

Serie Rutas para la Paz

Descentralización en-clave de paz



Fundación Konrad Adenauer Stiftung

Serie Rutas para la Paz Descentralización en-clave de paz / Carlos Moreno Ospina [et al.]. -- Editores Hubert Gehring, Viviana Barberena, Darío Restrepo.

-- Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2014.

104 p. ; 21 cm. --

ISBN: 978-958-57456-9-8

1. Paz - Colombia 2. Descentralización administrativa - Colombia 3. Inclusión social I. Moreno Ospina, Carlos II. Gehring, Hubert, ed. III. Barberena, Viviana, ed. IV. Restrepo, Darío, ed. V. Serie.

303.69 cd 21 ed.

A1436913

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

**Serie Rutas para la Paz
Descentralización en-clave de paz**

© Fundación Konrad Adenauer-KAS-Colombia

www.kas.de/kolumbien

Calle 90 No. 19C - 74 Piso 2

(+57) 1 743 09 47 Bogotá

Hubert Gehring

Representante para Colombia

ISBN: 978-958-57456-9-8

Marzo de 2014

Bogotá D.C, Colombia

Editores:

Hubert Gehring

Viviana Barberena

Darío I. Restrepo

Autores:

Carlos Moreno Ospina

Augusto Trujillo Muñoz

Fabio E. Velásquez C.

Carlos Enrique Rondón A.

Carlos Alberto Garzón F.

Darío I. Restrepo

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo

Corrección de estilo:

María Teresa Ropain

Producción gráfica:

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Teléfonos: 224 1823 - 430 1962

www.opcionesgraficas.com

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial,
y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares

Impreso en Colombia

Contenido

Presentación

Hubert Gehring, Representante de la KAS en Colombia 7

Introducción

Viviana Barberena Nisimblat y Darío I. Restrepo 9

Capítulo 1

El nivel intermedio para el postconflicto

Carlos Moreno Ospina 13

- ▷ Introducción 15
- ▷ ¿Descentralización sin nivel intermedio? 15
- ▷ El nivel intermedio en la era postconstitucional 16
- ▷ Líneas de acción y recomendaciones para la toma de decisiones 18
 1. El departamento colombiano en su rol de prestador de servicios públicos 18
 - Educación 19
 - Salud 19
 - Agua potable y saneamiento básico 19
 2. El rol de nivel intermedio en un escenario de postconflicto 19
 - A. Intermediación: la armonización entre lo nacional y lo territorial 20
 - B. Coordinación: fortalecimiento de la comunicación y de la asociatividad 22
 - C. Apoyo y asistencia técnica: el camino para el fortalecimiento institucional 23
- ▷ Referencias 25

Capítulo 2

Autonomía local: Una diferencia entre la paz y la guerra

Augusto Trujillo Muñoz 27

- ▷ Introducción 29

- ▷ Antecedentes en el derecho comparado 29
- ▷ Antecedentes en el derecho colombiano 31
- ▷ Principios estructurales de la Constitución 32
- ▷ Conclusiones 34
- ▷ Referencias 36
 - Anexo 1. Cuadro comparativo municipios colombianos 37
 - Anexo 2. Proyecto de ley 38

Capítulo 3

Minería, descentralización y territorio: una mirada en la perspectiva del post-conflicto

Fabio E. Velásquez C. 43

- ▷ Introducción 45
- ▷ El debate sobre el extractivismo 46
- ▷ Tendencias del sector extractivo en Colombia 47
- ▷ Minería, descentralización y ordenamiento territorial 48
- ▷ Reconstruir el país desde el territorio es construir paz 50
- ▷ Propuestas 51
 1. En cuanto a competencias 52
 2. En cuanto a la distribución y el uso de las rentas 53
 3. En cuanto a las políticas locales con respecto a la minería 53
 4. En cuanto a participación ciudadana 54
- ▷ Referencias 55

Capítulo 4

Reconstrucción del país desde lo rural y sus implicaciones en el modelo institucional territorial

Carlos Enrique Rondón Almeida 57

- ▷ Introducción 59

▶ El ordenamiento del territorio, nudo gordiano para el desarrollo rural	59
▶ Marco constitucional y normativo actual	62
▶ Apuestas estratégicas, hacia donde ir	64
En el orden político	64
En el orden económico	65
En el orden social	65
▶ Líneas de acción de estas apuestas	67
1. En el orden político	67
a. Modelo y plan de desarrollo	67
b. Desarrollo legislativo	69
c. Determinantes territoriales en la planeación	69
2. En el orden económico	71
3. En el orden social	73
a. Ordenamiento y titulación de predios	73
b. Gestión de Conocimiento	74
c. Estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida	75
▶ Referencias	77
▶ Bibliografía complementaria	78

Capítulo 5

Planeación participativa como estrategia de construcción colectiva del territorio En Clave de Paz

<i>Carlos Alberto Garzón Flórez</i>	81
▶ Introducción	83
▶ Marco jurídico y legal	84
▶ Nudo problemático de la planeación participativa	85
▶ Propuestas para una planeación participativa En Clave de Paz	89
1. Inclusión de los nuevos actores en el proceso de planeación participativa y creación de nuevos espacios no formales En Clave de Paz	90
2. El proceso de planeación participativa En Clave de Paz	91

3. Seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas En Clave de Paz	92
▶ Referencias	94

Conclusiones

Descentralización para la inclusión política, social y económica en el pos conflicto

<i>Darío I. Restrepo y Viviana Barberena Nisimblat</i>	95
1. Descentralización y proceso de paz en los ochenta y noventa	97
2. Límites del proceso de descentralización en los noventa y conflictividad rural en el 2000	97
3. Amenazas contra la descentralización y proceso de recentralización	97
4. Dilemas fundamentales: descentralización en-clave de pos conflicto	98
5. Un Ordenamiento Territorial para el pos conflicto	98
6. Régimen institucional local especial	99
7. Fondo Especial para la Equidad y la Inclusión Social	99
8. Planes de desarrollo para la Equidad y la Inclusión Social	100
9. Promoción de la asociatividad y flexibilización de los mapas de intervención	100
10. Funciones estratégicas del nivel departamental	100
11. Participación social en la consolidación del pos conflicto	101
12. El sesgo territorial y comunitario de las políticas sectoriales	101

Presentación

La descentralización en Colombia ha pasado por diversas etapas a lo largo de la historia. Hoy, en un escenario de diálogos de paz entre el Gobierno nacional y las FARC, y de cara a lo que podría ser la implementación de acuerdos para la “construcción de una paz estable y duradera”, el tema de las regiones y los territorios recobra vigencia. Podría decirse que lo que se acuerde, se acordará en La Habana; pero va a implementarse *en* las regiones y teniendo en cuenta sus particularidades. En ese sentido, el proceso de paz tendrá éxito y sostenibilidad —o no— *en* los territorios.

Para la Fundación Konrad Adenauer —KAS—, como fundación política alemana comprometida con la promoción de la democracia y el estado de derecho, el análisis del proceso de descentralización en Colombia y la generación de herramientas para su implementación han sido prioritarios en su misión en el país. De igual forma, el compromiso con iniciativas de construcción de paz ha sido uno de nuestros pilares y adquiere especial importancia en la actualidad. Aún más, tenemos la convicción de que muchos aspectos que han contribuido a generar y profundizar el conflicto armado —y por consiguiente, su solución— tienen una estrecha relación con la gestión descentralizada del poder en Colombia. Como muchos expertos han coincidido en señalar, allí donde el Estado no logra ejercer de forma eficiente y efectiva el poder, surgen oportunidades para que actores ilegales lo ejerzan y se lo disputen entre sí y contra la misma institucionalidad.

Así, conscientes de la necesidad de trabajar desde ya en asuntos que serán clave para un proceso de construcción de paz —ya sea que se llegue o no a un acuerdo en esta oportunidad—, la KAS inició una serie de documentos llamados *Rutas para la paz*. Esta serie pretende generar insumos y recomendaciones no sólo acerca de qué aspectos deben trabajarse para consolidar la paz, sino además quiénes y cómo podrían hacerlo. Un primer trabajo de esta serie, acerca de escenarios jurídicos para la participación política en un eventual posconflicto, se publicó a principios de 2013 y ha tenido una excelente acogida en distintos sectores de la política y la sociedad civil.

En esta ocasión, y en alianza con la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial —RINDE—, desarrollamos un estudio acerca de los principales retos que enfrentará el país para hacer la transición hacia la paz, desde un enfoque territorial y de descentralización. Esta es una mirada —desde distintos enfoques— acerca de los cambios y medidas necesarias para consolidar la descentralización en-clave de paz y la paz en-clave de descentralización.

La publicación que aquí se presenta está compuesta por cinco capítulos que engloban temas diversos: la institucionalidad territorial y las necesidades de fortalecimiento departamental y municipal; los dilemas del desarrollo territorial con énfasis en lo rural y las industrias extractivas; y los mecanismos de participación ciudadana de cara a la transición hacia la paz. Finalmente, se encuentra un capítulo que recoge las conclusiones generales y recomendaciones para los interesados en la materia.

Cabe destacar que, más allá de la coyuntura actual, en el mediano y largo plazo, este documento es relevante para todo aquel que desee una mirada desde lo académico y lo político acerca de los desafíos que supone este asunto en Colombia. También señala a los tomadores de decisión las vías en las cuales se requieren, o no, reformas importantes para preparar el Estado colombiano para un eventual posconflicto. Así, esperamos que los lectores encuentren en la publicación en general y en cada uno de sus capítulos, insumos útiles que inviten al debate y el intercambio de ideas alrededor de estos temas en el país.

Por último, agradecemos a los autores del libro y a la Red RINDE, en especial a su coordinadora, Viviana Barberena, por los aportes y la dedicación a esta iniciativa, que abre otro espacio de reflexión en la temática de la descentralización en Colombia.

Hubert Gehring

Representante de la KAS en Colombia

Introducción

Viviana Barberena Nisimblat y Darío I. Restrepo

Viviana Barberena es abogada de la Universidad Externado de Colombia y diplomada en filosofía en la Universidad del Rosario, con maestría en Administración Pública en Alemania Hochschule für Verwaltungswissenschaften-Speyer. Consultora y docente experta en temas de descentralización, gestión pública, modernización de Estado y trabajo con cooperación internacional, y coordinadora nacional de la RED RINDE.

Darío I. Restrepo es filósofo y especialista en problemas del desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. Doctorante de Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor e investigador del Centro de Investigaciones en Desarrollo en la Universidad Nacional. Ensayista en temas de descentralización, participación ciudadana, lucha contra la pobreza, evaluación de políticas públicas y sistemas de protección social. Presidente de la Fundación para la Participación Comunitaria - Parcomún

Diciembre de 2013

La paz ha sido un elemento fundamental en cuanto a conquistas y discusiones de la descentralización. En parte, los orígenes de la misma se perfilan como una respuesta a demandas no resueltas, las cuales exacerbaron los conflictos en las regiones. Igualmente su inicio coincidió en buena medida con las primeras negociaciones de paz con grupos guerrilleros, donde el fortalecimiento de la democracia local, la participación ciudadana y la mejora en la prestación de servicios fueron parte de la negociación.

Desde entonces la descentralización ha pasado por muchos momentos y hoy, de cara al nuevo proceso de paz, vuelve a tener vigencia una mirada de lo que habría que hacer para consolidar la descentralización en-clave de paz y la paz en-clave de descentralización.

No todas las reformas largamente aplazadas tienen como condición una negociación de paz. Sin embargo, dichas reformas sí constituyen un imperativo para una Colombia en paz. Las regiones reclaman cada vez más la necesidad de forjarse su propio destino, de que haya un país que se integre desde el respeto de la diferencia, que considere sus características y que se les permita optar entre diversos modelos de desarrollo, donde se implemente el que se adecúe de mejor manera al territorio, la cultura y las condiciones socioeconómicas.

También se impone una mirada de la institucionalidad territorial con mayor flexibilidad y capacidad de adecuarse a las verdaderas necesidades de la región. Esto será condición necesaria para avanzar en la incorporación concreta de quienes se reintegren a la vida civil. Para lograrlo con éxito es necesario tener confianza en la capacidad de las instituciones y en que ellas estén dotadas de todas las herramientas necesarias para caminar en la construcción de la paz.

El libro que se presenta aquí es producto de la reflexión de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial —Rinde— acerca de cuáles son los principales retos que enfrentará el país para hacer la transición hacia la paz y llegar al posconflicto desde una mirada territorial; dónde están los temas que han irrumpido recientemente y para los cuales el país tiene que tener una respuesta; y cuáles serían las reformas a emprender en el corto, mediano y largo plazo.

El propósito no es mantener una discusión académica sobre el tema, sino avanzar en la consolidación de propuestas que permitan la consolidación de la paz en las regiones y que la descentralización pueda ser vista como un elemento fundamental para lograrlo. Otorgándosele así a la institucionalidad territorial y a la sociedad civil en su conjunto un rol protagónico de avanzar en la transición y construcción de futuro hacia el posconflicto. Hay una coincidencia de los autores en señalar que el camino empieza ya, pero se requieren entre diez y quince años para su verdadera consolidación. A la descentralización hay que releerla a la luz de la nueva realidad, para que realmente esté al servicio del propósito de la paz. Pero se requieren cambios de la concepción de país, algunos estructurales, otros más instrumentales. En todo caso debe apuntarse a una mejora de la capacidad articuladora de políticas del Estado en todos sus niveles. Sin ello es difícil que las políticas que deben desarrollarse sean exitosas en su implantación. Las recomendaciones responden a todo lo anterior.

La publicación compila cinco capítulos que incluyen los temas institucionales de fortalecimiento departamental y municipal. Están contemplados los dilemas del desarrollo territorial con énfasis en lo rural y la minería; además, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, que ha hecho su irrupción en los puntos ya acordados en las negociaciones de La Habana.

El primero de los temas corresponde a lo que podría denominarse la institucionalidad territorial y sus reformas. El asunto se concentra en mirar el papel del nivel intermedio y su importancia en este contexto. Carlos Moreno, experto en el tema, encuentra que se vive el momento oportuno para terminar esa tarea inconclusa, por parte de la Constitución de 1991, de definir de mejor manera el nivel intermedio de gobierno, que para el caso de Colombia corresponde al departamento. Se considera que la definición de departamento tal y como está planteada ha hecho que este tenga un papel débil en la estructura del Estado. Sin embargo, cada día es más evidente la necesidad de tener un departamento capaz de verdad de articular el desarrollo en su región, potenciar de manera equitativa las subregiones, apoyar a los municipios débiles para que cumplan mejor la tarea y ser artífices de un nuevo modelo de uso del territorio que además pueda ser incluyente y responder a las demandas que exigen las nuevas realidades. El autor propone algunos caminos para lograrlo.

El segundo capítulo corresponde al despliegue del municipio como la célula básica desde donde se construye la paz. Para ello Augusto Trujillo, su autor, hace primero una mirada histórica del papel de su configuración y rol a lo largo de nuestra vida republicana y luego trae a manera de ejemplos lo que sucede en algunos países como Canadá, España, Bélgica y Estados Unidos, entre otros. De allí toma como lección importante la flexibilidad frente al régimen municipal en estos países, la cual encuentra adecuada y necesaria para emprender los cambios institucionales a nivel local para asumir lo que será la nueva realidad en los territorios de posconflicto. Su propuesta, con fundamento en la Constitución Nacional, es novedosa al asumir como condición necesaria separarse, en algunos casos, del modelo prácticamente único de municipio que

tenemos en nuestra institucionalidad. Para hacer realidad esta propuesta, que compaginaria muy bien con lo avanzado en La Habana sobre participación política, mediante la creación de círculos electorales, se presenta a discusión un proyecto de ley que aprovecha las ventajas que otorga la actual Constitución en términos de autonomía a los municipios, y que permitiría dibujar un nuevo mapa territorial con entidades locales que den cuenta de la realidad de su entorno, así como atender de mejor manera a la población.

A las propuestas institucionales les siguen las preguntas por los desafíos del desarrollo territorial, especialmente frente a dos temas que despiertan la mayor sensibilidad y que generan las más enconadas discusiones, pero que, a pesar de suceder claramente en el territorio, tienen a muchos de los actores relevantes por fuera del debate y de la búsqueda de la solución. Se trata del sector rural y del sector de minería. Las locomotoras agraria y minera han llegado a los territorios sin tener en cuenta sus instituciones, ni la voluntad de los pobladores donde se gestan. Los paros agrarios recientes y los debates alrededor de la explotación minera, como el caso de Santurbán o la consulta popular para el caso de la mina de La Colosa, muestran que el país nacional ha desconocido la importancia de la articulación con lo regional para la construcción de desarrollo.

Frente al tema minería e industrias extractivas y su incidencia en el territorio, Fabio Velásquez señala, en el tercero de los capítulos que aquí se compilan, la necesidad de reconocer que el ordenamiento minero forma parte del ordenamiento territorial; y que, por tanto, las decisiones que se toman alrededor de este tema deben consultar el interés de los actores en el territorio que forma parte de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Si se acepta que la descentralización es un elemento fundamental para consolidar el desarrollo regional y la paz, el autor propone un cambio de paradigma de gobernanza del territorio, de tal manera que se convierta en el eje de su construcción donde se reconozca la diversidad de actores e intereses de quienes habitan el territorio. Donde sea posible la movilización de diferentes sectores estatales y sociales en

el diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas que afectan su calidad de vida presente y futura.

También señala Velásquez la necesidad de replantear las competencias para el otorgamiento de títulos mineros, en coherencia con el andamiaje institucional del país y el reconocimiento de la diversidad. Ello posibilitaría que los departamentos asuman gradualmente esta realidad, de acuerdo a la importancia del sector, contando con sus propias fortalezas.

Señala como factor estratégico la formulación de planes de ordenamiento y visiones estratégicas de largo plazo que señalen claramente derroteros: dónde podrán implantarse industrias extractivas y dónde no; diversificación económica para evitar la dependencia institucional y social de la minería; propiciar los encadenamientos productivos de la minería con otras actividades de tal manera que se genere valor agregado.

En lo rural hay un llamado a revisar hacia dónde debe dirigirse la política y cómo deben ser incluidos los actores sociales, políticos, institucionales en las decisiones estratégicas que se tomen en cada región en particular. También se buscan fórmulas para dar igualdad de oportunidades a regiones largamente olvidadas, institucionalidad que pueda recoger municipios y zonas apartadas de las cabeceras que cuenten con los instrumentos para avanzar en equidad social y en mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos. Para Carlos Rondón, autor de este capítulo, se requiere fortalecer conceptos como autonomía territorial y diversificación, tratar desigual lo que es desigual y, como factor importante, avanzar en fortalecer lo propuesto por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT— y avanzar en procesos como titulación de baldíos y en generación de capacidades que le den fortalezas competitivas a los territorios.

Señala el artículo los riesgos que entraña asumir solo desde la nación el destino que debe tener el subsuelo y resalta la necesidad de negociar unos mínimos que respeten la autonomía territorial. Hay que analizar de manera particular en cada caso qué significa, en términos de

conflictividad, la convivencia de dos modelos de uso del territorio que pueden llegar a ser contradictorios, y cómo trazar una ruta que mitigue dichos conflictos y garantice el bienestar.

El quinto capítulo, de autoría de Carlos Alberto Garzón, corresponde a un tema que ya se entiende esencial en lo que será la transición de la paz y el posconflicto: la participación ciudadana y el fortalecimiento de la planeación participativa. De la mano de propuestas sobre la participación en política que se han hecho desde diversos escenarios, aquí se pone en un lugar privilegiado la utilización de diferentes mecanismos de participación que permitan la inclusión de nuevos actores tradicionalmente excluidos, al mismo tiempo que facilitan la incorporación de aquellos que se reinserten en los distintos territorios. El autor los propone como nuevos espacios no formales en clave de paz que suponen voluntad política para estimularlos y reconocerles autonomía de manejo a las organizaciones y ciudadanía que los conformen.

Ello supone el desarrollo de un gran Programa para la Gobernabilidad que se asienta sobre el fomento a la planeación participativa, donde los actores del desarrollo suscriben compromisos para la búsqueda del desarrollo integral y la reducción de la pobreza y la desigualdad y donde se promuevan espacios de encuentro de desmovilizados, reinsertados y víctimas.

Todo lo anterior se sustenta sobre la creación y promoción en cada territorio particular de una cultura de participación que trascienda las negociaciones sobre aspectos puntuales de la oferta institucional para transformarse en la construcción colectiva de políticas públicas.

La compilación culmina con recomendaciones de qué sigue y hacia dónde enfocar los esfuerzos en cada uno de los temas analizados. Seguramente no está todo, es imposible. A manera de un primer camino, se busca dar una mirada integral de lo planteado de tal manera que sea claro que deben emprenderse muchas acciones paralelas si se quiere avanzar en el objetivo de la paz y que además se requiere una mirada de largo plazo para concretar algunas de las propuestas.

Capítulo 1

El nivel intermedio para el postconflicto

Carlos Moreno Ospina

Profesor de la ESAP, miembro de la Red RINDE

Diciembre de 2013

Introducción

La posibilidad, a un plazo relativamente corto, de una condición de postconflicto —mejor sería decir postconflicto armado, o si se quiere ser más preciso postFARC— en la sociedad colombiana, requiere una reflexión detallada y cuidadosa sobre las eventuales transformaciones que tal situación conlleva sobre las relaciones sociales y sobre la actuación del Estado y de sus organizaciones en el tratamiento de los problemas que de ella surgen o se derivan.

Este artículo se concentra en la identificación de los retos que, en ese escenario, aparecen para la actuación del nivel intermedio de la organización territorial del Estado colombiano. No sobra señalar que las consideraciones que aquí se presentan para el nivel intermedio se entienden como parte del conjunto de aspectos que deben abordarse en el proceso de adecuación del aparato estatal ante la superación de una situación de conflicto armado que perdura ya por más de medio siglo.

Tampoco sobra advertir que el nivel intermedio, como debería ser obvio aunque en la realidad no lo sea tanto, es un nivel territorial que tiene justificación en relación con los demás, en el caso colombiano con el nivel nacional y con las demás entidades territoriales. Es decir, su fundamental razón de ser no se deriva de sí mismo sino de su posición intermedia. Y, además, es conveniente aclarar que en este artículo se acepta la actual situación jurídica del país en la cual, en la organización territorial, el departamento es la única entidad territorial de nivel intermedio¹. Sin embargo, las funciones del departamento en el ordenamiento jurídico son ambiguas. Si bien se le asignan las funciones típicas de nivel

¹ La Constitución Política de la República de Colombia expedida en 1991, estableció la posibilidad de crear provincias y regiones como entidades territoriales intermedias, a partir de las disposiciones que debería dictar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT—, mandato que no fue cumplido por la Ley 1454 de 2011. Obviamente tampoco se consideran como nivel intermedio otras formas administrativas existentes como las Áreas Metropolitanas, o de eventual conformación como las regiones y provincias administrativas de planificación o de gestión contempladas en la LOOT. Tanto las unas como las otras son formas asociativas, no entidades territoriales.

intermedio (intermediación, coordinación y apoyo y asistencia técnica a los municipios), también se le otorgan funciones de entidad ejecutora, lo que va en contravía de la lógica de la descentralización colombiana, en la que se privilegia y se promueve la acción municipal en las funciones de ejecución y de prestación de bienes y servicios.

¿Descentralización sin nivel intermedio?

Como es suficientemente conocido, el inicio del proceso de descentralización en el país mostró un marcado énfasis municipalista, en el que el departamento quedó si no por completo olvidado, sí bastante relegado en la nueva distribución territorial de las funciones estatales. Las reformas de la segunda mitad de los años ochenta asignaron un número relativamente amplio de funciones de ejecución de obras y prestación de servicios a los municipios, por cuanto, según la lógica del diseño de descentralización adoptado en el país, fueron catalogados como las entidades con mayor capacidad y mejor disposición para identificar las preferencias y las necesidades de los ciudadanos.

Se generó entonces la percepción de que los departamentos habían sido despojados de funciones y de potestades. Pero en realidad jamás tuvieron esas funciones, ni fueron los responsables por las mismas. Esa falsa percepción se derivó del hecho de que los departamentos, durante mucho tiempo, habían actuado como evidentes agentes de las entidades del nivel nacional responsables de la producción de los bienes y servicios públicos. Pero el hecho claro fue que los departamentos quedaron situados en una incómoda situación. De ser los superiores jerárquicos de los municipios, en la práctica pasaron a ser unas entidades sin oficio y sin poder.

Con el deslumbramiento municipalista, los departamentos no fueron objeto de atención. Lo que en apariencia estos hacían fue trasladado a los municipios y estos fueron ahora los protagonistas, el centro de atención. La nueva normatividad relativa a los departamentos estableció unas funciones que aparecían extrañas y, sobre todo, de importancia mínima frente a lo que antes ellos hacían y ahora harían los municipios. La Ley 03 de 1986 definió que los departamentos debían ser intermediarios

entre la nación y los municipios; coordinar la acción de los municipios; y apoyarlos y prestarles asistencia técnica.

Obviamente estas funciones eran extrañas. Los departamentos eran agentes del nivel nacional y, en esa medida, no podían ser intermediarios, no había asuntos para intermediar. No coordinaban la acción municipal porque esta de hecho era casi inexistente y, además, el departamento imponía sus criterios con la autoridad jerárquica. Y no había necesidad de apoyo y asistencia técnica porque los municipios sólo tenían una estructura administrativa mínima para realizar actividades tan elementales que no requerían apoyo, y menos aún asistencia técnica.

Con un orden territorial en el cual el nivel nacional acaparaba casi todas las funciones estatales y las ejecutaba en muchas ocasiones mediante entidades desconcentradas territorialmente y otras veces a través de los departamentos como agentes suyos, en el que el nivel municipal no realizaba función alguna de importancia en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, es claro que no era necesario un nivel intermedio y, por supuesto jamás había sido necesario pensar qué debería hacer.

Por ello las nuevas funciones asignadas a los departamentos resultaban tan extrañas. En un país que hasta entonces no había necesitado un nivel intermedio, las funciones del mismo eran desconocidas. Y un gran acercamiento a ellas eran las funciones definidas para el departamento en los primeros albores de la descentralización, expresadas en la citada Ley 03 de 1986.

Pero en ese momento aún no eran necesarias. Los municipios hasta ese momento asumían su rol de ejecutores directos y, en su desempeño inicial, aún no identificaban la necesidad de la intermediación, de la coordinación o de la asistencia técnica. Además, los departamentos mismos tampoco las veían necesarias, ni las entendían y con bastante probabilidad no estaban preparados para asumirlas, no tenían la experiencia para ello. Sus labores, que habían estado muy cercanas a la provisión de bienes y servicios, se habían traspasado a los municipios y se les decía que en adelante debían dedicarse a cosas que no sabían cómo hacer.

Literalmente quedaron lelos. Se convirtieron en el mueble viejo de la organización territorial del Estado. Unas entidades que cuando más no eran un obstáculo para los ahora “empoderados” municipios, ni un estorbo para un despectivo nivel nacional². En la realidad fueron ambas cosas. La normatividad municipalista les asignó un rol tutelar sobre la planeación de los municipios, el cual ejercieron con muy baja legitimidad. Los municipios no entendían una tutela de otra entidad cuyos funcionarios ya no eran sus autoridades jerárquicas, puesto que el alcalde electo no era subordinado del gobernador, quien sí lo era del Presidente de la República, su nominador. Por su parte, tal como estaba acostumbrado, el nivel nacional hubiera preferido una relación directa con las entidades ejecutoras, que ahora eran los municipios. Pero ni los municipios estaban aún en condiciones de actuar de manera independiente en sus nuevas funciones, ni el nivel nacional de sostener una relación directa y simultánea con todos los municipios del país.

El nivel intermedio en la era postconstitucional

La situación descrita se mantuvo hasta la promulgación de una nueva Constitución en 1991. La nueva Carta determinó la creación de las entidades territoriales y estableció la elección popular de gobernadores, con lo que los departamentos quedaron en igualdad de condiciones frente a los municipios, por lo menos en lo que se refiere a su estatus jurídico y en lo relativo al origen de sus gobernantes, la vía de elección directa por sus conciudadanos. También dispuso que la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad serían los principios orientadores de las relaciones entre el nivel nacional y las entidades territoriales, con lo cual, en cierta medida, se atemperaba el municipalismo extremo que había caracterizado los primeros años de la descentralización. Por otro lado, confirmó para el departamento las mismas funciones que se habían

² Debe recordarse al respecto la calificación de los departamentos como entidades inútiles para la prestación de servicios públicos por parte de Jaime Castro, el gran impulsor de la pequeña constituyente lopista, o la consideración en el mismo sentido que se expresó en la Misión de Finanzas Intergubernamentales dirigida por Eduardo Wiesner y Richard Bird.

establecido en la Ley 03 de 1986, es decir, las funciones típicas de nivel intermedio³.

Las funciones típicas de un nivel intermedio en un Estado unitario como el colombiano son tres: **intermediar** entre el nivel local y el nivel nacional para tramitar las exigencias y demandas de unos y otro; **coordinar** las acciones del nivel nacional en los municipios y las de éstos entre sí y con los propósitos y programas nacionales o supramunicipales; **apoyar, acompañar y prestar asistencia técnica** a los municipios que lo requieran.

No obstante, **el desarrollo normativo de la Constitución en lo relacionado con la descentralización ha conducido la actividad de los departamentos hacia otros rumbos**. En efecto, el ejecutivo, a través de sus propuestas de reforma constitucional y de desarrollo legal presentadas al Congreso, ha centrado su iniciativa en la definición de los aspectos fiscales de la misma, mientras que avanza muy poco en el desarrollo y en la consolidación de la organización territorial definida en la Carta. Los parlamentarios, por su parte, como es ya costumbre, cumplen su labor de tramitar las propuestas del ejecutivo, y no demuestran iniciativa legislativa propia en estos o en los demás grandes temas de interés estratégico para el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad colombiana.

Dos actos legislativos y tres importantes leyes de iniciativa del ejecutivo han sido expedidos por el Congreso con el fin de reformar y ajustar el sistema de transferencias desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales establecido por la Constitución del 91⁴. En conjunto, este grupo de normas, por una parte, ha ocasionado la disminución del

ritmo de crecimiento de las transferencias que estableció la Constitución en 1991 y, por otra, ha establecido una clara tendencia al traspaso de competencias desde el nivel municipal hacia el departamental, al menos en lo que a los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico se refiere.

Por su parte, en lo relacionado con la organización territorial, en los primeros años posteriores a la expedición de la Constitución se dictaron dos leyes de alguna relevancia, la relacionada con áreas metropolitanas y la de municipios⁵. No obstante, sólo diez años después se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT— (Colombia, 2011), norma que debía haberse convertido en el marco normativo y en referencia básica y determinante para el proceso de descentralización el país, dadas las definiciones que le había asignado la Constitución misma, entre las cuales estaban la distribución de competencias entre las entidades territoriales, y el establecimiento de los criterios para la conformación de las regiones y provincias.

No obstante su tardía expedición, la LOOT aprobada no dio respuestas a estos dos aspectos. Simplemente se redujo a enumerar y a describir varias de las posibles modalidades de asociación que pueden existir entre entidades territoriales con el fin de actuar de forma cooperante en el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Y además lo hizo más teniendo como horizonte la definición de las posibilidades de acceso a los recursos del recién creado Sistema Nacional de Regalías que pensando en la organización territorial⁶.

Con posterioridad a la LOOT se ha expedido nueva legislación relacionada con la organización territorial del Estado, en particular las nuevas leyes que rigen a los municipios y a las áreas metropolitanas⁷. **Al día de hoy, no obstante, se sigue adoleciendo de una ley que establezca**

³ Constitución Política de la República de Colombia, Artículo 298: Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (Colombia, 2001).

⁴ Acto Legislativo 01 de 2001, Acto Legislativo 04 de 2007, Ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007.

⁵ Leyes 128 y 136 de 1994, respectivamente.

⁶ De hecho, en la LOOT hay referencias explícitas a las posibilidades de acceder, desde esquemas asociativos, a los diferentes fondos creados con el Sistema General de Regalías.

⁷ Leyes 1551 de 2012 y Ley 1625 de 2013, respectivamente.

un régimen jurídico para los departamentos, una ley de departamentos que, de una manera clara y definitiva, establezca su rol exclusivo de nivel intermedio en el ordenamiento territorial y, a partir de él, su perfil institucional.

Además de las características generales establecidas para el departamento en la Constitución, en lo fundamental esta entidad territorial sigue estando regida por la Ley 03 de 1986. La nueva normatividad relacionada con el departamento es aquella con la cual se han modificado las disposiciones sobre la utilización de las transferencias y en las cuales el departamento adquiere cada vez más las características de una entidad ejecutora⁸.

Entre tanto, sus condiciones de nivel intermedio se van desdibujando de manera persistente, con lo que la organización estatal y la descentralización territorial de la misma no encuentran una adecuada correa de transmisión que permita realmente aplicar los principios de coordinación concurrente y subsidiariedad en la gestión y en la prestación de servicios a los ciudadanos por parte de la nación y de las entidades territoriales.

