

LAS VEREDAS
EN EL ESCENARIO
DEL POSCONFLICTO,
elementos de discusión hacia un régimen
jurídico para submunicipalidades.

Oscar David Fajardo Pineda
Prólogo: Jacinto Pineda Jiménez

Fajardo Pineda, Oscar David.

Las veredas en el escenario del posconflicto, elementos de discusión hacia un régimen jurídico para submunicipalidades. / Oscar David Fajardo Pineda – Chiquinquirá: Fundación Universitaria de San Gil, UNISANGIL, 2023. 158 p.

ISBN: 978-682-01-3680-6 (Libro digital)

ISBN: 978-958-49-9065-5 (Tapa blanda)

1. Índice de Riesgo de Victimización de los Municipios en Colombia. 2. Las Finanzas Públicas en los Municipios con mayor IRV. 3. Régimen Jurídico para veredas. 4. Aspectos básicos de los que sería un régimen jurídico para veredas.

© Fundación Universitaria de San Gil

© Oscar David Fajardo Pineda
Chiquinquirá, abril de 2023.

Corrección de estilo

Alba Oliva González Hernández

Pares Evaluadores

Jacinto Pineda Jiménez
Álvaro Vásquez Ávila

Diseño y diagramación

Aymer Barreto

Portada

Aymer Barreto

Impresión

Diseño Creativo 03
diseño creativo03@gmail.com
Calle 63d N° 19 – 17
Bogotá DC.

Programa de Derecho

Calle 18 N° 12 – 18
Chiquinquirá – Boyacá
programaderechochiquinquira@unisangil.edu.co

Facultad de Derecho

Km 2 Vía San Gil - Charalá
San Gil, Santander.
fcienciasjuridicas@unisangil.edu.co

Hecho el depósito legal

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por medio de cualquier proceso, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, sin la autorización escrita de los editores.

A mi amada esposa, Kathe

Oscar David Fajardo

NOTA AL LECTOR

El presente libro es resultado de investigación derivado de la convocatoria interna de proyectos dirigida por la Fundación Universitaria de San Gil, UNISANGIL, 2016. El libro que tiene en sus manos, es la continuación y profundización que se dio en distintos círculos académicos durante más de cinco años de estudio y debate, sobre la base de la tesis presentada para optar por el título de Magister en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia.

AGRADECIMIENTOS

El libro *Las veredas en el escenario del posconflicto, elementos de discusión hacia un régimen jurídico para submunicipalidades*, ha sido el resultado de varios años de estudio, trabajo y debates, por ende, sea este el momento y lugar oportuno para agradecer a quienes durante todo este tiempo han hecho parte de esta investigación con sus comentarios, aportes y críticas. A Jacinto Pineda Jiménez, director de la Escuela Superior de Admiración Pública, ESAP Boyacá – Casanare, quien además ha sido evaluador y autor del prólogo de este libro. A los docentes de la Universidad Externado de Colombia Augusto Hernández Becerra, Héctor Santaella Quintero y Juan Carlos Covilla quienes con sus correcciones y sugerencias ayudaron a dar forma a una propuesta teórica de la cual muy poco se ha hablado en la comunidad académica. A mis compañeros de debate, quienes siempre expresaron una voz de apoyo y ánimo, César Acevedo y Roberto Silva. A mis estudiantes, fuente de inspiración en la ardua labor docente. Y de manera especial, a mi familia: Kathe, Sofía, Luis, Rosa, Sebastián, Felipe, Juan David, para quienes estas líneas son dedicadas en términos de gratitud por su esfuerzo, amor y honestidad.

A Dios, fuente suprema de toda sabiduría y autoridad. A Él sea toda la gloria.

CONTENIDO

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	28
CAPÍTULO PRIMERO	41

ÍNDICE DE RIESGO DE VICTIMIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA

- I. Los municipios con mayor Índice de Riesgo de Victimización en Colombia
- II. El Índice de Riesgo de Victimización y su relación con variables económicas, financieras y demográficas
 - A. Las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI
 - B. Componente de vivienda
 - C. Componente de servicios públicos
 - D. Componente de hacinamiento
 - E. Componente de dependencia económica.

CAPÍTULO SEGUNDO	63
------------------	----

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS CON MAYOR IRV

- I. Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento
- II. Dependencia de los recursos de transferencias
- III. Capacidad para generar recursos propios.

CAPÍTULO TERCERO 81

RÉGIMEN JURÍDICO PARA VEREDAS

- I. La vereda desde la práctica administrativa
- II. El saber veredal. Análisis Poblacional
- III. Cumplimiento al Plan de Desarrollo
- IV. Inversión financiera para el cumplimiento del plan de desarrollo
- V. El Sector Rural desde el Acuerdo Final de Paz.

CAPÍTULO CUARTO 111

ASPECTOS BÁSICOS DE LO QUE SERÍA UN
RÉGIMEN JURÍDICO PARA VEREDAS

- I. Escenario del Ordenamiento Territorial
- II. Escenario de Participación
- III. Escenario de la planeación del desarrollo desde el pluralismo jurídico
- IV. Escenario de la asignación presupuestal.

BIBLIOGRAFÍA 146

Prólogo.

LA VEREDA Y LA PAZ, UN DESAFÍO PARA COLOMBIA

Por. Jacinto Pineda Jiménez¹

La vereda constituye ese territorio donde a través de sus vivencias podemos ver el pasado, el presente y el devenir, en general, de Colombia. Es ese camino angosto - acudiendo a su significado original – donde ha transitado la Colombia de violencias, exclusiones, despojos y problemas estructurales, heredados, alimentados y persistentes en el país. Un lugar privilegiado por los disímiles actores de las guerras para desatar sus estrategias violentas bajo un variopinto de motivaciones e intereses, que han convertido a sus habitantes en víctimas por esencia del conflicto armado.

¹ Jacinto Pineda es Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Resolución de Conflictos de la Universidad Externado de Colombia, en Gestión Pública y Finanzas Públicas de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Magister en Historia de la UPTC y Administración Pública de la ESAP. Doctorando en Economía, Desarrollo y Política Social de la Universidad de Baja California. Líder del grupo de investigación GRIMAP de la ESAP.

Por ello, y aunque de tanto repetirlo pierda su significado, la paz de Colombia pasa por la vereda. En ese camino es importante el aporte de los estudios académicos que contribuyan a la comprensión de la vereda, ya como unidad socioespacial de análisis, a partir del espacio, el territorio o la territorialidad, de donde emerja la explicación de los sentidos socioespaciales o el de las acciones sociales de los actores; también el de los modos de vida, la cultura, la economía, etc.

Aquí se resalta el trabajo de Oscar Fajardo Pineda, al abordar el fenómeno de la vereda desde una perspectiva jurídica que abraza lo político-administrativo de una manera interdependiente. Pero va más allá en su investigación, al generar una propuesta en la cual se replantea la organización municipal, sus competencias, grados de autonomía, recursos financieros e institucionales alineados bajo el escenario del posconflicto.

Pensar la paz conlleva necesariamente repensar el territorio y por ello, en el marco de una democracia deliberativa, se vuelve imperativo una acción decidida, como Estado y Sociedad, donde la Universidad debe ser parte del timón de mando de un debate sobre nuestro régimen político y de partidos, donde el Estado y el gobierno que emerja tenga como centro el territorio. La persistencia del conflicto y las lecciones aprendidas del proceso de paz con las FARC deben ser parte de un propósito por la paz. El presente Libro da luces a este debate, por ello su pertinencia e importancia.

Busco por ello, de la mano del libro de Fajardo Pineda, plantear tres temas: uno histórico de la violencia en Colombia y la vereda, para pasar a comprender su papel en el posconflicto y finalizar comentando los desafíos del territorio desde su administración.

La vereda, un camino ancho a la violencia

Afirma el padre Camilo Torres Restrepo, en un ensayo que presentó al 1er. Congreso de Sociología en Colombia en 1963, que “la violencia ha constituido para Colombia el cambio sociocultural más importante en las áreas campesinas desde la conquista efectuada por los españoles”². Paradójicamente, años después (1966), Camilo moriría en un combate con el Ejército de Colombia, luego de haberse incorporado a la guerrilla. Esta afirmación de Torres está precedida por un análisis sobre el impacto de la violencia en la vida de los vecindarios y las veredas, donde resalta el canal político como medio de transformación, especialmente los procesos electorales. Allí surgen unas relaciones de solidaridad y de pertenencia, configuradas a partir de la necesaria seguridad y de defensa del territorio, lo que se manifiesta, según Torres, en una “agresividad de grupo” resultante del sectarismo político.

Esta territorialización de los odios, a partir de los conflictos bipartidistas, es un proceso vertical, dado que se da un

² Torres Restrepo, Camilo. “*La violencia y los cambios socioculturales en las áreas rurales colombianas*”; en *Once Ensayos sobre la violencia*. Bogotá: CEREC, 1985. P. 115.

desplazamiento desde los niveles de la dirigencia del partido, con sus luchas e intereses, a las veredas. Valencia Gutiérrez, retomando el libro clásico de La Violencia en Colombia, escrito por Fals Borda, Eduardo Umaña y Germán Guzmán, afirma sobre este proceso: “La violencia tiene su origen en “las cámaras legislativas y en los despachos oficiales de Bogotá”, pero desciende a través de diversos canales, “de lo nacional a lo regional, de lo regional a lo comunal, de lo comunal a lo vecinal, de lo vecinal a lo familiar y de lo familiar a lo diádico”³ y concluye: “el campesino no es un simple agente pasivo, sino un actor social que asume la violencia como un proyecto propio, inscrito en sus propias condiciones de vida: el campesino es, al mismo tiempo, víctima y victimario. La violencia se convierte en la forma de afirmación autónoma de un pueblo”.⁴

La violencia bipartidista, herencia del siglo XIX, es un sendero sin fracturas, que continúa en el siglo XX con nuevas dinámicas regionales, especialmente con el ascenso al poder de Enrique Olaya Herrera (1930). Ubicada primero en los departamentos de Boyacá y Santander, luego se generaliza con la muerte de Gaitán (1948) como lo plantea Javier Guerrero Barón, en su libro: “Las memorias del olvido. Boyacá y los orígenes de la violencia”.

³ Valencia Gutiérrez, Alberto La Violencia en Colombia de M. Guzmán, O. Fals y E. Umaña y las trasgresiones al Frente Nacional. Revista Colombiana de Sociología, vol. 35, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 15-33 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia, pág. 30.

⁴ Ibidem pág. 30.

Una de las características de nuestras violencias, en especial a la que nos referimos después de 1948, es la lógica del terror y sus prácticas crueles. Como estrategia, contribuyó a los procesos de despojo de tierras y de bienes, un lugar común en la historia de Colombia, y que desde luego tiene como escenario la vereda. Las masacres, asesinatos, las amenazas obligaron al abandono de las tierras o a su venta, al precio que impusieran, en ocasiones, sus propios victimarios. El color rojo o azul fue homogenizando las veredas a partir del control territorial con diversidad de prácticas, tales como “la apropiación de cosechas y semovientes; el incendio de casas, trapiches y beneficiaderos; la destrucción de sementeras; la coacción física sobre trabajadores rurales descontentos; las migraciones masivas a las ciudades o el desplazamiento de campesinos a otras zonas de su misma filiación partidista, hasta llegar a homogeneizar políticamente veredas y regiones, cuando no el enrolamiento a un grupo armado constituido muchas veces por miembros de una misma familia; y en el fondo de todo esto, un profundo reordenamiento de las clases sociales en el campo y del liderazgo y las hegemonías regionales”⁵

Los caminos de la violencia siempre encuentran un lugar común, la vereda. Este periodo de 1945 a 1965, al cual nos estamos refiriendo, no se limita a la violencia bipartidista, sino que, como lo expresa Gonzalo Sánchez y Donny

⁵ Sánchez Gonzalo y Meertens Donny. “*Bandoleros, Gamonales y Campesinos*” El Áncora Editores, Bogotá 1983. Pág. 39

Meertens en su libro: “Bandoleros, gamonales y campesinos”, hay una serie de actores que escapan a la lógica dominante, aunque sin perder de vista sus relaciones con los partidos políticos. Me refiero al bandolerismo político, como lo denominan los mencionados autores, que surge durante los primeros gobiernos del Frente Nacional en el periodo de 1958 a 1965. Luego del ascenso al poder del General Rojas Pinilla y el posterior Frente Nacional, las luchas bipartidistas se desvanecen, pero el cese de hostilidades va a ser muy transitorio porque los bandoleros, y luego las guerrillas de corte comunista, continuarán incendiando al país, mucho más atrincherados en las veredas.

Como lo afirman Gonzalo Sánchez y Donny Meertens, “el bandolerismo surge, explicablemente, en amplias zonas rurales, como una respuesta campesina anarquizada y desesperada. Y como para los desesperados el único programa con sentido es el de destruir por destruir, el terror se convierte entonces no solo en parte integrante sino también, en la mayoría de los casos, en elemento dominante de sus actuaciones”⁶ Serán famosos “Pedro Brincos”, “Tarzán”, “Sangrenegra”, “Desquite”, “Efraín González” y otros, quienes con sus muertes (1963-1965) dan paso al fin de un periodo que sin embargo deja un impacto sobre las veredas, pues este fenómeno tuvo como escenario fundamental las zonas rurales.

⁶ Ibidem. Pág. 39

Este periodo de conflictos bipartidistas y sus posteriores manifestaciones con el bandolerismo que conectará posteriormente con las guerrillas, es fundamental comprenderlo para efectos de los procesos sociopolíticos territoriales - en especial las veredas - desde las consecuencias y efectos de las estrategias de terror sobre opositores que territorializaron el odio desencadenando nuevas formas de relacionamiento y vecindad. Las veredas fueron vistas como conservadoras o liberales y desde allí su importancia radicaba, en procesos electorales, por ejemplo, por la sumatoria de votos, y desde luego de la acción gubernamental, según el color de turno en el poder. Homogenizar políticamente veredas, es un proceso ligado a procesos municipales y regionales, interdependencias que deben estudiarse para comprender fenómenos económicos, políticos y sociales, aún una deuda de la academia.

La historia de la vereda está atravesada por nuevos actores, desde 1965 el conflicto armado, con la presencia de guerrilleros, posteriormente autodefensas, paramilitares y grupos con los más disímiles motivaciones e intereses, ligados, especialmente, a las economías ilegales. En la medida que se desvanecía la confrontación bipartidista, surgían en los años sesenta las guerrillas comunistas bajo un nuevo escenario internacional, marcado por la Revolución Cubana y la Guerra Fría.

Coincide este periodo con un proceso de transición demográfica, marcado por la urbanización, alimentado por las migraciones del sector rural al urbano como

consecuencia de la violencia, pero también por el modelo ciudadano fundado en una visión europeizante, después de la segunda guerra mundial, y liderado en nuestro país por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). “La oposición entre la ciudad y el campo y sus correlatos: la civilización y la barbarie, han marcado el debate rural dentro de la sociedad como desde las ciencias. La herencia de la modernidad, embelesada por la revolución industrial, los ideales de progreso y la fe ciega en la razón, llevaron al menosprecio del campesino y la exaltación de lo ciudadano”⁷.

Las décadas de los 70 y 80 del siglo veinte se caracterizarán por una agudización del conflicto armado, dada la expansión de los actores armados, tanto de las guerrillas como paramilitares, y la irrupción violenta de grupos de narcotraficantes. El auge de los cultivos ilícitos, que penetraban profundamente en todos los ámbitos de la sociedad colombiana y suministraban recursos financieros tanto a guerrilleros y paramilitares, estuvo asociado a la expansión de la violencia. Ahora las guerrillas no actuaban en zonas alejadas, sino que, por el contrario, controlaban zonas cercanas a las grandes ciudades. No obstante, esta fase de crecimiento trajo como contrapartida la mayor presencia de grupos paramilitares.

Lo que ayer fue el rojo y el azul, como línea divisoria, las nuevas dinámicas del conflicto armado desencadenaron estrategias viejas y comunes en la historia colombiana. El

⁷ Pineda, Jacinto y otros. “*Fals Borda: Una vida de compromiso social*”. ESAP. 2012.

mapa de Colombia se ocupó territorialmente de frentes y carteles; paramilitares, guerrilleros, narcotraficantes en una guerra abierta por el control territorial se disputaron el espacio de veredas, municipios y regiones. Los años 80 y 90, del siglo XX, fueron de un escalamiento de la violencia que, a diferencia de la violencia del 48, se extendió a las ciudades. Los niveles de homicidios, asesinatos, masacres y en general de acciones bélicas del periodo, reflejan las fracturas territoriales y los procesos económicos, sociales y políticos que definieron el periodo. La vereda fue protagonista de un periodo duro de nuestra historia, del cual requerimos más reflexión y comprensión para que desde allí emerja el escenario del posconflicto.

Como lo manifiesta Fajardo Pineda en el presente libro, se parte de la “premisa según la cual el conflicto armado de Colombia ha tenido como epicentro el territorio y las tensiones que giran en torno al control del mismo, con un incremento de la acción de los grupos armados, expresada en el dominio y control territorial de grandes zonas del país”. En consecuencia, esta parte histórica busca visibilizar, las luchas por el control y dominio territorial, donde la vereda es el epicentro, con diversos actores, con los más disímiles intereses y a través de los cuales han ejercido control y soberanía, con dos devastadoras consecuencias para el país, el desplazamiento y el poder sobre el ejercicio de la acción pública, fenómenos a los cuales me referiré más adelante.

El Posconflicto y la Vereda

Tal como lo afirma Fajardo Pineda, pensar el posconflicto pasa por superar las condiciones socioeconómicas que afectan las veredas. Sin lugar a duda este pasado de violencia ha agravado las condiciones de bienestar del sector rural, aunado a visiones del desarrollo donde emergió una priorización del desarrollo urbano. Tal como lo demuestra el presente libro, las brechas territoriales impactan con mayor rigurosidad los municipios afectados por el conflicto armado. Con base en el Índice de Riegos de Victimización (IRV), herramienta que a partir de variables permite determinar los grados de vulnerabilidad, consecuencia del conflicto, Fajardo demuestra la correlación positiva entre municipios con mayor IRV e indicadores socioeconómicos.

Al respecto, ya la Misión Transformación del Campo, que coordinó el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que orientó José Antonio Ocampo (2015), concluyó sobre el sector rural: “su atraso relativo en materia social y económica muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo y, por lo tanto, la inmensa deuda que el país ha acumulado con el mundo rural. El campo ha sido, además, el escenario principal de un largo conflicto armado”⁸.

⁸ DNP. Misión Transformación del Campo. Informe. Bogotá. 2016. Pág.4

Las brechas y profundas desigualdades entre campo-ciudad, implican un desafío para la institucionalidad colombiana. Por ello el reto de cara a la construcción de paz, pasa por pensar y repensar la acción pública, donde, sin lugar a duda, desandar lo que se ha construido es necesario, siendo fundamental el debate que propone Fajardo Pineda, sobre nuestra propia arquitectura jurídica, basada en un viejo pero remozado centralismo “en relación con la distribución actual de competencias, margen de autonomía y deslizamiento de funciones desde el nivel central al territorial, siendo esto un imperativo necesario para afrontar los retos propios del posconflicto”.

Ahora, luego del proceso de paz de La Habana con las FARC, se ha registrado una disminución de las acciones bélicas, pero la persistencia del conflicto a través de actores armados con diversas motivaciones sigue siendo otro obstáculo.

Una de las ONGS más serias y estudiosas del conflicto armado, INDEPAZ, en un informe sobre la presencia de grupos armados publicado en septiembre de 2021, concluye: “La interpretación de conflictos armados focalizados, desde la mirada a los armados, sitúa las confrontaciones en focos determinados por intereses particulares que, a escala nacional, no están interconectados bajo las lógicas de lucha por el poder político. Son siete los focos territoriales del conflicto armado”⁹, agrega: “están

⁹ INDEPAZ. Los Focos del Conflicto Armado en Colombia. Bogotá, septiembre 2021, pág. 13

comandados por mandos medios y jóvenes que en su mayoría no actúan bajo alguna convicción política o un ideal, condición que ha agudizado las formas de violencia en los territorios”¹⁰. Sobre la presencia de los grupos paramilitares concluye: “Entre 2008 y 2020 los grupos narcoparamilitares han afianzado sus áreas de acción afectando de manera continua 200 municipios de 24 departamentos; en 107 municipios pueden estar en proceso de consolidación o en disputa con otras fuerzas armadas”¹¹. Los grupos que surgieron de las propias FARC, luego de Los Acuerdos, también han aumentado, pues pasaron de tener una presencia en el 2019 de 93, a 123 en el 2020, aunque la propia ONG afirma que el 95% de los desmovilizados está cumpliendo con el proceso, lo que supone el reclutamiento de nuevas personas. Un panorama ensombrecedor que invita a profundizar las acciones por la paz, pues las nuevas lógicas e intereses no dan tregua a la vereda y las economías ilegales siguen atizando el conflicto, “muchos de los municipios tienen presencia de varios grupos que se reparten territorios por veredas o zonas según fuente de rentas, rutas y control poblacional”¹².

La violencia no da tregua y la implementación de los Acuerdos de Paz de la Habana camina más en medio de los debates ideológicos, políticos, inmersos en la polarización, que del debate argumentado sobre la política pública. En medio del asesinato de desmovilizados y la presión

¹⁰ Ibidem. Pág. 13

¹¹ Ibidem. Pág. 13

¹² Ibidem Pág. 59

internacional por su cumplimiento, el gobierno avanza en el cumplimiento a través de una estrategia denominada: “Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI).

El PMI orienta “las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años y facilitará su seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para este fin. De igual forma, será el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo en los términos establecidos en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 01 de 2016. El Plan Marco contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo Final, organizados por cada punto del mismo, incluyendo los capítulos sobre enfoques de género y étnico”¹³.

Sin embargo, la ceguera de la polarización y la tozudez de los hechos no permiten reflexionar sobre la política, reconocer sus aciertos y discutir los desaciertos. Los seis puntos de El Acuerdo son relevantes y más allá de ser consecuencia de un acuerdo de paz, son acciones prioritarias que el Estado debe implementar. Por ejemplo, el punto uno, hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, trae viejos debates y temas centrales para el desarrollo rural, donde desde luego están inmersas las veredas. Los planes nacionales de reforma

¹³ Portal Departamento Nacional de Planeación, descargado 17-10-2021 <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

rural integral, el desarrollo social en salud, educación, vivienda, agua rural y agua potable, producción agropecuaria, etc, son temas que el campo clama con urgencia.

Claro, debemos someterlo al debate público, fundamentalmente el cómo, pues a pesar de las discusiones que generen Los Acuerdos, estos contemplan algunos lineamientos, no muchos, que dejan un gran espacio de decisión a los gobiernos. Me refiero al punto uno. Aquí es donde se hace importante los aportes de este libro, un camino para repensar el posconflicto desde las veredas. El posconflicto conlleva necesariamente el bienestar de la población rural y una institucionalidad que asuma este reto, pero también una fuerte acción estatal por el control territorial, principalmente de los grupos armados que actúan bajo economías ilegales, para apagar esta hoguera que cada vez encuentra más combustión.

La vieja nueva discusión sobre el territorio y su administración

Un marcado centralismo ha definido la historia de las relaciones intergubernamentales en Colombia, en una permanente discusión, no ajena a la violencia. “La violencia sucesiva y sus lógicas de poder sobre el territorio han marcado la vida de los municipios colombianos, fundamentalmente de los más frágiles y vulnerables, ubicados en las zonas de conflicto y con menores capacidades de respuesta a las demandas de la sociedad. Por

ello, la discusión sobre la descentralización y/o centralización conlleva históricamente el sello del destino de la violencia. Agudizado por las estrategias violentas a las cuales han acudido los actores armados inmersos en el conflicto dentro de sus objetivos de dominio sobre las administraciones públicas, orientando su acción y/o recursos financieros que terminan alimentando la guerra y/o legitimándose frente al ciudadano”.¹⁴

Los debates frente a temas de descentralización y su profundización, tanto fiscal, como política y administrativa, han estado ligados al conflicto, pues se considera que la descentralización es un medio para la cooptación de la administración pública por parte de los grupos armados, lo que conlleva a que la criminalidad oriente recursos financieros para sus intereses y desde luego la guerra. De igual manera se cuestiona la capacidad institucional de los municipios para asumir el control y manejo de los recursos de manera eficiente en la prestación de bienes y servicios.

A pesar de que la Constitución Política de 1991 buscó resolver el problema, tras 30 años hay una marcha hacia la recentralización. Lo cierto es que la “política de descentralización en Colombia ha estado determinada por los principios más puros del centralismo: en nombre de la supremacía del poder del Estado, e invocando la igualdad

¹⁴ Pineda Jacinto. Descentralización: del conflicto al posconflicto. Revista Principia Iuris. Vol 16. No 29. 2018-1. Universidad Santo Tomás. Tunja. Pág. 71.

del territorio, se subordina la autonomía a la unidad”¹⁵. Aquí radica la importancia del aporte planteado por Oscar Fajardo, pues propone en el escenario del posconflicto un régimen municipal que contemple de manera jurídica a las veredas como verdaderos sujetos de derecho, dotados de competencias y autonomía, capaces de administrar y “gestionar sus propios recursos –naturales, de talento humano, financieros- dejando de lado la carga tradicional que sobre estos contenedores administrativos se ha impuesto, a saber, el señalamiento de ser menores de edad en relación con las demás entidades territoriales”.

Plantea Oscar el problema del ordenamiento territorial, ligado a divisiones técnicas y políticas, que dejan al traste visiones culturales que surgen desde las subjetividades en un país diverso y con múltiples manifestaciones, anidadas en las veredas. Estas microrregiones, con una historia, una geografía, una estructura agraria, un poblamiento y unos imaginarios que le dan sentido a la estructuración del territorio, conllevan a ser comprendidas desde la heterogeneidad en la visión del ordenamiento territorial.

