundidas y obedecerán a proyectos de alto impacto en la comunidad.

## Líneas de acción

1. Definición de un proyecto colectivo de desarrollo para Guaviare.
2. Concertación social y comunitaria de la inversión pública.
3. Fortalecimiento del control político y fiscal.
4. Fomento del control social de la gestión pública.

## Objetivo 3

Fortalecer la participación efectiva y promover la organización comunitaria como elemento fundamental para el desarrollo local y la concreción de la democracia participativa. Se deben afianzar las condiciones para la toma de decisiones de forma colectiva y concertada, promoviendo el liderazgo en todos los niveles de la población, al igual que consolidar un alto grado de conocimiento de la comunidad con respecto al entorno amazónico, sus potencialidades y posibilidades de desarrollo y promover las iniciativas comunitarias que se ajusten a la realidad ambiental del Departamento.

## Líneas de acción

1. Formación y fortalecimiento de la organización comunitaria.
2. Fortalecimiento y recuperación de espacios de participación comunitaria.
3. Apoyo a iniciativas y proyectos comunitarios.
4. Difundir y posicionamiento del conocimiento de las características de la región amazónica.

## 3.2. Bienestar, equidad e interculturalidad

El **bienestar** se entiende como el grado de satisfacción de las necesidades humanas que indican el nivel de la calidad de vida y buen vivir de la comunidad. La **equidad** hace referencia a la justa proporción o distribución de recursos y a la transparencia en el acceso a las oportunidades de desarrollo de todos y cada uno de los habitantes y la **interculturalidad** alude al relacionamiento entre las culturas del Departamento.

Entre las problemáticas identificadas aparece, en primera instancia, la **crisis humanitaria de comunidades indígenas**, pues su integridad humana, étnica y cultural está amenazada por el conflicto armado, en especial para aquellas asentadas en las riberas del río Guaviare. Han sucedido desapariciones, amenazas y violencia por parte de grupos armados ilegales que han provocado el desplazamiento y abandono de los resguardos.

Por otra parte, falta una autoridad legal que asuma la competencia para hacer respetar los derechos humanos y, en particular, los de propiedad de los resguardos. La inversión pública para las comunidades indígenas se limita a las transferencias de la Nación en educación y salud. Además, no se han ejecutado las acciones de saneamiento y ampliación de resguardos, lo que promueve la presión y la invasión de los colonos de estos predios y el irrespeto hacia la cultura y cosmovisión de las comunidades indígenas, las cuales carecen de un efectivo mecanismo de control para prevenir el ingreso de colonos en sus predios como resultado de acuerdos individuales entre colonos e indígenas.

Las consecuencias de esta problemática son la pérdida de biodiversidad y de autonomía alimentaria en los resguardos, el desplazamiento, el hambre, la mendicidad, el alcoholismo, la desaparición del saber tradicional y el surgimiento de conflictos por el hacinamiento debido a los desplazamientos.

En cuanto a los servicios públicos domiciliarios<sup>12</sup>, se identificó que presentan **baja calidad, baja cobertura y deficiencia en la prestación**, sobre todo, el acueducto, el alcantarillado y el aseo. Entre las principales causas están la falta de autonomía administrativa<sup>13</sup> de las entidades encargadas de la prestación del servicio, la desorganización interna, los bajos presupuestos y la poca planificación. Además no se cumplen a cabalidad las normas sobre conservación de fuentes de agua de acueductos locales y disposición final de aguas negras, aguas servidas y residuos sólidos. Ello genera contaminación de aguas subterráneas, de humedales, caños y ríos, y la desprotección y pérdida de ecosistemas estratégicos para la conservación de las fuentes de agua.

---

<sup>12</sup> En la discusión no se incluyó el servicio de energía eléctrica; no obstante, es una necesidad sentida del sector rural no interconectado.

<sup>13</sup> Con excepción del servicio de recolección de basura de San José.

A pesar de la periódica destinación de recursos de transferencias para agua potable y saneamiento básico, las condiciones no mejoran. Esto demuestra una ineficiencia administrativa en la ejecución de los recursos y falta de previsión en la ampliación de cobertura, con lo que se eterniza el círculo vicioso de demanda de recursos que acaban en obras inconclusas e inoperantes, con el consiguiente deterioro del servicio y pérdida de credibilidad y oportunidades de gestión por carencia de resultados.

