

1

DARÍO I. RESTREPO



# Dilemas y retos del enfoque territorial en la implementación de los acuerdos de paz



**FUNCIÓN PÚBLICA**  
Departamento Administrativo de la Función Pública



**GOBIERNO DE COLOMBIA**

FUNCIÓN PÚBLICA



# Dilemas y retos del enfoque territorial en la implementación de los acuerdos de paz

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA  
Agosto 2018



**Liliana Caballero Durán**

Directora

**Fernando Augusto Medina Gutiérrez**

Subdirector

**Ángela María González Lozada**

Secretaria General

**Juliana Torres Quijano**

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

**Claudia Hernández León**

Directora Jurídica

**Fernando Augusto Segura Restrepo**

Director de Participación, Transparencia y  
Servicio al Ciudadano

**Alejandro Becker Rojas**

Director de Desarrollo Organizacional

**María del Pilar García González**

Directora de Gestión y Desempeño  
Institucional

**Francisco Camargo Salas**

Director de Empleo Público

**Luz Stella Patiño Jurado**

Jefe de Oficina de Control Interno

**Roger Alonso Quirama García**

Jefe Oficina de Tecnología de la  
Información y las Comunicaciones

**Diana María Bohórquez Losada**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Sonia Stella Romero Torres**

Jefe Oficina Asesora de Planeación

**Elaborado por:**

Darío I. Restrepo

**Coordinación Editorial**

Carolina Mogollón Delgado  
Dirección de Gestión del Conocimiento

**Diseño y Diagramación**

César Augusto Arciniegas Beltrán  
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia  
Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657  
Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)  
Línea gratuita de atención al usuario:  
018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.



# Índice de gráficos

**Gráfico 1.** Distribución de los municipios del posconflicto según la densidad poblacional 2014 ..... 33

**Gráfico 2.** Distribución de los municipios del posconflicto según el componente de Ordenamiento Territorial de la Medición del Desempeño Municipal 2016 ..... 34

**Gráfico 3.** Distribución de los municipios del posconflicto según el porcentaje de población que no vive en la cabecera sobre el total de la población 2014 ..... 35

**Gráfico 4.** Distribución de los municipios del posconflicto según el ingreso tributario per cápita. 2012 ..... 36

**Gráfico 5.** Distribución de los municipios del posconflicto según el porcentaje del territorio cubierto por bosques naturales. 2014 ..... 37



# Presentación

*Liliana Caballero*  
*Directora Función Pública*

**C**on ocasión de la conmemoración de los sesenta años de las reformas administrativas propiciadas por el Plebiscito de 1957, entre ellas la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, y con miras a fortalecer la relación del Estado con la academia, además de destacar el esfuerzo dedicado a recuperar algo muy importante: la noción de que la historia, es decir el cómo y el cuándo, es un insumo importante a la hora de entender cómo reformar la administración pública, se adoptó el programa "El estado del Estado".

*"El estado del Estado" tiene como propósito construir memoria institucional y dejar un legado de documentos y resultados de eventos académicos que permitan un balance de los principales avances en materia de institucionalidad en el país y generar análisis y reflexiones en torno a las grandes reformas de la organización de entidades y la gestión estatal para que, en el futuro, tengamos una referencia ordenada de los cambios del Estado.*

*Es así como desde 2016 se han efectuado foros nacionales e internacionales, además de la elaboración de documentos académicos de análisis y prospectivas de la administración pública, que no se circunscriben a los tradicionales informes de gestión, sino que permiten dar una mirada más estratégica y contextualizada de los ámbitos de actuación de Función Pública.*

*Estos documentos, resultado de la gestión del conocimiento, abarcan temáticas como el fortalecimiento institucional, el cambio cultural, la transparencia en la gestión y la participación ciudadana, la gestión territorial y los desarrollos normativos y jurisprudenciales de la administración pública y el análisis del contexto teórico e histórico de la modernización del Estado y la administración pública en Colombia.*

*En tal sentido, a continuación se encuentra el documento elaborado por Darío I. Restrepo,*

# Introducción



Las negociaciones de paz se resolvieron entre representantes del Gobierno nacional y los delegados de la comandancia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP. Para unos y otros, la centralidad de los acuerdos fue prenda de garantía del compromiso entre las partes y de la coherencia de lo pactado, con sus límites y sus énfasis, e incluso con algunas zonas grises. Así mismo, se proclamó desde temprano que la implementación de lo acordado iba a requerir el concurso de todos los niveles del Estado, así como de diferentes expresiones de la sociedad civil y el apoyo activo de la cooperación internacional y de los países garantes del proceso. De tal manera, se presentaron los acuerdos como *un primer case* que le abriera la puerta a un gran periodo de reformas durante una treintena de años, con el anhelo de construir una paz estable y duradera.