Fals Borda planteaba: “pienso que debemos matizar más esa definición de ordenamiento. Este no puede dejarse solo como la administración física de espacios y límites de contenedores, sino también agregarle el problema del tejido

¹⁵ Sota, David. La descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía. *OPERA*. 3, 3 (nov. 2003), 133–152. Universidad Externado de Colombia. Pág. 133.

social dentro de los contenedores, afectado por los conflictos a partir de las comunidades de base (veredas, corregimientos, municipios). El concepto de ordenamiento territorial debe enriquecerse con la reconstrucción del afecto y el espíritu de solidaridad entre las gentes, y trabajar en ellos para llegar a niveles superiores de organización espacial como la provincia y la región”¹⁶.

Finalmente plantea la participación ciudadana, entendida como la capacidad de tomar parte en los asuntos públicos, como herramienta de la comunidad de incidir efectivamente en las decisiones de diversa índole, que les afecten o que sean de su interés. A propósito, los Acuerdos de Paz, de la Habana, en el punto dos, insisten en la participación de todos los sectores sociales, fundamentalmente en asuntos políticos, en un escenario donde es supuesto básico la ausencia del uso de la violencia. En este sentido es importante garantizar la vida de quienes lideran procesos de participación en las veredas, el asesinato de líderes sociales va en contravía de cualquier aspiración democrática. En la medida que el territorio es objeto de las disputas por su control, resultante de las economías ilícitas, pero también lícitas en ocasiones, la vulnerabilidad de los pobladores en

¹⁶ FALS, Orlando. Bases para un plan de retorno a la tierra y a la vida. En: Dimensiones territoriales de la guerra y la paz. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2004. p. 48.

Oscar David Fajardo

la defensa de los intereses de la comunidad se vuelve más riesgosa.

Está en sus manos un libro que abre caminos, que se convierte en una fuente de consulta obligatoria para comprender el papel de la vereda en el posconflicto. Urgen estudios, pues la vereda no ha sido excluida solo del desarrollo sino también de los análisis académicos. Aportes serios, como los de Fajardo Pineda, deben estimular el análisis para abrir puertas a los excluidos de la Colombia rural; requerimos, como lo señaló Orlando Fals Borda, más “sentipensantes” para abrazar los sueños de un país equitativo.

Abrigo la esperanza, que los obstáculos del presente contribuirán a construir una paz estable y duradera.

BIBLIOGRAFÍA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Misión Transformación del Campo. Informe. Bogotá. 2016.

FALS, ORLANDO. Bases para un plan de retorno a la tierra y a la vida. En: Dimensiones territoriales de la guerra y la paz. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2004.

INDEPAZ. Los Focos del Conflicto Armado en Colombia. Bogotá, septiembre 2021.

PINEDA, JACINTO et al. “*Fals Borda: Una vida de compromiso social*”. ESAP. 2012.

PINEDA JACINTO. Descentralización: del conflicto al posconflicto. Revista Principia Iuris. Vol 16. No 29. 2018-1. Universidad Santo Tomás.

SÁNCHEZ GONZALO Y MEERTENS DONNY. “*Bandoleros, Gamonales y Campesinos*”. El Áncora Editores, Bogotá 1983.

SOTA, DAVID. La descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía. OPERA. 3, 3 (nov. 2003), 133–152. Universidad Externado de Colombia

TORRES RESTREPO, CAMILO. “La violencia y los cambios socioculturales en las áreas rurales colombianas”; en Once Ensayos sobre la violencia. Bogotá: CEREC, 1985.

VALENCIA GUTIÉRREZ, ALBERTO La Violencia en Colombia de M. Guzmán, O. Fals y E. Umaña y las trasgresiones al Frente Nacional. Revista Colombiana de Sociología, vol. 35, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 15-33 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Partiendo de la premisa según la cual el conflicto armado de Colombia ha tenido como epicentro el territorio y las tensiones que giran en torno al control del mismo, resulta pertinente poner de nuevo sobre la mesa la discusión en relación con la distribución actual de competencias, margen de autonomía y deslizamiento de funciones desde el nivel central al territorial, siendo esto un imperativo necesario para afrontar los retos propios del posconflicto.

En este contexto, el autogobierno municipal de las entidades territoriales se constituye en la apuesta organizacional a través de la cual serán los mismos habitantes de los territorios quienes decidan sus gobiernos, prioricen necesidades y ejecuten políticas, gracias a la posibilidad de contar con mecanismos de planeación y de participación más ajustados a sus condiciones de extensión territorial, y dotados de mayores competencias y autonomía en el manejo de los recursos financieros, a lo cual se puede llegar creando un régimen jurídico propio para los territorios que hasta hoy se han conocido como veredas y centros poblados.

En este sentido, replantear la organización municipal, sus competencias, grados de autonomía, recursos financieros e institucionales son sin lugar a dudas aspectos de gran relevancia en el escenario del posconflicto en Colombia, máxime cuando a la par de los intereses políticos, la lucha

partidista y la violencia, el gran detonante histórico del conflicto ha sido precisamente el control de la esfera territorial. Esto es así porque alrededor del conflicto en Colombia ha existido una continua pugna de poder con fines de control sobre el territorio, y en este espacio se origina la mayoría de conflictos con dominio y apropiación de espacios alrededor de grupos sociales.¹⁷

Con fundamento en lo anterior, los asuntos municipales cobran gran relevancia en razón a que el posconflicto no se circunscribe únicamente a la dejación de armas por parte de un grupo al margen de la ley, o su participación en escenarios de debate político, sino al diseño de toda una arquitectura institucional a través de la cual el posconflicto mismo se transforme en políticas públicas de impacto positivo en los entes territoriales afectados en mayor medida por la guerra, y sobre todo, que los espacios institucionales públicos sean capaces de dar respuesta a los retos futuros con el fin de que el alzamiento en armas no se vuelva un mecanismo de justificación ante la inoperancia o desidia del sector estatal¹⁸.

¹⁷ EGEA JIMÉNEZ, Carmen y SOLEDAD SUESCÚN, Javier Iván. "Territorio, conflictos y migraciones en el contexto colombiano". Cuadernos Geográficos Universidad de Granada, , Vol. 40, n°1, año 2007, págs. 185-194.

¹⁸ En lo que se refiere a las situaciones de conflicto, estas han provocado y seguirán provocando en la vida de muchas personas, desde una amplia perspectiva, alteraciones diversas y continuas como el hecho de no poder ejercer los derechos básicos de vivir en seguridad, en paz y sin temor en sus propios hogares; y no contar con la garantía de un gobierno

Por lo anterior, el “postconflicto es una oportunidad que nos ofrece la historia a los colombianos para emprender una gran transformación social e institucional que deje atrás y para siempre un pasado trágico y doloroso de confrontación humana violenta y a la vez elimine las causas estructurales que originaron el conflicto armado y se corrijan las nefastas consecuencias para así hacer irreversible y sostenido el proceso de reconciliación y transición hacia la paz”¹⁹, máxime cuando el costo de la destrucción del capital social y la degradación institucional por la misma causa del conflicto, y cuantificar estos elementos, por demás problemático según las variables de análisis que se usen, resultan cruciales para disminuir la probabilidad de entrar en un ciclo de violencia que pueda, eventualmente, reactivar una confrontación de escala igual o superior al conflicto inicial²⁰.

que les asegure estos derechos. ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Un programa Humanitario*. Barcelona: Icaria. 1997. p. 326. En este sentido, “el conflicto colombiano podría responder a las categorías de control y fracaso del Estado por su carácter socio-económico, y la continua pugna de poder y control territorial entre sus actores. El debilitamiento del Estado se explica entre otras cosas por la escasez de los recursos económicos ocasionados, en la mayoría de las veces, por la corrupción política galopante que ha dejado al gobierno en una situación inoperante frente a las reivindicaciones populares; por la escasez de servicios básicos (salud y educación); y la crisis ecológica y ambiental” (Egea, C., Soledad, J, *Ibídem*, p. 186).

¹⁹ MORALES, J. *¿Qué es el postconflicto? Colombia después de la guerra*. Bogotá : Ediciones B Colombia, 2015. p. 15.

²⁰ NIÑO PÉREZ, Jairo y DEVIA GRAZÓN, Camilo Andrés. “Inversión en el Posconflicto: fortalecimiento institucional y reconstrucción del capital social”. En: *Revista de Relaciones*

Así pues, resulta pertinente en la coyuntura por la que atraviesa Colombia, poner en tela de discusión la necesidad de replantear el diseño actual de distribución de competencias entre la nación y el nivel territorial, buscando que estos últimos sean dotados de la autonomía que durante la época de conflicto no tuvieron.

De esta manera, se puede llegar al escenario en el cual los municipios tradicionalmente marginados de los centros de decisiones políticas, cuenten con un mayor margen de autonomía que les permita diseñar gobiernos locales más ajustados a sus comunidades, construyendo ambientes políticos cercanos a la población, aumentando la presencia institucional, la participación en política, la toma de decisiones; en pocas palabras, un gobierno desde la localidad.²¹

De esta forma, junto con el desplazamiento de competencias desde el sector central hacia el territorial, es necesario que se salde una deuda histórica que Colombia tiene desde épocas coloniales, a saber, el reconocimiento a la población rural campesina como verdaderos actores

Internacionales, Estrategia y Seguridad. Vol.10, n° 1, año 2015, págs. 203-224.

²¹ Precisamente, dentro del Acuerdo Final de Paz, para lograr una Reforma Rural Integral se estableció como principio: “Presencia del Estado: para la construcción de una paz estable y duradera, la presencia del Estado en el territorio rural será amplia y eficaz, y se expresará en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas en democracia”, reconociendo de esta manera que la presencia estatal ha sido un faltante histórico que ha contribuido a la generación del conflicto. Alto Comisionado para la Paz, *Acuerdo Final de Paz. Bogotá, 2016. p. 13.*

políticos, la cual ha estado tradicionalmente marginada de toda esfera de decisión política y vilipendiada por las élites dirigentes. En otras palabras, “Colombia padece de una particular enfermedad tropical, que podemos denominar anemia municipal crónica, que consiste en una persistente tradición antimunicipal derivada de nuestro centralismo ancestral”²², anemia que se ha mantenido en la tradición jurídica y social del país.

Frente al enorme fracaso que han mostrado las clases dirigentes colombianas para organizar el territorio y establecer los niveles mínimos de gobernabilidad democrática, necesarios para superar los problemas actuales, es urgente volver nuestra mirada sobre los olvidados de la nación: los grupos originarios y sus movimientos sociales. En ellos podemos encontrar elementos necesarios para trazar una geopolítica que sea el fundamento de una organización superior y mejor del territorio, que dé expresión a los elementos integrantes de la nacionalidad que ha actuado en sentido altruista en búsqueda de formas no occidentales de convivencia social²³. Sin lugar a dudas, la necesidad de entidades territoriales más fuertes va íntimamente ligada al reconocimiento de la población rural como un actor determinante dentro de la configuración del Estado. En consecuencia, el principio de la autonomía, fundamento del desarrollo territorial y la población, implica el reconocimiento

²² HERNÁNDEZ, A. “Ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. p. 14.

²³ BORJA, M., NIETO, A. El Gobierno en Colombia. Territorio y Cultura. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2005. p 97.

de talentos y fuerzas en el conjunto del pueblo que por regla general han sido ignorados por las clases políticas, para quienes el sector campesino ha sido desconocido.²⁴

Así pues, es claro que el objetivo descentralizador y el sueño de autonomía no se ha cumplido en el país, agravado aún más por la marginalización de los sectores rurales quienes cuentan con una nula autonomía respecto de las cabeceras municipales y los niveles centrales departamentales y nacionales. Por ello, el actor sobre el cual se debe desplegar el andamiaje institucional en el escenario del posconflicto va más allá de la municipalidad para concentrarse en la vereda como sujeto jurídico. En este punto, la autonomía de las veredas municipales se concreta como un medio a través del cual son las mismas personas quienes, al contar con una administración ajustada al conglomerado y la dimensión territorial, hagan posible el diseño de unas políticas públicas que nazcan en la misma comunidad y sean realizables por medio de su administración local como una forma de lograr un desarrollo íntegro y una mejor calidad de vida²⁵.

²⁴ Esta situación de marginalización y estigmatización a la población campesina es un común denominador en la historia de Colombia. Se puede señalar que “Para la élite, el pueblo no ha sido sino un grupo heterogéneo de personas ignorantes y miserables, mercedores de su suerte como siervos de la gleba, a quienes hay que señalar la vía y conducirlos como acémilas en recua. Muchas personas en potestad conservan para la clase campesina la misma y colonial actitud, en el sentido de que ella se compone de indios, infantes en la fe y en la civilización” FALS BORDA, O. *Acción Comunal en una vereda colombiana*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1960. p. 3.

²⁵ Calidad de vida es un concepto que surge de los debates populares en relación con problemas tales como contaminación ambiental, deterioro

Esta alternativa nace del reconocimiento de una realidad latente en Colombia, a saber, la existencia de una gran extensión del territorio habitada por una población muy reducida, tratándose esto del sector rural, conformada por pequeños asentamientos poblados en donde se ha desarrollado el conflicto armado²⁶.

de las condiciones de vida provocadas por la industrialización incontrolada. Su aparición es un fenómeno social, que proviene de la toma de conciencia frente a las consecuencias no deseadas provocadas por el desarrollo económico, la industrialización, la ingobernabilidad. El concepto de calidad se refiere al carácter de la vida buena o satisfacción. La calidad de vida forma parte de una familia de conceptos que tratan de acercarnos al bienestar humano, como modo de vida, nivel de vida, condiciones de vida, satisfacción. Para algunos, calidad de vida es sinónimo de bienestar, entendido como bienestar físico, mental, social, satisfacción y recompensa. La satisfacción global se mediría por varios indicadores, tales como, satisfacción de necesidades básicas: vivienda, salud, nutrición, educación, trabajo digno, seguridad, ocio, excedente de renta tras satisfacer las necesidades básicas. Es un concepto inclusivo que se mueve entre la dinámica personal de la satisfacción e insatisfacción. Va más allá de lo meramente económico, incluye la libertad para decidir, para conocer y ejercer plenamente los derechos humanos, en equidad y justicia; participar y construir el modelo de vida justo y posible, individual y cooperativo desde las bases estructurales de la sociedad: la familia, la comunidad, las organizaciones, las instituciones y el Estado. SETIEN, ML. *Indicadores Sociales de Calidad de Vida*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas de Madrid, 1993. p 53.

²⁶ “Colombia es más rural de lo que pensamos. Pero por casi cuarenta años, la progresión del proceso de urbanización como la ruta privilegiada hacia la modernización opacó esa realidad. Según el informe, no el 25% sino el 32% de los colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales.” PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS

En estos espacios territoriales la capacidad administrativa del Estado no siempre estuvo presente, dejando a dichos territorios sin la tutela estatal y desprotegidos ante las atrocidades del conflicto y, en efecto, con la imposibilidad que las pequeñas administraciones locales asumieran un rol de liderazgo por las razones mismas del conflicto y las limitaciones financieras, de talento humano y de gestión que sobre ellas recaen.²⁷

Así las cosas, pensar en el posconflicto, implica retos a nivel territorial dirimibles en esferas como la asignación de mayores competencias a las entidades territoriales, así como márgenes de autonomía política y financiera mayores, todo ello tendiente a democratizar las decisiones políticas sobre el territorio.²⁸ Entonces, si el conflicto sobre

PARA EL DESARROLLO PNUD. *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: PNUD, 2011. p 13.

²⁷ “la ciudad del posconflicto será consecuencia directa de la reconstrucción del tejido social” en la medida que la configuración de las nuevas entidades territoriales confrontarán dos modelos existentes en la actualidad (...) (...) “la ciudad de los espacios y relaciones estables, herencia de la tradición de occidente, llamada por muchos la formal, y la ciudad de las acciones efímeras y las relaciones inestables, fundamentalmente inédita, creada a partir de los deshechos culturales de la ciudad formal, y expresada en la ocupación de espacios residuales, en la creación de otras actividades y en el nuevo uso o cambio de significado de ciertos espacios tradicionales (...) (...) en donde también son inéditos los roles de los ciudadanos, en particular, los de las mujeres y niños”. PERGOLIS, J y RAMÍREZ-CELY, C. *Las ciudades después del conflicto: la ciudad de arraigo*. En: Bitácora Urbano Territorial. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015. Vol 25, n° 1. pp 119 a 124.

²⁸ En este sentido, “las democracias contemporáneas actuales enfrentan cuatro desafíos que no han podido resolverse y generan una profunda

el territorio se dio en zonas rurales pobladas por grupos sociales marginados –por no decir olvidados- de las decisiones políticas y, sin autonomía para gestionar sus asuntos ¿qué sucedería si en vez de insistir con las propuestas de mayor autonomía municipal, las cuales se agotan en las cabeceras municipales, se reconoce existencia y relevancia jurídica a las veredas y centros poblados de las entidades territoriales municipales, de tal suerte que en adelante puedan gestionar sus propios recursos, diseñar sus presupuestos, crear sus planes y ejecutarlos, incluso contratar a cuenta propia dentro del marco general establecido por la ley?, es decir, ¿es pertinente en el escenario del posconflicto dotar con medios jurídicos a veredas y centros poblados, a efectos de autogestionar sus intereses locales²⁹, ejecutar sus propios presupuestos y

insatisfacción: 1. La imposibilidad de generar igualdad socioeconómica; 2. De hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva; 3. De asegurar que los gobiernos hagan aquello por lo que fueron elegidos; 4. De equilibrar orden con interferencia, es decir, garantizar estabilidad y, al mismo tiempo, libertad.” VARGAS, J. *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades de autogobierno*. En: Estudios Socio-jurídicos. Bogotá: Universidad del Rosario, 2011. Vol 13, n° 13. pp 491 a 495.

²⁹ La noción de autogobierno tiene por origen la creación de procesos grupales que han decantado en la posibilidad de reglar comportamientos individuales y colectivos que han tenido como objetivos fijar procedimientos de conducta cuyo cumplimiento posibilita la interacción y convivencia organizada, por tanto, en términos generales “las personas pertenecientes a las agrupaciones sociales han podido saber de antemano a qué atenerse, gracias a la disponibilidad de referentes propios creados para atender circunstancias futuras que, luego de ser utilizados consecuentemente, les permite continuar interactuando de manera normal y convivir pacíficamente”. MURILLO, G. *Autogobierno ciudadano. Una mirada a las experiencias colombianas*. Ibagué: Universidad de Ibagué, 2104. p 55.

diseñar parámetros de planeación como una forma para la reconstrucción del tejido social en poblaciones altamente afectadas por el conflicto armado?³⁰

Con fundamento en ello, el objeto del presente trabajo consistió en analizar las condiciones de NBI y situación financiera según el Rankin de desempeño fiscal del DNP sobre 23 municipios del país –seleccionados según el índice de riesgo de victimización- a partir de los cuales se estableció la necesidad de crear un régimen jurídico propio para las veredas y centros poblados de los municipios como una medida eficaz en el escenario del posconflicto, a efectos de brindar herramientas de autogobierno a estos posibles nuevos sujetos de derecho público, designando con ello competencias y recursos financieros, a fin de generar un fortalecimiento de la institucionalidad y la reconstrucción del tejido social.

Para lograr dicho cometido, en un primer momento se realizó un análisis que permitió identificar los municipios en los cuales el conflicto armado se ha presentado de manera constante, para ello se hizo uso del Índice de Riesgo de Victimización como instrumento a través del cual se

³⁰ “Las tendencias observables en la vida de cualquier entidad tienen un origen en múltiples escalas; algunas son globales, otras nacionales y otras propiamente estatales, y un cúmulo de ellas se originan en la escala municipal y aun en el nivel de las unidades territoriales, pero todas tienen una expresión local. Esta última es el resultado del conjunto de estrategias que se fijan y siguen los actores en la escala local”. MONTAÑA, A. *Geoprospectiva. Modelo para el autogobierno de los territorios*. México D.C: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Convenio Andrés Bello, 2009. p 24.

pudo determinar las entidades territoriales en las cuales la presencia del conflicto armado ha sido permanente.

En segundo lugar, se analizó sobre los territorios identificados sus condiciones sociales y financieras a través del uso de dos instrumentos, a saber, el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI a efectos de establecer las condiciones sociales de las personas que habitan los espacios rurales, y la Evaluación de Desempeño fiscal con miras a analizar la situación financiera de dichas entidades territoriales. Con el estudio de ambos indicadores se determinó cuáles son los aspectos que generan que los habitantes de estos territorios se encuentren por debajo de la línea de pobreza –incluso de miseria- y, a su vez, las condiciones financieras que envuelven a estos municipios con miras a establecer las posibilidades que los mismos tienen para formular y ejecutar políticas tendientes a superar dicha línea de pobreza.

De esta manera, una vez se establecieron las principales dificultades a nivel social y financiero de los municipios con mayor IRV, por último se elaboró una propuesta sobre los asuntos que deberían ser objeto de competencia para las veredas como nuevos sujetos de derecho público.

Valga la pena anotar que la recopilación de información documental sobre las veredas en Colombia es una tarea compleja si se tiene en cuenta lo poco que ha sido abordado el tema desde lo doctrinal hasta lo jurídico, y el casi nulo interés que las autoridades administrativas han puesto sobre la ruralidad como actor político.

En lo que respecta a los municipios con mayor IRV, su caracterización obedeció al cruce de diferentes fuentes de información a través de las cuales se pudo hacer un análisis general de las veredas, tales como el DNP, CEPAL, PNUD, DANE y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los municipios, resultando que no siempre el mismo instrumento de recolección de información resultó útil para analizar la misma situación entre veredas, siendo notorio que en la gran mayoría de archivos desarrollados por los mismos municipios, a más de una escueta mención a sus veredas en los respectivos documentos de planeación, no presentaban verdaderos elementos de caracterización de las mismas.

Igual situación aconteció con el análisis de los estudios gubernamentales o de organismos internacionales, los cuales en su gran mayoría se agotaban en el análisis en las cabeceras municipales o simplemente consideraban al municipio como una homogeneidad de situaciones sin discrepar en las grandes diferencias entre lo urbano y lo rural.

Incluso, solicitar de manera directa información sobre sus veredas y población a las entidades territoriales bajo estudio fue una tarea dispendiosa, por cuanto las mismas entidades se opusieron a brindar datos concretos sobre asociaciones o juntas de acción comunal por razones de seguridad, muy a pesar de asegurar que dicha información sería usada exclusivamente con fines académicos.

No obstante, el cruce de diferentes fuentes documentales permitió realizar una caracterización general de las veredas de los municipios con mayor IRV en cuanto a sus

condiciones sociales, financieras y de organización política, variables sobre las cuales se diseñó la propuesta del régimen jurídico especial para veredas.

Metodológicamente se utilizó el modelo propuesto por Christian Courtis en lo referente a la investigación *lege ferenda*, el cual está dirigido a “criticar la solución normativa vigente y a propugnar su reemplazo, enmienda o complementación por otra aún no vigente, propuesta por el investigador”. Para esto primero se identificó un universo normativo alrededor del régimen municipal actual y se realizó su crítica a través de un análisis empírico con fundamento en la razón teleológica del sistema normativo existente, es decir, “en la determinación de si el resultado de la aplicación empírica de las normas ha logrado, o ha frustrado, los fines propuestos por el legislador”, a partir de un análisis de tradición sociológica y económico a través de datos referidos al registro de las consecuencias fácticas pasadas y la predicción de las consecuencias fácticas futuras del desempeño económico³¹.

³¹ COURTIS, C. *El Juego de los Juristas*. En: Observar la Ley. Ensayos sobre metodología de la Investigación Jurídica. Madrid: Trotta, 2006. p 105 a 156.

CAPÍTULO PRIMERO

ÍNDICE DE RIESGO DE VICTIMIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA

Un marco de paz que encuentre como fundamento la acción territorial, parte de reconocer que un factor detonante del conflicto ha sido el control sobre determinadas zonas geográficas. Pues bien, en el escenario del posconflicto y la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz, el llamado a la presencia institucional siempre ha de estar circunscrito a la necesidad de fortalecer la estructura municipal haciendo de ella una organización funcional para el diseño de políticas públicas, así como la vinculación de la sociedad en la participación política, la percepción de seguridad y la ejecución de obras públicas³².

En este sentido, la municipalidad se constituye en un espacio democrático a través del cual se mantienen unas condiciones

³² Precisamente, desde el preámbulo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Alto Comisionado para La Paz, Ob. Cit, p. 3), quedó consignado que: “Reparando que, a Juicio del Gobierno Nacional, las transformaciones que habrán de alcanzarse al implementar el presente Acuerdo deben contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que a juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a mujeres, niñas y niños”.

políticas para la guarda de la paz y la mediación entre intereses grupales e individuales, conservando al mismo tiempo la libertad de dichos grupos e individuos para la elección de la forma de vida que desean³³.

Pero de nada vale asumir un escenario de posconflicto si en los campos de los municipios agobiados por el conflicto no se cuentan con los medios suficientes para poner en marcha políticas públicas que propendan por el desarrollo de sus territorios (infraestructura, rutas de comunicación, servicios públicos, capacitación, salud, seguridad, autonomía en el manejo de recursos financieros), de donde se desprende que el ideal de paz lleva consigo unos entes territoriales que impulsen la realización del proyecto de vida de su población.

Por infortunio, el replanteamiento de la organización territorial no ha sido abordado con la importancia que para el posconflicto implica, circunscribiéndose el análisis a aspectos tales como la entrega de armas, la justicia transicional, la impunidad, la participación en política, la reparación, verdad y justicia, pero todos ellos al margen de lo que constituiría el diseño de una estructura municipal acorde para afrontar los retos que implica la puesta en marcha del posconflicto.³⁴

³³ BAUMAN, Zygmunt. *En Búsqueda de la Política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011. p 163. ISBN: 9505573634.

