

DEBILIDADES INSTITUCIONALES EN EL NIVEL LOCAL. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LA PAZ

Ángel Alberto Tuirán Sarmiento*
Luis Fernando Trejos Rosero**

RESUMEN

Las debilidades técnicas y administrativas de las entidades territoriales, se constituyen en una barrera para el proceso de implementación territorial de las políticas públicas en Colombia. Paralelamente, los territorios más alejados del centro andino han tenido que asumir la administración de recursos de inversión y funcionamiento en contextos de violencia generalizada. Es necesario entonces, para la construcción territorial de escenarios de posacuerdo, analizar las problemáticas asociadas a la gestión pública en el marco de la débil capacidad institucional en el nivel local. Este trabajo se elaboró desde un enfoque cualitativo y descriptivo, donde se exponen conceptos y comprensiones relacionadas a las problemáticas que enfrenta la gestión territorial de la paz.

Palabras clave: territorio, territorialización, descentralización, capacidad institucional, administración local.

INSTITUTIONAL WEAKNESSES AT THE LOCAL LEVEL. CHALLENGES IN TERRITORIAL PEACE MANAGEMENT

ABSTRACT

The technical and administrative weaknesses inherent in territorial entities constitute a barrier to regional implementation of public policies in Colombia. Regions furthest from the country's Andean center have had the additional burden of administering investments and operating resources in the context of generalized violence. Thus, in order to develop positive post-accord territorial scenarios it is necessary to analyze public management problems within the framework of weak institutional capacity at the local level. This project was undertaken on a qualitative and descriptive basis, postulating concepts and understandings related to issues confronting territorial peace management.

Keywords: territory, territorialization, decentralization, "institutional capacity", "local administration".

Fecha de recepción: 11/06/2017

Fecha de aprobación: 15/08/2017

* Doctor en Derecho Público Université Grenoble-Alpes (Francia). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia).
Miembro del Grupo de Investigación "Política y Región" de la Universidad del Norte.
Correo electrónico: angelt@uninorte.edu.co

** Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales (IDEA/USACH). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Director del Instituto de Desarrollo Político e Institucional del Caribe (IDEPI), Universidad del Norte.
Miembro del Grupo de Investigación "Agenda Internacional" de la Universidad del Norte.
Correo electrónico: trejosl@uninorte.edu.co

I. LAS DIFICULTADES MATERIALES DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

Para Vanier (2010), el territorio es un espacio de construcción y apropiación social, que representa al mismo tiempo un marco de regulación; un área para la acción estatal y un referente de identidad. Ahora bien, en lo relacionado con la acción estatal, la territorialización, hace referencia a los dispositivos mediante los cuales el Estado cubre todo el territorio y así mismo, a los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y con los mercados (Medellín, 2004, p. 48).

En el mismo sentido, Fisman y Gatti (2002), sostienen que la territorialización de la acción pública está fuertemente ligada al proceso de descentralización¹, puesto que, se reconocen en este proceso, efectos positivos, como el hecho de acercar el Estado al ciudadano, aumentar la legitimidad del nivel local, fomentar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos e incentivar la participación ciudadana (Gutiérrez, 2010). Pero en el caso colombiano, algunos autores sugieren que el proceso de descentralización que fue impulsado para “promover la democracia y la autonomía local, polarizó aún más el conflicto armado y expuso a los civiles activos en política local a las amenazas de guerrillas, paramilitares o fuerzas de seguridad” (Romero, 2003, p. 127).

[78]

Lo cierto es que, como señalan Smith (1985), Garay (2008) y Garay y Salcedo (2010), existe evidencia de que los Estados descentralizados con democracias débiles configuran un entorno más propicio para la captura de las autoridades en el nivel local. En ese sentido, el análisis de la capacidad institucional tanto del Estado como de las administraciones locales para adelantar procesos de territorialización de políticas públicas, es multidimensional e incluye variables tan diversas como la capacidad de las administraciones locales para imponerse frente a los grupos ilegales y adelantar los procesos de gestión administrativa con independencia de intereses particulares.

En ese sentido, las dificultades de la territorialización de la acción pública en Colombia, está relacionada con la diversidad de actores y, por lo tanto, la diversidad de intereses, legales e ilegales, que pueden llegar a influenciar la actividad de las administraciones locales (Duque, 2015). Si se tiene en cuenta esta premisa, se logran identificar algunas características de las interacciones entre diferentes grupos de ciudadanos e instituciones en el nivel local, por ejemplo: “(...) la presencia de corrupción de naturaleza cuasi-sistémica, en algunas instancias y niveles de la administración, ante la inclinación al irrespeto de reglas; la concepción de las instituciones formales como mecanismos manipulables para conseguir fines propios y parcializados, y la acumulación de aprendizaje criminal de distintos grupos ilegales, y alianza, cooperación o subordinación de intereses legales a intereses de índole ilegal o ilegítimos socialmente” (Garay y Salcedo, 2010, p. 90).

En Colombia, diferentes grupos armados ilegales, cuentan con capacidad suficiente para perturbar o cooptar el funcionamiento estatal-institucional en el territorio². Algunas de estas estructuras armadas se han aliado con líderes políticos y económicos, para hacer valer sus intereses, y como resultado de esto, el Estado colombiano ha visto debilitarse desde hace varias décadas, el monopolio de la violencia y el control de la administración de la coerción³. En algunos territorios, las

¹ Para mayor información sobre la descentralización en el plano local en Colombia, véase: López (2016).

² En el caso colombiano el Estado nunca ha controlado los monopolios clásicos, que se supone son la pretensión estatal en cualquier sociedad: violencia, dominio territorial, justicia y tributación.

³ El control municipal busca entre otras cosas la disputa y construcción de nuevos ordenes sociales, entendiendo estos como las características o rasgos particulares de una sociedad.

guerrillas, los grupos paramilitares y estructuras armadas de los grupos de narcotraficantes han asumido el control de la gestión administrativa local, la administración de justicia⁴ y la dosificación de la violencia (Ávila, 2012).

La presencia de los actores armados ilegales en el territorio es una condición necesaria, aunque no suficiente, para su incidencia en la gestión pública, se encuentran también elementos de tipo social, político y económico que han creado las condiciones para la captura de las administraciones locales por intereses particulares asociados con la ilegalidad⁵.

Además de las guerrillas y de los grupos paramilitares, tradicionales actores del conflicto armado colombiano, en las últimas dos décadas también han tenido influencia en las administraciones locales organizaciones del narcotráfico y “otros actores”, categoría esta última que según Velázquez (2009) “corresponde, de un lado, a personas o grupos familiares que, con una sólida base de poder económico, social y político, han ejercido un fuerte control territorial y, de otro, a organizaciones ligadas al narcotráfico y grupos emergentes surgidos después de la desmovilización de algunos grupos paramilitares (...)” (p.203). Y en varios casos, hay presencia de todos los actores del conflicto armado en una misma entidad territorial⁶.

En este contexto, los municipios deben ser entendidos como la suma de tres componentes estratégicos, el territorio como espacio geográfico, lo social como fuente de apoyo y finanzas, y lo político como elemento generador de legitimidad, rentas e impunidad. En estas regiones, cada actor armado busca implantar su modelo de orden social, estableciendo una nueva institucionalidad que se relacione directamente con su tipo de sociedad ideal y funcionalidad orgánica⁷.

⁴ Si bien el monopolio de la administración de justicia por parte de la autoridad pública, es importante para medir la capacidad institucional de una entidad territorial, para los fines de este estudio, se analizarán principalmente las variables asociadas a la dimensión administrativa de la capacidad institucional.

⁵ Cabe destacar que, en la actualidad, en varios territorios colombianos, especialmente urbanos y suburbanos hacen presencia activa Grupos Delincuenciales Organizados (Los Rastrojos, La Cordillera, Los Buitragueños, Los Botalones, Los Caqueteños, Los Costeños, Los Pachencia y El Clan Isaza) que, según Álvarez, Llorente, Cajiao y Garzón (2017), no pretenden la cooptación o reconfiguración del Estado o proyectarse políticamente. Pero si utilizan agentes estatales (policías, fiscales y jueces) para la materialización de sus intereses delincuenciales.

⁶ Ver mapa No 1.

⁷ Según Antonio Sanguino (2004), este orden se dirige hacia tres áreas específicas: 1) La económica-social: busca ordenar y controlar los procesos de producción legales e ilegales, gerarquizando unas formas de producción sobre otras y regulando las relaciones sociales que nacen de este ordenamiento. 2) La política institucional: se centra en la creación de nuevos actores y referentes sociales, políticos y organizativos, y en la implementación de los mecanismos de control y coerción que regularan la convivencia social. 3) En lo burocrático-administrativo: reglamenta las funciones y alcances de las instituciones públicas con respecto a las demandas sociales y la gestión de las mismas.