**La violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, el abuso sexual y la agresión física** son una realidad más grande y profunda de lo que se cree. La cultura del machismo, la descomposición familiar, el abandono de los hogares, la ausencia de denuncias y la falta de detección temprana y prevención de estas situaciones, junto con la baja capacidad operativa de las entidades responsables de su atención y prevención son el caldo de cultivo para su invisibilización y perpetuación.

Como consecuencia, las víctimas padecen inestabilidad emocional y psicológica, los adultos reducen su capacidad laboral y los niños su capacidad de aprendizaje. Además de fomentar la deserción escolar, el abandono de hogares, los embarazos no deseados de adolescentes y, en general, la exclusión social que causa más violencia.

Con respecto a la educación, el Departamento ha tenido un avance significativo e importante, en aspectos de cobertura, equipamiento de infraestructura, vinculación de docentes, organización y cumplimiento de las reformas del sistema educativo trazadas desde el nivel nacional. No obstante, la percepción de la comunidad es que hay baja calidad educativa, expresada en los bajos resultados de las pruebas de Estado, la escasa capacidad académica de los niños y jóvenes, y la falta de desarrollo de competencias laborales. Aún más, a la educación también se le endilga la falta de valores y de respeto de los jóvenes. En general, **el sistema educativo ofrece una formación descontextualizada y no cumple cabalmente con su papel de formación de ciudadanos competentes y responsables.**

Entre las causas de estos problemas se identifican: la falta de planificación de la Secretaría de Educación para trazar directrices sobre las metas y objetivos que se deben alcanzar durante el año lectivo; la falta de compromiso de los docentes que se limitan a su hora cátedra y de la comunidad educativa y padres de familia que no participan en el proceso educativo de los niños; la falta de autonomía y autodeterminación de los consejos directivos de las instituciones, que no dirigen ni aplican instrumentos para mejorar la calidad de la educación; desde la Secretaría de Educación Departamental, no hay un programa de incentivos para promover la investigación y la realización de proyectos pedagógicos; la inversión de los recursos del sector no se consulta o concerta con las autoridades locales o de la institución educativa, lo que provoca la construcción de obras suntuosas no prioritarias.

A continuación se relacionan los objetivos de desarrollo y las líneas de acción, señaladas por la comunidad para enfrentar la problemática:

## Objetivo 1

Desarrollar un programa de atención humanitaria para las comunidades indígenas y un proceso de acompañamiento hasta la recuperación de sus condiciones de vida dentro de sus resguardos. El Estado debe garantizar la atención inmediata de las comunidades indígenas más vulnerables (nukak y guayabero) y restablecer las condiciones de vida digna en los resguardos, desarrollando acuerdos humanitarios entre los actores del conflicto.

### Líneas de acción

1. Comprometer al gobierno nacional en la solución de la problemática indígena local.
2. Implementar un programa permanente de atención a pueblos indígenas, con recursos de destinación específica y de gestión.
3. Desarrollar un programa de saneamiento de resguardos.
4. Implementar proyectos de recuperación de flora y fauna en los resguardos.
5. Fortalecer la organización indígena en lo interno y como organización representativa.
6. Fomentar entre la población colona el respeto hacia las tradiciones, costumbres y territorio de los indígenas.

## Objetivo 2

Mejorar la calidad y optimizar la prestación de los servicios públicos. El acceso a los servicios públicos domiciliarios, y en especial al de agua potable y saneamiento básico, es uno de los indicadores de desarrollo que más pesan en la definición de la calidad de vida. Este acceso influye también a la hora de querer incursionar en el mercado nacional, ya sea por el turismo o por zonas de inversión privada. Los municipios son los responsables de la prestación del servicio y ellos deben diseñar un modelo de atención, de acuerdo con sus particularidades.

### Líneas de acción

1. Optimizar la calidad del servicio que se presta actualmente.
2. Planificar las acciones de ampliación de cobertura con visión de largo plazo.
3. Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento de las empresas prestadoras de los servicios públicos.
4. Implementar acciones para garantizar la conservación de fuentes de agua de acueductos.

5. Desarrollar un protocolo de seguimiento, evaluación y control de la disposición final de aguas servidas y basuras.

### Objetivo 3

Se deben desarrollar acciones que propendan por la reducción ostensible de la violencia intrafamiliar. Se debe motivar a las víctimas para que denuncien, garantizándoles la asistencia y la seguridad de que las mismas van a ser efectivas. La escuela debe ser un instrumento para la detección temprana de la violencia intrafamiliar y su prevención.