³⁴ “Existen entonces al menos cuatro elementos que enmarcan la actual negociación entre el gobierno y las FARC, y que establecen una gran diferencia respecto al contexto de las negociaciones con grupos insurgentes en épocas pasadas. El primero es un consenso relativamente

I. LOS MUNICIPIOS CON MAYOR ÍNDICE DE RIESGO DE VICTIMIZACIÓN EN COLOMBIA

En consecuencia, resulta prioritario comprender que reinsertar el poder y el espacio implica entender que la configuración espacial está dialécticamente relacionada al ejercicio del poder, entendiendo que “el espacio es ese lugar concreto donde se materializa el uso del poder, a través de distintas técnicas. El poder ya no es de una clase que lo ha conquistado; no puede serlo porque es definido como un mero ejercicio. Es, concretamente, una estrategia. Sus efectos son atribuibles a disposiciones, tácticas o técnicas”³⁵.

Es así que, más allá de la existencia de un determinado grupo que durante el conflicto hizo presencia sobre un territorio, lo importante es analizar las consecuencias de

extendido en torno a la idea de que una transición legítima de la guerra a la paz debe partir de un adecuado balance entre el logro de esta y los imperativos éticos y jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas. (...) (...). El segundo es la existencia de una mayor vigilancia y presión internacional, que puede implicar incluso el escrutinio de las condiciones jurídicas de la desmovilización por parte de tribunales internacionales. El tercero es la apropiación del discurso de la no impunidad y de las exigencias de verdad, justicia y reparación por parte de los diferentes actores de la sociedad civil que encuentra hoy en el campo judicial un escenario que no solo es receptivo a estas demandas, sino que tiene un poder importante en la definición de la ruta jurídica de una transición. La conjunción de estos tres elementos configura un cuarto factor, que es el significativo peso que hoy tiene el discurso jurídico en el curso de la negociación política”. UPRIMNY, Y. y et al. *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*. Bogotá: Dejusticia, 2015. p 15.

³⁵ PINEDA JIMÉNEZ, J. “Territorio y poder: dominio y desplazamiento”. En: Boyacá: región y conflicto. Medellín: La Cartera Editores E.U., 2008. p. 181.

dicha presencia a través del ejercicio del dominio y poder que sobre el territorio ejercieron los grupos armados ilegales. El reflejo de ese ejercicio se expresa en eventos como el desplazamiento forzado, la presión para la elección de personas en cargos públicos, la injerencia en el manejo de los recursos financieros, el aislamiento de territorios, entre otras, todas encaminadas a mantener un dominio geográfico sobre zonas determinadas del país.

Es esta la manera en la cual se entiende cómo el fenómeno del desplazamiento forzado afectó gran parte del territorio, pero se hizo más representativo en zonas específicas del país. Por ejemplo, “del total de los municipios de Colombia, en un 97% se registró expulsión de población como consecuencia del conflicto armado. A pesar de ello, el fenómeno no afectó por igual a los distintos territorios. En los casos más críticos, 139 municipios registraron más de 10.000 desplazados entre 1996 y 2012, concentrando el 74% de la población desplazada. Entre estos, 57 registraron más de 20.000, 26 más de 30.000, 12 más de 40.000 y 9 más de 50.000 desplazados”³⁶.

La expulsión violenta de más de siete millones de colombianos del campo en las últimas décadas de guerra produjo en muchas ocasiones una dinámica constante de

³⁶ CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. *¡Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad [en línea]*. Fecha de Consulta octubre 16, 2018. Disponible en: <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>. p. 6. ISBN: 978-958-57608-4-4.

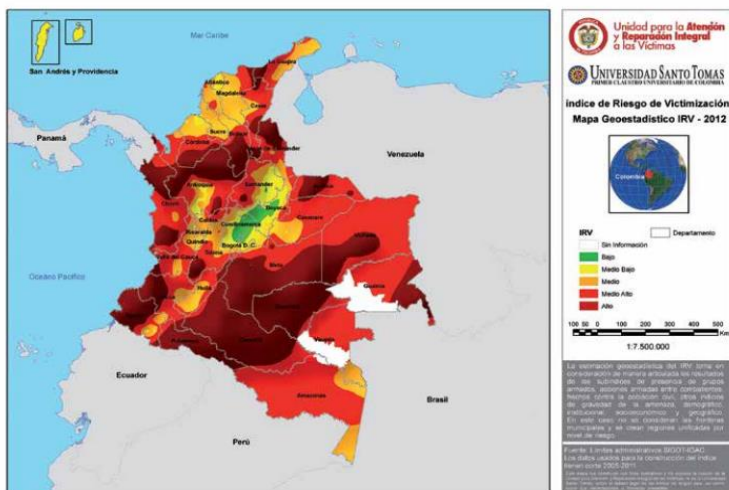
colonización, en donde el latifundio y el capital transnacional se apropiaron progresivamente de las tierras del país con las mejores condiciones productivas, y relegaron al campesinado, a las comunidades indígenas y afrodescendientes a las zonas de ladera, zonas de expansión agrícolas y zonas de parques naturales con pocas condiciones para la producción, y con las nulas garantías estatales en materia de provisión de servicios y derechos, y de participación política institucional.³⁷

En este orden de ideas, aplicando el índice de riesgo de victimización sobre las entidades territoriales del país se tiene que: “los departamentos con mayor nivel de riesgo de victimización en Colombia son Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Cauca, Antioquia y Chocó” (Unidad de Atención y Reparación Integral a la Víctima, 2012)³⁸. Esta situación permite observar tres regiones claramente definidas, en las cuales el IRV es alto, a saber: el territorio comprendido entre el norte de Antioquia y el Catatumbo (pasando por el Sur de Cesar y Bolívar), el territorio definido por la región que comprende los departamentos de la costa pacífica y, el territorio de la región oriental del país, comprendido por la franja que integran los departamentos que van desde Arauca, hasta

³⁷ FLOREZ, D., y RODRÍGUEZ, J. *Ordenamiento territorial en Colombia: violencias, guerra y resistencias*. En: Bitácora Urbano Territorial, V (26), N 2. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2016. pp: 40.

³⁸ UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LA VÍCTIMA. *Índice de Riesgo de Victimización 2010 – 2012*. Bogotá: Ediciones USTA, 2012. p 162.

Putumayo, pasando por Caquetá, Guaviare, Meta, Casanare y Vichada. El siguiente mapa ilustra esta situación.



Fuente: Tomado del Documento índice de riesgo de victimización, quienes a su vez lo adoptaron del SIGOT-IGAC. Página 181.

Conforme a lo anterior, se pueden identificar los municipios con un IRV nivel alto, en particular cabe resaltar Convención y el Carmen en Norte de Santander, Valdivia y Tarazá en Antioquia; Cantagallo y Montecristo en Bolívar; Pailitas en Cesar; Uribe y Mesetas en el Meta; Montañita y Puerto Rico en Caquetá; Orito, Puerto Asís y Valle del Guamuéz en Putumayo; Cumbitara, Tumaco y Barbacoas en Nariño; Timbiquí, El Tambo y Argelia en Cauca; Sipí, Juradó e Istmina en Chocó. En estos entes territoriales, el IRV se ubica por encima de 0.940³⁹ en promedio, lo que los posiciona en un nivel alto de riesgo de victimización, es

³⁹ Este indicador se mueve entre 0.0 y 1, en donde 1 es el nivel más alto de riesgo de victimización.

decir, en estos entes territoriales la permanencia y el ejercicio del poder a través del control por parte de grupos armados ilegales fue mayor que en el resto del país.

Varios son los elementos que se articulan para que estas zonas tengan un IRV alto. La primera de ellas, y a su vez la más notoria, fue la presencia misma de grupos armados al margen de la ley en sus territorios, pero así mismo también son determinantes la escasa presencia de la fuerza pública, la precaria prestación por parte del Estado de servicios institucionales (salud, educación, acceso a la justicia, servicios públicos domiciliarios), la casi nula infraestructura, la imposibilidad de fuentes de empleo formales, la paupérrima autonomía de las administraciones municipales, el crítico nivel de ingresos propios y su correlativa dependencia de las transferencias nacionales, la preocupante situación demográfica reflejada en la migración poblacional, entre otras.

II. EL ÍNDICE DE RIESGO DE VICTIMIZACIÓN Y SU RELACIÓN CON VARIABLES ECONÓMICAS, FINANCIERAS Y DEMOGRÁFICAS.

A. LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS NBI

Existe una fina relación entre el Índice de Riesgo de Victimización y el Nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas, siendo representativo una relación proporcional entre las dos variables, es decir, a IRV altos NBI mayores, lo

cual es una tendencia en los entes territoriales analizados.⁴⁰ Por ejemplo, Istmina en el Chocó tiene como resultado un IRV de 0,865 y su NBI es de 88,08; igual relación se puede establecer en Barbacoas con IRV 0,947 y un NBI de 73,87. Si bien no todos los municipios presentan una relación en la misma proporción entre estas variables⁴¹, es claro que en las zonas donde se presenta vulneración de derechos producto del conflicto armado interno, las NBI son más altas. Esta situación se refleja en la siguiente tabla.

Relación entre IRV y NBI

Dpto.	Municipio	IRV 2010	IRV 2011	IRV 2012	NBI
Norte de Santander	Convención	0,981	0,981	0,980	45,1
	El Carmen	0,977	0,975	0,972	66,53
	Valdivia	0,978	0,979	0,978	54,49
	Tarazá	0,972	0,975	0,974	61,97
Bolívar	Cantagallo	0,972	0,973	0,969	61,88
	Montecristo	0,951	0,947	0,946	68,35
Cesar	Pailitas	0,932	0,937	0,933	51,27
Meta	Uribe	0,960	0,963	0,963	50,47
	Mesetas	0,960	0,965	0,962	100
Caquetá	La Montañita	0,965	0,960	0,962	65,29
	Puerto Rico	0,967	0,961	0,956	46,2
Putumayo	Orito	0,945	0,938	0,943	51,11
	Puerto Asís	0,940	0,939	0,945	30,7
		0,946	0,944	0,948	39,16

⁴⁰ Los datos presentados en relación con las NBI son tomados del DANE en los resultados consolidados a 30 de junio de 2011, esto por cuanto la medición del IRV se hizo con corte 2012.

⁴¹ Es necesario aclarar que en ciertos municipios donde la relación entre las IRV y las NBI no es simétrica, el coeficiente de variación estándar está por encima del 5%, lo cual indica que sus resultados no son del todo fiables.

LAS VEREDAS EN EL ESCENARIO DEL POSCONFLICTO

	Valle del Guamuéz				
Nariño	Cumbitara	0,964	0,967	0,971	100
	Barbacoas	0,945	0,950	0,947	73,87
	Tumaco	0,935	0,945	0,948	48,7
Cauca	Timbiquí	0,929	0,935	0,941	73,19
	El Tambo	0,883	0,915	0,927	45,34
	Argelia	0,932	0,929	0,927	29,6
Chocó	Sipí	0,842	0,844	0,846	47,47
	Juradó	0,851	0,838	0,844	86,21
	Itsmína	0,824	0,883	0,887	88,08

Fuente: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
(2012) y, DANE (2011)

Del análisis de esta tabla se deduce que la relación existente entre el IRV y las NBI debe decantar en acciones estatales más allá de las controversias clásicas como la dejación de armas, la justicia transicional y la participación en política de los actores armados en el conflicto.

Lo que se deja en evidencia con la relación entre el IRV y las NBI es que no resulta suficiente reducir los riesgos de victimización, por el contrario, es necesario un proyecto de acción territorial conjunta que propenda por reducir situaciones como el hacinamiento, el escaso acceso a servicios públicos o, la dependencia económica -variables con las cuales se formula el indicador de NBI-, porque de otra manera las medidas políticas frente al posconflicto serían ruedas sueltas sin mayor aporte a la paz, mientras los entes territoriales mantengan las mismas dificultades administrativas para la ejecución de políticas públicas⁴².

⁴² Precisamente, centrar en el posconflicto la atención sobre el accionar de los grupos ilegales es una cortina que no permite ver asuntos de

Así pues, analizando los resultados que sobre NBI maneja el DANE⁴³ en los 23 municipios con mayor IRV el porcentaje de personas en el sector veredal que viven en estado de miseria es del 41.43%, mientras el promedio a nivel nacional es del 24.73%, es decir, un 16,7% por encima, lo que muestra cómo el conflicto armado ha ubicado a las personas de estas poblaciones en una condiciones de vulnerabilidad mucho mayores que las que afronta el país en su totalidad, condiciones que a su vez conllevan otra serie de consecuencias las cuales no pueden ser resueltas únicamente con el agotamiento del conflicto, por ejemplo, la vivienda, la prestación de servicios públicos, la educación, y la dependencia económica.

B. COMPONENTE DE VIVIENDA

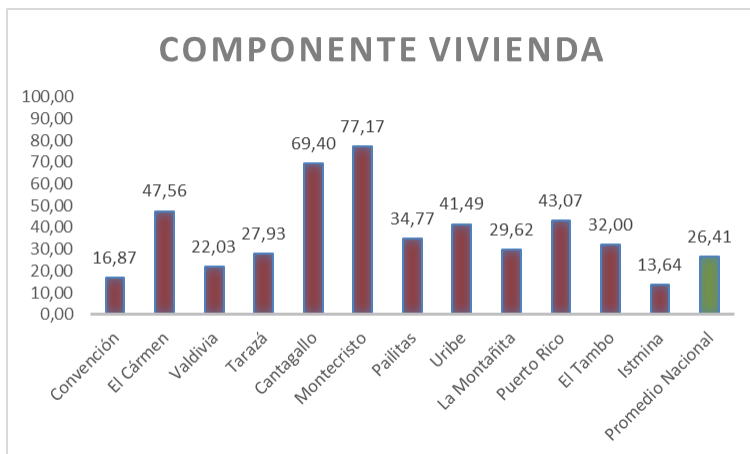
En los 23 Municipios con mayor IRV el 33,73% de la población del sector veredal no cuentan con vivienda en

mayor talante en la agenda territorial. Así, por ejemplo, “a febrero de 2013 ante la Unidad de Restitución de Tierras se habían radicado 32.688 solicitudes, de las cuales han sido tramitadas 5.393 sobre 246.317 hectáreas. De las anteriores solicitudes solo 32 han llegado a la etapa de fallo judicial beneficiando a 135 reclamantes, es decir que, solo el 0.098% de las solicitudes llegan a la etapa de sentencia” (Bolívar, 2013).

⁴³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE. *Necesidades Básicas Insatisfechas – desagregadas*. [en línea]. Bogotá, junio 2011. Fecha de Consulta: 25 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>.

condiciones dignas para habitabilidad⁴⁴, donde Montecristo y Cantagallo en Bolívar con 77,17% y 69,40% son los municipios con mayores dificultades en el componente vivienda, muy por encima del promedio nacional en el sector rural en donde el porcentaje de la población que no cuenta con vivienda digna es del 26,41%. La siguiente gráfica muestra esta situación comparando el promedio de todos los municipios del país con los 23 donde el IRV es el más alto.

⁴⁴ Existen diferentes referentes normativos que protegen la vivienda digna en el campo jurídico internacional, con plena aplicabilidad en el ordenamiento interno, tales como el numeral 1° del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966; artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; artículo 5.2 del Convenio 117 de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social; artículo 5°, literal e, iii de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; artículo 43.1, literal d de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; artículo 28.1 y 2, literal d de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículo 14.2 literal h de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículos 14, 16 y 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Ficha metodológica. Déficit de vivienda. Censo 2005*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2008.

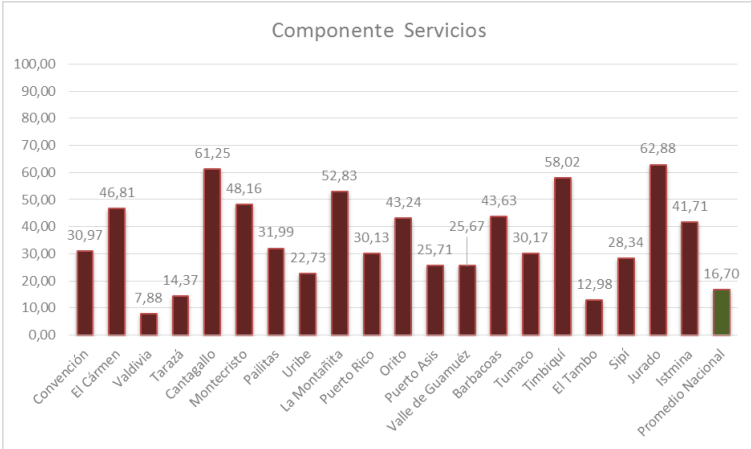


Fuente: DANE – NBI desagregadas (2011)

C. COMPONENTE SERVICIOS PÚBLICOS

Ahora bien, sumado a las grandes falencias en materia de vivienda del sector rural, se encuentra la precaria situación en relación con la prestación de servicios públicos esenciales en dicho sector. El promedio de viviendas en el sector rural de los 23 municipios con IRV más alto del país en donde no se cuenta con servicios públicos es del 44,32%, si se tiene en cuenta que el mismo promedio a nivel nacional es del 16,70% resulta alarmante la diferencia de 27,62%, por cuanto cerca de la mitad de la población rural de los 23 municipios seleccionados no tiene acceso a ninguna forma de prestación de servicios públicos. En la siguiente grafica se expresa tal situación.

LAS VEREDAS EN EL ESCENARIO DEL POSCONFLICTO



Fuente: DANE – NBI desagregadas (2011)

Si se analizan casos específicos, Juradó–Chocó, es el municipio en el cual se registra el más alto porcentaje de viviendas en el sector rural sin acceso a servicios públicos domiciliarios con un 62,88%, seguido de Cantagallo en Bolívar con un 61,25%, y Timbiquí – Cauca con un 58,02%. Revisando la gráfica anterior, únicamente Valdivia, Tarazá y El Tambo tienen un porcentaje de personas con acceso a servicios públicos domiciliarios por debajo del promedio nacional, *contrario sensu* el resto de los 23 municipios está por encima de la marca nacional entre un 6,03% y el 46,18%.

Por ejemplo, tratándose del servicio público de acueducto en zonas veredales, en 10 de los 23 municipios con mayor IRV hay más del 90% de viviendas que no cuentan con servicio⁴⁵.

⁴⁵ El porcentaje de viviendas ubicadas en los sectores veredales de los 23 municipios con mayor IRV sin acceso a acueducto es el siguiente: Convención 86%, El Carmen 51%, Valdivia 64%, Tarazá 74%, Cantagallo 75%, Montecristo 79%, Pailitas 97%, Uribe 99%, Mesetas

En Argelia-Cauca el 100% de las viviendas no tienen acueducto, en Uribe el 99%, así como en el Valle del Guamuéz y Puerto Asís, en Tumaco y Pailitas la imposibilidad de acceder al acueducto es del 97%. En promedio, el 81% de las viviendas del sector rural de los municipios más afectados por el conflicto armado no poseen acueducto, lo que significa que 42.029 personas de las veredas de estos municipios no cuentan en sus hogares con este servicio público esencial⁴⁶.

Igual situación acontece en relación con el servicio público de energía eléctrica, en el cual del total de las veredas de los 23 municipios con mayor IRV, en el 62% de ellas no se cuenta con el servicio. De esta forma se tiene que en Argelia el 100% de las viviendas de las veredas no cuentan con acceso al servicio de energía eléctrica, en Uribe el 99% y en Juradó 93%. En total son 29.225 personas quienes no tienen acceso a este servicio, siendo Orito el municipio con la mayor cantidad de población afectada con 4.472 que representan el 81% de las viviendas del sector veredal de esta entidad territorial.⁴⁷

59%, La Montañita 94%, Puerto Rico 85%, Orito 92%, Puerto Asís 99%, Valle del Guamuéz 99%, Cumbitara 54%, Barbacoas 95%, Tumaco 97%, Timbiquí 90%, El Tambo 81%, Argelia 100%, Sipí 51%, Juradó 72%, Istmina 70%. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Ob. Cit.

⁴⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE. *Sistema De Consulta De Información Censal Redatam*. [en línea]. Bogotá. Fecha de consulta: abril 2017. Disponible en: <http://systema59.dane.gov.co/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>

⁴⁷ El porcentaje de viviendas ubicadas en los sectores veredales de los 23 municipios con mayor IRV sin acceso a energía eléctrica es el

De la misma manera, el acceso a un alcantarillado en las zonas veredales es muy reducido, por no decir prácticamente nulo. En promedio, del 100% las viviendas ubicadas en el sector rural del total de los 23 municipios, solo el 5% de ellas cuentan con alcantarillado, es decir, el 95% de las viviendas están construidas en sectores en los cuales no hay la posibilidad de conexión a un sistema de alcantarillado. En Uribe, Valle del Guamuéz, Tumaco y Argelia el no acceso al alcantarillado es del 100%, mientras que otros 15 municipios de los 23 en sus zonas veredales tienen coberturas por debajo del 5%. En total, son 41.263 personas que viven en los sectores veredales de los 23 Municipios en cuyas viviendas no cuentan con un sistema de alcantarillado. Orito con 5.413 personas y el Valle del Guamuéz con 4.622, son los municipios con mayor población afectada en sus zonas rurales a causa de la falta del alcantarillado.⁴⁸

siguiente: Convención 16%, El Carmen 52%, Valdivia 23%, Tarazá 36%, Cantagallo 61%, Montecristo 60%, Pailitas 38%, Uribe 99%, Mesetas 58%, La Montañita 65%, Puerto Rico 74%, Orito 81%, Puerto Asís 85%, Valle del Guamuéz 82%, Cumbitara 41%, Barbacoas 81%, Tumaco 83%, Timbiquí 85%, El Tambo 27%, Argelia 100%, Sipí 36%, Juradó 93%, Istmina 59%. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Ob. Cit.

⁴⁸ El porcentaje de viviendas ubicadas en los sectores veredales de los 23 municipios con mayor IRV sin acceso a alcantarillado es el siguiente: Convención 94%, El Carmen 99%, Valdivia 89%, Tarazá 85%, Cantagallo 97%, Montecristo 99%, Pailitas 99%, Uribe 100%, Mesetas 98%, La Montañita 98%, Puerto Rico 96%, Orito 98%, Puerto Asís 98%, Valle del Guamuéz 100%, Cumbitara 92%, Barbacoas 99%, Tumaco 100%, Timbiquí 94%, El Tambo 98%, Argelia 100%, Sipí 51%, Juradó 98%, Istmina 99%. DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Ob. Cit.

Estos resultados, en términos de la prestación de los servicios públicos, dejan ver la debilidad municipal en cuanto al modelo de gestión, toda vez que la responsabilidad se ha recargado en la municipalidad que no cuenta con la capacidad administrativa para funcionar en la ruralidad.

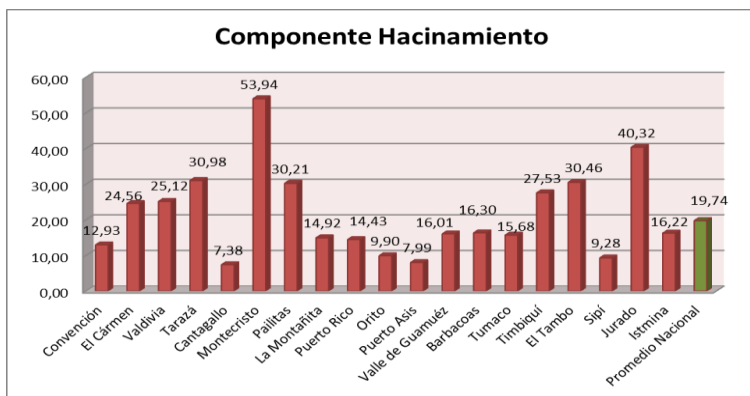
Si bien es cierto el modelo de gestión ha sufrido transformaciones en la medida que el Estado dejó de ser el prestador monopólico, para ser ahora regulador con miras a permitir a los particulares la prestación. “Esto, como corolario del respeto a la libertad de empresa, a la libre competencia, y a la iniciativa privado. Sin embargo, ese mismo esquema indica que el deber de garantía recae en la entidad municipal” (Pardo Flórez, 2018)⁴⁹, no obstante la ruralidad, por su poca densidad poblacional y las condiciones topográficas hacen poco atractivo para el sector privado la prestación de los servicios públicos, dejando a la gran mayoría del país al amparo de la municipalidad.

D. COMPONENTE DE HACINAMIENTO

Aunado a lo anterior, es decir a las precarias condiciones de vivienda y el déficit en la prestación de los servicios públicos en el sector rural de los 23 municipios, el hacinamiento registra niveles alarmantes que hace más precaria la condición de vida de la población veredal allí

⁴⁹ PARDO, F. *Los Municipios y la Gestión de los Servicios Públicos: entre la limitación de la autonomía y la obligación de garantía*. En: Ed. ROBLEDO, P., SANTAELLA, H., y COVILLA, J. *Derecho de las entidades territorial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. p 357.

habitante⁵⁰. Por ejemplo, mientras el promedio nacional de hacinamiento en el sector rural es del 19,74%, es decir que de cada 100 personas cerca de 20 padecen dentro de su unidad de vivienda la condición de hacinamiento, en los 23 municipios el promedio es de 30,66%, es decir un 10,92% más alto, siendo los casos más complejos el de los municipios de Montecristo en Bolívar y Juradó en Chocó con 53,94% y 40,32% respectivamente. La siguiente gráfica ilustra esta situación.



Fuente: DANE – NBI desagregadas (2011)

⁵⁰ Según la ficha metodológica adoptada por el DANE para el Censo 2005, existen dos tipos de hacinamiento, el mitigable y el no mitigable. Dentro del primero se consideran en esta situación de hacinamiento los hogares que habitan viviendas con más de tres y menos de cinco personas por cuarto. El no mitigable considera los hogares que habitan en viviendas con cinco o más personas por cuarto. En ambos casos se excluyen la cocina, los baños y garaje. DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Ob. Cit. 2008.