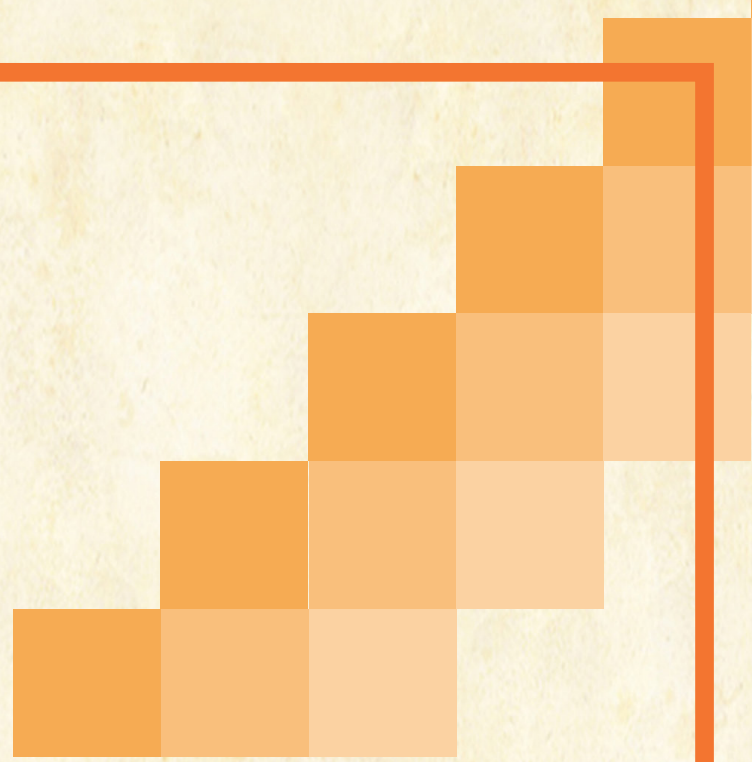
Es claro en los textos, tanto como en las declaraciones de los delegados de las partes, que la puerta conduce necesariamente a una extensión territorial del Estado, la administración pública, las políticas de bienestar, el sistema político y las oportunidades de desarrollo económico. Superar las "causas" o los "factores" que alimentaron la confrontación armada interna durante más de cinco décadas supone *la integración de los territorios de la guerra a la vida nacional*. ¿Cómo realizar dicha extensión e integración? He aquí uno de los principales dilemas que retará la acción pública durante las próximas décadas. Debe "llevarse el Estado al territorio" como afirman muchos; o más bien "construir el Estado desde el territorio", como defienden otros; o, al fin, buscar una combinación virtuosa entre ambas tendencias de construcción de todo Estado, de arriba-abajo y de abajo-arriba. Es objetivo de este texto presentar la visión principal del enfoque territorial y diferencial consignada en los acuerdos del Colón, ya que ella responde a la pregunta sobre cómo construir el Estado en los territorios de la guerra caracterizados por su ausencia o notoria precariedad.

Toda acción pública, máxime si pretende generar una gran inflexión en la construcción del Estado, debe considerar el conjunto de arreglos institucionales previos, muchos de los cuales se resistirán a los cambios, mientras que otros podrán ser pilares importantes en nuevas tendencias

y materializaciones de las políticas públicas. ¿Qué tanto los acuerdos del Colón suponen romper con la tradición institucional colombiana?; o, ¿qué tanto expresan objetivos nuevos que se pretenden alcanzar con la vieja instrumentaria? Consideraciones críticas sobre nuestra arquitectura institucional son necesarias para advertir las camisas de fuerza que dificultarán el alcance de las desideratas expresadas, también aclaran el camino de algunas reformas necesarias a las maneras de hacer política pública.

A más de proclamar una implementación de los acuerdos de paz con enfoque territorial y diferencial, se convinieron 170 municipios prioritarios para la implementación de diez y seis programas acordados. La lista resulta de la combinación de cuatro características sufridas con especial intensidad: la pobreza, la violencia, la precariedad institucional y las economías ilegales. ¿Tendrán estos municipios especiales una intervención igualmente especial de parte de las políticas públicas?; o, ¿serán las mismas instituciones, burocracias, normas y programas nacionales los que serán llevados a territorios hasta ahora privados de ellos?; ¿deberá esta categoría de municipios del posconflicto subdividirse en varias subcategorías a partir de las cuales se particularicen las estrategias de intervención?; o, finalmente, más que subgrupos diferentes, habría que formular estrategias diferentes aplicadas con variada intensidad según ciertas características locales. En fin, el conjunto de estos interrogantes gira sobre el carácter territorial y diferenciado de las políticas que se anuncian territoriales y diferenciadas.

