

Análisis diferencial de las administraciones públicas territoriales, una propuesta de reorganización para el desarrollo

Gabriel Esteban Cardozo Orjuela

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Administración Pública

Tutora: Yolanda Rodríguez Rincón

Bogotá - Colombia

2023

Tabla de contenido

Resumen.....	4
Palabras claves.....	4
Introducción.....	5
Contexto y antecedentes.....	7
Descripción general de los municipios.....	9
Municipios ETI.....	11
Municipios PNIS.....	11
Municipios PDET.....	12
Municipios ZOMAC.....	13
Marco teórico.....	15
Administración pública actual.....	15
Bioadministración.....	19
Objetivo general.....	23
Objetivos específicos.....	23
Caracterización territorial de los municipios Cumaribo, Pradera y Uribe	24
Cumaribo (Vichada)	24

Pradera (Valle del cauca)	27
Uribe (Meta)	29
Constitución de las administraciones públicas de los municipios seleccionados, teniendo en cuenta si estás responden a las características territoriales	33
Cumaribo (Vichada)	34
Pradera (Valle del cauca)	38
Uribe (Meta)	41
Estrategia o modelos de administración que se adecuen de manera armónica con las características territoriales de cada municipio y faciliten el desarrollo y el bienestar social.....	42
Cumaribo (Vichada)	44
Pradera (Valle del cauca)	49
Uribe (Meta)	53
Conclusiones	57
Bibliografía	60

Resumen

La administración pública en Colombia está basada en enfoques de Nueva Gestión Pública y Post Nueva Gestión Pública, las cuales responden a dinámicas de mercado que pretenden la privatización en la provisión de servicios públicos, limitar el tamaño del Estado y la formulación de reglas para moldear el comportamiento humano, desarrollando lógicas empresariales en donde homogenizan a la población tratándolos como clientes que requieren los mismos productos y servicios. Debido a esto, se vuelve necesario buscar alternativas que cambien la perspectiva de la administración hacia una más humana, por ello se plantea una reorganización de las administraciones públicas mediante el concepto de bioadministración, el cual aboga por que las administraciones se deben adaptar a sus territorios, a sus comunidades y a las diferentes formas de vida. De esta manera, se propone que las administraciones territoriales deben reorganizarse de forma que reconozca a todas las comunidades, sus dinámicas sociales, sus necesidades y reconozca las potencialidades de los territorios, para construir de manera armónica con todos los actores un desarrollo sostenible y el bienestar en general.

Palabras claves: Reorganización, Administraciones públicas, Bioadministración, Comunidades, Nueva Gestión Pública, Post Nueva Gestión Pública

Introducción

La administración pública en Colombia se ha desarrollado a partir de los modelos de Nueva Gestión Pública -NGP- y de Post Nueva Gestión Pública – PNGP-, entendidas como un conjunto de tendencias internacionales difundidas a partir de casos aplicados en países desarrollados, en los cuales no se tienen en cuenta la diversidad territorial, cultural, económico, social y político de cada país. De esta misma manera sucede a nivel nacional con sus entidades territoriales pues se aplica el mismo modelo, la misma estructura y las mismas teorías de administración pública en todos los territorios buscando la eficiencia y la efectividad sin vincular lo social e invisibilizando las dinámicas territoriales que comprenden cada territorio diferenciándolos unos de otros.

De este modo, se entiende que la administración pública de Bogotá no se puede implementar en Cumaribo (Vichada) ya que tanto presupuestal como territorialmente son diferentes y también sus poblaciones culturalmente, lo que implica que tienen demandas diferentes y, por lo tanto, requieren una administración diferente para solucionar sus propias necesidades y generar mejor condición de vida a sus habitantes y contribuir al desarrollo territorial.

Para entender la necesidad de reorganizar las administraciones públicas y que correspondan a sus dinámicas territoriales, el presente estudio realiza inicialmente una descripción del contexto actual las administraciones públicas municipales de los municipios que hacen parte de los programa Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y Entidades Territoriales

Indígenas (ETI), describiendo como están conformadas sus administraciones públicas, el promedio de dependencias que estas tienen y las vocaciones económicas que estas tienen.

Posteriormente se presenta el marco teórico, en donde se argumenta que la Nueva Gestión Pública fue el modelo que se desarrolló en Colombia con la Constitución de 1991 y que ha tenido reformas en donde se ha aplicado el modelo de Post Nueva Gestión Pública pero que no han traído consigo grandes cambios o cambios estructurales de la administración. Por otro lado, también se desarrolla a groso modo el concepto de bioadministración que está en elaboración por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- pero que tiene como base los principios de reconocimiento y redistribución propuestos por Nancy Fraser y Axel Honneth, para así referir un modelo de administración diferencial que supere las limitaciones de los modelos tradicionales de gestión pública, promoviendo la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo incluyente de las comunidades.

Luego, tomando como referencia los municipios de Cumaribo, Pradera y La Uribe, se realiza un análisis de sus administraciones públicas y sus estructuras municipales para determinar si estas responden de manera adecuada a las necesidades territoriales y de sus comunidades, respetando la diversidad cultural de todas sus comunidades y a la vez fortaleciendo las vocaciones económicas de sus territorios para contribuir al bienestar social y al desarrollo territorial del país.

Finalmente, se realiza una propuesta de reorganización de las administraciones públicas para estos tres municipios en función de sus vocaciones y sus comunidades, ya que cada territorio presenta características y desafíos propios, por lo que es fundamental considerar las tradiciones culturales y las vocaciones territoriales en el proceso de reorganización. Esto

implica diseñar estrategias adaptadas a las necesidades y potencialidades de cada comunidad, promoviendo el empoderamiento local y la participación activa de los ciudadanos.

En resumen, la reorganización de las administraciones públicas municipales en Colombia requiere un enfoque integral que combine elementos teóricos innovadores con el reconocimiento de las particularidades culturales y territoriales. Adoptar los principios de la bioadministración puede contribuir a una gestión más eficiente, transparente y sostenible, permitiendo así el desarrollo integral de las comunidades locales y el cumplimiento de sus necesidades.

Capítulo I: Contexto y antecedentes

La administración pública en el país se desarrolla desde una perspectiva casi universal, lo cual desconoce las características diferenciales de los territorios y los diversos contextos que se desarrollan en los mismos, de esta manera, se cree adecuado llevar el modelo de administración pública de Bogotá o las ciudades con categoría especial a los diferentes municipios del país, sin tener en cuenta las vocaciones económicas, las diferencias territoriales, sociales, culturales e históricas. Por ejemplo, la administración pública que se debe implementar en un municipio del bajo cauca con vocación agrícola y atravesada por el conflicto armado debe ser diferente a un municipio del departamento de Antioquia con vocación turística sin antecedentes de violencia por conflicto armado.

Así, como ya lo afirmaba Dahl “No se puede suponer la administración pública pueda escapar a los efectos de condicionamiento o que es en cierto modo independiente y aislada

de la cultura o del marco social en el que se desarrolla” (Dahl, 1947), la administración pública no debe entenderse como un modelo único y que es el adecuado para todos los territorios, ya que existen diferencias ambientales, económicas, culturales e históricas que deben tenerse en cuenta como potencialidades y rasgos que debe obedecer la administración pública local.

De esta manera, se entiende que puede haber varias administraciones públicas, en el territorio nacional, y estas deben responder a ese marco social, al contexto en donde se está desarrollando y potenciar las vocaciones territoriales, y aumentar el bienestar social, sin embargo, la realidad, es que muchos municipios son débiles y no tiene la capacidad de promover políticas que mejoren la calidad de vida o desarrollen sus potenciales económicos, lo que conlleva a aumentar la vulnerabilidad y propiciar actividades informales, ilegales y hasta la llegada de actores violentos (Gutiérrez, 2010), o lamentablemente, algunas de las instituciones de desarrollo económico local son presentadas como parte de las propuestas partidarias, lo cual las hace inviables en el medio y largo plazo. (Alburquerque, 2007)

Por lo anterior, es necesario analizar si hay un enfoque de diversidad de administraciones pública que tengan en cuenta la gran variedad de problemas, capacidades y tradiciones que tienen las regiones del país y desarrollar una gestión abierta, constructiva y visionaria que le permita adecuarse a las futuras realidades públicas y políticas que se deben enfrentar para lograr una mejor gobernanza, ya que el enfoque diferencial y territorial permite, dar a cada situación concreta el tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo, y así las políticas de desarrollo local que se desarrollen, sean un planteamiento más flexible en la gestión pública

ante los problemas derivados de la reestructuración productiva además de la necesidad de adaptarse a las nuevas exigencias en los distintos territorios.

Finalmente, desde la reorganización de las administraciones públicas se implementan como estrategia para desarrollar el artículo 28. Del Plan Nacional de Desarrollo, 2022-2026 ‘COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA sobre “METODOLOGÍA ORIENTADA AL RECONOCIMIENTO DE CAPACIDADES” en donde el gobierno busca implementar un modelo de descentralización diferencial, por medio de una metodología para la identificación de tipologías de las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales, orientada al reconocimiento de capacidades. (PND,2023), además del objetivo 16 de los ODS que se centra en lograr sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a los distintos niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, garantizando la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la sociedad. (Conejero, 2016).

Descripción General de los Municipios

Para tener una visión actual de los municipios en Colombia a continuación presento un diagnóstico cuya base toma una muestra total de 354 municipios que incluye aquellos que están clasificados en Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) según el Decreto 1650 de 2017; también los que hacen parte del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de acuerdo al decreto 893 de 2017; los que hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) según el decreto 896 de 2017 y el informe N.º 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (2022), y finalmente los que están clasificados como Entidades Territoriales Indígenas

(ETI). Estos últimos se clasificaron teniendo como referencia los municipios en donde se encuentran la mayor cantidad de Resguardos Indígenas Legalizados y que constituyen la mayoría de la población municipal, esto debido a que las ETI no han sido reglamentadas, a pesar de estar definidas por la Constitución.

De esta muestra, se encontró que: el 93% de estos municipios son de 6.^a categoría, el 3% son de 5.^a categoría, el 2 % es de 4.^a categoría, el 1% son de 3.^a categoría y el 1% restante es de categoría especial. Además, se evidenció en el diagnóstico que el 92% de los municipios tienen vocaciones agrícolas o ganaderas (agropecuarias), el 28% tiene vocación minera, el 22% tienen vocación turística, el 6% de explotación forestal y el 7% de pesca, de acuerdo con las páginas oficiales de las alcaldías. (se debe tener en cuenta que el 54% de los municipios tienen entre 2 o 3 vocaciones).

Figura 1.

Frecuencia de número de Secretarías por municipio de sexta categoría



Nota: la imagen representa la frecuencia de la cantidad de secretarías que tienen los municipios. Datos tomados de base municipios pdet, zomac, pnis y eti, (anexo1). Elaboración propia.

También, se evidenció que la tendencia en municipios de 6ª categoría está en tener 4 secretarías; sin embargo, el 62 % de estos municipios tienen más de 4 secretarías y el 18% tienen menos de 4 secretarías. En este sentido, según el DAFP no es justificable que un municipio de sexta categoría cuente con más de 4 o 5 secretarías y es precisamente por esta razón que se debe generar un diagnóstico de funciones de cada dependencia para determinar con qué criterios técnicos se diseñaron y determinar el nivel de impacto.

(DAFP, 2012)

Municipios ETI

En estos municipios se tomaron 8 municipios en los cuales, la mayoría de su población es reconocida como indígena que pertenecen a resguardos legalmente constituidos (ANT, 2023), de los cuales se encuentran ubicados en los departamentos de La Guajira y al sur oriente del país. De estos, 5 tienen vocación Agropecuaria, 2 Turística y 2 Minera. Además, se resalta que se encontraron 2 secretarías de asuntos étnicos y una secretaría que desarrolla temas de paz y postconflicto

Así, de los 8 municipios solamente 3 cuentan con una secretaria que desarrolla su vocación de manera específica, 2 cuentan con secretarias de desarrollo sin ninguna especificidad y 3 municipios no cuentan con ninguna secretaria. Es decir, que solamente el 38% de los municipios cuentan con una dependencia específica para su vocación.