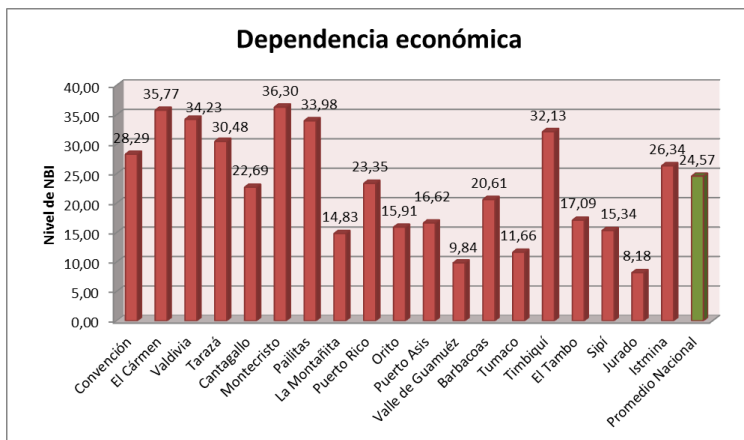
A pesar de que Convención, Cantagallo, La Montañita, Puerto Rico, Orito, Puerto Asís, Valle del Guamuéz, Barbacoas, Tumaco, Sipí e Istmina registran datos por debajo del registro nacional, estos municipios en promedio tienen un nivel de hacinamiento del 12,82%, es decir, 6,92% menor que todo el conjunto de municipios del país; mientras que en los demás municipios el hacinamiento es del 32,89%, es decir 13,15% más alto que el promedio total de los municipios a nivel nacional.

E. COMPONENTE DE DEPENDENCIA ECONÓMICA

Otra de las variables que se tienen en cuenta para calcular las Necesidades Básicas Insatisfechas es la dependencia económica de un único integrante del grupo familiar, indicador que, al igual a los arriba señalados, para el sector veredal de los municipios con mayor riesgo de victimización arroja resultados lamentables.

Por citar un ejemplo, mientras el promedio nacional de dependencia económica es del 24,57% de las familias, en los 23 municipios con mayor IRV dicho promedio asciende a 32,05%, lo que se traduce en un 7,48% más de familias con esta situación de dependencia. En la siguiente gráfica se refleja tal situación.

LAS VEREDAS EN EL ESCENARIO DEL POSCONFLICTO



Fuente: DANE – NBI desagregadas (2011)

Como lo muestra la gráfica, el municipio con menor dependencia económica de un miembro del grupo familiar es Juradó con un 8,18%, y el más alto es Montecristo con un 36,30%, siendo que también El Carmen, Valdivia, Tarazá, Pailitas y Timbiquí registran dependencias por encima del 30%, mientras para Convención, Cantagallo, Puerto Rico, Barbacoas e Istmina el promedio oscila entre el 20% y el 29,9%.

Esta dependencia económica repercute de manera directa en otros indicadores sociales, tales como el acceso a la educación en las zonas veredales. Por ejemplo, en los municipios más afectados por el conflicto, 767 niños y niñas entre 0 y 9 años de edad realizan actividades relacionadas con el trabajo, mientras los que asisten a la educación primaria son 11.618, es decir, el 6,2% de los niños y niñas trabajan y no asisten a la escuela.

La situación se hace verdaderamente gravosa tratándose de la educación secundaria en donde 9.127 adolescentes trabajan y no asisten al colegio, lo que representa un 41,4% de las personas entre los 10 y 19 años en los municipios con mayor IRV. Si se hablara de la edad entre los 20 y 29 años, en los cuales por regla general está ubicada la población que toma estudios superiores, encontramos que en estos municipios solo el 3,4% de las personas realizan estudios, mientras el 96,6% se dedica exclusivamente a actividades de tipo laboral⁵¹.

Si se tomara por ejemplo al municipio de Orito, se encuentra que en los lugares veredales, entre los 0 y 9 años de edad el 92,9% de los niños y niñas asisten a algún tipo de educación formal, pero entre los 10 y 19 años de edad esta cifra se reduce siendo de tan solo el 51%, lo cual es una muestra de cómo los menores han dejado los salones de clase para dedicarse a actividades relacionadas con el trabajo en sus veredas. Igual sucede con Tarazá, donde el 97,6% de los niños y niñas en 0 y 9 años de edad acceden a la educación, mientras solo el 53,6% lo hace en edades entre 10 y 19 años.⁵²

Como resulta de las variables e indicadores hasta aquí analizados, los 23 municipios bajo estudio según su IRV sufren de males transversales expresados en problemas de vivienda, acceso a servicios públicos y dependencia económica, es decir, las NBI reflejan limitantes para la puesta

⁵¹ Departamento Nacional de Estadística DANE, Ob. Cit.

⁵² Solo para efectos del análisis de información relacionada con el acceso a la educación, no se tuvo en cuenta en los promedios generales a los municipios de Uribe en el Meta y Argelia en Cauca, toda vez que estas entidades territoriales no reportaron información censal al respecto.

en marcha de políticas públicas tendientes a superar condiciones de pobreza relacionadas con la vivienda y los servicios, así como la baja posibilidad de fuentes de empleo o generación de recursos que atenúen la dependencia económica de los hogares.

Estas situaciones son determinantes para el posconflicto en la medida que la no solución de problemáticas sociales fueron una de las fuentes detonantes de todo conflicto, y la capacidad para resolverlas colinda con el margen de autonomía y gobierno de las entidades territoriales.

Sin lugar a dudas, lo expresado en la relación IRV y NBI es reflejo de la tradicional forma de formular políticas públicas y de agendar asuntos de gobierno, la cual se ha dado a espaldas de lo territorial sin tener la suficiente sensibilidad para comprender las dimensiones políticas y sociales que implica la planeación rural.

En este sentido, es un hecho apenas palpable que “las autoridades nacionales formulan planes y programas que no responden a las necesidades territoriales ni a las disponibilidades financieras y operativas de las entidades ejecutorias; imponen políticas que fragmentan y entran la acción estatal; toman medidas administrativas que obstaculizan las iniciativas de los territorios y confunden los rumbos de la acción privada”⁵³.

⁵³ JOLLY, J.F. “Pequeños Municipios y descentralización. Enfoque político vs enfoque económico”. En: MEYER, H. “*Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?*”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 94. ISBN 958-616-739-9.

Oscar David Fajardo

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS CON MAYOR IRV

Como producto de las reformas que se dieron sobre el modelo de Estado colombiano desde finales del siglo XX, la descentralización se erigió como pilar sobre el que se sostiene el sistema de distribución de funciones y competencias en el territorio, las cuales, tratándose del área financiera, propenden por la autonomía en el ejercicio presupuestal y la posibilidad de una arquitectura tributaria propia a través de la cual se pueda sostener financieramente cada entidad territorial.

No obstante, como lo afirma Felipe Fajardo, “tras cerca de tres décadas de inicio constitucional del proceso, la gran mayoría de entidades territoriales no han desarrollado significativamente sus finanzas, pues existe gran dependencia de ingresos como las transferencias para solventar su financiamiento”⁵⁴. Esto se traduce en que, la descentralización cumplió el papel de asignar competencias a las entidades territoriales, pero con una exigua base tributaria para auto sostener su propio financiamiento.

⁵⁴ FAJARDO, F. “Estructura demográfica y desempeño financiero municipal en el departamento de Boyacá, Colombia”. En: Apuntes del CENES. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, N 68, Tunja 2019. pp: 247.

Tal fenómeno decanta en una recentralización fiscal como consecuencia del constante uso del crédito por parte de las entidades territoriales, ocasionando a su vez que las políticas de saneamiento fiscal, tales como la racionalización del gasto público, la reducción de los pasivos, el autofinanciamiento de los egresos, la asignación forzosa de los recursos a sectores específicos, entre otras, sean asumidas por las mismas entidades territoriales. La crisis financiera de los espacios locales se deja en evidencia por la constante inflexibilización financiera, es decir, por el mínimo margen de manejo financiero frente a la magna cantidad de competencias que deben asumir⁵⁵.

De esta forma, la descentralización fiscal ha estado transversalizada por una serie de restricciones estructurales que han reducido el margen de flexibilidad financiera de los niveles territoriales como consecuencia de los pocos y exiguos tributos de los cuales son sujetos activos, los cuales, no constituyen la base necesaria para hacer de las entidades locales sostenibles por sí mismas.

Es así que, para la superación de condiciones de vulnerabilidad expresadas anteriormente a través de la relación IRV y NBI, es necesario el diseño de políticas públicas que habiliten el direccionamiento de acciones en pro de satisfacer los requerimientos de la población. Esto implica que la eficacia de una acción estatal en buena parte dependerá de la magnitud de los recursos financieros disponibles para tal propósito y la efectividad en la

⁵⁵ FAJARDO, F Ob. Cit. p 247

ejecución de los mismos a través de la implementación de políticas públicas. En este mismo sentido, el Acuerdo Final de Paz, en relación con los Objetivos del Desarrollo con enfoque Territorial, estipuló que: “el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo”⁵⁶.

Así las cosas, en el posconflicto se requiere de la optimización en la inversión de recursos financieros para cumplir con los retos que del mismo se emanan, lo cual puede abrir un socavón profundo en materia de autonomía territorial, en la medida que se puede generar una dicotomía entre ser aún más dependientes de los recursos nacionales o sencillamente reconocer que los municipios de manera independiente no pueden asumir las erogaciones financieras necesarias en el posconflicto.⁵⁷

⁵⁶ Alto Comisionado para la Paz, Ob. Cit. p. 21

⁵⁷ Por ejemplo, al cierre de la vigencia 2013 las finanzas de los departamentos y municipios generaron un superávit al registrar gastos por \$76,9 billones e ingresos por \$79,1 billones, resultado que si bien es favorable en términos de la descentralización fiscal del país resulta al mismo tiempo preocupante por cuanto dicho superávit no es resultado del equitativo esfuerzo de todas las entidades territoriales del país. “Los resultados no son homogéneos y persisten diferencias entre las entidades territoriales. Se evidencia cómo solo Bogotá y otras cuarenta ciudades concentran cerca del 80% de las finanzas municipales, mientras que seis departamentos recogen cerca del 70% de las finanzas departamentales”. DEPARTAMENTO NACIONAL

Por tanto, corresponde ahora analizar sobre estos 23 municipios sus condiciones financieras con miras a establecer la capacidad institucional que los mismos poseen para dar respuesta de manera autónoma a sus necesidades o si, por el contrario, la causa financiera es un elemento que matiza la centralización. Resulta entonces fundamental concentrar el análisis en los siguientes ejes: 1) la autofinanciación de los gastos de funcionamiento de estos municipios por cuanto ello permitirá conocer qué porcentaje de sus ingresos corrientes de libre destinación ICLD son destinación para el pago de nómina y funcionamiento en general de las Alcaldías Municipales, 2) la dependencia de los recursos de transferencias nacionales en la medida que esta variable permitirá establecer qué tan dependientes son estos 23 municipios en relación con la nación, y la libertad que los mismos manejan para formular políticas públicas y la ejecución de recursos y, 3) la

DE PLANEACIÓN. *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2014*. Bogotá: DNP, 2015. En Colombia se sigue presentando un “fenómeno de la alta dependencia de los giros de la Nación, principalmente las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP). Es así como para 2011, según la medición del desempeño fiscal, los departamentos de Colombia dependen en promedio en un 69.28% de las transferencias, y los municipios en un 80.82%, lo cual es muestra de la baja capacidad para generar recursos propios, y a su vez, la imposibilidad para invertir recursos financieros por fuera de los parámetros establecidos en la Ley 617 del 2000. Por ejemplo, Bogotá y otras 40 ciudades concentran el 80% de los recaudos municipales y 1.000 municipios dependen entre el 70% y el 90% de fuentes exógenas, como las participaciones en las rentas de la Nación”. FAJARDO, O. *Análisis del Indicador de Desempeño Fiscal en los Municipios de la provincia del Occidente de Boyacá, 2013*. En: Nuestra Gente. Chiquinquirá.

capacidad para generar recursos propios, es decir, el poder que tienen estos municipios para aumentar sus propios recursos financieros principalmente vía recaudo tributario.

La conjunción de estas tres variables permitirá conocer si los 23 municipios cuentan con las posibilidades financieras para superar por sí mismos las condiciones de vulnerabilidad reflejadas en el capítulo anterior, y si a su vez cuentan con el músculo presupuestal para asumir los retos que implica el posconflicto o, por el contrario, las finanzas públicas de estas entidades territoriales debilitan las posibilidades de autonomía municipal y minan los escenarios locales de debate y decisión política de las comunidades.

I. AUTOFINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

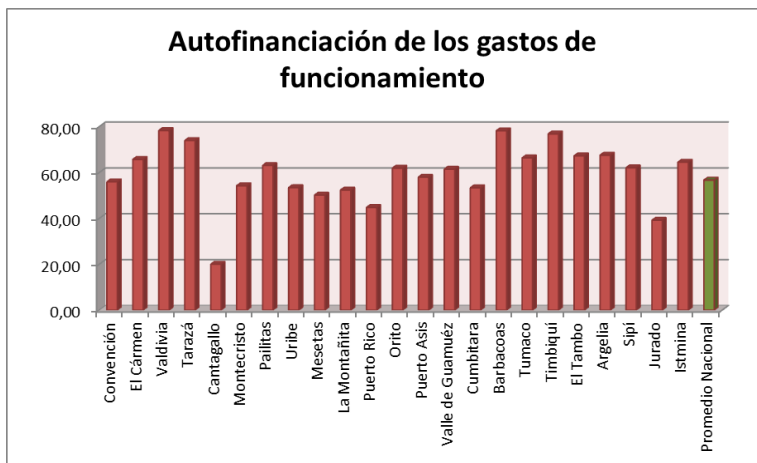
Así pues, en relación con el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento⁵⁸ los 23 municipios con mayor riesgo de victimización destinan en promedio el 59,51% de sus ingresos corrientes de libre destinación para asumir los

⁵⁸ La autofinanciación de los gastos de funcionamiento mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y a cubrir los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría correspondiente. Los ingresos corrientes de libre destinación son los ingresos tributarios y no tributarios, y se excluyen los recursos que por ley o acto administrativo tienen destinación específica para inversión u otro fin. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2010.

gastos generales y de nómina dentro de la Administración, mientras el promedio de los municipios del país en este ítem es del 56,70%, es decir, 2,81% por encima. Valdivia en Antioquia es el municipio que más destina recursos libres para solventar sus gastos de funcionamiento con un 78,33%, seguido de Tarazá con 73,94%, mientras que Cantagallo y Juradó los que menos invierten sus recursos en funcionamiento al registrar un 20,01% y 39,19% respectivamente.

Estos datos reflejan que la posibilidad de disponer de recursos propios por parte de las 23 entidades con mayor IRV es supremamente limitada. Si bien es cierto ninguno de estos municipios supera el límite establecido en la Ley 617 de 2000⁵⁹, también lo es que en su mayoría no disponen de la solvencia económica suficiente para poder invertir sus recursos en áreas diferentes al funcionamiento de la Administración por cuanto es tan reducido el margen de ICLD que no queda otro remedio que destinarlo en su mayoría en este sector. A continuación se muestra tal situación.

⁵⁹ La ley 617 de 2000 en su artículo sexto estipula el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios, señalando que aquellos de categoría especial no podrán gastar más del 50%, los de primera el 65%, los de segunda y tercera el 70% y, los de cuarta, quinta y sexta categoría no podrán superar el 80% de sus ICLD.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2012)

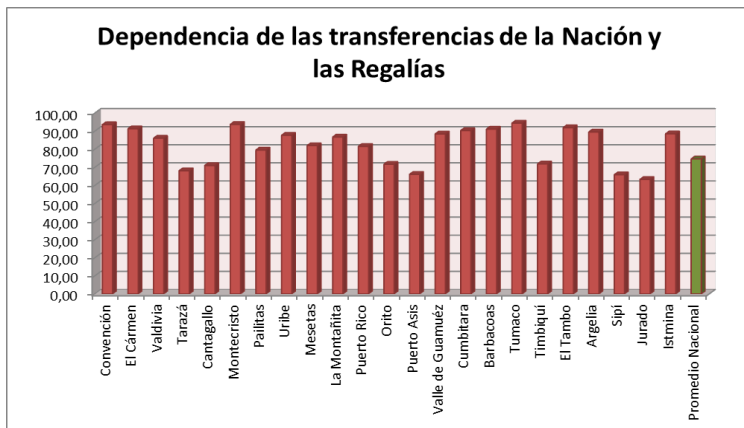
II. DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS DE TRANSFERENCIAS

Esta tendencia a invertir los ICLD en gastos de funcionamiento guarda una estrecha relación con la alta dependencia⁶⁰ de los 23 municipios a los recursos provenientes de giros nacionales a través del sistema general de participaciones. Así se tiene que 6 de los 23 municipios con mayor IRV dependen en más de un 90% de los recursos de transferencias, 8 dependen entre el 80% y el

⁶⁰ “La dependencia de las transferencias y las regalías mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de los ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para el desarrollo territorial. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la nación y regalías” DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Ob. Cit, 2008.

89.9%, 5 entre el 70% y el 79.9%, y solo 4 entre el 60% y el 69,9%, resultando que ninguno de ellos se encuentra una dependencia menor al 60%, límite que demarca la franja entre la dependencia y la autonomía presupuestal.

También evidencia la medición de desempeño fiscal que 6 de los 23 municipios dependen de los recursos de transferencias en una medida inferior al promedio nacional de los municipios del país la cual se ubica en un 74,66%. La siguiente gráfica refleja la situación de dependencia de las transferencias nacionales.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2012)

Es Tumaco, en Nariño el ente territorial que más depende de los recursos de transferencias con un 94,46%, seguido por Montecristo, Convención, El Tambo, El Carmen y Barbacoas con una dependencia de 93,77%, 93,59%, 91,96%, 91,32% y 91,12% respectivamente.

Esto no es otra cosa diferente a afirmar que, si se tomara como referente el Municipio de Tumaco, en el cual, de cada \$100 que se presupuestan, \$94,46 tienen por fuente los giros nacionales, ninguno de los 23 municipios se encuentra por debajo del 60% de dependencia considerado como línea base para establecer un grado de autonomía frente al manejo de los recursos financieros.

Es necesario tener en cuenta que, por virtud del artículo 359 de la Constitución Política, existe una prohibición constitucional para establecer rentas de destinación específica, salvo las mismas excepciones constitucionales, en donde se encuentra en primera medida las participaciones a favor de los departamentos, distritos y municipios. Es decir, los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, a través del cual se asignan a las entidades territoriales los recursos de transferencias, son por su naturaleza de destinación específica y, en consecuencia, las entidades territoriales no podrán destinarlos a sectores diferentes a los señalados en la Ley.

Lo anterior se ha hecho común en los presupuestos contemporáneos denotando con ello la creciente inflexibilidad con el que se diseñan los presupuestos, es decir, una vez aprobado el presupuesto de la vigencia, la porción del gasto público que se puede asignar al momento de aprobación es cada vez más reducida.

Ello es causa de diferentes factores entre los cuales cabe mencionar las numerosas rentas de destinación específica, es decir, el volumen de ingresos que de antemano están

vinculados de manera directa con la financiación de un gasto en específico. En consecuencia, se puede considerar como inflexible todo componente cuya incorporación al presupuesto no está sujeta a la discrecionalidad de los gobiernos, siendo estas concentradas en un grupo de partidas presupuestales fijadas por leyes, decretos o artículos constitucionales que ordenan el gasto estatal y que no son de voluntad del gobierno⁶¹.

Esta situación afecta directamente la descentralización y autonomía de estas entidades territoriales en la medida que se cercena la posibilidad de debate político y participación ciudadana para la formulación de políticas y su consecuente financiación, toda vez que el presupuesto ya está destinado de manera específica para unos determinados sectores sin que ello medie decisión política de las comunidades.

Diferente resulta afirmar que “las transferencias que hace la Nación a la provincia son en este momento la palanca más importante del proceso descentralizador porque soportan financieramente las formas de auto-gobierno que empezamos a construir y de devolución de funciones del poder central a la provincia. Financian la mayor parte de la inversión social que realiza el Estado en tres servicios esenciales: salud, educación y saneamiento básico”⁶², planteamiento este último desacertado por cuanto asimila descentralización con la benevolencia de la Nación en la

⁶¹ RESTREPO, JC. *Derecho Presupuestal Colombiano*. Bogotá: Legis, 2010.

⁶² CASTRO, J. *La cuestión territorial*. Bogotá: La Oveja Negra, 2003. p 167.

transferencia de los recursos, pero no tiene en cuenta el proceso de formación política necesaria para la inversión de los mismos, la cual es nula a nivel local quienes a fin de cuentas se convierten en simples notarios ejecutores de las decisiones del orden central, es decir, se postula una descentralización tibia al desplazar competencias del centro a la periferia, absteniéndose de añadir el ingrediente fundamental de la autonomía. En otras palabras, entidades territoriales con competencias asignadas en el papel, pero desposeídas de la autonomía para ejercerlas.

En este sentido, en términos de Hernández Becerra: “descentralización es la repartición de competencias con la atribución de una relativa autonomía del órgano inferior. La autonomía, considerablemente variable según cada caso, es un status orgánico consistente en la posibilidad de actuación por propia iniciativa y con medios propios, respetando el marco general de la política formulada desde el centro”.⁶³

A decir de Furlan, el Estado descentralizado se origina como una alternativa al intervencionismo y la subsidiaridad y lo define como “un sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas cooperativamente, en el cual el poder, las competencias y los recursos que corresponden a cada una de ellas se distribuye de modo tal que las decisiones y las acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el nivel que permite una relación menos mediatizada con

⁶³ HERNÁNDEZ, A. *Estado y territorio*. México D.C: Universidad Autónoma de México, 1981. p 39.

la sociedad”,⁶⁴ es decir, la descentralización hace de las entidades territoriales vasos subsidiarios en los que se depositan competencias residuales que únicamente buscan concretar la ejecución de las decisiones previamente adoptadas de las instancias centrales de poder.

No obstante, concebir de manera correcta la descentralización en términos del desarrollo territorial, trae consigo grandes beneficios que son innegables, y al menos, tres perspectivas nos ubican en los resultados positivos de la misma, a saber: desarrollista, democratizante y centralista.⁶⁵

Los desarrollistas, entre quienes se incluyen los principales donantes de desarrollo, apoyan la implementación de la descentralización porque “acercará al gobierno al pueblo; mejorar la prestación del servicio; educar a las personas para convertirse en ciudadanos plenos; facilitar la participación local, especialmente de los pobres, y así permitir que el gobierno comprenda mejor las necesidades de la gente; mejorar el diseño de políticas públicas; reducir el conflicto ayudando a las personas a aceptar las decisiones del gobierno; integrar socialmente a la comunidad; y hacer

⁶⁴ FURLAN, J. *Cuadernos de la Reforma del Estado*. En: HERNÁNDEZ, A. *Derecho Municipal*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México & Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. p 251.

⁶⁵ OLUM, Y. *Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation*. En: *Commonwealth Journal of Local Governance*. University of Technology Sydney, N 15, Sydney 2014. pp 24.

que las economías locales sean más prósperas y más equitativas”⁶⁶.

Desde esta perspectiva, la democracia vista bajo una lógica desarrollista, propende por una relación cercana entre administración pública y ciudadanía, a través de un proceso de aprehensión de las realidades comunitarias con fines de reconocimiento, diferente a una relación impositiva donde la administración, a través de los instrumentos legales, busca modificar y condicionar el modo de vida de las comunidades desconociendo los saberes populares inmersos en ellas.

Por su parte, los democratizadores sostienen que la descentralización: “mejora la mayor participación de los ciudadanos en la gobernanza al fortalecer tanto a las élites locales como al estado central; abre el camino para la participación popular en la toma de decisiones sobre el diseño y la implementación de políticas; y produce niveles más altos de respuesta, honestidad, legitimidad y tolerancia del gobierno entre los ciudadanos porque los funcionarios locales tienen un mejor conocimiento de las condiciones locales que los funcionarios del gobierno central y, por lo tanto, están mejor posicionados para responder a los gustos y preferencias locales”.⁶⁷

De esta forma, el acercamiento democrático permite que las localidades se hagan partícipes de los procesos de

⁶⁶ *Ibídem*, p 24.

⁶⁷ BURKI SHAHID, P y DILLINGER, W. *Beyond the Centre: Decentralizing the State*. World Bank. Washington D.C, 1999. p 22.

construcción del desarrollo, inyectando con ello una alta dosis de legitimidad a los procesos de toma de decisiones. No se trata entonces de un simple proceso de publicidad de las medidas públicas, sino de un verdadero escenario de construcción de lo público, es decir, la democracia así vista no es la comunicación de lo que se ha de hacer, sino la construcción de lo que vamos a hacer.

Por último, los centralistas argumentan que la descentralización “transfiere conflictos sociales, recursos y responsabilidades al nivel local donde existe una mayor desigualdad política. Sin embargo, señalan que la descentralización refuerza las relaciones de subordinación y pulverización de la fuerza relativa de los actores subalternos. Además argumentan que la corrupción y el clientelismo son más frecuentes a nivel local, lo que hace que la participación sea poco atractiva para muchos ciudadanos y que la participación en sí misma no sea democrática.

Finalmente, señalan que la descentralización perjudica el desarrollo porque los gobiernos locales son menos capaces técnicamente que el gobierno central porque el Estado pierde capacidad reguladora y control fiscal. La dificultad de encontrar evidencia sólida y consistente de vínculos causales directos entre la descentralización y muchos de los beneficios aclamados sugiere que la descentralización puede ser instrumental en la promoción del desarrollo y la buena gobernanza, pero no es una panacea o un fin en sí misma. En resumen, la descentralización tiene su propia

dinámica política y de ninguna manera es un "bien" universal”⁶⁸

Se puede afirmar que el concepto de descentralización se ha limitado a un proceso de asignación de funciones planificadas previamente desde el sector central con el único fin de ser ejecutadas por las entidades territoriales sin tener en cuenta la autonomía y capacidad de toma de decisiones que por naturaleza les corresponde pero que, por criterio normativo y desidia política, se le han usurpado.

Este es el gran problema existente tras la dependencia de los recursos de transferencias: las entidades territoriales están cercenadas de su capacidad para decidir sobre la asignación de los recursos financieros y obligadas a ejecutar en la forma y materias que desde el sector central indican.