Esto no parece preocupar a los legisladores —tampoco a la rama ejecutiva del nivel nacional quien tiene la iniciativa real—, cuyo interés fundamental es el control absoluto del manejo de los recursos financieros ya sea por la vía de la disminución del incremento de las transferencias, del control estricto al gasto de las mismas, o incluso del establecimiento de límites y condiciones al gasto territorial financiado con recursos propios. Esta última opción está presente en las disposiciones de la Ley 617 de 2000, mediante la cual se establecen límites al gasto de funcionamiento de departamentos y municipios, afectando la función de apoyo y asistencia

⁸ Por demás, esto es congruente con la disposición constitucional que establece que los departamentos prestarán los servicios públicos que la Constitución y la ley determinen y que es la fuente de la ambigüedad de las funciones departamentales. La normatividad postconstitucional, de manera persistente, se ha desarrollado hacia la función de los departamentos como prestadores de servicios y ha olvidado casi por completo la necesidad de su evolución y desarrollo hacia la configuración del nivel intermedio que requiere la descentralización colombiana.

técnica del departamento a sus municipios al restringir los viáticos y gastos de viaje de sus funcionarios que, como es apenas obvio, la mayoría de las veces no pueden ejercer dicha función a larga distancia.

Líneas de acción y recomendaciones para la toma de decisiones

1. El departamento colombiano en su rol de prestador de servicios públicos

Las anteriores son las condiciones en que se encuentran los departamentos para enfrentar la nueva realidad del postconflicto. Es claro que deben asumir la garantía de los derechos de los desmovilizados en las áreas de educación y salud, así como brindar el acceso a los servicios públicos de alcantarillado y saneamiento básico. Estas funciones ya están principalmente en cabeza de los departamentos por efecto de las citadas reformas constitucionales y sus correspondientes efectos en las leyes de transferencias.

La gestión departamental en ese sentido se traducirá en eventuales incrementos de cobertura de estos servicios que garanticen el acceso a los mismos. Dados los niveles de cobertura actuales (sobre todo en los casos de educación y de salud), tal esfuerzo no será de gran magnitud. Por su parte, en relación con acueductos y saneamiento básico se requiere de grandes esfuerzos de las administraciones departamentales, ya que es un servicio que muestra graves deficiencias de cobertura en muchos municipios del país. Estos esfuerzos, de por sí considerables, no serán incrementados de manera importante con los nuevos pobladores, aunque quizás sí signifiquen cambios en las prioridades y cronogramas territoriales de prestación del servicio con el fin de priorizar aquellos municipios que soporten mayor afluencia de población a raíz de los acuerdos alcanzados.

Así pues, **en un eventual postconflicto los departamentos tendrán que cumplir, en relación con sus nuevos pobladores, las responsabilidades**

que ya tienen con sus habitantes, responsabilidades que en lo fundamental devienen de las disposiciones establecidas en el Sistema General de Participaciones —SGP—. **Lo que sí obliga el posconflicto es una renovada atención sobre el criterio de equidad en la prestación de este conjunto de servicios estatales**, no sólo para incluir a los desmovilizados en la cobertura de los bienes y servicios estatales, sino también en el sentido de revisar y establecer de manera cuidadosa la actual población beneficiaria, con el fin de evitar que subsidios del Estado se destinen a familias o personas que en realidad no los requieran.

Claro está que los departamentos no tendrán que hacerlo con aquellos desmovilizados que opten por establecerse en los municipios certificados para la prestación de estos servicios, es decir, en las ciudades con más de cien mil habitantes. Por ello es de esperar que para tales propósitos estén preparados los departamentos, dada la experiencia que han adquirido en la ejecución de gastos correspondientes a las transferencias.

Educación. De hecho, la prestación de los servicios de educación en los municipios no certificados, que son la gran mayoría de los municipios del país, están hoy por hoy en cabeza de los departamentos, por cuanto son las entidades que administran los recursos de transferencias con los cuales se financian tanto el pago de los maestros como la mayor parte de los gastos de infraestructura y dotación, además que son los departamentos las entidades nominadoras del personal docente y administrativo de los colegios y escuelas y, por ende, las responsables de su seguimiento, evaluación y control.

Salud. En el caso de la salud, los departamentos han asumido la contratación de las Administradoras de Régimen Subsidiado —ARS— que deben prestar los servicios de salud a los ciudadanos de dicho régimen en los municipios no certificados y, además, son responsables de gran parte de la ejecución de programas de salud pública relacionados con la promoción de salud y la prevención de la enfermedad.

En estos dos casos (salud y educación), **en la situación de postconflicto los departamentos deben garantizar el acceso a los servicios de manera**

directa al conjunto de la población desmovilizada, así como a sus familias y demás beneficiarios, para lo cual requieren de un cuidadoso ejercicio de focalización de estos nuevos beneficiarios y de garantía de su acceso adecuado a los servicios sociales del Estado⁹.

Agua potable y saneamiento básico. En lo que se relaciona con el servicio de agua potable y saneamiento básico, a partir de la reforma del régimen de transferencias de 2011, los departamentos han tenido que involucrarse en el rol de ejecutores directos de las transferencias dirigidas a este sector. Los emergentes planes departamentales de agua, según sus explícitos propósitos, deben superar la visión localista de los municipios y mejorar los indicadores de cobertura y calidad de los esenciales servicios de acueducto y saneamiento.

Como se ha señalado, la prestación de estos tres servicios ha sido ya asumida por los departamentos. La población adicional a atender como efecto de un eventual proceso de reinserción en ningún caso representará una proporción significativa de la población de cada departamento, ni requerirá para la garantía de sus derechos de grandes esfuerzos financieros complementarios en términos, por ejemplo, de nuevas grandes necesidades de inversión en nueva infraestructura¹⁰.

2. El rol de nivel intermedio en un escenario de postconflicto

Pero, además de estos servicios en los cuales los departamentos de manera paulatina han adoptado un rol de ejecución, es importante que de una vez por todas asuman las no tan notorias pero también importantes funciones

⁹ Los instrumentos de focalización deben ser lo suficientemente refinados para evitar la vinculación a los beneficios de los desmovilizados de sectores de población no desmovilizada y que en otras situaciones de asignación de subsidios o beneficios han deslegitimado de manera importante los procesos. Incluso los criterios y mecanismos de focalización deben ser parte integral de los acuerdos.

¹⁰ Distinta puede ser la situación en algunos municipios en los que la población reinsertada puede llegar a representar una proporción importante de la población total y, por ende, cambiar de manera radical las exigencias de prestación de servicios para unas administraciones públicas no preparadas para tal responsabilidad.

que tienen en su carácter aún no explorado ni aprovechado de ser el nivel intermedio en una República unitaria y descentralizada como Colombia. Y para ello, el postconflicto es una valiosa oportunidad para iniciar un proceso de aprender haciendo a ser nivel intermedio y a contribuir desde ese privilegiado lugar a la búsqueda de mejores condiciones de existencia de la población colombiana en su conjunto.

El postconflicto requiere un nivel intermedio muy activo y con unas claras funciones para alcanzar con éxito las acciones requeridas para consolidar el proceso. Dos consideraciones básicas sustentan lo anterior. La primera es que el postconflicto se expresará en territorios específicos, en ámbitos municipales de la actual división político-administrativa. Los desmovilizados (y también las víctimas) se ubicarán en territorios municipales determinados. Y la segunda es que gran parte de los programas y acciones directamente relacionadas con el postconflicto, que se relacionan con los bienes y servicios dirigidos a conformar unas condiciones básicas de existencia de los desmovilizados en la sociedad a la que acceden, han estado, están y estarán bajo la responsabilidad del nivel nacional y de sus organizaciones.

Partiendo de que el desarrollo del proceso tendrá efectos en por lo menos la tercera parte de los municipios del país, es claro que las instituciones del nivel nacional no tendrán la capacidad técnica ni operativa para llevar a cabo de manera directa las acciones con eficacia. Tampoco la tendrán para impulsar y prestar el apoyo necesario a los municipios en sus labores de identificación de beneficiarios y de diseño operativo de la prestación final de los servicios de una forma simultánea y sostenida.

Es precisamente lo anterior lo que, en términos generales, justifica y explica la necesidad y la existencia de un nivel intermedio en el Estado colombiano. Y es por ello que resultan tan importantes las ya mencionadas funciones de los niveles intermedios. Incluso esa misma condición sugiere la especialización y concentración del nivel intermedio en esas tres funciones, por encima incluso de sus funciones como entidad ejecutora, las que, en la lógica del diseño de la descentralización colombiana, sólo debe ejercer de manera ocasional el departamento, y exclusivamente en virtud del principio de subsidiariedad.

A. Intermediación: la armonización entre lo nacional y lo territorial. Para el caso del postconflicto, en la primera de estas funciones, la de intermediario entre el nivel nacional y los municipios, **los departamentos tendrán un importante rol en cuanto a la recolección, sistematización y trámite de las exigencias y demandas de las autoridades municipales** en todo lo relacionado con los programas nacionales referentes al postconflicto y a la atención integral a los actores relacionados con el mismo.

En la actualidad las relaciones de los municipios con los programas nacionales (que siguen siendo muchos) se desarrollan mediante una comunicación directa de los alcaldes con los Ministros o Directores de los organismos nacionales responsables de su ejecución. Normalmente ello significa viajes continuos de los alcaldes a la capital de la República para entrevistarse con los mencionados funcionarios, con lo que ello significa en términos de costos de transporte y de estadía, y de desatención a sus funciones frente a los pobladores de su municipio.

Además de eso, dadas las apretadas agendas de tales funcionarios nacionales o ante inesperados asuntos que los mismos deban atender, dichos viajes muchas veces resultan frustrados en sus intenciones. Adicionalmente, en su atención a los alcaldes, estos funcionarios pueden conocer las características y las necesidades de las diferentes localidades, conocimiento al que bien habían podido acceder con anterioridad y que hubiera sido de gran utilidad en la fase de diseño de los programas y proyectos con el fin de adecuarlos de manera más precisa a los requerimientos de sus beneficiarios. Para el nivel nacional resultaría mucho más racional atender a un nivel intermedio que presentara las demandas o sugerencias del conjunto de sus municipios y, además, se reduciría el problema de la desatención de los ciudadanos por parte de sus autoridades inmediatas, los alcaldes municipales. En la gestión del postconflicto, este asunto resulta de importancia capital.

Pero además de esta importante labor de canalización de información de doble vía, el nivel intermedio está en la mejor situación para asumir una de las funciones que más se reclama en las relaciones entre el nivel

nacional y el municipal: **la armonización de las visiones territoriales con la “visión de país”**. Las lógicas territoriales se derivan de percepciones integrales del desarrollo y de los programas y proyectos dirigidos a solucionar los problemas concretos y específicos de las comunidades y, en muchos casos, no tienen suficiente cuidado en la necesidad de prever una provisión de bienes y servicios que sea comparable con la ofrecida por otros territorios. Las lógicas nacionales o de “país”, por su parte, tienen un carácter especializado según el servicio o sector de atención y buscan fundamentalmente una prestación de los servicios a partir de parámetros técnicos y universales que, en la mayoría de los casos, no consideran las particularidades territoriales o municipales.

El nivel intermedio no se encuentra en ninguna de estas dos lógicas, en muchas ocasiones divergentes. No obstante, dado su grado de desarrollo institucional, cuenta con mucha más capacidad técnica y profesional para comprender la importancia y la necesidad de los estándares de calidad para la prestación de buenos servicios a la ciudadanía y, en razón de su cercanía y de su relación cotidiana con los municipios, comprende las diferencias y particularidades de ellos que deben ser tenidas en cuenta en el diseño y en la ejecución de los planes y programas públicos. Por ello está en una situación privilegiada para impulsar y realizar procesos y acciones de persuasión con uno y otros con el fin de rediseñar programas y proyectos que, a la vez que buscan alcanzar los requisitos técnicos de calidad, tengan en cuenta en su diseño las particularidades territoriales.

Esto, por supuesto, demanda que el departamento cuente con personal de muy alto nivel, tanto en el conocimiento y la capacidad técnica para la formulación, diseño y rediseño de los programas y proyectos, como la capacidad política para promover procesos permanentes y continuados de concertación y de acuerdos entre el nivel nacional y los municipios. El nivel intermedio debe intervenir y asesorar la formulación y el diseño de planes, programas y proyectos tanto del nivel nacional como de los municipios. Debe ser la correa de transmisión de los intereses, las necesidades y las expectativas de uno y otros para que dichos planes, programas y proyectos prevean un suficiente grado de libertad para

que la ejecución de los mismos tenga la flexibilidad requerida para que sus propósitos y objetivos se adecúen a las expectativas y necesidades de la población beneficiaria sin sacrificar los parámetros de calidad que deben caracterizar una oferta de bienes y servicios públicos que busca el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en condiciones de respeto a su diversidad.

En este ámbito, la participación de departamentos (y también de los municipios) debe incorporarse en los procesos de diseño y ajuste de los programas, y no sólo en lo que se refiere a la estructura operativa (como hasta ahora ha sido la participación de las entidades territoriales en los programas de atención social). **El postconflicto debe aprovechar la experiencia y el conocimiento que tienen los departamentos y municipios sobre las condiciones de su territorialidad y de sus habitantes, además de aquellos derivados de haber vivido de manera directa el conflicto mismo.** Además, esta participación permitiría imprimir condiciones y criterios de flexibilidad y de diferenciación en los programas nacionales que muchas veces, por no considerar en su diseño las particularidades regionales y locales, ven reducida la eficacia de sus actividades.

En un proceso de transición como el que caracteriza al postconflicto, la función de intermediación aparece muy relevante, más cuando, como es bastante posible que ocurra, los programas de atención a la población reinsertada sean ejecutados por organismos nacionales que definirán para los mismos criterios, condiciones y requisitos generales para su ejecución. La ejecución de los mismos, sin embargo, se llevará a cabo en los municipios, con la diversidad que estos tienen y, además deberán tener en cuenta tanto las condiciones y características de los pobladores de esos municipios como las de los nuevos pobladores, los reinsertados. Estos encontrarán un tejido social ya construido por los pobladores, pero llegarán a concertar y a convenir con ellos nuevos pactos y acuerdos de convivencia, en los que los programas de atención nacionales tendrán que armonizarse con las condiciones territoriales, y en ello debe reiterarse la importancia del nivel intermedio.

B. Coordinación: fortalecimiento de la comunicación y de la asociatividad. En la segunda función, la de coordinación, de nuevo la importancia del nivel intermedio resulta de gran relevancia. **El nivel intermedio debe coordinar tanto la acción del nivel nacional en los municipios de su jurisdicción, como la acción de los municipios, cuando ella desborda los límites municipales.** Esta función permite evitar la duplicidad de esfuerzos de diferentes organizaciones o niveles o, lo que es aún peor, los llamados “choques de trenes” entre los mismos.

La falta de coordinación es uno de los peores males que aqueja la administración pública colombiana. En todos los niveles se encuentran numerosos casos de descoordinación entre las organizaciones públicas que afectan de manera grave la eficiencia del sector público. Pareciera no haber voluntad ni mecanismos para la comunicación y concertación de planes, programas, proyectos y acciones que están dirigidos a superar problemas idénticos o similares y que, en muchos casos, recaen bajo la responsabilidad de diferentes organizaciones o sectores de la administración pública.

Y si eso es así en cada uno de los niveles, la situación es aún peor en el caso de intervenciones estatales en la jurisdicción de otro nivel. En particular, las acciones del nivel nacional en muchos casos se realizan sin información o notificación alguna a la entidad receptora de ellas, lo que puede ocasionar, en casos extremos, la destrucción o la parálisis de obras o actividades que uno de los dos niveles se encuentre desarrollando.

Pero la descoordinación no es sólo una característica del nivel central. No escapan de este problema las acciones de los municipios, los que, con la actitud autosuficiente y en gran medida autárquica que los caracteriza, no realizan procesos de asociación, cooperación y coordinación entre ellos para la ejecución de las obras y servicios públicos. Hay descoordinación en cada uno de los niveles. La hay entre el nivel nacional y las entidades territoriales. Pero también entre éstas mismas. **Un nivel intermedio que facilite canales de comunicación y de información entre niveles y favorezca los necesarios procesos de coordinación entre ellos,** sigue siendo una necesidad para elevar los niveles de eficiencia y eficacia de

la descentralización y **del Estado en su conjunto.** Obviamente para ello es indispensable que el nivel intermedio actúe como tal y que los demás niveles del Estado lo reconozcan en tal condición. En la situación presente, ante la inexistencia efectiva de nivel intermedio, el nivel nacional y los municipios establecen relaciones directas y bilaterales (cuando no actúan de manera totalmente independiente), sin coordinación alguna con otros municipios eventualmente interesados en emprender acciones públicas.

La gestión del postconflicto requiere entidades públicas que actúen con eficiencia y con eficacia, pero también con oportunidad y coherencia para atender las nuevas situaciones de convivencia y las necesidades de los desmovilizados en todos aquellos municipios donde ellos se ubiquen. La coordinación de las acciones de las diversas organizaciones estatales es un requisito para ello y en ese sentido el rol del nivel intermedio resulta de gran protagonismo.

Es muy posible que, en muchos casos, las acciones relacionadas con el postconflicto y con la atención a la población reinsertada desborde los límites de un determinado municipio. En estos casos —o en otros en los que la gestión de los proyectos lo amerite por razones de economías de escala—, el proceso de postconflicto requerirá de municipios actuando de manera armónica y articulada, ya sea mediante acuerdos formales como los definidos en la LOOT, ya sea mediante decisiones informales de trabajar en cooperación. Desafortunadamente, esa no es la práctica común de las administraciones municipales que aún hoy están muy lejos de estrategias solidarias y cooperativas con sus vecinos para la intervención social y para el mejoramiento en la prestación de los servicios a sus ciudadanos.

En Colombia, el departamento también se encuentra en inmejorables condiciones para asumir un importante rol como promotor de la asociatividad como estrategia para el incremento de la eficiencia del sector público territorial. Como se señaló antes, las actitudes autárquicas de los municipios (y también de los departamentos y de los distritos) restringen de manera considerable la posibilidad de aprovechar economías de escala en la prestación de algunos servicios o, incluso, en el desarrollo de algunas labores típicamente administrativas.

La LOOT —que, como se indicó antes, se preocupa sobre todo por la identificación de algunas opciones de asociatividad de las entidades territoriales— es una oportunidad para que el departamento asuma esta función. Función que por demás redundaría en una excelente atribución para que los departamentos adquieran y ejerzan un rol de liderazgo político frente a sus municipios, al promover entre ellos actitudes de convivencia y cooperación que redunden en el beneficio general.

Específicamente para la gestión del postconflicto, **los departamentos bien podrían impulsar figuras como las provincias administrativas y las asociaciones de municipios entre aquellos que efectivamente resulten gestionando las acciones derivadas de los acuerdos.** Ambas figuras pueden ser utilizadas para aprovechar economías de escala tanto en la operación como en la administración y gestión de los programas y proyectos que sean puestos en marcha en virtud de los acuerdos alcanzados con los actores actualmente en conflicto con el Estado. En tal sentido, por ejemplo, podría explorar la posibilidad de establecer figuras como fondos de compensación y solidaridad entre municipios para financiar acciones, actividades y servicios dirigidos a los nuevos ciudadanos provenientes de acuerdos de reinserción.

La coordinación de esfuerzos aparece necesaria y **el nivel intermedio debe intervenir en la promoción y en la facilitación de acciones conjuntas de dos o más municipios**, mediante actuaciones claramente políticas como son las que se refieren a la persuasión y al convencimiento de los interlocutores sobre la necesidad del trabajo cooperativo y conjunto. En este sentido, la actuación del departamento frente a los municipios debe cambiar de manera radical la recurrente intervención que en la actualidad está caracterizada por los propósitos de evaluación y de control de la acción municipal.

C. Apoyo y asistencia técnica: el camino para el fortalecimiento institucional. Finalmente, la función del nivel intermedio de apoyo y asistencia técnica a los municipios es crucial en un proceso de descentralización como el colombiano, en el cual hay un considerable número de municipios con escaso nivel de desarrollo institucional. Esta

situación existía en el inicio del proceso de descentralización, existe hoy y seguirá existiendo en el largo plazo.

Los procesos inerciales de urbanización y de migración hacia las grandes ciudades, así como la localización de las actividades productivas más dinámicas en los centros urbanos y sus alrededores, se traducirán en bajos requerimientos de desarrollo institucional de los pequeños municipios. Sin embargo, ellos siguen y seguirán siendo responsables de la prestación de los servicios estatales a sus pobladores, por pocos que sean. La combinación de estas dos situaciones genera la necesidad de un nivel intermedio que apoye la gestión municipal y preste a los municipios pequeños la asesoría necesaria para el cumplimiento de sus funciones estatales.

En Colombia esta situación es reconocida. No obstante, los esfuerzos de modernización y de desarrollo institucional de los municipios que hasta ahora se han realizado, sin excepción, han intentado enfrentar el problema a través del diseño de programas nacionales de asistencia técnica hacia la totalidad de los municipios que, a pesar de los grandes esfuerzos y los considerables recursos financieros invertidos, no pasan de ser acciones efímeras. **La posibilidad de emprender y, más importante aún, sostener en el tiempo procesos de fortalecimiento institucional de los municipios debe recaer en el nivel intermedio.** Éste tiene las ventajas de tener que realizarlos con un número más limitado de municipios, y **de contar con un mejor conocimiento de las realidades socioeconómicas e institucionales de los municipios de su jurisdicción**¹¹.

Aunque en las “épocas normales” esta función del nivel intermedio sería la más importante desde la óptica de la descentralización, para

¹¹ En este aspecto, hacia futuras reformas del régimen departamental, habrá que tener en cuenta el número de pequeños municipios a ser atendidos por el departamento. Es claro que la situación es diferente para departamentos que atenderían más de cien municipios como son los casos de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca, de la de Quindío, Risaralda y Caldas, que tienen un número reducido de administraciones municipales para su atención. En tal sentido, podría considerarse de nuevo la posibilidad de crear las provincias como entidades territoriales intermedias.

la situación de postconflicto resulta mucho menos relevante. Esto porque, como se señaló antes, la mayor parte de los programas que se relacionan con la gestión del postconflicto son programas nacionales que, se esperaría, no requieren de apoyo y asistencia técnica por parte del departamento. Pero **sí debe pensarse en la necesidad de que los departamentos asistan a los municipios de manera directa o los apoyen y acompañen en la consecución de apoyos puntuales y especiales de otras instancias estatales del nivel nacional como sería en los casos de la aplicación de justicia transicional o en los de conflictos de tierras y de límites que se harán absolutamente necesarios en el postconflicto.**

Pero hay otro aspecto clave en el postconflicto. De los acuerdos celebrados y de las condiciones de la reinserción surgirá la necesidad de formular proyectos (de desarrollo económico, de desarrollo social, culturales o de otro tipo) para ser presentados para financiación de organismos nacionales o internacionales, proyectos que deben ser preparados y presentados por los municipios y por las comunidades insertos en un proceso de postconflicto. Para estos propósitos es reconocida la debilidad de los municipios y de las comunidades frente a las exigencias formales y técnicas de las eventuales entidades financiadoras.

Es claro que las ideas de proyecto surgen de sus más directos interesados, de las instituciones o comunidades necesitadas o afectadas por el o los problemas a enfrentar. Pero normalmente las ideas de proyecto no están acompañadas de la capacidad argumentativa, de coherencia interna y de presentación formal que exigen las entidades y funcionarios evaluadores de los proyectos. **Para los proyectos del postconflicto, ya sea que estos emerjan de la iniciativa de las administraciones municipales o de las comunidades (de reinsertados, de pobladores hoy establecidos, o mixtas) será indispensable la asistencia técnica y el acompañamiento en terreno de profesionales idóneos que complementen, con su conocimiento técnico de la formulación de proyectos, las buenas ideas que aparezcan durante la marcha del postconflicto, con el fin de**

augmentar de manera significativa sus posibilidades de financiación y puesta en marcha. Ante la lejanía espacial del nivel nacional frente a las realidades municipales, el nivel intermedio debe afrontar la disposición de ese cuerpo de profesionales de apoyo y asistencia técnica.

Estas tres funciones de nivel intermedio que debe asumir el departamento en caso de darse la negociación exitosa del conflicto, por otra parte, hacen surgir la necesidad de que las entidades nacionales consideren la participación activa de los departamentos en los procesos de diseño y/o ajuste de los programas y políticas nacionales dirigidos a afrontar el proceso de la transición. El conocimiento de las condiciones de sus municipios (más preciso en todo caso que el que pueda tener el nivel nacional) derivado de su cercanía cotidiana con los problemas de los mismos, así como las propias responsabilidades de la entidad departamental frente a importantes servicios y funciones de nivel intermedio, colocan al departamento como un actor esencial en los procesos de definición y diseño de políticas y programas para encarar el postconflicto.

En síntesis, es claro que los departamentos tendrán que intervenir y afrontar las circunstancias que se deriven de un eventual proceso de reinserción de actores armados a la civilidad. En el postconflicto los departamentos serán responsables de la prestación de los servicios de educación, salud y, en algunos casos, de agua potable y saneamiento básico a los desmovilizados que se ubiquen en su territorio, al igual que son responsables de esos servicios frente al conjunto de la población.

Pero quizás su mayor potencialidad se encuentra en el ejercicio de sus aún poco exploradas funciones como nivel intermedio del proceso de descentralización del país. Mediante ellas puede contribuir de manera importante en la búsqueda de un mejor diseño de las políticas y programas para el postconflicto y de mayor eficiencia y eficacia en la realización de las acciones derivadas de los mismos, a partir de la promoción y el fomento de unas relaciones más armónicas entre los diversos niveles y organizaciones de la administración pública colombiana.

Referencias

- Colombia (1986). Ley 03 de 1986 (enero 9), Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones, en ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1986/ley_0003_1986.html.
- Colombia (1991). Constitución Política de la República de Colombia, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Colombia (1993). Ley 60 de 1993 (agosto 12), Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Derogada por el art. 113, Ley 715 de 2001, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=274>
- Colombia (1994a). Ley 128 de 1994 (febrero 23), Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Derogada por el art. 42, Ley 1625 de 2013, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=332>
- Colombia (1994b). Ley 136 de 1994 (junio 02), Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>
- Colombia (2000). Ley 617 de 2000 (octubre 6), Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000, en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0617_2000.html
- Colombia (2001). Acto Legislativo 01 de 2001 (julio 30), por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. Diario Oficial No. 44.506, de 1 de agosto de 2001, en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-90475_archivo_pdf.pdf.
- Colombia (2001). Ley 715 de 2001 (diciembre 21), Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452>
- Colombia (2007). Acto Legislativo 04 de 2007 (julio 11), por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25671>
- Colombia (2007). Ley 1176 de 2007 (diciembre 27), Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>
- Colombia (2011). Ley 1454 de 2011 (junio 28), Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011, en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1454_2011.html
- Colombia (2012). Ley 1551 de 2012 (julio 6), Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48267>
- Colombia (2013). Ley 1625 de 2013 (abril 29), Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas, en http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_area_metropolitana_2013.pdf

Capítulo 2

Autonomía local: Una diferencia entre la paz y la guerra

Augusto Trujillo Muñoz

*Profesor universitario, tratadista de derecho público,
conjuez de la Corte Constitucional, miembro de la Red 'Rinde'
y columnista del diario 'El Espectador' de Bogotá.*

Diciembre de 2013

Introducción

Alguna vez dijo Adela Cortina que la Constitución colombiana era una de las mejor concebidas del mundo, pero que los colombianos no la tomaban en serio. Esa afirmación sí que tiene vigencia frente al tema de la autonomía territorial que, por cierto, es uno de los ejes centrales de la Carta Política. Nadie lo ha tomado en serio. Ni la cúpula del poder público, ni la base de la sociedad, ni los partidos políticos, ni las organizaciones sociales, ni siquiera las mismas entidades territoriales. Sólo en algunos sectores académicos y de especialistas en derecho constitucional se ha mantenido vivo un debate que, por lo demás, resulta útil para mantener dinámicas democráticas.

El constituyente del 91 entendió esa autonomía con una clara connotación política. Bien distinto es ese concepto frente al tradicional de descentralización, cuyo núcleo es meramente administrativo. Pero además la consagró de manera especialísima para el ámbito local. Al municipio colombiano no sólo se le reconoce autonomía política, sino que se le permite adoptar una diversidad de regímenes de gobierno, según su respectivo contexto. Así lo autoriza el artículo 320 superior, sustentado en la combinación de los principios de autonomía local y asimetría institucional que, por lo demás, nutren el espíritu de la Carta Política e inspiran diversas normas de su texto.

En este trabajo se explora el tema y se avanza en una propuesta concreta que desarrolle, a través de una ley, los artículos 287, 311 y 320 de la Constitución. En ellos se consagra la autonomía local, se define al municipio como entidad fundamental del Estado y se establece que la ley podrá señalar distinto régimen de gobierno para los municipios. Aunque ajena al secular centralismo colombiano, no resulta extraña una consagración de esta naturaleza en un Estado unitario que reconoce las autonomías territoriales. De alguna manera, la definición más sencilla y esquemática del modelo autonómico de Estado podría ser esa: Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales.

En efecto, el modelo autonómico tiene un solo centro de impulsión político-jurídico que gira en torno a una sola capacidad constitucional

y, por lo mismo, a una sola Carta Política. Ésta reconoce autonomías territoriales que pueden disponer de potestad legislativa o no pero, en todo caso, tienen capacidad para el autogobierno. No sin razones, en el derecho comparado, suele clasificársele como Estado ‘complejo’, para diferenciarlo tanto del modelo unitario que supone una forma ‘simple’ de Estado, como del federal que se conoce como Estado ‘compuesto’.

La gran fuente del modelo autonómico es la realidad plural del respectivo contexto. Por lo tanto puede tener distintas expresiones según el medio histórico, político y social correspondiente. Hay Estados que no necesariamente se reconocen como tales y prefieren llamarse federales o, incluso, simplemente descentralizados. Sin embargo su texto superior afirma la indisolubilidad nacional y, al mismo tiempo, la autonomía de sus componentes político-territoriales. Esas formas se aproximan al modelo autonómico.

En otras palabras, ese modelo “supone un tipo avanzado de descentralización política caracterizado por la doble e importante peculiaridad de unas estructuras centrales cuya deficiente capacidad integradora muestra una relativa incongruencia con la relevancia política de los poderes territoriales...” (Trujillo, 2004:109). Por eso el modelo autonómico es, necesariamente, contextual y exige conocimiento cabal de la realidad correspondiente. El derecho comparado da testimonio de ello. En el caso colombiano, algunos juristas anotan que el texto superior adolece de imprecisiones y ambigüedades. Sin embargo es evidente que el artículo 1º “enuncia el propósito bien firme de ir más allá de la descentralización administrativa practicada hasta ahora” (Sáchica, 1994:343).

Antecedentes en el derecho comparado

El derecho constitucional comparado registra experiencias múltiples que combinan los principios de autonomía territorial y asimetría institucional. Sin perjuicio de sus matices específicos la consagran países como Bélgica, Canadá, España y Estados Unidos, entre otros. Después de todo, se trata de principios incorporados a la evolución de la democracia liberal, cuyos

desarrollos actuales deben consultar necesariamente la característica plural de sus comunidades.

Bélgica está definida como un Estado federal que se compone de comunidades y regiones, según el artículo 1º de la Constitución. En su artículo 162 reconoce la descentralización como regla organizacional de las provincias y de los municipios y enumera algunos principios mayores relacionados con las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. “En cuanto al resto, pertenece a cada región el prever la organización y el funcionamiento de las colectividades locales que se encuentran sobre su territorio. Una consecuencia resultante es que los municipios pueden estar organizados de manera diferente según se encuentren en una región o en otra” (Délpérée, 2013).

Advierte el mismo autor que la organización de las instituciones de las comunidades y de las regiones difiere entre unas y otras. Es así precisamente porque su ordenamiento combina el tema de la autonomía con principios del “federalismo asimétrico” belga. Sin embargo Bélgica no tiene regiones ni comunidades soberanas. “Pese a proclamarse como estado federal, ni las comunidades ni las regiones tiene la posibilidad de aprobar constituciones propias” (Girón, 2005:59). El sistema belga estaría más cerca al modelo de autonomías no sólo territoriales sino culturales, que al clásico federalismo alemán o norteamericano pero, en cualquier caso, combina los principios de autonomía y asimetría.

Instituido también como un Estado federal, Canadá se conformó a partir de varias colonias británicas anglófonas y una francófona. Eran ellas Canadá del Norte, Ontario, New Brunswick, Nueva Escocia y Canadá del Sur, hoy denominado Québec, aparte de una gran extensión de territorio por colonizar. En 1864 sus representantes coincidieron en adoptar un modelo federal con el criterio de permitir la coexistencia de sus habitantes anglófonos con los francófonos.

La ley constitucional de 1867 reconoció el carácter distintivo de Québec en términos de normas especiales lingüísticas, religiosas y políticas. Con el tiempo la vocación autonómica de Québec ha venido acentuándose,

hasta el punto de generar una tendencia separatista. Dicha ley no consagra autonomía para el ámbito municipal, cuyas competencias son delegadas por las provincias, a las cuales están sujetos los municipios. En Canadá el sistema provincial es el que combina los principios de autonomía y asimetría, en un modelo impropriamente denominado federal pues, como en el caso belga, no contempla provincias soberanas sino apenas autónomas.

España es el modelo autonómico más conocido, mejor elaborado y más estudiado por los especialistas en derecho constitucional comparado. Suele señalarse a España como cuna de esa forma de estado en la Constitución de la Segunda República en 1931. Históricamente los españoles construyeron la unidad nacional sobre un escenario de diversidades. En el siglo xix superaron la tensión centralismo federalismo y quisieron reconocerse en su propia realidad histórica, política y cultural.