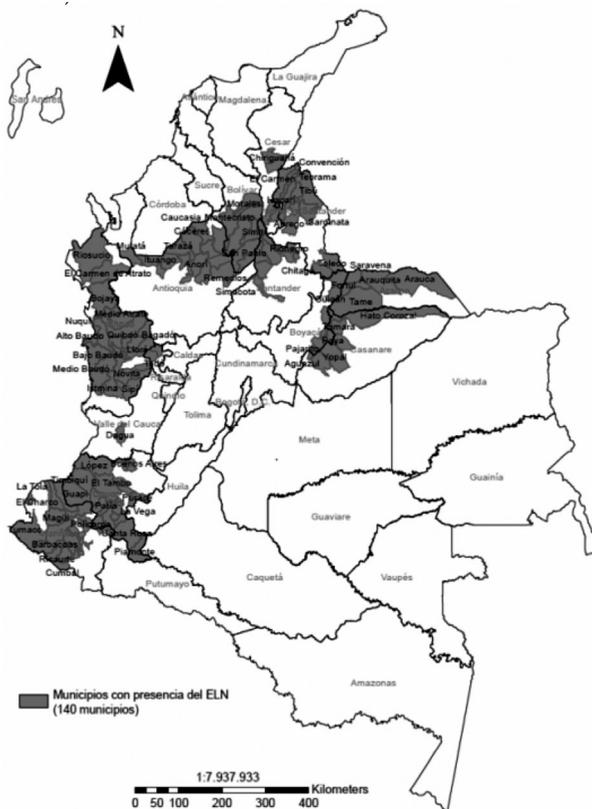
Mapa 1. Actores Ilegales en el Territorio Colombiano (Bandas Criminales 2014–2016)



Fuente: Misión de Observación Electoral, 2016.

[80]

Mapa 2. Actores Ilegales en el Territorio Colombiano (Ejército de Liberación Nacional, 2014-2016)



Fuente: Misión de Observación Electoral, 2016.

Mapa 3. Actores Ilegales en el Territorio Colombiano (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo 2014-2015)



Fuente: Misión de Observación Elector

En relación con esto, es importante señalar que, si bien el panorama de actores armados ilegales es diverso y complejo, todos tienen una característica en común: las estrategias que despliegan en el territorio poseen un marcado talante autoritario⁸, producto del uso de la violencia o la amenaza real de su uso, para el logro de sus objetivos tanto locales como nacionales (Gutiérrez, 2016). Con esto, buscan el sometimiento de la población a las orientaciones ideológicas y de conducta individual y colectiva impuesta por ellos, situación que al final produce cambios importantes en las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas en los territorios donde despliegan su influencia⁹.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar el caso de las guerrillas del ELN y de las FARC-EP, si bien esta última llegó recientemente a un acuerdo con el gobierno colombiano para la dejación de las armas y constituirse en una organización política legal, durante su actuar como grupo armado, recurrió a las estrategias mencionadas. Así mismo, se pueden mencionar “otros

⁸ Gibson ha llamado a este fenómeno “autoritarismos Sub-nacionales”, en sus palabras, “Cualquier estudio de los resultados políticos nacionales vistos a través de los lentes de la política territorial debe hacer un énfasis particular en los vínculos entre niveles de gobierno, y entre actores organizados territorialmente. La forma en que estos vínculos están organizados y cómo los actores en diferentes niveles del sistema territorial los manipulan, es crucial para la forma en que el poder está organizado y distribuido espacialmente dentro de un Estado” (Gibson, 2006, p. 5).

⁹ Un ejemplo de esta situación se presentaba en el departamento del Cauca entre las FARC-EP y las comunidades indígenas. Al respecto, estas últimas afirmaban: “Donde hay organización, donde la gente tiene cierto sentido de autonomía, cierto sentido de actividad social, ahí el esquema de las FARC choca con los intereses de la gente (...). Para las FARC es muy difícil entender que el movimiento indígena pretenda tener un grado de autonomía. A la larga terminan aceptándola porque confrontarla es perder la pelea, pero nunca dentro de su estructura, dentro de su visión de poder, aceptan que haya autonomías sociales y políticas al margen de lo que ellos son” (Ferro y Uribe, 2002, p. 130).

actores”, que igualmente recurren al uso de la violencia, pero desarrollan sus estrategias en un marco difuso de legalidad e ilegalidad.

En el caso del Ejército de Liberación Nacional (ELN), en los territorios en los que hace presencia activa, se presenta como un actor que dinamiza y promueve la participación de las comunidades en los asuntos más relevantes de la vida local, esta actividad es ejecutada por las comisiones de Trabajo Político Organizativo (TPO) y los responsables de masas de los frentes guerrilleros y los frentes de guerra, quienes dentro de sus funciones crean, promocionan y orientan organizaciones sociales legales como las Juntas de Acción Comunal, comités deportivos, grupos de cuidado de caminos, entre otras; e ilegales como los grupos de estudio y trabajo (GET) de milicianos. En este sentido, Medina (1996) sostiene que, en algunos territorios como Arauca, el ELN ha logrado mantener su base social distribuyendo los beneficios producidos por los grandes proyectos de explotación minera y petrolera a través de la coacción armada a las empresas extractoras (Trejos, 2012).

Según Trejos (2013), la estrategia política del ELN, con respecto a las administraciones locales se encuentra resumida en el documento “Poder Popular” (1997), que en uno de sus apartados reza lo siguiente: “copar y penetrar las entidades administrativas y de gobierno regional y municipal para condicionarlo y bloquearlo” (Rangel, 1999, p. 38). En el mismo sentido, el ELN busca el control de las administraciones locales para edificar su modelo de orden social, sustituyendo gradualmente al Estado.

[82]

En este sentido, cabe destacar que en muchas ocasiones los territorios en disputa no solo enfrentan al Estado con la insurgencia, sino que también estas disputas son entre actores armados ilegales. Esta situación se ejemplificó en el año 2009 en el departamento de Arauca, cuando las FARC-EP y el ELN se declararon la guerra, entre otras razones por el control del territorio y la percepción de cada organización frente a los cultivos ilícitos¹⁰.

Cabe señalar, que ante la directriz del Frente Domingo Lain del ELN de promover la sustitución de los cultivos de hoja de coca, el Frente X de las FARC-EP (Guadalupe Salcedo) que compartía el mismo territorio, lo acusó de ser un nuevo batallón antinarcoóticos del Ejército colombiano (Trejos, 2013).

En cuanto a las FARC-EP, sus formas de control territorial, estas se vinculan directamente con su origen campesino, es por esto que regulaban todas las dinámicas sociales y económicas ligadas a la siembra y producción de hoja de coca y clorhidrato de cocaína respectivamente y en algunos casos, llegaron incluso a ser parte integral de las economías locales¹¹. En este sentido, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), sostiene que en su momento: “Frentes como el 1º en el Departamento del Guaviare han establecido esquemas donde todo trabajador tiene su carnet y recibe su pago en vales o especie”. FIP (2006).

¹⁰ Una situación parecida, se vive actualmente en las zonas ribereñas de Iscuandé, en el litoral Pacífico del departamento de Nariño, ahí ya operaba el ELN, pero con la salida de las FARC del territorio “comenzaron a avanzar otros grupos: Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (banda criminal originada luego de la desmovilización paramilitar de mediados de los 2000), Gente del Orden (no necesariamente usan ese nombre, pero son disidentes de las FARC) y otras organizaciones criminales más pequeñas. Estos grupos se enfrentan entre sí por el control de los ríos y los recursos de oro, coca y madera del Pacífico. También se enfrentan con las fuerzas de seguridad del Estado” (bbc.com, 2017).

¹¹ Ver Tabla No 1.

Tabla N° 1. Cadena Productiva del narcotráfico y su relación FARC-EP-Mafia Narcotraficante

Cultivos de hoja de Coca	Procesamiento básico de la hoja	Venta de base de hoja de coca a intermediario o No utilización de intermediarios	Procesamiento y transformación en Cocaína.	Trasporte al exterior	Distribución en Ciudades.
Bloque oriental	Bloque Oriental		Bloque oriental	Narcotraficante	Narcotraficante
Bloque Sur	Bloque Sur	Bloque Sur	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante
Comando Conjunto de occidente	Comando Conjunto de Occidente		Comando Conjunto de Occidente	Narcotraficante	Narcotraficante
Bloque Magdalena Medio	Bloque Magdalena Medio	Bloque Magdalena Medio	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante
Bloque Caribe	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante
Bloque José María Córdoba	Bloque José María Córdoba	Bloque José María Córdoba	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante

Fuente: Ávila (2009).

Pero en sus áreas de control, no solo se dedicaban a la regulación del narcotráfico y las relaciones sociales resultantes del mismo¹², sino que también desarrollaban ciertos proyectos productivos, construyeron obras básicas de infraestructura como puentes y caminos y además emitían órdenes políticas que debían acatar las autoridades locales. Un ejemplo de esta situación, se presentó en el sabotaje de las elecciones locales en el municipio de Cartagena del Chaira en el departamento de Caquetá en 1997, en ese municipio las FARC-EP iniciaron la supervisión de los procesos electorales en sus zonas de control (Ferro y Uribe, 2002).

El siguiente testimonio de los comandantes de las FARC-EP Iván Ríos y Fernando Caicedo, ilustra lo antes expuesto:

“Era un poco sentar de entrada un precedente y es que en las áreas controladas por nosotros el bipartidismo no va a tener fuerza. Convocamos a la gente primero al abstencionismo y luego a realizar cabildos abiertos, asambleas populares y a escoger entre todo el pueblo un candidato que reúna las condiciones y que satisfaga el interés de todo el pueblo (...), desde allí comienza a generarse una nueva forma de gobernar, candidatos que indudablemente van a contar con el apoyo nuestro, al menos con la observación de los acuerdos a los que la comunidad llega. Por eso tienen que hacer un programa, y preguntarse cómo lo van a desarrollar, porque no es que vayamos a llamar a cuentas a los alcaldes, pero si les pediremos que nos informen cuál es su plan de gobierno y qué es lo que han cumplido. Nosotros concebimos ese nuevo poder es a partir de la organización del pueblo mismo, sin distinción de ninguna naturaleza, de color político, de sexo, de religión. Unificado no en torno a una persona, sino a un programa de gobierno que identifique, o que al menos apunte, a la solución de los problemas más sentidos de la gran mayoría del pueblo en el nivel municipal o de corregimiento” (Ferro y Uribe, 2002, p. 140).