III. CAPACIDAD PARA GENERAR RECURSOS PROPIOS

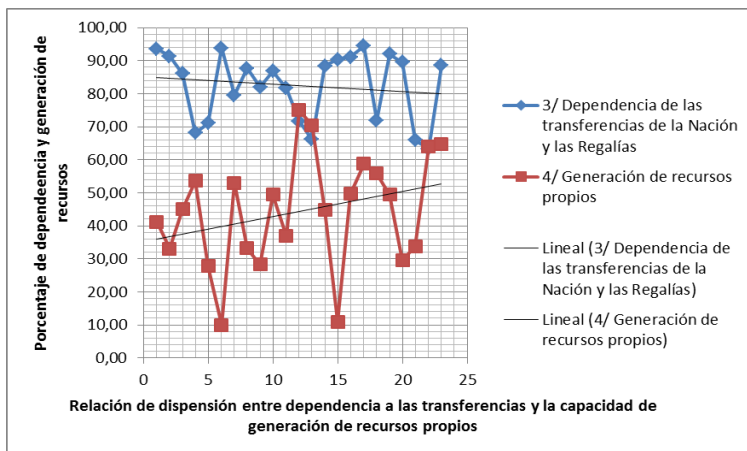
Aunado a lo anterior, hay una línea inversamente proporcional entre la dependencia a los recursos de transferencias y la capacidad que tienen las entidades territoriales para generar recursos propios⁶⁹, así por

⁶⁸ BARKAN, J y CHEGE, M. *Decentralizing the State: District focus and the Politics of Reallocations in Kenya*. En: *Journal of Modern African Studies*. Cambridge University Press. Cambridge, 1989.

⁶⁹ “Como complemento a la dependencia a las transferencias, se relaciona el de generación de los ingresos propios, es decir, el peso relativo de los ingresos tributarios y no tributarios del total de ingresos corrientes. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones. Se espera que las entidades territoriales aprovechen su capacidad fiscal plenamente para garantizar recursos complementarios a las transferencias y regalías que contribuyan a

ejemplo, mientras Cumbitara depende de las transferencias nacionales en un 90,38%, su capacidad para generar recursos propios es tan solo de 10,90%, lo que refleja que de un lado la magnitud de la dependencia de las transferencias nacionales, y del otro, el inverosímil esfuerzo fiscal por parte de la Administración municipal y la pobre capacidad de pago por parte de los contribuyentes. Igual situación acontece con Montecristo en donde la dependencia a las finanzas giradas por la nación es del 93,77% y su capacidad de generar sus propios recursos asciende tan solo al 9,97%.

La gráfica de dispersión que se presenta a continuación, refleja esta situación para los 23 municipios.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2012)

financiar el gasto relacionado con el cumplimiento de sus competencias”. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Ob. Cit, 2010.

Resulta notorio entonces que, a menor capacidad para generar recursos propios, mayor es la dependencia de los recursos de participación en las rentas de la nación, y aunque en principio pareciera un razonamiento lógico, lo que hay detrás de las cifras es la imposibilidad de estos entes territoriales para disponer de recursos que puedan invertir libremente a través de una decisión política. Es decir, la insuficiencia financiera de estos municipios ahonda aún más la remota posibilidad de autonomía para el posconflicto, traducida en la capacidad para afrontar política y presupuestalmente las decisiones tendientes al desarrollo local de las comunidades.

Oscar David Fajardo

CAPÍTULO TERCERO

RÉGIMEN JURÍDICO PARA VEREDAS

Hasta el momento se ha realizado un estudio a través del cual se identificaron los municipios que han sufrido de manera más constante los avatares del conflicto armado interno seleccionando de ellos 23 entidades territoriales a través del Índice de Riesgo de Victimización.

A partir de la selección de estos 23 municipios se emprendió un proceso de caracterización en los aspectos sociales y financieros que consistió en un primer momento en la identificación de las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población, de lo cual se concluyó que tres son los aspectos más relevantes que generan pobreza y miseria en el sector rural, a saber: las condiciones de vivienda digna, el acceso a servicios públicos domiciliarios y la dependencia económica de un solo integrante de la familia.

Luego de analizar los aspectos sociales de los 23 municipios se pasó a determinar la situación financiera de los mismos con miras a establecer si contaban con la capacidad presupuestal para poder emprender proyectos tendientes a superar la línea de NBI de su población. En este sentido, a través del indicador de desempeño fiscal se verificó que los 23 municipios tienen serias dificultades financieras expresadas en los siguientes aspectos: 1) la mayoría de los ingresos corrientes de libre destinación son

usados para sostener los gastos de funcionamiento de las Administraciones Municipales, 2) una alta dependencia a los recursos provenientes de transferencias de la Nación lo que imposibilita la ejecución de políticas y recursos en sectores diferentes a salud, educación y saneamiento básico, en la medida que las transferencias tienen por Ley una destinación de carácter específico y, 3) una precaria capacidad para generar recursos propios contribuyendo de esta manera a cimentar la dependencia con la nación en desmedro de la autonomía y descentralización territorial.

Así las cosas, tomando como base la caracterización rural que sobre los 23 municipios se llevó a cabo, en este capítulo se realiza un análisis bajo cuatro aspectos fundamentales que han de ser tenidos en cuenta para el diseño de un régimen jurídico propio de las veredas municipales, a saber: 1) análisis de las veredas desde la práctica administrativa y el ordenamiento territorial; 2) descripción de la manera en la cual las veredas se articulan con la gestión pública municipal y la incapacidad de la administración central de los municipios para dar respuesta a los problemas rurales; 3) desde el Acuerdo Final de Paz, la importancia que se ha pretendido dar a la ruralidad como contenedora de unas comunidades organizadas que han de ser incorporadas en las decisiones políticas y administrativas del país y; 4) propuesta sobre aspectos mínimos que se consideraron necesarios para el diseño de un régimen jurídico propio para las veredas municipales desde el ordenamiento territorial, la planeación veredal y el presupuesto público.

Estos ejes se analizan bajo la siguiente lógica o común denominador: dar cuenta de las veredas como escenarios de participación e inclusión de la población rural implica tenerlas presentes en el ordenamiento territorial más allá del concepto de división política de un municipio, reconociéndolas como verdaderos contenedores de desarrollo social y territorial integrado por personas conocedoras de las ventajas y necesidades de su territorio.

Ese saber veredal ha de verse reflejado en el diseño de planes veredales de desarrollo – o Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en términos del Acuerdo Final de Paz- construidos en el seno de la comunidad, incluido a su vez en el plan de desarrollo municipal, con su correspondiente asignación de recursos financieros para adelantar lo propuesto en el plan veredal.

I. LA VEREDA DESDE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

Desde la organización política de los territorios en Colombia se ha establecido que la unidad básica es el municipio, luego del Departamento y la Nación, considerándolo como un espacio homogéneo dentro del cual se desarrollan prácticas socioculturales uniformes las cuales integran un todo con rasgos identitarios propios, permitiendo de esta manera un trato igual desde las prácticas administrativas y el diseño de políticas públicas.

Tan así es que, al intentar realizar una tipología de lo que significa la autonomía local, “en una primera aproximación

universal parece que todos los Estados incluyen alguna suerte de entidad local primaria o elemental, se llame este municipio, *Gemeinde*, *commune*, *municipality*, *city* o cualquier otra forma. Estas entidades locales elementales actúan con un nivel más o menos amplio de autonomía. Incluso los Estados más centralizados incluyen en sus estructuras este tipo de entidades locales; otra cosa es el nivel de autonomía con el que actúan”⁷⁰.

De esta manera, al considerar al municipio como la entidad local núcleo de la organización territorial, el concepto de autonomía local queda a su vez subsumida dentro de la categoría municipio, obviando de esta forma que las entidades locales están a su vez integradas por contenedores territoriales, submunicipalidades o, veredas, las cuales están huérfanas de cualquier margen de autonomía. “Pareciera que el poder territorial es un bien escaso y que su distribución actúa como un sistema de vasos comunicantes. Cuanto más se refuerza la posición del Estado central, menos poder perciben las regiones y las entidades locales”⁷¹.

Este fenómeno que considera al municipio como un todo afecta su naturaleza no solo intrínsecamente sino también de manera exógena por medio de figuras como las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, a través de

⁷⁰ VELASCO, F. *Autonomía territorial desde una visión comparada*. En: Ed. ROBLEDO, P., SANTAELLA, H., y COVILLA, J. Ob. Cit. p 26.

⁷¹ VELASCO, F Ob. Cit. p 26.

las cuales las características sociales y las necesidades de un municipio se equiparan a las de sus colindantes.

De tal situación da cuenta el actual marco jurídico colombiano que propende por los esquemas asociativos de los municipios y se enmarca dentro de la misma dinámica centralizadora del territorio, lógica que obedece al proceso de formación de las metrópolis en Colombia que comenzó con la afluencia de personas a las ciudades más grandes, haciendo de estas territorios cuyo crecimiento absorbió a los municipios cercanos en sus núcleos urbanos, relacionando la gran ciudad con las poblaciones vecinas.⁷²

Igual situación acontece con la asociación de municipios que se promueve en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial “que considera que con aquellas la prestación de servicios, la ejecución de obras públicas y el ejercicio de la función administrativa que se llevan a cabo por un esquema asociativo resultarán más beneficiosos en términos económicos, por cuanto aquellas tienen una cobertura territorial mayor a la de las entidades territoriales que las conforman”⁷³.

Resulta que nada más alejado de la realidad es considerar al municipio como el contenedor de una población con

⁷² COVILLA, J. *La regulación jurídica de las áreas metropolitanas y su fortalecimiento institucional*. En: Ed. ROBLEDO, P., SANTAELLA, H., y COVILLA, J. Ob. Cit, 2018. p 87.

⁷³ COVILLA, J. *Caracterización de los esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. En: Ed. ROBLEDO, P., SANTAELLA, H., y COVILLA, J. Ob. Cit, 2018. p 235.

características igualitarias, obviando de esta manera las submunicipalidades, principalmente rurales, que integran a cada entidad territorial municipal. Estas submunicipalidades son conocidas como veredas, no porque se les haya dado un estatus como tal desde el marco jurídico, sino porque son producto de una construcción popular e histórica, que han llevado a las comunidades a identificarse con una espacialidad determinada y diferente a la del municipio.

Dicha espacialidad veredal hace parte de la realidad de los habitantes, en la que se posibilita la vida y el desenvolvimiento de procesos de reconocimiento y apropiación del ámbito rural.

La vereda es una subdivisión territorial del municipio colombiano y cuenta con una dinámica propia de conservación y mantenimiento de la vida desde el punto de vista holístico⁷⁴, es decir, en donde se desarrollan proyectos de vida, se establecen relaciones comerciales, se vivifican aspectos sociales y culturales, y se constituyen en espacios dentro de los cuales se genera un arraigo con el territorio delimitado al entorno veredal, “puesto que constituye siempre un factor decisivo para la construcción de la identidad de las personas y de las comunidades, el territorio

⁷⁴ QUINTERO, M, et al. *Explorar los Entornos Rurales, Un Reto en la Formación de Docentes y en la Popularización del Derecho*. En: *Revista Geografía de América Central*. Heredia: Universidad de Costa Rica, 2011. p1 a 16.

es, sin excepción, un referente obligado para cualquier individuo o grupo humano”⁷⁵.

De manera desafortunada, es precisamente la vereda el conjunto sociocultural que no ha sido analizado a profundidad desde el ordenamiento territorial y mucho menos desde el marco normativo, y es a su vez el espacio en donde el conflicto armado se desarrolló de manera principal y, la capacidad institucional del Estado ha sido carente.

Tal vez el acercamiento más tibio es la regulación de la Juntas de Acción Comunal sin que las mismas hayan sido dotadas de mayores espacios de autonomía para la gestión y la resolución de asuntos comunes. Pareciera entonces que el centralismo heredado desde la colonia ha minado los espacios de participación, debate y ejecución a nivel de instancias locales a causa de la enfermedad homogeneizadora del territorio, “caracterizado por un sistema político burocrático y jerarquizado impuesto como una camisa de fuerza a la realidad heterogénea y volátil.”⁷⁶

⁷⁵ SANTAELLA, H. *La ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el derecho colombiano*. En: Ed. ROBLEDO, P., SANTAELLA, H., y COVILLA, J. Ob. Cit. p 278.

⁷⁶ VALENCIA VILLA, H. *Cartas de Batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano*. Bogotá: CEREC, 1997. p 39 y 40. Este proceso centralizador en La Colonia no fue del todo uniforme si se tiene en cuenta que “el imaginario centralista español fue generado en tres periodos que reflejan las oscilaciones propias que tuvo la administración centralista en los territorios americanos. El primero de ellos, extendido desde la segunda mitad del siglo XV, época en la cual

En Colombia, esta visión de organización del territorio tiene sus raíces históricas en La Colonia, y desde entonces, se ha arrastrado con una pesada carga para los espacios locales, consistente en la pérdida progresiva de sus competencias y la imposición de medidas desde el centro.

Según Serje, “este ejercicio de orden territorial corresponde a una visión horizontal cartográfica del territorio, basada en la lógica que impuso el modelo colonial del imperio español en América Latina y que se prolonga durante la época de La República, es decir, a lo largo de los últimos dos siglos, desde que Colombia se independizó de España”,⁷⁷ situación que aún hoy, al menos desde el marco jurídico, se mantiene latente si se tiene en cuenta el olvido institucional al que se ha sometido la ruralidad del país.

Así pues, y a pesar del nulo tratamiento jurídico, el concepto de vereda para Colombia tiene una clara

los reyes católicos iniciaron el proceso de centralización castellana en las Cortes de Madrigal de 1476, hasta los últimos años del siglo XVI. El segundo es ubicado desde el ascenso de Felipe III hasta la muerte del último monarca de Habsburgo en 1700, caracterizado por la decadencia y la relajación del modelo central propiciado por los Habsburgos y, un tercer periodo, contado desde la entronización de Felipe V quien impulsó la vía centralista de la política castellana e imperial y forjó las reformas centralizadoras borbónicas con tinte de influjo francés”. ESTUPIÑAN, L. *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley. p 94.

⁷⁷ SERJE, M. *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2005.

connotación de unidad poblacional vinculada a un municipio,⁷⁸ o sea, un espacio sociocultural que funciona como contenedor administrativo donde se llevan a cabo sinergias de carácter sociocultural y se desarrollan relaciones familiares, políticas y comerciales.

La vereda ha sido por antonomasia el lugar histórico donde se han originado los principales vínculos relacionales entre las personas y el espacio. En consecuencia, las formaciones urbanas actuales en su origen fueron estructuras veredales que con el paso del tiempo dieron lugar a los procesos de urbanización del país, lo cual no desconoce de ninguna manera la existencia de la ruralidad delimitada por la vereda como el espacio donde se concretan ideales de vida de la población campesina.

Bajo esta lógica, los planes e idearios de vida de las personas habitantes de las veredas no siempre pueden subsumirse en los planes de esferas territoriales mayores, por cuanto es claro que en los contenedores sociales rurales existen ideales, imaginarios y realidades que en muchos casos difieren de las concepciones sociales que desde el nivel central se tienen sobre la ruralidad del país. Imaginarios que por lo demás, guardan una estrecha relación espacio-población que liga las percepciones de

⁷⁸ Según el Diccionario de la Lengua Española, vereda es un camino angosto, formado comúnmente por el tránsito de peatones y ganados. Tratándose de Colombia, vereda significa la sección administrativa de un municipio o parroquia. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española. Edición Tricentenario*. [en línea]. Fecha de consulta: 22 de abril de 2017. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=bdIovVq>.

vida al territorio en sí, es decir, ideales de vida que no se conciben sin un arraigo sobre la vereda.

Por esta razón, en el Acuerdo Final de Paz quedó consignado que para poder cumplir con los objetivos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: “en cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles de ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades”⁷⁹, teniendo en cuenta las condiciones y características sociales de los territorios, así como el entorno ambiental y las posibilidades productivas, condiciones estas cuyos habitantes de las veredas son los mejores conocedores.

No obstante, esta realidad no es tenida en cuenta “pues se atribuye a la nación el grueso de las competencias, so pretexto del interés nacional en la gestión del ambiental e, incluso, el ejercicio de las competencias atribuidas directamente a las entidades territoriales se plantea como jerárquicamente subordinado a las determinaciones de entidades de mayor jurisdicción territorial, en virtud de principios como la armonía regional, graduación normativa y rigor subsidiario”⁸⁰.

⁷⁹ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Ob. Cit, p 22.

⁸⁰ PERDOMO, C. *La Gestión Ambiental de las Entidades Territoriales: ¿Atrapada en la organización territorial?* En: Ed. ROBLEDO, P., SANTAELLA, H., y COVILLA, J. Ob. Cit. p 394-395.

Precisamente para la construcción de territorios modernos, incluyentes y pacíficos es indispensable “fortalecer las capacidades administrativas, técnicas y financieras de las entidades territoriales y promover la participación de otros actores en la construcción del territorio. Al mismo tiempo, la incorporación de temas emergentes como el cambio climático, construcción de los territorios de paz, cierre de brechas regionales, competitividad y formación de clústeres económicos, entre otros, son aspectos inseparables de la gestión territorial integral”⁸¹.

Por estas razones, el ordenamiento territorial no puede ser visto solamente como un instrumento de transferencias de competencias subsidiarias desde el sector central hacia las entidades territoriales, sino que debe ser reconocido como un verdadero mecanismo configurador de las relaciones políticas y realidades socioculturales de las comunidades, de tal suerte que los componentes administrativos sean lo suficientemente flexibles para que las mismas comunidades logren determinar su desarrollo lejos de la misericordia de los niveles superiores de gobierno.

Es de esta manera que, “la noción de descentralización, es complemento indispensable de la competencia. Por competencia conocemos la naturaleza de la actividad estatal si se mantiene concentrada o se distribuye y, en este último caso, si la distribución es solamente por la especificidad de

⁸¹ SOBOTOVÁ, L. *Hacia los territorios modernos: novedades de la política de ordenamiento territorial en Colombia*. En: SOTO, C. *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. p 68.

la actividad o también por el distanciamiento geográfico de la sede de los poderes centrales. Por la noción de descentralización conocemos si la competencia atribuida a un órgano es o no relativamente autónoma del centro político”⁸².

En otras palabras, la descentralización debe llevar consigo una verdadera asignación de competencias con autonomía del centro político, lo que significa que, en términos del ordenamiento territorial, las competencias que han de asignárseles a las veredas deben estar dotadas de márgenes de autonomía que les permita llevar a cabo un proceso de planeación independiente del sector central.

De esta manera, la autonomía será concebida como “el poder de la municipalidad para determinar su política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones; también entraña el poder para determinar los medios y métodos que deben aplicarse en las funciones de carácter más general o del Estado que este haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquellas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo, en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia”.⁸³

⁸² HERNÁNDEZ, A. Ob. Cit, p 39 y 40

⁸³ TORRES, Á. *Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador*. En: *Revista Derecho del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020. Vol. 45, n° 1. pp. 223.

Lo paradójico es que, si bien desde lo conceptual se propende por la descentralización y la asignación de competencias con fines de autonomía hacia las entidades territoriales, dicho proceso en Colombia se ha visto truncado a tal punto de, no solo desconocer los ámbitos locales dentro de la municipalidad, sino también dejar en entredicho la funcionalidad de las entidades intermedias⁸⁴.

Por ejemplo, Augusto Hernández al referirse a los departamentos en Colombia, enfatiza en que su debilidad institucional “radica en las flaquezas del sistema político seccional, la imperfección de las elecciones y del sistema representativo, el escaso desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, la corrupción administrativa desbordada, la pobre legitimidad de las asambleas, la carencia de facultades jurídicas para coordinar a los municipios y regular algunos aspectos de su desempeño en el ámbito regional, el anacronismo de su sistema tributario, la insuficiencia de los recursos de que dispone, la interferencia permanente del Gobierno Nacional en el manejo de los asuntos seccionales.

⁸⁴ Por lo general, se entiende que un nivel intermedio es una instancia de gobierno que existe entre el municipio y la Nación. En el caso de los países federales, son los mismos estados que conforman la Nación, por ejemplo, México, Venezuela, Brasil y Argentina, y en el caso de los sistemas unitarios, para mencionar algunos, son los departamentos (Colombia), las provincias (Chile y Paraguay) o las regiones (Chile). SAGAWÉ, T. *La crisis de los departamentos en Colombia. Lecciones sobre los niveles intermedios de Europa*. En: VILLA, L. “Crisis y futuro de los departamentos en Colombia”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p 107 a 124.

Son por tanto dos las dimensiones de la crisis departamental: la política, que en el departamento adopta sus más negativas y destructivas expresiones, y la administrativa, directamente vinculada a la enfermedad del sistema político nacional”.⁸⁵

Tal situación desdibuja la naturaleza del departamento como entidad territorial intermedia que enlaza la Nación con los municipios, haciendo muchas veces que sus funciones se limiten a los imaginarios colectivos, toda vez que, en el actual sistema de funcionamiento de los departamentos, no permite garantizar su subsistencia en el mediano plazo.

La incapacidad de materializar políticas propias y de gestionar proyectos de inversión de los municipios frente al Gobierno Nacional, hace que el aparato administrativo departamental sea visto como una simple burocracia que sirve a fines exclusivamente políticos.⁸⁶

Es evidente entonces que, la crisis territorial no solo es a nivel local, sino también se ha extendido a los niveles intermedios cuya funcionalidad se sucumbe ante el celo centralizador y la desconfianza. Esta situación obliga a repensar lo territorial, cuya construcción debe edificarse

⁸⁵ HERNÁNDEZ, A. *Los Departamentos en Colombia. Características y problemas de su institucionalidad*. En: Ed. ROBLEDO, P., SANTAELLA, H., y COVILLA, J. Ob. Cit. p 164-165.

⁸⁶ TRUJILLO, J. *Estado de cosas político en materia de departamentos al interior del Congreso de la República*. En: VILLA, L. Ob. Cit. p 17 a 28.

desde las esferas locales en atención a las singularidades de la ruralidad Colombia, a las particularidades propias de las relaciones socioculturales que se desarrollan en los campos y en atención al arraigo con el territorio.

II. EL SABER VEREDAL. ANÁLISIS POBLACIONAL

Visto así el ordenamiento territorial, los saberes propios de las comunidades veredales se constituirían en el punto de partida para mejorar las condiciones de gobernabilidad y la generación de espacios en los cuales se puedan desarrollar los proyectos de vida personales con niveles de calidad, lo cual solo se puede lograr con una buena dosis de autonomía y descentralización,⁸⁷ decantando en que la unión entre el conocimiento técnico de los instrumentos de planeación, aunado al conocimiento popular, da un tipo de sabiduría mucho más completa y cercana a la realidad de los espacios rurales⁸⁸.

⁸⁷ “La autonomía territorial debe ser concebida como condición general de determinados sujetos. Esto es, la autonomía constituye un estatus: el ordenamiento jurídico al reconocer autonomía a este sujeto le está reconociendo un estatus determinado. Este estatus está integrado por la práctica de la totalidad de las potestades públicas superiores y viene atribuido al ente para la gestión de los intereses propios de la comunidad por él representada”. ROBLEDO, P. *La Autonomía Municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010. p 55.

⁸⁸ NEGRETE, V, y GALEANO, J. *Una Nueva Experiencia en la Investigación y la Acción Participativa: El caso de El Cerrito, Colombia*. En: FALS, O. “Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia”. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores, 1986. p 167 a 172.

Esta propuesta surge de reconocer que, en el caso colombiano, si bien la ocupación del territorio en términos instrumentales ha sido así mismo concebida y construida principalmente como un proceso de municipalización, este nunca ha alcanzado la generalidad y diversidad de tratamientos frente a los cuales se pueda afirmar que existe un verdadero proceso de transferencia de competencias tendientes a la autonomía de estas entidades territoriales, mucho menos si dicha transferencia va dirigida hacia las comunidades rurales.

Lo anterior se explica por una serie de factores entre los que cabe señalar: un Estado débil, un orden político centralista, una cultura política a nivel nacional que no reconoció la autonomía local como uno de sus presupuestos esenciales, una geografía difícil, una densidad poblacional mirada con indiferencia, la ausencia de flujos importantes de inmigración susceptibles de dirigir la ocupación del territorio, y la incapacidad del Estado para diseñar una política que diera un uso intensivo de pequeños municipios para la ampliación institucional de la frontera interna⁸⁹.

Así por ejemplo, la ruralidad de los 23 municipios con mayor IRV está integrada por 1.712 veredas,⁹⁰ las cuales representan la mayoría del espacio territorial de estos

⁸⁹ NAVAS, A. *El pequeño municipio: actor principal en el proceso de integración*. En: MEYER, H. Ob. Cit, p 169.

⁹⁰ En esta sumatoria no se tuvo en cuenta a los municipios de Orito y Timbiquí por cuanto de ellos no se encontró ningún tipo de información disponible en sus correspondientes planes de desarrollo ni en el Plan de Ordenamiento Territorial, tampoco en sus páginas web oficiales.

municipios y el 36% del total de la población⁹¹, lo que para el año 2005 significan 200.175 personas habitantes del sector rural, frente a un total de 750.926 sumando la población de las cabeceras municipales.⁹² La siguiente tabla muestra la relación de población tanto en el total de habitantes según sexo, y luego se disgrega específicamente la población rural.

Población Según Sexo

	H	M	Total	H	M	Total
	Total	Total		Rural	Rural	Rural
Convención	7206	6812	14018	4155	3412	7567
El Carmen	6168	5582	11750	4007	3197	7204
Valdivia	8450	8039	16489	4784	4261	9045
Tarazá	15322	15311	30633	3562	3083	6645
Cantagallo	4213	3626	7839	2522	2059	4581
Montecristo	5840	5372	11212	2019	1633	3652
Pailitas	7846	7732	15578	1629	1244	2873

⁹¹ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Ob. Cit.

⁹² Se tomaron como referencias los datos del Censo Nacional del año 2005 por cuanto son datos recopilados de fuentes primarias de recolección de información. En adelante, el DANE estima los datos a partir de proyecciones estadísticas las cuales aumentan el margen de sesgo en la interpretación de los datos presentados, razón por la cual se consideró pertinente la tabulación de los datos según los resultados presentados para el año 2005.