#### Líneas de acción

1. Implementar el sistema de atención y prevención de la violencia intrafamiliar con presencia en los cuatro municipios.
2. Difusión y publicidad que motiven la denuncia y el autocontrol.
3. Implementación de un programa de detección temprana y prevención de casos en las instituciones educativas.
4. Formación para una cultura del respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica.

### Objetivo 4

Se debe mejorar la capacidad académica y las competencias de los estudiantes. Para lograrlo es fundamental que la comunidad educativa se comprometa con la formación de los niños y jóvenes. Padres de familia y docentes deben estar en permanente comunicación para evaluar los avances y dificultades del aprendizaje. La educación necesita docentes comprometidos con la labor académica y en continuo mejoramiento de sus capacidades.

#### Líneas de acción

1. Fomento de la participación activa de padres de familia en el proceso educativo.
2. Formulación de un plan de desarrollo educativo de largo plazo.
3. Implementación de planes de mejoramiento de la calidad educativa.
4. Fortalecimiento de los consejos directivos como órganos responsables de la educación.
5. Implementación de un programa de fomento a la investigación pedagógica y desarrollo de proyectos educativos.



### 3.3. Territorio, desarrollo y sostenibilidad ambiental

El **territorio** es el espacio de una región que se apropia, construye y adapta para vivir; es una construcción social y cultural producto de la intervención humana. El **desarrollo** corresponde a la adaptación del territorio para la supervivencia del ser humano, y la **sostenibilidad ambiental** se entiende en términos del aprovechamiento de los recursos naturales de manera racional y planificada, buscando el menor impacto de deterioro y garantizando la conservación del ambiente en el tiempo.

La **ocupación y aprovechamiento desordenado del territorio y la presión sobre la reserva forestal** son las herencias de la colonización espontánea y de la presión de la coca, propiciadas por la ausencia del Estado, con la consecuente pérdida de biodiversidad e impacto en el medio ambiente. Este modelo se caracteriza por el bajo aprovechamiento de la riqueza forestal, la degradación de suelos y la insostenibilidad económica de los predios rurales. Adicionalmente se desarrollan actividades de explotación forestal en reservas indígenas, reservas y parques naturales y predios rurales, sin que exista ningún control efectivo.

Esta dinámica de desarrollo ha profundizado la penetración de la frontera de colonización, mediante la venta de mejoras para buscar nuevos predios, agudizando la deforestación y la pérdida de bosques al igual que de ecosistemas frágiles y estratégicos.

El modelo de producción **basado en la ganadería extensiva y en la dependencia de la coca** genera inseguridad y dependencia alimentaria, baja capacidad de ahorro y poca retención de excedentes, fuera del deterioro del suelo por el uso de prácticas nocivas, y presiona la búsqueda de nuevas áreas para praderas. Es por ello que la producción agrícola de cultivos tradicionales está amenazada fuertemente, a lo que se une la introducción de esos productos desde el interior del país con precios muy inferiores.

A continuación se relacionan los objetivos en cuanto al territorio, desarrollo económico y sostenibilidad ambiental.

#### Objetivo 1

Consolidar la zona sustraída y realizar un ordenamiento ambiental para el desarrollo sostenible. El área sustraída de la reserva tiene las condiciones de acceso a los servicios sociales de salud y educación, vías y comunicación consolidadas y la tenencia de predios sin problemas de tipo jurídico. Estos elementos suponen un insumo sustancial para desarrollar un programa de aprovechamiento del territorio económicamente viable y ambientalmente sostenible. Un modelo de producción acorde con las potencialidades de la región.

#### Líneas de acción

1. Conocer y ordenar el uso del territorio de acuerdo con su vocación.

2. Estabilización del pequeño y mediano productor.
3. Asegurar la prestación de servicios sociales, económicos y técnicos a la población rural.
4. Reconocimiento institucional y comunitario de los límites de la reserva forestal y demás áreas protegidas.
5. Establecer las condiciones para hacer viable la venta de servicios ambientales y captación de CO<sub>2</sub>.
6. Implementar un modelo comunitario de aprovechamiento de la reserva forestal.

## Objetivo 2

**Reconversión del modelo de producción rural, con énfasis en la implementación de sistemas productivos sostenibles.** Se debe reorientar el modelo de producción de ganadería extensiva dominante en la región, con el estímulo de la inversión en la implementación de sistemas productivos sostenibles; apoyar la planificación de la producción y comercialización de excedentes y, ante todo, hacer un ejercicio de adopción de la cultura de producción acorde con la región amazónica.