La experiencia española enseña que el modelo autonómico de Estado no necesariamente supone un régimen común para todas las entidades territoriales. “Unas regiones podrán acceder a su propio estatuto, otras podrán limitarse a aceptar aquel que el estado central adopte para ellas; otras tendrán un mayor o menor grado de autonomía según sus propias necesidades y las podrán ir incrementando según sus posibilidades” (Trujillo, 2007:65). En otras palabras la autonomía debe entenderse “como un derecho, no como un deber, por lo cual su ejercicio es voluntario, no obligatorio. El principio de voluntariedad debe ser considerado como una nota esencial del concepto de autonomía” (Álvarez, 1993:365).

Los Estados Unidos de Norteamérica significan, probablemente, la expresión mejor acabada del federalismo clásico. Se sustenta en los principios de soberanía, cooperación y residualidad: Además de sus cincuenta estados, tiene dos estados asociados, varios territorios extracontinentales y el Distrito de Columbia que sirve como capital federal. Así mismo hay estados como Louisiana que sigue la tradición francesa de codificación legal y comunidades que mantienen sus tradiciones jurídicas, lingüísticas y culturales en un escenario de pluralismo.

En Estados Unidos la organización del ámbito local no corresponde a la Unión sino a los estados federados. Si bien la Constitución federal es una de las más antiguas del mundo, y quizás de las menos dinámicas, dadas sus escasas reformas, las constituciones de los estados son modificadas con mucha frecuencia. “Estos documentos expresan el dinamismo del sistema; esto se percibe en el gran número de enmiendas que se les han realizado... Así, las constituciones de los estados pueden idear nuevas aproximaciones frente a asuntos que no pueden ser materia de ley federal; este ha sido el caso del régimen local” (Suelt-Cock y Osorio, 2011:137). Actualmente hay unos 87.500 gobiernos locales, en cuya organización se reflejan las diferencias existentes entre los estados y, por lo mismo, la combinación de los principios de autonomía local y asimetría institucional.

Antecedentes en el derecho colombiano

Tampoco es nueva la presencia de los principios comentados en el derecho público colombiano. La cuestión hunde su raíz en la historia colombiana y, si se quiere, en la España de los fueros medievales y en el clan de las comunidades precolombinas que ocupaban el actual territorio colombiano. El presente trabajo se limita a señalar dos antecedentes del derecho constitucional sucedidos ya en tiempos de la República, que ilustran suficientemente la viabilidad de la propuesta.

El primero es la Constitución de la República de la Nueva Granada adoptada en el año de 1853. Inspirada por Murillo Toro y por Florentino González, fue adoptada por un Congreso compuesto por miembros de la primera generación educada, por completo, en época republicana. Sus artículos 10 y 48 otorgaban a cada provincia el poder municipal suficiente para disponer lo que juzgara conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del alto gobierno, “respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos disponga la Constitución o las leyes” (Art. 48).

Aquella Carta Política, a la cual le improvisaron la denominación de “centro-federal” fue, quizás, la más avanzada de América para su época.

La historiografía nacional registra que, a su amparo, la provincia de Vélez adoptó el voto femenino por primera vez en el mundo. “Fue, además, la única Carta Política del siglo XIX que, según se lee en su artículo 1º, definió a Colombia como una ‘república democrática’ y la única que, al tenor del artículo 57, consagró la figura de la ‘asamblea constituyente’ como mecanismo reformativo constitucional” (Trujillo, 2012:20). Como está dicho, a la Constitución de la Segunda República española suele atribuirse la paternidad del Estado autonómico. Sin embargo, la Constitución granadina de 1853 constituye el primer antecedente que, de ese modelo, conoce la historia del derecho comparado.

Por desgracia tuvo muy corta vigencia. Fue neutralizada por el golpe de estado de 1854 y por las guerras civiles ulteriores. Por lo mismo no es posible dar cuenta debida de lo que pudo ser el resultado de un antecedente constitucional que combina los principios de autonomía y asimetría de manera semejante a como lo establece la Constitución de 1991. Pero aquel es uno de los grandes aportes del derecho colombiano a la ciencia jurídica universal, como lo fue casi cuatro décadas más tarde la acción pública de inconstitucionalidad, adoptada en el Acto Legislativo nº 3 de 1910.

El segundo es mucho más reciente. Se trata del proyecto de Acto Legislativo que el gobierno nacional presentó al Congreso el 16 de marzo del año 2009. Este proyecto contenía una propuesta de reforma del artículo 320 superior, en el sentido de autorizar a la ley para señalar “a cada una de las categorías de municipios, régimen propio en materia de organización, gobierno y administración, competencias y recursos”. Así mismo, el gobierno nacional debería expedir “el estatuto básico conforme al cual se podrán organizar como municipios las comunidades establecidas en territorios departamentales no municipalizados y en zonas incomunicadas o muy alejadas de las cabeceras municipales” (Valencia, 2009:27).

La propuesta del gobierno nacional, presentada al Congreso en la citada fecha, buscaba permitir que las asambleas departamentales crearan municipios a partir de mil habitantes, de acuerdo con estudios técnicos

del Departamento Nacional de Planeación. Hoy, un lustro después de aquel proyecto, que no logró superar el trámite parlamentario, está muy claro el proceso de re-centralización que sufre el país. Pero también está más clara la posibilidad de que los colombianos se encuentren con un proceso de paz que exija pensar en la creación de nuevas instituciones para manejar el post-conflicto.

En tales condiciones es necesario agudizar el sentido jurídico y la imaginación creativa. Gobernar es un problema de imaginación. Eso supone no sólo apelar a experiencias de otros países o a ideas similares en otros contextos, sino diseñar y construir instituciones a imagen y semejante de nuestra propia realidad histórica, política y social. Para ello, sin embargo, no se necesita reformar el artículo 320 de la Carta Política del 91. Basta simplemente aplicarlo. Según el mandato contenido en él, una ley ordinaria podría viabilizar la diversidad de regímenes de gobierno local, independientemente de la categorización de los municipios.

En efecto, la diversidad de regímenes políticos locales de que habla la Constitución, no se refiere a las categorías de municipios, sino a los municipios individualmente considerados. El proyecto de Acto Legislativo de 2009 tenía objetivos similares, pero alcances distintos a los de la presente propuesta, cuyo sentido se dirige prioritariamente hacia el manejo institucional del post-conflicto. Sin embargo, es un antecedente que se inscribe en la misma dirección del proyecto de ley que se anexa al presente trabajo.

Principios estructurales de la Constitución

La Constitución es —tiene que ser— una declaración de principios cuya fuente principal es la realidad misma. Tales principios son normas jurídicas constitucionalizadas, lo cual redefine su alcance conceptual y hermenéutico. En eso consiste la constitucionalización del derecho, disciplina que en el mundo de hoy mantiene su contenido regulatorio pero se activa también como instrumento de cambio.

Al definir el Estado colombiano como unitario descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, la Constitución está

incorporando a su texto, en forma clara, un principio autonómico. Es un principio estructural de la Carta Política que irriga todo el texto superior. Se refleja en la capacidad de autogobierno que reconoce a los entes subnacionales y, especialmente, en la autonomía municipal cuyo alcance es mayor al del resto de las entidades territoriales constitucionalmente vigentes, como se verá más adelante. La autonomía es fundamentalmente local en el derecho colombiano.

La Constitución reconoce, además, el carácter plural de la sociedad colombiana. También es un principio estructural de la Carta Política. El siglo xxi ha constatado la existencia de múltiples grupos sociales cuyos intereses son diversos y, a menudo, contradictorios pero, en todo caso, legítimos. El pluralismo social tiene su contrapartida en el pluralismo político, pero también debe tenerla en el pluralismo jurídico. Si lo que se quiere es incrementar la legitimidad y aproximar las instituciones a la realidad social, es preciso aceptar que dos o más sistemas jurídicos pueden coexistir en medio de la diversidad propia de los estados contemporáneos sin que, necesariamente, se afecte su unidad política.

Consagra también en el texto de la Carta el principio de la asimetría institucional, entendido como la posibilidad de que entidades de la misma naturaleza puedan gozar de diversas capacidades de gestión administrativa, fiscal y, sobre todo, política. El clásico ejemplo de asimetría está dado por el artículo 330 superior cuyo texto señala que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados según los usos y costumbres de sus comunidades.

Una interpretación holística de la Constitución permite combinar los principios de autonomía y asimetría en el ámbito local, lo cual destruye el fantasma de la inviabilidad institucional de los municipios pequeños, y sirve para impulsar un proceso de municipalización, tan necesario como urgente en más de medio país, con el cual podría quedar todo el territorio nacional cubierto por instituciones legítimas.

Colombia tiene, particularmente en la Orinoquía y en la Amazonia, municipios más extensos que los departamentos de Caldas o Valle del Cauca.

Eso contradice la idea democrática para la cual el ámbito local supone gobiernos de proximidad. Semejante situación no tiene sentido y, menos, si el país quiere llenar su territorio con instituciones, en especial, mirando al proceso de paz que está en curso. El problema reside en la capacidad del derecho y de la política para construir instituciones con la participación de los habitantes —muchos o pocos— de aquellos lejanos territorios.

También existen corregimientos con historia e identidad suficientes para convertirse en municipios, aunque no alcanzan a cumplir los requisitos de población y presupuesto. Tal cosa genera una suerte de frustración local que, a su vez, también es generadora de conflictos. Algunos de esos territorios tienen ubicación cercana a importantes centros urbanos, pero carecen de vías adecuadas de comunicación y están demasiado lejos en la psicología no sólo de quienes han sido miembros de los gobiernos nacionales sino de los propios ciudadanos del común.

La cordillera central en la zona que sirve de límite a departamentos como Tolima y Valle del Cauca, o Huila y Cauca, el sur de Bolívar o el Catatumbo nortesantandereano, han registrado la consolidación de un poder real de grupos armados ilegales precisamente por ausencia de instituciones, por excesiva debilidad de las existentes o por divorcio entre ellas y la población que los ocupa. En cualquier caso una reingeniería de la institucionalidad local, pensada en función del post-conflicto, sería un paso gigantesco hacia la convivencia.

En los sitios más afectados por el conflicto el problema común es la ausencia de Estado, es decir, de instituciones diseñadas a la medida de su comunidad. Las que existen —si las hay— no expresan la realidad del respectivo contexto. El manejo del post-conflicto exige una institucionalidad diseñada a imagen y semejanza de cada comunidad local. Esa es la forma cabal de garantizar la paz. De otra manera no van a fluir las relaciones entre los miembros de una comunidad y las instituciones que los gobiernan: no habrá legitimidad, ni gobernanza.

El siglo xxi trajo consigo una cabal conciencia de pluralismo. Las sociedades son plurales y tanto sus individuos como sus distintos sectores

deben reconocerse en el otro y en los otros. Por eso existen el pluralismo político, cuyo sentido induce a aceptar que un problema puede tener varias soluciones, y el pluralismo jurídico, según el cual la diversidad social, dentro de un mismo Estado, puede crear formas múltiples de derecho para gobernarse por ellas.

En términos de pensamiento el pluralismo político supone el reconocimiento de diversas visiones y metas de acción, así como de diversidad de intereses, que es necesario compatibilizar a través de la construcción de acuerdos. En términos de instituciones el pluralismo jurídico abre un abanico “entre las prácticas del Estado y las prácticas de los grupos sociales, cada una de ellas articulada a través de normas jurídicas peculiares” (Morales, 2007:14).

El pluralismo político se inscribe en el marco de nuestra concepción democrática. Sin embargo ésta se ha opuesto tradicionalmente a cualquier forma de pluralismo jurídico. Nuestras instituciones son hijas de un monismo en cuyo seno sólo cabe un soberano indivisible con capacidad para crear derecho. Pero además, ese derecho ha de ser el mismo para todo el conjunto de la sociedad. El pluralismo jurídico amplía esa visión y permite conectar el derecho con la diversidad histórica, política, geográfica y cultural de las sociedades contemporáneas, a las cuales debe servir.

El pluralismo jurídico no desconoce la unidad política. Por el contrario, permite resolver las tensiones entre el principio de la unidad política y la combinación de los principios de autonomía territorial y asimetría institucional. Pluralismo jurídico no es sólo aquel que se da en grupos minoritarios que practican sus propias normas a espaldas del derecho estatal, único oficialmente reconocido. También se expresa en normas constitucionales que autorizan la flexibilización de un régimen ordinario para que, como en el caso colombiano, cada entidad territorial pueda regirse por sus propias normas, con la debida autorización de la Carta Política nacional.

Como está dicho, en países desarrollados de Occidente existen ejemplos que articulan los principios de unidad política, autonomía territorial y

asimetría institucional. Canadá. Bélgica y España, a los cuales hice ya referencia, muestran diferencias y conflictos internos originados en la pluralidad cultural que han pretendido resolver a través de la combinación de los principios de autonomía y asimetría, cuyas tensiones con la unidad política se resuelven fácilmente a través del pluralismo jurídico. Esta es la puerta que, en Colombia, abre el artículo 320 de la Constitución.

De alguna manera es también el caso de los habitantes de Québec en Canadá, los Valones y Flamencos en Bélgica, los Catalanes en España, cuyas identidades territoriales específicas convierten a esos tres países en patrias multinacionales. Los mismos Estados Unidos de Norteamérica son una sociedad plural en donde el principio de la asimetría juega un rol definitivo en la construcción y en el funcionamiento del Estado. El estado libre-asociado de Puerto Rico es un ejemplo que tiene muy cerca la América hispana.

A veces se confunde la autonomía territorial con las soberanías propias del clásico federalismo. En Colombia es preciso distinguirlas claramente, porque entre nosotros ronda aún, como un fantasma, el federalismo decimonónico. A diferencia del caso norteamericano, que se hizo para unir colonias independientes, el federalismo nuestro llevó las autonomías hasta el extremo de volverlas soberanías con vocación separatista.

Contra ello reaccionó la Regeneración, cuyo gran compromiso fue reconstituir a Colombia en forma de república unitaria. Pero las autonomías locales pervivieron desde la colonia, sirvieron de base a los movimientos del 20 de julio de 1810 y fueron reconocidas en la mayoría de las constituciones colombianas, desde 1832 hasta 1991.

Es hora de dinamizarlas enlazando los principios mencionados y las consagraciones constitucionales específicas definidas por el constituyente del 91. El conflicto armado en Colombia pasa por un problema de poder territorial. Desde el derecho, podría resolverse combinando los principios de autonomía y asimetría. Para ello es preciso impulsar el desarrollo legal de artículos superiores como el 287, el 311 y el 320, que se refieren al ámbito local.

El artículo 287 reconoce el derecho a la autonomía de los entes territoriales para la gestión de sus intereses. Es claro que los intereses local/regionales son múltiples y que, específicamente, no coinciden los del Caribe con los del altiplano cundi-boyacense o con los del macizo colombiano. No por polémica deja de ser interesante la tesis de quienes sostienen que la autonomía es un derecho fundamental de las entidades territoriales y, sobre todo, del municipio colombiano que, de acuerdo con el artículo 311 es la entidad fundamental del Estado. El artículo 320 flexibiliza el régimen municipal ordinario, hasta el punto de que, mediante una ley, se pueden autorizar distintos regímenes para su organización, gobierno y administración.

Conclusiones

La combinación de los principios de autonomía local y asimetría institucional permite formular toda una estrategia jurídica y política dirigida a la reorganización del territorio. Pero, en esta materia, la gran prioridad del país es la municipalización. De otra manera es imposible llevar instituciones hasta los sitios más alejados de los centros urbanos o más afectados por el conflicto armado. Tal proceso puede acometerse sin necesidad de reformar la Constitución Política. Basta una ley que desarrolle los artículos antes mencionados y que, apelando al principio estructural del pluralismo, resuelva las tensiones que surjan entre la unidad política que establece la Constitución y la autonomía y/o asimetría que igualmente consagra.

El artículo 320 superior establece la categorización de los municipios, pero también la posibilidad de que la ley señale para ellos distinto régimen de organización, gobierno y administración. El primero y el último son conceptos administrativos, pero el otro tiene una connotación eminentemente política. Por lo tanto los municipios, en el derecho colombiano, pueden tener diversidad de regímenes políticos si así lo señala, aprueba o autoriza una ley de la República. Esa diversidad es la que permite construir, conforme a derecho, instituciones municipales a imagen y semejanza de sus comunidades. El cuadro comparativo señalado

como Anexo 1 muestra la inmensa diversidad municipal colombiana y, por lo tanto, la necesidad de establecer diversidad de regímenes políticos de gobierno municipal. El proyecto de ley contentivo de la propuesta anunciada en el presente trabajo se incluye en el Anexo 2.

Tal posibilidad no puede extenderse hacia las demás entidades territoriales existentes porque el artículo comentado la reduce al espacio municipal. La autonomía consagrada en el artículo 320 es suficientemente amplia, pero sólo predicable de los municipios. Pero en ellos, que finalmente son la entidad fundamental del Estado, subyace la estrategia de que permite dar inicio a una transformación institucional con clara capacidad de incidencia en la aclimatación del post-conflicto.

El conflicto armado obliga a centralizar estrategias políticas, económicas, militares. Pero la perspectiva del post-conflicto obliga a recuperar el espíritu y la letra de la Constitución del 91. Para asegurar la paz y garantizar una participación que legitime su proceso de consolidación, ahí están como principios estructurales de la Carta Política la autonomía local y la asimetría institucional, en cuya adecuada combinación puede estar, al menos, una parte de la diferencia entre la guerra y la paz.

En síntesis, si las conversaciones de La Habana culminan en un acuerdo político, el manejo del post-conflicto exige municipalizar ese más de

medio país que carece de instituciones, y actualizar las existentes en zonas no distantes de los centros urbanos pero afectadas por la presencia de grupos armados ilegales. No se puede olvidar que el conflicto pasa por un problema de poder local.

Pero el régimen jurídico correspondiente deberá consultar la realidad del contexto respectivo, y contar con la participación de la gente si se quiere recuperar la sintonía entre las instituciones y la vida cotidiana de los ciudadanos. Rescatada la democracia local y recuperado el municipio como un punto cabal de encuentro entre la sociedad y el estado, se abre la posibilidad de construir una nueva institucionalidad territorial que, de abajo hacia arriba, dinamice la deliberación, estimule los acuerdos y legitime las instituciones que se diseñen y construyan.

Es fácil concluir que la organización del territorio encierra una importante reforma institucional. Se inicia en la construcción democrática de los poderes locales, sin la cual cualquier reforma política resulta inane. La propuesta contenida en este trabajo se concreta en un proyecto de ley que se anexa al mismo y que podría fortalecer el Estado de Derecho y convertir la democracia en una cultura. Es un proceso que necesita un poco de imaginación y exige un mucho de pedagogía. Pero si se inicia hoy, en dos o tres lustros habrá un nuevo país.

Referencias

- Álvarez, E. (1993). *Curso de derecho constitucional*. vol. II. Madrid, Tecnos.
- Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Délpérée, F. (s.f.). *Bélgica, estudio comparado sobre los techos competenciales*. Obsei, consultado 25/XI/13, en http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_be_es.pdf
- Girón, E. (2005). “Los modelos europeos de descentralización territorial”. En *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*. Cádiz, Universidad de Cádiz, Universidad Libre.
- Morales, C. (2007). “Pluralismo Jurídico”, presentación al libro de Sally Engle Merry y otros. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana.
- Nueva Granada (1853). *Constitución de la República de Nueva Granada 1* de 1853*, (mayo 20). Derogada por la Constitución Política 1 de 1858, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13696>
- Sáchica, L. (1994). *Constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Temis.
- Suelt-Cock, V. y Osorio, A. (2011). “La autonomía local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano”, *Revista Vniversitas* (122, enero-junio:117-168). Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/vniver/cont/122/cnt/cnt7.pdf>.
- Trujillo, A. (2007). *Democracia y territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Trujillo, A. (2012). “El constitucionalismo colombiano en el siglo xix”. En Vidal, J. y Trujillo, A. (comp.). *Historia constitucional de Colombia*. Tomo I. Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Trujillo, G. (2004). *Lecciones de derecho constitucional autonómico*. Valencia, Tirant lo Blanch libros.
- Valencia, F. (2009, marzo). [ponente]. “Proyecto de acto legislativo, Por medio del cual se reforman artículos del Título XI de la Constitución Política, sobre organización territorial”, en Galvis, F. (2009, mayo). “Acto Legislativo sobre organización territorial”, Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales (18:26-29), Bogotá, Facultad de Derecho, Universidad Sergio Arboleda, consultado en http://www.usergioarboleda.edu.co/estudios_constitucionales/boletines/boletin_18.pdf

Anexo 1

Cuadro comparativo municipios colombianos. Fuente: Elaboración por Juan Diego Martínez Descans, con base en información del DANE (2012).

Municipio	Población 2005	Población 2005 (% del total nacional)	Territorio (Km2)	Territorio (% del total nacional)	Ingresos 2012 (millones de pesos)	Gastos 2012 (millones de pesos)	Posición Nacional por desempeño fiscal 2012	Población con NBI (%)
Cartagena de Indias, Bolívar	895.400	2.08	572	0.05	1.098.627	831.787	61	26.01
Valledupar, Cesar	348.990	0.81	4.978	0.435	369.751	330.549	156	32.74
Uribe, La Guajira	116.674	0.27	7.905	0.69	138.941	147.827	581	96.05
Roncevalles, Tolima	6.090	0.014	790	0.06	3.072	3586	978	35.51
Armenia, Quindío	272.574	0.63	140	0.012	216.264	209.989	68	13.21
Santander de Quilichao, Cauca	80.653	0.18	518	0.04	41.369	40.708	179	33.60
Túquerres, Nariño	41.205	0.096	220	0.019	19.863	25.515	631	41.32
Sipí, Chocó	2.848	0.0066	196,55	0.017	8.460	7.581	503	47.47
Leticia, Amazonas	32.450	0.075	5.968	0.52	34.584	26.661	174	37.65
Cartagena del Chairá, Caquetá	20.219	0.047	12.826	1.12	16.919	17.014	369	51.57

Anexo 2

Proyecto de ley

Los artículos 311 y 320 de la Carta Política carecen de desarrollos legales. Ambos suponen grandes avances en términos de autonomía local. En medio de un proceso de paz, como el que ha comprometido la voluntad del gobierno colombiano, dichos artículos abren fórmulas concretas para la convivencia, incluso en términos de transformaciones institucionales, sin necesidad de reformar el texto superior. Basta con una ley por medio de la cual “se desarrollan los artículos 287, 311 y 320 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Exposición de Motivos:

Según el artículo 311 de la Constitución “al municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado le corresponde...ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes...”. Por su parte, el 320 es el siguiente: “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”. (Subrayas fuera de texto).

Expresado en forma más sencilla, el artículo transcrito otorga a la ley la facultad de “señalar distinto régimen” para el gobierno de los municipios colombianos. No se trata solamente de establecer categorías según su población y recursos, ni de señalar distinta organización administrativa sino distinto régimen de gobierno. El vocablo “gobierno” tiene una connotación eminentemente política y la diversidad de regímenes políticos locales resulta coherente con la definición del municipio como entidad fundamental del Estado. Desde el punto de vista jurídico, la idea contenida en el texto del artículo 320 combina los principios de autonomía local y asimetría institucional, como igualmente lo hace, para los territorios indígenas, el artículo 330 superior.

El derecho colombiano está reconociendo, dentro de ese marco constitucional, un hecho inocultable desde que el mundo se encontró con la realidad de las sociedades plurales: No tiene sentido gobernar con el mismo régimen político a municipios tan diversos como Cartagena de Indias y Cartagena del Chairá, Valledupar y Roncesvalles, Uribea y Túquerres. La ley puede señalar distinto régimen para ellos. Incluso debe hacerlo, si quiere llevar instituciones a ese más de medio país que carece de ellas.

Pero, además, en el mencionado artículo 320 superior nada se opone a que la ley autorice el diseño del respectivo régimen a las mismas comunidades locales para luego convertirlo en texto legal o impartirle su aprobación, sin perjuicio del respectivo control constitucional. En eso consiste la “nueva relación centro-periferia” que el principio de la autonomía incorporó a la Constitución, según reconoció desde muy temprano la Corte Constitucional¹. Esa nueva relación se vincula también al principio de la participación ciudadana, que es otro de los grandes avances de la Carta Política del 91.

A pesar de que nuestras ciudades no llegan a cincuenta, han impuesto sus normas a más de mil municipios, por encima de su realidad histórica y de sus circunstancias sociales, políticas y culturales. No pocos juristas y académicos reiteran la idea del municipio rural, por ejemplo, que puede funcionar sin cabecera municipal e incluso sin Concejo, pero con Cabildo Abierto. Podría funcionar al revés: con Concejo pero sin alcalde, de manera que las funciones de éste fuesen desempeñadas por el presidente de aquel o, incluso por una alcaldía colegiada que podrían integrar el alcalde anterior, el actual y el presidente del Concejo, dependiendo de las características de la comunidad². Pero esas decisiones debe tomarlas

¹ Sentencia C-004/93. M.P. Ciro Angarita

² Ver “Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia” de Augusto Hernández Becerra, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2001; “El municipio colombiano” de Fernando Galvis Gaitán, Editorial Temis, Bogotá 2007; “Democracia y territorio” de Augusto Trujillo Muñoz, Siglo del Hombre Editores, Bogotá 2007; y Paula Robledo Silva “La autonomía municipal en Colombia”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2010.

la comunidad local respectiva, con la misma independencia que las demás comunidades locales deben utilizar para adoptar las suyas, y con la misma que, como está dicho, la propia Constitución estableció para los territorios indígenas en su artículo 330, combinando los principios de autonomía local y asimetría institucional.

Estas ideas inspiraron al constituyente del 91, como se desprende del análisis de los artículos comentados, y cobran importancia cardinal frente al manejo del post-conflicto y la consolidación del proceso de paz. Ambas cosas exigen una política de Estado con la cual se ha comprometido el actual gobierno. Dicha política conlleva sus especiales expresiones jurídicas. En este caso surge de ella una especie de pluralismo jurídico sano, consentido y autorizado por la Constitución y por la ley. Ese pluralismo jurídico es apenas consecuente con el pluralismo político que nuestro Estado de Derecho consagra o defiende y que, en este caso, servirá para que los ciudadanos ejerzan la democracia local con autonomía y posibilidades de construir, de abajo hacia arriba, un tejido social que sirva de base a una patria unida en la diversidad y dispuesta a consolidar valores solidarios, sentido de pertenencia y espíritu de tolerancia, es decir una patria en la cual quepamos todos.

El contenido de la autonomía territorial está íntimamente ligado a la legitimidad de unas instituciones jurídico-políticas capaces de dinamizar la vida republicana. “No habrá renovación en el sistema democrático si el municipio no vive democráticamente”³. Y si en más de medio país no existen municipios entendidos como gobiernos de proximidad, tampoco hay formas de aclimatar cultura democrática. La democracia no es una ideología sino una cultura.

Las instituciones democráticas exigen directa conexión con el respectivo contexto. De otra manera no habrá legitimidad institucional. A lo mejor habrá legalidad, pero no habrá legitimidad en las expresiones institucionales correspondientes. Así, por supuesto, será imposible

aclimatar la paz, y menos en territorios que, tradicionalmente, han sido objeto de abandono estatal, de desatención institucional y de conflicto social.

Cuando el artículo 287 de la carta política establece que las entidades territoriales gozan de “autonomía para la gestión de sus intereses” (texto original sin subraya), está poniendo de presente la existencia de una pluralidad de intereses territoriales distintos e incluso, como ya se dijo, opuestos pero legítimos, que dependen de las características de las respectivas entidades y que, por lo mismo, pueden variar de una entidad a otra. Eso quiere decir que los intereses de las entidades territoriales no son necesariamente los mismos. Por el contrario, suelen ser distintos dependiendo de su geografía, de su historia, de su cultura, de su respectivo contexto.

El contenido esencial de la autonomía se liga así a la “gestión de los propios intereses”, y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de sus propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad hecho a través de la consagración del principio de autonomía, lleva necesariamente al respeto del núcleo esencial de ésta, pues no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígenas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos⁴.

³ Antonio García. “Planificación Municipal”, Universidad Distrital, Bogotá 1988, p. 168.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-535/96, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Así entendida, la autonomía política resulta clave para garantizar formas territoriales de autogobierno que sean compatibles con la unidad política del estado. El principio de la unidad “es el contrapunto de la autonomía. De modo que si ésta no estuviese esencialmente vinculada por esta referencia unitaria al sistema en que se integra el sujeto del que la misma se afirma, no sería autonomía sino soberanía”⁵. En el derecho colombiano el Estado es el único titular de la soberanía, pero los municipios tienen autonomía para darse sus formas de autogobierno y para elegir a sus mandatarios territoriales, dentro de la unidad política nacional. Por lo tanto esa autonomía no es la misma de carácter administrativo vigente en el régimen de 1986, sino una autonomía política clara pero compatible con el principio de unidad política.

Puede afirmarse que el reconocimiento de la autonomía política a determinados sujetos no sólo no contradice la unidad política del estado, sino que la presupone: no implica la ruptura de la unidad política estatal sino que, en el interior de esa unidad, se configura como una forma de articulación dialéctica. Los sujetos autónomos pueden adoptar una dirección política propia y diferenciada, incluso opuesta, de la mantenida por los entes centrales, en tanto que la noción de autonomía lleva implícita las ideas de pluralidad y diversidad. Pero, al mismo tiempo, deben existir mecanismos suficientes que garanticen su confluencia armónica en la dirección política general del estado... Lo dicho respecto a la autonomía política, es también aplicable a la autonomía normativa... la existencia de potestades normativas autónomas no supone la ruptura de la unidad jurídica estatal sino que, en el interior de dicha unidad, se configura también como una forma de articulación dialéctica⁶.

⁵ Gumersindo Trujillo Fernández. O. Cit. p.89.

⁶ Alfredo Galán. “La potestad normativa autónoma”. Citado por Paula Robledo Silva en “La autonomía municipal en Colombia”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2010, p.76

La Corte Constitucional colombiana ha asumido una postura conservadora en materia territorial. Al privilegiar el principio de la unidad sobre el de la autonomía, en términos que no consagra la Carta Política, retrotrajo el tema hacia el marco del régimen constitucional anterior. “La sentencia fundacional de la Corte (C-478 de 1992) marcó el camino de la interpretación centralista del principio de autonomía”⁷. Formula una especie de interpretación jerárquica de la relación entre unidad política y autonomía territorial, que se contradice con afirmaciones como la de la sentencia C-004 ya mencionada, la cual llega hasta plantear la idea de “la nueva relación centro-periferia”. Pero además ignora la consagración del artículo 311, según el cual el municipio es la entidad fundamental del Estado.

A pesar de que el constituyente dejó sin concluir los trazos del mapa territorial, sí expresó claramente su decisión de ir más allá de la descentralización tradicional. En artículos como el 311 y el 320, decidió también privilegiar el alcance de la autonomía local sobre la de otras entidades territoriales. Por lo tanto el país debe pensar en la diversidad de regímenes políticos locales si quiere desarrollar el espíritu y la letra de esos artículos constitucionales y si quiere sustentar, desde el punto de vista de la organización territorial, el proceso hacia la construcción de la paz y hacia la recuperación de la convivencia.

En el artículo 320 subyace toda una estrategia de transformación institucional, en la cual reside buena parte de la diferencia entre la paz y la guerra. En efecto abre la puerta hacia un proceso democrático de participación, combina autonomía con asimetría con lo cual suscribe el avance hacia el pluralismo jurídico y ofrece la posibilidad de respuestas específicas al problema de poder territorial que subyace tras el conflicto armado colombiano. Incluso las polémicas surgidas en torno a las Zonas de Reserva Campesina, consagradas en la ley 160 de 1994, podrían resolverse a través de su conversión en uno o varios municipios especiales de carácter rural.

⁷ Liliana Estupiñán Achury. “Desequilibrios territoriales”, Universidad del Rosario, Bogotá 2012, p. 153.

El referido problema de poder territorial podría comenzar a superarse con desarrollos legales del artículo 320 dirigidos, naturalmente, al ámbito municipal. Sin necesidad de reformar la Constitución, la combinación del principio de la autonomía local con el de la asimetría institucional, garantizan la posibilidad de desarrollar en términos jurídicos los desarrollos políticos que se sucedan a partir de las conversaciones de La Habana en materia de organización territorial.

El Texto Legal:

PROYECTO DE LEY N°

Por la cual se desarrollan los artículos 287, 311 y 320 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo Primero.- En desarrollo de los artículos 287, 311 y 320 de la Constitución el gobierno nacional y los gobiernos departamentales impulsarán y atenderán, con prioridad, el proceso de formalización de la institucionalidad local de los territorios más alejados de los centros urbanos, así como la revisión de las existentes en las zonas más afectadas por el conflicto armado, en orden a superar su déficit secular de autoridades legítimas y a garantizar el control territorial por dichas instituciones.

Parágrafo.- Para el Estado esos territorios son ejes de las políticas de paz y escenarios de prioridad para el manejo del post-conflicto. Particularmente en las zonas mencionadas el Estado promoverá e impulsará la municipalización, entendiendo por tal la construcción de gobiernos próximos a cada comunidad local, de manera que ésta pueda participar efectivamente en el diseño de su régimen político y en la conformación de su gobierno.