Oscar David Fajardo

Uribe	4376	3804	8180	2251	1789	4040
Mesetas	2366	2311	4677	865	746	1611
Montañita	8352	7373	15725	5896	4899	10795
Puerto Rico	9053	8871	17924	2649	2124	4773
Orito	20623	18896	39519	10808	9597	20405
Puerto Asís	23175	22570	45745	9021	7784	16805
Guamuez	17038	15920	32958	9562	7937	17499
Cumbitara	3142	3000	6142	2151	2009	4160
Barbacoas	15268	14988	30256	7402	6784	14186
Tumaco	80815	80675	161490	8848	7997	16845
Timbiquí	8708	8361	17069	5209	4975	10184
El Tambo	17435	16823	34258	14290	13450	27740
Argelia	148	142	290	129	127	256
Sipí	1535	1313	2848	1351	1165	2516
Juradó	1497	1295	2792	850	715	1565
Istmina	11183	12176	23359	2695	2533	5228
Total	279759	270992	550751	106655	93520	200175

Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DANE, 2002-2007)

Estos datos demuestran que los 23 municipios con mayor IRV están habitados por una población rural alta, pues si bien en términos generales corresponde al 36% del total, en municipios como Argelia y Sipí representan el 88% del

total, el 81% en El Tambo, 69% en La Montañita, 68% en Cumbitara. De esta manera, promediando la población total frente a la del sector rural en los 23 municipios con mayor IRV, se tiene que, en ellos, la población es del 50% de la población total.

De esta manera, las veredas, consideradas como contenedores sociales y administrativos, deben contar con autonomía y competencia para la formulación de planes para el desarrollo de sus habitantes, máxime cuando las mismas están integradas por la mitad de la población de la entidad territorial.

Unos contenedores sociales como los son las veredas, integradas por tan amplio número de población, no pueden seguir siendo vistas como subsidiarias de la acción municipal, o consideradas homogéneas desde la planeación nacional; las veredas son verdaderos espacios integrados por grupos poblacionales diversos con saberes propios arraigados al territorio, disímiles al municipio como un todo pero anexas a este, cuyo conjunto de conocimientos y saberes, además de la relación con el territorio, hacen pertinente el traslado de competencias y autonomía desde los niveles centrales hacía la vereda, permitiendo así a la población constituirse como verdaderos actores del desarrollo de sus territorios.

Este traslado de competencias hacía la vereda también encuentra justificación desde la incapacidad que han tenido los niveles centrales, sean estos municipales, departamentales o nacionales, para dar respuesta y

solución, o al menos llevar a mínimos manejables las necesidades de la población rural.

Esta incapacidad para dar respuesta se puede ver reflejada en el nivel de cumplimiento al plan de desarrollo por parte de las entidades territoriales municipales por cuanto este instrumento de planeación da cuenta de los objetivos propuestos para el desarrollo del municipio, tanto para el sector urbano como rural, y su cumplimiento permite determinar si las políticas públicas pudieron ser ejecutadas o se quedaron simplemente en fase de diseño.

III. CUMPLIMIENTO AL PLAN DE DESARROLLO

Es claro entonces que el posconflicto implica acciones de tipo estatal tendientes a reducir las NBI principalmente en aspectos como la vivienda y los servicios públicos. También se deja en evidencia la frágil situación financiera de los 23 municipios en donde sobresale la alta dependencia de los recursos de transferencias nacionales y la precaria posibilidad de generar fuentes de financiación propias, esto con su consecuente limitación para invertir en sectores diferentes a los señalados por ley a causa de la inflexibilidad que caracteriza los recursos provenientes de las participaciones en las rentas nacionales.

En consecuencia, los 23 municipios reflejan indicadores de NBI muy preocupantes a la vez que no cuentan con la disponibilidad financiera para superarlos. Ahora corresponde analizar si los planes de desarrollo de estos municipios son una herramienta de planeación que logra

concretar programas y proyectos que tengan ejecución, es decir, si los planes de desarrollo logran cumplir con las metas anuales. Esto a su vez permitirá conocer qué porcentaje del plan de desarrollo las administraciones municipales logran ejecutar y cuántos recursos invierten para tal propósito.

Para establecer el nivel de cumplimiento de los planes de desarrollo y los recursos destinados se hizo uso de dos indicadores, a saber: eficacia y eficiencia. Con el primero se midió el porcentaje de avance del plan de desarrollo, proceso caracterizado básicamente por la contrastación entre lo que se planificó y lo ejecutado en cada vigencia en términos de provisión de bienes y servicios. Por su parte, el indicador de eficiencia permitió hacer una relación entre las metas logradas y los insumos utilizados por el municipio para el logro de aquellas⁹³.

Pues bien, la materialización del plan de desarrollo se ve reflejada en la ejecución de los programas y proyectos que lo integran, cada uno de los cuales cuenta con su correspondiente partida presupuestal que garantiza la puesta en marcha de los mismos, y cuyo objetivo es el

⁹³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2013. Informe nacional de resultados Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001*. [en línea]. Bogotá: DNP, 2104. Fecha de consulta: 30 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion>.

desarrollo de la comunidad conforme se predica de su denominación “planes de desarrollo”.

No obstante, en los 23 municipios analizados con mayor IRV, el cumplimiento al plan es una verdadera utopía, siendo preocupante logros en su mayoría entre el 6% y el 40%, lo que evidencia la gran dificultad que ellos tienen para materializar lo planeado y extender su gestión hacia las zonas rurales.

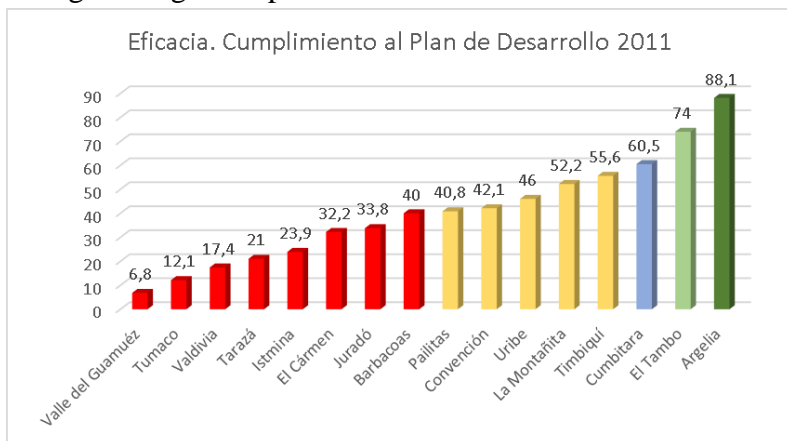
Para efectos de interpretación, los rangos para el análisis del indicador de eficacia establece que: menor de 40% es crítico, entre el 40% y el 60% bajo, entre el 60% y el 70% medio, entre el 70% y el 80% satisfactorio y por encima del 80%, sobresaliente⁹⁴. Aplicando estos rangos a los 23 municipios con mayor IRV se encuentra que ocho de ellos tienen un nivel de eficacia entre el 6,8% y el 40%, lo que ubica el cumplimiento de sus planes de desarrollo en estado crítico, a saber, el Valle del Guamuez, Tumaco, Valdivia, Tarazá, Istmina, El Carmen, Juradó y Barbacoas, son respectivamente los entes territoriales que menos nivel de cumplimiento han dado a sus planes de desarrollo, y los que menos capacidad administrativa tienen para extender la ejecución de dichos planes hacia el sector rural.

Igual de alarmante resulta que otros cinco municipios se ubican en el rango bajo de eficacia, o sea, las metas establecidas en el plan de desarrollo son tan solo cumplidas entre un 40% y un 60%, entre los cuales se encuentran

⁹⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Ob. Cit, p 10.

Pailitas, Convención, Uribe, La Montañita y Timbiquí. Solo Cumbitara, El Tambo y Argelia logran resultados positivos en el nivel de ejecución del plan, sin que ninguno de ellos llegue a un total cumplimiento del mismo.

La siguiente gráfica permite ver tal situación.



Fuente: Datos tomados del DNP en su Evaluación Integral de los Distritos y Municipios (2012)

Tal como lo reflejan los resultados de eficacia, los 23 municipios con mayor IRV poseen grandes dificultades para ejecutar su plan de desarrollo, explicado ello no en la simpleza del error en la planeación sino en las posibilidades reales de materialización del plan. Ello puede constatarse si se tiene en cuenta que en 2012 Puerto Asís, Isthmina, Puerto Rico, Orito y Timbiquí mantenían nivel de cumplimiento al plan de desarrollo por debajo del 40%, al tener un indicador

de eficacia de 13,8%, 21,8%, 32,4%, 36,5% y 36,8% respectivamente⁹⁵.

En estos entes territoriales queda evidenciado que no se cuenta con la suficiente capacidad administrativa para efectivizar los estipulado en el plan y transformarlo en bienes y servicios. Quizás a ello se le puede atribuir los resultados a nivel de NBI en donde la vivienda y los servicios públicos son los principales faltantes de estas comunidades y su satisfacción depende directamente de la materialización de políticas públicas en este sector.

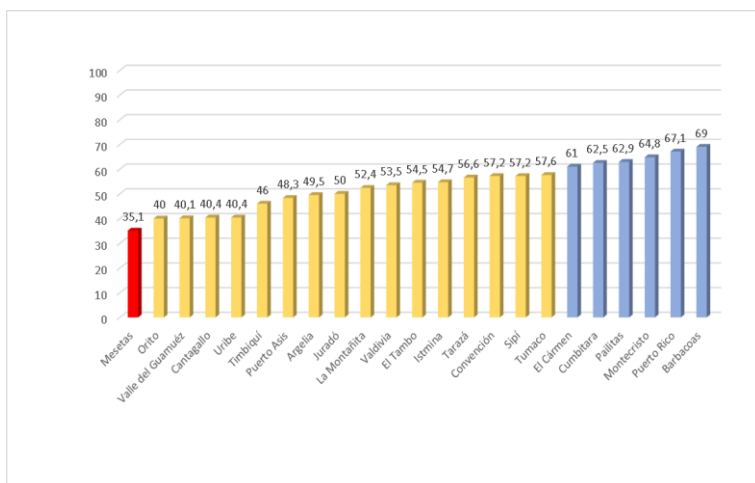
IV. INVERSIÓN FINANCIERA PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE DESARROLLO

Si bien es claro que los municipios tienen serias dificultades para cumplir con las metas anuales señaladas en el plan de desarrollo, también resulta importante conocer el nivel de insumos que invierten estas entidades territoriales para la obtención de estos escasos resultados, es decir, qué tantos recursos financieros destinan los municipios para la consecución de algunas metas señaladas en el plan. Al indicador que relaciona el impacto de los recursos en relación con los logros obtenidos se le conoce como eficiencia en el cual se evalúa la capacidad de un municipio para lograr una relación óptima entre los insumos y los productos obtenidos.

⁹⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Ob. Cit. 2013.

LAS VEREDAS EN EL ESCENARIO DEL POSCONFLICTO

En relación con los 23 municipios con mayor IRV se tiene una situación compleja que demuestra el poco impacto logrado en relación con el nivel de recursos invertidos en un programa determinado. A la ya baja capacidad para cumplir con el plan de desarrollo se suma el bajo impacto que se logra con lo poco ejecutado, por ejemplo, Mesetas logra tan solo un impacto del 35,1% con los programas ejecutados del plan, lo que se traduce en un indicador de eficiencia crítico. Así mismo, otros 16 municipios tienen un impacto bajo en relación con lo ejecutado del plan de desarrollo con resultados entre el 40% y el 57,6%, lo que se traduce en que las inversiones relacionadas con salud, educación y saneamiento básico, derivadas de los recursos de transferencias nacionales, no guardan una relación óptima entre lo invertido y los resultados conseguidos. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de impacto que han logrado los 23 Municipios con mayor IRV.



Fuente: Datos tomados del DNP en su Evaluación Integral de los Distritos y Municipios (2012)

En promedio, los 23 municipios tienen un indicador de eficiencia del 53% lo que los ubica en un nivel bajo de impacto, situación que se repite en 2012 con un 45,43% y en 2013 con un 47,14%, demostrándose así que los impactos producto de la ejecución de los planes de desarrollo es baja bordeando los límites del nivel crítico, lo que se traduce en el paupérrimo efecto que sobre los NBI generan los recursos producto de las transferencias nacionales.

Así las cosas, se tiene que en relación con los planes de desarrollo de los 23 municipios: 1) las entidades territoriales tienen niveles críticos de cumplimiento al plan de desarrollo estando en su mayoría entre el 6.5% y el 40% del total del plan y 2) lo poco que se lograba ejecutar y desarrollar del plan no genera mayores impactos sobre la población siendo evidente la inversión de recursos sin mejoramiento en los indicadores de NBI.

V. EL SECTOR RURAL DESDE EL ACUERDO FINAL DE PAZ

Partiendo de que el conflicto armado en Colombia ha tenido un marcado asentamiento sobre la ruralidad del país, resulta consecuente que los Acuerdos de Paz tuvieran un claro enfoque sobre lo rural y una evidente preocupación sobre la forma en que se había de vincular a la población campesina en los procesos de planeación del desarrollo convirtiéndolos en actores dentro de la construcción del Estado.

De esta manera, los Acuerdos de Paz como solución positiva de un conflicto armado, se han diseñado bajo la lógica de la negociación entre partes que históricamente estuvieron en conflicto, apoyados en la mediación y acompañamiento de países neutrales cuyo papel fue fungir como facilitadores de los Acuerdos, permitiendo de esta forma que se superen las diferencias y la escala de violencia que da origen al conflicto, al mismo tiempo se busca la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado, quienes han sufrido violaciones de derechos humanos y la reparación a través de una justicia transicional⁹⁶.

Así pues, el Acuerdo de Paz supone “reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios, y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad”⁹⁷.

En este sentido, el enfoque territorial, que es de la esencia misma del Acuerdo, reconoce que las entidades municipales están integradas por una ruralidad con

⁹⁶ ACEVEDO, A. *Generalidades del conflicto, los procesos de paz y el posconflicto*. En: Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Medellín, 2016. Vol. 46, n° 124. p 33 a 45.

⁹⁷ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Ob. Cit, p 6.

condiciones particulares desde lo económico, social y cultural, que las hace diferentes frente a la histórica forma homogénea en que han sido vistas y gobernadas.

Por tal razón, desde los Acuerdos de Paz se dejó planteado el diseño de la Reforma Rural Integral, con características de aplicación universal y en cuya ejecución se priorizan los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, es decir, en municipios como los 23 con mayor IRV, cuya afectación por causa del conflicto ha tenido un carácter de persistencia mayor que en otras entidades territoriales también afectadas por el conflicto armado.

Así, los propósitos plasmados en el capítulo de la Reforma Rural Integral se ejecutarán a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los cuales se formularán con un enfoque de reconciliación en el que todos sus actores, incluyendo de manera preminente los actores rurales, bajo la óptica de la construcción del bien supremo de la paz como un derecho y deber de obligatorio cumplimiento⁹⁸.

Si bien es cierto la Reforma Rural Integral tiene un objetivo general relacionado con la política agraria del país, también es claro que su puesta en marcha requiere de un conjunto de medidas que tienen por propósito volver la mirada hacia la ruralidad. Así las cosas, dentro de la Reforma Rural Integral está planteada la política general para el desarrollo agrario

⁹⁸ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Ob. Cit, p 11.

en Colombia como una forma de reconocimiento, desde la esfera de planeación nacional, de la ruralidad del país.

En tal sentido, los Acuerdos de Paz proponen instrumentos como la implementación de las llamadas Zonas de Reserva Campesina, la creación de un fondo de tierras, la puesta en marcha por parte del gobierno de un plan para reformar y actualizar el catastro rural, la creación de una figura llamada Jurisdicción Agraria hecha, entre otras cosas, para la conciliación y resolución de conflictos⁹⁹. En otras palabras, la construcción de la paz lleva como requisito *sine qua non* el enfoque territorial, como una medida de reconciliación y vinculación de los actores rurales dentro de los escenarios de construcción de la paz, y en adelante, como actores dotados de autonomía y competencia para decidir sobre el desarrollo de los territorios rurales en los que habitan.

Incluso, los Acuerdos de Paz y la Reforma Rural Integral, además de proponer la vinculación de los actores rurales dentro del contexto de la construcción de la paz y la planeación del desarrollo rural, también hace mención a las condiciones de marginación del género femenino, por tal razón, los Acuerdos de Paz hacen necesario pensar en propuestas relacionadas con la promoción y participación efectiva en las decisiones comunitarias de las que forman parte. De esta manera, a partir de Los Acuerdos se plantea la posibilidad de intervenir en las situaciones y

⁹⁹ GUERRERO, E et al. *Plan Prospectivo para el Desarrollo Agrario en las Regiones Colombianas a partir del Posconflicto al año 2025*. En: El Ágora USB. Medellín: Universidad de San Buenaventura, 2014. Vol 14, n° 2. p 397 a 417.

problemática que les afectan, apropiarse de su territorio, interactuar con los miembros de la comunidad y generar sinergias para lograr un desarrollo sostenible¹⁰⁰.

En este sentido, es de la esencia de los Acuerdos de Paz el enfoque territorial como vehículo para transitar del conflicto hacia la paz, y con ello, el reconocimiento del sector rural como el depositario de las principales acciones de gobierno para un completo desarrollo territorial.

Sin lugar a dudas, la vinculación de la población rural como actores para la formulación de políticas públicas es uno de los principales ejes dentro de Los Acuerdos, pues la participación de la población campesina como actores con la capacidad para planear su territorio y participar de las decisiones políticas que los afectan, rompe con la histórica forma en la que se ha visto al campesinado del país, un grupo poblacional excluido y considerado en poco desde la lógica centralista y elitista del país.

¹⁰⁰ GÜIZA, L. et al. *Género y Empoderamiento Comunitario en el contexto del Posconflicto: el caso de Vergara*. En: Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología. Bogotá: Universidad de los Andes, 2016. Vol. 18, n° 2.

CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS BÁSICOS DE LO QUE SERÍA UN RÉGIMEN JURÍDICO PARA VEREDAS

Resulta pertinente y necesario que en el escenario del posconflicto, el régimen municipal contemple de manera jurídica a las veredas como verdaderos sujetos de derecho, dotados de competencias y autonomía, capaces de administrar y gestionar sus propios recursos –naturales, de talento humano, financieros- dejando de lado la carga tradicional que sobre estos contenedores administrativos se ha impuesto, a saber, el señalamiento de ser menores de edad en relación con las demás entidades territoriales.

Por esta razón, a continuación se presenta una serie de propuestas desde diferentes escenarios, las cuales se pueden considerar como puntos base sobre los cuales se construya una arquitectura jurídica que contenga un régimen jurídico propio para veredas, mencionando a su vez las dificultades que dicho escenario representa para su aplicación, de tal suerte que se pueda presentar una visión más amplia de cada uno de ellos.

No obstante, es pertinente mencionar que el reto de organizar un régimen jurídico para veredas implica abordar una multitud de aristas de las cuales solo se tomaron aquellas de tipo administrativo, con la posibilidad de ser reguladas jurídicamente, sobre las cuales se pueda realizar una aproximación a un régimen jurídico aplicable a las

veredas. Sobre esta base, se pueden incorporar otros elementos sociales, económicos, políticos, culturales y demás, que no fueron abordados en esta propuesta, pero que son necesarios para configurar una armazón jurídica que dé respuesta a los retos del posconflicto en el ámbito territorial.

I. ESCENARIO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Es evidente que la teoría del Estado y el estudio de la organización del territorio han concentrado su interés en el poder público del nivel nacional, por tanto, la separación de poderes, la organización, constitución y funcionamiento de los diversos órganos que conforman en gran escala el Estado han sido reglamentados con especial detalle y rigurosidad normativa siempre desde la óptica de los niveles centrales del país, alejados de toda sensibilidad frente a las históricas y gigantes diferencias entre la nación y la localidad.

Es así que la especialización de funciones y tareas de las organizaciones estatales han sido ampliamente tecnificadas y perfeccionadas a través de un ejercicio de extensión normativa dirigido a las entidades territoriales sin tener en cuenta sus rasgos diferenciadores con el nivel nacional.

En países cuya estructura institucional está caracterizada por el monopolio del poder político en el nivel central, “las facultades de decisión en materia legislativa, judicial y electoral se concentran en órganos centrales de gobierno

cuyo ámbito de acción y decisión comprende todo el territorio nacional. Por tanto, las autoridades inferiores encargadas de ejecutarlas y las locales o seccionales tienen poca capacidad de acción y decisión”¹⁰¹.

De esta manera, los problemas de la Administración Pública en general se reducen a una división especializada y altamente sofisticada de las funciones que la Constitución atribuye al Estado: legislativa, constituyente, ejecutiva (gobierno, planeación, hacienda, servicios públicos, orden público), judicial, fiscal, pero todas ellas pensadas bajo la lógica de un Estado social y demográficamente uniforme.¹⁰²

Tan marcada preferencia por la administración estatal central y la descentralizada nacional de carácter técnico, ha

¹⁰¹ TORRES, Á. *Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador*. Ob. Cit, pp 215.

¹⁰² Por ejemplo, en materia de planes de desarrollo, la misma Constitución Política en su artículo 339 inciso segundo señala que: “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley”, indicando con ello que la posibilidad de planear el desarrollo de los municipios es subsidiaria frente al desarrollo nacional, además de consignar la ideología perversa de considerar a las entidades territoriales como sujetos incapaces de manejar sus propios recursos. Igual análisis se puede hacer en materia de presupuesto público, en donde el precepto constitucional consignado en el artículo 353 indica que: “Los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán en lo que fuera pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto”, siendo evidente que la regulación prevista se ocupa de los fines y procedimientos nacionales y no los territoriales, dejando para estos últimos la simple fórmula de la extensión normativa sin tener en cuenta las condiciones propias de los escenarios locales y submunicipales.

conllevado un sorprendente e injustificado abandono de otro pilar fundamental de la Administración Pública: el de los gobiernos locales, que luego de un trasegar legislativo en materia de ordenamiento territorial, esperan aún los beneficios de una real descentralización espacial.¹⁰³

Según Nohora Carvajal¹⁰⁴, citando a Arocena, afirma que en América Latina “los procesos de constitución de los estados fueron imponiendo concepciones centralistas del ordenamiento territorial”¹⁰⁵, las cuales no han sido superadas.

Estas concepciones centralistas sobre el ordenamiento territorial han impuesto modelos de gestión sobre las localidades que no guardan correspondencia con los saberes populares y modos de vida local, incluso, convirtiendo en ilegal aquellas prácticas locales que no se relacionan con la normatividad central, como es el caso de la exploración y extracción de esmeraldas realizada de manera tradicional por los *guaqueros*, quienes a la luz del código de minas ya no encuentran asiento para su actividad en la medida que la misma no se halla en el código, y su realización puede ser sancionada tanto administrativa como penalmente. Es decir, una actividad que se desarrollaba desde la práctica local,

¹⁰³ HERNÁNDEZ, A. Ob. Cit, 1981. p 76 a 77.

¹⁰⁴ CARVAJAL SÁNCHEZ, N. *Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia*. En: Revista Colombiana de Geografía. Cuadernos de Geografía. Bogotá, 2011. pp: 22.

¹⁰⁵ AROCENA, J. *Descentralización e iniciativa. Una discusión necesaria*. En: Nómadas, N 3. Universidad Central. Bogotá, 1995.

ahora es constitutiva de reproche legal a causa de una dinámica impositiva de orden centralista.

Misma situación se deja en evidencia con los pueblos nativos, cuyas dinámicas tradicionales de vida han pretendido ser transformadas por los modelos políticos y de mercado de orden centralista ocasionando con ello una severa dificultad para la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, lo cual tiene que ver con los fundamentos del pensamiento colonial, que hacen parte de la lógica hegemónica en Colombia¹⁰⁶.

Así, la cultura de la centralización se caracteriza por ser un modelo de acumulación estructuralista, es decir, un sistema que de manera gradual va acumulando competencias para sí, cuyo agente de desarrollo es el Estado, a través de un cuadro de decisiones elitistas y una organización del territorio centralista.

En este sentido, “el territorio se entiende como un espacio geográfico sobre el cual se asume una soberanía de poder en forma excluyente, marcado por unos límites que lo separan de otros espacios en donde actúan otras soberanías y le concede coacción legal, dentro de unas fronteras reconocidas. Incluye, a su vez, segmentos territoriales político-administrativos, en donde el Estado delega un

¹⁰⁶ CABALLERO-FULA, H. Acuerdos de La Habana y territorialidad indígena. Una mirada desde el Departamento del Cauca. En: *Bitácora Urbano Territorial*, V (26), N 2. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2016. pp: 96.

orden subordinado con el fin de racionalizar la administración y mantener el control”¹⁰⁷.

Dicha hipertrofia municipalista cimentada bajo criterios que han perjudicado la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales ha repercutido en el establecimiento de municipios con una débil institucionalidad y con tendencias severas a la insostenibilidad fiscal, obligados por la misma causa del conjunto normativo a ser ajenos a sus veredas y organismos sociales y políticos.

Aunado a ello, las construcciones normativas que trataron de establecer criterios de descentralización soportaron la uniformidad de los regímenes jurídicos de los municipios, situación que determinó negativamente la gestión pública de las competencias que se entregaban al municipio, que además no corresponden a las condiciones administrativas e institucionales del ente municipal, las cuales, la mayoría de las veces se delegaban sin la suficiente transferencia de recursos y sin tener en cuenta la histórica formación heterogénea de los territorios, y más aún, de sus contenedores administrativos submunicipales, tales como

¹⁰⁷ DOMÍNGUEZ, C. *Territorio y región en la Amazonía occidental colombiana: conceptos básicos*. En: Universidad del Amazonas. *Memorias del primer encuentro de investigadores del Piedemonte Amazónico*. Tercer Mundo. Bogotá, 1997.

la vereda u organismos de debate, propuestas y decisión como lo son las juntas de acción comunal¹⁰⁸.