### Líneas de acción

1. Desarrollar la implementación proyectos de sistemas productivos sostenibles con acompañamiento a mediano plazo.
2. Incentivar la producción ecológica y limpia.
3. Desarrollar acciones de recuperación de áreas degradadas.
4. Desarrollar programas de aprovechamiento forestal y restitución de material vegetal.
5. Incentivar la cultura de la conservación y respeto por las zonas protegidas.
6. Desarrollar acciones que permitan estructurar un programa de venta de servicios ambientales.

## 3.4. Capacidades locales para el desarrollo sostenible

La capacidad de una región para avanzar hacia el desarrollo sostenible está determinada en gran parte por las condiciones socioeconómicas de su gente, la estabilidad política de las instituciones democráticas y, sobre todo, por la concepción cultural que se tenga del desarrollo que se pretende alcanzar.

En el proceso de cambio que se quiere imprimir, se evidencian varios componentes con los cuales se debe contar: en primer lugar con el fortalecimiento del Estado (sector público) desarrollando acciones encaminadas a la eliminación de la pobreza, la consolidación

de capacidades en las instituciones locales, el fomento de la cultura de lo público y la responsabilidad social de los actos de gobierno. De esta manera se creará confianza y compromiso con el proyecto que se desea desarrollar. En Segundo lugar **el desarrollo comunitario** vehículo para lograr la transformación social, ya que la participación local genera los acuerdos necesarios para hacer proyectos sostenibles a largo plazo. Existe evidencia de la correlación entre participación y desarrollo y se ha demostrado que los proyectos con altos niveles de participación son más exitosos, pues se disminuye el margen de error con respecto a supuestos de necesidades y capacidades. La participación que se debe promover es la participación significativa respaldada en el conocimiento, la información y la toma de decisiones, a partir del diálogo y reflejada en acuerdos. En tercer lugar un **sector privado** fuerte, competitivo, estable y eficiente, que ofrece calidad de fuerza laboral y empleo.

Un componente olvidado por la misma dinámica social impuesta por la modernidad es **la familia**, en el sentido amplio del concepto. Su importancia radica en la responsabilidad que asume durante los primeros cinco años de vida de la persona, en temas como la educación, el cuidado de la salud y la nutrición de los niños. Se ha desestimado su papel como instrumento para el desarrollo y la transformación social de un pueblo. La familia “produce” **individuos** con una forma de pensar y un comportamiento y actitud frente a la vida, que son sustanciales para la superación de obstáculos y la búsqueda de mejores condiciones de vida y bienestar, y el logro de objetivos.

## 4. Estrategias para el desarrollo sostenible

### 4.1. La visión de futuro

El progreso en la provisión de servicios públicos y en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad guaviarenses, así como la consolidación de la presencia institucional, ha sido fruto de la eventualidad y de la coyuntura para “apagar incendios”: De ahí que, a pesar de la abultada inversión pública en vías, en inversión social y en obras para la superación de las vicisitudes, aún sigan siendo deficitarios los servicios públicos.

De igual forma sucede con el fomento del desarrollo económico departamental; se reitera que Guaviare ha sido “afortunado” en la inversión para el sector rural, con miras a la búsqueda de la autonomía económica del colono y campesino. No obstante, una vez terminada la intervención de los programas, los proyectos y líneas productivas promovidas no lograron emanciparse. Las organizaciones en las que recayó la responsabilidad no tuvieron el suficiente temple, ni el apoyo de los entes territoriales para continuar con la labor encomendada.

Aun así, el Departamento tiene fortalezas que, en medio de un mundo enfrentado al cambio climático y demandando de la Amazonia servicios ambientales, lo hacen viable y atractivo por su riqueza ambiental y forestal y por su posición geográfica estratégica. Igualmente, cuenta con el desarrollo de tecnología aplicada, validada y sistematizada para la producción sostenible, proyectos que han dejado experiencias en prácticas empresariales y las investigaciones en el área ambiental y productiva que son un sustento para los proyectos de desarrollo, además de la existencia de una población ávida de empleo y oportunidades dispuesta a hacer empresa en Guaviare.

