

# Paz territorial, descentralización y participación ciudadana

Esta columna se publicó el 13 de octubre de 2016 en Open Democracy<sup>[1]</sup>

El pasado 24 de agosto, después de casi cuatro años de negociaciones, los delegados del gobierno de Colombia y de las FARC presentaron públicamente el texto del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera<sup>[2]</sup>, que cierra la confrontación armada entre el Estado y esta guerrilla, la más antigua y numerosa del país y del hemisferio occidental.

Sabíamos por los borradores previamente publicados, que el Acuerdo no sólo incluye las orientaciones y medidas -con mayor o menor detalle- para el desarme, la desmovilización y reintegración de excombatientes, sino que también propone una serie de lineamientos de fondo (políticas, planes y profundas propuestas de cambios institucionales) para la transformación de un contexto que ha favorecido el conflicto armado. Ese contexto se expresa en:

**La brecha significativa de desarrollo entre el campo y las ciudades:** Según el informe de la Misión para la Transformación del Campo, las personas que viven en las zonas rurales son 2,5 veces más pobres que quienes viven en las urbanas.

**El vínculo nocivo entre política y armas:** De acuerdo con la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, más de 1.700 líderes políticos han sido asesinados en el marco del conflicto armado.

**Las múltiples caras del fenómeno de las drogas ilícitas:** Según cifras del gobierno nacional, cerca de 64.500 familias viven de sembrar coca en Colombia, como resultado de la crítica situación de pobreza e informalidad en el campo.

**La necesidad de reparar de manera integral a las víctimas del conflicto:** El Registro Único de Víctimas reporta un total de 8.190.451 víctimas en el país.

Como elección estratégica para el abordaje de estas problemáticas, el gobierno nacional fue construyendo la noción de “paz territorial”, a través de la cual se pretende enviar el mensaje de que las reformas y políticas públicas contempladas en los puntos del Acuerdo deben contar con un renovado esfuerzo

descentralizador y un llamado generalizado a la participación directa de la ciudadanía en la gestión de lo público. Sin embargo, la puesta en marcha de la paz territorial se suma al camino ya recorrido en materia de descentralización y participación ciudadana en el país, el cual plantea varios desafíos.

Para alcanzar una verdadera transformación de los territorios y lograr que los ciudadanos de las zonas rurales más afectadas por el conflicto tengan una vida digna, tal como lo estipula el artículo de 366 de la Constitución de 1991 y lo recoge de manera particular el primer punto del Acuerdo sobre “Reforma Rural Integral”, una de las principales reformas tendrá que girar necesariamente alrededor del ordenamiento y la organización territorial.

Para lograr que los ciudadanos de las zonas rurales más afectadas por el conflicto tengan una vida digna, una de las principales reformas tendrá que girar necesariamente alrededor del ordenamiento y la organización territorial

A pesar de los logros asociados principalmente a la cobertura en algunos servicios públicos básicos, **el modelo de descentralización en Colombia está agotado** y se revela como insuficiente para la fase de construcción de paz en el país, que inicia con la firma y refrendación del Acuerdo.

Durante las últimas décadas, los gobiernos nacionales definieron diversos mecanismos institucionales para regular el funcionamiento y la organización del Estado en el territorio nacional. A pesar de haber sido avalados por el Congreso de República, donde existe representación regional, el balance de estas fórmulas no ha contribuido a una clara y efectiva distribución de competencias y responsabilidades, ni a garantizar la autonomía de municipios y departamentos para la gestión de sus intereses.

Por el contrario, ante la insuficiencia de recursos propios, **los mandatarios locales se ven obligados a navegar en complejos esquemas para intentar recaudar fondos** públicos de acceso dispendioso y confuso, que muchas veces terminan siendo inexistentes.