Municipios PNIS

Con los municipios PNIS, se tomaron los municipios en donde están suscritas las familias al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos de acuerdo al informe N.º 23 de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC,

2022). De este modo, se encontraron 56 municipios, de los cuales 53 tienen vocación Agropecuaria, 11 Turística, 20 Minera y 5 de Explotación forestal. Además, se encontraron 3 secretarías específicas sobre temas de paz y postconflicto y 3 sobre temas de mujer y género.

De esta manera, se encontró que únicamente 28 municipios tienen secretarías que están directamente relacionadas con su vocación, lo cual representa el 50% de los municipios que están dentro del programa PNIS.

Por otra parte, otros hallazgos en estos municipios, es que hay 5 municipios sin secretaría de hacienda, 11 municipios no cuentan con ningún tipo de secretaría de desarrollo social (educación, salud o cultura) y 9 municipios cuentan con secretarías de movilidad.

Municipios PDET

Ahora con los municipios PDET, se tomaron los 170 municipios que hacen parte del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, que fueron priorizados por ser los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional.

De estos, se encontraron que 107 municipios tienen vocación agropecuaria, 18 tienen vocación turística, 57 vocación minera y 12 de explotación forestal, en este grupo también se encontraron 11 secretarías específicas sobre temas de paz y postconflicto; 3 que desarrollan temas étnicos y 2 sobre temas de mujer y género.

De esta manera, se encontró que únicamente 50 municipios tienen secretarías que están directamente relacionadas con su vocación, lo cual representa el 29% de los municipios que están dentro del programa PDET.

Además, otros aspectos claves encontrados son que hay 18 municipios sin secretaría de hacienda, de estos, 8 tampoco cuentan con secretarías de desarrollo en aspectos económicos, y 4 de estos municipios tampoco cuentan con secretarías referentes a temas sociales. Es decir, que son municipios que solamente cuentan con secretarías de gobierno y de planeación.

También, se encontró que hay en total 14 municipios que no cuentan con ningún tipo de secretaría de desarrollo social (educación, salud o cultura), que 10 municipios cuentan con secretarías de desarrollo económico sin algún enfoque en específico, y que hay 27 municipios cuentan con secretarías de movilidad.

Hay casos específicos para resaltar como los siguientes:

- El municipio de Magüi (Nariño), solamente tiene una secretaría, y es una secretaría de gobierno.
- El municipio de Pradera (valle del cauca) tiene 12 secretarías en total, de las cuales se resalta tener secretaría de desarrollo económico, secretaría de desarrollo rural, secretaría de ambiente y vivienda y secretaría de tránsito y transporte; y no tiene secretaría de educación, ni de salud.

Municipios ZOMAC

En el último grupo se tomaron los 344 municipios clasificados como ZOMAC, que son los territorios azotados por el conflicto armado que se priorizan. De esta manera, se

encontraron que 162 municipios tienen vocación agropecuaria, 48 turística, 40 Minera y 10 de Explotación forestal, y aquí también se encontraron una secretaria específica sobre temas de paz y postconflicto, una sobre temas étnicos y 3 sobre temas de mujer y género.

Así, se encontró que únicamente 56 municipios tienen secretarías que están directamente relacionadas con su vocación, lo cual representa el 22% de los municipios que están dentro del programa ZOMAC.

Finalmente, otros aspectos a resaltar es que hay 6 municipios sin secretarías de gobierno, que además de estos 4 tampoco cuentan con secretarías de hacienda y 3 tampoco tienen secretarías de desarrollo en aspectos económicos, es decir, que solamente cuentan con una secretaría y es de planeación.

También hay 27 municipios que no cuentan con secretarías de hacienda, de los cuales 19 tampoco cuentan con secretarías de desarrollo en aspectos económicos y 3 no cuentan con secretarías de planeación, es decir, únicamente cuentan con secretaría de gobierno.

Y, por último, hay 10 municipios que no cuentan con ningún tipo de secretaría de desarrollo social (educación, salud o cultura) y 15 municipios cuentan con secretarías de desarrollo económico sin ningún tipo de enfoque.

De esta manera, se concluye a nivel general que el 47% de los municipios no tienen secretarías de desarrollo en aspectos económicos, y el 10% municipios tiene secretarías de desarrollo en aspectos económicos, sin ningún tipo de especialización hacia su vocación. De este modo, se evidencia que más del 50% de los municipios no tienen ningún tipo de dependencia que aproveche y desarrolle su vocación, lo cual deja claro que desde la

administración no existe ningún tipo de caracterización territorial, y es necesario generar una reorganización que potencie el desarrollo desde su localidad.

También se evidencia que el 22% de los municipios no tienen ningún tipo de secretaría que desarrolle temas sociales, es decir, que no tienen secretarías de educación, de salud, de cultura o de desarrollo social y el 14% de los municipios no cuentan con secretarías de hacienda.

De esta manera, se puede tener una visión actual del panorama nacional con respecto a las administraciones públicas territoriales y su estructura con respecto a su vocación municipal, y se encontró a grandes rasgos como la mayoría de los municipios carecen de ese enfoque diferencial en su administración para desarrollar su territorio, aunque, también se encontraron dependencias interesantes que atienden necesidades particulares de su población como lo son las secretarías étnicas, de género y de paz.

Capítulo II: Marco teórico

Administración Pública Actual

En el presente acápite se desarrolla un análisis de la administración pública en Colombia, en conjunto con lo pactado en el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” para así generar un planteamiento que oriente la reorganización de las administraciones públicas a nivel territorial.

De esta manera, se debe entender que en Colombia hay una fuerte implementación del modelo de Nueva Gestión Pública (NGP), este se implementó a tanto a nivel Nacional como territorial partir de la década de los 90 y ha tenido leves reformas, como lo indica

Sergio Chica, las reformas han tenido enfoques de Post Nueva Gestión Pública (PNGP), de esta manera lo que se ha pretendido es solventar los problemas que se han generado, pero sin afectar el núcleo básico de la Nueva Gestión Pública. (2016)

Así, desde un punto de vista territorial, la Nueva Gestión Pública no es más que un conjunto de tendencias internacionales difundidas a partir de casos aplicados en países desarrollados, de esta manera, la NGP se constituyó a partir de cuatro mega tendencias:

“1) limitar el tamaño del Estado y por ende revertir el crecimiento del déficit fiscal; 2) el renovado acento en la privatización como mecanismo para hacer más eficiente la provisión de servicios públicos; 3) el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que han desplazado el papel del aparato estatal como referente exclusivo en la definición de asuntos públicos y 4) la pérdida de centralidad del Estado a partir de la consolidación de una agenda pública de carácter internacional que se constituye en el marco de una esfera supra nacional cada vez más importante.” (Chica Vélez & Salazar Ortiz, 2016)

De esta forma, la NGP se desarrolla dentro de un marco discursivo del orden neoliberal clásico, mientras la PNGP se desarrolla más en un orden discursivo de democracia social, es decir, de ampliar la participación de la sociedad, pero caracterizado por adaptar lo social, a mecanismos privados y lógicas empresariales y de mercado, así en palabras de Chica “la PNGP se enmarcaría en un nuevo orden discursivo neoliberal heterodoxo” (2016) en consecuencia, esta intenta desarrollar formas colaborativas como mecanismos de resolución de problemas públicos, utilizando instrumentos como la creatividad y la inspiración, (temas no contemplados en la NGP), esto implica una ampliación de los actores involucrados en el proceso, fomentando una heterogeneidad entre el sector público, privado y social.

En este sentido, al incorporarse el tema social dentro de la administración pública se prevén varios problemas, como el desarrollo de planes que no responden a las necesidades de una comunidad o la pérdida de credibilidad en los gobiernos o pérdida del valor público, entre otros, así lo afirma Carvajal, gran parte de los problemas de la Administración Pública giran en torno a los seres humanos, ya que la Administración trata de formular reglas para moldear el comportamiento del ser humano, y debe más bien organizar sus funciones a partir de las relaciones humanas que se desarrollan en su territorio. (Carvajal, 2015). De esta manera, se establece que para cumplir con los propósitos fijados se debe estudiar los comportamientos de la población, ya que esto permite conocer con mayor probabilidad de acierto las reacciones de la comunidad no solo entre las personas, sino también con el territorio y los demás seres vivos. Algo que no tiene contemplado la NGP ni tampoco la PNGP ya que no pretenden comprender el ecosistema social, sino gerenciarlo dentro de los parámetros de mercado planteado.

Así, las tendencias que se han desarrollado como “buen gobierno” o “buena gobernanza” son propiamente continuidades de la NGP orientadas a superar las falencias identificadas y las limitaciones relacionadas con las promesas de desarrollo. (Oszlak, 2013) De esta forma, se fomentan las relaciones entre la sociedad y el Estado, pero no generan un cambio estructural del aparato estatal, dejando intacto las practicas del capitalismo: coalición dominante; división social del trabajo, lógicas distributivas inequitativas, y el rol funcional del Estado como garante del proceso de acumulación.

Así aunque la PNGP se basa en implementar relaciones multisectoriales y tratar de implementar un enfoque más social, por medio de mecanismos cooperativos entre los procesos políticos y los procesos de gestión y dando por sentado la necesidad de vincular al

sector social para promover una perspectiva de dirección construida sobre valores públicos como la confianza y la equidad, no ha generado cambios profundos en la Administración pública, ni mucho menos a nivel territorial, ya que su enfoque social está limitado a responder las lógicas de mercado y a tendencias internacionales, invisibilizando la cultura local y las formas de vivir locales.

De esta manera, Carvajal (2015) indica que el cambio de la Administración pública radica en un nuevo estilo de gestión que rinda cuentas de manera efectiva y transparente además de ser necesario cambiar la manera como se diseñan las instituciones públicas, definir claramente su misión y objetivos y asignar mejor los recursos para que obtengan los resultados esperados e incluir al ciudadano a ejercer su derecho a decidir sobre los asuntos de interés público.

De esta forma, los cambios en las Administraciones públicas deber ir más allá de la Post Nueva Gestión Pública, para así reconocer a sus principales actores a los cuales debe servir de acuerdo a sus características locales, incluyendo la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, consolidando el concepto de ciudadano como epicentro de la relegitimación de la administración pública, por medio de la expresión abierta, activa y pluralista de las opiniones; también el reconocimiento de los derechos ciudadanos, entendiendo a ciudadano en contraposición al concepto de cliente promovido por la Nueva Gestión Pública y entender que “entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político”. (Chica Vélez & Salazar Ortiz, 2016)

Lo anterior implica desarrollar formas de gobierno no jerarquizadas sino en red, así se promueve la construcción de un esquema institucional basado en la capacidad del gobierno

y el reconocimiento del territorio para motivar a actores sociales a participar para generar procesos de negociación de acuerdos y resolución de conflictos.

De este modo, se articula esta reorganización con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, el cual tiene como objetivo sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. (2023)

Además, de que como eje transversal al Plan se encuentra el tema de paz total y el “vivir sabroso” como parte del reconocimiento de la deuda histórica con las minorías y de los pueblos con sus territorios, de esta manera en varios de los artículos del plan se encuentra acciones de participación y de reparación y reconocimiento de poblaciones afros, indígenas, campesinas, rom, entre otros. En este sentido, la propuesta de reorganización de las administraciones públicas se construirá teniendo en cuenta lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, desde la Justicia social y el reconocimiento.

Bioadministración

La reorganización de las Administraciones públicas debe tener como primera medida un enfoque territorial, ya que esto permite -dar a cada situación concreta un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias, cultura y capacidades potenciales de desarrollo, y a través de ello generar un planteamiento más flexible en la gestión pública que permita adaptarse a las nuevas exigencias en los distintos territorios.

Así, Albuquerque indica que la Administración pública debe adaptarse a los territorios, de esta manera comenta que,

“para encarar los problemas del desempleo, se debe abandonar la anterior visión que hacía depender la generación de empleo de las políticas de crecimiento económico sin tener en cuenta los efectos destructores netos de empleo de la incorporación de tecnologías intensivas en capital. Las políticas activas de empleo requieren igualmente un planteamiento territorial para ser eficaces” (2007).