Artículo Segundo.- Los municipios tienen la posibilidad de adoptar distintos regímenes políticos o de gobierno, como lo establece el artículo

320 constitucional, en desarrollo del principio de la unidad en la diferencia. Tanto en los municipios existentes como en los que se creen dentro del proceso de municipalización autorizado por la presente ley, dicho proceso deberá cumplirse con la participación de las comunidades respectivas, a las cuales corresponderá formular propuestas para la estructuración del régimen de gobierno de su propia comunidad local.

Artículo Tercero.- La ley podrá señalar distintos regímenes de gobierno municipal o aprobar el propuesto por la comunidad local respectiva en cada caso. En el segundo evento, el Congreso estará obligado a tramitar la propuesta de la comunidad local, cuidando no desvirtuar su voluntad, expresada en el texto aprobado localmente. La ley no podrá suplantar la voluntad ciudadana, ni sustituir elementos fundamentales del proyecto. Si el Congreso no tramita el proyecto o éste fracasa en su trámite legislativo, el gobierno nacional lo adoptará por medio de un decreto con fuerza de ley al finalizar la respectiva legislatura.

Artículo Cuarto.- Los regímenes de gobierno a los cuales se refiere la presente ley son especiales y no están sujetos al régimen municipal ordinario contenido en el capítulo iii del Título XI de la Constitución y en las leyes que lo desarrollan.

Parágrafo.- No obstante lo anterior, el régimen ordinario tendrá aplicación cuando se trate de resolver situaciones que no se encuentren previstas en cada régimen especial y sirvan a los propósitos autonómicos contenidos en la presente ley. De análoga manera una comunidad local podrá abstenerse de definir su régimen político y acogerse al régimen constitucional ordinario o a uno especial que la ley haya señalado o aprobado para otro u otros municipios semejantes, en desarrollo del artículo 320.

Artículo Quinto.- Autorízase la creación de municipios rurales, sin necesidad de cabecera municipal ni estructuras complejas de gobierno. Los municipios rurales podrán conformarse en cualquier parte del territorio nacional y tampoco necesitan llenar los requisitos exigidos en el régimen municipal ordinario. Cada municipio rural podrá definir su régimen de gobierno, el cual deberá ser aprobado por la ley.

Artículo Sexto.- En cualquier caso el régimen político o de gobierno que se diseñe a nivel local deberá ser sometido a la consulta popular de cada comunidad local, antes de ser enviado al Congreso para el trámite de aprobación definitiva por parte de la ley, sin el cual no podrá entrar en vigencia.

Artículo Octavo.- Créase el Fondo Nacional de Municipalización y Desarrollo Local, con recursos del presupuesto nacional para garantizar

la implementación adecuada del proceso de municipalización que el post-conflicto demanda. El gobierno nacional reglamentará su funcionamiento, sin desvirtuar los objetivos de carácter autonómico y municipalista contenidos en la presente ley.

Artículo Noveno.- Esta ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Capítulo 3

Minería, descentralización y territorio: una mirada en la perspectiva del post-conflicto

Fabio E. Velásquez C.

Sociólogo, Especialista en Ordenación del Territorio y Candidato a Doctor en Ciencia Política.

Presidente Ejecutivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Noviembre de 2013

Introducción

Durante cerca de dos décadas la descentralización en Colombia fue vista fundamentalmente como un proceso de distribución de poder político-administrativo desde el centro hacia la periferia. Cuestiones relacionadas con la autonomía de los entes sub-nacionales, las competencias, los recursos, las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno y la administración pública, la participación ciudadana, la planeación y las políticas públicas —entre otros asuntos— se convirtieron en el centro de los debates teóricos y de los diseños institucionales. Los procesos socio-políticos coparon buena parte de las preocupaciones centrales en el debate público y en la investigación académica. Consecuentemente, la evaluación de la descentralización tuvo mucho que ver con esas dimensiones del proceso y con los efectos de la nueva arquitectura del Estado sobre la calidad de vida de la población.

Esa narrativa sobre la descentralización relegó a un segundo plano la mirada del territorio como fuente de recursos y de producción de riqueza, y como escenario de disputas sociales, políticas y simbólicas sobre su uso y ordenamiento. La relación entre descentralización —como proceso político-administrativo— y territorio —como espacio producido material, social y simbólico— no fue totalmente evidente pues la primera de alguna manera opacó la relevancia del segundo.

Ese desequilibrio en la lectura de esos dos fenómenos parece haber comenzado a cambiar —no sólo en Colombia sino en América Latina— por la importancia que han adquirido los debates en torno a la agricultura, desde la lógica de la seguridad alimentaria, el medio ambiente en términos de sostenibilidad y amenazas del cambio climático, las llamadas industrias extractivas (explotación de recursos naturales no renovables) y sus relaciones (crecimiento de la minería en detrimento de la agricultura; impacto ambiental de la actividad extractiva; efectos del cambio climático sobre los recursos naturales y la agricultura, etc.).

Esa discusión se ocupa menos de la descentralización como proceso político-administrativo y le concede mayor importancia al uso del

territorio como fuente de producción de riqueza. Por supuesto, los temas de las políticas públicas y de la acción del Estado y de las comunidades locales se ligan necesariamente a los temas del territorio, pero lo hacen como condición del entorno y no como foco central del debate.

En lo que concierne a las industrias extractivas, han ganado una visibilidad enorme en el debate público en el país y en la región gracias a la creciente demanda y a los altos precios de los minerales y los hidrocarburos en los mercados internacionales, lo que ha favorecido la llegada de capitales a los países que poseen recursos en abundancia. Como señala Monge:

...en la actualidad, América Latina concentra el 18% de las reservas de petróleo del mundo y produce en promedio 9,6 millones de barriles diarios de petróleo crudo, que representaron en el año 2009 el 12% de la producción mundial. [En materia minera,] ...la región es proveedor mundial de cobre, hierro, oro, zinc, estaño, plata, Perú, Chile, Brasil, Argentina y México atraen el 25% de las inversiones mundiales para exploración minera (Monge, 2012:57).

Una característica particular del sector extractivo es que, siendo una actividad de explotación del subsuelo territorial, las grandes decisiones se han concentrado generalmente en el nivel central del Estado y del gobierno, incluso en países federales. Esto plantea de entrada una paradoja que Colombia vive actualmente: las decisiones sobre el territorio en materia extractiva (por ejemplo el otorgamiento de títulos o la sustracción de áreas de protección ambiental para la exploración minera) son del orden nacional; sin embargo, los impactos de la industria extractiva y los conflictos derivados de estos últimos se expresan en el territorio generando una presión fuerte sobre las autoridades municipales y departamentales. Estas, sin embargo, no cuentan con instrumentos idóneos para hacer frente a esa nueva fenomenología y terminan dependiendo de fuerzas exógenas para resolver las tensiones. Así, las dinámicas territoriales rompen el esquema de la descentralización y afectan fuertemente la autonomía de las colectividades territoriales.

El debate sobre el extractivismo

Los gobiernos centrales han optado por dos vías para el manejo del sector extractivo: de un lado, la entrega al sector privado de títulos y concesiones para explotar los recursos naturales y apropiarse del producto a cambio del pago de regalías y de impuestos. De otro, la explotación directa del recurso por el Estado a través de empresas propias o de contratos firmados por estas últimas con empresas privadas.

Ambas opciones se apoyan en última instancia en un mismo postulado: la explotación de los recursos naturales como una fuente de generación de rentas que luego pueden ser invertidas en infraestructura física o social. Es el principio por excelencia del extractivismo y también del neo-extractivismo¹, los cuales abogan por una explotación intensiva de los recursos naturales con el fin de incrementar en el corto plazo los ingresos del Estado y disponer de recursos para inversión. Los temas ambientales o el impacto económico y social de la explotación de los recursos terminan siendo secundarios y subordinados al afán de generación de ingresos.

Esta postura ha sido sometida en años recientes a una fuerte crítica, cuyo origen tiene que ver con varios factores (Monge, 2012): en primer lugar, el aumento sustancial de los conflictos ligados a la actividad extractiva: conflictos socio-ambientales, étnicos, institucionales y laborales. En segundo lugar, la reprimarización de las economías de la región, cada vez más dependientes de la actividad extractiva, como lo señalan los principales indicadores sobre producción, aporte del sector al PIB, exportaciones e inversión extranjera directa. La re-primarización implica el estancamiento de otros sectores como la agricultura y la industria, los cuales, a diferencia del sector extractivo, logran más fáciles encadenamientos y generan empleo. Igualmente un alto riesgo de

revalorización de la moneda local y la pérdida de competitividad de otros sectores exportadores (enfermedad holandesa).

Un tercer factor es el ejemplo dado por algunos países (Costa Rica, Ecuador, El Salvador) cuyas políticas públicas le apuestan a la conservación del ambiente y restringen el alcance y la intensidad de la actividad extractiva, poniendo límites a la explotación de los recursos naturales. Estas experiencias demuestran que existen caminos alternativos para el crecimiento económico y de las rentas del Estado, que al mismo tiempo aseguran un uso sustentable de los recursos naturales no renovables.

Finalmente, la reivindicación cada vez más visible del territorio, la cultura y las formas de vida por parte de comunidades étnicas ante la expansión de mega-proyectos mineros ha puesto otra voz de alerta sobre las posibles consecuencias del crecimiento sin límites de la actividad extractiva.

La crítica que se ha venido construyendo al afán rentista de la mayoría de los gobiernos de la región apunta a los tres pilares que sostienen el extractivismo: la dependencia creciente y excesiva de las economías nacionales con respecto a las industrias extractivas; la política estatal de incentivos a la inversión en el sector en la mira de obtener rentas; y la concepción de corto plazo que inspira la explotación de los recursos naturales, excluyendo del todo una mirada intergeneracional.

El post-extractivismo emerge como una alternativa a las dos corrientes anteriores y constituye “un escenario en el que la extracción y exportación de minerales e hidrocarburos sean menos relevantes para nuestras economías, y en el que el manejo de la renta extractiva sea menos central para la sostenibilidad de nuestros regímenes políticos” (Monge, 2012:58).

El pensamiento post-extractivista es un pensamiento en construcción, cuya formulación no ha terminado. Por ello, se habla más de la transición hacia ese paradigma. La idea es perfilar una economía menos dependiente de las extractivas, unas políticas gubernamentales orientadas a proteger el medio ambiente y a garantizar los derechos de las comunidades locales

¹ Se denomina extractivismo a la postura clásica de entrega de recursos al sector privado para la obtención de rentas. El neo-extractivismo se predica de los países progresistas de América Latina que nacionalizan la renta y estatizan la industria para incrementar el gasto social, manteniendo una dependencia cada vez mayor de la economía respecto de la producción y exportación de materias primas (Monge, 2012:58)

y una visión de mediano y largo plazo centrada en la sustentabilidad de los recursos naturales.

El debate hasta ahora se ha centrado en los aspectos económicos, es decir, en la definición de alternativas de política macroeconómica que piensen más en la agricultura y la industria que en la minería y los hidrocarburos; que equilibre la canasta exportadora; que evite la amenaza y las consecuencias de la enfermedad holandesa, que supere los esquemas de economía de enclave, característicos de muchos proyectos extractivos; que, en síntesis, le apueste a la diversificación de la economía como forma de quebrar el peso hegemónico del sector en el conjunto de la economía nacional.

Este énfasis en el debate económico no puede ocultar la importancia de los cambios institucionales y sociales que requiere la transición al post-extractivismo. Desde lo institucional se requiere un Estado que no funja simplemente como fuente de incentivos para promover la inversión en el sector, sino como líder en el impulso a esquemas económicos alternativos, y garante de la conservación del ambiente y del respeto a los derechos de las poblaciones (Monge, 2012:63).

Dos condiciones parecen ser imprescindibles para que la transición post-extractivista pueda tener lugar: en primer lugar, la construcción de consensos entre actores económicos, sociales y políticos sobre el trayecto más expedito para la transición post-extractivista. Este no es un objetivo fácil por la cantidad de intereses que se juegan en el sector extractivo y las asimetrías de recursos y capacidades entre los diferentes actores.

En segundo lugar, que los países que demandan materias primas comiencen a implantar modelos económicos alternativos que reduzcan el consumo de bienes basados en las *commodities* e, incluso, que definan nuevas estrategias de decrecimiento. Como señala Monge, “la propuesta de transiciones post-extractivistas —para ser viable— reclama la puesta en práctica de estrategias de decrecimiento en los países consumidores de *commodities*, especialmente en los países del norte que ya han adquirido altos niveles de consumo material con una alta huella ecológica” (Monge, 2012:64).

Tendencias del sector extractivo en Colombia

Colombia ha sido —y sigue siendo— un país más petrolero que minero. Aunque la minería ha sido estimulada en los últimos años por políticas gubernamentales, son los hidrocarburos (petróleo y gas) los que más han contribuido a dinamizar el sector en los últimos años. Por ejemplo, entre 2005 y 2012 la producción promedio de barriles diarios de petróleo pasó de 435.000 a 944.000 (Velásquez et al., 2013). Algo parecido ocurrió con la producción de gas, la cual creció un 85% en el mismo período. Más del 80% de las regalías provienen de la explotación de hidrocarburos.

No obstante, el repunte de la minería en los últimos cinco años, incentivado por el incremento de los precios internacionales de las materias primas y por las políticas gubernamentales de concesión de títulos y de facilidades a la inversión privada, ha sido evidente. Incluso, el gobierno nacional se refirió a una “bonanza minero-energética” de grandes proporciones. La producción de carbón pasó de un poco menos de 60 millones de toneladas en 2005 a 93,7 millones el año pasado. El oro produjo en 2005 un poco más de 35,8 toneladas, cifra que se incrementó en siete años hasta llegar a 42 toneladas, lo que ubicó a Colombia en el sexto lugar como productor de oro en América Latina.

Otros indicadores ayudan a comprender la magnitud del cambio operado por el crecimiento del sector extractivo: entre el 2005 y el 2010 el 62% en promedio de la inversión extranjera directa se dirigió al sector de minería e hidrocarburos. En 2011 ese porcentaje subió a 66% (56% en 2012). En el 2012 el país exportó un total de US\$60.724 millones FOB, de los cuales US\$39.568 millones FOB pertenecen a la minería y los hidrocarburos, lo que representa el 65,3%. Esta cifra es el triple del 2005 cuando ascendió a US\$6.865 millones FOB.

La expansión del sector se debe, como ya se dijo, al incremento de los precios internacionales, que aumentó el flujo de inversiones hacia el país y hacia otros de la región. Pero también a las políticas de un gobierno que desde el cambio de siglo vio en las industrias extractivas una fuente de recursos y un área para el incremento de la confianza inversionista.

Fueron varias las medidas tomadas por el gobierno en favor del sector: en primer lugar, una entrega acelerada de títulos de exploración minera. En 2002, el gobierno había entregado 2.965 títulos mineros a lo largo y ancho del país. Esa cifra se dobló tres años después, cuando el número de títulos entregados era de 5.816. En 2008, habían sido otorgados 7.343, y en 2011 un poco menos de 9.200 títulos. Varios de esos títulos corresponden a territorios colectivos de comunidades indígenas o afrodescendientes y/o a áreas de reserva y de protección ambiental.

Una segunda medida fue la introducción progresiva en el sistema tributario colombiano de una serie de exenciones para las empresas del sector extractivo. Según el reciente informe de la Contraloría General de la República, dichas exenciones han tenido como consecuencia que el *government take* del Estado colombiano sea inferior al 18%, el más bajo en América Latina².

En tercer lugar, el sector minero energético fue convertido por el gobierno del Presidente Santos en la principal locomotora del crecimiento económico del país, lo que implicó que más de un 40% de la inversión público-privada en los años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo se orienten al sector minero-energético.

Finalmente, el gobierno creó un marco normativo e institucional totalmente funcional a los intereses de las grandes empresas, especialmente en el campo de la minería. El Código Minero (ley 685 de 2001), para citar solamente un ejemplo, facilitó las condiciones para la entrega de los recursos naturales al sector privado, con base en el principio “primero en el tiempo, primero en el derecho”, y definió un conjunto de medidas excepcionales para ampliar la frontera minera hacia zonas de protección ambiental (parques nacionales, reservas forestales, páramos y humedales).

² En el año 2000, por cada dólar del sector extractivo que ingresó al PIB, el país recibió 9 centavos de dólar real, que aportaron valor agregado a la economía; en 2005, aunque este valor subió a 13 centavos, se mantuvo lejos de México y Ecuador, que tuvieron el mejor desempeño con 53 centavos y 73 centavos respectivamente. En 2012, la situación no cambió sustancialmente (0,17 centavos de renta efectiva), dejando así al país en un lugar secundario en materia de ingresos fiscales.

Las rentas del Estado se incrementaron sustancialmente como consecuencia del estímulo a la inversión y a la producción de minas e hidrocarburos. Los ingresos por impuestos a la renta y dividendos pagados por Ecopetrol en 2005 ascendieron a 3,27 billones de pesos. Siete años más tarde, esa cifra ascendió a 8,74 billones. En materia de impuesto de renta pagado por el sector minero, de acuerdo con datos certificados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se observa un crecimiento sostenido en los últimos años, al pasar de COL\$1,3 billones en 2005 a COL\$1,9 billones en 2012.

En el mismo período las regalías pagadas por el sector (minería más hidrocarburos) pasaron de 4,72 billones de pesos a 10,48 billones, es decir, un incremento de más del 100%, según la información suministrada por el DNP. Estos valores podrían ser mayores si el país tuviera los medios para apropiarse de regalías por los excedentes de precios en el mercado internacional. Actualmente esos excedentes ingresan al bolsillo de las empresas. De igual forma, si no existiera el régimen de exenciones al que ya se hizo alusión.

Minería, descentralización y ordenamiento territorial

Dentro del sector extractivo, la minería es la actividad que más debate ha generado en la región y en el país, no sólo por su auge inusitado, ligado al *boom* de la demanda y de los precios internacionales de las materias primas, sino por las consecuencias que trae para el territorio y sus habitantes. La minería en sus diferentes fases opera, en efecto, en territorios específicos y produce en ellos impactos en los usos y los precios del suelo, en la actividad económica, el empleo, las relaciones sociales, los equilibrios ecosistémicos y la calidad de vida. Tales impactos pueden ser positivos o negativos, según cada caso, y obligan a tomar medidas de manejo para reducir la acción de la huella económica, social y ecológica que deja la actividad minera. La ausencia de tales medidas ha producido un incremento de la conflictividad social en los últimos años en el país, cuya repercusión y alcance pueden ser nacionales, pero cuyo origen tiene

que ver directamente con la afectación del territorio por la actividad extractiva.

Paradójicamente, los gobiernos municipales y departamentales, especialmente los primeros, no cuentan con atribuciones ni herramientas para la regulación y el control de la actividad minera en el territorio de su jurisdicción. Es el gobierno nacional el que toma las decisiones sobre definición de áreas estratégicas para la minería, concesión de títulos, contratación, estudios de impacto y planes de manejo ambiental, pago de compensaciones (regalías) y de impuestos, distribución y uso de las regalías, con base en dos consideraciones: de una parte, la declaración constitucional del subsuelo y de los recursos naturales como propiedad del Estado (CP, artículo 332) y, de otra, la definición de la minería como actividad de utilidad pública e interés social (Código de Minas, ley 685 de 2001, artículo 13).

En ese contexto, a los gobiernos sub-nacionales les queda poco espacio para actuar. Podrían hacerlo a través de los planes y esquemas de ordenamiento territorial. Según la ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, estos planes son estrategias e instrumentos a través de los cuales la autoridad municipal regula, en el corto, mediano y largo plazo, el uso del suelo urbano y rural en armonía con la naturaleza y con los propósitos de crecimiento económico y bienestar de la población en el territorio. En tal sentido, el componente rural de los planes debe contener políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la conveniente utilización del suelo y, por tanto, el manejo adecuado de los recursos naturales.

Sin embargo, el Código de Minas y decretos que reglamentan algunos de sus artículos prácticamente terminan por abolir esa posibilidad y dejar sin instrumentos a las autoridades de municipios y departamentos para intervenir la actividad minera. El artículo 37 del Código señala, en efecto, que “ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial (...)”. El artículo 38 establece a este último propósito que “en

la elaboración, modificación o ejecución de los planes de ordenamiento territorial la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluidas de la minería”.

Esta definición quedó ratificada en el Decreto 934 de mayo de 2013. Partiendo de la consideración de que el ordenamiento minero no hace parte del ordenamiento territorial, el Decreto determina que la decisión de establecer zonas excluidas y restringidas de minería estará únicamente a cargo de la autoridad minera (Agencia Nacional Minera o quien haga de sus veces) y ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo sostenible y Distritos Especiales). Por tanto, no es posible que los municipios determinen el ordenamiento minero en el ámbito de su jurisdicción a través de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales tampoco pueden establecer zonas de sus territorios como excluidas de la minería mediante acuerdos u ordenanzas.

De otra parte, los alcaldes de municipios en donde se encuentran asentadas las empresas mineras han visto disminuir sus ingresos, puesto que estas últimas gozan de exenciones tributarias (por ejemplo, el pago del ICA), aprobadas por el gobierno nacional como parte de los dispositivos para atraer la inversión privada al sector. El único beneficio del cual gozan las entidades territoriales es el de la asignación de regalías, las cuales, según la reforma aprobada en 2011 por el Congreso de la República, se redujeron significativamente para los municipios productores y quedaron en buena proporción bajo el manejo del Gobierno Nacional a través de los fondos creados³.

³ Los organismos encargados de aprobar los proyectos para acceder a los recursos de esos fondos (los OCADS), aunque tienen representación de alcaldes y gobernadores, son controlados por los representantes del gobierno nacional, quienes, según la norma, deben dar la aprobación de las propuestas en última instancia. Tienen en consecuencia un importante poder de veto a proyectos regionales. Esa norma, sin embargo, acaba de ser declarada inexecutable por las altas Cortes.

Como si fuera poco, muchas empresas que exploran o explotan recursos en los territorios operan bajo una lógica de enclave que reduce al mínimo los encadenamientos de la minería con actividades económicas que podrían dinamizar el desarrollo local y regional. Las empresas extraen, procesan y exportan la producción, y poco esfuerzo muestran por generar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, que beneficien a la localidad y a sus habitantes en términos de la generación de valor agregado y de la creación de empleo. Los proyectos de responsabilidad social no logran compensar en general el impacto económico y social de la actividad extractiva en el territorio. Esta situación tiene hondas repercusiones en las condiciones de vida de la gente en el territorio. Como lo ha demostrado el informe del Observatorio del Sector Extractivo en Colombia, de Foro Nacional por Colombia, los municipios mineros tienen peores condiciones de vida que los municipios no mineros (Velásquez et al., 2013). Es la mejor muestra de lo que ha sido llamada “la maldición de los recursos” en el nivel regional y local.

En suma, los impactos económicos, sociales y ambientales de la actividad minera en el territorio, generalmente negativos en razón del modelo de legislación vigente en Colombia y de las propias características de la producción, contrastan con la casi nula competencia de las entidades territoriales para desarrollar acciones encaminadas a prevenirlos, mitigarlos o regular los planes de manejo correspondientes. Es el peor de los mundos. Tienen que enfrentar conflictos derivados de decisiones nacionales, pero no pueden incidir en ellas ni cuentan con las herramientas necesarias para procesar las tensiones y convertir los riesgos de la minería en oportunidades de desarrollo local y regional.

Reconstruir el país desde el territorio es construir paz

Los acuerdos entre el Gobierno nacional y las FARC, relativos al primer punto de la agenda en las conversaciones de La Habana, se fundamentan en la premisa de que la reconstrucción del país en la fase de post-conflicto debe hacerse desde el territorio y para los territorios. Construir

la paz significa, por tanto, modificar sustancialmente las decisiones y las acciones del Estado, de los actores económicos y de la ciudadanía en el sentido de construir acuerdos colectivos en torno a estrategias para promover un desarrollo equitativo, sostenible y productivo en el territorio, en el que todos los actores se involucren y definan objetivos compartidos y los medios para alcanzarlos. Sólo la reconstrucción del territorio desde el territorio permitirá refundar la nueva Colombia.

Desde el punto de vista estratégico, lo anterior quiere decir que los actores locales y regionales deben contribuir a fortalecer un paradigma de gobernanza del territorio que lo convierta en eje y escenario de la construcción de la paz y del desarrollo. Hablar de gobernanza significa colocar el acento en el carácter policéntrico de los sistemas políticos y de los procesos de toma de decisiones públicas. La noción parte de un reconocimiento de la diversidad de actores estatales y no estatales que operan en el escenario público y del papel que pueden jugar todos ellos en la construcción de futuros promisorios.

La gobernanza es una forma de gobierno en la que el diseño de políticas no depende exclusivamente del saber y el poder de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino de la existencia de mecanismos de articulación entre actores que definan un espacio común para la construcción de acuerdos sobre estrategias de desarrollo y bienestar incluyentes y sostenibles. En tal sentido, la acción gubernamental no puede por sí sola resolver todos los problemas y dilemas procedentes de la sociedad y del mercado, sino que debe recurrir a diferentes actores para construir acuerdos que permitan potenciar la solución de problemas y asegurar un clima político estable⁴.

Desde el punto de vista de la arquitectura del Estado, la gobernanza del territorio otorga un papel visible a las colectividades locales y regionales, entendidas estas como el conjunto de actores económicos, sociales y políticos

⁴ Este planteamiento obliga al Estado a jugar un papel más activo en la regulación de la actividad económica y en la promoción, a través de políticas públicas, del crecimiento económico y de la distribución equitativa de la riqueza.

que actúan en el territorio. En otras palabras, requiere el *fortalecimiento de la descentralización* como *conditio sine qua non* del desarrollo territorial. Pero se trata de una nueva lectura de la descentralización que una lo que hasta ahora ha estado separado: los procesos político-administrativos, basados en una noción de autonomía del territorio, de un lado, y la dinámica económica y sociocultural del territorio, de otro. Colombia requiere una nueva narrativa sobre la descentralización que articule la democracia local con la competitividad, la participación ciudadana con estrategias de desarrollo local y regional, el fortalecimiento fiscal y administrativo con la potenciación de la vocación económica del territorio.

Una narrativa de la descentralización que, además, modifique sustancialmente las relaciones intergubernamentales, que abandone el concepto piramidal de un gobierno central omnipotente y de gobiernos sub-nacionales debilitados por el poder central, y se encamine hacia la prefiguración de relaciones basadas en *competencias claramente delimitadas* y en la aplicación real y equilibrada de los principios constitucionales de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, en el marco de una *noción de trabajo armónico y colaborativo* entre las diferentes instancias de la administración pública.

En lo que respecta a la actividad minera y extractiva en general, ese supuesto obliga a pensar, contrariamente a lo que está planteado en el Código de Minas y en el Decreto 934 de 2013, que *el ordenamiento minero es parte del ordenamiento territorial* y que, por tanto, las decisiones nacionales en materia extractiva y de explotación de recursos naturales no renovables deben consultar el interés de los actores en el territorio, expresados principalmente en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. El Estado debe asumir, además, un rol activo en la regulación de la actividad extractiva en la mira de planificar en el largo plazo la explotación de los recursos naturales no renovables con criterio de sustentabilidad, de establecer encadenamientos productivos entre la minería y otros sectores de la economía, evitando así las lógicas de enclave, y de hacer un uso adecuado de las rentas provistas por la actividad minera para beneficio de los que más las necesitan.

La construcción de paz tendrá como uno de sus escenarios la actividad extractiva y su impacto en el territorio. Por esa razón, cualquier esfuerzo que se desarrolle en escenarios de post-conflicto debe pensar en apuestas no sólo sectoriales (ordenamiento minero), sino territoriales (ordenamiento minero como parte del ordenamiento territorial).

Finalmente, las apuestas por una gobernanza del territorio y por una nueva mirada de la descentralización que permita superar la “maldición” de los recursos exigen obligadamente dos condiciones: de un lado, un *compromiso de la ciudadanía* a través de su participación en las decisiones públicas. De otro, una *renovación de los liderazgos sociales y políticos* que lleven adelante este proyecto de reconstrucción democrática del territorio. Se requiere, en efecto, movilizar a los diferentes sectores organizados y no organizados de la población para que se involucren en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas, para que ejerzan vigilancia sobre el desempeño de los agentes públicos y para que formulen iniciativas de beneficio colectivo.

Para que estas dinámicas participativas tengan eco en la dirigencia política, es necesario remover las viejas élites, responsables de estructuras autoritarias y clientelistas dentro del Estado, y sustituirlas por nuevos liderazgos comprometidos con la paz y el bienestar de sus comunidades. No basta transformar las estructuras estatales y las reglas de juego institucionales, que juegan un rol importante como garantía para los propósitos del desarrollo. Es necesario además contar con actores sociales, empresariales y políticos comprometidos con este nuevo modelo de reconstrucción democrática del territorio y del país.

Propuestas

La minería debe convertirse en una oportunidad para el territorio en el que se explotan los recursos naturales y para la población que lo habita. Debe hacer parte del propósito de reconstruir el país desde el territorio. Las cuatro propuestas que se esbozan a continuación pretenden contribuir a ese propósito. Todas ellas se inspiran en el enfoque de descentralización

presente en la Constitución Nacional y, por tanto, en un esfuerzo por regresar a una arquitectura del Estado consagrada en la Carta Política, que propone en última instancia partir de una noción de articulación entre los distintos niveles de gobierno, antes que de una de antagonismo entre las entidades territoriales y el gobierno central.

1. En cuanto a competencias

En ese sentido, es preciso definir de manera clara las competencias de los distintos niveles de la administración del Estado en el campo del sector extractivo y, en particular, de la minería. El gobierno nacional debe mantener la atribución de entrega de concesiones para la explotación de hidrocarburos, de otorgamiento de títulos para la exploración y explotación de minerales y de expedición de licencias ambientales, tanto en la exploración como en la explotación, a través del Ministerio del Medio Ambiente y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El gobierno nacional podrá delegar en las gobernaciones la competencia para conceder títulos mineros, teniendo en cuenta la importancia del sector en el departamento y sus fortalezas institucionales. Las gobernaciones, además, deberán formular planes de ordenamiento territorial departamental con visión de largo plazo (15 a 20 años), en los cuales figuren las áreas donde será posible implantar la actividad extractiva y aquellas en las que de ninguna manera, por razones ambientales o sociales, podrá desarrollarse esa actividad. Las gobernaciones, en cumplimiento de su función de planificación, deberán promover políticas y programas de diversificación económica en el territorio a fin de evitar una dependencia fuerte de las economías locales con respecto a la actividad extractiva. Los Gobernadores deben tener atribuciones específicas para promover encadenamientos de la minería con otras actividades económicas en el territorio que generen valor agregado (industria y agricultura), en coordinación con planes nacionales y departamentales orientados en esa dirección.

Por su parte, los municipios elaborarán, en el marco de los planes de ordenamiento territorial de los departamentos, su plan de ordenamiento

territorial municipal, en el que definirán los usos del suelo y las áreas que por sus características ambientales o por la presencia de minorías étnicas no podrán ser afectadas por la actividad extractiva, garantizando que dichos planes sean tenidos en cuenta por las autoridades nacionales para la concesión de títulos de exploración y/o explotación. Además, los alcaldes tendrán atribuciones para: i) vigilar la actividad minera en el territorio de su jurisdicción, de manera que cumpla con estándares internacionales en materia de producción y de mitigación de efectos ambientales y sociales; ii) coordinar con las Corporaciones Autónomas Regionales el manejo de las áreas de protección ambiental en las que no se podrá de ninguna manera explotar recursos naturales no renovables; iii) perfeccionar en su territorio pactos de gobernanza a través de los cuales los agentes gubernamentales, las empresas mineras (de diferente escala) y las comunidades locales construyan acuerdos sobre políticas públicas de desarrollo local; iv) promover la participación ciudadana en los términos definidos más adelante.

Las áreas excluibles de la minería, definidas en los planes de ordenamiento departamental y municipal como medida de protección del territorio y de su riqueza ambiental, no podrán ser sustraídas de ninguna manera para la actividad extractiva. Deben ser herencia para las futuras generaciones que sabrán disponer de ellas para su uso racional y su disfrute colectivo. Esta decisión debe sustentarse en un concepto de minería esencial que defina con la participación de todos los sectores qué tanta minería quieren en el territorio, bajo qué condiciones debe hacerse su explotación, cuándo, con quiénes y para qué.

La Comisión de Ordenamiento Territorial, del orden nacional, y las Comisiones Departamentales y Municipales de Ordenamiento Territorial se convertirán en órganos consultivos para la formulación de los planes de ordenamiento departamentales y municipales y, de manera específica, para la definición de normas y políticas de uso del suelo que determinarán la posibilidad de explotación extractiva en el respectivo territorio.

La nueva distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, la exclusión de áreas de la explotación de recursos naturales

no renovables y el papel de los municipios y los departamentos en la gestión de la actividad extractiva exigen una reforma a fondo del Código Minero en esas materias. La Estructura descentralizada del Estado debe ser un principio que ordene el nuevo Código, así como el respeto a las normas ambientales establecidas por la ley 99 de 1993 y sus desarrollos normativos.

2. En cuanto a la distribución y el uso de las rentas

Debe darse mayor participación a los municipios y departamentos en los Organismos Colegiados (OCAD) encargados de asignar recursos de las regalías a proyectos presentados a tales organismos. La decisión final debe atenerse a las directrices del ordenamiento territorial en los municipios y departamentos, así como a las orientaciones impartidas por las Corporaciones Autónomas Regionales. Los OCAD deben, además, incluir la participación de la ciudadanía con voz y voto en las decisiones sobre la asignación de recursos y el seguimiento a su ejecución.