Finalmente, se ofrece una presentación crítica de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la cual tiene por misión coordinar el conjunto de entidades, planes y programas en el territorio, en particular a través de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).



1.

**Programas,  
estructuras y  
procesos de un  
enfoque territorial  
y diferencial de la  
política pública**

“**E**l fin del conflicto supondrá la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política.” (Nuevo Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, página 6, 2016).

Se anuncia en el preámbulo del acuerdo lo que se reitera objetivo fundante de la paz: el enfoque territorial y diferencial que integre los territorios de la guerra, abandonados de la presencia del Estado, carentes de desarrollo económico y social, y sin capacidad de representación política. Luego, al repasar los programas específicos acordados se profundiza la apuesta general en cuanto que estos requieren una vocación territorial, es decir, ajustarse a las características de la población, de la economía y de los tejidos sociales territoriales. Tres son las dimensiones de una política pública que interpela este anhelo de particularidad socio-territorial:

## 1.1. Los programas

Estos pueden ser elaborados nacionalmente y de manera uniforme para todos los territorios, por lo demás caracterizados de específicos y de prioritaria intervención. El centralismo programático, mediante el cual se llevan soluciones uniformes a beneficiarios focalizados, es tradición arraigada y ejercida invariablemente por casi todos los programas nacionales, con destino territorios en situación de crisis económica, de alteraciones graves del orden público, o habiendo sufrido alguna catástrofe natural.

En el otro extremo, se encuentran los programas contruidos localmente, por cualquier combinación entre los gobiernos, las instituciones y entidades territoriales, las fuerzas vivas y la población en general. No existe antecedente de programa nacional que, con financiación

y apoyo institucional y político central, ceda a las instituciones y sociedades locales la soberanía programática sobre el qué hacer. No obstante, parcelas de autonomía programática, o cuando menos de certera incidencia sobre prioridades y características específicas de los bienes y servicios ofrecidos por programas con lineamientos centrales, no han sido ajenos a las intervenciones excepcionales para territorios selectos. Desde el Plan Nacional de Rehabilitación en la década del ochenta y algunos programas y proyectos de la Red de Solidaridad Social en la década del noventa, se experimenta con tales delegaciones programáticas parciales. Entre el centralismo normativo y uniformizante en un extremo y, en el otro, la total flexibilidad y autonomía programática, se encuentra el cumulo de las experiencias de política pública colombiana, las que claramente se inclinan hacia la uniformización central de los programas, más que hacia el particularismo de las soluciones locales.

A este respecto, el tono general de los acuerdos del Colón, sin duda, reclama inclinar la balanza hacia una mayor injerencia local en los programas de la Reforma Rural Integral, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y la substitución de cultivos de uso ilícito.

## 1.2. La estructura de implementación

Esta puede ser del orden nacional, adscrita a la Presidencia de la República o en la órbita de incidencia directa del Poder Ejecutivo central. el Programa Nacional para los Territorios queda generalmente en cabeza de una entidad creada para la ocasión y/o adscrita a un ministerio con algún grado de autonomía y especialización. Desde esta creación institucional y programática ocasional, el centro se despliega sobre los territorios, mediante la construcción de una estructura paralela al ordenamiento de la administración pública regular. Mediante una *partición regional*, una dirección delegada desde el centro cubre varios departamentos y, a partir de allí, puede extender de manera más o menos permanente o rotatoria —como una estructura que flota intermitente sobre el extendido— una

presencia de la nación en los territorios. La estructura central también puede anclarse directamente en los departamentos y desde allí desplegar acciones de presencia municipal. Los programas y las estructuras nacionales para territorios específicos, si bien tienen por escala última de llegada a los municipios, no tienen la fortaleza presupuestal e institucional para garantizar férreas estructuras locales. A grandes trazos estas son características recurrentes de programas y estructuras centralistas con pretensión de acercarse a un enfoque territorial y diferencial.