Esta estructura compleja de organización y financiación territorial deberá no solo actualizarse y armonizarse, sino volcarse hacia las condiciones y realidades de los entes territoriales de manera diferenciada, considerando no solo la extensión territorial y población del municipio, sino su densidad, ruralidad, debilidad institucional e intensidad en la afectación como resultado del conflicto

armado interno. Al respecto, el actual Plan Nacional de Desarrollo-PND esboza una primera intención –a pesar de su espíritu centralista– dirigida a este propósito, con la creación del Programa Nacional de Delegación de Competencias.

Siguiendo con el proceso de planeación, a pesar de que las normas de planeación resaltan criterios de participación activa de las entidades territoriales en el proceso de elaboración del Plan Nacional, la tendencia reiterada del nivel nacional consiste en priorizar la agenda sectorial sobre las necesidades emanadas desde los territorios. Por ejemplo, el actual PND cuenta con un capítulo denominado “Estrategia territorial”, pero este no se refiere a una apuesta por la descentralización o a una fórmula que rescate la autonomía de los entes territoriales, sino a una serie de programas o proyectos regionales definidos y coordinados desde Bogotá.

En el postconflicto, **alcaldes y gobernadores no pueden seguir siendo convidados de piedra o simples espectadores de la acción pública en el territorio**, por el simple hecho de no contar con los recursos suficientes para desarrollar determinadas competencias y funciones, asignadas de manera irresponsable desde el Congreso, sin los recursos correspondientes, incumpliendo el artículo 356 de la Constitución: “no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

La estrategia de llevar el Estado de manera desconcentrada al territorio a través de agencias, programas o unidades administrativas especiales ha sido ampliamente desarrollada en el pasado y ha arrojado varias lecciones que deberán ser tenidas en cuenta para el escenario que se avecina: el Acuerdo plantea una serie de planes, procesos y espacios de coordinación que tienen que ser resultado de una construcción conjunta entre comunidades y autoridades públicas, incluidas las municipales y departamentales.

Como bien lo afirmó el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, “el modelo centralista, en el que los funcionarios aterrizan como marcianos entre las comunidades para “traer al Estado”, se quedó sin aire”.

El modelo centralista, en el que los funcionarios aterrizan como marcianos entre las comunidades para “traer al Estado”, se quedó sin aire: Sergio Jaramillo

La implementación de los acuerdos obliga a un nuevo relacionamiento y a arreglos institucionales claros entre la Nación, los municipios y los departamentos, en donde se fortalezca institucionalmente a las autoridades territoriales, se legitime sus planes de desarrollo local y no se desconozcan los canales de comunicación que existen entre la administración local y la comunidad.

Llegó el momento de repensar el funcionamiento del Estado y de reconstruir la relación entre este y los ciudadanos, entendiendo al Estado no solo como la Nación o el Estado central, sino a los entes territoriales como entidades que lo constituyen y representan en las regiones.

Sin dejar de lado que el concepto de Estado se remite igualmente a todos los colombianos, desde la perspectiva de la participación ciudadana, es de esperar que un esfuerzo descentralizador conlleve a una mejor interacción entre las autoridades locales y los habitantes de cada territorio.

Distintos trabajos de la Fundación Ideas para la Paz nos han llevado a constatar la existencia de un vibrante entramado de líderes y organizaciones de base en las regiones profundamente afectadas por el conflicto armado. Dentro de este movimiento social y comunitario, por ejemplo, contamos con organizaciones tan robustas como la Ruta Pacífica de las Mujeres (1996), los Programas de Desarrollo y Paz (1995), o el Sindicato de Trabajadores Agrícolas en el Sumapaz (1960). Estas organizaciones, junto con muchas otras, han impulsado apuestas de resistencia al conflicto armado y han elaborado una serie de visiones, planes y proyectos para la permanencia de las comunidades en sus territorios.

Sin duda, los liderazgos y organizaciones mencionados no representan la totalidad de intereses y posturas de las regiones; sus propuestas, además, pueden ser imprecisas en lo técnico o en lo financiero, pero en todo caso dan cuenta de respuestas sentidas y reflexiones sinceras por parte de quienes vivieron de manera directa los estragos de la violencia armada.