Esto implica, que la administración pública debe reconocer las necesidades de las poblaciones y que estas tienen características particulares debido a su contexto, su territorio y su cultura lo cual implica actuar de manera diferencial para tratar temas similares, como en el caso anterior, en donde el desempleo es diferente en una ciudad principal o municipio especial o de primera categoría que a un municipio rural o de sexta categoría.

Además, se debe tener en cuenta que las autoridades locales son agentes importantes en los procesos de desarrollo local, ya que muchas veces son los líderes principales de las iniciativas de desarrollo local, al impulsar en sus territorios la movilización y concertación de actores para el desarrollo económico (Albuquerque, 2007). Sin embargo, no siempre son las autoridades locales las que impulsan estas acciones, sino otros actores como organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, jóvenes empresarios, entre otros, los que inician los procesos de desarrollo local, que posteriormente se incorpora los gobiernos locales. Así, se requiere fomentar la participación de las comunidades en las administraciones locales para mantener una armonía entre los diferentes actores locales.

De esta forma, se pretende generar una bioadministración, la cual reconozca, incluya y construya un gobierno con las comunidades incluir a las comunidades, a los territorios, a las

culturas y a las diversas formas de vida que coexisten. Así, la construcción de una bioadministración se realizará bajo el enfoque de reconocimiento, redistribución y el buen vivir, pretendiendo construir gobiernos desde abajo basados en distintas cosmovisiones alternas-nativas que visualizan la consolidación de formas históricas y actualmente existentes de gobierno y administración de territorios comunitarios bajo una impronta no convencional y, por lo tanto, contrahegemónica (Jiménez, Puello, Robayo, & Rodríguez, 2017).

En este sentido, se debe reconocer principalmente a las comunidades históricamente excluidas a participar con las administraciones locales, construyendo desde abajo para que así la administración se levante entendiendo las condiciones de sus comunidades y el contexto de su territorio, reconociendo las luchas por el logro de la justicia de estas comunidades marginadas que intentan sobreponerse a una situación de desprecio o agravio moral. Así lo indica Honneth, en las luchas por la comunidad se pone como principios de las luchas sociales los sentimientos morales de indignación devenidos por el no reconocimiento y la no autorrealización y, por ende, el no alcance de autonomía (2019).

Es decir, que la administración pública pasaría de tener una perspectiva general de las comunidades y los territorios, de tipo individualista o preferente ante algunos actores y actividades económicas a tener una perspectiva más comunal, en donde se reconozcan a todos los actores y todas las actividades y conocimientos culturales de las comunidades en el territorio para trabajar de manera horizontal y en redes. De esta forma, se trata de poner de cabeza la matriz individualista de organización de la sociedad, para la recuperar la dignidad, la libertad, la justicia, la autonomía y la capacidad de cooperación como

principios de organización de la vida en comunidad (Jiménez, Puello, Robayo, & Rodríguez, 2017).

Así, se debe tener claro la naturaleza práctica de las distintas esferas de vida en una sociedad y cómo se deben constituir estas esferas de las prácticas sociales para que se dé algo como una justicia social, es decir la garantía de condiciones que ofrece a toda la posibilidad de experimentarse como iguales y libres,” (Cortés, 2005).

De esta manera, se debe entender la “justicia social” el que las diferentes personas que componen una sociedad puedan recibir un trato igualitario, (Fraser & Butler, 2006). En este sentido, por un lado, la representación de la justicia debe estar relacionada esencialmente con las concepciones acerca de cómo es que se reconocen y quieren ser reconocidos recíprocamente las comunidades en sus territorios. De esta manera, se cumpliría el reconocimiento en dos direcciones de ampliación material y social de los derechos,

“por un lado se tienen en cuenta las diferencias en las posibilidades individuales de realización de las libertades garantizadas intersubjetivamente, y por otro, un círculo creciente de personas que habían sido excluidas o discriminadas le son concedidos los mismos derechos que a todos los demás miembros de la comunidad” (Honneth, 1996, pág. 159).

Y, por otro lado, se tendrá el enfoque la redistribución como ideal de justicia, ya que estas mismas comunidades han sufrido de una exclusión en cuanto a la prestación de servicios y la distribución de recursos, y se debe generar una reivindicación redistributiva en cuanto como lo afirma Fraser, las exigencias de redistribución promueven la identidad de grupo social, en su conjunto contribuyendo a diluir la identidad específica de los particulares. (Fraser & Butler, 2006).

De esta forma, desde la administración pública se debe adaptar estos dos enfoques, puesto que no solamente se trata de reconocer situaciones o poblaciones omitidas sino que se debe igualar las condiciones de vida de todos los actores, de otro modo quedaría limitado porque no contaría con toda la magnitud de las injusticias sociales, ya que los grupos bidimensionalmente subordinados padecen tanto una mala distribución como un reconocimiento erróneo en formas en las que ninguna de estas injusticias es un efecto indirecto de la otra, sino que ambas son primarias y co-originales (Fraser & Butler, 2006).

En este sentido, las Administraciones territoriales deben incorporar estos enfoques para construir un nuevo sistema de relaciones sociales y de organización no solo administrativa, sino de la vida, para poder tener una visión integral y concertada de desarrollo, así, “este tipo de experiencias al tener como fundamento ético la vida digna de las comunidades – bióticas, no solo humanas– rompen relaciones de explotación y subordinación y permiten organizar la vida atendiendo a otro tipo de relaciones sociales y naturales.” (Jiménez, Puello, Robayo, & Rodríguez, 2017), lo cual impactaría de manera importante temas como el ordenamiento territorial, el planeamiento urbano, patrimonio cultural y valoración del medio ambiente, etc.

Así, las administraciones públicas territoriales deben, entonces, superar su tradicional actuación asistencial como lo afirma Albuquerque y colaborar en la generación de riqueza y desarrollo (2007). De esta manera la administración no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos y a los programas de modernización de la gestión municipal, sino además debe incorporar la capacitación como animadores y promotores del desarrollo económico local, para construir en conjunto con las

poblaciones y los demás actores, los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y desarrollo del tejido local.

Objetivo general:

Analizar los municipios de Pradera (Valle del Cauca), Cumaribo (Vichada), y Uribe (Meta) en relación con el Proyecto “Reorganización de las Administraciones Públicas en Colombia” liderado por la Subdirección General del DAFP para identificar su enfoque diferencial de acuerdo con sus características territoriales.

Objetivos específicos:

- Determinar las características territoriales de los municipios de Cumaribo, Aguachica y Uribe su vocación, su clasificación, el tipo de población, cultura y sus tradiciones y la relación de sus habitantes con su territorio, para entender el desarrollo comunitario, social y económico de cada municipio.
- Identificar la constitución de las administraciones públicas de los municipios seleccionados teniendo en cuenta si estas responden a las características territoriales y sociales de su territorio y si se adecuan a las necesidades sociales y potencian la vocación territorial.
- Proponer una estrategia o modelos de administración que se adecuen de manera armónica con las características territoriales de cada municipio y faciliten el desarrollo y el bienestar social

Capítulo II: Caracterización territorial de los municipios de Cumaribo, Pradera y Uribe

Cumaribo (Vichada)

Ahora se realizará una caracterización de los municipios seleccionados para el análisis del presente trabajo. De esta manera, actualmente el municipio de Cumaribo está clasificado como municipio de 6.^a categoría, y limita al Norte con los municipios de Santa Rosalía, La Primavera y Puerto Carreño (Vichada), al oriente limita con el país de Venezuela, al Sur con el municipio de Inírida (Vaupés), Barranco Mina (Guainía) y San José del Guaviare (Guaviare), y al occidente con los municipios de Mapiripán y Puerto Gaitán (Meta).

Sin embargo, el territorio de Cumaribo se conocía como un corregimiento hasta 1996, cuando mediante la ordenanza 66 de ese mismo año se elevó a categoría de municipio, siendo en enero de 1998 cuando se posesiona el primer alcalde elegido por elección popular, el cual dura apenas 8 meses ya que es destituido por la Procuraduría General de la Nación, y de este modo, empieza una lista de alcaldes designados por el gobernador hasta terminar el período constitucional. De esta manera, las siguientes elecciones populares tendrían las mismas características, de que los alcaldes eran suspendidos de sus cargos y reemplazados por alcaldes encargados hasta el año 2010 (Ladino, 2011).

Debido a lo anterior y a las condiciones culturales, la baja escolaridad, la inexperiencia en procesos de administración pública de los indígenas y de los colonos residentes en el municipio la mayoría de los funcionarios no son del propio municipio, sino que han llegado de Villavicencio, Bogotá y otras ciudades del país. De esta forma, también la organización

municipal se ha hecho cada vez más diversa y compleja ya que para 1997 había 5 funcionarios a 15 funcionarios en varias secretarías en el 2010. (Ladino, 2011).

De acuerdo con la información expuesta por el DANE, este Municipio cuenta con 21 resguardos indígenas que representan el 90% de la población en general, y estos son miembros de diferentes etnias de la nación sikuani o guajiba. Estas comunidades se han organizado en dos grandes asociaciones, las cuales mantiene presencia en el escenario municipal para tramitar asuntos de interés para las comunidades, estas comunidades las conforman 12 resguardos “Acatiseña” y el otro, 17 resguardos “Palameku”. (Ladino, 2011).

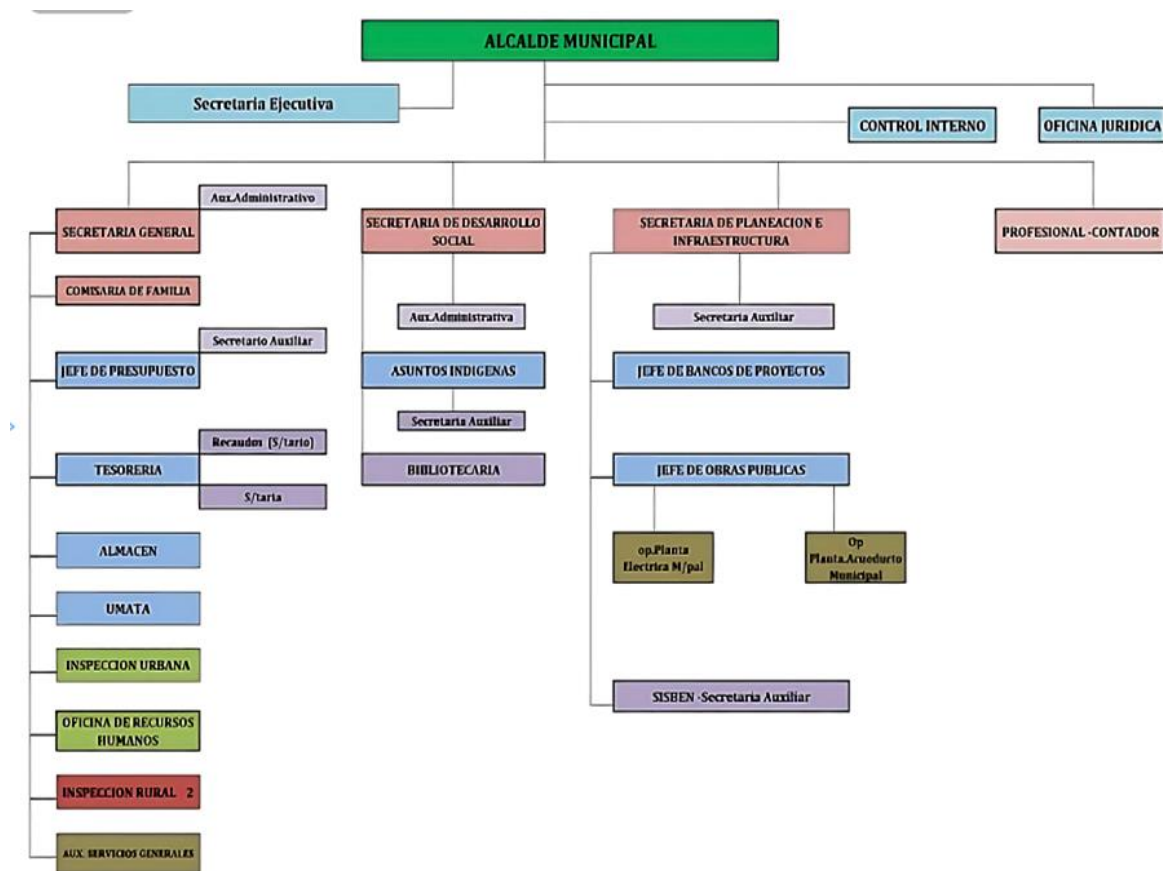
Económicamente, el municipio tiene una vocación agropecuaria, sin embargo, la agricultura sirve solo como autoabastecimiento para las familias, debido a el pésimo estado de las vías y al ser un municipio tan grande no les permite a los agricultores vender lo que cultivan. Debido a esto, el municipio se encuentra prácticamente aislado, así lo afirman los pobladores, “Colombia ni debe saber de nosotros, es que el estado de las vías no da para que la gente se anime a venir. Si los que están cerca no quieren, ahora imagínese de otra parte” (Espinosa, 2018).