La opción alternativa se basa en estructuras descentralizadas, en las cuales las autoridades y la administración territorial tienen el mando sobre la burocracia, sus procesos y el despliegue sobre los territorios. En dicho caso, los asuntos programáticos pueden ser más o menos centralizados, compartidos o descentralizados, aunque la injerencia en las estructuras administrativas tenga un sesgo descentralizado fuerte. Sin duda alguna, el proceso de descentralización, iniciado en la década del ochenta, fortaleció la descentralización del ordenamiento administrativo territorial. En un inicio, las competencias programáticas se encontraban en un paquete general, respecto del cual las autoridades territoriales tenían cierta potestad de dosificar prioridades y libertad relativa en cuanto a los modelos de gestión para llevar a cabo las políticas descentralizadas. Sin embargo, desde el primer quinquenio de la década del noventa, poco a poco el impulso de la descentralización empezó a revertirse por dos vías. Una descentralización estrictamente regulada de ciertas competencias declaradas prioritarias, y más de un centenar de condiciones sobre los modelos de gestión de la administración pública local. De esta manera, la administración pública descentralizada readquirió un fuerte sesgo de brazo territorial del centro, en cuanto a fines, funciones, procesos y programas.

Los acuerdos del Colón no parecen tener la voluntad de revertir esta tendencia hacia el despliegue territorial del centro. Por una parte, los programas son nacionales, adscritos a autoridades estatales centrales unos y otros crean "agencias especiales", adscritas a la Presidencia de la República. Cada agencia se despliega sobre los territorios, a partir de un mando programático y jerárquico nacional, e intenta llegar flotando

sobre las localidades, municipios y veredas, con el fin de acometer su política específica: la protección de víctimas y la restitución de sus derechos, la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, los programas alternativos de desarrollo y la restitución de tierras. Incluso la coordinación de las diferentes agencias, programas, ministerios y entidades del orden nacional en los territorios, es responsabilidad de una agencia central que, ella misma, flota sobre las estructuras administrativas departamentales y municipales.

### 1.3. Los procesos de implementación

Más allá de la definición sobre los programas y el mando sobre las estructuras, se encuentran los procesos de implementación de las políticas. La ejecución de las políticas públicas puede ser potestad monopólica de las burocracias, de cualquier nivel territorial. También puede delegarse sobre la sociedad civil, bien sea esta el sector privado empresarial, o las comunidades étnicas, campesinas o barriales, o hacia organizaciones sociales de cualquier tenor.

Desde el programa de Desarrollo Rural Integral en la década del setenta, el Estado invoca la participación de los beneficiarios (en ese entonces la población campesina) en la ejecución de las políticas públicas. Posteriormente, en la década del ochenta, el Plan Nacional de Rehabilitación, la Red de Solidaridad Social y el sector de la salud hicieron del llamado a “la participación social”, característica central de los modelos de implementación de las políticas públicas. En la década del noventa la hegemonía de la ideología neoliberal enalteció la función de los empresarios y de los consumidores, al tiempo que criticó la intervención y los monopolios del Estado y de la burocracia. La oferta de participación no disminuyó, sino que se extendió aún más. Los programas sociales de focalización hacia múltiples grupos vulnerables se convirtieron en la punta de lanza para involucrar a los beneficiarios en la implementación de los programas. A la vez, el sector privado se involucró de mayor manera en la implementación de las políticas para pobres, haciendo de los miserables

y vulnerables un gran mercado en expansión, desde el manejo de los seguros subsidiados en salud, pasando por la política de alimentos, hasta el sector de la educación.

Los acuerdos del Colón vuelven a invocar de manera inequívoca el derecho y la bondad de la participación social en los múltiples programas anunciados, con varias características. Se defiende el derecho de diferentes sectores sociales a la participación en las decisiones sobre los programas a implementar, la ejecución de obras, el seguimiento y el control a la administración, los recursos y los proyectos. Se llama de manera genérica a la participación de los sectores sociales y muy escasamente a las organizaciones sociales que los representan. Se invoca la participación en las instancias y los procesos de los diferentes programas, pero se omite cualquier estrategia de fomento de la participación permanente de las organizaciones sociales en las estructuras de los poderes locales, o en las estructuras administrativas de los programas.

Una tercera característica de la participación ofertada puede llegar a tener una relevancia respecto de las tendencias generales de las últimas décadas: la planeación participativa. Si bien esta es un derecho constitucional desde 1991 y existe un Sistema Nacional de Planeación, dentro del cual representantes de diferentes sectores de la sociedad civil constituyen los consejos territoriales de planeación a escala municipal, departamental y nacional, la conformación de dichos consejos es una rareza y su incidencia escasa, con tendencia a la nulidad. Los programas de la Reforma Rural Integral, en particular los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y los programas alternativos a la sustitución de cultivos de uso ilícitos, se basan en ejercicios de planeación participativa incidente. Al menos en lo acordado en el proceso de paz, el reconocimiento de los territorios martirizados por la violencia, el abandono y la precariedad, están llamados a ser partícipes definitivos en los grandes acuerdos de desarrollo de sus veredas, así como en la implementación de los programas.