Tan lamentable para el diseño constitucional y legislativo del país es que los municipios y sus submunicipalidades no hayan tenido la importancia que merecen, al punto que estas otras formas apenas pasan por la simple mención dentro del ordenamiento jurídico. De esta manera, “La Constitución de 1991 mantiene el cuadro del Estado centralista o unitario buscando profundizar en la descentralización, pero abre las puertas al tercer modelo de la regionalización o Estado regional. De este modo, entre nosotros la idea regional no está planteada, en principio, como complementaria, tal como ocurre en Perú o en Argentina, sino como alternativa de la fórmula de la descentralización administrativa; en esta hipótesis puede reemplazar a los departamentos si la voluntad política se inclina en esta dirección.”¹⁰⁹.

Por ejemplo, la Ley 1551 de 2012 trató de ampliar el margen de acción de los municipios atribuyéndole una serie de funciones que en otrora no estaban previstas, tales como el diseño de planes de vida territoriales construido sobre la base de las visiones de las organizaciones comunales y étnicas; hacer convenios solidarios con cabildos, autoridades indígenas, organismos de acción comunal y

¹⁰⁸ OSSO, P. *¿Aislamiento o integración? Éxitos y desafíos de las Asociaciones de Municipios en Colombia*. Bogotá: Korand-Adenauer-Stiftung, 2007. p 102.

¹⁰⁹ VIDAL, J. *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2001. p 14.

organizaciones civiles; incluso se plantea la posibilidad de contratar hasta la mínima cuantía con estas organizaciones.¹¹⁰

No obstante, estas positivas medidas en materia de régimen municipal pierden su fuerza ejecutoria en la medida que se construyen sobre la misma lógica de subsidiariedad entre lo nacional, lo municipal y las organizaciones locales.

Incluso, en las nuevas tareas que corresponden a los municipios contempladas en la Ley 1552 aún no se tienen en cuenta a las veredas como verdaderos contenedores administrativos, y el diseño del ordenamiento territorial

¹¹⁰ La Ley 1551 de 2012 que modificó algunos apartados de la Ley 136 de 1994 señala en su artículo 6 que corresponde al municipio: “2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio”. Por su parte el numeral tercero de este mismo artículo indica que: “3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal”. El numeral 16 del mismo precepto normativo dice que: “16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y las demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en su territorio (...) (...)” Por último, el parágrafo 4 del mismo artículo 6 estipula que: “Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad”.

nuevamente es agotado en la esfera municipal, desconociendo que cada una de las entidades territoriales está integrada por submunicipalidades heterogéneas en relación con las de otros municipios.

De esta manera se mantiene la dinámica de expedir referentes normativos en materia de ordenamiento territorial de espaldas a las realidades sociales y políticas de la gran mayoría del territorio nacional.¹¹¹

No obstante, es necesario tener en cuenta que el territorio, entendido como una construcción histórica y social, ubicada temporal y espacialmente, que sintetiza las relaciones sociedad-naturaleza, las relaciones de poder y las dinámicas simbólicas en espacios ocupados por colectivos humanos específicos, demuestra que la construcción territorial es dinámica y está inmersa en procesos de disputa continua por sujetos con agendas, acciones y estrategias diferenciadas que ejercen niveles de control desigual sobre la utilización de recursos, los flujos sociales, las construcciones simbólicas y las proyecciones del territorio.¹¹²

Esta disputa se genera a causa del ejercicio del poder que sobre el territorio se pretende ejercer, cuya dinámica tiende a desconocer los procesos sociales internos, al supeditarlos

¹¹¹ Tal vez, el avance más significativo no sea propiamente la posibilidad de crear planes vida de los territorios, sino que los programas anuales de fortalecimiento de dichas organizaciones tengan afectación presupuestal, es decir, se incluyan en la planeación de ingresos y gastos de la entidad territorial.

¹¹² FLOREZ, D., y RODRÍGUEZ, J. Ob, Cit. p: 40.

a mandatos de corte centralista, imposiciones de carácter legal e incluso, en escenarios de violencia, a grupos que buscan control sobre el territorio.

Por esta razón, un camino de obligatorio tránsito para dar solución a los problemas mencionados a lo largo de este trabajo debe ser la ruta del ordenamiento territorial cuya contribución principal “consiste en indicar cómo construir o reconstruir espacios socio-geográficos y contenedores o recipientes administrativos flexibles, pero bien determinados”¹¹³ a partir de los cuales la población comprendida en dichos “recipientes” flexibles determinados sean los artífices de su propio desarrollo.

De esta manera, se tiene que el ordenamiento territorial tiene la capacidad de afectar aspectos axiales de la vida de una comunidad y determinar su desarrollo a través del uso del suelo, permitiendo así determinar el modelo de desarrollo económico, cultural, social, urbanístico, entre otros, como la protección y cuidado de los recursos ambientales, lo que se erige como otro ingrediente al panorama que domina esta materia del ordenamiento territorial, cuyas comunidades, nunca como hoy, “habían tenido tanto celo del ejercicio de sus competencias constitucionales, en particular de la concerniente a la ordenación de su territorio y sus recursos”¹¹⁴.

¹¹³ FALS, O. *Acción y Espacio*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 2000. p 33.

¹¹⁴ SANTAELLA, H. Ob. Cit, p 279.

Las decisiones complejas sobre el uso de la tierra dependen de quién participa, cómo se recoge y se analiza el conocimiento y quién tiene acceso a ese conocimiento. Si el peso relativo de los activos y servicios de los ecosistemas proporcionados por los paisajes naturales está bien equilibrado con las otras compensaciones que consideran los responsables locales de la toma de decisiones, ¿se inclina la política de uso de la tierra a favor de los factores ambientales? Si los ciudadanos interesados están facultados para tomar decisiones informadas sobre el uso de la tierra, ¿las hacen realmente?¹¹⁵

Sin duda, esta discusión se pone sobre la mesa en la medida que, en términos del ordenamiento territorial, las comunidades locales han buscado escenarios en los cuales puedan ser tenidas en cuenta para determinar el uso del suelo y el aprovechamiento ambiental, incluso al punto de tomar medidas civiles en contraposición de las lógicas centralistas e impositivas sobre el territorio.

Resulta evidente que, el ordenamiento territorial, involucra una serie de relaciones entre miembros de una comunidad, las cuales se articulan con la sociedad y el entorno cultural y ambiental. Esta situación a su vez permite dar cuenta de la complejidad de tensiones subyacentes que obligan a una regulación justa y equilibrada del ordenamiento territorial.

¹¹⁵ HOLLAND, Ann. *Citizen-led, comprehensive land use planning in New York's Adirondak Park*. En: *Rural Society*, V (23), N 2. Taylor & Francis Ltd. Maleny, 2014. p 134.

Así pues, “el ordenamiento territorial tiene como propósito evidenciar las condiciones y características del territorio frente a las perspectivas de la población en cuanto a la planeación; más que linderos jurídicos, trata de compatibilizar las intervenciones de los territorios con la capacidad territorial para absorberlas; a su vez, se convierte en un mecanismo para la disposición, gestión y uso del suelo, con los que debe mantenerse el equilibrio territorial”¹¹⁶.

Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial no se restringe a la delimitación geográfica, sino que busca que el uso del territorio sea compatible con los modos de vida local, la gestión de los recursos naturales, y la prospectiva de desarrollo de las comunidades. Innegable entonces es, que la planificación del territorio, se haga desde la comunidad, y no como un proceso de adaptación de lo local a lo normativo de orden central.

Desafortunadamente, el estudio del ordenamiento territorial parece agotarse en el municipio sin tener en cuenta que el mismo está conformado por una serie de submunicipalidades que conviven en entornos culturales propios y cuyo desamparo institucional es mucho más notorio que en el mismo municipio. Estos contenedores, a los que se les ha atribuido la denominación de veredas, son

¹¹⁶ GUTIÉRREZ, J., URREGO, G., y CARMONA, J. *Aproximación a la gestión del ordenamiento territorial en Colombia frente a megaproyectos de infraestructura*. En: *Perspectiva Geográfica*, V(21), N, 1. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja, 2016. pp: 131.

sin lugar a dudas la espacialidad común en donde existen lazos socioculturales y familiares que envuelven un núcleo social mucho más homogéneo de personas y con intereses transversales a toda la comunidad.

Por consiguiente, si se quiere vincular el ordenamiento territorial como instrumento de planeación a las veredas, se debe tener en cuenta la construcción del tejido social que se diseña alrededor del manejo político-administrativo, geopolítico y ambiental de los conjuntos humanos que ocupan estos contenedores espaciales, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente en defensa de sus formas de vida¹¹⁷, de lo contrario, el ordenamiento territorial estaría desconociendo las principales formaciones poblacionales con arraigo territorial.

Por esta razón, desde el ordenamiento territorial, la propuesta frente al posconflicto gira en torno a posibilitar a los actores que integran las veredas, a saber: juntas de acción comunal, asociaciones, grupos étnicos, y demás, diseñar un plan de ordenamiento veredal en el que puedan decidir sobre el uso de su suelo a mediano y largo plazo, el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, incluso estipulando la posibilidad de que algún tipo de recurso o sector territorial esté protegido de manera especial frente a las dinámicas del mercado. Dichos planes de ordenamiento territorial veredales se constituirán en el principal insumo para la elaboración del plan de

¹¹⁷ FALS, O. Ob. Cit, p 31.

ordenamiento territorial del municipio, articulando de esta manera, en desarrollo del principio de coordinación, a la esfera veredal con la municipal, pero ya no desde una dinámica municipio-vereda, sino vereda-municipio.

II. ESCENARIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana, entendida como la capacidad de tomar parte en los asuntos públicos, se presenta como uno de los medios de los que dispone la ciudadanía para tener cierto grado de injerencia y control sobre las acciones y decisiones estatales de manera directa, generándose así un proceso dinámico que permite lograr una mejoría en la calidad del sistema democrático, expresada en el aumento de la inclusión, la diversidad y la equidad, lo que permite hablar de un Estado y una Administración con mayor legitimación social.¹¹⁸

Bajo esta lógica, la participación ciudadana es una herramienta usada por una comunidad como un esfuerzo para insertarse dentro de las dinámicas y decisiones del orden central. Esto significa que, tradicionalmente, la participación en las decisiones políticas que afectan por parte de un grupo local se restringe a una mera inserción y no a un proceso de reconocimiento de saberes populares.

Incluso, tratándose del campo de la resolución de conflictos, es evidente la imposibilidad de los sistemas

¹¹⁸ COLINA, M., y HOFFMANN, G. *Participación ciudadana a través de los presupuestos participativos: contribuyendo hacia una nueva relación Estado-Nación*. En: Pléyade, N 4. Santiago, 2009. p: 266.

jurídicos para asumir toda la carga de conflictividad social a causa de un exagerado institucionalismo formal que ha llevado a considerar la administración de justicia como competencia exclusiva de funcionarios especializados alejada de los ciudadanos¹¹⁹.

Tal vez por ello, la definición más común de participación política, desde una concepción tradicionalista, sea la proporcionada por Verba y Niza según la cual “la participación política se entiende como aquellas actividades de ciudadanos privados que más o menos se encuentran influenciados directamente en la selección de personal gubernamental y/o las acciones que toman”.¹²⁰

Ahora bien, en estricto sentido deontológico, la participación ciudadana cumple un papel conector entre libertad y democracia, la cual se expresa en la elección protegida contra la interferencia externa (libertad negativa) o como la libertad de autodesarrollo igual (libertad positiva igual)¹²¹, es decir, en términos de participación ciudadana, se propende por salvaguardar la libertad de elección de lo

¹¹⁹ VARGAS, H. *Participación de los ciudadanos en gestión de Conflictos*. En: Revista Derecho del Estado, N 31. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2013. p: 305.

¹²⁰ THEOCHARIS, Y., y VAN DETH, J. *The continuous expansion of citizen participation: a new taxonomy*. En: Cambridge University Press. Cambridge, 2018. p: 142.

¹²¹ GOULD, C. *Hard Questions in democratic theory: when justice and democracy conflict*. En: Globalizing Democracy and Human Rights. Cambridge University Press. Cambridge, 2009. p: 16.

local, frente a la influencia sobre las decisiones desde las esferas centrales.

Por esta razón, un régimen jurídico que contemple a las veredas como sujetos de derecho participantes de la construcción de lo público requiere desligarse de las percepciones coloniales de inferioridad que sobre las esferas rurales recae, y orientar los preceptos normativos hacia el reconocimiento de los valores y saberes propios de estas comunidades campesinas, dotándolas de la capacidad para resolver sus asuntos a través de la autonomía y autodeterminación.

En este sentido, para el reconocimiento de las veredas como sujetos de derechos se debe abrir la puerta al escenario de la participación en las decisiones políticas tanto de la misma vereda como en el municipio como tal. Escenario que solamente tendrá fundamento en la medida que no sea visto como una instancia de publicidad de las visiones centralistas, sino como un instrumento de planeación en donde se realicen diálogos de saberes a efectos de construir el desarrollo territorial y social desde la localidad.

Es por ello que existe una creciente apreciación sobre la participación en la gobernanza, o la gobernanza participativa, la cual implica diferentes principios y métodos de participación. Estos pueden incluir el desarrollo de asociaciones transformadoras; establecer intercambios de información en todo el sistema y transferencias de conocimiento; descentralizar la toma de decisiones y el diálogo interinstitucional; y abrazar relaciones basadas en

reciprocidad y confianza.¹²² Este modelo de participación encuentra fundamento en la medida que la localidad sea vista como un verdadero actor del desarrollo, con plena capacidad para decidir sobre el destino y uso del territorio, y en donde los saberes populares son reconocidos como válidos.

Tal intento de participación con plena validez y reconocimiento de lo local, parte de la idea del empoderamiento político como elemento fundamental para la gobernanza deliberativa. Empoderar a las personas generalmente significa aumentar su capacidad para participar y compartir la responsabilidad de los asuntos públicos.

En este sentido, un desafío para la gobernanza deliberativa es abordar el problema de la inclusión (quién puede participar) y en qué medida las personas pueden desarrollar habilidades y capacidades deliberativas. Los nuevos instrumentos participativos no solo descansan en una lógica diferente (deliberación), sino también porque, de manera paradójica, les dan a los gobiernos un lugar privilegiado en la organización de los procesos participativos, que se vuelve aún más pronunciado si consideramos la inclusión y el desempeño deliberativo de quienes participan.¹²³

¹²² AULICH, C. *From Citizen Participation to Participatory Governance in Australian Local Government*. En: Commonwealth Journal of Local Governance, N 2. University Of Technology Sydney. Sydney, 2009. p: 45.

¹²³ GANUZA, E., y FRANCES, F. *The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities*

No obstante, es pertinente llamar la atención a un problema que surge de esta convergencia, a saber, cómo garantizar el acceso plural y universal a los procedimientos participativos y deliberativos. Esto por cuanto existen dificultades para organizar un procedimiento imparcial, no tanto porque es imposible imaginar que los participantes tengan las habilidades para participar en el debate público o puedan aprovechar adecuadamente sus oportunidades deliberativas, sino más bien debido a las dificultades mismas de involucrarse en un procedimiento participativo capaz de dar igual y uniforme participación a todas las personas.

Esto indica un obstáculo para la gobernanza deliberativa, uno que se relaciona no con la deliberación sino con la participación: ¿cómo será posible organizar procedimientos o espacios participativos que incluyan una amplia pluralidad social?¹²⁴ De esta manera, pensar en deliberación en grupos poblacionales de gran densidad es una quimera; sin embargo, cuando ubicamos tal escenario participativo dentro de un contexto local, submunicipal o veredal, la deliberación y la participación pueden confluir con altos niveles de eficacia.

Por ello, se propone en el escenario de la participación ciudadana que las corporaciones de elección popular puedan estar integradas por miembros de todas las veredas o fracciones de población significativas que representen a

in participatory budgeting. En: *European Political Science Review*, V (4), N 2. Cambridge University Press. Cambridge, 2011. p: 285.

¹²⁴ GANUZA, E., y FRANCÉS, F. Ob, Cit. p: 287.

varias de ellas, teniendo de presente que por causa del gran número de veredas que integra cada entidad territorial se hace necesario utilizar una medida representativa de las mismas para integrar la respectiva corporación, evitando así que los centros poblados o las cabeceras municipales sean quienes elijan, a través del ejercicio del voto, a la mayoría de los concejales de un municipio bien sea por interés político o simple densidad poblacional.

Pretender que cada vereda tenga como mínimo a un representante en los Concejos Municipales resulta ineficiente en términos administrativos y presupuestales. Si se tiene en cuenta que muchos municipios cuentan con decenas de veredas dentro de su jurisdicción, es loable que, si las mismas han de tener representación en los Concejos, esto se haga a través de tamaños representativos de la población, en donde una persona sea vocera de los intereses de varias veredas. Es el caso de Municipios como El Carmen, en Norte de Santander, integrado por 87 veredas, La Montañita con 105, Puerto Rico en Caquetá con 166, y Orito en Putumayo con 152 veredas.

Ya en el Acuerdo Final de Paz se indicó que “la participación activa de las comunidades – hombres y mujeres – en conjunto con las entidades territoriales, es la base de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Para ello se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales, para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la Reforma Rural Integral en las que se incluya la presencia

representativa de las comunidades, incluyendo la de las mujeres rurales y sus organizaciones, y el acompañamiento de los órganos de control”¹²⁵.

La participación ciudadana así concebida, se constituye en la herramienta básica para el diseño de políticas públicas, entendidas estas “como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”¹²⁶.

Evidentemente, el discurso sobre las políticas tiene aún más relevancia y validez en su práctica en contextos como los de América Latina, por cuanto los procesos de transformación del Estado están marcados por un derrotero de racionalización en la intervención estatal sobre patrones de eficiencia y de eficacia que encuentra en las políticas públicas su mayor desarrollo como producto de un paradigma y de una forma de entender la acción gubernamental como el resultado de la interacción de distintos actores del sistema político, el régimen político, la

¹²⁵ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Ob. Cit, 22.

¹²⁶ ROTH DEUBEL, A. *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2009. p 27.

sociedad civil y los organismos económicos internacionales.¹²⁷

En la literatura especializada se encuentran diferentes acepciones de política pública, por ejemplo, para Hecló y Wildavsky “política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de la misma”¹²⁸. Por su parte, Mény y Thoenig consideran que la política pública es “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad que se transforma en un programa de acción de una autoridad pública”¹²⁹. Según Muller y Surel, la política pública se considera como aquella que “designa el proceso por el cual se elaboran y se complementan programas de acción pública, es decir políticos-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”¹³⁰.

Quizás, una de las definiciones más completas es dada por Salazar, para quien política pública es “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno

¹²⁷ JOLLY, J, y CUERVO, J. *La Posibilidad de las Políticas Públicas*. En: JOLLY, J, y CUERVO, J. *Ensayo sobre Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2007. p 15.

¹²⁸ HECLÓ, H., y WILDAVSKY, A. *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*. London: Macmillan (1974). p XV.

¹²⁹ MENY, Y., y THOENIG, J. *Les Politiques publiques*. París: PUF, 1989. p 8.

¹³⁰ MULLER, P., y SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrétien, 1998. p 13.

específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”¹³¹.

Precisamente, la necesidad de fortalecer los escenarios de participación ciudadana está dada por “esa multiplicidad de perspectivas e intereses que se entretajan en medio de la ordenación del suelo hace imprescindible contar con la opinión de los afectados durante los procesos de toma de decisiones, de ahí que la participación ciudadana sea ingrediente *sine qua non* en dichos asuntos,”¹³² esto se traduce en un proceso de gobernanza local, ajustada a criterios y límites territoriales, con plena inclusión de los actores comunitarios, con fines de construcción de políticas públicas que nacen desde la localidad y encuentran asidero en los demás niveles territoriales.

Así pues, la participación ciudadana dentro de un proceso de formación de las políticas públicas, encuentra un vínculo que relaciona el Estado y la sociedad. De esta manera, un Estado más abierto a la ciudadanía supondría mayores niveles de participación a lo largo del ciclo de la política, pero hay quienes se refieren, más que a la cantidad, a la calidad de la misma, sea cual sea la etapa en la que se implementa. La discusión de fondo es la misma, cómo hacer más participativa y cercana a la ciudadanía, por un lado, y

¹³¹ ROTH DEUBEL, A. Ob. Cit, 26.

¹³² BARÓN, M. *La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana*. En: Diálogos de saberes, N 48. Universidad Libre, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho. Bogotá, 2018. pp: 134.

cómo generar mayores niveles de participación comprometida por parte de los ciudadanos, por otro.¹³³

Si bien existe una aceptación casi universal del principio de participación ciudadana en sociedades democráticas, los medios y el alcance de esta participación son frecuentemente cuestionados. La participación ciudadana en el gobierno se ha centrado tradicionalmente en medidas para facilitar un mayor acceso al público a la información sobre el gobierno, mejorar los derechos de los ciudadanos a ser consultados sobre asuntos que les afectan y garantizar que todas las voces puedan ser escuchadas por igual a través de sistemas justos de representación democrática.

Dichas medidas incluyen generalmente reglas estandarizadas, protocolos y regulaciones habilitadoras,¹³⁴ es decir, la participación lejos de ser un espacio de construcción, termina siendo en la práctica un escenario de publicidad, al punto de concebirse en términos de inclusión al sistema o modelo preponderante, y no de planificación desde lo local.

Este proceso de creación de consenso es complejo porque los problemas en discusión, así como las decisiones

¹³³ GUARDAMAGNA, M., y REYES, M. *El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio*. En: Economía, Sociedad y Territorio, V (18), N 59. Universidad Nacional del Cuyo. Cuyo, 2019.

¹³⁴ BRIDGMAN, P; DAVIS, G. *Australian Policy Handbook*. En: CADDY, J; VERGEZ, C. *Citizens as Partnes: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. OECD. Paris 2001. p 45.

tomadas a menudo tienen, además de la dimensión política, una fuerte dimensión técnica, los cuales, a final de cuentas se constituyen en uno de los límites de la participación y, a veces, son objeto de debate y conflicto.

En sentido irónico, algunos de los criterios técnicos actualmente vigentes son: todas las reclamaciones y demandas de la comunidad que la administración de la ciudad considera técnicamente inviables se cancelan; se da preferencia a las obras en curso; y la red pluvial no se instalará en calles sin pavimentos porque la red, que está abierta para permitir la recolección de agua de lluvia, podría estar bloqueada por arena y basura¹³⁵.

En definitiva, la participación ciudadana ha sido subsumida dentro del marco de una gobernanza tecnificada cuyo objetivo dista mucho del acercamiento a la localidad. De esta manera, la gobernanza es desdeñada en el proceso por los técnicos y, principalmente, por aquellos funcionarios que miran con recelo las instancias de control y rendición de cuentas ante sus representados. En otras palabras, se realizan los procesos participativos para cumplir los requisitos formales establecidos en la ley, pero sin ningún compromiso por abrir verdaderamente el debate sobre las formas de ocupación del territorio.

¹³⁵ DE SOUSA SANTOS, B. *Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil*. En: RODRÍGUEZ, C., y DE SOUSA SANTOS, B. *Law and Globalization from Below*. Cambridge University Press. Cambridge, 2009. p 326.

Así, los planes y modelos territoriales terminan siendo resultado del trabajo de funcionarios y técnicos que difícilmente expresen los deseos e identidades del conjunto de la población”.¹³⁶

En definitiva, los procesos de participación ciudadana se han convertido en una mera ritualidad formalista para el cumplimiento de requisitos de legalidad, alejados de un verdadero sentido participativo, es decir, no se ha logrado un intercambio y reconocimiento de saberes populares, sino que se han impuesto las lógicas centralistas usurpando la participación a un simple criterio de publicidad y no un proceso de construcción.

III. ESCENARIO DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DESDE EL PLURALISMO JURÍDICO

La uniformidad normativa ha sido tradicionalmente aceptada como base para la seguridad jurídica, más en países con cimientos centralistas en donde la tónica jurídica radica en la unidad del sistema normativo, el cual se extiende al territorio abarcando y regulando los aspectos sociales indistintamente del lugar donde se produzcan los hechos jurídicos. Esta lógica lleva a la aceptación de un

¹³⁶ DALLA-TORRE, M. Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la Provincia de Mendoza, Argentina. En: Bitácora Urbano Territorial, V (27), N 1. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2017.

único derecho, o si se quiere, a la imposición de un único conjunto de normas reguladoras que se aplican de manera uniforme a lo largo del territorio.

No obstante, pensar el país desde las realidades territoriales lleva necesariamente a reconocer la existencia de un paralelismo jurídico expresado en dinámicas sociales, culturales y económicas de los territorios, las cuales se erigen como realidades dentro del territorio, pero ilegales desde el derecho establecido. Dicho sistema de normas paralelas se le conoce como pluralismo jurídico, entendido como “aquella pluralidad de órdenes jurídicos sobre el mismo asunto e idénticos sujetos regulados, coexistentes dentro del mismo Estado”¹³⁷.

Es de esta manera que los estudios sobre pluralismo jurídico “se concentran en la existencia de sistemas normativos por fuera del Estado, es decir, sistemas normativos no oficiales como los culturales, que pueden ser regulados por la costumbre, la religión o la economía, los cuales son vinculantes para los grupos que pertenecen a las comunidades específicas”,¹³⁸ generando tensiones entre los sistemas de normas por cuanto su coexistencia es excluyente desde una concepción centralista del derecho.

¹³⁷ LÓPEZ, N. *Pluralismo jurídico estatal: entre conflicto y diálogo. Enseñanzas de un caso colombiano*. Universidad del Rosario, 2015. p: XIX.

¹³⁸ TAMANAHA, B. *Understanding Legal Pluralism: Past to present, Local to Global*. En: *Sydeny Law Review*. The University of Sydeny Law School. Sydeny, 2007. p: 397.

Así pues, el pluralismo jurídico estatal hace referencia a una “realidad jurídica donde coexisten diferentes cuerpos normativos que muchas veces no se coordinan y que se sobreponen”¹³⁹, causando conflictos entre sistemas normativos válidos, que pueden tener propósitos e ideologías diferentes. Precisamente, la realidad veredal del país da cuenta de ello al contraponer el sistema de normas tradicionales de lo local con el conjunto establecido desde el Estado central.