Dentro de las áreas de promoción de la participación ciudadana en el nivel municipal se dará especial énfasis a la promoción de prácticas de vigilancia ciudadana sobre el uso de los recursos de regalías directas y de los proyectos que obtienen financiación de los Fondos creados en la reforma al Sistema de Regalías del país. Esa estrategia de fortalecimiento del control ciudadano a la gestión pública pasa por la entrega de información oportuna, veraz, pertinente, y accesible a toda la ciudadanía, teniendo en cuenta el nuevo marco creado por la Ley de participación y la ley de acceso a la información pública. El fortalecimiento incluye programas de sensibilización y formación ciudadana, campañas de vinculación de los ciudadanos organizados y no organizados a los escenarios de vigilancia y la generación de oportunidades para que esa participación se concrete en condiciones iguales para los diferentes actores.

Los ejercicios de rendición de cuentas de las autoridades municipales y departamentales serán obligatorios al tenor de lo dispuesto en la nueva ley estatutaria de participación ciudadana. Dentro de esos ejercicios deberá

consagrarse un segmento a la rendición sobre el uso de los recursos de las regalías directas y el avance de los proyectos aprobados por los OCADs para los respectivos territorios.

3. En cuanto a las políticas locales con respecto a la minería

Los gobernadores y los alcaldes promoverán conjuntamente pactos de gobernanza de la actividad extractiva en el territorio. Dichos pactos son acuerdos contruidos colectivamente (autoridades públicas, comunidades locales y empresas) para definir las políticas públicas que permitirán mejorar la calidad de vida en el territorio, tomando en cuenta la presencia de la actividad minera y los recursos que genera. Desde el punto de vista de la ciudadanía, los pactos constituyen un escenario privilegiado de participación ciudadana pues permiten un diálogo con las empresas y con el Estado que abre las puertas a su incidencia en las decisiones públicas. Los pactos definen políticas de consenso en función del desarrollo local en campos como la producción local, la generación de empleo, la construcción de infraestructuras y equipamientos, la prestación de servicios de su competencia, la participación ciudadana y el cuidado del medio ambiente.

Un tema central en el campo del diseño y ejecución de políticas es la contribución que pueden hacer las autoridades municipales y departamentales al éxito de las políticas de formalización de mineros informales. Estas políticas, pensadas en el orden nacional, han mostrado diseños equivocados que las han hecho fracasar, pero son necesarias para ir normalizando la actividad minera y para incorporar en los procesos productivos innovaciones laborales, técnicas, empresariales y de manejo de la huella ambiental que pueden redundar en mejores condiciones de trabajo y de ingreso para los pequeños mineros. Estas políticas deben ser el fruto de acuerdos entre el Gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales, de manera que estos últimos puedan tener un rol más visible en su aplicación. El gobierno nacional definirá las bases generales de dicha política y las autoridades departamentales

y municipales la aplicarán en función de las circunstancias particulares del territorio y de los actores de la minería en él. Será necesaria una desconcentración de las entidades nacionales en materia de minería y medio ambiente para que faciliten los procesos de formalización en el territorio y coordinen con las autoridades departamentales y municipales su ejecución.

4. En cuanto a participación ciudadana

Además de las modalidades ya señaladas de participación (vigilancia del sector extractivo en el territorio, de las rentas y de los proyectos de desarrollo local; participación en los pactos de gobernanza en el territorio), las autoridades municipales diseñarán nuevas modalidades, nuevos instrumentos y nuevos escenarios de participación ciudadana que permitan a todas las personas involucrarse en las decisiones públicas, relacionarse entre sí y contribuir a la reconstrucción del territorio. El carácter y alcance de dichos dispositivos deberán responder a las particularidades de cada región y al tipo de población residente en el territorio (minorías étnicas, áreas de protección ambiental, potenciales en materia de recursos naturales no renovables, etc.).

La creación de espacios de deliberación y participación ciudadana debe correr a la par con el impulso a la movilización ciudadana en torno a objetivos comunes. En aplicación de la nueva ley estatutaria de participación ciudadana⁵, las autoridades municipales y departamentales definirán políticas públicas de participación en su territorio, con

dispositivos particulares para el sector extractivo (pactos de gobernanza, mesas de trabajo para el seguimiento de la actividad extractiva en el territorio, consejos municipales de desarrollo local), y apropiarán los recursos necesarios para su ejecución. Los presupuestos participativos podrán ser herramienta fundamental en esa dirección, tal y como están estipulados en la Ley de participación y en la ley 1551 de 2012.

El gobierno nacional desarrollará, de común acuerdo con diferentes sectores de la población, en particular con las minorías étnicas reconocidas en la Directiva Presidencial 01 de 2010 de la Presidencia de la República, un protocolo para la realización de la consulta previa a esas comunidades. En dicho protocolo, deberán ser incluidas como promotores y garantes las autoridades públicas departamentales y municipales. Dicho protocolo asumirá la forma de Decreto Ley para que tenga fuerza normativa y de obligatoriedad en su cumplimiento.

Los Alcaldes y Gobernadores deberán crear un Fondo de Participación en su respectiva jurisdicción (departamental y municipal) para el financiamiento de las tareas de promoción y apoyo a la participación ciudadana, obligación que tienen las autoridades públicas según mandato constitucional. Estos fondos están avalados por la Ley Estatutaria de Participación y tienen como finalidad respaldar financieramente las políticas de participación que las autoridades públicas deben formular para aplicar durante su mandato. Por lo menos un 20% de estos fondos se destinarán al financiamiento de la promoción y ejercicio de la participación en materia de industrias extractivas.

⁵ Esta ley fue aprobada en junio de 2012 por el Congreso de la República y espera el concepto de la Corte Constitucional para ser sancionada por el Presidente de la República.

Referencias

- Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Colombia (1993). *Ley 99 de 1993 (diciembre 22), por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*, en http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ley/ley_0099_221293.pdf
- Colombia (1997). *Ley 388 de 1997 (julio 18), Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Colombia (2001). *Ley 685 de 2001 (agosto 15), Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 44.545, de 8 de septiembre de 2001, en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0685_2001.html
- Colombia (2012). *Ley 1551 de 2012 (julio 6), Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48267>
- Colombia (2013). Decreto 934 (mayo 9), Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en <http://www.andi.com.co/Archivos/file/Vicepresidencia%20Desarrollo%20Sostenible/2013/decreto934.pdf>
- Colombia. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (2013). Recaudo de Tributos Administrados por la Entidad. Anual por tipo de Impuesto, en http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Recaudo_tributos_dian?OpenDocument
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (2013). Sistema General de Regalías. Sistema de Monitoreo, en <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR.aspx>
- Colombia. Presidencia de la República (2010). Directiva Presidencial 01 (marzo 26), Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales, en <http://web.presidencia.gov.co/direc/2010/direc0126032010.pdf>
- Garay, Luis Jorge (Comp.) (2013). Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Bogotá. Contraloría General de la República.
- Monge, Carlos (2012). “Extractivismo, neo-extractivismo y post-extractivismo. Un debate impostergable en América Latina. En: Revista Foro, N° 77, Septiembre. Pp. 57- 64.
- Velásquez, Fabio. y otros (2013). *El sector extractivo en Colombia 2011-2012*. Bogotá, Foro Nacional por Colombia.

Capítulo 4

Reconstrucción del país desde lo rural y sus implicaciones en el modelo institucional territorial

Carlos Enrique Rondón Almeida
Sociólogo – Mg. en Filosofía Latinoamericana

Noviembre de 2013

El problema de la producción en el campo no es el de encontrar “el” modelo más adecuado para hacerlo productivo y sostenible social y económicamente. La cuestión, realmente, es cómo lograr la sinergia entre varios modelos que perviven en el campo y deben articularse de tal manera que las lógicas de la producción no actúen fagocitariamente, de lo contrario, mientras se promueve el crecimiento económico, también se generan consecuencias negativas en términos sociales y ambientales, que en última instancia, es el fenómeno que produce violencia estructural.

Introducción

La capacidad de las entidades territoriales para gestionar el desarrollo rural y así acercar el acceso a bienes y servicios a la población rural con el fin de aportar las condiciones de calidad de vida necesarias, se ha demostrado insuficiente al punto que en todos los indicadores sociales son deficitarios frente a los logros alcanzados en los territorios de carácter o predominantemente urbanos. Muchos de estos resultados pueden asociarse al conflicto armado interno colombiano, donde fenómenos como el desplazamiento, el crecimiento del narcotráfico, la presión indebida sobre la tierra, el control de los recursos públicos por actores armados, la inseguridad jurídica, y otros, afectan sensiblemente la administración municipal y departamental, al punto de perpetuar en el tiempo la inadecuada gestión de lo público.

La descentralización en el país ha estado determinada por los procesos político-administrativos de la distribución del poder como estrategia de profundización de la democracia, a la luz de la cual la lectura sobre el territorio y su desarrollo ha estado determinada aun por intereses particulares, muchos de ellos asociados a la explotación económica de los recursos y en relación con una estructura jerarquizada que no ha podido disolver las lógicas centralistas en la determinación de la inversión en lo público. Este enfoque ha dificultado ser consecuentes con los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad como elementos rectores del manejo integral del territorio con fines de implementar una política pública que supere los límites político-administrativos y permita la consolidación de regiones con procesos sociales, económicos, políticos y culturales que promuevan el desarrollo sostenible y equitativo que reduzca las brechas regionales y genere la equidad que se requiere en la gestión del conflicto colombiano.

Por lo tanto, si articulamos los retos de la administración municipal y departamental para promover el desarrollo local con el papel que juega el mundo rural en el país y el impacto que el conflicto ha tenido sobre estos territorios, enseguida emerge la necesidad de proponer alternativas para

romper las lógicas que han condicionado su atraso. Más aun, y siendo conservadores, si consideramos que aproximadamente el 56% de los municipios tienen una población predominantemente rural (tomados como aquellos con más del 60% de su población residente en zonas rurales) y que estos municipios comprenden poco más del 63% del territorio colombiano.

El presente artículo ofrece principalmente algunas propuestas al papel que puede y debe jugar la reconfiguración del modelo institucional territorial en el marco de la posnegociación¹ para transitar realmente a un escenario de posconflicto, que especialmente se preocupe por la no reproducción de condiciones que lleven a la vulneración de derechos y condiciones de vida que a su vez detonen nuevamente situaciones de violencia con énfasis en el componente rural.

El ordenamiento del territorio, nudo gordiano para el desarrollo rural

En el marco de la democracia actual, la reorganización de los poderes locales para superar la lógica gamonalística tradicional, en la que se introdujeron mecanismos modernos de control de la gestión de lo público, aun hoy sigue siendo ineficaz en gran parte del territorio por la dificultad de romper con las estructuras sociales basadas en relaciones patrimoniales propiedad – riqueza, constituyéndose en la base del control social e institucional en los pequeños municipios, y en especial en las zonas hacia donde crece la frontera agrícola nacional. Se actualizan en su forma, pero no abandonan los mecanismos de control que les han sido característicos.

Es por ello que la ley 160 de 1994 establece como objeto de la política pública para el desarrollo rural especialmente:

¹ En Colombia se viene realizando desde el año 2012 un proceso de negociación del gobierno con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —FARC—, una guerrilla de origen rural, y la que ha estado durante más tiempo en armas en el continente americano. Aunque se han dado varios procesos de negociación, ninguno ha podido llegar a feliz término por incumplimiento en las condiciones de los acuerdos.

- Eliminar la concentración y el acaparamiento de las tierras baldías,
- Promover la pequeña propiedad campesina y,
- Evitar la descomposición campesina y convertirlo en mediano empresario.

En ese sentido, una superación del conflicto social colombiano requiere incidir realmente en ese control de la propiedad que se reproduce en la incorporación de nuevos territorios a la economía nacional y, también, en los territorios donde la concentración de la propiedad, en lugar de reducirse, ha venido ampliándose (IGAC, 2012). Esta necesaria transformación tiene de correlato la profundización de la democracia para promover equidad; y, por lo tanto, una reconfiguración sociopolítica del país que la promueva requiere focalizar su atención hacia el campo y lo local, escenarios claves de la reproducción de las formas de control de lo público y la riqueza en el 75% del territorio si tomamos el índice de ruralidad determinado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que, como vemos, supera con creces el dato conservador establecido en la introducción².

Adicionalmente al problema de la concentración de la propiedad, su uso ha sido un reto en el que no han podido incidir las administraciones municipales, y mucho menos las de otros niveles territoriales. En el cuadro N°1 se observa cómo entre la vocación y el uso actual del suelo hay una gran brecha que se expresa en problemas de acceso a la tierra productiva por parte del campesino que se traduce en la falta de capacidad del municipio para ofrecer alternativas de ingreso a la población, toda vez que el aprovechamiento agrícola, que es mayor generador de empleo (por la vía empresarial) o de ingreso (por la vía del desarrollo económico campesino), no llega a la cuarta parte de su posibilidad estimada en 22 millones de hectáreas, aproximadamente, como se puede ver. Además, como se analiza en la exposición de motivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, esta distribución se asocia a gran parte del conflicto y problemática agrícola del país.

² El Informe Nacional de Desarrollo Humano plantea para Colombia que "el 75,5% de los municipios colombianos serían rurales; en ellos vive el 31,6% de la población y cubren el 94,4% de la superficie del país". (UNDP, 2011:56).

Cuadro N° 1: Conflictos de uso del territorio colombiano

Tipos	Vocaciones de Uso		Cobertura y Uso	
	Área (Ha.)	%	Área (Ha.)	%
Agrícola	22.077.625	19,34%	5.315.705	4,66%
Ganadera	15.192.738	13,31%	34.898.456	30,57%
Agrosilvopastoril	4.057.776	3,55%	5.064.191	4,44%
Forestal	64.204.294	56,23%	60.703.476	53,17%
Conservación	6.303.503	5,52%	4.332.133	3,79%
Otras coberturas	2.338.864	2,05%	3.860.840	3,38%
Totales	114.174.800	100%	114.174.800	100%

Fuente: IGAC, Subdirección de Agrología, 2012

Este cuadro también permite derivar cómo aun gran parte del territorio colombiano no ha sido incorporado en la frontera agrícola (más del 60%) lo que permite plantear que el ordenamiento del mismo debe ser fundamento de la gestión de los conflictos en el futuro, y base para proponer alternativas a las dinámicas actuales del desarrollo agrario que han estado a la base del conflicto social y armado en Colombia.

Es así que una lectura al posconflicto colombiano implicará una reconfiguración normativa e institucional que por vía del ordenamiento territorial puede reducir un rango amplio de las tensiones generadoras del conflicto en la historia del país. Esta política pública debe pasar por resolver los problemas hasta ahora verificados en los territorios y que tienen un componente de planeación y la articulación de las diversas herramientas y escenarios de la misma, de determinantes ambientales en el ordenamiento del territorio y de contradicciones sectoriales frente a las miradas frente al desarrollo local y estratégico del país.

El municipio, y en especial el municipio rural colombiano, pasa por una problemática en la que tiene que dar respuesta a diferentes lógicas de ordenar su territorio y responder a una normativa compleja que intenta regular y direccionar la planeación y la inversión de los recursos locales. El principal problema identificado ha sido la falta de armonización entre las diferentes herramientas de planificación, y los diferentes niveles territoriales que tienen injerencia en estos procesos. De fondo, se debe decir que el debate puede centrarse en el modelo de desarrollo del país, como se observa en el actual Plan de Desarrollo 2010 - 2014 (aunque no es ajeno a los anteriores). El criterio económico de las locomotoras del desarrollo se centra en la convergencia hacia productos de competitividad internacional y la explotación de los recursos naturales no renovables, superponiéndose a toda una normativa que promueve la protección de ecosistemas estratégicos (la estructura ecológica principal que aparece en la normativa) para promover el desarrollo sustentable, la focalización de los recursos públicos para reducir las inequidades frente a la población de escasos recursos e incluso para promover las brechas regionales de desarrollo, que si bien es parte de la fundamentación del plan, en su implementación opera hacia la concentración de la riqueza y no hacia la promoción de desarrollo endógeno, que, por antonomasia, debe focalizarse en la promoción y reconocimiento de la diversidad, que por tal razón tiende a ser divergente.

El Paro Agrario del 2012 dio muestra fehaciente del conflicto entre la locomotora minero energética y agroexportadora con políticas que respondan a las necesidades e intereses de otras lógicas de desarrollo que se evidencian más fuertemente en los territorios indígenas, territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes, los territorios campesinos, la minería artesanal y las zonas de protección ambiental y parques naturales.

Gran parte de los conflictos de competencias entre las entidades territoriales de los distintos niveles se producen por las escalas con que abordan los problemas del Estado sin que operen mecanismos de armonización de necesidades e intereses que tienen lógicas particulares,

correspondientes a la escala, pero que pueden llegar a ser contradictorias a la hora de tomar decisiones concretas. Más cuando la administración se fragmenta en tantas lógicas sectoriales como la capacidad fiscal y técnica se lo permita en cada nivel.

En la lógica municipal y departamental la distribución de la propiedad rural es el eje articulador de la mayoría de temas que dan lugar a las luchas campesinas, que si bien responden a políticas nacionales, deben ser resueltas en el marco de la institucionalidad local. Problemas de titulación de tierras, reconocimiento de mejoras, conflictos por linderos, inversión en distritos de riego, infraestructura de protección de inundaciones, comercialización de productos y precios, plagas, acceso a crédito, semillas, agroinsumos y asesoría técnica, apoyo a la asociatividad, etc., son temas del resorte de alcaldías y gobernaciones.

Sin un enfoque que resuelva estas situaciones y la de la explotación de recursos naturales, en el posconflicto se pueden promover nuevamente situaciones críticas que renueven la organización de grupos al margen de la ley.

Un aporte poco implementado en el potencial que demuestra el ordenamiento del territorio, que es estructural tanto al departamento como al municipio, atendiendo a las funciones social y ecológica de la propiedad, es la planeación del desarrollo asociada al dicho ordenamiento que se deriva de la implementación de las figuras de zonas de reserva campesina y de desarrollo empresarial de la ley 160 de 1994, las cuales direccionan desde los gobiernos un aprovechamiento racional del territorio en la medida que están asociados a la inversión estatal y privada de recursos dentro de planes estructurados que guardan altos niveles de sostenibilidad en el tiempo. De cara al posconflicto, se constituye en herramienta clave para no reproducir las lógicas de concentración y control del territorio de las que se deriva gran parte del inconformismo social y de la deslegitimación de las estructuras institucionales.

En proyectos de largo plazo, por lo tanto, los planes de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial deberían estar a la base

de estos procesos, sin embargo, estas definiciones son competencia del nivel nacional³ y, cuando se dan, pueden no atender a las problemáticas locales.

Sin llegar a la estigmatización, la falta de autonomía y de concientización sobre decisiones que implican focalizar el desarrollo económico a partir de la convergencia en una sola actividad —y más si tiene lógicas extractivas y de enclave— son factores que el gobierno local tiene que entrar a dirimir con plebiscitos⁴, acciones de cumplimiento, movilizaciones sociales, en los que los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas (POMCH o POMCA) pierden su carácter vinculante frente a normas del orden nacional que interpretan la propiedad del subsuelo por parte del Estado (Artículo 332 de la Constitución) como de resorte del nivel Nacional.

En el desarrollo de la autonomía y la legitimidad de la misma en el orden municipal, incluso se ha desconocido el papel que puede llegar a tener la participación social y comunitaria, para lo cual se han establecido escenarios como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Consejos Territoriales de Planeación, ambos de vital importancia en la construcción y desarrollo de la política pública para los territorios donde el enfoque rural es prioritario. Su fortalecimiento supone incluso mayor capacidad de control social y de seguimiento colectivo a procesos de largo plazo en el desarrollo territorial, que por lo mismo logran acometerse por la apropiación y acción colectiva que se derive de la participación real en la gestión de lo público.

La posibilidad que hoy tenemos de implementar sistemas de información complejos que faciliten el diagnóstico y la toma de decisiones, la consolidación de directrices y el apoyo a procesos asociativos que,

³ Las Zonas de Reserva Campesina y de Desarrollo Empresarial se definen por determinación de la Junta Directiva del INCODER. Muestra de ello es que las solicitudes de ZRC están detenidas desde 2002 causando descontento en las comunidades que vienen trabajando con planes de desarrollo basados en formas de organización que cumplen las exigencias de la ley.

⁴ Ver el caso del plebiscito de Piedras, Tolima, en el que por orden del tribunal departamental se aplica este mecanismo de participación rechazando la explotación minera en su territorio.

respetando las determinantes ambientales, permitirían economías de escala o el desarrollo de *clusters* de cadenas productivas que asocien territorios, así como grandes, medianos y pequeños productores.

Como corolario, se observa la necesidad de un modelo institucional que propenda más por trabajos intersectoriales que, al tiempo de optimizar el uso de los recursos, le den respuestas a las exigencias de integralidad de las comunidades, y también un enfoque territorial que permita una verdadera articulación que se focalice en la reducción de brechas económicas y promoción del acceso a derechos económicos, sociales y culturales.

Marco constitucional y normativo actual

Frente a los retos de los gobiernos locales y territoriales que se describen hay un marco constitucional, legal y normativo en el que se focaliza el debate actual, pero que sin ser enunciativo de la cantidad de normatividad implicada, sí permite conocer la base de las discusiones y posibilidades de acción territorial mediante el potencial que el entramado legal hoy ofrece para abordar procesos de posconflicto coherentes con las raíces del mismo, en especial en el marco de un futuro ordenamiento del territorio que promueva la equidad y la sostenibilidad ambiental.

Si bien desde finales del siglo XVIII se puede rastrear el principio de “la tierra es para el que la trabaja” (Santa, 1993), el eje del debate en torno a la problemática de la tierra en Colombia en el marco de la política agraria se puede leer desde el avance legislativo que implicó la reforma constitucional de 1936 al plantear que la propiedad es una función social que implica obligaciones (Colombia, 1936, artículo 10). Hoy en día este principio se encuentra regulado en la Constitución Política de Colombia de 1991, por el artículo 58 en su párrafo 2, incorporando un nuevo componente de gran relevancia en el ordenamiento del territorio:

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica (CP, 1991. El subrayado es nuestro).

Es decir, que la noción frente al desarrollo pone los criterios de ordenamiento territorial y planeación con el fundamento del beneficio del conjunto de la población buscando reducir las condiciones de inequidad, al tiempo que hace conciencia que la estructura ecológica principal es determinante de la sostenibilidad de cualquier acción antrópica sobre el territorio.

Otros artículos como el 63 que regula el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes que juegan un papel estratégico en el desarrollo de las comunidades, la cultura y de lo público, el 64 que establece el deber del Estado a promover el acceso progresivo de la tierra al trabajador agrícola con acceso a los bienes y servicios que le permiten su aprovechamiento y calidad de vida, y el 65 que garantiza la especial protección por parte del Estado de la producción de alimentos, se hacen relevantes para analizar la base de derechos de segunda y tercera generación que están a la base de las problemáticas actuales relacionadas con la cuestión agraria y ambiental.

El desarrollo de la actual Constitución Política de Colombia requirió de la formulación de la ley 160 de 1994, que es el eje de la regulación agraria del país, en el que se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones entre las que han sido polémicas las que en su capítulo XIII establecen los parámetros para el ordenamiento de la propiedad rural, estipulando medidas para regular quiénes tienen acceso a las zonas de colonización, en qué consisten las zonas de reserva campesina y en qué condiciones se promueve el desarrollo empresarial.

Dado el papel que debe atribuírsele a la adjudicación de baldíos en el futuro ordenamiento del territorio, cabe mencionar que esta ley avanza al incluir criterios ambientales y agroecológicos que permiten pensar el territorio con criterios de sostenibilidad, la que se refuerza con la evaluación de la unidad agrícola familiar como criterio de sostenibilidad de la actividad de la familia campesina. En ese sentido, ambiente y población deberían verse protegidos.

El instrumento que privilegia la ley para proteger en este sentido al campesino fue la definición de las zonas de reserva campesina, que por principio se corresponden con toda zona de colonización y donde predomine la existencia de tierras baldías como lo determina el artículo 81 de la ley en mención.

Sin embargo, se plantearon excepciones que se corresponden con los lineamientos para la protección ambiental así como el fomento del desarrollo empresarial, eso sí, advirtiendo que este último se de en condiciones de sostenibilidad ambiental y con criterios de racionalidad y eficiencia de la inversión del capital.

La adjudicación de terrenos baldíos de la Nación, con aptitud agropecuaria y/o forestal, de conformidad con la ley 160 de 1994 están regidos en este momento por los decretos reglamentarios 2664 de 1994 y 982 de 1996.

Gran parte de los debates actuales en torno a la titulación de tierras baldías y el desarrollo de proyectos productivos se ha centrado en descalificar la figura de la unidad agrícola familiar con miras a desmontarla y, así, eliminar uno de los criterios clave para determinar los tamaños de propiedad adjudicables tanto a personas naturales como jurídicas, desconociendo el carácter diferencial de la renta de la tierra y su condicionamiento histórico.

La ley 160 de 1994, a través del artículo 38 define la unidad agrícola familiar (UAF) como:

...la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con la tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

Teniendo en cuenta que el tamaño predial de las UAF más grandes se encuentra en las zonas de colonización donde hay un rezago en la

adjudicación de títulos y que actualmente son las zonas de implantación de grandes proyectos agrícolas y mineros, es importante generar alertas y establecer salvaguardas que permitan evitar el desplazamiento que inició tiempo atrás para consolidar el nuevo proceso de concentración de la tierra.

En términos estructurales la UAF requiere de análisis en torno a:

- Constitución, legislación agraria y ambiental.
- Desarrollo territorial.
- Ordenamiento territorial.
- Análisis de competitividad territorial (social, económica, ambiental y global).

El contexto de conflicto armado de larga duración que ha tenido Colombia también ha promovido la formulación de legislación que aporta soluciones a problemáticas que se viven en lo local, pero que aun no logran ser integrales frente a las necesidades concretas y diferenciadas de estas entidades territoriales, así cumplan con ciertos condicionamientos de satisfacción de derechos que retoman ordenamientos con referentes internacionales. Un ejemplo de ello es el Proyecto de Ley N° 225 de 2012 Cámara, 149 de 2012 Senado, que incorpora la equidad de género en la adjudicación de baldíos, que permite además abordar los cambios en la composición poblacional en el nivel local operados por la violencia y el desplazamiento que ha hecho crecer el número de hogares encabezado por mujeres.

Un poco más compleja, incluso en su debate, es la Ley 1448 o ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Enmarcada en la justicia transicional tiene el complejo reto de priorizar entre derechos, todos ellos de alta sensibilidad, tanto para los marcos jurídicos de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como en la percepción social. La gran dificultad en el nivel local de su aplicación obedece precisamente a los cambios que el conflicto ha operado en el territorio, como ha ocurrido en varias ocasiones con la tenencia y uso de la tierra, donde una reconstrucción de una situación originaria no es tan clara en la medida que involucra población campesina no directamente relacionada con actores armados al margen de la ley, que también han visto vulnerados

sus derechos previamente y aun mantienen condiciones de vulnerabilidad social y económica. Todo esto en un contexto de heridas abiertas, donde la verdad y la justicia operan aun marginalmente.

Actualmente viene tramitándose en el Congreso de la República el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, que en principio busca recoger en una sola norma estatutaria el conjunto de normatividad dispersa que regula el sector, imprimiéndole un direccionamiento que permita la mirada integral que requiere el campo. Tiene un avance en el tema que acoge este capítulo, y es el desarrollo del enfoque territorial en consonancia con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, promoviendo la mayor participación de las organizaciones sociales y de las autoridades territoriales en la definición de la política pública, con carácter intersectorial, que afecta el desarrollo rural. Sin embargo, se mueve en una línea fina en relación con la concepción de desarrollo del país y el papel que juega el campo en este proceso.

Apuestas estratégicas, hacia donde ir

Si bien a lo largo del texto ya se han venido haciendo propuestas para el manejo de las diferentes problemáticas, se puede aquí recoger aquellas apuestas que deben permear estructuralmente el trabajo de reordenamiento institucional que requiere en desarrollo del campo en clave de paz.

En el orden político

El primer aspecto estructural es trabajar en el *desarrollo de las autonomías territoriales y su diversificación*, conjugadas con una mayor articulación de los niveles y tipos de entidad que permita la armonización permanente con procesos verticales en ambos sentidos, que le den sentido territorial a la política pública, más allá de buscar la realización del Estado unitario en la convergencia hacia lógicas nacionales o globales que contradicen las lógicas del desarrollo endógeno.

En este sentido, un *cambio en el modelo institucional* está permeado por cambios profundos en los discursos que están determinando el modelo de desarrollo

hacia lógicas impuestas por los procesos de globalización o de fuerte carácter exportador e importador, cuando la base de la economía sigue fuertemente ligada a los mercados internos⁵. El texto muestra el carácter estratégico de las decisiones de cara al territorio y a los usos ambientales y agrícolas del mismo basados en encadenamientos que dinamizan toda la estructura productiva del país. Por tal razón, es necesario trabajar con verdadera filigrana las apuestas hacia economías extractivas que vulneran la sostenibilidad social, económica, cultural y ambiental del país. Sin resolver el problema de la pobreza será imposible pensar en lógicas de crecimiento acelerado de la economía. Estas deben incorporar este presupuesto.

Aunque se formuló la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su decreto reglamentario, el papel de las Comisiones de Ordenamiento Territorial hoy son más estratégicos que nunca en desarrollar figuras que promuevan la integración y el desarrollo que transformen la lógica sectorial que está a la base de la administración de lo público hacia procesos de *planeación integral de las problemáticas territoriales*. Existe, como se vio, un marco jurídico que ofrece un potencial bastante amplio para dar respuesta al carácter diverso del territorio y la población colombiana, en el que diversas modalidades de estructuración del territorio, así como de su gobierno y administración, están a la base de la construcción de una política territorial que desarrolle el marco normativo existente.

La respuesta integral a las problemáticas locales requerirá del *trabajo intersectorial y una transformación de las formas de planeación en ese sentido*, en los que la promoción de la participación social requiere ser fortalecida más allá de la consulta. La articulación institucional y con la sociedad civil del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y de Participación Ciudadana requieren ser pensados en interacción con otros sistemas de toma de decisión como los que provienen del Sistema Nacional Ambiental, las COT Territoriales, los Consejos Territoriales

⁵ Para 2012, según la información del Banco de la República, las exportaciones equivaldrían apenas al 13,6% de la demanda total. Ver: <http://www.banrep.gov.co/es/pib>

de Planeación y las formas asociativas de la sociedad civil que adquieran más sentido según la historia y desarrollo de cada entidad territorial. El liderazgo local muchas veces está distribuido en estas diferentes instancias y podría optimizarse su participación y acción en esa articulación.

En el orden económico

Se requiere superar el rezago en la titulación de predios, pero más allá de esta necesidad vital en el marco del conflicto armado colombiano, es primordial trabajar en un *ordenamiento de la titulación de baldíos*. La cuestión de cómo se van a incorporar los baldíos a la frontera agrícola no sólo implica cuestiones sobre el desarrollo económico, sino que involucra sustancialmente una problemática poblacional y de acceso real al disfrute de sus derechos. Este aspecto puede constituirse en un excelente marco de ordenamiento del territorio con lógicas ambientales, sociales y de desarrollo estratégico.

Comprender que *el territorio implica el subsuelo* es un camino para observar cómo el papel de la democracia parte del reconocimiento de la diferencia que obliga a la negociación constante basada en el respeto por la creencia e intereses legítimos de los actores en el territorio. Por lo tanto, hay claridad que el gran capital va a llegar al campo y es mejor que llegue de manera ordenada y armónica con los enfoques territoriales y los planes de desarrollo locales y regionales, ya que estos son determinantes de los nacionales. Es el único mecanismo de llevar mecanismos de equidad para el campo que regulen las motivaciones del conflicto social y armado en el campo.

En el orden social

La gestión de conocimiento es otro factor estratégico de los cambios institucionales que aquí se proponen y se constituye en una competencia estratégica para el nivel intermedio, sea este el departamento o las regiones. La articulación de los centros de investigación, de las instituciones de educación superior, de la cooperación técnica

internacional a través de procesos sociales que rescaten el conocimiento social y de las organizaciones, fortaleciéndolas simultáneamente para optimizar la planeación de la producción rural, con la incorporación de avances tecnológicos que fortalezcan la sostenibilidad social y ambiental, al tiempo que permita acceder a más personas a los beneficios del crecimiento y el desarrollo económicos.

Esta gestión de conocimiento con las características descritas debe aportar conocimiento de causa a las decisiones que de forma repetitiva son generadoras de conflictos, para transformarlas en decisiones que los prevengan, incorporando la complejidad que estos procesos ya tienen,

en especial si se asume la multiescalaridad necesaria para armonizar los niveles territoriales.

En términos generales la siguiente matriz resume los principales escenarios de desarrollo de competencias para cada uno de los niveles territoriales, en los que el desarrollo institucional tiene que avanzar para la gestión de la conflictividad asociada con el desarrollo del campo colombiano, elemento central del debate para diferentes actores sociales como base para la ofrecer soluciones encaminadas a la no reproducción del conflicto social y armado. En las líneas de acción se desarrollarán estas propuestas con más detalle junto a otros aspectos relevantes

Cuadro N° 2. Propuesta de escenarios de desarrollo de competencias por nivel territorial en relación con la gestión de conflictos derivados de la problemática agraria y concentración de la propiedad de cara al conflicto.