Son estos los elementos que hacen necesaria la construcción colectiva de la visión de desarrollo de largo plazo del Departamento, que permita unificar criterios y voluntades acerca del futuro de la región. Es necesario fijar el horizonte y definir para dónde va el Guaviare en términos productivos, económicos y sociales. Es mostrar las posibilidades que tienen los ciudadanos en el futuro, siendo ésta una manera de despertar el sentido de pertenencia y compromiso con la región.



## 4.2. Conocer y ordenar

### El uso del territorio y sus recursos naturales para la producción sostenible

El proceso de ocupación del territorio de Guaviare, caracterizado por la tala de selva y la “domesticación” del suelo para obtener la propiedad por medio de un título legal del Estado, llevó a que el colono priorizara la implementación de praderas después de realizar los cultivos de pancoger, desaprovechando el material forestal de las selvas ecuatoriales. Como consecuencia, se ha adoptado un modelo de producción soportado en la ganadería, los cultivos de pancoger, las especies menores y el cultivo de coca. Conciliar este modelo de producción, calificado como insostenible tanto ambiental como económicamente, con una política de conservación es un desafío para la estrategia de ordenamiento territorial.

Existe un avance en materia de ordenamiento territorial; se han formulado los esquemas de ordenamiento de los municipios de El Retorno, Calamar y Miraflores, el Plan Básico de San José del Guaviare y el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento. Pero son documentos que no trascienden y los mandatarios locales los han tomado como compromisos legales, mas no como instrumentos de planeación y de gestión.

Una revisión de los planes y esquemas sería un punto de partida para legitimar las acciones allí planteadas, y de ser necesario incluir nuevas alternativas que procuren darles mayor profundidad y capacidad de acción, tanto a los gobiernos locales como a la comunidad en general.

## 4.3. Consolidar y organizar

### La prestación de los servicios sociales, públicos y la infraestructura vial

Asegurar la prestación de los servicios sociales y públicos con calidad y oportunidad es un objetivo fundamental del Estado, así como es responsabilidad del ciudadano el buen uso de los mismos. Hay las condiciones para mejorar lo que se tiene con la aplicación de fundamentos netamente gerenciales y para prever la ampliación de coberturas en condiciones de calidad y viabilidad técnica y financiera.

El mejoramiento de la infraestructura vial debe partir de la red de asentamientos urbanos y centros poblados rurales existentes. Se deben consolidar circuitos de movilidad que hagan más eficiente la inversión y, en especial, la focalización de la misma para el máximo rendimiento.

## 4.4. Garantizar y concertar

### El autoconsumo, el autoabastecimiento y la seguridad alimentaria

Entre las debilidades más sentidas del Departamento está el agotamiento de la agricultura como opción económica viable. Los altos precios de producción generados por la

inflación y los costos de mano de obra terminaron por desmotivar al campesino. Adicionalmente, con la consolidación de la vía hacia Villavicencio ingresan productos agrícolas muy competitivos en calidad y precio.

Este intercambio comercial resulta desventajoso para la economía local que ve reducida su capacidad de ahorro y la retención de excedentes, así como también la circulación interna del capital. Es preciso que se diseñe un programa que incentive la actividad agrícola para el autoconsumo en la finca y el abastecimiento del mercado local. Una buena parte de los productos de consumo masivo de origen agropecuario pueden producirse en la región, aplicando al máximo el concepto de la calidad como elemento para propiciar el consumo.

De igual manera, se debe impulsar la formación de pensamiento empresarial y agroindustrial desde el proceso de abastecimiento local, como estrategia de aprendizaje para saltar a nuevos mercados, en particular la línea de mercados verdes que cada día toma más importancia y participación en el contexto nacional.

## 4.5. Fortalecer

### La gobernabilidad y el capital social

La presencia institucional del Estado se ha afianzado. Hay representación y autoridades políticas, civiles y militares en los cuatro municipios, las entidades descentralizadas del orden nacional han incrementado su presencia y actividad. Asimismo, se han ejecutado programas y proyectos de cooperación internacional que motivaron el desarrollo alternativo y sostenible para la región.

Sin embargo, este aparato estatal es un ente que funciona en completa descoordinación, los gobiernos locales desconocen sistemáticamente las recomendaciones técnicas, principalmente en materia de desarrollo productivo. Y de parte de las entidades descentralizadas, sus acciones no obedecen a los lineamientos departamentales<sup>14</sup>, dando lugar a la duplicidad de acciones, el gasto inadecuado y el fraccionamiento de la comunidad.