¹² Según el comandante de las FARC-EP Julio Rincón: “El que compraba y vivía en la zona se sometía a las normas de nosotros: no cargar armas, máximo un revolver, jamás una nueve milímetros, no traer gente sin saber uno quién es, y si la traía tenía que responder por lo que él hiciera en la zona” (Ferro y Uribe, 2002, p. 99).

Otra de sus funciones de ordenamiento social, consistía en tramitar las quejas y reclamos de los habitantes de los territorios bajo su control y eran muy activos en la regulación de asuntos públicos y privados, todo sustentado en una justicia conservadora e implacable (Trejos, 2013).

Con respecto a las FARC-EP y la administración de justicia¹³, el Comandante Jairo Martínez, afirmaba:

“Cuando llegamos en enero a la zona de despeje, en San Vicente del Caguán, fue tan impresionante la multitud de gente que se agolpó solicitando nuestra intermediación en problemas tan variados como abigeato, vencimiento de letras, cheques, lesiones personales, violaciones, desapariciones, violencia intrafamiliar (...), a la Comisión Política le tocó asumir funciones no previstas. Después se nombró otra comisión aparte que se llamó de quejas y reclamos que aun hoy, después de 10 meses, permanece saturada de trabajo. Es una realidad que el pueblo estaba y está ávido de justicia imparcial y efectiva” (PNUD, 2003, p. 69).

En el caso de los grupos paramilitares y las Bandas Criminales, debido a la multiplicidad de actores e intereses que se traslapan en su origen y desarrollo, tales como narcotraficantes latifundistas, empresarios privados, ganaderos y agentes públicos y privados con carácter contrainsurgente, resulta una tarea compleja hacer una caracterización que explique de una manera general su proyecto político-militar, ya que en unos territorios se presentan como actores generadores de seguridad y protectores de los derechos de propiedad que son amenazados por la presencia de insurgencia armada y en otros lugares son defensores y garantes del status quo, es decir, de las estructuras locales de poder¹⁴. En otras regiones operan como empresarios de la protección muy al estilo de las mafias italianas, en estos lugares prestan servicios de seguridad privada a empresarios (legales e ilegales), ganaderos y comerciantes, asumiendo la defensa de sus intereses y propiedades frente a terceros, incluyendo el Estado.

[84]

Pero en la región caribe colombiana, lograron reconfigurar cooptadamente el Estado local. En este sentido, Duncan (2014) sostiene que infiltrar los cargos de elección popular en el plano local (consejos y alcaldías), les produce ganancias por efecto de la predación de las rentas públicas (contratación estatal que cooptan), la creación de su red clientelar propia e impunidad judicial.

La evidencia de lo antes expuesto, se hizo pública en 2006 (a pesar de que el pacto se realizó en julio de 2001), en esta última fecha, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) firmaron junto a 11 congresistas activos en ese momento y varios servidores públicos de diferentes municipios de la región caribe, un “pacto político”, que se conoció como el “Acuerdo de Ralito”, cuyo contenido materializó el modelo de país que los paramilitares buscaban construir.

La relevancia de este “acuerdo político”, radica en que fue la primera evidencia documental de la magnitud de la penetración paramilitar en las instituciones públicas en el plano local y regional.

¹³ Para mayor detalle del rol de la administración de justicia, en la capacidad institucional de las administraciones locales, para la gestión territorial de la paz, ver: García Villegas, et al. (2016). Los Territorios de la Paz. La construcción del Estado local en Colombia. Bogotá: Documentos 28. Ideas para construir la paz. Dejusticia.

¹⁴ Como lo señala Caicedo (2008), “En 1997 se dio la reunión entre dirigentes políticos y personajes considerados grandes referentes del departamento de Sucre con el fin de crear grupos de autodefensas, de la cual saldría el grupo denominado La Mojana. La reunión se efectuó en la finca Las Canarias, de propiedad de Miguel Nule Amin, en donde se dieron cita el jefe paramilitar Salvatore Mancuso, el senador Álvaro García Romero, el mayor Parra, comandante de la Sijín y algunos miembros del B2 enviados por el Coronel Quiñones, comandante de la Brigada Sucre” (p. 46).

Este pacto, se encuadraba dentro de una estrategia de las AUC que pretendía capturar mafiosamente el Estado, al “refundar nuestra patria” bajo “un nuevo contrato social” (Trejos, 2015).

No obstante, es necesario aclarar, que no se está asegurando que el proceso de descentralización, o la territorialización de la acción pública por sí mismos, pongan en riesgo la estabilidad estatal o afecten la profundización de la democracia local; por el contrario, son las condiciones de debilidad institucional de las administraciones locales, de ausencia del nivel estatal en el territorio, así como la fragilidad social y política, las que hacen en palabras de Garay y Salcedo (2010), que la implementación de un modelo descentralizador pueda conducir a retrocesos en la profundización de la descentralización, en un Estado en proceso de consolidación (Velásquez, 2009, p. 197).

En el siglo XX, cuando se adoptó el modelo de descentralización, principalmente durante las discusiones para la aprobación de la Constitución de 1991, fue aceptado que las entidades territoriales colombianas, presentaban graves fallas administrativas y que estas fallas tenían impacto directo en problemas de gestión de recursos. En el marco del conflicto armado que vive la nación colombiana, estas fallas administrativas han sido caldo de cultivo para la reproducción de situaciones de corrupción y captura de las administraciones locales por actores cercanos a la ilegalidad.

En este sentido, la posibilidad de que los actores antes citados puedan aprovechar las fallas institucionales, o las debilidades técnicas y administrativas presentes en muchas administraciones locales, para poner la estructura institucional local al servicio de sus propios intereses, constituye uno de los principales riesgos para la territorialización de la acción pública en Colombia.

En los territorios más alejados del centro, se encuentran un alto número de administraciones locales que no cuentan con la capacidad técnica y administrativa requerida para administrar recursos transferidos, en el marco de las responsabilidades asignadas por el marco Constitucional, para prestar los servicios públicos de base. En ocasiones esta situación, se ha presentado debido tanto a los elementos antes señalados, como a la falta de recurso humano calificado¹⁵.

En la misma línea, Rangel (1999) sostenía que el proceso descentralizador, favoreció el copamiento municipal de los actores armados, ya que:

“(…) fortalecido por los cambios constitucionales del 91, abrió nuevos espacios políticos a nivel local, al tiempo que el municipio y los departamentos ganaron más autonomía y robustecieron sus presupuestos. Sin embargo, esta ampliación de autonomía local se continúa realizando en el marco de una gran debilidad institucional, sobre todo en lo relacionado con la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes en las localidades (39)”.

Esta falta de capacidad técnica y administrativa ha sido una constante en muchas de las entidades territoriales que desde 1991 tuvieron que asumir legalmente la administración descentralizada de los recursos de inversión y funcionamiento. Creándose así espacios de oportunidad para que distintos grupos de interés, tanto legal como ilegal, que se encuentran dentro de la categoría de “otros actores” puedan tomar provecho en la administración y orientación de los recursos que son transferidos a las administraciones locales (Ocampo, 2014).

¹⁵ Al respecto véase: Sarmiento (2016).

El caso de Enilse López¹⁶, es un ejemplo de lo antes señalado, ya que se enmarca en la categoría de “otros actores”. López, logró convertirse en la mayor operadora del Chance (apuestas) de la Región Caribe desde mediados de la década anterior.

Trejos y Rendón (2015), sostienen que su base electoral se ubica en el municipio de Magangué, Bolívar. Ahí, López logró capturar y reconfigurar cooptadamente el Estado para ponerlo en función de la satisfacción de sus intereses particulares.

En este marco, López logra que su hijo mayor Jorge Luis Alfonso López, sea elegido Alcalde para el periodo 2003-2007. Este, con complicidad de otros funcionarios públicos de su administración, por medio de contratos irregulares, se apropió de 7 mil millones de pesos destinados a la salud. En este caso, la Fiscalía General de la Nación concluyó que: “el dinero que recibió la Cooperativa por prestación de servicios posiblemente terminó en las cuentas personales del alcalde de Magangué y de la Empresa Uniapuestas en Barranquilla, de propiedad de Enilse López” (Romero, Olaya y Pedraza, 2011, p. 51).

En febrero de 2010 Jorge Luis Alfonso López, fue destituido e inhabilitado por 20 años para el ejercicio de funciones públicas. En agosto de 2008 fue capturado por la Fiscalía por estar implicado en dos homicidios ocurridos en Magangué en los años 2004 y 2005. Su hijo menor, Héctor Julio Alfonso López, fue elegido Representante a la Cámara para el periodo 2006-2010 y posteriormente paso al Senado de la república en el periodo 2010-2014, en ambos casos con altas votaciones 100.000 y 69.734 votos respectivamente. Su hermana Emilia Rosa López, fue elegida para la Asamblea departamental de Bolívar para el período 2012-2015 (Trejos y Rendón, 2015).

[86]

Por esto, el fortalecimiento de las instituciones locales, a través del traslado de competencias administrativas, del aumento de recursos, de la promoción de la participación política, incluso las competencias para implementar lo acordado en la Habana entre el Gobierno y las FARC, no producen los efectos esperados, a menos que dichos procesos tengan en cuenta tanto las condiciones institucionales como las condiciones fácticas, de tipo social, político y económico que permiten dicho fortalecimiento.