Resulta indispensable que bajo el enfoque de paz territorial se adopte el propósito de mejorar la interlocución entre este tipo de iniciativas y las autoridades municipales y departamentales. Esa interlocución es la esencia de una participación ciudadana -y del funcionamiento de un Estado- eficaz y de calidad. No se trata de entregar un cheque en blanco a los discursos y apuestas

de las organizaciones sociales, más bien **proponemos buscar tres tipos de arreglos:**

**Primero**, contribuir a que las autoridades territoriales reconozcan las trayectorias y los procesos de sus comunidades. **Segundo**, contar con la disposición de autoridades y comunidades para aprender de su interacción en escenarios de participación. **Tercero**, aumentar las capacidades para que la institucionalidad local pueda dar respuesta a las necesidades expresadas en estos escenarios.

Las instancias de participación local, tal y como hoy están dispuestas, no son espacios en los que las autoridades locales y las comunidades logren dialogar y definir rutas de respuesta a las necesidades del territorio

Continuar con el esquema actual de participación no favorece ninguno de los tres aspectos planteados. Por una parte, las instancias de participación local, tal y como hoy están dispuestas, no son espacios en los que las autoridades locales y comunidades logren dialogar y definir rutas de respuesta a las necesidades del territorio. Por otra, el nivel departamental difícilmente logra desarrollar procesos efectivos de participación en el nivel local. Finalmente, cuando las comunidades, desilusionadas de la incapacidad o invisibilidad de los gobiernos territoriales, buscan respuestas a sus problemas en el gobierno nacional, difícilmente encuentran reconocimiento a sus trayectorias o la disposición para lograr aprendizajes conjuntos.

Veamos lo anterior con más de detalle. Existe en el país una multiplicidad de instancias de participación (por lo general expresadas en comités), que no reconocen las diferencias territoriales. Estas instancias, creadas por leyes nacionales, son recibidas por los funcionarios locales como tareas extra, y por las comunidades como escenarios insustanciales donde, a lo sumo, se formalizan decisiones preestablecidas. Las autoridades del orden nacional no se han preocupado, salvo contadas excepciones, por evaluar la funcionalidad de estas instancias, ni por impulsar procesos de economía de espacios de participación, o por colaborar para que exista una sintonía entre estas instancias y las particularidades del territorio.

Ante la inocuidad de las instancias de participación, las comunidades tienden a buscar en el gobierno nacional la solución a los problemas locales, bien sea

acudiendo a instancias nacionales o a mecanismos participativos por fuera de los canales institucionales, como marchas y bloqueos. Recientemente se han activado diferentes “mesas” donde representantes del gobierno nacional se sientan con líderes u organizaciones locales. Si bien hay buenas intenciones en estos acercamientos, son escenarios esporádicos que las más de las veces parten del desconocimiento y la desconfianza. Por lo que resulta en extremo complejo el que las autoridades del orden nacional logren reconocer la trayectoria y los procesos de cada comunidad o generar aprendizajes significativos en esta interacción.

Se requiere un nuevo esquema, insistimos, en el que las autoridades territoriales en desarrollo de su autonomía, impulsen y se comprometan con una mejor interlocución con las comunidades; reconociendo su trayectoria, aprendiendo conjuntamente y materializando soluciones a los problemas locales. Esto, por supuesto, con el apoyo técnico y financiero de un nivel central orientado a la colaboración y no a la suplantación o a la creación de nuevas cargas para los gobiernos territoriales.

Que la terminación del conflicto armado entre el gobierno y las FARC sea entonces la oportunidad de reencaminar las agendas complementarias de descentralización y participación ciudadana, como contribución a la construcción de una paz estable y duradera! Y de paso alcanzar los propósitos de la Constitución del 91 de acercar el Estado a los ciudadanos, estimular la participación ciudadana en las decisiones locales, haciendo más transparente la gestión, y mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios.

## **Referencias**

<sup>1</sup>.^13 de octubre de 2016 en Open Democracy ([www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net))

<sup>2</sup>.^Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera ([www.acuerdodepaz.gov.co](http://www.acuerdodepaz.gov.co))

---