La confianza y credibilidad de la comunidad hacia los entes públicos se degrada continuamente. Se tiene la percepción del mal manejo de los asuntos públicos, sobre todo en la contratación de obras. Resulta, entonces, perentorio recuperar la confianza de la comunidad, tomar decisiones de manera compartida y hacer de la participación comunitaria un ritual donde el constituyente primario sea parte del direccionamiento e identificación de las acciones que contribuirán a la solución de las problemáticas más sentidas.

Los gobiernos locales deben establecer un mecanismo de comunicación permanente con la comunidad, que les permita mantenerla informada, orientarla y recordarle los dere-

---

<sup>14</sup> Se desconocen sea por la ausencia de los mismos lineamientos o por su limitada visibilidad.

chos y deberes ciudadanos y, en especial, ilustrarla sobre los avances que se logran desde la administración.

## 4.6. Gestionar

### La financiación internacional

El Departamento tiene experiencias exitosas en cooperación internacional, en particular cuando obedecen a programas de largo aliento y están alejados de la influencia político-partidista local. En el último quinquenio se ha sentido notablemente la ausencia de este tipo de programas que representaban un “alivio” para las administraciones locales y una oportunidad para el campesino.

Para el Departamento se debe formular e implementar un programa de captación de ayudas internacionales, con el fin de financiar proyectos que en el camino de la sostenibilidad ambiental conduzcan a su desarrollo económico y productivo. Un programa que canalice las iniciativas locales (sin presiones o intereses políticos), las fortalezca en su concepción y viabilidad, les asigne financiación, les haga acompañamiento, seguimiento y evaluación y, en especial, que tenga una permanencia considerable en el tiempo para consolidar los objetivos que la visión de futuro establezca.



## Bibliografía

- Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente, Amazonia sin mitos, Colombia, 1994. Editorial Oveja Negra.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente, México, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Corpes Orinoquia, La Orinoquia Colombiana, visión monográfica. Bogotá, 1996. Editorial Gente Nueva.
- Cultivos ilícitos y proceso de paz en Colombia. Una propuesta de cambio en la estrategia antidrogas hacia la solución política del conflicto. Ricardo Vargas, Acción Andina y Transnational Institute (TNI). 2000, Bogotá, junio de 2000.
- GHEERBRANT, Alain, 1997, La expedición Orinoco-Amazonas (1948-1950), Bogotá, Banco de la República-El Áncora Editores.
- Gobernación del Guaviare, Departamento Administrativo de Planeación, 2004, Datos estadísticos del Guaviare.
- GUTIÉRREZ, Franz y otros, 2004, Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana. Un enfoque para el Desarrollo Sostenible, Bogotá, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, Editora Guadalupe Ltda.
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, 1999, Guaviare, población y territorio, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, 2005, Los servicios ambientales, una alternativa en proceso de discusión y concertación para el norte amazónico colombiano, San José del Guaviare.
- Plan de Desarrollo de El Retorno Guaviare 2004-2007, "Cambiando el presente, trabajamos por el futuro", 2004.
- Plan de Desarrollo Departamental "Guaviare en marcha, un instrumento de paz 1998-2000", Gobernación del Guaviare, Quebecor-Impreandes, 1999.
- Plan de Desarrollo Departamental "Construyamos Guaviare 2000, un ejemplo nacional", Corpes de la Orinoquia, A.M. Impresiones.
- Plan de Desarrollo Departamental "Guaviare un pacto social y político para la convivencia ciudadana y el desarrollo integral 2001-2003", Gobernación del Guaviare-Departamento Administrativo de Planeación, Impresión Dimensión Litográfica, 2001.





Plan de Desarrollo de San José del Guaviare 2001-2003, “Con todo para todos”. Alcaldía de San José del Guaviare, Editorial Revista La Meta, 2001.

Presidencia de la República, Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, 1998, Territorios Nacionales, Corporación Araracuara.

PUYANA MUTIS, Aura María, 2003, Construyendo Agenda 21 Departamento de Guaviare, Bogotá, D.C., Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2003, 19 p. (policopiado inédito).

UNDCP Colombia, Apoyo y compromiso integrales. Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, Bogotá, Ediciones Antropos.

UNICEF-ALDHU, 2004, La educación en la Amazonia colombiana: un derecho postergado. Diagnóstico de situación. Bogotá, Gente Nueva Editorial.