Se trata entonces de un proceso simultáneo, no escalonado, en donde los objetivos de la descentralización, la pacificación de los territorios, la democracia participativa, el desarrollo local, se construyen de manera conjunta con el fortalecimiento del Estado en el nivel local, a través de su interacción recíproca (García *et al.*, 2011). Es decir, la construcción del Estado en el plano local debe tener en cuenta las particularidades propias de cada territorio, en pocas palabras, su enfoque debe ser territorial con un carácter diferenciador (Barrera, 2015).

II. GESTIÓN PÚBLICA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Las administraciones locales constituyen quizás el principal instrumento para concretar la acción estatal en el territorio. Cada administración, a través de un complejo de organismos y conjunto de funcionarios, buscan satisfacer las necesidades de la población en el marco del interés público, cumpliendo con los fines del sistema político.

¹⁶ Se encuentra privada de la libertad desde 2006 y en el año 2013 la Corte Suprema de Justicia ratificó su condena a 37 años de prisión por sus vínculos con los grupos paramilitares y por ser la determinadora de un homicidio.

Por su parte, la gestión pública, hace referencia a la organización y el manejo por parte de las autoridades locales y nacionales, de los recursos humanos, jurídicos, tecnológicos y financieros que tienen a su disposición, para proporcionar a los distintos sectores y grupos de la población, los insumos necesarios para la satisfacción de sus necesidades individuales y/o colectivas en los campos de sus competencias (Velásquez, 2009, p. 188). Para el caso en estudio, se debe tener en cuenta, como variable de análisis, el contexto institucional, por los efectos del conflicto armado y la incidencia de actores ilegales en la gestión pública local en Colombia.

Ahora bien, para cumplir con los cometidos de la gestión pública, antes citados, las administraciones locales deben contar con capacidad institucional. Siguiendo la metodología expuesta por García *et al.* (2011), dicha capacidad, hace referencia al poder infraestructural, es decir, la capacidad del Estado para implementar decisiones a lo largo de su territorio, con independencia de quién tome dichas decisiones. Según Michel Mann, “se requiere que el Estado posea infraestructuras que penetren de forma universal en la sociedad civil, que sirvan como medios para que las élites extraigan recursos de, y suministren recursos a, todos los súbditos” (Mann, 1993, p. 24). Así, cuando se hace mención en este artículo, a la capacidad institucional de las administraciones locales, se parte del concepto de poder infraestructural en los términos antes señalados.

En cuanto a la capacidad institucional de las entidades territoriales, desde su dimensión administrativa, a través de un marco legal, la ley 715 de 2001, se establecieron normas orgánicas en materia de recursos y competencias entre el nivel central y las administraciones locales, asignando a los municipios y departamentos colombianos competencias en los campos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, así como en servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano, restaurantes escolares y empleo (Velásquez, 2009, p 188).

Siguiendo la reflexión de García *et al.* (2011), para evaluar qué tan buenos son los municipios en la gestión diaria del aparato burocrático, en qué porcentaje cumplen las obligaciones que les asignan la Constitución y la ley, y qué tan eficientes, eficaces y capaces son como aparatos de gestión administrativa, aspectos que en últimas definen la capacidad institucional de las administraciones locales, desde su dimensión administrativa, el DNP diseñó una metodología de medición y análisis del desempeño integral municipal¹⁷.

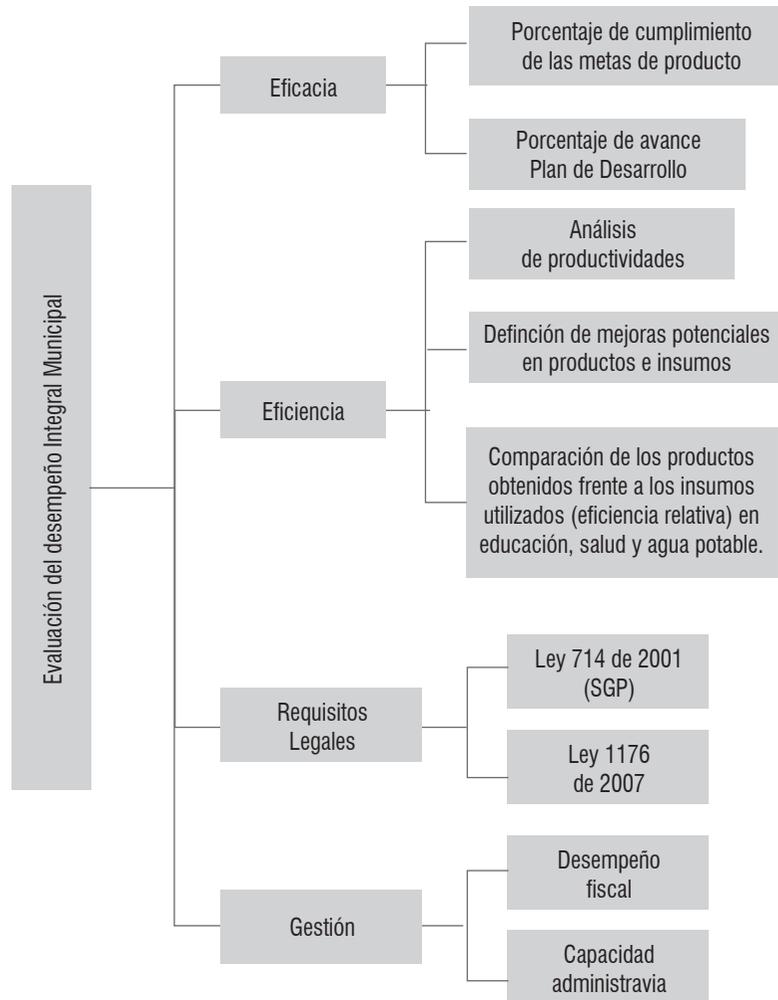
Esta herramienta les permite a las secretarías de planeación departamental cumplir con las exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación¹⁸, así como a los niveles nacional, departamental y municipal evaluar la gestión pública de los municipios, la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática local (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 6).

¹⁷ Esta Metodología fue desarrollada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en concertación con los gobiernos departamentales y otras instancias del Gobierno nacional, proceso que contó con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

¹⁸ Establecidas en las Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001.

La metodología evalúa la gestión municipal en cuatro componentes integrados: Eficacia¹⁹, Eficiencia, Cumplimiento de requisitos legales y Gestión, el índice de Gestión mide, la capacidad administrativa y financiera de un municipio (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 7-17).

Gráfico N° 1. Componentes del Desempeño Integral Municipal



Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento Nacional de Planeación. Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2013, p. 6.

El análisis de los indicadores del desempeño integral de las entidades territoriales, permite identificar aquellas administraciones locales con mayor debilidad en la gestión de los recursos a su disposición, y donde serían necesarios una serie de ajustes institucionales, que dinamicen la implementación de las políticas del posconflicto. Aunque es necesario señalar que en 2015 persiste una situación similar a 2014 de departamentos que no presentaron información completa y consistente, estos departamentos fueron: Chocó, Amazonas, Guainía, Guaviare, San Andrés y Vaupés (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 8).

¹⁹ En cuanto al componente de eficacia el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

[88]

Tabla N° 2. Rangos de calificación Desempeño Integral Municipal

Niveles de cumplimiento	Sobresaliente	Satisfactorio	Medio	Bajo	*Crítico
Rangos de cumplimiento	≥80	≥70 y ≤80	≥60 y ≤70	≥40 y ≤60	≤40

*Incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias

Tomado de: Departamento Nacional de Planeación. Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2015.

En la evaluación de capacidad la institucional de los municipios, desde su dimensión administrativa, a través del indicador de desempeño integral de los municipios colombianos para la vigencia 2015²⁰, se obtuvo un promedio de 71,4% lo que lo ubica en un rango de calificación Satisfactorio (entre 70 y 80 puntos). En este sentido, el Gráfico 2 muestra la distribución según los rangos de calificación, ubica a 27% de los municipios en nivel Sobresaliente (296 municipios), 35% en el rango Satisfactorio (386 municipios), 21%, en rango Medio (236 municipios), 15% en rango de calificación Bajo (162 municipios) y 2% en el rango de calificación “Crítico” (21 municipios). (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 10).

Para el caso del componente de eficiencia 120 municipios se ubicaron en el rango de calificación crítica; 420 municipios en el rango de calificación bajo, 305 municipios en el rango de calificación medio; 182 en el rango de calificación satisfactorio y 74 en el rango de calificación sobresaliente.

En el caso del componente de requisitos legales, se establecieron como rango de calificación los de: igual cero, incumplimiento alto, incumplimiento medio, incumplimiento bajo, cumplimiento óptimo. Los resultados fueron los siguientes: 33 municipios se ubicaron en el rango de calificación igual a cero; 94 municipios en el rango de calificación de incumplimiento alto; 327 municipios en el rango de calificación de incumplimiento medio; 424 municipios en el rango de calificación de incumplimiento bajo, y 223 municipios en el rango de calificación de cumplimiento óptimo.

Ahora bien, al analizar la evaluación del componente de gestión, es necesario tener en cuenta que los resultados son el promedio de la calificación de los componentes de:

1. Capacidad Administrativa: este componente mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 18).
2. Componente Desempeño fiscal: este componente clasifica las cuentas de ejecución presupuestal en un formato coherente de operaciones efectivas de caja, que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 19).