Así, aunque es el municipio más grande de Colombia, en el pasado no contaba con muchos habitantes, fue con bonanza de la coca, durante el conflicto armado en los años 80, cuando el municipio empezó a ser habitado por personas de todas partes del país, hasta de Ecuador y Venezuela. (Espinosa, 2018). Sin embargo, debido a ser escenario de conflicto, en el lugar hay presencia de actores armados, quienes generan hechos de violencia y desplazamientos en los corregimientos e intendencias del municipio lo que hace genera desplazamiento hacia el casco urbano del mismo

Finalmente, el alcalde municipal en uso de sus facultades legales estableció por medio del Acuerdo N.º 010 del 22 de diciembre del 2014, y el Decreto N.º 010 del 20 de enero del 2015, la modificación de la planta de personal de la entidad, de esta manera cambio la estructura municipal que tenía desde que se consolidó como municipio. En el siguiente capítulo se hablará más a profundidad sobre este tema.

Figura 2.

Organigrama de Municipio de Cumaribo



Nota: Adaptado de Organigrama municipio de Cumaribo-Vichada [imagen], por Alcaldía de Cumaribo, 2023, (<http://www.cumaribo-vichada.gov.co/alcaldia/organigrama>).

Pradera (Valle del Cauca)

El municipio de Pradera está clasificado como municipio de 6.^a categoría, que se encuentra ubicado en el departamento del Valle del Cauca, limitando al norte con el municipio de Palmira (Quebrada Flores Amarillas), al Sur con el municipio de Florida (Río Parraga), al Oriente con el Departamento del Tolima (Cordillera Central de los Andes), y al Occidente con el municipio de Candelaria (Río Parraga).

Inicialmente en el siglo XIX el municipio se fundó como caserío “el Bolo” y de acuerdo con Tulio Raffo, en su obra Palmira Histórica, este dependía de Palmira, quien era su cabecera de distrito, ya para 1860 se propone elevarla a la categoría de Aldea, sugiriendo varios nombres tales como Mosquera y Nazaret. Y en 1867, por medio de la ordenanza No.62, del 15 de marzo de 1867, se acoge el nombre de Pradera “Tierra de Prados” constituida legalmente como aldea, y en diciembre de 1870, por ordenanza municipal, se erige en distrito con veredas que tenían comisario o alguacil y se le fija como límites con Palmira la quebrada llamada Flores y en 1871 se instala y entra en funcionamiento la primera destilería oficial del municipio. (El Tiempo, 1995).

Su economía se ha basado históricamente en la agricultura y la ganadería, el comercio se constituye como una actividad de menor escala. De esta manera, a partir de la década de los 90’, con la apertura económica y la internacionalización de la economía, se comprobó la fragilidad del sector agropecuario, y como consecuencia las ciudades como Cali y Palmira se han constituido en polos de generación de empleo, (Alcaldía de Pradera, 2023) lo que implica que se intensifica las rutas a estas ciudades y genera una baja participación comunitaria y en la pérdida del sentido de pertenencia a identidad con el municipio.

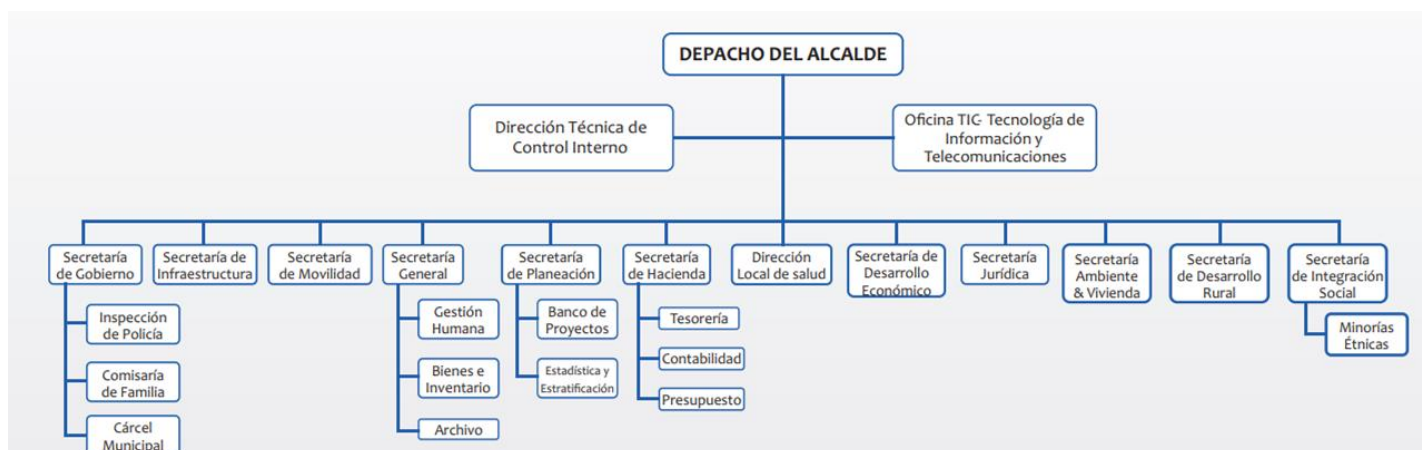
De esta manera, la administración municipal para mitigar este efecto pretende “hacer

una revisión del uso del suelo, enfatizando en la mitigación y solución de los conflictos sobre el uso y manejo de este recurso y segundo, conformando un reagrupamiento de los corregimientos por regiones productivas, de acuerdo con las condiciones ecológicas y ambientales de cada una de ellas, integrándolas y dándoles además: autonomía y capacidad de autogestión para lograr su propio desarrollo” (Alcaldía de Pradera, 2023).

El municipio de Pradera en su administración pública del municipio presenta un total de 12 dependencias sin incluir las oficinas asesoras, cuya estructura fue adecuada en el año 2016 mediante el decreto 098, más adelante se analizarán a mayor detalle esta estructura para determinar esta responde de manera efectiva a sus características territoriales.

Figura 4.

Organigrama de municipio de Pradera



Nota: Adaptado de Organigrama municipio de Pradera-Valle del Cauca [imagen], por Alcaldía de Pradera, 2023, (<https://www.pradera-valle.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Economia.aspx>).

Uribe (Meta)

El municipio de La Uribe se encuentra ubicada en el departamento de Meta, limita al Norte: Con el Municipio del Cubarral y Lejanías, al noroccidente con el municipio de

Cabrera (Cundinamarca), al Oriente con los municipios de Lejanías, Mesetas y Vista hermosa y al Occidente con los Departamentos de Caquetá y Huila.

El territorio de Uribe tomo su nombre por el apellido de Antonio Uribe, uno de los dos socios de la latifundista Compañía Colombia (Alcaldía de Uribe, 2023) quien explotó los inmensos bosques naturales de quina de esta región. De esta manera, aproximadamente en 1865 la empresa quinera, acordó la construcción de un poblado con el fin de administrar comercialmente los extensos territorios baldíos entregados en concesión por el gobierno, en donde había abundantes bosques naturales de caucho y en especial de quina, elemento medicinal que por aquellos tiempos guardaba gran demanda en los mercados internacionales. (Alcaldía de Uribe, 2023).

En 1920 el municipio estaba constituida por una plaza central, dos cables, una escuela y cinco chozas, y por esta década comienza la colonización, en este territorio, cuando las sociedades Herrera Restrepo y Uribe Hermanos, se dedicaron a la explotación del caucho. Sin embargo, estas compañías perdieron el control, y los trabajadores se vieron envueltos en luchas en donde muchos de ellos murieron o migraron de la zona. (Alcaldía de Uribe, 2023).

Ya en 1921 fue reconocido legalmente como municipio mediante el Decreto No. 940 de 1921, que incluyó el casco urbano de San Juan de Arama, sin embargo, en 1925, Uribe dejó de ser municipio, pasando de nuevo a corregimiento hasta 1990, donde nuevamente se reconoce como municipio mediante la ordenanza departamental No. 037 del 13 de noviembre de ese mismo año. Aunque, estuvo en un devenir político-administrativo y siendo un escenario de violencia política de mediados de siglo, siendo consumido por un incendio intencional. (Alcaldía de Uribe, 2023).

El desarrollo territorial fue consecuencia de la búsqueda de petróleo por parte de compañías internacionales, quienes fueron abriendo los caminos que conducen a Uribe, adicionalmente por sus abundantes afluentes de aguas, sus valles, llanuras y la topografía del municipio le permite a la región contar con casi todos los pisos térmicos y, por lo tanto, tener una diversidad de cultivos.

Durante el gobierno de Belisario Betancur, La Uribe se convirtió en la zona de negociación entre el gobierno y las FARC. De este modo, allí se firmó en 1984 un cese al fuego entre la guerrilla y el gobierno colombiano. Posteriormente, a finales de 1990, por orden del electo presidente Cesar Gaviria ordenó un ataque del ejército argumentando que habían roto la tregua pactada en 1984. Y más tarde en 1998 nuevamente el municipio se convirtió en parte de la zona de distensión durante el gobierno de Andrés Pastrana para llevar a cabo los diálogos de paz con las FARC. (Alcaldía de Uribe, 2023).

Su economía históricamente se ha centrado en la explotación minera y en el sector agropecuario, de esta forma, actualmente se tiene conocimiento de la ubicación de un pozo petrolero en la vereda Explanación, cuya real dimensión posiblemente no ha sido calculada con precisión, además de pequeñas minas de carbón hacia la parte alta del Municipio.

De igual manera, debido a los diversos complejos hídricos del municipio, ha sido un lugar tradicionalmente muy rico en pesca, pero al igual que en el anterior sector, la influencia antrópica ha afectado el equilibrio poblacional de algunas especies en particular. Las más afectadas han sido: El Bagre Amarillo, El Bagre Rayado, El Cachama y el Coporo. (Alcaldía de Uribe, 2023).

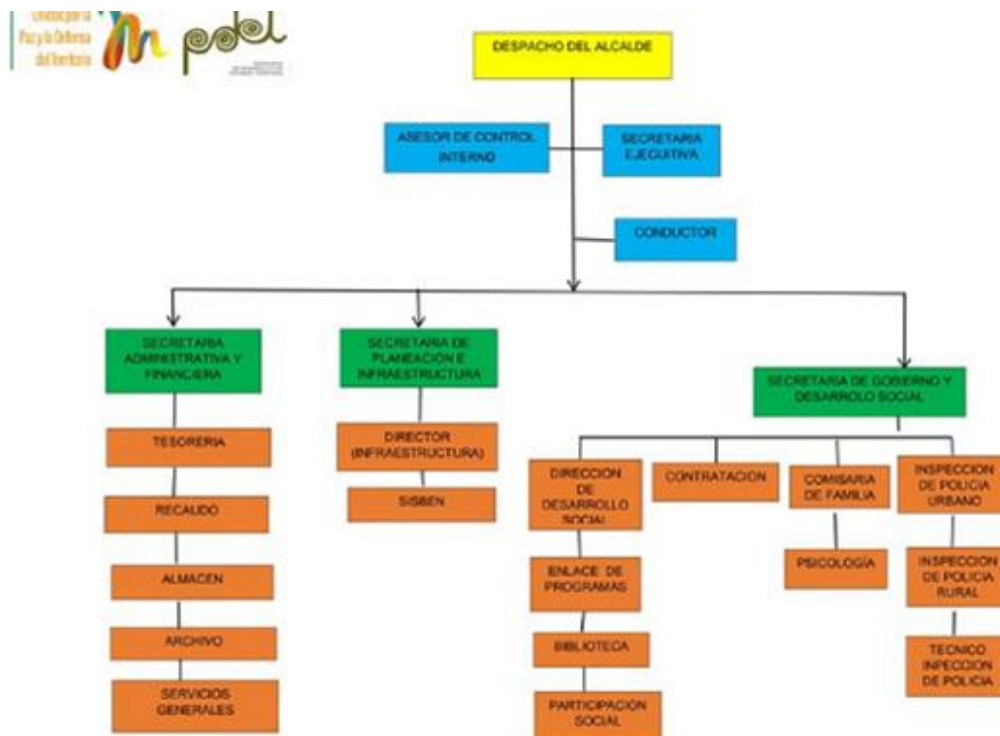
En su sector agropecuario se resalta el potencial agroecológico que posee el territorio, ya que debido a la diversidad de climas y de suelos, supone el medio propicio para explotar

numerosos renglones del sector agrícola, de los cuales sobresalen los cultivos de plátano, maíz, yuca, frijol y caña pañelera, les siguen en importancia el café, el cacao y el cultivo de la arveja.