# 2.

## **El enfoque territorial y diferencial en los acuerdos del Colón**

**N**o es de extrañar que un acuerdo tan complejo como al que llegó el Gobierno nacional y la comandancia de la insurgencia de las FARC esté atravesado por diferentes tenciones, énfasis y matices. Sin embargo, una tonalidad general atraviesa el conjunto de lo pactado en cuanto al enfoque territorial y diferencial de las políticas a llevar a cabo en los territorios privilegiados de intervención. En términos generales, el "Estado será llevado a los territorios" a través de dieciséis programas básicos. Los programas son nacionales, así como las estructuras de mando administrativo y político. Los departamentos no son mencionados, con alguna rara excepción. Escasa mención se hace de los municipios y prácticamente se omite hablar del proceso de descentralización. La mayoría de referencias a la materialidad estatal territorial se hace mediante el uso de las palabras vereda, localidad, territorio o entidad territorial.

El actor territorial relevante invocado son los grupos sociales diversos, ocasionalmente sus organizaciones y menos las redes sociales y organizacionales agregadas por temas y/o territorios. Esta sociedad civil amorfa y dispersa está llamada a las instancias y momentos en los que se definen proyectos, dentro de mecanismos propios de los programas y estructuras flotantes del nivel central sobre los territorios. El ejercicio culmen de encuentro entre el Estado y la sociedad se basa en la planeación participativa, proceso fundante de los grandes acuerdos que deben lograr canalizar las demandas y aspiraciones sociales. Las entidades territoriales, expresamente los municipios más que los departamentos, son llamados a participar en los ejercicios de planeación y de discusión de programas como un actor más, como parte del paisaje relativamente indiferenciado de múltiples sectores sociales con administraciones locales. Un llamado más concreto a los municipios es aceptado en la ejecución de las decisiones.

Se sabe además que, por fuera de los acuerdos, el Gobierno anunció la necesidad de recurrir a los recursos fiscales de la descentralización (Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías) para financiar los programas del posconflicto. Se presagia entonces una situación conflictiva en la que las autoridades territoriales son piezas subalternas en las estructuras y decisiones de los programas del posconflicto, pero deben aportar buena parte de "sus recursos" a la financiación de los programas.

# 3.

## **Características del entramado institucional territorial**

Tres características de la arquitectura del ordenamiento territorial condicionarán, sin duda, el acontecer de la implementación de los acuerdos de paz: la descentralización, los compartimentos estancos territoriales con la prelación de las políticas e instituciones sectoriales, y la precariedad del nivel intermedio con la falta de políticas de integración territorial horizontal.

### 3.1. La descentralización

Los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa generaron una muy importante inflexión en la arquitectura espacial centralista del sistema político, de las finanzas intergubernamentales y de la arquitectura territorial de la administración pública. En lo positivo se destaca la creación de un sistema político más pluralista, una mayor extensión territorial del gasto público y un reconocido aumento de las coberturas socio-territoriales de la política social básica, especialmente de la salud, la educación, el saneamiento básico y el agua potable. Son también notables las limitaciones de los alcances de la descentralización, las cuales adquieren especial relevancia ante los retos que plantea la implementación de los acuerdos de paz. De varias maneras, lo pactado tensa y rebasa los límites de la descentralización, así como le plantea retos que se anuncian necesarios de afrontar.

El límite temático de la descentralización es la política social, en cambio los programas anunciados en el Colón intervienen de manera importante los territorios mediante una descentralización de las oportunidades de desarrollo económico. En particular, la Reforma Rural Integral y los programas alternativos a la sustitución de cultivos de uso ilícito hacen énfasis en las infraestructuras de comunicación y conectividad, en la asignación de tierras, el crédito, la producción y comercialización de alimentos, los mercados campesinos, las dotaciones rurales y urbanas, así como en los incentivos a la asociatividad de los productores.

Un segundo límite de la descentralización que se advierte rebasado en los pactos es el sesgo predominantemente urbano de las reformas territoriales acometidas hasta ahora. En efecto, las transferencias fiscales, las coberturas de servicios y políticas sociales, así como la mejoría en los índices de bienestar

se concentran en las cabeceras municipales y sus entornos cercanos. Mientras la descentralización tiene un sesgo anticampesino, los programas de los acuerdos de paz están prioritariamente orientados hacia el campo y su población dispersa, la producción, los mercados y las dotaciones rurales.