Tipos	Nivel local (municipios y distritos)	Nivel intermedio (departamentos y regiones)	Nivel nacional
En el modelo de desarrollo	Participación real en la formulación del PND y planes sectoriales.	Armonización de planes locales con planes regionales.	Formulación del Plan Nacional de Desarrollo con participación de las entidades territoriales.
En el ordenamiento del territorio	Definición de zonificación estratégica local, clarificación de zonas de reserva ambiental campesina y de desarrollo empresarial en concurrencia con otros niveles.	Directrices regionales en la definición de zonas estratégicas intermunicipales y provinciales, titularidad en la protección y control sobre parques naturales supramunicipales.	Políticas nacionales para el ordenamiento territorial y armonización nacional de planes de ordenamiento. Titularidad y control sobre zonas estratégicas y parques nacionales naturales de carácter supradepartamental.
En la titulación de la tierra	Caracterización predial y de baldíos del municipio. Promoción de formas organizativas para la producción rural. Formulación participativa de programas de colonización dirigida generando determinantes rurales, ambientales y económicos para el ordenamiento del territorio.	Validación regional de la titulación predial identificando procesos de concentración de tierras y recursos financieros supramunicipal. Desarrollo de estudios técnicos sobre las dinámicas territoriales. Asesoría técnica para la clarificación predial, para el desarrollo de proyectos productivos con vocación regional y armonización de procesos colectivos y privados regionales con vocación hacia mercados nacionales o internacionales.	Validación nacional de la titulación predial con potestad de revocatoria de titulación y extinción de dominio frente a procesos de concentración local, regional o nacional. Diseño, con participación territorial y de organizaciones sociales, de modelos regionales y nacionales de desarrollo integral agropecuario con vocación campesina y empresarial. Ordenamiento nacional de baldíos con determinantes ambientales, sociales y económicos.

Tipos	Nivel local (municipios y distritos)	Nivel intermedio (departamentos y regiones)	Nivel nacional
En la gestión del conocimiento	Formulación de proyectos locales de caracterización y tipificación de determinantes municipales del desarrollo agropecuario del municipio y de evaluación de impactos ambientales sobre prioridades de carácter local. Fortalecimiento y articulación de los CMDR, CTP y de Participación como escenarios de planeación y direccionamiento de la política pública local. Participación en escenarios de planificación regional como Consejos de Cuenca. Gestión de investigación de IES sobre la realidad local.	Aplicación de regalías y recursos fiscales corrientes a la investigación y desarrollo de ciencia, tecnología e innovación aplicada a los sectores rurales con énfasis en economías campesinas. Estudios regionales para el fomento de la producción con encadenamientos locales, regionales, nacionales e internacionales y apertura de líneas estratégicas de comercialización. Fomento de redes y sistemas interinstitucionales de investigación, seguimiento y evaluación de las dinámicas locales y regionales articulando la academia, el sector productivo, las ONGs y la cooperación internacional para la solución de problemas estructurales regionales.	Definición de políticas nacionales para la inversión en investigación y desarrollo con estímulos y condicionamientos para la equidistribución de recursos que fortalezcan las entidades territoriales con talento humano, presencia de instituciones de educación superior y centros de investigación. Consolidación de sistemas de información y gestión del conocimiento sobre titulación, tenencia y uso de la tierra y procesos de concentración de la propiedad rural, sobre transformaciones ecosistémicas en el territorio, procesos sociales de ocupación, poblamiento y explotación del territorio, y otros. Fortalecimiento de la capacidad de gestión y acción del SINA y del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

Líneas de acción de estas apuestas

Correspondiente a estas nueve apuestas estratégicas para la transformación institucional que potencie la ruralidad como factor de cambio en el posconflicto, se encuentran las siguientes líneas de acción a desarrollar en políticas públicas, normativas, planes y programas de orden nacional con efectos locales, o de orden local con impacto regional:

1. En el orden político

a. Modelo y plan de desarrollo. Un eje articulador de las propuestas de orden político se encuentra en la construcción de los planes de desarrollo, nacional y territoriales, a través de los cuales se concretan las ideas que definen las características del modelo de desarrollo del país. En ese sentido, la construcción del plan de desarrollo debe recoger sustantivamente la diversidad regional, de sectores de la población, de

la producción y del desarrollo sociocultural del país, de tal forma que sectores tan amplios y complejos como el agrario tengan una visibilidad real en el mismo dando respuesta a sus necesidades e intereses.

Para ello, se propone recoger la visión que durante muchos años promovió el Consejo Nacional de Planeación, de la planeación de abajo hacia arriba, ajustando mecanismos que le den la complejidad que aquí se propone.

En ese sentido, es necesario hacer las reformas legales que hagan que el Plan Nacional de Desarrollo sea el fruto de la formulación territorial y no al revés como viene sucediendo y debe lograr una formulación integral y no sectorial que ha demostrado evidenciar contradicciones frente a las políticas, planes y programas que se formulan desde lógicas muchas veces encontradas de diferentes sectores de gobierno. En esta lógica, el sector agropecuario se ha visto vulnerado en su fomento, e incluso en el acceso a derechos establecidos en la ley.

Para lograr este cometido, el mecanismo que se propone es que los órganos legislativos de cada nivel territorial desarrollen, como la Constitución Política lo define, un ejercicio de democracia participativa, acogiendo en el seno de Consejos y Asambleas Departamentales el debate de los aspectos que deben ser incorporados en el plan de desarrollo, lo que permitirá que el Plan Nacional de Desarrollo —PND— contenga un capítulo nacional y otro territorial en su formulación.

El debate en los mismos se puede promover, a su vez, mediante las propuestas construidas a partir de los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Consejos Municipales de Participación Ciudadana y demás organismos de carácter representativo de la sociedad civil creados por la Constitución y la ley. Es evidente que en los municipios con vocación rural, los aquí mencionados, más la representación del Sistema Nacional Ambiental tendrían alto impacto en la formulación de las propuestas.

El que en el nivel local se tenga una amplia dinamización social, le da el carácter al proceso que en términos de competencias se debe asegurar para este nivel. En el caso del nivel intermedio, que inicialmente es el Departamento, pero con el avance de las figuras de ordenamiento territorial debe avanzar hacia procesos de regionalización, su competencia básica será el trabajo que exige la ley (y que hasta el momento no se ha logrado) de la armonización de los planes de desarrollo local con los de carácter regional o departamental. Es importante en el mismo que se dejen consignados los acuerdos de sectores de la producción o sectores sociales para el logro de objetivos conjuntos, así como necesidades particulares de municipios o subregiones, que por la particularidad de sus condiciones requieran un tratamiento especial para lograr equilibrios en aras de promover el desarrollo endógeno y así trabajar en el desarrollo equitativo de todas las regiones del país.

Finalmente, la competencia del nivel nacional también será la de acompañar y establecer la armonización de los planes departamentales y regionales en una visión de país, recogiendo así una diversidad importante que asegura el compromiso de la sociedad civil y las

autoridades territoriales en el mismo desarrollo del plan. Los aspectos de carácter nacional no contemplados en el capítulo territorial deben contar con la participación de entidades que, por su carácter descentralizado, puedan abordar diferenciales poblacionales y territoriales esenciales en el proceso de construcción de la política pública.

Se debe tener cuidado en los subsiguientes planes de desarrollo a los acuerdos de paz de proporcionar el apoyo necesario para abordar los procesos de reinserción de los excombatientes. Por ser las FARC-EP y otras guerrillas de origen y carácter rural, requerirán de recursos adicionales y asesoría técnica para la formulación integral de programas que propendan hacia la reconstrucción de tejido social y competencias para asumir la integración a la vida económica en el marco de propuestas proyectivas y programáticas que aseguren el acceso a derechos e ingresos de toda la comunidad. Esto debe permitir que no se den lugar a dos tipos de estigmatización:

- La que proviene de definir municipios focalizados para los procesos de reinserción, que así como sucedió con el proceso de consolidación del territorio, la política de reinserción se sobreponga a los procesos de construcción colectiva y de decisiones del municipio o departamento en desarrollo de su autonomía.
- La que proviene de proporcionar a la población reinsertada condiciones que generan desequilibrios internos, como lo sucedido en varias ciudades receptoras de desplazados en los que se terminó haciendo la distinción entre pobres históricos y nuevos pobres, quedando los primeros relativamente marginados de políticas de acceso al ingreso, a la educación, salud y otros bienes y servicios.

Por esta razón, se considera que si bien se requiere de políticas que promuevan una discriminación positiva respecto a los reinsertados para lograr su integración en la vida de las comunidades, esto no debe ser en detrimento de las comunidades receptoras. Lo más adecuado, por lo tanto, es involucrar el proceso al desarrollo integral de las comunidades y por ello se observa que muchas de las formulaciones respecto de la reconstrucción del país desde lo rural obedecen a aspectos estructurales

para garantizar la no reproducción de condiciones generadoras en el pasado y presente del conflicto armado.

b. Desarrollo legislativo. En la focalización de elementos que amplíen el impacto sobre el sector campesino y el desarrollo agrario, en el campo de lo político se deben profundizar de forma central algunos aspectos que faciliten el desarrollo de una política pública que responda integralmente a los déficits históricos así como reclamaciones actuales de los movimientos sociales articulados a los intereses del campo. En ese sentido:

El Congreso de la República en el trámite de la nueva ley de tierras y desarrollo rural debe guardar el cuidado de promover verdaderas herramientas para garantizar el equilibrio entre las lógicas de desarrollo empresarial y de desarrollo campesino, indígena y de los territorios colectivos.

Para ello es importante destrabar el proceso de ordenamiento de los baldíos nacionales mediante verdaderos planes de desarrollo rural donde la figura de zonas de reserva campesina en un marco de desarrollo integral que permita encadenamientos productivos y sin duda la protección ambiental, sean la línea de mediano plazo para los procesos de colonización y poblamiento del territorio. Esto aplica para la frontera agrícola actual, que debe reconfigurarse hacia estructuras agrarias y composición de la tenencia más equitativas y racionales de cara al fomento del crecimiento económico y desarrollo social de los municipios.

La UAF sigue siendo la herramienta técnica privilegiada para la toma de decisiones frente a la diversidad de desarrollos de la ruralidad colombiana, por lo que debe formularse claramente manteniendo la función social de la propiedad a la vez que generando las condiciones para el desarrollo de pequeños hacia medianos campesinos como medio de equidad y desarrollo económico en el campo. La atención que se le preste a este aspecto en las reformas que se vienen realizando es de vital importancia, por lo que la consulta a la academia, a las organizaciones campesinas, afrodescendientes, indígenas, gremios y ONG ambientales debe ser una prioridad.

Se propone la creación de la categoría de municipios rurales que tengan el respaldo para su gobierno y administración de normativas nacionales, entre las que se cuentan las relativas al Sistema General de Participaciones, regalías y en general a los planes y programas que requieren de un enfoque diferencial respecto del carácter del municipio. Para dar claridad sobre lo que requiere esta propuesta se establece, por ejemplo, que es insuficiente la focalización proporcional del SGP en municipios donde más del 80% es población rural, dado el mayor costo que tiene resolver los problemas de educación, salud, saneamiento básico y agua potable para la población dispersa. Si el proceso de reinserción se focaliza hacia el retorno a la actividad agropecuaria, muy seguramente para estos municipios la carga presupuestal debe tener un multiplicador que permita asegurar el cambio cualitativo y cuantitativo de la presión por recursos del municipio para responder por necesidades básicas. Las bajas condiciones de calidad de vida para la población en condición de reintegración a la vida civil, así como los escasos recursos para la población residente, ahora más restringidos por las nuevas condiciones, se constituirá en un nuevo escenario de conflictos sociales para lo cual no tienen las competencias, los recursos, ni la capacidad institucional para resolverlos.

c. Determinantes territoriales en la planeación. El adecuado ordenamiento y desarrollo del país, donde más del 60% del territorio obedece a condiciones de ruralidad y protección del medio ambiente requiere del fortalecimiento de la capacidad de direccionamiento de *herramientas de planificación de largo plazo* en las que los Esquemas de Ordenamiento Territorial —EOT—, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial —PBOT— y Planes de Ordenamiento Territorial —POT— fortalezcan los análisis y desarrollos de esquemas de ordenamiento de las áreas rurales que prevean con claridad las zonas de protección y sostenibilidad ambiental, así como planteen los parámetros en que la apropiación del territorio no pongan en riesgo tanto la seguridad alimentaria como otros componentes del entorno vitales para el desarrollo de las actividades de las poblaciones.

Al igual que los anteriores, es prioritario el fortalecimiento de los planes de gestión ambiental regional (PGAR) y de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCH o POMCA) con fuertes mecanismos de regulación de conflictos y de gestión y participación social. La participación del municipio con sus autoridades y organizaciones sociales de forma proactiva en los Consejos de Cuenca puede ser un mecanismo de control efectivo ante la falta de transparencia en proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales. Los planes de desarrollo deberán acoger estos direccionamientos, algunos de los cuales tendrán un carácter vinculante obligatorio tal y como hoy lo concibe la ley, pero que deben profundizarse en términos de zonas de exclusión ambiental, zonas de reserva campesina, usos potenciales del territorio, condicionando las reformas a los EOT, PBOT y POT a consultas participativas y requerimientos técnicos específicos.

Estas medidas propenden por garantizar como eje fundamental la sostenibilidad social en íntima relación con la ambiental, de cara a tener herramientas diacríticas para asumir criterios para el desarrollo económico en el territorio.

Entre las competencias territoriales que se proponen se le atribuye un papel clave a los *municipios* en la definición de la zonificación estratégica local, clarificando y documentando las zonas de reserva ambiental de origen campesino, zonas de baldíos con focalización para protección ambiental, zonas de reserva campesina, de desarrollo empresarial, con apoyo y asesoría de organismos autónomos y concurrencia de otros niveles territoriales. Es importante que la zonificación nacional incorpore las zonas de protección de carácter local para que hagan parte de los determinantes ambientales y así tener claridad en los ordenamientos futuros, condición estratégica para la incorporación de baldíos a la frontera agrícola y para condicionar las formas de producción de alto impacto, en especial de carácter empresarial capitalista.

En este proceso, el *nivel intermedio*, que como se aclaró hoy es el departamento, pero con el desarrollo de la aplicación de la LOOT deberá ampliarse, la identificación de regiones y la construcción participativa

de las autoridades locales y autoridades ambientales y sociedad civil, definir las directrices regionales para la definición de zonas estratégicas intermunicipales y provinciales. Se debe promover el traslado de la titularidad sobre parques naturales supramunicipales así como competencias para su protección y control. Las normas de regulación, además de los estudios técnicos, deben consultar las problemáticas y situaciones locales mediante estrategias de órganos colegiados en los procesos de toma de decisión, como las establecidas para los Consejos de Cuenca o las Comisiones de Ordenamiento Territorial. Los sectores rural y ambiental deben ser actores de consulta clave, incluso para configurar mecanismos de intervención productiva amigables con el ambiente donde ello se requiera (sistemas agro-silvo-pastoriles, bosques energéticos, por ejemplo).

La Nación, por su parte, debe focalizar sus competencias a la construcción de políticas nacionales para el ordenamiento territorial y en especial consolidar los procesos de armonización de los planes de ordenamiento de todos los niveles territoriales que se desarrollen. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible están en capacidad de dirigir estos procesos de tal forma que dicha armonización sea también la base para planes de desarrollo, planes sectoriales y demás mecanismos de planeación del país. Los determinantes de la ley 99 de 1993 y la ley 160 de 1994 son base estructural de las directrices, que deben ser complementados con estudios de ordenamiento socioeconómico que permitan tener una mirada más estratégica y prospectiva del territorio con base participativa de los mismos.

Al igual que en el nivel intermedio, la recuperación de la titularidad sobre zonas estratégicas intervenidas por la propiedad privada (situación particular de acuíferos y rondas de los ríos, por ejemplo), así como el fortalecimiento de las herramientas de control de los parques nacionales naturales de carácter supra-departamental, permitirán situar de forma diferencial las competencias de este nivel territorial. La aplicación de la ley 388 de 1997 es fundamental en la definición de determinantes ambientales

y respecto de las zonas rurales y se requiere que el gobierno nacional sirva de garante de su aplicación a través de las instituciones de control.

Es urgente surtir de herramientas de control y sanción a las Corporaciones Autónomas Regionales para cumplir como autoridades ambientales en la protección de recursos estratégicos que se pueden ver vulnerados con mayor rapidez en la situación de posconflicto o con la entrada de grandes capitales extranjeros e incluso nacionales. Autoridades locales y regionales identifican que el conflicto ha servido como regulador de estas fuerzas económicas frente a la explotación de los recursos en grandes zonas del país donde la presencia institucional del Estado es deficitaria.

En torno a las CAR será importante, en este caso, consolidar un sistema de resolución de conflictos que contemple mecanismos de prevención y de acción. En los de prevención se requiere la capacitación a sociedad civil y sectores económicos y sociales en normas sectoriales, procedimientos de planeación y mecanismos de gestión de conflictos, que estén a la base de la configuración de los escenarios y canales de comunicación que permitan desarrollar estos procesos. En la acción es importante introducir mecanismos de participación de los actores en conflicto, en los procesos de planeación y ordenamiento del territorio, promoviendo compromisos y la construcción de medios de compensación y sanción legítimos socialmente y apropiados a la realidad territorial.

En el mismo tenor, se deben reorganizar las CAR para promover el ejercicio autónomo de su gestión como garante de los determinantes ambientales, hoy vulnerado por coyunturas con autoridades del ejecutivo local así como con los poderes económicos regionales. Parte de este desarrollo de la autonomía pasa por la clarificación de competencias nacionales que vulneran la obligatoriedad del respeto de los determinantes de las normas de ordenamiento territorial, para lo cual es un claro ejemplo el tema minero a la hora de concebir el territorio como una *unidad* de planificación. Dado el grado de ruralidad del territorio colombiano que presentamos en la primera parte, todo proceso de reconstrucción de país debe pasar por una concepción de país que proteja y promueva la unidad territorial reconociendo necesidades diferenciadas para su

desarrollo, asegurando igualdad de oportunidades y calidad de vida para los habitantes de los mismos mediante políticas basadas en la equidad.

Complementario a estas formulaciones se hace necesario trabajar en una ley que, frente a la proliferación de planes y ordenamientos, estructure los mecanismos de armonización basados en la multiescalaridad del proceso (ya se han propuesto algunos elementos aquí), con una ampliación de los tiempos de referencia focalizando el mediano y largo plazo para darle continuidad y que asegure procesos de participación de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo como fuente lógica de su armonización.

Se requiere trabajar también en generar condiciones técnicas y económicas para el fomento de regiones administrativas y de planificación fundamentadas en procesos de articulación de procesos económicos, sociales y culturales, que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida, optimizando la utilización de recursos para implementar criterios de protección ambiental y de equidistribución de la riqueza generada.

2. En el orden económico

Unas políticas nacionales y territoriales relacionadas con la reorganización de la financiación del municipio rural, dado el alto porcentaje de los mismos en nuestro territorio, no garantiza el necesario desarrollo endógeno necesario para satisfacer las necesidades básicas de la población, ni el creciente acceso a bienes y servicios que el desarrollo social pone a su disposición. El desarrollo socioeconómico, más allá del crecimiento de sectores de convergencia en la economía nacional, es un punto crítico a ser atendido y que pasa por diversas estrategias estructurales y puntuales.

Para dinamizar los usos de la tierra ya incorporada a la frontera agrícola en razón de la potencialidad del suelo y de dinámicas que fomenten el desarrollo regional, se deberá implementar en las rentas municipales la aplicación del cobro del impuesto a la plusvalía para los predios rurales conocidos como de “engorde”, con el fin de generar las transformaciones necesarias en el acceso a la tierra para hacerla productiva. Igualmente se deben construir mecanismos fiscales y de gestión que modifiquen la alta dependencia del municipio rural

de las transferencias, del impuesto predial y de industria y comercio, que por su mismo carácter son bastante exiguos. La concurrencia de la nación y el departamento en este aspecto debe cumplir con el principio del Estado Social de Derecho que establece el carácter proyectivo y programático de sus acciones promoviendo la creciente autonomía económica de estos municipios como base de otros ejercicios autonómicos.

Implementados estos cambios de carácter fiscal para, desde la política, promover transformaciones de la producción en el campo, se debe trabajar en cambios en la política nacional que actúen de cara a la desprimarización de la economía local y desarrollo de los encadenamientos productivos y de comercialización en el mercado interno y externo que establezcan proyectos sostenibles de más largo plazo que los que ofrecen las economías extractivas. El papel que deben jugar los OCAD en focalizar recursos para la investigación y la innovación de estrategias de desarrollo económico local son fundamentales para fortalecer la base de desarrollo territorial, fortaleciendo regiones, pero, principalmente, construyendo los lineamientos de fomento institucional para asegurar el crecimiento diversificado de la producción municipal y subregional que garanticen empleo y mejoramiento de calidad de vida de la población campesina que en relación con los índices de pobreza nacional constituyen buena parte de su composición, más aun por tener promedios siempre más bajos en todos los indicadores sociales que miden las condiciones de vida.

Siendo parte de la población que ingresará a la producción campesina, excombatientes del conflicto armado colombiano, desplazados y sus familias, es clave promover la organización en cooperativas de producción y sistemas de asociación similares que les facilite la construcción de tejido social que consolide condiciones de solidaridad, situación favorable a otros tipos de encadenamiento con la producción para mercados regionales y nacionales. La articulación producción campesina, producción mercantil simple y producción capitalista requiere de estos procesos, más aun si se quiere que el crecimiento de la economía genere desarrollo social.

En este proceso de planeación estratégica del desarrollo económico y social del país es necesario acercarse a las instituciones de educación superior

a un mayor número de municipios desarrollando estrategias para que la aplicación de las regalías, que tienen un carácter extraordinario, pueda incidir en la inversión base del desarrollo regional, en infraestructura, vías y capacidades del talento humano, cerrando brechas. En ese sentido, la formación de talento humano y el Marco Nacional de Cualificaciones deben incidir claramente en la estructuración de los currículos de las instituciones de educación superior, siendo componente especial de la pertinencia de los mismos, dar respuesta integral a las problemáticas del campo en el marco del desarrollo endógeno del territorio. Usos ambientales, turísticos, de provisión de recursos ecosistémicos así como productivos requieren de propuestas para su adecuación y sostenibilidad con claras proyecciones en el tiempo y en las necesidades de desarrollo tecnológico que faciliten su implementación.

Desarrollar estudios de carácter nacional que se enfoquen en la determinación de estructuras de organización, de inversión y de fomento, que permitan cerrar las brechas locales y regionales, involucrando procesos de participación comunitaria que los hagan viables en su aplicación deben hacer parte de la prioridad de la política de desarrollo ciencia y tecnología. Colciencias en este caso deberá ser el ente articulador, promotor y de asesoría técnica en la estructuración de proyectos, fomentando la inclusión de todas y cada una de las regiones del país.

Dado el impacto que tendrá el proceso de reinserción y el consiguiente retorno de la población desplazada al campo, los baldíos nacionales tendrán una mayor presión social por el acceso a la tierra. Por tal razón se debe promover una legislación que regule y sancione la explotación de recursos en los baldíos nacionales, con el establecimiento de instancias institucionales que le puedan hacer seguimiento y control a dichas explotaciones. Una combinación de estas medidas y de las Zonas de Reserva Campesina con programas de desarrollo estructurados, permitirían una ampliación ordenada de la frontera agrícola generando sostenibilidad ambiental y equidad en los nuevos territorios. Esta debe ser una competencia departamental articulada a la autoridad ambiental.

Además de las competencias de carácter nacional y departamental que se derivan de lo anterior, es necesario fortalecer el papel de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en los procesos de toma de decisión frente a la definición de la política pública que ordene el territorio y defina las condiciones de desarrollo económico del nivel local. En ese sentido, los proyectos direccionados por Colciencias, por los OCAD, por las instituciones de educación superior deberán incluir estos escenarios de participación de la sociedad civil para la construcción participativa de propuestas integrales para el desarrollo del campo y la sostenibilidad de los recursos naturales.

Queda por abordar el trámite que debe darse a la adecuación de la legislación colombiana de cara a los tratados de libre comercio, que están teniendo impactos económicos significativos, y para los cuales hay que combinar los estudios técnicos con la concertación social, para los cuales el nivel nacional se ha quedado corto frente a la diversidad de lo local, por lo que es importante encontrar alternativas para el empoderamiento de las autoridades regionales para gestionar los conflictos, al tiempo que los acuerdos locales deben permitir reformas a la legislación nacional de tal forma que puedan asumir dicha complejidad mediante salvaguardas y subsidios que garanticen la competitividad del campo en los procesos de globalización.

3. En el orden social

a. Ordenamiento y titulación de predios. Es urgente, mediante inversión de regalías, presupuesto de la nación y prestamos condonables, realizar los estudios de clarificación y titulación de la propiedad rural campesina, con el fin de ofrecer seguridad jurídica al campesino y continuar con el ordenamiento regulado de la gran parte del territorio nacional que aun está en baldíos. La función social y ecológica de la propiedad debe regir esta clarificación, tal como lo definen la Constitución y las leyes.

El déficit de información sobre el sector rural debe ser atendido en niveles que permitan cartografiar sus dinámicas en escalas menores a los

1:10.000, donde además del censo nacional agropecuario en camino, se tenga a disposición un sistema nacional de información sobre tenencia y uso de la tierra así como metodologías de evaluación y seguimiento nacional, regional y local. Junto con la clarificación de predios y el avance en los mecanismos de titulación que superen el rezago histórico que facilitan la expropiación y desplazamiento por particulares y actores armados, situaciones evidentes con la aplicación de la Ley de Víctimas y restitución de tierras, dicho esfuerzo debe conjugarse con estudios de aptitud y uso potencial del territorio que aun se encuentra en baldíos para su incorporación gradual a la frontera agrícola con usos diversos amigables con el medio ambiente.

De cara a competencias diferenciadas en este proceso se plantea que el nivel municipal se encargue de la caracterización predial y de baldíos del municipio, para lo cual requiere capacitación y fortalecimiento institucional generando las bases para mantener actualizado el catastro y estos diagnósticos. Con esta base serán los encargados en el proceso de reinserción, como en el de reestructuración del campo colombiano, la promoción de formas organizativas para la producción rural y la formulación participativa de programas de colonización dirigida generando determinantes rurales, ambientales y económicos para el ordenamiento del territorio, con especial atención a municipios rurales y municipios con necesidades especiales para la expansión de la frontera agrícola por tener gran parte de su territorio en baldíos de la nación.

Por las presiones políticas y de sectores de la economía en el nivel local, será importante el papel del nivel intermedio y nacional en la validación regional de la titulación predial con especial injerencia en la identificación de los procesos de concentración de tierras y recursos financieros de carácter supramunicipal. El papel de los sistemas de información es estratégico en este componente. En términos que esta información se constituya en conocimiento, deberán desarrollar estudios técnicos sobre las dinámicas territoriales de carácter interdisciplinario. El nivel intermedio también será el encargado de proveer asesoría técnica para la clarificación predial, para el desarrollo de proyectos productivos con vocación regional y en la armonización de procesos colectivos y privados

regionales con vocación hacia mercados nacionales o internacionales. En ese sentido, su labor se focaliza en el desarrollo de condiciones sociales regionales que en tanto capital social sean la base de los otros tipos de desarrollo.

Por su parte el nivel nacional será el encargado de la validación nacional de la titulación predial con potestad de revocatoria de la titulación para el proceso de ampliación de la frontera agrícola mediante la titulación de baldíos, y de la extinción de dominio frente a los procesos de concentración de la tierra en zonas en los que la tradición de la propiedad se vio afectada por procesos de violencia, desplazamiento y otros mecanismos utilizados para transformar la estructura agraria. Esta intervención será por igual en los niveles local, departamental y nacional con la participación de estos niveles.

b. Gestión de Conocimiento. Como ya se ha establecido anteriormente, la consolidación de sistemas de información confiables ha sido una de las prioridades de la administración, la que debe ser fortalecida con la gestión de conocimiento, de tal forma que la interpretación y análisis de la misma permita formular políticas y desarrollar planes, programas y proyectos adecuados a las necesidades de los territorios desde la lógica de la descentralización y con un fuerte componente de participación ciudadana. El desarrollo rural es un tema bastante tratado en la literatura mundial, por lo que la puesta en práctica de modelos complejos que recojan la diversidad de necesidades de articulación del agro requiere de la participación de equipos multidisciplinarios y de la experiencia política y social de las comunidades con el fin de configurar las estrategias. En el mundo de hoy el conocimiento está difundido socialmente y se requiere gestionar el conocimiento de esa manera.

Una mirada a competencias por nivel que permitan responder adecuadamente a este reto puede darse de la siguiente manera:

En el nivel local la formulación de proyectos que permitan la caracterización y tipificación de los determinantes municipales del desarrollo agropecuario y de la evaluación de impactos ambientales de las prioridades de carácter particular del municipio serían el escenario

principal del proceso de construcción de conocimiento pertinente para la definición de políticas públicas y gestión de procesos colectivos de desarrollo. El fortalecimiento y articulación de los CMDR, de los CTP y de los Consejos de Participación debe generar espacios de doble vía, aprovechando los resultados de los proyectos, pero a un mismo tiempo, siendo escenarios para la construcción y formulación de propuestas adecuadas al territorio. La participación de organizaciones, poblaciones, líderes y otros actores del municipio ofrecen la posibilidad de que en la planeación la política pública ofrezca alternativas integrales y no sectoriales a las necesidades de desarrollo.

Desde la consolidación del conocimiento de lo local se hace pertinente promover la participación en escenarios regionales como los Consejos de Cuenca, donde se articulen necesidades y saberes locales con una dimensión más amplia del territorio y que está codeterminada por el aprovechamiento conjunto de recursos que la cuenca obliga a que sean mirados conjuntamente.

El nivel departamental tiene hoy en día una responsabilidad muy grande en el direccionamiento de los recursos de regalías, que son de carácter extraordinario, y los fiscales, de carácter permanente, en la aplicación estratégica a la investigación, y desarrollo de ciencia, tecnología e innovación focalizada a sectores rurales con énfasis en economías campesinas para desentrabar el círculo vicioso de la pobreza de los municipios rurales. Estudios regionales para el fomento de la producción agropecuaria con encadenamientos locales, regionales, nacionales e internacionales y la apertura de líneas estratégicas de comercialización deberán ser una prioridad de las administraciones departamentales, que mediante la reformulación de lo que en una época fueron las Unidades Regionales de Planeación Agropecuaria, se pueda apropiar el conocimiento para ponerlo a disposición de campesinos, municipios y regiones potenciando las capacidades locales para hacerlas competitivas.

En este camino, el departamento debe liderar y apalancar el fomento de redes y sistemas interinstitucionales de investigación, seguimiento

y evaluación de las dinámicas locales y regionales, articulando la academia, el sector productivo, las ONGs y la cooperación internacional para la solución de problemas estructurales regionales, situación en la que el Ministerio de Educación y Colciencias deberán reestructurar su política para asegurar que el talento humano y los recursos lleguen a otros departamentos diferentes a los que hoy los concentran.

Por lo tanto, el nivel nacional requiere definir políticas nacionales para la inversión en investigación y desarrollo, a la vez que en innovación social y técnica para el sector agropecuario, con estímulos y condicionamientos para esa equidistribución de los recursos para cerrar brechas, de tal forma que se fortalezcan las entidades territoriales con talento humano, presencia de instituciones de educación superior y centros de investigación avanzada en temas agropecuarios, agrarios y ambientales.

Este trabajo debe estar apoyado por la consolidación de los sistemas de información y gestión de conocimiento sobre titulación, tenencia y uso de la tierra, procesos de concentración de la propiedad rural, analizar las transformaciones ecosistémicas en el territorio, alertas tempranas y análisis dinámicos de los procesos sociales de ocupación, poblamiento y explotación del territorio, entre otros.

De forma puntual, el avance en la materia requiere del fortalecimiento del Sistema Nacional de de Reforma Agraria y Desarrollo Rural así como del Sistema Nacional Ambiental para cumplir con su papel en esta materia, fortaleciendo los canales de comunicación entre niveles territoriales y clarificando escenarios de articulación y construcción colegiada para la armonización de planes y programas donde el sector rural y ambiental caminen de la mano.

De la misma forma, el Estado debe constituirse en garante de los procesos de consulta previa, para lo cual el proyecto de ley en trámite debe encaminarse a solucionar los problemas de fondo que implican el respeto por la autonomía y los derechos de los grupos sociales en el territorio con sus proyectos colectivos de desarrollo social, cultural y económico.

c. Estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida. Si bien se viene insistiendo en el cuidado de no focalizar la reinserción de excombatientes a zonas exclusivas del territorio, de otra parte va a ser una realidad que el retorno de desplazados, la migración de nuevos desplazados y la localización de la población que participa hoy en el conflicto armado se localizarán en municipios específicos. En ese sentido, las garantías de retorno deben fortalecer el tejido social en su conjunto y por lo tanto se deben adecuar fondos especiales y reglamentaciones del sistema general de participaciones para el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida en el campo como base de la reconstrucción social del país desde lo rural.