Por otro lado, en su sector pecuario se resalta que este, tomó mayor fuerza a comienzos de la década del setenta cuando se introdujeron pástales en grandes extensiones de tierra del municipio, siendo fortalecida esta acción por un programa de fomento de la ganadería bovina, liderado por el INCORA, que desafortunadamente en conjunto con la poca presencia del Estado y la ausencia alternativas de producción sostenible promovieron el acelerado crecimiento de este renglón generó un proceso masivo de potrerización que trajo como consecuencia directa e inmediata, la tala de más de 80.000 hectáreas de bosque primario y unas 20.000 hectáreas de bosque secundario.

Figura 5.

Organigrama de municipio de Uribe



Nota: Adaptado de Organigrama municipio de Uribe-Meta [imagen], por Alcaldía de Uribe, 2023, (<http://www.uribe-meta.gov.co/municipio/nuestro-municipio>).

Capítulo III: Constitución de las administraciones públicas de los municipios seleccionados teniendo en cuenta si estas responden a las características territoriales y sociales

Cumaribo (Vichada)

Este municipio se encuentra ubicado en una zona marginal de Colombia, en un departamento marginal, que está fuera de los circuitos económicos centrales del país, además de tener presencia de actores armados ilegales, con existencia de economía de colonización y campesina y habitado ancestralmente por indígenas de la familia sikuani.

De esta manera, el municipio presenta características propias de uno de sexta categoría de Colombia, así lo afirma, Ladino, ya que “cuenta con una débil organización administrativa municipal, exposición de las autoridades locales a fuerzas ilegales presentes en su territorio, intervención de inversionistas electorales en la ejecución de los recursos municipales, falta de gestión de recursos públicos ante instancias nacionales e internacionales y dependencia total de las transferencias de recursos nacionales” (Ladino, 2011).

Adicional a lo anterior, los medios de transporte (terrestre, fluvial y aéreo) carecen de infraestructuras adecuadas para el desarrollo de actividades que permitan la integración económica y social del territorio con el resto del país. (Niño, 2019) esta insuficiente conectividad del municipio no solamente se presenta para conectar con otros municipios o departamentos, sino que también dentro de su territorio, esto fomenta el desarrollo de actividades ilícitas, además de incrementar los precios de transporte y, en general, el costo de vida. En este sentido, La articulación espacial y funcional del municipio es mayormente

relacionada con Villavicencio, a donde se desplaza la población, principalmente por vía aérea, con el objetivo de satisfacer demandas en servicios de salud, educación superior y comercio, mientras que al área urbana de Cumaribo, la población se desplaza por vía terrestre por asuntos administrativos. (Niño, 2019)

Así, el municipio tampoco cuenta con una organización de instituciones burocráticas modernas, esto debido a que este no contó con el acompañamiento permanente de instituciones del orden nacional o departamental que ayudaran a constituir la experiencia administrativa necesaria para su desenvolvimiento. (Niño, 2019). Y en este sentido, tampoco se prestó el apoyo a las administraciones locales para capacitarlas sobre la ejecución de recursos públicos en municipios con predominio de resguardos indígenas.

También, Ladino indica que “no existen evidencias de la promoción de formas democráticas de participación y control social en la vida municipal. Los cabildos abiertos, las veedurías, las asociaciones de mujeres, las sociedades de mejoras, las asociaciones ambientales son prácticamente inexistentes.” (Ladino, 2011), además se presentan distintas figuras de administración territorial, lo cual puede generar duplicidad de funciones y competencias entre las alcaldías y las autoridades indígenas, ya que también carece de mecanismos de concertación y articulación para administrar el territorio.

De esta manera, se evidencia que en el municipio no existe una gestión diferencial, ya que los mecanismos de participación son nulos, además una ausencia de articulación con su población indígena y una administración financiera y de recursos sin control social y que no responde a suplir las necesidades de la población. Lo que implica que la administración pública del municipio de manera estructural no corresponde a las características territoriales y sociales.

Ahora, los funcionarios que llegan a la administración son otro factor que impide el desarrollo territorial, ya que muchos, si no la mayoría no hacen parte de la población local del municipio, sino que son personas de Villavicencio o Bogotá que van a ocupar los cargos de gobierno en el municipio. Y esto se debe a los financiadores de las campañas en las elecciones. Así lo indica Ladino, “Llegan las administraciones y los funcionarios nunca son de acá; es que los financiadores son los que manejan el municipio, porque aparte de que le exigen la contratación, también le ponen los funcionarios”. (Ladino, 2011).

Así, aunque el municipio se fundó en la autonomía administrativa consagrada en la constitución, solo ha servido para beneficiar a los financiadores de campañas que colocan a los funcionarios que ellos necesiten, sin importar que tengan o no conocimiento del municipio o conocimientos en gestión pública. Además, el municipio cuenta con una planta básica de personal para el cumplimiento de las funciones constitucionales, aunque la designación del funcionariado se ha mantenido de manera provisional y mediante contratos de prestación de servicios (temporales) en todas las unidades administrativas creadas, (Ladino, 2011).

Además de la influencia de estos sectores que manejan la administración del municipio, también influyen las condiciones culturales, baja escolaridad, la inexperiencia en procesos de administración pública de los indígenas y de los colonos residentes en el casco urbano y en las zonas rurales. Debido a esto la mayoría de los funcionarios no son del municipio, tanto los alcaldes de elección popular como los alcaldes nombrados temporalmente por los gobernadores del departamento del Vichada, conformando equipos de trabajo con bachilleres o profesionales de fuera del municipio. (Ladino, 2011).

De esta manera, todos los cargos de secretarios de despacho (Secretaría General, Secretaría de Planeación e Infraestructura, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Deportes y Cultura municipal, etc.) han durado en sus cargos casi el mismo tiempo que los alcaldes encargados, debido a la nula aplicación de la ley de carrera administrativa, lo cual genera una inestabilidad en la administración territorial, lo que impide que se consolide una cultura burocrática moderna, además de sus respectivas actividades de control social, socialización y rendición de cuentas.

La duración de los alcaldes, concejales entre otros funcionarios también se ve afectada por investigaciones y sanciones realizadas por la Procuraduría o la Contraloría por contratación y ejecución irregular de los recursos municipales o por la indebida ejecución de procesos administrativos que no cumplen las normas legales vigentes como el no atender el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que establece la ley. (Ladino, 2011). Lo cual evidencia la baja institucionalidad en la vida municipal de Cumaribo, además la falta de formación y conocimiento de los funcionarios designados.

Esta inestabilidad de la administración municipal genera también un desconocimiento del territorio desde diferentes entidades nacionales ya que no existe la comunicación entre territorio, comunidad, gobierno, lo cual genera implementación de licenciamiento para actividades extractivas desconociendo a la comunidad residente, la economía local y el cuidado del medio ambiente, así, los líderes indígenas han expresado su preocupación por el impacto que genera la actividad realizada por las compañías contratadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH. La expectativa de hallar petróleo conlleva desplazamiento de nuevos pobladores de otros lugares del país hacia un territorio que ha sido ocupado ancestralmente por la comunidad sikuani. (Ladino, 2011).

Todo lo anterior, conlleva a un desconocimiento de las comunidades indígenas y campesinas, ya que desde la administración no se ha realizado ningún esfuerzo por conocer sus necesidades ni de cooperar para generar bienestar y desarrollo en el municipio ya que algunas comunidades no hablan español, así lo indica Ladino en donde:

“la mayoría de los 40.000 indígenas sikuani residentes en el territorio del municipio de Cumaribo (Vichada) no habla el idioma español y no mantiene relaciones permanentes con la sociedad colombiana que habita en el piedemonte llanero o andina en las otras regiones” (Ladino, 2011).

Así, se mantienen aislados del resto del país por la falta de vías de comunicación y la falta de interés de las administraciones que ningunean la existencia de la diversidad cultural de sus comunidades territoriales, y en sus intentos por incluir a estas comunidades obligan a cambiar sus costumbres y tradiciones ya que la legislación nacional colombiana ha obligado a que los “capitanes”, los brujos o médicos y los profesores de las comunidades tengan el liderazgo de la comunidad y sean aquellos que hablen español, lo que rompe la tradición de nombrar a los más viejos y “sabios” de las familias. (Sosa, 2000).

De esta manera, se entiende porque desde la administración pública no existe una dependencia que implique el diálogo y la participación de las diversas comunidades respetando sus tradiciones y que sea la primera instancia de consulta para el desarrollo de proyectos y la gestión del gobierno.

Así, puede analizarse que desde su organigrama municipal los asuntos sociales tienen poca relevancia en la administración junto con los temas de desarrollo económico o territorial, temas que se relacionan y son de gran importancia para la administración municipal, ya que son dependencias que trabajan para buscar una armonía social, así como su desarrollo en calidad de vida, y potenciar actividades que traigan beneficios a la sociedad como al

municipio. Por otro lado, se evidencia un poco más de interés en temas de planeación e infraestructura, sin embargo, las investigaciones anteriores muestran poco desarrollo del tema ya que implica un gran reto al ser un municipio tan grande y en este sentido se tendría que fortalecer no solo a nivel local, sino a nivel nacional.

También existe una ausencia de una dependencia que trate los temas de hacienda, lo cual implica una debilidad frente al control del gasto, esto puede explicar en parte las sanciones a funcionarios por parte de la procuraduría y la contraloría por temas de contratación y uso de recursos.

De esta forma, se puede evidenciar que, aunque la organización municipal se ha hecho cada vez más compleja al pasar de una nómina de 5 funcionarios en 1997 a 15 funcionarios y varias secretarías en 2010 (Ladino, 2011). Esta no corresponde a las necesidades territoriales y sociales del municipio.

Pradera (Valle del Cauca)

En el municipio de Pradera los servicios prestados por la administración no se articulan ni reconocen los valores culturales, usos y costumbres de la comunidad rural, ni solucionan las necesidades que esta posee, esto debido a que las zonas rurales del municipio carecen de muchos servicios, además de que su participación es casi nula en la administración y sus grupos sociales y comunidades indígenas no tienen un papel preponderante para la administración, es decir, que la administración del municipio está más enfocada en su centro urbano y su población urbana.

Así, a nivel social, en cuanto al servicio de educación no está enfocado a las necesidades del territorio, ya que la comunidad y la norma (que establece parámetros para los municipios PDET) exigen tener una vocación agrícola, ya que las dinámicas económicas y

culturales del municipio lo demandan, sin embargo, relata Niño un elemento que viene sucediendo en la zona y es que hay escuelas, pero no hay niños, en zona rural estudian solamente 600 de una población estudiantil de 8.560 personas. Particularmente, ninguna Institución educativa cuenta con la modalidad agropecuaria requerida para el desarrollo rural (Urrea, 2018).

Esto evidencia una falta de articulación entre las diferentes dependencias de la administración, a la vez de esta con las comunidades, puesto que, al tener una vocación agrícola, la educación debe tener ese factor adicional para el aprovechamiento de sus recursos, la innovación, y el intercambio de saberes.