La tercera esperada innovación a la descentralización son los procesos de planeación socio territorial participativa, tanto mediante los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como en los programas sustitutos a los cultivos ilícitos que se pactarían mediante asambleas populares de productores campesinos. En cambio, la descentralización de la política social ha sido básicamente de los sectores de salud y educación, cada uno de los cuales está sometido a una abundante y estricta regulación sectorial. Aun cuando alcaldes y gobernadores deban formular planes de desarrollo, que debieran someterse a la planeación territorial participativa, la rigidez de los condicionamientos sectoriales centrales hace de los planes una lista de ejecuciones específicas del Sistema General de Participaciones. Por otra parte, la bolsa de recursos del Sistema General de Regalías, se asigna a proyectos específicos presentados por las entidades territoriales, de tal manera que no tienen obligación alguna de formar un Plan de Desarrollo o de someterse a la planeación participativa.

La cuarta innovación es política, la representación de dieciséis circunscripciones electorales especiales de los 170 municipios permitiría a la población víctima de la confrontación armada acceder por dos periodos consecutivos al Congreso de la República. De esta manera, se supera parcialmente una enorme limitación de la descentralización política: la subrepresentación de enormes territorios en la nación. Por ejemplo, un promedio de 11 departamentos carece de senadores y seis departamentos concentran más de la mitad de los congresistas del país, senado y cámara juntos.

Estas cuatro innovaciones en el ordenamiento territorial tienden a completar limitaciones del proceso de descentralización y plantean dos dificultades mayores. Por una parte, el conjunto del ordenamiento territorial regular (administrativo, fiscal y político) continua intacto, con lo cual es fácil presagiar choques de competencias entre autoridades y los procesos propios al funcionamiento regular del Estado, y, por la otra, los programas, instancias y mecanismos específicos del acuerdo de paz.

Además, mientras el ordenamiento regular del Estado está asegurado, los programas y sus estructuras paralelas se encuentran altamente dependientes de futuras e inciertas regulaciones, consecución de recursos no seguros y de una dispendiosa construcción institucional.

Es esperable que en la eventualidad en que la implementación de los programas avance de manera valorada positiva, se acreciente una presión de muchas veredas y municipios por ser parte de los territorios del posconflicto. Después de todo, las cuatro características de los 170 municipios son compartidas por una inmensa cantidad de lugares más: la pobreza, la violencia, la precariedad institucional y las economías ilegales. En este caso puede ocurrir como ya pasó con los municipios del Plan Nacional de Rehabilitación, cuya lista se fue acrecentando de manera considerable con el paso de los meses y años. De avanzar y concretarse un acuerdo de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), es probable que se pacten programas e intervenciones especiales en los territorios de los "elenos". De la misma manera, más de 3.000 combatientes de las llamadas Bandas Criminales (BACRIM) esperan un sometimiento a la justicia, que debiera acompañarse de intervenciones especiales en los territorios, a menos de que otras bandas, con otras denominaciones, asuman rápido el relevo del control armado de los territorios de los "paras". Ante este panorama la geografía del ordenamiento territorial especial puede ensancharse de manera importante en los años venideros.

Enormes estructuras paralelas de intervención que se extienden en el espacio y el tiempo terminan por crear mecanismos de transferencia de aprendizajes y modelos de gestión pública de un lado al otro. Desde la década del noventa, los programas especiales de lucha contra la pobreza, la vulnerabilidad, las catástrofes naturales y el orden público se han comportado como semilleros de innovación de la gestión pública. Es recomendable estar atentos a las innovaciones que los planes de desarrollo con enfoque territorial logren y puedan transferir sus modelos de gestión, estructuras y mecanismos excepcionales al ordenamiento administrativo regular.

Varias interpelaciones más generales plantean los acuerdos de paz al proceso de descentralización. Primera, ¿por qué no completar la descentralización de la política social, con la descentralización de

las oportunidades de desarrollo económico para todos los territorios del país? Segunda, ¿por qué no reforzar la participación ciudadana incidente y la democracia asamblearia, hacia el conjunto del gasto público descentralizado? Tercera, ¿por qué no condicionar los giros de las transferencias y las regalías a ejercicios reales de planeación participativa? Y, por último, ¿por qué no extender la representación política de los campesinos en sus municipios y provincias; así como mejorar la representación de los municipios en los departamentos y de estos en el Congreso? El déficit de representación política no se circunscribe a las dieciséis subregiones selectas, sino que es un fenómeno general del sistema político electoral a nivel municipal, departamental y nacional.