La constitución de un fondo de desarrollo rural y paz que garantice condiciones para:

- Formación técnica agropecuaria y transferencia de tecnología para el desarrollo de las nuevas empresas agrícolas así como el fortalecimiento de las existentes. Esto pasa por la ampliación de recursos para educación básica y media que no sólo amplíen la cobertura, sino que fomenten la calidad de la educación para el campesino en sus zonas de residencia.
- La compensación del ingreso campesino que disminuya las disparidades provocadas por la renta diferencial del suelo y las dinámicas específicas de la ampliación de la frontera agrícola y la titulación de baldíos. Una formulación de categorías municipales especiales con estas condiciones facilitaría la administración y focalización de estos presupuestos.
- Adecuación de los sistemas de salud a las condiciones de salud del trabajo campesino y la prestación en territorios de incorporación de nuevas tierras o nuevos diseños institucionales para el desarrollo agropecuario. Es importante trabajar en la definición de indicadores pensionales diferenciales dado que la realidad del trabajo campesino y del desarrollo institucional en el campo hace que factores como la esperanza de vida al nacer sean menores de los alcanzados por el resto de la sociedad. Para el caso de excombatientes incluso proveer atención específica y adecuar los POS para atención integral de enfermedades

tropicales y secuelas de la vida en la selva que caracterizarán las zonas de reinsertión o retorno.

- La incorporación de nuevas tierras a la frontera agrícola en una dinámica acelerada por las condiciones de paz que facilitará el retorno y la reinsertión, requerirá atender de forma prioritaria la adecuación de tierras, el desarrollo cial primario, secundario y terciario, así como de forma primordial, la organización comunitaria.

Ya sea mediante un solo fondo, fondos diversos o reforma a la legislación actual, estos puntos permiten mostrar la reflexión que diversos sectores de la administración deben pensar en generar condiciones para que las entidades territoriales descentralizadas puedan afrontar el impacto de la negociación de paz y la construcción de condiciones de no retorno al conflicto armado propias del posconflicto.

Referencias

- Colombia (1936). *Acto Legislativo 1 de 1936 (agosto 5), Reformatorio de la Constitución*. Diario Oficial No. 23.263 de 22 de Agosto de 1936, en ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1936.HTML
- Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Colombia (1994). *Ley 160 de 1994 (agosto 3), por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Colombia (2011). *Decreto 3680 de 2011 (octubre 4), Por la cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011*.
- Colombia (2011). Ley 1454 del 28 de Junio de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48.115.
- Colombia. Congreso de la República (2012). Proyecto de Ley N° 225 de 2012 Cámara, 149 de 2012 Senado.
- Colombia. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural, razones para la esperanza. Bogotá.
- Santa, Eduardo (1993). *La colonización antioqueña. Una empresa de caminos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Bibliografía complementaria

- Arias, W. (2011, junio). *El caso de la Altillanura*. Bogotá. Presentación Cámara de Representantes,
- Bogotá (2007). *Decreto 546 de 2007 (noviembre 21), Por el cual se reglamentan las Comisiones intersectoriales del Distrito Capital. Distrito Capital de la República de Colombia*.
- Colombia (1993). *Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el Régimen Especial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá*. Diario Oficial N° 40.958 de julio 22 de 1993. Presidencia de la República
- Colombia (1994). *Ley 1133 de 2007, por la cual se crea e implementa el programa “Agro Ingreso Seguro – AIS”*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Colombia (1997). *Ley 388 del 18 de julio de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43.091.
- Colombia (1998). *Decreto 879 del 13 de mayo de 1998, Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial*. Diario Oficial 43.300.
- Colombia. Corte Constitucional (2000). *Sentencia C-795 del 29 de junio de 2000*. (Que exige el cumplimiento de la constitución en materia de ordenamiento territorial).
- Colombia. Corte Constitucional (2012). *Sentencia T-763 del 2 de octubre de 2012*. (Que establece el derecho a la tierra y el territorio como un derecho fundamental).
- Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2005). *Censo General de Colombia 2005*. Bogotá.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP, c. 2001). *Evaluación de la descentralización en Colombia: balance de una década*. DNP. Colombia.
- Colombia. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA, 2010). *Resolución 970 del 10 de marzo de 2010. Por medio de la cual se establecen los requisitos para la producción, acondicionamiento, importación, exportación, almacenamiento, comercialización y/o uso de semillas en el país, su control y se dictan otras disposiciones*.
- Colombia. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER, 2009a). *Acuerdo 192 de noviembre 25 de 2009*.
- Colombia. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER, 2009b). *Acuerdo 202 de diciembre 29 de 2009*.
- Colombia. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER, 2013a). *Resolución 1132 del 21 de junio de 2013 por medio de la cual se fijan los patrones constitutivos de Unidades Agrícolas Familiares mínima ponderado a nivel predial, para los fines propios de la Convocatoria de Incentivo de Asistencia Técnica Rural*.
- Colombia. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER, 2013b). *Resolución 1133 del 21 de junio de 2013 por medio de la cual se fijan los patrones constitutivos de Unidades Agrícolas Familiares mínima ponderado a nivel predial, para los fines propios de la Convocatoria de Incentivo de Asistencia Técnica Rural*.
- Colombia. Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA, 1995a). *Acuerdo 028 de 1995 de la Junta Directiva del INCORA reglamentando Zonas de desarrollo empresarial y Zonas de Reserva Campesina*.
- Colombia. Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA, 1995b). *Resolución 017 de mayo 16 de 1995*.
- Colombia. Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA, 1996). *Resolución 041 de septiembre 24 de 1996*.
- Colombia. Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA, 2009). *Guía UAF-SIG-01. Metodología para el cálculo de la unidad agrícola familiar – UAF*.

Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). *Proyecto de ley de tierras y desarrollo rural*. Bogotá: MADR, INCODER, OIM y Fondo Canadiense para la Paz y la Seguridad Global.

Konrad Adenauer Stiftung – KAS (2010). *25 años de la descentralización en Colombia*. KAS, Segunda Edición. Bogotá.

Konrad Adenauer Stiftung – KAS y Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RINDE (2012). *Descentralización y Medio Ambiente en Colombia*. Bogotá.

Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE, 2007). *20 años de la descentralización en Colombia: Presente y Futuro*. Escala Ltda. Bogotá.



Capítulo 5

Planeación participativa como estrategia de construcción colectiva del territorio En Clave de Paz

Carlos Alberto Garzón Flórez

Periodista, Administrador Público, Especialista en Gestión Pública, MD Finanzas y estudios de doctorado en Educación. Docente e investigador, Actualmente es coordinador del Foro Permanente de Educación Superior, Director de la Fundación Horizontes Profesionales y miembro de la RED RINDE

Noviembre de 2013

Introducción

Las teorías contemporáneas sobre construcción de políticas públicas consideran como factor clave de legitimación basar su formulación, aprobación y ejecución en procesos ampliamente participativos y la vinculación de todos los actores para el logro de consensos y acuerdos generales.

En este sentido, las principales herramientas de la formulación de las políticas públicas están relacionadas con procesos de planeación, que inicialmente eran considerados de naturaleza técnica, pero que en realidad son el resultado de ejercicios políticos, en los cuales confluyen diferentes tipos de intereses y posiciones con diversidad de matices ideológicos.

En Colombia la planeación está definida en la Constitución Política de 1991 y en una norma de carácter orgánico que la desarrolla, (Ley 152 de 1994), siendo considerada no solamente como un proceso técnico, sino político y ante todo participativo que le permite a los actores del desarrollo construir una política pública en forma colectiva e incluir propuestas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y de la sociedad en general (Colombia, 1991, arts. 339 a 344).

En teoría y desde una primera lectura de la norma constitucional, este paradigma “aparente”, no solamente profundiza la democracia, sino que permite construir territorio y desarrollo desde una perspectiva participativa, es decir con la vinculación de todos los actores que concurren en la formulación de las políticas públicas.

Numerosos estudiosos del derecho constitucional coinciden en afirmar que la carta política de Colombia es una de las más garantistas de América Latina y contempla numerosos instrumentos de participación ciudadana, que van desde las veedurías y la revocatoria del mandato, como mecanismos de control social, hasta las instancias de la planeación participativa, en las cuales las organizaciones de la sociedad civil tienen la posibilidad de presentar propuestas que puedan ser incluidas en los planes de desarrollo.

Sin embargo, para numerosos analistas, desafortunadamente la intención de ampliar la participación, especialmente en la construcción de las políticas públicas, en la formulación y aprobación de presupuestos y proyectos, así como en el control social a la planeación, se ha quedado en el papel y se ha convertido en un formalismo “legal”, que no tiene verdadera incidencia en la gestión pública.

Es claro que el desarrollo, como concepto integral y holístico, no es una responsabilidad exclusiva de los gobiernos, sino que requiere de la activa participación de todos los actores públicos y privados, de los sectores económicos, sociales, ambientales, de los grupos poblacionales y de las entidades territoriales, es decir que el desarrollo es un propósito de la sociedad en su conjunto.

Los avances en alcanzar los óptimos del nuevo concepto internacional de desarrollo, definido por las Naciones Unidas como el “Desarrollo Humano”, requieren de un esfuerzo conjunto del Gobierno con los empresarios, los trabajadores, los campesinos y los sindicatos, entre otros actores, con el fin de lograr las metas de crecimiento, industrialización, desarrollo agrícola, exportaciones, infraestructura para la competitividad y en general consolidación de un modelo económico que sea incluyente y redistribuya la riqueza para generar equidad.

Por su parte, los gobiernos nacional, departamental, municipal y distrital impulsan la política social en sectores como la salud, la educación, la vivienda y los programas de atención a población vulnerable, entre otros, en conjunto con organizaciones no gubernamentales, fundaciones sociales empresariales y especialmente con las propias poblaciones que reciben atención del Estado para mejorar sus condiciones de vida, reestablecer sus derechos fundamentales y reducir sus niveles de pobreza y desigualdad.

Igualmente, el desarrollo sostenible se garantiza con un esfuerzo de las entidades públicas de los niveles nacional, regional y territorial con organizaciones ambientales, las cuales adelantan acciones coordinadas para la defensa de los recursos naturales no renovables y la mitigación de los impactos ambientales en el ecosistema.

En este sentido, un concepto de desarrollo integral enfocado en lo territorial, que abarque las dimensiones económicas, sociales y ambientales, solamente es posible con la coordinación y el esfuerzo conjunto de los actores que intervienen en el desarrollo, respetando su autonomía, pero propendiendo por una visión estratégica y construyendo políticas públicas colectivas que representen los intereses generales de la sociedad.

La planeación en Colombia se basa en un instrumento fundamental de gestión pública denominado plan de desarrollo, que representa la política pública de Gobierno y debería permitir el logro de las políticas públicas de Estado, reflejadas en la norma de normas, es decir la Constitución Política, donde se encuentran los fundamentos de nuestro Estado Social de Derecho.

Varios autores nacionales e internacionales han destacado la importancia de la planificación para obtener los resultados óptimos del desarrollo y de las políticas públicas, para lo cual se entiende, abordando la definición de planificación de Yehezkel Dror, como “...el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto a la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos” (Dror, 1990).

En la planeación estratégica situacional el involucramiento de los actores en el proceso es fundamental, pues permite comprender mucho mejor el contexto confrontando las diferentes miradas y perspectivas sobre una misma realidad, que generalmente difiere con la perspectiva central sobre la misma (Matus, 1999).

Marco jurídico y legal

Como se señalaba anteriormente, en Colombia el proceso de la planeación está consagrado desde la Constitución Política, la cual señala en sus artículos 339 al 344 que los programas de gobierno convertidos en políticas públicas estarán contenidos en un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general con “los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a

mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”, y por un plan de inversiones que contendrá “los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución” (Colombia, 1991, art. 339).

Como la Constitución también establece un principio de descentralización, en el orden territorial, se formularán, aprobarán y ejecutarán planes de desarrollo en los departamentos, distritos y municipios, pero la diferencia en su estructura es que “estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo” (Colombia, 1991, art. 339).

La Constitución, igualmente, contempló un escenario para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de la planeación y creó el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación, que constituyen un Sistema Nacional.

La reglamentación de este proceso de la planeación fue desarrollada en una norma de carácter orgánico, aprobada en 1994 y que definió los principios de la planeación y definió el papel de las autoridades y de las instancias de la planeación, las primeras representadas en los gobiernos y las segundas en las corporaciones legislativa y administrativas (Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales y distritales) y en los consejos de planeación (Colombia, 1994a).

La Ley 152 de 1994 también determinó el papel de las autoridades y de las instancias de la planeación, la forma de formular los planes de desarrollo, de su aprobación, de la ejecución y los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, así como de las diferencias específicas de la planeación nacional frente a la territorial.

Otra norma importante en el ámbito de la planeación y particularmente del proceso urbanístico y de usos y vocación de suelos urbanos y rurales, es la Ley 388 de 1997 que establece unos instrumentos de aplicación municipal y distrital, denominados planes y esquemas de ordenamiento territorial. Establece la norma que este proceso de formulación de planes, cuya característica es que tienen una vigencia actual de tres

períodos de gobierno (doce años), debe ser participativa y en consenso con los diferentes sectores de la sociedad civil, especialmente con las organizaciones económicas, sociales y ambientales. Estos planes también son aprobados por los Concejos municipales y distritales.

Frente a la participación, posterior a la Constitución de 1991, se aprobó la Ley 134 de 1994, mediante la cual se establecieron mecanismos directos como la consulta popular, las veedurías ciudadanas, el plebiscito, el referendo, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa y los cabildos abiertos. El Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un nuevo marco normativo, a partir de una Ley Estatutaria de la Participación Ciudadana, que se aprobó y se encuentra en revisión constitucional, mediante el cual se crean nuevos mecanismos y escenarios con mayor articulación para la incidencia en la construcción de la política pública.

Adicionalmente, se expidió la Ley 1454 de 2011, mediante la cual se aprobó finalmente y luego de 19 iniciativas fracasadas en el Congreso de la República, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que definiría una nueva estructura político administrativa y una redistribución de competencias para profundizar la descentralización en Colombia. Posteriormente haremos una referencia analítica a esta estructura normativa de la planeación, la participación y la descentralización.

Existe una clara evidencia de la existencia de un marco jurídico que “aparentemente” permite y abre las puertas de la participación a las decisiones públicas, pero sin una suficiente formación y sensibilización sobre la importancia de organizarse para esta participación, por el momento todo el andamiaje institucional y normativo, solamente es un proceso “formal”, pero no “real”.

Nudo problemático de la planeación participativa

La Constitución de 1991 estableció claramente los escenarios y actores que participarían en el proceso de la planeación y los actores del desarrollo

con los cuales se lograría construir la política pública de manera colectiva y participativa reflejada en el Plan Nacional y en los planes de desarrollo territoriales.

En este sentido, podría afirmarse que con la creación del Sistema Nacional de Planeación, constituido por el Consejo Nacional y los consejos territoriales, se profundizaría la democracia en Colombia, al complementar los escenarios representativos con los participativos, y establecer un espacio donde las organizaciones de la sociedad civil podrían intervenir con propuestas concretas en la formulación de los planes de desarrollo, es decir en la construcción de las políticas públicas de gobierno.

Esta participación de ninguna manera les resta importancia a las autoridades de la planeación, representadas en el Presidente, los gobernadores y alcaldes, quienes son todavía los responsables de la formulación de los planes y tampoco a las otras instancias de la planeación representadas en el Congreso de la República, las asambleas y los concejos, las cuales tienen la facultad de aprobar dichos planes de desarrollo.

Sin embargo, le abre a las organizaciones de la sociedad civil una amplia puerta para participar en el cambio y transformación del país y de plantear desde sus sectores y grupos poblacionales y territoriales, sus sueños colectivos, aspiraciones, sus propias visiones del desarrollo y las propuestas que garanticen una mejor sociedad incluyente, armoniosa, pujante y con justicia social.

En un documento auspiciado por la Fundación Corona, la Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, el Banco Mundial, el CIDER de la Universidad de los Andes, la Corporación Región, Viva la Ciudadanía y Transparencia por Colombia, se planteaba la importancia de la planeación participativa en Colombia como “un esfuerzo teórico y práctico por superar viejos esquemas tecnocráticos” de la planeación (Velásquez y González 2003).

Agrega que

La planeación participativa constituye un espacio de renovación permanente de los principios de la democracia; es, en ese sentido, una herramienta de pedagogía democrática para la formación de nuevos ciudadanos interesados en los asuntos públicos y conscientes de la importancia de contribuir a su definición. Además, reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales; propicia la cualificación de los líderes; crea condiciones para la densificación del tejido social; cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas.

Este escenario de la planeación participativa, para otros, rompió con la forma tradicional de hacer la planeación en Colombia, que se consideraba antes de la Constitución de 1991 como centralista, tecnocrática y corto placista, para pasar a ser descentralizada, democrática y de largo plazo (Parra, 2001).

La Ley 152 de 1994 estableció los miembros que conformarían el Consejo Nacional de Planeación, incluyendo a los sectores económicos, sociales, educativo y cultural, comunitario, ecológico y a los grupos poblacionales representados en los indígenas, afrocolombianos, raizales y mujeres. Por las entidades territoriales, la representación estaría en cabeza de alcaldes y gobernadores, mientras se definen las otras entidades territoriales como las indígenas, las provincias y las regiones administrativas de planificación, que se constituyan en entidades territoriales formales (Colombia, 1994a, art. 9).

Igualmente, los consejos territoriales de planeación en departamentos y municipios estarían integrados por organizaciones de la sociedad civil, pero la definición de los sectores y grupos poblacionales los definirían las asambleas y concejos municipales y distritales en ordenanzas y acuerdos aprobados por estas corporaciones (Colombia, 1994a, art. 34). Sin embargo se supone que por lo menos tendrían la composición similar al

Consejo Nacional de Planeación en los sectores, exceptuando los grupos poblacionales que no existan en dichas entidades territoriales.

La designación de los consejeros de planeación quedó en cabeza del Presidente de la República, de los gobernadores y alcaldes, de ternas que presenten las organizaciones económicas, sociales y ambientales, así como de los grupos poblacionales nacionales y territoriales.

Las funciones de los consejos de planeación quedaron establecidas en la propia Constitución Política y por su carácter consultivo el papel es de convertirse en un foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes territoriales, por lo que les corresponde emitir concepto a los borradores de dichos documentos presentados por las autoridades de la planeación en el momento de su formulación (Colombia, 1991, art. 340).

Es fundamental recordar que la función de los consejos no se limita a la elaboración del concepto a los borradores de los planes de desarrollo antes de convertirse en proyectos de ley, ordenanza o acuerdos, sino que por su “carácter permanente” se presume que pueden ejercer una labor de seguimiento y evaluación en el proceso de ejecución de los planes de desarrollo.

Este carácter de permanente se lo dio la Corte Constitucional al fallar una demanda de inconstitucionalidad de la Ley 152 de 1994, donde además le recordó a las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales sobre la obligación de asignar los recursos suficientes para el funcionamiento de los consejos de planeación (Colombia, Corte Constitucional, 2003).

A partir de 1995, el Sistema Nacional de Planeación, durante un Congreso realizado en la ciudad de Bogotá, organizó una estructura de representatividad de los consejeros denominada Comisión Nacional del Sistema con delegados de los consejos departamentales, municipales, distritales e indígenas, así como de los subsistemas regionales de planeación creados y que le ha permitido operatividad y definir líneas de acción como “trocha ciudadana” o “pensar el país”.

Para muchos analistas existen todavía numerosos problemas en el funcionamiento de los consejos de planeación, que lo atribuyen a la capacidad de las autoridades para designar a los consejeros por decreto y al carácter consultivo de estas instancias de la planeación.

Un ejemplo se describe en el documento sobre “Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia”, (Velásquez y González, 2003), al señalar sobre los consejos de planeación que

...su incidencia en la definición de los contenidos de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial ha sido inferior a lo esperado. Esa situación se relaciona con limitaciones en su diseño normativo y en su alcance político. En efecto, los CTP son de obligatoria conformación (Ley 152 de 1994), pero no existen sanciones explícitas en la norma para los alcaldes que no los creen. Las autoridades locales (alcalde y Concejo municipal) no están obligadas a tener en cuenta las observaciones de los CTP ni de incluirlas en la redacción final del Plan.

Para muchos consejeros es frustrante que el trabajo para la elaboración de los conceptos a los borradores de los planes de desarrollo no sea valorado y mucho menos tenido en cuenta, lo que lleva a que el ejercicio de la participación ciudadana pierda valor político y social, según lo expresado en la mayoría de Congresos de Planeación Participativa realizados en el país.

Es evidente en muchas regiones del país, y especialmente en numerosos municipios de categoría sexta, la inexistencia de los consejos territoriales de planeación, ya sea porque ni siquiera están conformados, o porque fueron creados en el “papel”, pero es nula su participación e incidencia en la formulación o seguimiento a los planes de desarrollo.

Pero el problema no es exclusivamente de las autoridades, sino que hay que reconocer que la debilidad de los consejos de planeación está también en los representantes de las organizaciones que los conforman, es decir en una sociedad civil estructuralmente debilitada y con poca

representación. Lo que para algunos sociólogos se ha considerado como la ausencia del “tejido social”.

Como lo planteaba Clemente Forero en introducción del documento sobre Capital Social de Colombia (Sudarsky, 2001), este es “la acumulación de vínculos asociativos que se han construido entre los miembros de una sociedad, dentro de lo que permiten sus marcos organizacionales e institucionales. El supuesto es que estos vínculos tienen algún grado de permanencia y por ello son acumulables”.

Lo que se evidencia en muchos consejos de planeación es que sus miembros en ocasiones no representan suficientemente a sus sectores, o que los sectores desconocen el papel y la importancia de los consejos de planeación y por lo tanto no participan en el proceso de la planeación o, lo que es peor, que los ciudadanos y la sociedad en general ni siquiera saben de la existencia de dichas instancias de participación ciudadana.

Otro problema evidente es que, a veces, los consejeros de planeación participan en el proceso de formulación de los planes por intereses eminentemente individuales y personales o en búsqueda de incluir propuestas sectoriales que solamente benefician a un reducido núcleo de la población, sin observar los intereses generales de la sociedad. Un fenómeno, identificado en algunos casos, es que los consejos se convierten en espacios cerrados y excluyentes que no permiten la discusión amplia y abierta de las políticas públicas, con presentación de conceptos a los proyectos de planes de desarrollo sin los suficientes consensos y representación de los sectores no vinculados a los mismos.

Sin embargo, existen en el país todavía muchos consejeros de planeación que tienen claro su papel en el desarrollo de las regiones y del país, evidenciándose el compromiso con la participación y con los sectores que representan, sobre todo si se tiene en cuenta que su trabajo no es remunerado y que lo hacen por un convencimiento de la planeación participativa.

Este compromiso de los consejeros de planeación se ve disminuido por la desatención de algunas autoridades locales y por el desconocimiento

de las corporaciones públicas de la importancia de estas instancias de participación ciudadana en la gobernabilidad y en la legitimidad de las políticas públicas.

De esta forma, el proceso se ha convertido más en una formalidad de cumplimiento de la Ley, que de una movilización de actores para garantizar la verdadera participación en la planeación, teniendo en cuenta que los conceptos son muy poco tenidos en cuenta ni por las autoridades locales ni por las corporaciones para la aprobación de los planes de desarrollo, generando nuevamente frustraciones y escepticismo en este modelo.

Este panorama define una oportunidad única para fortalecer el escenario de la planeación participativa, evaluando las potencialidades y debilidades en el Sistema, que, si llegara a funcionar a plenitud, se convertiría en la mayor red de organizaciones de la sociedad civil de América Latina trabajando en la construcción, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas expresadas en los planes de desarrollo.

En visión de algunos científicos sociales es clave crear escenarios para poner en funcionamiento la “Investigación Acción Participativa” (Fals, 1987), generando las transformaciones sociales que requiere el país y permitiendo la creación de capital social y de construcción de verdadero tejido social.

De otra parte, es importante señalar que dentro del desarrollo de la Ley 152 de 1994 es necesario fortalecer los principios de armonización y coherencia, para que, dentro de su autonomía, las entidades territoriales puedan formular y aprobar los planes de desarrollo, incluyendo la parte estratégica y el plan de inversiones, con una mejor articulación al Plan Nacional de Desarrollo, debido a que por la falta de un ajuste más coordinado se pueden presentar posteriormente problemas en la ejecución de dichos planes en departamentos, distritos y municipios.

Igualmente, otro elemento que no se ha podido implementar de la Ley 152 de 1994 es el tema de la participación de las entidades territoriales

indígenas en el proceso de la planeación, que nuevamente quedó por fuera del esquema, al no incluirse la creación de las entidades territoriales indígenas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por lo que los resguardos de estas comunidades continúan rigiéndose por los planes de vida, que en general no están articulados ni armonizados con los planes de desarrollo y no cuentan con recursos propios para su implementación, debido a que el presupuesto sigue siendo administrado por los municipios donde estos resguardos se encuentran localizados.

Pero este no es el único problema detectado en la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pues además de haber omitido abordar el tema de las ETIs, dejó por fuera la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales, a partir de otras lógicas regionales, y no resolvió el problema de las competencias entre la Nación y los territorios, (Maldonado, 2011)¹ que seguirán siendo obstáculos para avanzar en la descentralización en Colombia. Es claro que en la LOOT quedó excluida la participación social y por lo tanto la posibilidad de construcción colectiva de territorio².

Por ahora, el tema del ordenamiento territorial se ha suplido con la Ley 388 de 1997, que permite a distritos y municipios aprobar planes y esquemas de ordenamientos territorial a doce años, especialmente en los relacionado con la planeación física y la vocación y uso del suelo en las zonas rurales y urbanas.

Sin embargo, al ser esta una norma ordinaria, desarrollo de la Ley Orgánica de Planeación, muchas autoridades municipales y distritales desconocen en sus

¹ En el marco del trabajo de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial, RINDE, la Red con varios de sus miembros participaron activamente en el proceso previo y posterior a la expedición de la LOOT, planteando permanentemente observaciones sobre las ventajas y deficiencias de la norma discutida y aprobada por el Congreso de la República.

² Señalaba la Red RINDE en una declaración realizada en agosto de 2012 que “...si bien se han promulgado normas alrededor de la cuestión territorial como la ley orgánica de ordenamiento territorial – LOOT, la reforma constitucional al sistema de regalías, el nuevo código de régimen municipal y otras normativas relacionadas, sus alcances son limitados y no resuelven aspectos de fondo del ordenamiento territorial y, en todo caso, no desarrollan principios constitucionales como la autonomía territorial y la adecuada y equitativa distribución de competencias y recursos, así como la creación de nuevas entidades territoriales previstas en la Constitución Política de 1991”.

planes de desarrollo lo establecido en los planes y esquemas de ordenamiento territorial. En este sentido, otra ausencia clara de la nueva LOOT fue abordar el tema del ordenamiento territorial y generar una oportunidad de expedir una nueva norma que reemplazara la Ley 388 de 1997.

Como se puede deducir de los estudios e investigaciones sobre la planeación participativa, este esquema todavía no ha funcionado y se requiere una revisión y evaluación a fondo del Sistema que permita tomar decisiones para pasar de un proceso formal a un escenario real y efectivo de incidencia, donde los nuevos grupos desmovilizados, las víctimas y en general los grupos vulnerables encuentren un espacio donde la participación sea un mecanismo de integración social, económico y político a las decisiones de política pública.

Propuestas para una planeación participativa En Clave de Paz

Frente a las problemáticas que afronta el Sistema Nacional de Planeación —y específicamente los consejos territoriales de planeación— y el reto que significaría un eventual proceso de paz y la respectiva etapa de reconstrucción de los territorios en conflicto, se plantea inicialmente la realización de una evaluación a fondo de este esquema, desde su configuración constitucional hasta su desarrollo legal, pero especialmente de su funcionamiento real, que permita con este diagnóstico tomar decisiones estructurales sobre el proceso, las instituciones y los actores comprometidos y vinculados. Sería un fracaso que los nuevos actores tanto de movimientos sociales, económicos, de víctimas o población vulnerable termine vinculada a un proceso de planeación participativa o de participación ciudadana que no tenga efectividad en la incidencia, no solamente de la construcción de la política pública, sino de la formulación, ejecución, evaluación y control de los planes, programas, proyectos y presupuestos públicos.

Por ese motivo, paralelamente, se deben promover nuevos espacios no formales de participación, con la vinculación de estos nuevos

actores, que permitan una discusión, amplia y libre de la interferencia gubernamental, para la construcción de acuerdos y consensos, así como para la identificación de diferencias que garanticen la formulación de propuestas desde las organizaciones de la sociedad civil.

Igualmente, se propone el desarrollo de un Programa para la Gobernabilidad a través de la planeación participativa que promueva la suscripción de un compromiso entre los actores del desarrollo (Gobierno, Corporaciones Públicas, Consejos de Planeación y eventualmente actores en proceso de reinserción) para la construcción de visiones conjuntas y consensuadas que se reflejen en las políticas públicas representadas en los planes de desarrollo.

Si dichas políticas públicas son construidas dentro de un acuerdo por el desarrollo integral y enfocadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, con el propósito de construir escenarios de paz, es posible un aporte con mayor impacto de propuestas que sean concertadas por las organizaciones de la sociedad civil, que tendrán que abrir espacios para los desmovilizados, los reinsertados y las víctimas, entre otros actores locales.

El consensuar las políticas públicas entre todos los actores aumenta la gobernabilidad, la legitimidad de dichas políticas públicas, la ejecución de los planes de desarrollo, la transparencia de la gestión pública y promueve el capital social, a través del fortalecimiento del tejido social.

Por lo limitado del escenario formal de los consejos de planeación, se requieren validar muchos otros espacios y escenarios de participación, no solamente formales como las juntas de acción comunal, los consejos de juventudes, los consejos consultivos, los consejos de paz, etc., sino los que las propias organizaciones creen en su lógica de participación y que tengan una amplia representatividad de diversos sectores poblacionales, sociales, políticos y culturales, en los cuales los representantes de los grupos reinsertados y de las víctimas puedan actuar en la formulación de propuestas de políticas públicas, planes, programas y proyectos.

En este sentido se proponen acciones como las siguientes, a partir de una revisión y ajuste de la Ley 152 de 1994, de decretos reglamentarios de esta norma, de elaboración de CONPES en la materia o de acciones no formales de las organizaciones de la sociedad civil:

1. Inclusión de los nuevos actores en el proceso de planeación participativa y creación de nuevos espacios no formales En Clave de Paz

Los alcaldes y gobernadores se comprometerían a conformar los consejos de planeación en las entidades territoriales donde estas instancias no funcionen o no existan. En territorios de postconflicto donde se encuentren grupos desmovilizados o representantes de las víctimas de la violencia, sus integrantes podrán postularse e integrar los consejos en representación de los consejos de paz u otro organismo que los represente.

En el proceso de designación de los miembros de los consejos territoriales de planeación, se propone que los alcaldes y gobernadores recién elegidos y posesionados realicen una amplia convocatoria a todos los sectores del municipio y departamento que garantice la invitación a todas las organizaciones de la sociedad civil, territorialmente representadas. En los municipios y departamentos afectados por el conflicto interno se realizarán estudios para la identificación de todos los actores sociales, culturales, poblacionales, económicos y ambientales, organizados formalmente o no. Especialmente, se realizará un censo con las víctimas y sus representantes, como con los integrantes y sus representados de los grupos desmovilizados e insertados.

Entre las autoridades locales y las corporaciones (alcaldías, gobernaciones, concejos y asambleas) se revisarán y ajustarán los acuerdos y ordenanzas que estructuran los consejos de planeación y se incluirán todos los sectores económicos, sociales, ambientales y poblacionales identificados en las entidades territoriales y que no hicieran parte de estos organismos, particularmente de las víctimas y los desmovilizados.

Las autoridades locales seleccionarían a los consejeros de planeación vacantes o que se les haya cumplido el período aplicando el criterio de mayor representatividad de las organizaciones de la sociedad civil que los propongan y no con criterios de “amiguismo” o “conveniencia política”. Este proceso de convocatoria y designación deberá ser público y divulgado a través de los mecanismos de notificación oficiales y en las páginas web, explicando los criterios de selección de los designados e informando los nombres de las personas y las organizaciones que representan y que participaron en el proceso. Para el efecto se elaborarán actas de todo el proceso y se anexarán los actos administrativos expedidos, los cuales serán entregados a todos los interesados para garantizar la transparencia de los mecanismos de selección.

Por su parte, las organizaciones que se presenten en las convocatorias para la integración de los consejos de planeación deberán realizar una amplia convocatoria en su sector, invitando a todos los actores representativos del mismo y en asambleas, congresos o en el escenario que determinen elegirán a sus representantes. Las alcaldías y gobernaciones apoyarán estos procesos, con recursos del rubro de participación ciudadana.

Como requisito para la presentación de las ternas, será obligatoria la presentación de un informe del proceso para la selección de los representantes del respectivo sector, describiendo la convocatoria, los participantes y los mecanismos de elección. Los alcaldes y gobernadores deberán incluir como criterio de selección de los consejeros de planeación los resultados de estos procesos, en los cuales se priorizará a quienes demuestren una mayor transparencia y representatividad de su sector.

En los municipios y departamentos donde se identifique en los estudios la presencia de víctimas o actores desmovilizados y reintegrados será obligatorio incluir en el Consejo Territorial de Planeación a un representante de los mismos. Será obligatorio para gobernaciones y alcaldías apoyar los procesos de organización y asociatividad de las víctimas y de los ex integrantes de los grupos desmovilizados.