Por otro lado, en cuanto a los servicios básicos como el agua potable, alcantarillado y saneamiento básico, electricidad y gas domiciliario existe una gran deficiencia, particularmente en la zona rural, pues es inexistente (Urrea, 2018), aún presentan déficit y coberturas pendientes, mientras que la zona urbana sí cuenta con estos aspectos. Lo que implica que las comunidades en las zonas rurales se organicen para de alguna manera mitigar esa desigualdad en la prestación de servicios básicos como lo son la adecuación de acueductos rurales, que, aunque el agua no es potable, de alguna manera hacen llegar el recurso a sus zonas. Algo similar ocurre con la conectividad, ya que en la zona urbana sí hay buena cobertura, pero en la zona rural es precaria, y hay veredas como en las cuales no hay señal, ni internet.

En aspectos sociales, en el municipio existen varias organizaciones campesinas y comunidades indígenas como la ASTRACAVA, quienes agrupan a Presidentes de las JAC en la zona, así como los principales líderes que participaron en la construcción de los PDET; ANUC (Asociación de usuarios campesinos) y en cuanto a los indígenas, en este

municipio se agrupan en un resguardo indígena denominado Kwet Wala y comunidades afrodescendientes (Urrea, 2018) que tienen entre ellas una relación de armonía y cooperación. Sin embargo, en cuanto a las relaciones administración – sociedad existe desconfianza de estos grupos hacia las instituciones en cuanto al acceso a la información, la ejecución presupuestal y recursos financieros asignados para el cumplimiento de las iniciativas y el alcance de la participación.

Así, se evidencia que el municipio cuenta con una diversidad de comunidades que conviven, pero no se encuentran representadas en la administración y que viven en condiciones desiguales con respecto a la población urbana en cuanto a la prestación de servicios, participación y desarrollo de proyectos. De esta forma, la imagen de participación es donde la comunidad tiene voz, pero la legislación misma le suprime al apelar a la naturaleza no vinculante de su estructura (Urrea, 2018); esto ha sido el resultado de los procesos de planeación en donde se cuenta con la comunidad únicamente para la rendición de cuentas de proyectos que no necesitaba la comunidad, con lo cual se han deteriorado los espacios de participación y se ha incrementado la desconfianza en la relación administración – comunidades.

En cuanto a la organización municipal, se evidencia que su estructura fue modificada en el 2016 por la implementación del Acuerdo de Paz, esto pensando en el tema del posconflicto, se cambió la estructura de la administración y creó la asesoría el despacho para temas de posconflicto, pensada como la alta consejería para el posconflicto adecuada como una oficina transversal y de apoyo a las demás dependencias (Urrea, 2018). Así, la creación de esta oficina, aunque incluye temas de paz se queda corto para el desarrollo del

municipio y en garantizar participación y reconocimiento a las comunidades rurales, debido a que debe tener también enfoque de inclusión y garantizar participación.

Dado que esta oficina no tiene la capacidad de trazar planes estratégicos de articulación transversal a todas las secretarías para darle viabilidad a temas asociados a la paz, adicionalmente que no se puede hablar de paz con desigualdad y en este sentido se requiere fortalecer las dependencias de desarrollo social y agrícola ya que son las que las comunidades exigen participar en el municipio y que la administración debe garantizar su participación en todos los procesos de formulación.

Además, que se debe disminuir el número de dependencias del municipio, ya que actualmente cuenta con 12 secretarías, lo que es demasiado para un municipio de 6 categoría y en donde no se evidencia ninguna que se especialice en temas de inclusión, paz, género o étnico (como algunos municipios del primer capítulo), sino que trata temas que pueden trabajarse en conjunto como separados, como la secretaría de desarrollo económico y de desarrollo rural, ya que como municipio con vocación agropecuario, el desarrollo económico debe dirigirse en potenciar y promocionar las actividades agropecuarias que fomentan la economía del municipio principalmente, incluyendo además otras actividades económicas; de igual manera sucede con la secretaría de planeación e infraestructura, entre otras.

Uribe (Meta)

Del municipio de Uribe no se encuentra mucha información en cuanto a la administración territorial, sin embargo, ha sido un lugar que históricamente se han desarrollado varios acontecimientos del conflicto armado del país, lo que afectó su desarrollo social, productivo y administrativo. Ahora con la implementación del acuerdo de

paz se han venido desarrollando el sector turismo, esto debido a que tienen múltiples lugares naturales que tienen potencial turístico que antes no se conocían debido a la presencia de actores ilegales que limitaban el acceso hacia algunas zonas del municipio. De igual forma, en este territorio conviven diversidad e comunidades, tanto indígenas, campesinas como también desmovilizados producto del Acuerdo de paz, así aunque el municipio no se estableció una Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN), si se estableció como municipio PDET lo que implica que desde la administración se debe trabajar en armonía con todas las comunidades para el desarrollo territorial, (Vargas, 2012) De esta manera, en el municipio se ha estado desarrollando varios emprendimientos por parte de la misma comunidad (jóvenes, desmovilizados, etc.) en actividades de ecoturismo y agricultura.

En este sentido, en su estructura municipal no cuenta con ninguna dependencia que trate temas de paz o étnicos, lo cual es importante para el municipio ya que existe una población desmovilizada y diferentes comunidades que implican una atención especial ya que son poblaciones excluidas de la participación institucional. Tampoco no existe ninguna dependencia que implique desarrollo económico, es decir no tiene ninguna dependencia que fomente el desarrollo rural ni tampoco el turismo que son sus principales fuentes de economía. Únicamente cuenta con dependencias de planeación, y desarrollo social.

De esta forma, en las administraciones se encuentra poco desarrollo para la atención de los aspectos característicos de su territorio como lo son las comunidades que viven y conviven entre ellas, las actividades económicas que están desarrollan para subsistir así como sus modelos de productividad y los modelos de participación institucionales, por lo que se la administración se está limitando a una planificación y uso de recursos para suplir

necesidades y proyectos que no benefician a toda la población ni potencian de manera óptima sus vocaciones territoriales.

Por lo anterior, a continuación, se plantea una reorganización de la administración pública de estos municipios teniendo en cuenta los aspectos descritos en este capítulo para que se mejore el desarrollo económico en cuanto a las actividades de producción implementadas por sus comunidades (agropecuarias y turísticas), la diversidad de sus comunidades (indígenas, afros, campesinos y desmovilizados) y el reconocimiento de éstas con sus prácticas y formas de vida (rural, ancestral, etc.).

Capítulo IV: Estrategia o modelos de administración que se adecuen de manera armónica con las características territoriales de cada municipio y faciliten el desarrollo y el bienestar social

Para la propuesta de modelo de administración se tendrá en cuenta la información con la que se ha venido desarrollando el documento con respecto a las vocaciones territoriales, sus comunidades y necesidades territoriales. También, que la Constitución y la Ley otorgan autonomía administrativa a los municipios, dándoles la libertad de determinar la estructura administrativa, respetando el marco legal establecido, entre ellas la Ley 617 de 2000 que impone límites al costo de las estructuras administrativas, y los gastos de funcionamiento de estas. Así, el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los municipios no podrá superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Tabla 1. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios

Categoría	Porcentaje
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	80%

Nota: Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. [Tabla], artículo 6, ley 617 de 2000.

Esto se debe tener en cuenta para el cumplimiento de las funciones municipales y adoptar una estructura administrativa adaptada a las condiciones propias de cada territorio, según los recursos que cada uno dispone para cumplir con el objetivo constitucional de garantizar el bienestar de los ciudadanos que residen en su jurisdicción. Lo cual implica que, a través de su gestión, éste produzca los bienes y servicios, demandados por su población como salud y educación, promoción del desarrollo económico, provisión de los servicios públicos sociales, participación inclusión, entre otros.

Con esto, se pretende que las necesidades y preferencias locales sean escuchadas y resueltas desde el nivel de gobierno que se encuentre más cerca de las personas, y que la administración sea capaz de hacer los diagnósticos correctos y responder a las necesidades de las comunidades de manera eficiente y eficaz. Además de cumplir con las funciones municipales enunciadas en el artículo 311 de la constitución política, como el prestar los servicios públicos que determine la Ley; desarrollar las políticas nacionales y regionales para el desarrollo territorial en lo urbano y lo rural, en los sectores: educación, salud, servicios públicos, turismo, infraestructura vial, transporte, equipamientos, juventud, cultura, atención a grupos vulnerables, entre otros; Construir las obras públicas que

demande el progreso local; Ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria y el mejoramiento cultural y social de sus habitantes, entre otros. (Art. 311).

Cumaribo (Vichada)

Para el municipio de Cumaribo su reorganización debe partir del fortalecimiento de las actividades económicas de la población, es decir, actividades agropecuarias; de fortalecer la participación de las comunidades indígenas y campesinas, ya que al ser un municipio grande, es necesario crear herramientas o estrategias de participación en donde todo el territorio esté incluido, y no solo el casco urbano; y el reconocimiento de las poblaciones indígenas que viven en el territorio.

Esto implica cambiar su estructura municipal para desarrollar estos temas prioritarios en su territorio y que con su estructura actual no podría desarrollarlos. En este sentido el municipio tendría que cambiar sus dependencias actuales por:

Secretaría de inclusión y desarrollo social: esta dependencia tendría la responsabilidad de desarrollar programas destinados a promover el bienestar social y mejorar la calidad de vida de la población, en donde su objetivo principal sea reducir la desigualdad social y garantizar el acceso a oportunidades y servicios básicos para todas las comunidades. En este sentido, debe tener una dirección de Pueblos Indígenas que se encargue de promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas y es garantizar la igualdad de oportunidades, la participación y el reconocimiento de estas comunidades en la vida política, social, cultural y económica.

Esta secretaría, también tendría un papel de colaboración con otras entidades gubernamentales, organizaciones sociales y el sector privado para coordinar esfuerzos y

acciones en la implementación de políticas y programas sociales; desarrollaría estrategias de promoción de la participación ciudadana de manera activa en la formulación, implementación y evaluación de políticas y programas sociales. Esto implica promover espacios de diálogo y consulta a todas las comunidades, de manera armónica, así como fortalecer las capacidades de las organizaciones comunitarias y brindar mecanismos para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Así mismo, debe trabajar para la protección y promoción de los derechos de todas las comunidades, indígenas, campesinos, etc. lo cual implica monitorear y hacer cumplir la legislación vigente, así como promover iniciativas para garantizar la igualdad de derechos, la participación política, el acceso a la justicia, la educación intercultural, la salud y otros aspectos fundamentales. Y con todo esto realizar un análisis de la situación social, es decir estudios e investigaciones para analizar la situación social del municipio, identificando las principales necesidades y problemáticas. Esto permite orientar las políticas y programas sociales de manera más efectiva y adaptada a las circunstancias específicas.

Secretaría de desarrollo económico y agropecuario: Encargada de promover y fomentar el desarrollo sostenible del sector agropecuario, impulsando la producción agrícola y ganadera, mejorando la productividad, y la sostenibilidad de las actividades agropecuarias, teniendo en cuenta la protección y conservación del medio ambiente en el municipio, incluyendo políticas de manejo de recursos naturales, la supervisión del cumplimiento de regulaciones ambientales, la gestión de áreas protegidas y la promoción de prácticas agrícolas sostenibles.

La Secretaría también debe brindar apoyo a los productores agropecuarios, lo cual puede incluir asistencia técnica, el acceso a financiamiento, la capacitación, la facilitación de

tecnología, el fortalecimiento de la organización y la promoción de mercados y ferias agropecuarias. Además, también tendría un papel de prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas que afectan la producción agropecuaria. Esto implica la implementación de programas de sanidad animal y vegetal, la inspección y certificación de productos agropecuarios, la vigilancia epidemiológica y la promoción de buenas prácticas sanitarias que no vulneren la salud humana, y sea concertado con las comunidades.

Esta tendría una Dirección de desarrollo económico, la cual promovería el desarrollo económico local, implementación de programas de fomento productivo, el apoyo a emprendimientos agropecuarios, la promoción de mercados locales y la atracción de inversiones en el sector, así como generar promoción de ferias, eventos y ruedas de negocios, el fomento de la asociatividad y la creación de canales de comercialización.