## 3.2. Los compartimentos estancos

Es característica tan generalmente criticada como reacia al cambio, que las leyes establezcan derechos y deberes uniformes para los departamentos y municipios, subconjuntos estos con capacidades, características, necesidades y potencialidades muy diferentes. El proceso de descentralización de recursos, competencias y poder político no ha logrado superar esta ancestral rigidez normativa e institucional. La uniformidad institucional se acompaña de un tratamiento poco particular del Estado con sus entidades, por lo cual recurrimos con frecuencia testaruda a mecanismos excepcionales de intervención. La excepcionalidad su vuelve regla para atender las particularidades territoriales que hacen crisis, debido a la incapacidad del ordenamiento administrativo de incorporar la flexibilidad en su funcionamiento regular.

Los departamentos y municipios indiferenciados terminan siendo tratados como estancos, es decir, como etiquetas de entidades abstractas, respecto de las cuales los invocados mecanismos de coordinación entre niveles territoriales y la concurrencia en competencias y procesos son de muy difícil realización. Cada nivel territorial es separado del otro, de tal manera que difícilmente concurre con el nivel superior o inferior en relaciones sistémicas constructivas. De manera paradójica, la combinación entre la inflexibilidad institucional, programática y

normativa, con los modelos de intervención territorial indiferenciados, terminan aislando cada entidad territorial de sus relaciones con sus pares y con los otros niveles territoriales.

No hay nada en los acuerdos del Colón que permita reflexionar sobre la importancia de esta dificultad e innovar en esta materia. La primera vez que se invoca la coordinación entre la nación, los departamentos y los municipios es en un apartado sobre la solución de conflictos. Es decir que no se consideraron necesarias relaciones permanentes y sistémicas entre los tres niveles del Estado para el diseño, administración y ejecución de los programas. A cambio, se invoca la coordinación para que departamentos y municipios no entren en conflicto con la implementación de los programas nacionales del posconflicto.

La transferencia de aprendizajes de los programas paralelos y excepcionales de paz hacia el ordenamiento territorial regular encontrará en este vacío un obstáculo mayor. ¿Cómo lograr un fortalecimiento permanente de las capacidades de las instituciones y las burocracias locales en esta ausencia manifiesta de consideración sobre la realidad específica de las entidades territoriales de los territorios del posconflicto, y si, además, dichas entidades nos son llamadas a participar de manera orgánica en los programas, sino que son evocadas como potenciales causales de conflictos a los programas nacionales?

### **3.3. La precariedad del nivel intermedio y la ausencia de intervenciones horizontales**

La debilidad del nivel departamental en el proceso de descentralización ha sido ampliamente estudiada. Los mandatarios de turno y la Federación Nacional de Departamentos reclaman desde hace décadas una reforma tributaria, y denuncian que está desactualizada desde finales de la colonia y el siglo XIX. El proceso de descentralización ha privilegiado a los municipios y abandonó la pretensión de construir provincias y regiones en tanto entidades territoriales



plenas, es decir, con mandatarios electos, sujetos de transferencias del presupuesto nacional, con recursos propios y autonomía administrativa. Como resultado de lo anterior, existe una descentralización básicamente municipalista, en la cual cada municipio asume aisladamente sus derechos y deberes, y da cuenta de diversas maneras a los sistemas de información y evaluación nacional. En este panorama institucional son escasas, aunque meritorias, las iniciativas de una descentralización territorial, en el sentido de mancomunar esfuerzos entre municipios y/o entre departamentos para emprender políticas públicas multiescalares.

Los acuerdos del Colón no abordan el tema de la cooperación horizontal entre entidades territoriales, ni tampoco consideran de importancia alguna al nivel departamental, aunque mencionan un poco más a los municipios. Lo que se anuncia son programas dirigidos hacia comunidades primarias del orden veredal, sobre los que los municipios pudieran tener cierto acompañamiento, pero los departamentos no. En la medida en que buena parte de los programas tienen una vocación económica, se presagia que el alcance de eventuales sistemas de desarrollo económico territorial será la escala micro territorial.