En sentido, en el caso del componentes de capacidad administrativa, se establecieron como rango de calificación los de crítico, bajo, medio, satisfactorio o sobresaliente, la evaluación arrojó los siguientes resultados: 43 municipios se ubicaron en el rango de calificación crítica; 64 municipios

²⁰ Los resultados alcanzados por las entidades territoriales en 2015 se interpretaron de acuerdo al envío de información, la calidad de la misma y al nivel de cumplimiento alcanzado de acuerdo a los rangos que establece la metodología de cálculo.

en el rango de calificación bajo, 85 municipios en el rango de calificación medio; 189 en el rango de calificación satisfactorio y 720 en el rango de calificación sobresaliente (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 11).

Por último, en el componente de desempeño fiscal se establecieron como rango de calificación los de: deterioro, riesgo, vulnerable, sostenible, solvente. Los resultados fueron los siguientes: 5 municipios se ubicaron en el rango de calificación de deterioro; 67 municipios se ubicaron en el rango de calificación de riesgo; 419 municipios en el rango de calificación vulnerable; 510 en el rango de calificación sostenible y 100 en el rango de calificación solvente.

Si se analizan estos resultados del desempeño integral por departamentos, agregando los resultados municipales con el objetivo de evidenciar los promedios para cada departamento, se puede constatar que presentan mediciones disímiles y que ningún departamento alcanza una evaluación sobresaliente. No obstante, 16 de los departamentos registraron promedios en el rango Satisfactorio: Huila, Cundinamarca, Quindío, Vichada, Risaralda, Caldas, Nariño, Atlántico, Antioquia, Cauca, Boyacá, Casanare, Arauca, Santander, Valle del Cauca y Meta.

En el rango de calificación medio se ubicaron los departamentos de: Norte de Santander, Caquetá, Tolima, Vaupés, Córdoba, Guajira, Choco, Putumayo, Cesar, y Sucre. Por último, en el rango de clasificación bajo, se ubicaron los departamentos de Bolívar, Magdalena, Guaviare, Guainía; Amazonas y San Andrés. Si bien, ningún departamento se encuentra en el rango Sobresaliente, tampoco hay departamentos que se encuentren en el rango Crítico. (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 13-14).

[90]

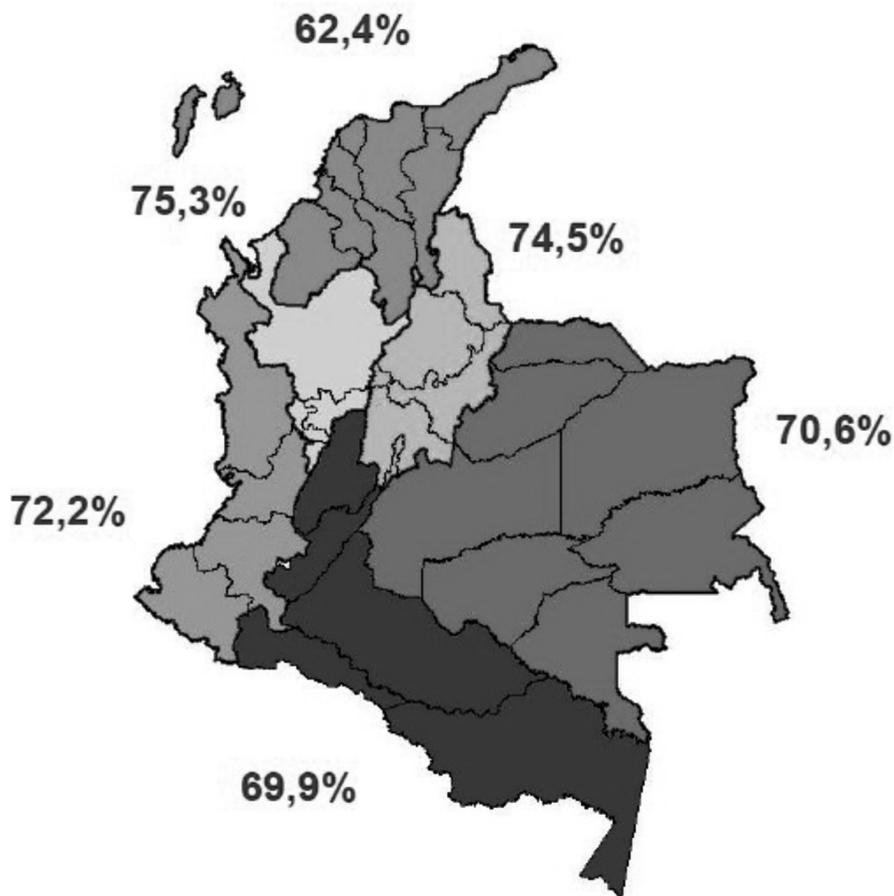
Otro aspecto, importante de la evaluación de capacidades institucionales de las entidades territoriales colombianas, es que el DNP, presentó la consolidación de los resultados del desempeño integral con una óptica regional, para realizar comparaciones entre territorios vecinos que comparten características geográficas y culturales (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 17).

De esta forma, se establecieron 5 regiones:

1. Región Caribe: conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y San Andrés, Sucre.
2. Región Oriente: conformada por los departamentos de Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander.
3. Centro Sur: conformada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.
4. Eje Cafetero: conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.
5. Llano: conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Neta, Vaupés y Vichada,
6. Pacífico: conformada por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.

Al analizar los promedios regionales²¹ se evidencian mediciones altas en las zonas como Eje Cafetero (74,34 puntos), Centro Oriente (74,56 puntos) y Pacífico (72,24 puntos), mientras que los resultados intermedios se concentran en Llano (70,63 puntos) y Centro Sur (69,98 puntos). Por su parte, Caribe registra un promedio de 62,46 puntos, resultado que es explicado principalmente por los bajos promedios en los componentes de Eficacia y Eficiencia. (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 18).

Mapa 4. Promedio desempeño Integral Por Región



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2015.

Pero si se toman los valores desagregados por categoría de la evaluación del DNP, se evidencia que el mayor porcentaje de municipios (35%) obtuvo una calificación que se ubicó en el rango de calificación Satisfactorio (entre 70 y 80 puntos) lo que corresponde a 386 entidades territoriales. Seguido por el 27% de los municipios (296) que obtuvieron una calificación Sobresaliente. Por otro lado 21% de los municipios que se ubican en el rango de calificación Medio (entre 60 y 70 puntos) lo que equivale a 236 municipios, mientras que 15% (162 municipios) calificó en rango Bajo (entre 40 y 60 puntos). Por último, el 0,1% de las administraciones registran débiles prácticas administrativas con una calificación Crítica que representa a 21 entidades territoriales. (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 32).

²¹ Ver Mapa N° 2.

Estos resultados muestran que, si bien hay muchos aspectos a mejorar en el nivel local, de los 1.101 municipios evaluados, ciento ochenta y tres de ellos son los que se encuentran en un rango de calificación bajo o crítico, tendrían entonces las condiciones institucionales menos favorables para el traslado de competencias a través de procesos de descentralización, o serían proclives a la cooptación por parte de actores asociados a la criminalidad y la ilegalidad. Por el contrario, más de la mitad, es decir, 918 municipios obtuvieron calificaciones en el rango de calificación de medio, satisfactorio o sobresaliente, lo que evidenciaría condiciones institucionales quizás más favorables para profundizar el proceso de descentralización o la implementación territorial de los acuerdos del Gobierno colombiano con las FARC.

Por último, otro aspecto importante, es que cuando se realiza el análisis desde el nivel departamental, los resultados ubican menos entidades territoriales en el rango de calificación crítico. Así mismo, la lectura regional de los resultados, muy a pesar de que no hay regiones como entidades territoriales en Colombia, permite identificar los territorios con mayores debilidades institucionales. Esta lectura regional debe ir más allá del simple entendido geográfico o cultural, puesto que permitiría elaborar políticas para equilibrar los desajustes o desequilibrios territoriales al interior de una región. Teniendo en cuenta que municipios o departamentos con debilidades institucionales manifiestas, podrían beneficiarse del conocimiento y el saber-hacer de administraciones locales más fuertes institucionalmente, que están ubicadas al interior de la misma región.

III. UN ENFOQUE TERRITORIAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO CON LAS FARC

[92]

Indiscutiblemente la implementación de los acuerdos firmados por el gobierno colombiano y las FARC, para la terminación del conflicto armado, tendrán como protagonistas a las autoridades locales. Consciente de esto, el alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, introdujo como elemento de análisis para la construcción de escenarios de posconflicto, el concepto de Paz territorial, a este respecto, señaló que:

“Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar” (Jaramillo, 2014).²²

Ahora bien, se han establecido territorios de 26 municipios ubicados en 14 departamentos para la implementación de las Zonas Verdales de Transición y Normalización (ZVTN) y los Puntos de Transición y Normalización (PTN). Las ZVTN, son territorios de ubicación que contienen varios campamentos, fueron diseñados para que los integrantes de las FARC inicien el tránsito a la legalidad y dejen las armas, los PTN cumplen la misma función, pero contiene un solo campamento. Con estas Zonas, se busca garantizar el cese del fuego y de hostilidades de manera definitiva y que las FARC dejen las armas en manos de la ONU.