Secretaría de hacienda: esta dependencia también es importante para el municipio, debido a que muchos de los funcionarios sancionados por la contraloría y procuraduría fueron por irregularidades en la contratación y manejo de recursos, lo cual hace necesario tener una secretaria de hacienda que administre los recursos económicos y garantice el cumplimiento de las políticas fiscales y económicas establecidas, y responsable de formular y ejecutar el presupuesto público. Esto implica elaborar el plan de gastos e ingresos, asignar los recursos financieros a los distintos programas y proyectos, y supervisar su cumplimiento.

De esta manera habría una dependencia encargada de mantener la estabilidad económica, promover el crecimiento y la equidad, y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto puede incluir la regulación de impuestos y tasas, y la promoción de incentivos fiscales, y ejerce el control y la supervisión de las finanzas públicas. Para lo cual

se realizarían auditorías internas y externas, evaluar el cumplimiento de las normativas fiscales, prevenir la evasión y el fraude fiscal, y garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Secretaría de planeación e infraestructura: encarga de la planificación y ordenamiento territorial del municipio. Desarrollando la zonificación de áreas agrícolas, la gestión del uso del suelo, la planificación de infraestructuras rurales y la promoción de prácticas de desarrollo sostenible, para lo cual identifica las necesidades y prioridades de desarrollo, evaluar las capacidades existentes, proponer proyectos de infraestructura y establecer metas y objetivos a alcanzar.

La Secretaría se encarga de analizar y evaluar técnica, económica y ambientalmente los proyectos propuestos para determinar la viabilidad, la rentabilidad, los impactos sociales y ambientales, y la sostenibilidad de los proyectos antes de su implementación. Además de trabajar en la identificación y gestión de recursos financieros para la ejecución de proyectos los proyectos. Esto puede incluir la búsqueda de fuentes de financiamiento, la elaboración de propuestas de inversión, la gestión de préstamos y el seguimiento de los recursos asignados.

Secretaría de gobierno: encargada de coordinar y gestionar las políticas y acciones relacionadas con el gobierno, la gobernabilidad, la seguridad y el orden público garantizando el funcionamiento de las instituciones democráticas y garantizar el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos ciudadanos.

Así, esta se encargaría de la formulación y diseño de políticas públicas en áreas como la justicia, la seguridad, los derechos humanos, la participación ciudadana y la transparencia; promoviendo la gobernabilidad democrática y fortalecer la participación ciudadana en la

toma de decisiones. Esto puede incluir la implementación de mecanismos de participación, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, y el fomento del diálogo social.

También siendo responsable de la seguridad y el orden público trabajando en estrecha colaboración con las fuerzas de seguridad y la policía para garantizar la protección de los ciudadanos, prevenir y combatir el crimen, y mantener la paz y el orden social; y encargada de la gestión y resolución de conflictos sociales y situaciones de emergencia. Trabaja para mediar y encontrar soluciones pacíficas en situaciones de tensión social, y coordina las acciones de respuesta y recuperación ante desastres naturales u otras emergencias.

Finalmente, para garantizar la participación de todas las comunidades que habitan el territorio de Cumaribo se puede fomentar la organización de la población en Juntas administradoras locales, esto con el fin de que las poblaciones de los 12 corregimientos tengan voz y decisión frente a las políticas, proyectos y acciones que se lleven a cabo de su territorio.

De esta manera se pretende reorganizar este municipio en donde participen, se reconozca y se tenga en cuenta a las comunidades y sus estilos de vida, sin embargo, la elección de personal es algo que se debe tener en cuenta también, para poder tener el personal idóneo y adecuado para contribuir a ese enfoque territorial que se desarrolla en la estructura municipal.

Pradera (valle del cauca)

Ahora, para el municipio de Pradera la reorganización es diferente, ya que este tiene un total de 12 dependencias en su estructura municipal, de las cuales al menos 4 las componen

únicamente el directivo delegado. De esta manera, es necesario reorganizarla en únicamente las dependencias necesarias para su territorio y que se encarguen de estas mismas labores, pero de manera óptima de acuerdo con las necesidades de la población, esto debido a que como vimos anteriormente los servicios prestados por la administración no cumplen con la satisfacción de todas las necesidades de la población.

De acuerdo con esto, la reorganización del municipio tendría 7 dependencias enfocadas en el desarrollo agropecuario, reconocimiento comunitario y administración desde a gobernanza, es decir participativa, en este sentido las dependencias que se desarrollarían serían:

Secretaría de desarrollo económico y rural: Aquí se recogerían las funciones de las secretarías de desarrollo económico, de ambiente y de desarrollo rural (que actualmente tiene el municipio) esto debido a que son temas que se interrelacionan para desarrollar la economía local, debido a que para aumentar la economía local se debe explotar su actividad que mejor se desarrolle y que sus habitantes practiquen que en este caso son actividades agropecuarias, entonces se deben fortalecer, asistir, tecnificar y fomentar, comercializar, etc. para fortalecer su economía, sin embargo, también se debe tener en cuenta los impactos que pueden tener en el medio ambiente, por ello se deben realizar de manera sostenible, para disminuir o evitar afectaciones en el mismo, para ello se debe tener en cuenta varios conocimientos incluyendo los tradicionales de algunas comunidades en donde practican la agricultura en armonía con el medio ambiente.

Por ello, se suprimirían dichas secretarías para crear esta dependencia que integraría las actividades de desarrollo económico, desarrollo agropecuario y cuidado del medio ambiente, esto en conjunto con las poblaciones rurales, campesinas e indígenas que son

comunidades con conocimientos importantes de la tierra de su territorio, como los ciclos, abonos, temporadas de cosecha, etc. Y a las que impactan de manera directa las políticas, proyectos y acciones como de asistencia técnica, el financiamiento, la capacitación, la facilitación de tecnología, el fortalecimiento de la organización y la promoción de mercados, y demás funciones de esta secretaría.

Secretaría de integración social y de asuntos étnicos: En esta dependencia se integraría la secretaria de educación y la secretaria de integración social, esto con el fin de que los programas, las políticas y proyectos de educación estén más relacionados con la comunidad, debido a que las comunidades indicaban que el servicio de educación que se estaba prestando no respondía a sus necesidades y a sus prácticas culturales. Así, se pueden desarrollar oferta de servicios que corresponda a las tradiciones culturales y desarrolle conocimiento, como lo requiere el municipio, por lo tanto, esta secretaria debe tener una dirección de educación para poder recoger y realizar estudios de que enfoque de educación es la más pertinente para los jóvenes y las familias del municipio de acuerdo con sus tradiciones y las bases necesarias para ingresar a la educación superior.

Por otro lado, también se integra como componente principal la integración de las comunidades indígenas en el desarrollo social, que sean reconocidas para participar, convivir y construir territorio. de esta manera, debería tener una dirección exclusiva para dialogar e incentivar la participación de estas comunidades para incluir sus tradiciones, su cultura como parte integral del desarrollo municipal.

Además, esta dependencia por su relación tan directa hacia las comunidades debe de ser transversal a todas las demás dependencias, debido a que de esta se recogerá la

información, y se garantizará la participación de todos los actores en la gestión del municipio.

Secretaría de planeación e infraestructura: en esta dependencia se fusionarían las actuales secretarías de planeación y la secretaría de infraestructura, esto con el fin de tener una mayor coordinación y sinergia entre la planificación y la implementación de proyectos de infraestructura. Esto puede resultar en una ejecución más eficiente de las obras y una mejor integración de los aspectos técnicos, financieros y sociales de los proyectos. Sin limitar a el ejercicio de la planeación únicamente a temas de infraestructura, debido a que la planificación se desarrolla en otros temas como el territorial, el rural, urbano, etc.

También debido a que la planificación y la infraestructura están relacionadas. Al unir las, se puede adoptar un enfoque más integral y estratégico para el desarrollo urbano y territorial. Se puede considerar no solo las necesidades inmediatas de infraestructura, sino también la planificación a largo plazo, la sostenibilidad, el impacto ambiental y la calidad de vida de los ciudadanos. De esta manera se obtendrían una mayor integración de políticas y acciones en áreas como el transporte, el desarrollo urbano, la vivienda, la gestión del agua, entre otros. Esto puede ayudar a evitar enfoques fragmentados y fomentar una visión holística del desarrollo de las ciudades y regiones.

Secretaría de hacienda: esta dependencia es importante en todos los municipios debido a sus funciones de gestión financiera, debido a que se encarga de la gestión y administración de los recursos económicos del municipio, lo cual implica la planificación, ejecución y control de los ingresos y gastos públicos, así como el diseño y seguimiento de políticas fiscales. De esta manera, esta es responsable de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el buen manejo de los recursos públicos, y para ello debe establecer mecanismos

de control interno, auditorías financieras, la elaboración de informes financieros y la adopción de políticas de transparencia para garantizar el adecuado y eficiente de los recursos públicos.

Además, como se mencionaba anteriormente, también desempeña un papel clave en la formulación y aplicación de políticas fiscales. Lo que implica determinar las tasas impositivas, la implementación de incentivos fiscales, la promoción de la equidad y la eficiencia en el sistema tributario, y la adopción de medidas para estimular el crecimiento económico y la inversión.

En la Secretaría de gobierno se puede unir las secretarías de movilidad, la secretaria general, y la secretaría jurídica si se desea reducir el gasto administrativo del municipio, sin embargo, para el caso de la secretaria de movilidad se debe primero identificar si cumple con un rol departamental, debido a que generalmente se determina en que municipios se debe tener secretarias de movilidad que cumplan las normas tanto en el municipio como en carreteras intermunicipales. Por otro lado, con respecto a la secretaría jurídica se puede suprimir y encargar sus funciones entro de la misma secretaria de gobierno o se desarrollaría como una oficina asesora. Esto debido a que sus actividades dentro del municipio se pueden adecuar de esta forma y respondería de la misma manera frente a sus requerimientos.

Finalmente, en este municipio además de una reorganización en función de sus características territoriales, también se tuvo en cuenta la supresión, fusión y creación de entidades con el fin de optimizar los recursos ya que al disminuir el número de dependencias y enfocarlas en objetivos misionales claros se optimiza la utilización de presupuestos y recursos humanos.

Uribe (meta)

Ahora con el municipio de la Uribe la reorganización de la administración pública se realizará en base a su vocación agrícola y el turismo, ya que esta última actividad está tomando relevancia en cuanto los descubrimientos de lugares naturales con atractivo turístico que antes estaban restringidos por el conflicto armado. De igual manera, también se tiene en cuenta que en este municipio conviven poblaciones de personas desmovilizadas que están en su proceso de reincorporación, indígenas, campesinos y población afro, de esta manera, es importante tener una visión inclusiva de toda la población para que desde la administración se reconozca la diversidad de poblaciones y estas contribuyan al desarrollo municipal.

De esta manera es necesario cambiar la estructura municipal para que se adecue a las necesidades del territorio, ya que la estructura actual de dependencias es muy básica para suplir las necesidades territoriales y las demandas sociales. De este modo, se propone el desarrollo de las siguientes dependencias:

Secretaría de inclusión social: Esta dependencia debe tener una dirección especializada para la atención de minorías y desmovilizados, ya que se debe priorizar en esta población para reducir la brecha social de estas comunidades, y se debe garantizar la atención y la participación en la vida política, social, cultural y económica. De esta manera, esta debe implementar políticas y programas para prevenir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades para estos grupos poblacionales y fomenta la participación activa en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas que les afecten, promoviendo

su representación en espacios de poder y facilitar la creación de organizaciones y redes que defiendan los derechos e intereses de estos grupos.

Así mismo, debe trabajar para proteger los derechos, asegurando su acceso a la justicia, la educación, la salud, la vivienda y otros servicios básicos. También puede brindar asesoría legal, promover la sensibilización y capacitar a funcionarios públicos sobre la protección de los derechos humanos, también realiza campañas de sensibilización y educación para promover la igualdad, la tolerancia y la valoración de la diversidad en la sociedad. Esto implica trabajar en la eliminación de estereotipos y prejuicios, fomentar la empatía y promover el respeto a la diferencia.

Y además que sea una secretaria transversal para colaborar con otras entidades, organizaciones de la sociedad civil y grupos de minorías para fortalecer las políticas y programas de atención. También puede establecer alianzas estratégicas y buscar apoyo técnico y financiero para sus proyectos.