Igualmente, en cumplimiento de la Sentencia C-524 de 2003 y de una circular de la Procuraduría General de la Nación, las oficinas de

planeación departamental, municipal y distritales tendrán que asignar los recursos para el funcionamiento de los consejos territoriales de planeación y la capacitación y formación de sus miembros. Para la determinación del monto de los recursos, los consejos territoriales de planeación presentarán a la Administración un presupuesto de ingresos y gastos que, luego de discutido con las oficinas o secretarías de planeación y hacienda, será aprobado anualmente. Se incluirá en el rubro el apoyo a las reuniones de los consejeros con su sector y las organizaciones de víctimas y reinsertados. En este sentido, en la aprobación de los presupuestos anuales, siempre se incluirá y aprobará el rubro de planeación participativa.

Adicionalmente, en los municipios y departamentos se avanzará, posterior a la aprobación de los planes de desarrollo, en el fortalecimiento de los presupuestos participativos, para garantizar que la participación en la formulación de la política pública se vea reflejada en programas y proyectos, con recursos concretos que concreten la planeación para el desarrollo humano. En este sentido, se diseñarán modelos de presupuesto participativo, a partir de las experiencias exitosas realizadas en diferentes regiones del país, con una evaluación objetiva por parte de la academia y de expertos en la materia.

En estos territorios En Clave de Paz, los mandatarios locales y las corporaciones públicas permitirán y promoverán la creación de espacios y escenarios alternativos y no formales de participación, que podrán tener las denominaciones que autónomamente las organizaciones y los ciudadanos definan. En sitios donde existan ya los escenarios, creados por diferentes programas o iniciativas, como los núcleos ciudadanos, los consejos comunales, las asambleas populares o cualquier otra instancia, serán aceptadas en los espacios formales de participación.

2. El proceso de planeación participativa En Clave de Paz

Un factor clave de la propuesta es garantizar el empoderamiento de la participación en el proceso de la planeación, que no solamente incluye la formulación de las políticas públicas, sino que se estructura en todas las

fases, incluyendo el diagnóstico, la aprobación, el seguimiento y control, así como la evaluación de planes, programas y proyectos. En este sentido, se debe crear una cultura de la participación, que demuestre que no es una actividad formal de legitimación de las políticas públicas, sino que es un ejercicio que tiene efectos reales en todas las dimensiones del desarrollo económico, social, cultural, ambiental y político de las entidades territoriales. De esta manera, los actores asumirán la responsabilidad e importancia del proceso, rescatando la participación como estrategia de fortalecimiento de la democracia local.

En el proceso de elaboración de los conceptos y en el diseño y formulación de los planes de desarrollo territoriales, se debe promover una amplia movilización de todos los actores en los municipios, distritos y departamentos, a través de una estrategia de comunicaciones y divulgación, que permita a todos los actores vincularse a todas las actividades previstas, a través de foros, talleres, encuentros y en general escenarios de participación, que serán liderados por los consejos de planeación, cuyos miembros deberán garantizar la participación activa de sus sectores y de otros actores, que no llegaren a estar vinculados en los consejos. Los consejos de planeación estarán obligados a convocar a todas las demás instancias, organismos y escenarios de planeación, así como a incluir siempre la voz de las víctimas y de los actores desmovilizados, con el propósito de vincularlos al proceso de formulación de las políticas públicas. Para la redacción del documento de concepto al plan de desarrollo, el consejo territorial deberá incluir todas las propuestas presentadas, priorizando las que lograron mayores niveles de consenso. Antes de ser presentado ante las autoridades locales, el concepto será entregado a los diversos sectores participantes para su validación. En el concepto deberán ser visibles las propuestas de reparación de las víctimas, la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, los proyectos destinados a la reincorporación de los desmovilizados y los programas para la armonía social.

Es fundamental garantizar que las autoridades locales, y especialmente las oficinas de planeación, entreguen completos los proyectos de planes

de desarrollo, incluyendo tanto la parte estratégica como el plan de inversiones, que serán presentados ante los concejos y asambleas.

Las autoridades locales, en cabeza de los propios alcaldes gobernadores, con el concepto técnico de los jefes de planeación, responderán los conceptos de los consejos de planeación y especialmente las recomendaciones para los proyectos de planes de desarrollo, los planes y esquemas de ordenamiento territorial, señalando qué propuestas serán acogidas y cuáles no, argumentando las rechazadas. La entrega de respuesta a los conceptos será pública y serán invitados todos los actores participantes en el proceso, antes de continuar con el proceso de aprobación de los planes de desarrollo.

Los concejos municipales y distritales, y las asambleas departamentales invitarían a los representantes o voceros de los consejos de planeación durante los debates de aprobación de los planes de desarrollo y de los planes y esquemas de ordenamiento territorial para que presenten el concepto emitido a los borradores de los mismos.

Igualmente, las corporaciones públicas invitarían a los consejos territoriales de planeación a debates y aprobación de acuerdos y ordenanzas relacionadas con aspectos fundamentales del desarrollo en el municipio o departamento, así como la aprobación de los presupuestos plurianuales para recibir un breve concepto por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Los alcaldes y gobernadores, junto con sus secretarios de planeación, convocarían a los concejos, asambleas y los consejos de planeación para discutir y consensuar las políticas públicas con impacto social, especialmente las relacionadas con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Las asambleas y los concejos municipales y distritales aprobarían en los presupuestos partidas destinadas al funcionamiento de los consejos territoriales de planeación, dentro de los rubros definidos por las oficinas o secretarías de planeación.

Los concejales y diputados asistirían a las reuniones convocadas por las alcaldías y gobernaciones para consensuar las políticas públicas

sociales, especialmente sobre reparación a las víctimas, resocialización de los actores desmovilizados, y estrategias de reducción de pobreza y desigualdad, conjuntamente con los consejos territoriales de planeación.

Por lo tanto, los miembros de los consejos territoriales de planeación se comprometerían a asistir a todas las reuniones que convoquen dichas instancias y participar activamente en la elaboración de los conceptos y en el seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo. Como un acto de responsabilidad, los consejeros de planeación informarían a las autoridades locales y a los propios consejos sobre la existencia de inhabilidades, incompatibilidades o impedimentos éticos en sus pronunciamientos a ciertos temas. De no realizarse dicho pronunciamiento, los alcaldes y gobernadores podrán reemplazar a dichos consejeros, convocando al sector que representa el involucrado en dicha inhabilidad e informando sobre la misma, para que se presenten nuevas ternas. Este procedimiento se realizará también en caso que el consejero ya no represente a su sector o sea nombrado en cargo público o cambie de lugar de residencia.

Es importante también recoger todas las experiencias, muchas de estas financiadas y promovidas por la cooperación internacional, en relación con la capacidad de las comunidades, especialmente vulnerables, afectadas por la violencia, la pobreza o la exclusión para que se les permita participar activamente en todos los procesos de planeación y formulación de las políticas públicas. Se aceptarán las metodologías desarrolladas y apropiadas por estas comunidades.

3. Seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas En Clave de Paz

Con el fin de garantizar de ampliar y fortalecer la dimensión de la planeación participativa en las entidades territoriales, los consejos de planeación, conjuntamente con otros escenarios e instancias formales y no formales de participación, se vincularán en el seguimiento y control a la ejecución de los planes de desarrollo y planes o esquemas

de ordenamiento territorial, especialmente a los programas y proyectos derivados de los mismos.

Será prioritario en el seguimiento y control que las autoridades locales, y específicamente las oficinas de planeación, suministren de manera obligatoria toda la información de la ejecución de dichos planes, programas y proyectos. En este proceso, los consejos, en un escenario denominado Consejo Ampliado En Clave de Paz, invitará a todos los actores para realizar dicho seguimiento y anualmente elaborarán un informe con observaciones y recomendaciones, que igualmente deberá ser respondido por las autoridades locales. Este proceso estará articulado al voto programático e inclusive al control ciudadano, mediante la revocatoria del mandato. Será obligación de los alcaldes, gobernadores, concejos municipales y asambleas departamentales incluir el rubro presupuestal que garantice esta actividad de seguimiento y control. En las sesiones de las corporaciones públicas se invitarán a los representantes de los Consejos Ampliados En Clave de Paz para que presenten sus informes y de esta manera se fortalecerá el control político, articulado al control ciudadano.

Para dotar de capacidades a los consejos de planeación y al resto de actores que participarán en la planeación participativa, se diseñará un amplio programa de formación en seguimiento y control, a partir de herramientas que permitan cualificar dicho proceso. Los consejeros de planeación asumirían con responsabilidad procesos de formación y capacitación para mejorar su rol de control social

Los consejos de planeación se reunirán en forma obligatoria con otros sectores no representados en dichas instancias para informar sobre sus actividades y la elaboración y presentación de los conceptos a los planes de desarrollo y planes y esquemas de ordenamiento territorial, así como a los ejercicios de seguimiento y control.

Los alcaldes y gobernadores invitarían prioritariamente a los consejos de planeación en los procesos de rendición de cuentas públicas y les suministrarían la información suficiente que permita hacer seguimiento y evaluación a la ejecución de los planes de desarrollo.

Finalmente, es fundamental para garantizar la sostenibilidad y efectividad de la propuesta, crear una cultura de la participación ciudadana en los procesos de planeación, a través de una campaña de sensibilización, en la cual todos los actores de las entidades territoriales asuman el compromiso de la construcción colectiva de las políticas públicas, se fortalezcan las organizaciones de sociedad civil y se potencien las acciones para profundizar la democracia local.

En este sentido, es clave recoger y analizar las diferentes estrategias, mecanismos y metodologías de seguimiento, control y evaluación de planes, programas, proyectos y presupuestos, algunas de ellas financiadas y promovidas por organizaciones nacionales e internacionales, para que las comunidades las puedan apropiar y usar de forma contextual y adaptadas a los requerimientos y necesidades territoriales.

Referencias

- Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Colombia (1994a). *Ley 152 de 1994 (julio 15), por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>
- Colombia (1994b). *Ley 134 de 1994 (mayo 31), Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>
- Colombia (1997). *Ley 388 de 1997 (julio 18), Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Colombia (2011). *Ley 1454 del 28 de Junio de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Diario Oficial 48.115.
- Colombia. Corte Constitucional (2003). *Sentencia C524 (julio 1), en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano José Gregorio Hernández Galindo contra los artículos 3 -literal g)- (parcial); 9 -inciso 1- (parcial); 12 -numeral 3- (parcial) y su párrafo; 35 -inciso único- (parcial) y su párrafo, y 49 -numeral 2- de la Ley 152 de 1994 “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”,*

publicada en el Diario Oficial N° 41.450 del 19 de julio de 1994. MP Jaime Córdoba Triviño, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28355>.

- Dror, Y. (1990). *Enfrentando el Futuro*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Fals, O. (1987). “Democracia y participación”, en *Revista Colombiana de Sociología*, (5:1), Bogotá, Universidad Nacional.
- Maldonado, A. (2011). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Bogotá, FESCOL.
- Matus, C. (1999). *Teoría del Juego Social*. Venezuela, Fondo Editorial Altadir.
- Parra, E. (2001). *La trocha ciudadana*. Bogotá, Consejo Nacional de Planeación.
- Sudarsky, J. (2001). *El capital social de Colombia*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia*. Bogotá, Fundación Corona.

Referencias adicionales

- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2010), Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, Departamento Nacional de Planeación. Disponible en www.dnp.gov.co

Conclusiones

Descentralización para la inclusión política, social y económica en el pos conflicto

Darío I. Restrepo y Viviana Barberena Nisimblat

Darío I. Restrepo es filósofo y especialista en problemas del desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. Doctorante de Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor e investigador del Centro de Investigaciones en Desarrollo en la Universidad Nacional. Ensayista en temas de descentralización, participación ciudadana, lucha contra la pobreza, evaluación de políticas públicas y sistemas de protección social. Presidente de la Fundación para la Participación Comunitaria - Parcomún.

Viviana Barberena es abogada de la Universidad Externado de Colombia y diplomada en filosofía en la Universidad del Rosario, con maestría en Administración Pública en Alemania Hochschule für Verwaltungswissenschaften-Speyer. Consultora y docente experta en temas de descentralización, gestión pública, modernización de Estado y trabajo con cooperación internacional, y coordinadora nacional de la RED RINDE.

Noviembre de 2013

1. Descentralización y proceso de paz en los ochenta y noventa

El proceso de descentralización en Colombia en la década del ochenta tuvo relación directa con la posibilidad de llegar a negociaciones de paz con diversos movimientos guerrilleros. En particular, los acuerdos de La Uribe firmados en 1984 y 1985 entre el gobierno nacional y las FARC apoyaron la promesa de las reformas de descentralización por entonces ofrecidas por el gobierno del presidente Betancur. En los inicios de la década del noventa cinco movimientos guerrilleros se insertaron a la vida política y civil a través de los gobiernos locales: el M19, el Quintín Lame, el PRT, el EPL y una fracción del ELN.

El proceso de descentralización fue acompañado desde sus inicios por múltiples mecanismos e instancias de participación ciudadana y comunitaria, muchos de ellos relacionados directamente con las políticas, competencias y recursos a disposición de las localidades. De esta manera, la participación ciudadana y comunitaria en las instituciones locales se convirtió en una puerta muy importante para el logro de la expresión institucional de los vigorosos movimientos sociales de las décadas del setenta y el ochenta del pasado siglo.

La descentralización de la política social permitió una amplia difusión del gasto público hacia pueblos y territorios carentes de los servicios sociales básicos. En consecuencia, en gracia a la descentralización de la política social, se pudieron disminuir los índices de necesidades básicas insatisfechas y ampliar las coberturas de salud y educación básica principalmente.

En términos generales el proceso de descentralización ha permitido construir un sistema político más abierto y pluralista, un gasto público más difundido en el territorio nacional y una mayor creación institucional con mecanismos sociales de incidencia en las políticas públicas. **La descentralización significó el destrabe político del país después del Frente Nacional, logrando la apertura del espectro político al romper el bipartidismo.**

2. Límites del proceso de descentralización en los noventa y conflictividad rural en el 2000

Desde la emergencia normativa e institucional del proceso de descentralización en el período comprendido entre 1986 y 1991 las competencias cedidas orbitaron principalmente alrededor de la política social. **A pesar de las demandas ciudadanas, de las elites territoriales y de los movimientos cívicos rurales y urbanos, el proceso no emprendió una descentralización del modelo de desarrollo.** En consecuencia la ampliación de la cobertura de los servicios sociales no se compadeció con similares resultados en términos de equidad en los ingresos y en la distribución territorial de las oportunidades de desarrollo económico. La relativa paz social local alcanzada durante la primera década de la descentralización se agotó al final de los años noventa en virtud de una conflictividad desatada por motivos económicos: crisis del sector cafetero, del maíz, el arroz, el cacao y otros sectores agropecuarios, carencias de infraestructura de comunicaciones, estrechez de los mercados locales, costo de los créditos, baja productividad, entre otros.

Esta situación se empeoró en la primera década del 2000 debido a las grandes transformaciones en el campo colombiano acumuladas durante las décadas anteriores. La crisis de los sectores agrícolas y cárnicos tradicionales se acompañó con una gigantesca expulsión de población (2.200.000 personas), una gran concentración de la tierra (5.500.000 hectáreas), la expansión de los cultivos ilícitos, el ascenso de la minería legal e ilegal de tamaño pequeño, mediano y grande. El desempleo y la carencia de oportunidades de generación de ingresos han desatado de nuevo la conflictividad en los sectores rurales y pueblos colombianos, al lado de las consecuencias sociales de las confrontaciones armadas y la inseguridad ciudadana.

3. Amenazas contra la descentralización y proceso de recentralización

Serías amenazas se ciernen sobre los efectos benéficos del proceso de descentralización justificando ante la opinión pública y el gobierno

nacional extremar medidas de control sobre los gobiernos locales, las cuales han deslizado hacia un fuerte proceso de recentralización. Por una parte, la confrontación armada con las guerrillas y los movimientos paramilitares, así como con bandas criminales. Los **ejércitos irregulares** ejercen alta presión en contra de la autonomía de los gobiernos locales, tienen capacidad de incidir sobre los recursos propios y girados por la nación para el desarrollo local, al tiempo que penetran las instituciones y empresas locales. En relación con lo anterior, aunque con una extensión y dinámica que rebasa las zonas más álgidas del conflicto armado, se despliega la **corrupción sobre la administración pública y la vida local**. Los carteles de la contratación encarecen el gasto público, lo parasitan y desvían cuantiosos recursos a favor de verdaderas maquinarias delincuenciales. Por último, **fallas administrativas** están dando pie a intervenciones y controles de parte de instancias nacionales, las cuales comprometen mínimos de autonomía administrativa sobre funciones y empresas descentralizadas.

Las riquezas del subsuelo pertenecen a la nación, en cuya virtud los órganos centrales deciden las zonas de explotación de recursos no renovables, son responsables de los estudios de impacto ambiental, otorgan las licencias y fijan los impuestos y regalías. Del otro lado, la actividad extractiva encarece la tierra, aumenta la presión por su acumulación y ordenamiento, genera un abandono de las actividades agropecuarias que conduce a un encarecimiento de los precios de los alimentos y transforma la dinámica del empleo y del poblamiento. De tal manera, los servicios, la infraestructura y los presupuestos locales son exigidos por nuevos pobladores y actividades económicas, a la vez que las autoridades locales carecen de instrumentos de intervención sobre la minería, los hidrocarburos y la presión sobre la tierra. En estas circunstancias el proceso de descentralización colombiano se encuentra altamente desbordado por nuevos motivos de conflictividad sobre los que carece de gobernabilidad; y por una tendencia a la re-centralización de recursos y competencias que le amputan liderazgo y manejo.

4. Dilemas fundamentales: descentralización en-clave de pos conflicto

El fin del conflicto armado no significa la terminación de la conflictividad social, pero sí un paso trascendental para desligar la política de las armas y aminorar las causas que llevan las legítimas demandas sociales al terreno de la violencia. La inquietud que nos anima es sobre la contribución de la descentralización y en general de las políticas territoriales al pos conflicto. Las estadísticas demuestran todavía una gran concentración del poder económico y político formal en pocos territorios. De la misma manera, los indicadores de bienestar se encuentran desigualmente repartidos en desmedro evidente del campo colombiano.

Académicos de diversas escuelas están de acuerdo en señalar la relación entre la precariedad del Estado, del mercado y del sistema político con los altos niveles de conflictividad, en particular con el conflicto armado y sus múltiples y mutantes expresiones. En consecuencia, **el país debe aprovechar el pos conflicto para emprender una segunda ola de institucionalización a través de la descentralización y el carácter territorial de las políticas públicas**. La construcción de la nación desde todos sus territorios es requisito para extender las oportunidades de desarrollo económico, los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las políticas públicas, así como profundizar la calidad de la representación política. De esta manera se podrá retroceder la tentación de la violencia, la ilegalidad, la corrupción y las mafias en la política.

5. Un Ordenamiento Territorial para el pos conflicto

El **proceso de descentralización amerita un conjunto de reformas con o sin la circunstancia del cese de la confrontación armada por motivos sociales y políticos**. Sin embargo, es deseable, como afirma el jefe de los negociadores del gobierno colombiano en La Habana, Humberto de la Calle, que la implementación de tales reformas cuente con el concurso

de las fuerzas políticas y sociales que emerjan de la negociación. Añadimos además que **es necesario formular iniciativas específicas para las zonas de alta conflictividad y para aquellas que eventualmente recibirían cantidades significativas de ex combatientes y que albergan cuantiosas víctimas del conflicto**. En aras a contribuir a colmar esta necesidad apuntan las propuestas a continuación, inspiradas todas en el derecho a las oportunidades de desarrollo económico, bienestar social, representación y participación política para todos los colombianos.

6. Régimen institucional local especial

Ya se advirtió, el deslizamiento de los conflictos sociales y políticos en confrontaciones armadas bebe fuentes en la carencia de legitimidad de las instituciones existentes, cuando no en la mera ausencia de ellas. Inmensas porciones del territorio nacional carecen de administraciones locales cercanas, el gasto público local es precario y el nacional esporádico e insuficiente. La vida local transcurre sin un acceso fácil a servicios básicos de calidad, como el agua potable, una vivienda digna, puestos de salud accesibles y bien dotados, planteles educativos igualmente cercanos y de calidad. Para muchos pobladores colombianos las autoridades de justicia no tienen una presencia que les permita una intervención oportuna en sus conflictos sociales, como tampoco cuentan con una administración pública que permita institucionalizar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Por esta razón es altamente aconsejable **flexibilizar los criterios para la creación y funcionamiento de los municipios colombianos en zonas espaciales**. El número de habitantes, una cierta capacidad de recaudo fiscal y la garantía de contar con cierta estructura administrativa y organizacional lo impiden actualmente. La paz como bien supremo y el derecho de todo ciudadano a contar con una administración que lo represente, lo proteja y con la cual tenga una cercanía de interlocución exige **formular un régimen institucional local especial**. Corresponde al gobierno nacional liderar tal estatuto especial y al Congreso de la República legislar la materia en los aspectos que aparezcan necesarios.

La discusión establecerá la pertinencia, condiciones y formas específicas que tales instituciones adquirirían, en particular en cuanto a su régimen de gobierno, administración y organización particular. En todo caso el concurso de los pobladores es irremplazable en la expresión de la voluntad sobre las formas de organización institucional local y en particular sobre las prácticas e instancias de interlocución entre las organizaciones sociales existentes y la administración local.

7. Fondo Especial para la Equidad y la Inclusión Social

Es perentorio completar la tarea iniciada por el proceso de descentralización de 1986 y los constituyentes de 1991. El nuevo reto se llama **oportunidades de desarrollo para todos**. El mapa de la conflictividad social está mostrando desde finales de la década del noventa las materias sobre las que se requiere la urgente creación de instrumentos de intervención territorial del gasto público. El acceso a la tierra, al crédito y a la ciencia y la tecnología para una economía campesina más productiva no da espera. La malla de carreteras regionales, llamadas secundarias y terciarias, así como las veredales deben ser una prioridad en el pos conflicto. Los déficits en todas las políticas sociales acompañan las zonas históricas del conflicto armado, así como nuevos territorios colonizados por múltiples factores de violencia e ilegalidad. El desarrollo de la minería ilegal e incluso las zonas de inversión extranjera de enclave en minería, hidrocarburos y plantaciones se destacan por precarios estándares de bienestar y servicios para la población. Es tan desaconsejable dejar perdurar la ilegalidad de las actividades económicas, como permitir que allí en donde se asientan importantes capitales formalizados se concentren la precariedad y la pobreza. Características estructurales de vieja data y condiciones nuevas creadas confluyen en alimentar el conflicto armado por motivaciones políticas y sociales, y múltiples expresiones e intereses de aquellos que acumulan poder al amparo de la ilegalidad, la precariedad de la población y la regularidad de la violencia.

En consecuencia se propone **crear un Fondo Especial para la Equidad y la Inclusión Social** directamente **enfocado a los territorios de mayor conflictividad**, receptores de un número considerable de ex combatientes y que albergan cuantiosas víctimas del conflicto. Dos objetivos estratégicos tendría el Fondo. Uno, **universalizar al acceso a la política social básica**, esto es cuando menos a la salud, la educación, el agua potable, el saneamiento básico, la vivienda y la justicia. Dos, **universalizar oportunidades de desarrollo económico** que comprenda desde el crédito a los productores y emprendedores, hasta asistencia técnica empresarial y construcción de infraestructura para el desarrollo de los mercados. La conformación de las dos cuentas del Fondo para la Equidad y la Inclusión Social pueden apoyarse en las dos bolsas más grandes a través de las cuales se financia de manera regular la política territorial: el Sistema General de Participaciones, cuya reforma empieza a discutirse en el año 2014 y el Sistema General de Regalías.

8. Planes de desarrollo para la Equidad y la Inclusión Social

En los territorios seleccionados se formularán Planes de Desarrollo para la Equidad y la Inclusión Social, los cuales elaborarán una *tipología de los territorios especiales de intervención* en el pos conflicto. Los planes construirán, con participación de las comunidades y organizaciones locales, Mapas de Riesgo sobre Conflictos (cultivos ilícitos, tierra, minería ilegal, etc.). Un ejercicio conducente a la elaboración de Mapas de Oportunidades completarán los Planes de desarrollo. Las entidades del orden departamental y nacional participarán en la formulación de los planes y posteriormente tendrán la obligación de ajustar su intervención territorial en apoyo a los lineamientos de dichos planes pactados.

9. Promoción de la asociatividad y flexibilización de los mapas de intervención

Las causas, dinámicas y consecuencias de los conflictos y enfrentamientos armados guardan profundas raíces y particularidades locales. En

consecuencia, lo más apropiado es construir instrumentos de intervención (instituciones administrativas, representatividad política, participación social, fondos de inversión y planes de desarrollo) a la medida de dichas escalas. **En la mayoría de los casos el ámbito municipal será la más importante entidad territorial desde la cual articular los diferentes dispositivos de intervención y, por lo tanto, receptora del apoyo del nivel departamental y nacional en el pos conflicto.** Sin embargo, la perdurabilidad y evolución del conflicto armado y sus fuentes de financiamiento han construido mapas flexibles de la guerra, y así mismo es aconsejable construir los del pos conflicto. Es aconsejable **incentivar la asociatividad municipal para los fines de articular los planes y fondos de intervención**, así estas no estén contenidas dentro del orden departamental vigente. Tanto el Sistema General de Participaciones como el Sistema General de Regalías, o las bolsas que se decidan para la financiación del Fondo para la Equidad y la Inclusión Social, deberán tener especial cuidado en la asignación de recursos para las mencionadas asociaciones que pudieran no estar contempladas en el ordenamiento territorial hoy existente.

10. Funciones estratégicas del nivel departamental

La mayoría de académicos y el personal político formado en los temas del ordenamiento territorial están de acuerdo en lamentar el descuido relativo del nivel departamental en el proceso de descentralización. Indudablemente en el pos conflicto tal situación puede reversarse a través del desarrollo de tareas de suma importancia. Los programas de desarrollo institucional a los municipios, como a los propios departamentos, han sido circunstanciales. Aquí se propone que **la labor de fortalecimiento institucional municipal sea una función permanente de los departamentos**, para lo cual es necesario otorgar recursos básicos de carácter igualmente permanentes por la nación. En este caso también **debe operar una discriminación positiva a favor de los territorios especiales de intervención en el pos conflicto** como ha sido reiterado arriba en varias ocasiones. También debe ser tarea de los departamentos **impulsar la asociación de los municipios y en los**

mapas de intervención flexible por fuera del ordenamiento territorial básico hoy existente. El departamento es escala, en muchos casos la más idónea, para la articulación de los planes de desarrollo locales para la equidad y la inclusión social. De igual forma, los Fondos de inversión deben tener una plataforma departamental de intervención, siempre cuidando el criterio de la equidad a favor de los grupos de población y localidades de mayor precariedad en niveles de desarrollo institucional, bienestar social y desarrollo económico. Además, los departamentos pueden **servir de puente de articulación de las acciones nacionales en el territorio y tramitador de demandas de las localidades y sus asociaciones hacia la nación.** Para bien cumplir esta misión es necesario que el departamento no sea solamente lugar de tránsito de arriba abajo y de abajo arriba, sino que participe de la formulación, financiación y ejecución de las políticas del pos conflicto.

11. Participación social en la consolidación del pos conflicto

A partir de la década del ochenta numerosas instancias y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria han sido proclamados. En la actualidad prácticamente no hay sector de política pública, a todo nivel de gobierno, que prescindiera de bases legales para el ejercicio de la veeduría, el control y la participación ciudadana en sus tareas. El sistema político, el gasto público, las políticas sociales, las leyes a todo nivel y toda la administración pública han sido permeados por demandas de participación. Esta realidad normativa e institucional alimenta una de las transformaciones más positivas de las últimas décadas en la cultura política colombiana. Los ciudadanos y la opinión pública en general sienten suyo el derecho a participar en las políticas de su interés e incumbencia.

Sin embargo, es menester reconocer que la inmensa cuantía de mecanismos e instancias de participación existentes no canalizan con suficiencia los anhelos de participación en los asuntos públicos. Menos aún se puede afirmar que el interés y celo ciudadano en las políticas colectivas haya necesariamente

mejorado su calidad, ni retrocedido los márgenes de la corrupción que carcome la legitimidad institucional. Existe más oferta institucional que demanda ciudadana sobre dichas instancias, por lo que el malestar y la movilización social acuden a otras vías de expresión y organización.

No hay duda que en el marco del pos conflicto, y aun sin esta anhelada circunstancia, es necesaria una reflexión nacional que permita traducir el derecho ciudadano a la participación en real incidencia social sobre la calidad de la administración, sus políticas y manejos presupuestales. En particular **el pos conflicto requerirá altas dosis de legitimidad social, lo cual pasa necesariamente por el involucramiento de la población víctima de la violencia, de los pobladores en general y de los reinsertados en pactos de convivencia, ejercicios de perdón y emprendimiento de acciones comunes de construcción de políticas colectivas.** Tanto las Instituciones Locales Especiales, como el Fondo para la Equidad y la Inclusión Social, y los Planes de Desarrollo deben contar con la participación decisiva de las comunidades locales en la priorización de acciones y la ejecución de planes y proyectos. Es recomendable que las asociaciones de víctimas y eventuales agrupaciones de reinsertados participen de los Consejos Territoriales de Planeación, de los Consejos de Desarrollo Rural y de otras instancias de participación en la vida local en la que su concurso consolide una cultura de paz y convivencia. También se aconseja una actitud flexible ante la creación de instancias y escenarios dinámicos de construcción pública de los acuerdos de convivencia en el pos conflicto, sean estos de carácter intra social o entre la sociedad y la administración estatal. La buena gobernanza, entendida como creación de reglas para el trámite de conflictos y proyectos comunes, aconseja la apertura mental, política e institucional a los escenarios mediante los cuales se puedan dinamizar los principales acuerdos locales en el pos conflicto.

12. El sesgo territorial y comunitario de las políticas sectoriales

No existe una sola manera de descentralizar funciones y recursos del Estado central. En breve, **se puede descentralizar poder y recursos al**

interior de sectores de política pública, bien sean la salud, la educación o el agropecuario, por ejemplo. **Las autoridades territoriales que dirigen tales sectores y los gremios del capital y del trabajo que con ellos se relacionan directamente se verán potenciados por tal cesión de poder dentro del sector.** Se puede descentralizar hacia las unidades prestadoras de servicios dentro de los sectores, es decir, hacia los planteles escolares, los hospitales y puestos de salud, o hacia las unidades de asistencia agropecuaria. En este caso son los gerentes, los trabajadores y usuarios, así como las empresas ligadas al desempeño de la unidad de servicio que devienen actores de primera línea. Se puede descentralizar hacia el mercado, es decir, hacia fuera de la administración pública local transfiriendo recursos, decisiones de política y prestación de servicios hacia el sector privado. De igual manera, se puede descentralizar hacia las comunidades y grupos de población buena parte del poder estatal y fortalecer el poder social sobre los asuntos colectivos. Finalmente, se puede descentralizar hacia los territorios, en el sentido de articular recursos, competencias y liderazgos en instancias políticas y administrativas territoriales, por ejemplo, las alcaldías y las gobernaciones principalmente.

Sin duda el proceso de descentralización colombiano realiza una combinación de todos estos énfasis, lo cual hace particular el **diseño general de la nueva arquitectura institucional**. Sin embargo, la combinación de énfasis no pondera con igual peso las diferentes fuerzas e instancias receptoras privilegiadas de las materias descentralizadas. En particular ha sido débil la *descentralización territorial y la descentralización hacia las comunidades*. Mayor vigencia tiene en Colombia la descentralización sectorial, hacia las unidades prestadoras de servicios y hacia el mercado. En una segunda ola de la descentralización es conveniente re equilibrar las fuerzas dentro de la arquitectura descentralizada a favor de la articulación territorial de las políticas públicas y la incidencia ciudadana y social en ellas. En particular, en el marco del pos conflicto aparece la necesidad imperiosa de dicha transformación en los territorios sujetos de construcción institucional especial. La presencia de diversas instancias departamentales y nacionales en los territorios supone invertir una instancia territorial con el poder de realizar la articulación de los sectores, presupuestos y políticas. La legitimidad de las instituciones que emanarán en el pos conflicto depende en buena medida de la participación social en su construcción y administración.

Descentralización en-clave de paz, se terminó de imprimir en marzo de 2014,
en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda. Bogotá, D.C., Colombia.

Somos una empresa responsable con el ambiente

Para la Fundación Konrad Adenauer —KAS—, como fundación política alemana comprometida con la promoción de la democracia y el estado de derecho, el análisis del proceso de descentralización en Colombia y la generación de herramientas para su implementación han sido prioritarios en su misión en el país. De igual forma, el compromiso con iniciativas de construcción de paz ha sido uno de nuestros pilares y adquiere especial importancia en la actualidad.

Aún más, tenemos la convicción de que muchos aspectos que han contribuido a generar y profundizar el conflicto armado —y por consiguiente, su solución— tienen una estrecha relación con la gestión descentralizada del poder en Colombia. Como muchos expertos han coincidido en señalar, allí donde el Estado no logra ejercer de forma eficiente y efectiva el poder, surgen oportunidades para que actores ilegales lo ejerzan y se lo disputen entre sí y contra la misma institucionalidad.

En esta ocasión, y en alianza con la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial —RINDE—, desarrollamos un estudio acerca de los principales retos que enfrentará el país para hacer la transición hacia la paz, desde un enfoque territorial y de descentralización. Esta es una mirada —desde distintos enfoques— acerca de los cambios y medidas necesarias para consolidar la descentralización en-clave de paz y la paz en-clave de descentralización.