Estas Zonas estarán ubicadas principalmente en el área rural de varios municipios colombianos, por esto, el nombre de Zonas Verdales. La Vereda es una subdivisión territorial de los diferen-

²² Estas palabras fueron pronunciadas por el Alto Comisionado para La Paz en una intervención realizada el 13 de marzo de 2014 en la Universidad de Harvard, Cambridge, Estados Unidos.

tes municipios colombianos y comprenden principalmente áreas rurales, aunque en ocasiones puede contener un centro microurbano, con una población aproximada de entre 50 y 1200 habitantes.

Tabla N° 3. Municipios – ZVTN y PTN

Departamento	Municipio	Vereda
Antioquia	Anori	El Carmín (PTN)
	Dabeiba	Llano Grande (ZVTN)
	Ituango	Santa Lucía (ZVTN)
	Remedios	Carrizal (ZVTN)
	Vigía del Fuerte	Vidri (PTN)
Arauca	Araucuita	Bocas del Ele(ZVTN)
Caquetá	La Montañita	El Carmen (ZVTN)
	San Vicente del Caguán	Mira Valle (PTN)
Cauca	Buenos Aires	El Ceral, Robles (ZVTN)
	Caldono	Los Monos (ZVTN)
	Miranda	Monterredondo (PTN)
Cesar	La Paz	Tierra Grata (ZVTN)
Chocó	Ríosucio	Brisas/La Florida (PTN)
Córdoba	Tierra Alta	Gallo (PTN)
Guajira	Fonseca	Pondores (PTN)
Guaviare	San José del Gaviare Este	(ZVTN)
	San José del Guaviare Oeste	Charras (ZVTN)
Meta	La Macarena	Yarí (ZVTN)
	Mesetas	La Guajira (ZVTN)
	Vista Hermosa	La Reforma (ZVTN)
Nariño	Policarpa	Betania/La Paloma (ZVTN)
	Tumaco	La Variante (ZVTN)
Norte de Santander	Tibú	Caño Indio (ZVTN)
Putumayo	Puerto Asís	La Pradera (ZVTN)
Tolima	Icononzo	El Jordan (ZVTN)
	Planadas	Guanacas (ZVTN)

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Oficina del Alto Comisionado par la Paz.

*ZVTN: Zona Veredal Transitoria de Normalización;

**PTN: Punto Transitorio de Normalización

Si bien estas ZVTN son de carácter temporal²³, puesto que tendrán una duración de 180 días, estarán ubicadas en territorios donde tradicionalmente se ha desarrollado el conflicto armado colombiano y donde tiene presencia la guerrilla de las FARC, y en ocasiones, otros actores armados²⁴. Por esto, constituyen territorios donde impactará inicialmente el proceso de desmovilización de

²³ Desde del 1 de agosto de 2017, las Zonas Verdales y Puntos de Transición, pasaron a ser Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Estos Espacios, tienen como finalidad capacitar a los integrantes de las FARC, para su reincorporación a la vida civil; servir de espacios para la elaboración de proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades que habitan en los alrededores de estos territorios.

²⁴ Ver Tabla No 3.

este grupo armado y cuyas administraciones locales deben contar con fortalezas institucionales, para la implementación de los acuerdos en sus territorios.

Tabla 4. Presencia de actores armados y economías ilegales en los municipios de ubicación de las ZVTN y los PTN.

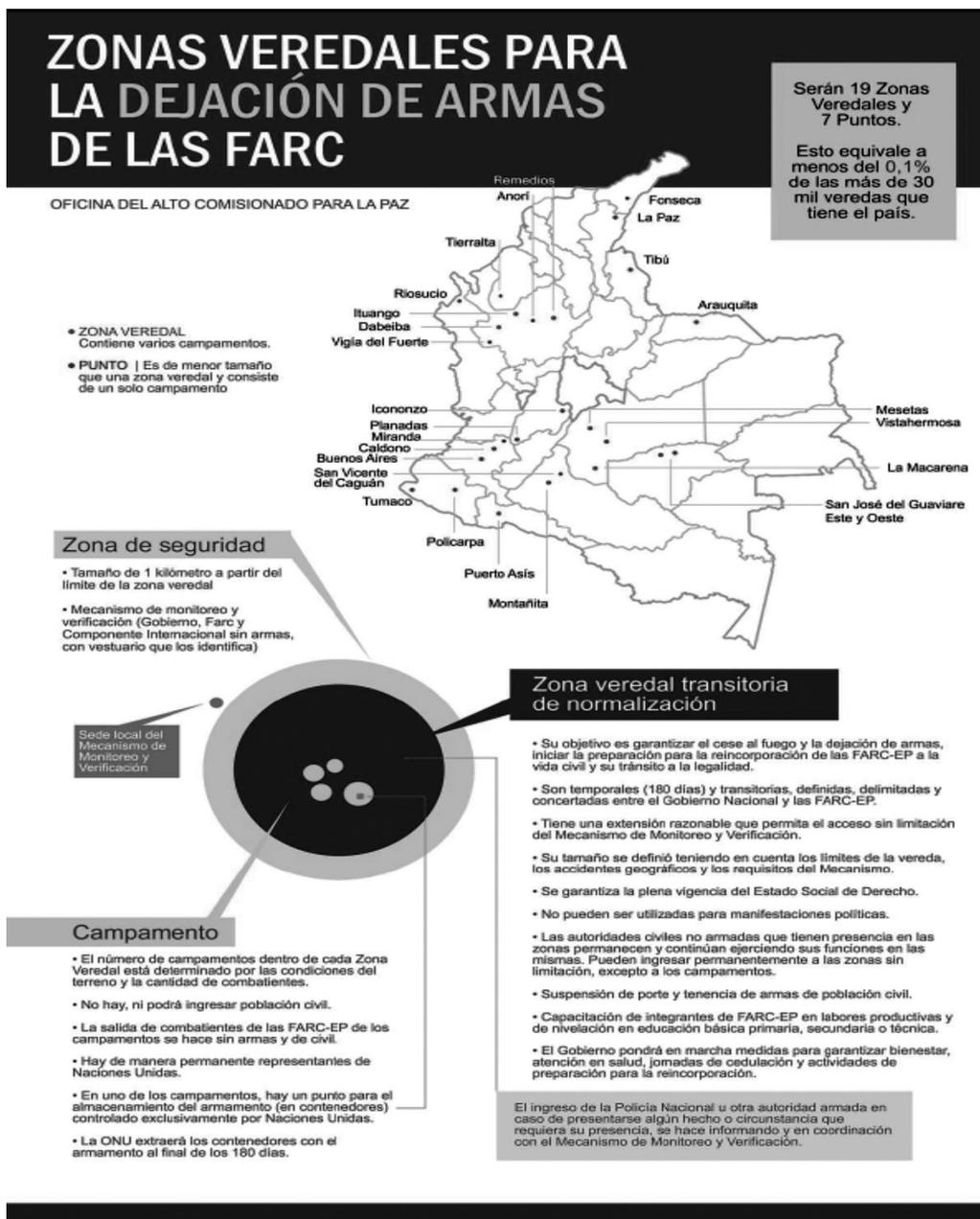
Municipios	Presencia de BACRIM	Presencia de ELN	Cultivos ilícitos	Minería ilegal
Antioquia				
Anori (PTN)		X	X	X
Ituango (ZVTN)		X	X	X
Dabeiba (ZVTN)	X			
Remedios (ZVTN)		X	X	X
Vigía del fuerte (PTN)				X
Arauca				
Arauquita (ZVTN)		X	X	
Cauca				
Buenos Aires (ZVTN)		X	X	X
Caldono (ZVTN)				
Miranda (PTN)			X	
Caquetá				
Montañita (ZVTN)			X	
San Vicente del Caguan (PTN)	X			
Cesar				
La Paz (ZVTN)				
Córdoba				
Tierralta (PTN)	X		X	
Chocó				
Riosucio (PTN)	X	X		X
Guaviare				
San José del Guaviare (2 ZVTN)			X	
La Guajira				
Fonseca (PTN)				
Meta				
La Macarena (ZVTN)			X	
Meseta (ZVTN)				
Vista Hermosa (ZVTN)			X	
Norte de Santander				
Tibu (ZVTN)		X	X	
Nariño				
Policarpa (ZVTN)		X	X	
Tumaco (ZVTN)		X	X	X

[94]

Municipios	Presencia de BACRIM	Presencia de ELN	Cultivos ilícitos	Minería ilegal
Tolima				
Icononzo (ZVTN)				
Planadas (ZVTN)			X	
Putumayo				
Puerto Asís (ZVTN)			X	X

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE (2016).

Mapa N° 5. Zonas veredales para la dejación de armas de las FARC



Fuente: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Zonas-de-ubicacion.pdf>

Si analizamos con base en el índice de desempeño integral elaborado por el DNP (2016), las capacidades institucionales de estos departamentos, agregando los resultados municipales, encontramos que de los 14 departamentos solo dos (2) Nariño y Cauca, registraron promedios en el rango Satisfactorio. Por otro lado, los departamentos de Arauca, Meta, Caquetá, Guajira, Tolima, Cesar, Antioquia, Guaviare, Norte de Santander, Chocó, Putumayo, presentan promedios en el rango Medio (11). Y el promedio del departamento de Córdoba, se ubica en el rango Bajo (1).

Pero, al analizar los resultados agregados del Índice de Desempeño Integral, para determinar la capacidad institucional, desde su dimensión administrativa, de los municipios en cuyos territorios estarán ubicadas las ZVTN y los PTN, encontramos que los resultados son iguales o diferentes de los obtenidos por el nivel departamental.