Secretaría de gobierno y paz: esta dependencia, además de tener las funciones de una secretaria de gobierno, tiene un enfoque de paz, esto con el fin de tener un espacio en la administración que se encargue de promover la cultura de paz y trabaje en conjunto con las entidades que participan en la construcción de paz, de esta manera tendría como objetivo promover la estabilidad, la paz duradera y la transformación social, fomentando valores como la tolerancia, la inclusión, el respeto y la no violencia, llevando a cabo campañas de sensibilización, promoción de la educación para la paz y apoyar iniciativas comunitarias que promuevan la convivencia pacífica.

También debe implementar programas y proyectos de desarrollo social y económico para población desmovilizada y víctimas, de tal manera que se garantice su reincorporación a la sociedad, por medio de la promoción de la agricultura y la industria local, el fomento del empleo, la mejora de los servicios básicos y el fortalecimiento de las capacidades de la población y , promover procesos de reconciliación y diálogo entre los diferentes actores del conflicto, fomentando la construcción de confianza y la superación de divisiones.

Finalmente, tendría labores de coordinación con los diferentes actores gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y comunidades que contribuyan a la implementación de los acuerdos de paz.

Secretaría de desarrollo económico: esta dependencia se encargaría tanto del desarrollo agropecuario como de la promoción del turismo en el municipio, en este sentido, tendría una dirección de turismo, en la cual se encargaría de promover y desarrollar el turismo en el municipio, impulsando el turismo cultural y el turismo de naturaleza. También buscaría atraer inversiones turísticas, el diseño e implementación de estrategias de marketing, la gestión de eventos y festivales, así como la coordinación con actores del sector privado y otras entidades gubernamentales.

Además, esta secretaría promocionaría un turismo sostenible y responsable, que beneficie a las comunidades locales y respete el medio ambiente y la cultura local, de esta manera, trabajaría con la participación de las comunidades para el desarrollo del sector turístico, así como la protección y conservación de los recursos naturales y culturales.

Por otro lado, tendría una dirección de desarrollo agropecuario, la cual se encargaría de las políticas, proyectos y actividades agropecuarias, las cuales se tienen que desarrollar en

conjunto con las poblaciones que desarrollan estas actividades para fortalecer, dignificar y fomentar la labor campesinas y de trabajo de la tierra de manera sostenible. También se encargaría de la asistencia técnica, el financiamiento, la capacitación, la facilitación de tecnología, el fortalecimiento de la organización y la promoción de mercados, y demás funciones concernientes al tema de producción agropecuaria sostenible.

Por último, debe tener una secretaria de hacienda para que se encargue de los temas fiscales y presupuestales del municipio, tal como se ha venido explicando anteriormente, y una secretaria de planeación e infraestructura que se articule con las demás dependencias, y a las necesidades territoriales como ordenamiento territorial del municipio en función del turismo y las actividades agropecuarias, es decir, la zonificación de áreas turísticas, urbanas, resguardos, agrícola, etc. y la promoción de prácticas de desarrollo sostenible e inclusivo.

Por otro lado, además de los cambios de la estructura municipal, la administración debe estar enfocada en comprender el ecosistema social y territorial, en tener al ciudadano como epicentro, no como un cliente, sino como comunidad que hace parte del contrato social, que tiene su cultura, sus tradiciones, sus relaciones que construyen comunidad, lo cual debe ser reconocido por la administración y se integre a la gestión territorial. Y así romper con el orden discursivo de democracia social de la PNGP que trataba de adaptar lo social a mecanismos privados y lógicas empresariales de mercado, e integrar lo social y lo común, a la administración y a partir de esto generar mecanismos o formas de desarrollo y bienestar desde los saberes locales hacia los gerenciales del gobierno.

De esta manera, la administración se adaptaría a las comunidades y a su territorio, en vez de moldear el comportamiento de sus comunidades como se hace con las administraciones

actuales, en donde homogenizan a los ciudadanos. Además, se debe gerencia por medio de gobiernos en red, trabajando de la mano con las organizaciones sociales, y las diferentes comunidades y las diferentes instituciones y actores del territorio, ya que esto contribuye a moldear la administración a adaptarse a trabajar por sus comunidades, a crear desarrollo a partir de sus características territoriales, a contribuir a la construcción de relaciones armónicas con todos los territorios, y trabajar por las necesidades de sus comunidades.

Por ejemplo, para la provisión de servicios públicos se puede trabajar en conjunto con las comunidades para fortalecer o modernizar los acueductos comunales que tienen diferentes comunidades rurales en el municipio de pradera, además de coordinar entre actores privados, las comunidades y el gobierno opciones de implementar la prestación de servicios de energía, acueducto y alcantarillado, e internet para todo el municipio de sin afectar los ecosistemas naturales, y sin beneficiar económicamente a privados y que sea un servicio de calidad.

Así, la reorganización de las administraciones públicas, busca es que las administraciones se adapten al territorio y no al contrario, y busca fomentar formas de gobierno y de gerencia en red, mediante relaciones horizontales con los diversos actores territoriales, especialmente con las comunidades históricamente excluidas o ninguneadas por la administración y propiciar ambientes de dialogo, y consulta, para construir formas de gestión locales e incluyentes que respondan a las características territoriales de cada territorio, para poder fomentar el desarrollo de manera sostenible y el bienestar de todas las comunidades.

Conclusiones

La administración pública en el país requiere una reorganización en función de los territorios, requiere una administración que tenga en cuenta la diversidad territorial y natural que asignamos como bioadministración, debido a que los principios actuales de la administración han sido importados e impuestos por los modelos de administración de países desarrollados, que les funcionaron a esos países pero no por ello funcionan en Colombia. Por esto es importante como primer paso para un cambio estructural en la administración pública del país, reorganizarla, para que se adapte a los territorios, a sus comunidades, a su cultura, etc. Para que administren sin discriminación alguna, para que valore todos los tipos de vida y de comunidad, y para construir en armonía la paz total, el desarrollo sostenible y el buen vivir en cada territorio.

De esta manera, se construye el concepto de bioadministración desde el DAFP, para que la reorganización de las administraciones públicas tengan como fin el reconocimiento, la redistribución y el cuidado de las formas de vida y comunidad, y que este sea una alternativa local de administración y gerencia a la NGP y la PNGP, en dónde se construya la administración desde lo local con principios de cuidado, de valorar la vida y fomentar la paz entre las comunidades y los territorios, con una visión más humana, olvidando la visión mercantil y de cliente que tiene otros modelos de administración.

La reorganización que se propone para los municipios de estudio se generó con base en sus comunidades, sus vocaciones y sus necesidades, debido a que sus administraciones locales ignoraban estas características, limitándose a realizar acciones para la población de su casco urbano, diseñando políticas que no beneficiaban a su comunidad (cómo en el

municipio de Pradera, con respecto al servicio de educación, que no tomaba en cuenta la necesidad de una educación con enfoque agropecuario que demandaba la comunidad e implementaron un colegio con educación estándar), también limita la participación ciudadana a la rendición de cuentas y la pérdida de credibilidad en los gobiernos.

Debido a esto, se plantea la necesidad de ir más allá de la PNGP y reconocer a los actores principales de la administración pública, incluyendo a la ciudadanía y promoviendo la participación en los asuntos públicos. Así en los municipios se realizó una propuesta en su estructura municipal para que se garantice la participación de las comunidades, en la toma de decisiones y propuestas que se desarrollen para el territorio, y priorizando la participación de comunidades que han sido ninguneadas por la administración actual como las indígenas, los afros, campesinos, raizales, palenqueros, entre otros. Y también se propuso dependencias que se encargarán de fortalecer su vocación territorial como las actividades agropecuarias y turísticas.

Por otro lado, esta propuesta de estructura municipal implica que se debe implementar una gestión más participativa e incluyente, en donde se escuche los saberes de las comunidades y sus necesidades, en donde se fomente el diálogo para la toma de decisiones, y se articule con todo el territorio, es decir que tanto las comunidades del casco urbano como las que están en zonas rurales tengan la misma oportunidad de opinar y decidir frente a una política, proyecto y acción de la administración, para de esta manera generar propuestas de solución a necesidades que se adapten al territorio y a la comunidad, y poder generar desarrollo de manera sostenible.

Finalmente, dicha reorganización implica un cambio de comportamiento y de visión de los servidores públicos, centrados en el tecnicismo y su labor dentro de una oficina; a

diferencia, se propone que tenga que salir a conocer el territorio, a dialogar y escuchar a sus comunidades y tener un papel de mediador entre el conocimiento técnico y el conocimiento de sus comunidades para poder administrar el territorio. Así, la administración tendría el sentido público de participar, dialogar y construir con la comunidad y para la comunidad.

Bibliografía

- Alburquerque, F. (2007). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. *Observatorio Iberoamericano del desarrollo local y la economía social*, 39-61.
- Alcaldía de Pradera. (marzo de 2023). Alcaldía de Pradera. Obtenido de Alcaldía de Pradera página oficial: <https://www.pradera-valle.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Economia.aspx>
- Alcaldía de Uribe. (marzo de 2023). Alcaldía de Uribe - Meta. Obtenido de Alcaldía de Uribe - Meta página oficial: <http://www.uribe-meta.gov.co/municipio/nuestro-municipio>
- ANT. (2023). Resguardos Indígenas. Obtenido de Agencia Nacional de Tierras: <https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/maps/f84afb113d3b4512be65305fd09aa7ee>
- Carvajal, L. (2015). ¿Qué debe hacer la Administración Pública colombiana para ser exitosa? Cajicá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Chica Vélez, S. A., & Salazar Ortiz, C. A. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, 17-51.
- Chica Vélez, S., & Salazar Ortiz, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo* 46(1), 100-125.
- Conejero, P. E. (2016). Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. Universidad Miguel Hernández de Elche.

Const (1991). Constitución Política de Colombia. Art. 311. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Cortés, F. (2005). Reconocimiento y justicia. Arreté. Revista de Filosofía, 273-294.

DAFP. (2012). Diagnóstico de la capacidad institucional de municipios de sexta categoría.
Bogotá: DAFP.

Dahl, R. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. Public
Administration Review, 11-25.

El Tiempo. (03 de Julio de 1995). Pradera Valle. El Tiempo.

Espinosa, M. (2018). Lo difícil de vivir en Cumaribo, el municipio más grande de
Colombia. EL TIEMPO.

Fraser, N., & Butler, J. (2006). ¿Reconocimiento o redistribución? Traficantes de Sueños.

Gobierno, N. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial
de la Vida. Bogotá.

Gutiérrez, S. F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En K.
A. Stiftung, 25 años de la descentralización en Colombia (págs. 11-51). Konrad
Adenauer Stiftung.

Honneth, A. (1996). Reconocimiento y obligaciones morales. Estudios Políticos, 173-187.

Jiménez, C., Puello, J., Robayo, A., & Rodríguez, M. (2017). Lo Común: Alternativas
Políticas desde la diversidad. Bogotá: Torre Gráfica Limitada.

Ladino, O. W. (2011). Cumaribo: relaciones entre cultura tradicional y administración
territorial. Administración & Desarrollo, 33-46.

Ley 617 de 2000. 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. 9 de octubre de 2000. D.O.No. 44.188

Niño, L. (2019). Aproximación socioeconómica al territorio de las selvas transicionales de Cumaribo, Vichada (Colombia). *Colombia diversidad biótica XIX*, 579-613.

Oszlak, O. (2013). La Gestión Pública Post - NGP en América Latina: Balance y Desafíos Pendientes. IX Conferencia de la INPAE: «Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público.

Revuelta, B., & Hernández, R. (2019). La teoría de Axel Honneth sobre justicia social, reconocimiento y experiencias del sujeto en las sociedades contemporáneas. *Cinta Moebio 66*, págs. 333-346.

Sosa, M. (2000). El valor de la persona en la economía guahiba. Bogotá: Buena Semilla.

UNODC. (2022). Informe N°24 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. UNODC.

Urrea, C. (2018). Capacidades Estatales como perspectiva de Análisis de Política pública: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET Florida y Pradera Valle del Cauca. Cali: Universidad del Valle.

Vargas, D. (2012). Una vez más, el municipio de Uribe da ejemplo de paz. Villavicencio: Misión de Verificación de la ONU en Colombia.