En este sentido, desde el pluralismo jurídico se cuestiona la idea de derecho estatal como un sistema monista con capacidad de comando centralizado; idea que tomó vitalidad con el advenimiento del Estado-nación mediante el fortalecimiento del centralismo jurídico; donde el derecho del Estado debe ser uniforme para todas las personas, excluyente de cualquier otro tipo de normatividad, y administrado por un conjunto de instituciones estatales soberanas, con unidad de propósitos¹⁴⁰.

Tal situación se presenta por cuanto no se ha realizado énfasis en la existencia del pluralismo jurídico dentro del Estado, es decir, dentro de las estructuras oficiales del Estado existen diversos órdenes jurídicos que regulan el

¹³⁹ GRIFFITHS, J. *¿Qué es el pluralismo jurídico?* En: Bonilla, D. *Pluralismo Jurídico*. Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2007. p: 148.

¹⁴⁰ VALENCIA, D. *Pluralismo Jurídico. Análisis de tiempos históricos*. En: Revista de Derecho del Estado, N 45, enero – abril. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2020. p: 123.

mismo asunto y/o los mismos sujetos, pero las dinámicas del ejercicio del poder han hecho sucumbir la pluralidad jurídica ante el derecho centralista.

No obstante, en la actualidad el Estado ya no cuenta con un poder centralizado que le permita controlar y dirigir de forma autónoma la sociedad o la economía, al menos no desde las realidades territoriales del país. Es más, se puede afirmar que nunca lo tuvo, pero a causa de las dinámicas centralistas del poder, expresadas desde lo jurídico, dichas realidades locales sucumbieron ante el ejercicio del accionar de los gobiernos centrales.

Por lo tanto, el Estado necesita de nuevas formas de actuación y nuevas estructuras que ayuden a coordinar diversos actores en la búsqueda del bien común. Aun así, en muchos casos las viejas estructuras estatales no son conscientes de los cambios sucedidos en las últimas décadas y pretenden continuar dirigiendo las sociedades como en periodos pasados, esto es, pretenden continuar tomando decisiones de forma autónoma, autosuficiente y cerrada, sin rendición de cuentas en las sociedades plurales del siglo XXI¹⁴¹.

Así pues, el reconocimiento del pluralismo jurídico no puede ser una acción aislada desde lo central, sino una dinámica jurídica cuyo nacimiento se dé desde la vereda. Esta dinámica puede desarrollarse desde el concepto de planes de vida territoriales, que se estipula en la Ley 1551

¹⁴¹ VALENCIA, D. Ob. Cit, p: 143.

de 2012, debe ser un instrumento de planeación que se extienda a las veredas.

Si bien es cierto que los planes de las juntas de acción comunal o las autoridades u organizaciones indígenas pueden coincidir con las veredas, más cierto es que por virtud de la Ley puede contemplarse la obligatoriedad del diseño de dichos planes para las veredas, independientemente que tengan o no legalizada la junta de acción comunal, siendo dichos planes elementos jurídicos vinculantes para la construcción del plan de desarrollo municipal.

De esta manera, trasladar la competencia de planear el desarrollo de una vereda a sus mismos habitantes, es devolverles un derecho que ha sido usurpado por las visiones centralistas de larga data en el país, propiciando a su vez que los habitantes veredales puedan apropiarse de los asuntos políticos de su interés y la construcción de sus propios ideales de vida.

De esta manera el diseño de planes de vida, formulados desde la esfera veredal, se constituyen en insumo necesario para la construcción del plan de desarrollo municipal, similar a lo propuesto en relación con los planes de ordenamiento territorial, bajo la lógica vereda-municipio, y no al contrario.

IV. ESCENARIO DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

Mientras la teoría de la economía privada estudia las necesidades y actividades económicas de los individuos y grupos particulares, la economía pública estudia necesidades colectivas y las actividades financieras con que el Estado intenta satisfacerlas. De esta manera, la actividad financiera constituye un aspecto de la vida económica humana que está referida “a la asignación de recursos escasos tendiente a la consecución de objetivos (satisfacción de necesidades). Lo que debe marcar la pauta de lo que es. Los fines (bienestar de los asociados) marcan la pauta de las metas a lograr y recursos para conseguirlas”¹⁴².

Por ejemplo, si como consecuencia de la fragilidad financiera de las entidades territoriales, estas empiezan a sufrir despoblamiento, se puede afirmar que el diseño financiero y presupuestal no ha contribuido de manera eficiente para desarrollar los sectores comerciales, de servicios, industriales, entre otros, a través de los cuales, la población de un territorio encuentre medios para desarrollar sus proyectos de vida sin recurrir a migrar a otras entidades territoriales.

Es innegable que, al menos desde una perspectiva teórica, el contexto financiero de una entidad está directamente

¹⁴² VELASCO, O. *Finanzas Públicas Municipales. Teoría y práctica del estatuto presupuestal*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2007. p 25.

ligado a las condiciones demográficas del territorio administrado, y por tanto, “la acumulación de factores productivos en un territorio específico conduce hacia la generación de externalidades positivas, maximizando distintos entornos económicos como el caso de las finanzas públicas”¹⁴³ lo que de nuevo muestra la necesidad de fijar la mirada en la ruralidad como fuente para el desarrollo económico.

En este contexto, resulta vital tener en cuenta que, los planes de desarrollo son meras herramientas simbólicas de planeación hasta tanto los mismos no cuenten con un piso presupuestal que apalanque la ejecución de los proyectos consignados en dicho plan. Por tanto, a partir de la construcción del plan de desarrollo municipal a través del conjunto de los planes veredales, implica que, otros instrumentos técnicos de la planeación presupuestal, como el plan operativo plurianual de inversiones, deben incluir las partidas presupuestales necesarias para la financiación de los programas incluidos en el plan de desarrollo.

De esta manera, incluir el elemento presupuestal dentro de la planeación veredal ubica el planteamiento dentro de la lógica de la presupuestación participativa, entendida como una forma de toma de decisiones que involucra activamente a los ciudadanos en la priorización del gasto de recursos públicos. Necesariamente debe desarrollarse dentro de un

¹⁴³ FAJARDO, F Ob. Cit. p 256.

marco dialógico y constructivista que dé cuenta de las realidades locales y la vinculación de los actores populares.

Dicha presupuestación participativa es vital para el diseño y ejecución de los planes veredales por cuanto es “un mecanismo o proceso mediante el cual las personas toman decisiones sobre el destino de la totalidad o parte de los recursos públicos disponibles, o están asociadas de otro modo con el proceso de toma de decisiones. Dentro de esta definición general, los experimentos de la presupuestación participativa abarcan un amplio espectro: desde gastos participativos simbólicos con poco impacto transformador hasta vectores de cambio estructural en los sistemas de gobierno de ciudades”¹⁴⁴.

Con la unión de los aspectos mencionados, a saber, participación política real y efectiva, la planeación del desarrollo veredal, y asignación de partidas presupuestales para la financiación de los proyectos postulados bajo el principio de la apropiación de los asuntos políticos por parte de las comunidades de una vereda, se genera una ruptura historia con la usurpación de funciones de las pequeñas poblaciones y se abre el paso hacia unos territorios que se apropian de sus asuntos.

De esta forma, los presupuestos participativos son entendidos como un proceso a través del cual los

¹⁴⁴ CABANNES, Y; LIPIETZ, B. *Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics*. En: *Environment and Urbanization*, N 1, V (30). International Institute for Environment and Development. London, 2018. p: 67.

ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir a la toma de decisiones del presupuesto público,¹⁴⁵ vinculando de esta manera los idearios veredales a los esquemas de planeación generales de la entidad territorial.

En otras palabras, el presupuesto público ha de ser visto como una construcción, entre actores iguales, que forma sus bases desde los contenedores veredales y desde allí edifica un componente financiero que apalanque presupuestalmente los planes diseñados en lo rural.

Visto desde esta perspectiva, el presupuesto participativo se convierte en la instancia más importante para planificar de manera participativa y concertada el presupuesto de una municipalidad. En este espacio se discuten obras a ejecutarse en salud, educación, actividades productivas, ambiente, pueblos indígenas, entre otros. No obstante, en su finalidad, el presupuesto participativo no es considerado como una instancia de planificación de la gestión. Prueba de ello es que la asignación presupuestal para planificar el desarrollo local resulta siempre insuficiente¹⁴⁶.

¹⁴⁵ GOLDFRANK, B. *Los procesos del presupuesto participativo en América Latina. Éxito, fracaso y cambio*. En: Revista de ciencia y Política, N 26, V (2). Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 2006. p: 4.

¹⁴⁶ GOLDFRANK, B. *Ciudadanía imaginada y presupuestos participativos en los pueblos indígenas de la Selva Central del Perú*. En: NOVOS Cadernos, N 9, V (19). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Belén de Para, 2016. p: 78.

Oscar David Fajardo

Sin embargo, para superar las brechas de desigualdad que han aquejado históricamente a la ruralidad colombiana, cuya marginación ha sido agravada como consecuencia del conflicto, necesariamente se debe abordar el presupuesto como un asunto de inclusión y no como una instancia de planeación dirigida por élites gubernamentales.

REFLEXIÓN FINAL

El posconflicto en Colombia requiere volver la mirada hacia las grandes extensiones del territorio marginadas por la violencia, hacia las poblaciones excluidas de la participación política, hacia las comunidades desamparadas de la tutela estatal, condenadas al devenir de los días sin posibilidades de cambio y sin esperanzas para el mejoramiento de su calidad de vida.

El posconflicto en Colombia no puede ser únicamente la entrega de armas y la participación en política de grupos reincorporados, tampoco una pugna sobre la imposición de un concepto de justicia, ni mucho menos el establecimiento de unas formas de reparación. Muy por el contrario, el posconflicto en Colombia es una puerta al futuro, es correr el manto tras del cual se mantenía oculta la realidad de un país marginado de sus campos y ciego ante las poblaciones rurales.

El posconflicto es un camino de reconciliación con los pueblos excluidos que más sufrieron la violencia armada, haciéndolos partícipes de su propio desarrollo y actores principales de la construcción de una nueva visión de país.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO SUÁREZ, AURYMAYERLY Y ROJAS CASTILLO, ZAIDA MARITZA. "Generalidades del conflicto, los procesos de paz y el posconflicto", en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n° 124, Vol 46, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2016.

ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Un programa Humanitario*, Barcelona, Icaria, 1997.

ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. *Acuerdo Final de Paz*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2016.

AROCENA, JOSÉ. "Descentralización e iniciativa. Una discusión necesaria", en *Revista Nómadas*, n° 3, Bogotá, Universidad Central, 1995.

AULICH, CHRIS. "From Citizen Participation to Participatory Governance in Australian Local Government", en *Commonwealth Journal of Local Governance*, n° 2, Sydney, University Of Technology Sydney, 2009.

BARKAN, J Y CHEGE, MICHAEL. "Decentralizing the State: District focus and the Politics of Reallocations in Kenya", en *Journal of Modern African Studies*, n° 27, Vol 3, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

BARÓN COLMENARES, MIRYAM EDITH. "La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana", en *Diálogos de Saberes*, n°48, Bogotá, Universidad Libre, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho, 2018.

BAUMAN, ZYGMUT. *En busca de la Política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2011.

BOLÍVAR, AURA. ¿En qué va la restitución de tierras?, en *Razón Pública*, 2013 (en prensa).

BORJA, MIGUEL Y NIETO, ANGÉLICA. *El gobierno en Colombia. Territorio y Cultura*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2005.

BRIDGMAN, P Y DAVIS, G. "Australian Policy Handbook", en *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, J CADDY Y C VERGEZ (dir), Paris, OECD, 2001.

BURKI SHAHID, PERRY Y DILLINGER, WILLIAM. *Beyond the Centre: Decentralizing the State*. Washington D.C, World Bank, 1999.

CABALLERO-FULA, HENRY. "Acuerdos de La Habana y territorialidad indígena. Una mirada desde el Departamento del Cauca", en *Bitácora*, Vol.26, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2016.

CABANNES, YVES Y LIPIETZ, BARBARA. "Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics", en *Environment and Urbanization*, nº 1, Vol 30, London, International Institute for Environment and Development, 2018.

CALCINA ROMERO, LUIS Y SANTOS DE ASSIS, WILLIAM. "Ciudadanía imaginada y presupuestos participativos en los pueblos indígenas de la Selva Central del Perú", en *NOVOS Cadernos*, nº 9, Vol 19, Belem do Para, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2016.

CARMENT, DAVID Y JAMES, PATRICK. "Explaining third-party intervention in the ethnic conflict: theory and evidence", en *Nations and Nationalism*, nº 2, Vol 6, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

CARVAJAL, NOHORA. "Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia", en *Revista Colombiana de Geografía*, nº 1, Vol 20, Bogotá, Cuadernos de Geografía, 2011.

Oscar David Fajardo

CASTRO, JAIME. *La cuestión territorial*, Bogotá, La Oveja Negra, 2003.

CELADE CEPAL. "Sistema de Consulta Información Censal REDATAM. *Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía*", en <http://systema59.dane.gov.co/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>, Bogotá, 2002.

CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. *Basta ya. Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013.

COLINA, MARCO Y HOFFMANN, GABRIELA. "Participación ciudadana a través de los presupuestos participativos: contribuyendo hacia una nueva relación Estado-Nación", en *Pléyade*, n° 4, Santiago, 2009.

COURTIS, CHRISTIAN. "El juego de los juristas", en *Observar la Ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, COURTIS, C (ed.), Madrid, Trotta, 2006.

COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS. "Caracterización de los esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", en *Derecho de las entidades territoriales*, PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS. "La regulación jurídica de las áreas metropolitanas y su fortalecimiento institucional", en *Derecho de las entidades territoriales*, PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

DALLA-TORRE, MBATÍAS AGUSTÍN. "Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de al Provincia de

Mendoza, Argentina", en *Bitacora*, nº 1, Vol 27, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017.

DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA. "Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil", en *Law and Globalization from Below*, CESAR RODRÍGUEZ GARAVITO Y BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA . *Evaluación del desempeño Integral de los Distritos y Municipios Vigencia 2011. Informe Nacional de Resultados Ley 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2012.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA . *Evaluación del desempeño Integral de los Distritos y Municipios Vigencia 2012. Informe Nacional de Resultados Ley 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA . *Evaluación del desempeño Integral de los Distritos y Municipios Vigencia 2013. Informe Nacional de Resultados Ley 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2014.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. "Necesidades Básicas Insatisfechas - desagregadas", en www.dane.gov.co, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>, Bogotá, DANE, 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Ficha Metodológica Déficit de Vivienda. Censo 2005*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2008.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios 2010*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2010.

Oscar David Fajardo

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios 2012*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2014.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. EDICIÓN TRICENTENARIO. "Significado de vereda. Diccionario de la Lengua Española", en *Real Academia Española*. [En línea] 22 de abril de 2017. <http://dle.rae.es/?id=bdIovVq>, 2017.

DOMÍNGUEZ, CAMILO. "Territorio y región en la amazonía occidental colombiana: conceptos básicos", en *Memorias del Primer Encuentro de investigadores del piedemonte amazónico*, Bogotá, Tercer Mundo, Universidad del Amazonas, 1997.

EGEA JIMÉNEZ, CARMEN Y SOLEDAD SUESCÚN, JAVIER IVÁN. "Territorio, conflicto y migraciones en el contexto colombiano", en *Cuadernos Geográficos*, nº 2, Vol 40, Granada, Universidad de Granada, 2007.

ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA. *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley LTDA, 2012.

FAJARDO, LUIS FELIPE. "Estructura demográfica y desempeño financiero municipal en el departamento de Boyaca, Colombia", en *Apuntes del CENES*, nº 68, Vol 38, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2019.

FAJARDO, OSCAR. "Análisis del Indicador de Desempeño Fiscal en los Municipios de la provincia del Occidente de Boyacá", en *Revista Nuestra Gente*, Chiquinquirá, 2013 (en prensa).

FALS BORDA, ORLANDO. *Accion comunal en una vereda colombiana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1960.

FALS BORDA, ORLANDO. *Acción y Espacio*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000.

FLOREZ, DAVID Y RODRÍGUEZ, JAVIER. "Ordenamiento territorial en Colombia: violencias, guerra y resistencias", en *Bitácora Urbano Territorial*, n° 2, Vol 26, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2016.

FURLAN, J. "Cuadernos de la Reforma del Estado", en *Derecho Municipal*, ANTONIO HERNÁNDEZ (ed.), México D.F, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

GALÁN GALÁN, ALFREDO. *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier, 2001.

GANUZA, ERNESTO Y FRANCES, FRANCISCO. "The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting", en *European Political Science Review*, n° 2, Vol 4, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

GUERRERO SÁNCHEZ, EFRAÍN; ROJAS PEÑA, ÁNGEL ANDRÉS; TORRES, MARÍA YOLANDA; BOURDON ROJAS, NUBIA ALEXANDRA. "Plan Prospectivo para el Desarrollo Agrario en las Regiones Colombianas a partir del Posconflicto al año 2025", en *El Ágora USB*, n° 2, Vol 14, Medellín, Universidad de San Buenaventura, 2014.

GOLDFRANK, BENJAMÍN. "Ciudadanía imaginada y presupuestos participativos en los pueblos indígenas de la Selva Central del Perú", en *Revista: NOVOS Cuadernos NAEA*, N 9, V (19). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Belén Para, 2016.

Oscar David Fajardo

GOLDFRANK, BENJAMÍN. "Los procesos del presupuesto participativo en América Latina. Éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia y Política*, n° 26, Vol 2, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006.

GOULD, CAROL. "Hard Questions in democratic theory: when justice and democracy conflict", en *Globalizing Democracy and Human Rights*, Cambirdge, Cambridge University Press, 2009.

GRIFFITHS, J. "¿Qué es el pluralismo jurídico?", en *Pluralismo Jurídico*, BONILLA, D (ed), Bogotá, Siglo del Hombre, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, 2007.

GUARDAMAGNA, MELINA Y REYES, MALENA. "El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio" en *Economía, Sociedad y Territorio*, n° 59, Vol 18, Cuyo, Universidad Nacional del Cuyo, 2019.

GÜIZA SUÁREZ, LEONARDO; RODRÍGUEZ-BARAJAS, CRISTHIAN DAVID; RÍOS OSORIO, BLANCA OLIVA; MORENO GALLO, SARA SOFÍA. "Género y Empoderamiento Comunitario en el contexto del Posconflicto: el caso de Vergara, Cundinamarca", en *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, n° 2, Vol 18, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2016.

GUTIÉRREZ, JAHIR, URREGO, GLEIDY Y CARMONA, JEFFERSON. "Aproximación a la gestión del ordenamiento territorial en Colombia frente a megaproyectos de infraestructura", en *Perspectiva geográfica*, n° 1, Vol 21, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2016.

HABERMAS, JURGEN. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.

HECLO, HUGH Y WILDAVSKY, AARON. *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*, London, Macmillan, 1974.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Estado y territorio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. "Los departamentos de Colombia. características y problemas de su institucionalidad", en *Derecho de las Entidades Territoriales*, PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO Y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2001.

HOLLAND, ANN. "Citizen-led, comprehensive land use planning in New York's Adirondak Park", en *Rural Society*, nº 2, Vol 23, Maleny, 2014.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS. "Pequeños Municipios y descentralización. Enfoque político vs enfoque económico", en *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?*, HEINRICH, MEYER (eds.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

JOLLY, JEAN-FRANCOIS Y CUERVO, JORGE IVÁN. *La Posibilidad de las Políticas Públicas. Ensayo sobre Políticas Públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.

LÓPEZ CUELLAR, NELCY. *Pluralismo jurídico estatal: entre conflicto y diálogo. Enseñanzas de un caso colombiano*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015.

MEDELLÍN TORRES, PEDRO. *Políticas públicas en países de baja institucionalización. El caso de la política de justicia en Colombia*, Bogotá, 2002.

MENY, YVES Y THOENIG, JEAN-CLAUDE. *Les politiques publiques*, París, PUF, 1989.

Oscar David Fajardo

MOJICA SASTOQUE, FRANCISCO. *La prospectiva*, Bogotá, Legis, 1991.

MONTAÑANA SURIÓ, ARTURO. *Geoprospectiva. Modelo para el autogobierno de los territorios*. México D.F, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Convenio Andrés Bello, 2009.

MORALES NIETO, JAIRO. *¿Qué es el postconflicto? Colombia después de la guerra*. Bogotá : Ediciones B Colombia, 2015.

MULLER, PIERRE Y SUREL, YVES. *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrétien, 1998.

MURILLO CASTAÑO, GABRIEL. *Autogobierno ciudadano. Una mirada a las experiencias colombianas*, Ibagué, Universidad de Ibagué, 2014.

NAVAS PATRÓN, ÁLVARO. "El pequeño municipio: actor principal en el proceso de integración", en *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?*, HEINRICH, MEYER (ed.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

NEGRETE, VÍCTOR Y JOSÉ, GALEANO. "Una Nueva Experiencia en la Investigación y la Acción Participativa: El caso de El Cerrito, Colombia", en *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*, FALS BORDA, ORLANDO (ed.), Bogotá, Siglo Veintiuno Editores, 1986.

NIÑO PÉREZ, JAIRO Y DEVIA GARZÓN, CAMILO ANDRÉS. "Inversión en el Posconflicto: fortalecimiento institucional y reconstrucción del capital social", en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, n° 1, Vol 10, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2015.

OLUM, YASIN. "Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation", en *Commonwealth Journal of Local Governance*, n° 15, Sydney, University of Technology Sydney, 2014.

OSSO ANDRADE, PAOLA ANDREA. *¿Aislamiento o integración? Éxitos y desafíos de las Asociaciones de Municipios en Colombia*, Bogotá, Korand-Adenauer-Stiftung, 2007.

PARDO FLÓREZ, FERNANDO ALEXEI. "Los municipios y la Gestión de los Servicios Públicos: entre la limitación de la autonomía y la obligación de garantía", en *Derecho de las entidades territoriales*, PAULA ROBLEDOSILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO Y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

PERDOMO VILLAMIL, CAMILO. "La gestión ambiental de las entidades territoriales: ¿atrapada en la organización territorial?", en *Derecho de las entidades territoriales*, PAULA ROBLEDOSILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO Y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

PÉRGOLIS, JUAN CARLOS Y RAMÍREZ CELY, CAMILO. "Las ciudades después del conflicto: La ciudad del arraigo", en *Bitácora Urbano Territorial*, nº1, Vol 25, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015.

PINEDA, JACINTO. "Territorio y poder: dominio y desplazamiento", en *Boyacá: región y conflicto*, JAVIER GUERRERO BARÓN Y OLGA YANET ACUÑA RODRÍGUEZ, Medellín, La Cartera Editores E.U, 2008.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá, PNUD, 2011.

QUINTERO QUINTERO, MARTHA LUCÍA Y DUQUE QUINTERO, SANDRA PATRICIA. "Explorar los Entornos Rurales, Un Reto en la Formación de Docentes y en la Popularización del Derecho", en *Revista Geográfica de América Central*, Vol 2, Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica, 2011.

Oscar David Fajardo

RESTREPO, JUAN CAMILO. *Derecho Presupuestal Colombiano*, Bogotá, Legis, 2010.

ROBLEDO SILVA, PAULA. *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

ROTH DEUBEL, ANDRÉ-NOEL. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2009.

SAGAWE, THORSTEN. "La crisis de los departamentos en Colombia. Lecciones sobre los niveles intermedios de Europa", en *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*, LUIS VILLAR BORDA (ed.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

SALAZAR VARGAS, CARLOS. "Las políticas públicas: marco de apoyo a la comunicación", en *Cuadernos Ocasionales*, nº1, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Lo Político desde la Comunicación, 1999.

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. "La ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el derecho colombiano", en *Derecho de las Entidades Territoriales*, PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO Y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

SERJE, MARGARITA. *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2005.

SETIEN, MARÍA LUISA. *Indicadores Sociales de calidad de vida*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas de Madrid, 1993.

SOBOTOVÁ, LENKA. "Hacia los territorios modernos: novedades de la política de ordenamiento territorial", en *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*, CARLOS SOTO (ed.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

TAMANAHAN, B. "Understanding Legal Pluralism: Past to present, Local to Global", en *Sydney Law Review*, Vol 29, Sydney, The University of Sydney Law School, 2007.

THEOCHARIS, YANNIS Y VAN DETH, JAN W. "The continuous expansion of citizen participation: a new taxonomy" en *European Political Science Review*, Vol 10, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

TORRES MALDONADO, ÁNGEL EDUARDO. "Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador", en *Revista Derecho del Estado*, Vol 45, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020.

TRUJILLO GARCÍA, JOSÉ RENÁN. "Estado de cosas político en materia de departamentos al interior del Congreso de la República", en *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*, LUIS VILLA BORDA (ed.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LA VÍCTIMA. *Índice de Riesgo de Victimización 2010-2012*, Bogotá, Ediciones USTA, 2012.

UPRIMNY YEPES, RODRIGO, SÁCHEZ DUQUE, LUZ MARÍA Y SÁNCHEZ LEÓN, NALSON CAMILO. *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*, Bogotá, Dejusticia, 2014.

VALENCIA TELLO, DIANA CAROLINA. "Pluralismo Jurídico. Análisis de tiempos históricos", en *Revista de Derecho del Estado*, n° 45, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020.

VALENCIA VILLA, HERNANDO. *Cartas de Batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano*, Bogotá, CEREC, 1997.

VARGAS, JENNIFFER. "¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades de autogobierno", en *Estudios Socio-jurídicos*, Vol. 13, Bogotá, Universidad del Rosario, 2011

Oscar David Fajardo

VARGAS VACA, HÉCTOR. "Participación de los ciudadanos en gestión de conflictos", en *Revista Derecho del Estado*, n° 31, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. "Autonomía territorial desde una visión comparada", en *Derecho de las entidades territoriales*, PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO Y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

VELASCO ULLOA, ORLANDO. *Finanzas Públicas Municipales. Teoría y práctica del estatuto orgánico presupuestal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.

VÉLIZ, CLAUDIO. *La tradición centralista en América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984.

VIDAL PERDOMO, JAIME. *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2001.