Tabla N° 5. Resultados de IDI de Departamentos y Municipios (ZVTN –PTN)

Departamento	Resultado Departamental Índice de Desempeño Integral*	Municipio	Resultado Municipal Índice de Desempeño Integral	ZVTN-PTN**
Antioquia	Satisfactorio	Anori	Satisfactorio	PTN
		Dabeiba	Satisfactorio	ZVTN
		Ituango	Satisfactorio	ZVTN
		Remedios	Medio	ZVTN
		Vigía del Fuerte	Medio	PTN
Arauca	Satisfactorio	Araucuita	Bajo	ZVTN
Caquetá	Medio	La Montañita	Sobresaliente	ZVTN
		San Vicente del Caguán	Medio	PTN
Cauca	Satisfactorio	Buenos Aires	Satisfactorio	ZVTN
		Caldono	Satisfactorio	ZVTN
		Miranda	Satisfactorio	PTN
Cesar	Medio	La Paz	Satisfactorio	ZVTN
Chocó	Medio	Ríosucio	Satisfactorio	PTN
Córdoba	Medio	Tierra Alta	Satisfactorio	PTN
Guajira	Medio	Fonseca	Medio	PTN
Guaviare	Bajo	San José del Guaviare Este	Bajo	ZVTN
		San José del Guaviare Oeste	Bajo	ZVTN
Meta	Satisfactorio	La Macarena	Satisfactorio	ZVTN
		Mesetas	Medio	ZVTN
		Vista Hermosa	Satisfactorio	ZVTN
Nariño	Satisfactorio	Policarpa	Sobresaliente	ZVTN
		Tumaco	Satisfactorio	ZVTN
Norte de Santander	Medio	Tibú	Satisfactorio	ZVTN
Putumayo	Medio	Puerto Asís	Bajo	ZVTN
Tolima	Medio	Icononzo	Medio	ZVTN
		Planadas	Medio	ZVTN

*Tomado de la Base de Desempeño Integral Municipal–DNP 2013

** ZVTN: Zona Veredal Transitoria de Normalización; PTN: Punto Transitorio de Normalización

Mientras el departamento de Nariño que obtiene un puntaje satisfactorio, los municipios de Policarpa y Tumaco donde estarán ubicadas las ZVTN, en este departamento, obtiene puntajes

sobresaliente y satisfactorio respectivamente. Igualmente, el departamento del Meta que tiene un puntaje satisfactorio, los municipios de La Macarena, y Vistahermosa obtienen también un resultado satisfactorio y Mesetas, resultados en el nivel medio.

En el caso del departamento de la Guajira que obtuvo un puntaje medio, el municipio de Fonseca donde estarán ubicado una PTN, obtuvo un puntaje medio. El departamento del Cesar con un puntaje medio, cuenta con el municipio de La Paz que obtuvo resultados en el nivel satisfactorio. El departamento del Tolima que tiene un nivel medio, presenta resultados similares en sus municipios, Planadas y Icononzo obtuvieron puntajes en el nivel Medio.

En el departamento de Antioquia, los resultados son disímiles, mientras este cuenta con un nivel satisfactorio, los municipios de Remedios y Vigía del Fuerte tienen un nivel medio, mientras que los municipios antioqueños de Ituango, Dabeiba y Anarí cuentan con un nivel satisfactorio. Igualmente, se presentan resultados dispares, en el caso del departamento de Arauca con puntaje satisfactorio, pero el municipio de Arauquita con nivel bajo. En el caso del departamento del Caquetá que presenta un puntaje medio, los municipios destinados para la concentración de las FARC, que son San Vicente de Caguán con un nivel medio y la Montañita, con resultados en el rango sobresaliente.

El departamento del Chocó que obtuvo resultados del nivel medio, cuenta con el municipio de Riosucio que obtuvo un puntaje satisfactorio. En el caso del departamento de Guaviare, donde igualmente se ubicará una ZVTN, este departamento tiene un puntaje bajo al igual que su municipio de San José del Guaviare con puntaje bajo. El departamento del Cauca con nivel satisfactorio, cuenta con sus tres municipios en el mismo nivel.

Por otro lado, el departamento del Putumayo con nivel medio, cuenta con el municipio de Puerto Asís con un puntaje bajo. Por el contrario, el departamento de Norte de Santander que tiene un nivel medio y el municipio de Tibú, obtuvo resultados que lo ubicaron en el nivel satisfactorio.

La situación quizás más interesante de cara la implementación territorial de los acuerdos para la terminación del conflicto armado, se presenta en los departamentos de Córdoba que tiene un puntaje medio y el municipio de Tierra Alta donde habrá un PTN, logró pasar de un nivel crítico a un nivel satisfactorio según lo medición del 2016.

En ese sentido, si se toman los datos para el análisis regional, encontramos que en la Región Caribe, la Región Centro Sur y la Región Eje Cafetero y Región LLano, se encuentran ubicadas las ZVTN y los PTN, que demandaran mayores esfuerzos en materia de gestión pública local, teniendo en cuenta que los municipios donde estarán ubicadas, tienen resultados en un nivel medio o bajo en el índice de desempeño integral.

En resumen, del análisis del Índice de Desempeño Integral de los municipios donde estarán ubicadas la ZVTN, encontramos que tres (3) de los territorios de estas administraciones locales, se ubican en un nivel Sobresaliente, ocho (8) en el nivel Satisfactorio, nueve (9) en el nivel Medio, quince (5) en el nivel Bajo y uno (1), en el nivel Crítico.

Teniendo en cuenta estos resultados disímiles en materia de capacidad administrativa en territorios de departamentos, pero principalmente de municipios que serán escenarios no solo para la ubicación de las ZVTN y lo PTN, sino para la implementación de las políticas públicas del

posconflicto, son necesarios nuevos enfoques para la implementación territorial de los acuerdos, o para la construcción de una paz territorial.

En este sentido, no puede existir una lectura homogénea de la realidad o capacidad institucional de las administraciones locales colombianas para la construcción de la paz territorial. Siguiendo a García Villegas (2016)²⁵, se podrían plantear cuatro categorías de territorios para la implementación territorial de los acuerdos, el primero es el territorio en disputa, donde existe una competencia por la regulación económica, social y política entre la administración local y algunos actores ilegales antes mencionados. La segunda categoría es la del territorio paralelo, donde existe un control diferenciado del mismo, es decir, el área urbana por la institucionalidad pública y el área rural por un actor armado rural. La tercera, es el territorio cooptado donde hay una captura de instituciones locales por organizaciones criminales. Y por último, el territorio abandonado, donde el conflicto armado no es la variable determinante, sino, la falta de capacidad técnica o administrativa de la administración local.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El desempeño integral de las administraciones locales es bastante asimétrico a lo largo del territorio, entre más distantes del centro, las capacidades administrativas de las entidades territoriales son más débiles (García et al., 2011). Ahora bien, teniendo en cuenta el análisis anteriormente expuesto, la formulación de las políticas públicas que busquen implementar el acuerdo de paz suscrito con las FARC en los territorios, debe estar acompañada necesariamente de un proceso de gestión pública local que:

[98]

Primero, se base en el principio de descentralización y autonomía, desvirtuado por las recientes reformas al Régimen de Transferencias y al Fondo Nacional de Regalías. En ese sentido, es necesario revisar el tema de la asignación de competencias y recursos tanto al poder central, como a las entidades territoriales. Estableciendo con claridad, aquellas que pueden ser compartidas, más allá de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia (Trujillo y Pérez, 2016).

Segundo, implemente el modelo de Estado regional. Actualmente, el nivel central con el apoyo del DNP, acogió el enfoque regional en el Plan Nacional de Desarrollo, conformando regiones para la materialización de políticas estatales. El objetivo de esta decisión, es llevar a cabo acciones en territorios con características más o menos comunes, que permitan superar los desequilibrios territoriales existentes en Colombia.

Más allá, de la visión regional en los procesos de planeación, la importancia del modelo regional para la implementación del posconflicto en los territorios, radica en que este facilita la construcción de plataformas para compartir esfuerzos y experiencias entre autoridades territoriales en temas locales, regionales, nacionales e internacionales y superar así, las debilidades institucionales individuales. Así mismo, sienta las bases para que las entidades territoriales elaboren políticas públicas de alcance regional, entre esas, las relacionadas con la “paz territorial”.

Por otro lado, la planificación con enfoque regional, le permite al territorio que conforma la región, establecer líneas estratégicas para lograr tanto el desarrollo del territorio como la atención a víctimas y excombatientes. Es importante entonces, un proceso de planeación multinivel que

²⁵ Al respecto ver: El mapa del país. El Espectador, 27 de mayo de 2016.

asegure la articulación territorial a través de la construcción de instrumentos conjuntos de planeación y ordenamiento del territorio, y así mismo, facilite la coordinación interinstitucional para la implementación de los acuerdos.

Tercero, sienta las bases para la construcción de una política de seguridad territorial. La seguridad es una de las principales preocupaciones del ciudadano común, por tal motivo, es preciso elaborar una política de seguridad descentralizada, que otorgue a las autoridades territoriales y a sus respectivas comunidades herramientas efectivas para garantizar un adecuado manejo del posconflicto.

Las competencias relativas a seguridad y justicia, asignadas al poder central, pueden ser compartidas con las autoridades del nivel local. Actualmente, como señala Trujillo (2016), “los alcaldes son jefes de policía, pero no de la Policía, cuya naturaleza es nacional”. Nada se opone a que la Policía Nacional coexista con una policía de proximidad, es decir, del orden municipal, departamental o regional.

Cuarto, incorpore en el marco del Sistema General de Participaciones, tal como se hizo con educación, salud y agua potable y saneamiento básico, la distribución de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales en materia de desarrollo territorial, atención a la población víctima del conflicto y participación ciudadana. Esta distribución de competencias debe fundamentarse, como lo señala Maldonado (2016), en un análisis de las necesidades básicas insatisfechas, que sirva de base para fijar las metas de impacto y controles tanto a la ejecución de los recursos como a los resultados.

Para esto, es necesario igualmente, intervenir la estructura institucional para garantizar el recurso humano para la gestión territorial de las competencias en desarrollo rural, atención a la población víctima y participación ciudadana.

Quinto, como agrega Maldonado (2016), la implementación de acciones de control institucional enfocadas en resultados, con el objetivo de garantizar el cumplimiento efectivo de las responsabilidades y uso adecuado de los recursos públicos. Así mismo, es necesario fortalecer los espacios de rendición de cuentas de las administraciones territoriales, e igualmente, las competencias de la ciudadanía en control político y el papel de los consejos territoriales de planeación. También es necesario poner en marcha planes municipales y departamentales que incluyan metas, acciones y recursos de los tres niveles de gobierno en los temas prioritarios del posconflicto.

Un enfoque territorial y diferencial entre diferentes tipos de territorios, para la implementación de los acuerdos, constituye quizás la clave de este proceso, teniendo en cuenta que en el contexto colombiano, puede ocurrir, que buenos “resultados de la capacidad institucional pueden esconder el problema de la captura de las instituciones. No hay que excluir la posibilidad de que municipios tomados por intereses mafiosos o corruptos presenten altos índices de capacidad institucional” (García Villegas, García, Rodríguez, Revelo y Espinosa, 2011, p. 32).

En resumen, el éxito de este proceso, no está en la implementación centralizada de lo acordado, ni en una implementación descentralización sin regulación alguna, sino, principalmente en el fortalecimiento de la democracia local, la participación ciudadana, las capacidades administrativa y técnica del nivel local, elementos estos, fundamentales en la construcción del Estado de Derecho con una sólida institucionalidad, lo que en el mediano y largo plazo evitaría el surgimiento y evolución

de rentas criminales controladas por actores legales e ilegales que buscan capturar el Estado en el plano local con el fin de ponerlo en función de la satisfacción de interés privados en detrimento del desarrollo fortalecimiento de lo público.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Eduardo; Llorente, María; Cajiao, Andrés & Garzón, Juan (2017). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Serie informes No 27, Bogotá, Fundación Ideas Para la Paz.
- Ávila, Ariel (2009), “Las FARC: La coca y el narcotráfico”, en Carlos Medina (coordinador), FARC-EP: Temas y problemas nacionales 1958-2008, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Ávila, Ariel (2012), “Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. Poder Local, Estructuras Políticas y Crimen en Colombia”, en Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) e Idea Internacional.
- Barrera, Víctor (2015), “Pacificar los medios y civilizar los fines”, en: Fernán González, Tania Guzmán y Víctor Barrera (Eds), Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión, Bogotá, CINEP/Programa por la Paz.
- BBC.COM (2017) “Mi mamá se orino del miedo, los niños lloraban, todos llorábamos”: el Pacífico sur, la región de Colombia donde la guerra apenas comienza”, Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40230236?ocid=socialflow_facebook
- Caicedo, Eder (2008), “Estructuras de poder político y electoral”, en Claudia López, (Coordinadora y Editora), Monografía político electoral del Departamento de Sucre 1997 a 2007, Bogotá, Misión de Observación Electoral. Corporación Nuevo Arcoiris.
- Duncan, Gustavo, (2014), Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia, Bogotá, DEBATE.
- Duque, Javier (2015), “Gobernadores y corrupción en la costa atlántica. Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo”, en Revista Ciudad Paz-Ando, 7 (2).
- Ferro, Juan & Uribe, Graciela (2002), El orden de la guerra. Las FARC-EP entre la organización y la política, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- Fisman, Raymond & Gatti, Roberta (2002), “Decentralization and corruption: Evidence Across Countries”, en Journal of Public Economics, vol. 83.
- Frente de Guerra Oriental del ELN (2009), Por una economía alternativa para Arauca, recuperado de <http://www.patrialibre.org/insurrección/113>
- Fundación Ideas para la Paz (2005), “La franja invisible”. Serie Siguiendo el Conflicto, Nº 26.
- Garay, Luis & Salcedo, Eduardo (2010), “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia”, En 25 años de la descentralización en Colombia, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- Garay, Luis (2008), La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia.
- García Villegas, Mauricio., Torres Echeverry, Nicolás., Revelo Revolledo, Javier., Espinosa Restrepo, Jos., & Duarte Mayorga., Natalia (2016). Los Territorios de la Paz. La construcción del Estado local en Colombia. Bogotá, Documentos 28. Ideas para construir la paz. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García Villegas, Mauricio., García Sánchez, Miguel., Rodríguez, Juan., Revelo Revolledo, Javier., & Espinosa Restrepo, José (2011), Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Gibson, Edward (2006), “Autoritarismo sub-nacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, en Revista Desafíos, vol. 14.
- Gutiérrez, Francisco (2010), “Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia”, En 25 años de la descentralización en Colombia, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- Gutiérrez, Francisco (2016), El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010). Bogotá, DEBATE.
- López, Claudia (2016), ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias. Bogotá, DEBATE.

[100]

- Maldonado, Alberto (2016), “Reformas al Sistema General de Participaciones y su relación con un eventual escenario de posconflicto”, en Viviana Barberena y Darío I. Restrepo (Eds.), *Diseños institucionales gobernanza territorial para la gestión territorial de la paz*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- Mann, Michael (1993), *The Source of Social Power*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Medellín, Pedro (2004), *Politiques publiques en pays de faible institutionnalisation. Le cas des politiques de la justice en Colombie* (Thèse de doctorat en sciences politiques), Paris, Institut des Haut Études de l'Amérique latine (IHEAL).
- Medina, Carlos (1996), *ELN: Una historia contada a dos voces*, Bogotá, Rodriguez Quito Editores.
- Misión de Observación Electoral (2016), *Mapa de riesgo electoral 2016. Plebiscito para la refrendación del acuerdo de paz Gobierno-FARC*, Bogotá, MOE.
- Ocampo, Gloria (2014), *Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*, Bogotá, CINEP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. El conflicto. Callejón con salida*, Bogotá, PNUD.
- Rangel, Alfredo (1999), *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Romero, Mauricio (2003), *Paramilitares y autodefensas (1982-2003)*, Bogotá. IEPRI-Planeta.
- Romero, Mauricio., Olaya, Ángela., & Pedraza, Hernán (2011), “Privatización, paramilitares y políticos: el robo de los recursos de la salud en la costa caribe”, en: Mauricio Romero (Eds), *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*, Bogotá, DEBATE.
- Sanguino, Antonio (2004), “Paz y territorio en el conflicto armado interno colombiano”, en intervención realizada durante el panel: *Dinámicas de la guerra en Colombia un balance de la administración Uribe, Proyecto Caminos de Desarrollo y Paz, mediación de conflictos ejecutado por la Corporación Nuevo Arco Iris*.
- Sarmiento, Juan (2016), *Los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Estudio sobre la eficacia instrumental del Estado y pluralismo jurídico de facto*, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte.
- Semana.com (2007), “Texto del Acuerdo de Ralito”, Recuperado de: <http://www.semana.com/on-line/articulo/texto-del-acuerdo-ralito/83002-3>.
- Smith, Brian (1985), *Descentralization: The territorial dimension of the state*, London, George Allen & Unwlm.
- Trejos, Luis (2012), “La violencia política como elemento transversal en la configuración del Estado colombiano”, en *Revista Persona y Sociedad*, vol. XXVI, N° 3.
- Trejos, Luis (2013), “Dominio territorial y control social en el conflicto armado colombiano”, en César Barreira, Jaime Zuluaga Nieto, Roberto González & José Tavares (coordinadores), *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana*, Toluca, CLACSO- UAEM- Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados.
- Trejos, Luis (2015), “Violencia paramilitar y cooptación política en el Caribe colombiano”, en Alejo Vargas & Viviana García (Eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Trejos, Luis., & Rendón, Geanny (2015), “Ilegalidad, debilidad estatal y reconfiguración cooptada del Estado en la región caribe colombiana”, en *Revista Encrucijada Americana*, año 7, No 2.
- Trujillo, Augusto., & Pérez, Guillermo (2016), “El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana”, *Diseños institucionales gobernanza territorial para la gestión territorial de la paz*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- Vanier, Martín (2010). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos.
- Velásquez, Fabio (2009), “Descentralización, Actores Armados y Gestión Pública. Cuestiones de Enfoque”, en Fabio Velásquez (coordinador), *Las Otras Caras del Poder*, Bogotá, GTZ–Foro Nacional por Colombia.

Documento Técnico

- Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2016), *Grupo de Estudios Territoriales. Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2015. Informe nacional de resultados Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2014), Grupo de Estudios Territoriales. 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. Bogotá.

Artículos de prensa

Elpaís.com (2006), “Un viaje al oscuro imperio de La Gata”, 19 de febrero, disponible en: <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Febrero192006/10A19N1.html>

García, Mauricio (2016), “El mapa del país”, en El Espectador, 27 de mayo, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/el-mapa-del-pais>.

Leyes:

Ley 152 de 1994.

Ley 617 de 2000.

Ley 715 de 2001.