Así las cosas, el inicio del proceso de paz tiene por horizonte una integración de pequeñas comunidades en micro territorios al Estado, al ser beneficiarios y partícipes de programas sociales y económicos. La gran integración de amplios territorios a la nación, su sistema político, infraestructuras y mercados, tendría que tener otros programas de desarrollo económico e institucional de mayor cobertura. Si así fuere, la escala provincial, departamental y regional tendría que tener un lugar preponderante, ausente en los acuerdos del Colón.

# 4.

## **Alistamiento institucional para la intervención del territorio en el posconflicto**

La implementación exitosa requiere superar múltiples retos en el plano de la coordinación de las distintas entidades. Llama especial atención la articulación de los PDET con los planes de desarrollo de los municipios y departamentos, pues, según el acuerdo final, las entidades territoriales concurrirán en la financiación de los PDET. Sin embargo, y en concordancia con la constitución y la Ley 152 de 1994, las entidades territoriales tienen la obligación de diseñar y ejecutar sus propios planes de desarrollo. Asimismo, los planes, programas y proyectos que ejecuten las entidades territoriales, necesariamente deben enmarcarse en el plan de desarrollo de la entidad.

Por esta razón, en este apartado, se describirán los desarrollos normativos e institucionales más destacados hasta el momento hacia la coordinación interinstitucional para la implementación de los acuerdos de paz. Para empezar, mediante el decreto 2176 de 2015 se creó el Consejo Interinstitucional del Posconflicto, conformado por los ministros y directores de las entidades más relacionadas con la implementación de la paz<sup>1</sup>. El propósito de este consejo es coordinar las entidades nacionales y territoriales para el alistamiento y la implementación de los acuerdos de paz.

Ahora bien, para la intervención en los territorios, el Consejo contempla la conformación de una Mesa para la Articulación Territorial, que tiene el fin de coordinar las políticas nacionales con las entidades territoriales. Esta mesa se conforma de dos miembros del Consejo Interinstitucional del Posconflicto, cuatro gobernadores, elegidos por la Federación Nacional de Departamentos y cinco alcaldes, de los cuales tres serán elegidos por la Federación Colombiana de Municipios y las otras dos por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.

Por otra parte, en el año 2015, a través del Decreto 2366, se crea la Agencia para la Renovación del Territorio, entidad que tiene el objetivo de “coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas

---

1 El consejo está presidido por el ministro consejero para el posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, quién lo preside, y por los ministros de Hacienda, Interior, Defensa y el ministro de la Presidencia, así como por el Alto Comisionado para la Paz, el director del DNP y del Departamento de Prosperidad Social.

rurales afectadas por el conflicto" (Decreto 2636 de 2015). Entre otras, esta entidad será la encargada de la implementación de los PDET.

Para tal fin, la agencia cuenta con una Dirección de Intervención en el Territorio, dividida en una Subdirección de Participación y Planeación y una de Coordinación y Fortalecimiento Territorial. Esta última, encargada de generar una hoja de ruta para la articulación interinstitucional para la intervención en los territorios del posconflicto y el fortalecimiento de las organizaciones sociales y las entidades territoriales.

De forma tal, la Agencia de Renovación del Territorio, a través de su Dirección de Intervención del Territorio, es la entidad que más tiene que ver con la denominada paz territorial. La estructura con la cual la agencia llegará a los territorios y coordinará los PDET comprende dieciséis "facilitadores líderes", uno por cada subregión y ciento setenta equipos municipales, los cuales están conformados por un facilitador regional, un cofacilitador, un relator y un grupo motor constituido por ocho representantes de cada núcleo veredal del municipio. De esta forma, el Gobierno nacional, a través de la ART, contará con representación en cada vereda y municipio del posconflicto, lo que le permitirá implementar directamente los acuerdos de paz, sin la necesidad de delegarla en las entidades territoriales.

De forma tal, no existe una vía clara para la coordinación nación-territorio en la implementación de los acuerdos de paz y, en particular, de los PDET. La Mesa para la Articulación Territorial resulta insuficiente, en la medida en que se encarga de las políticas nacionales y que no cuenta con la participación de todos los gobernadores y alcaldes PDET.

Por esta razón, se propone la conformación de una instancia de coordinación en cada una de las 16 subregiones, que integre a los gobernadores, los alcaldes de los municipios más afectados por el conflicto, a los representantes de la sociedad civil y los directores de las entidades nacionales encargadas de la implementación de los acuerdos (Agencia para la Renovación del Territorio, Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la Agencia para la Sustitución de Cultivos Ilícitos). Esta instancia se reuniría periódicamente y tendría

la función de articular las demandas de los territorios, con la oferta institucional del nivel regional y nacional.

En particular, esta instancia permitiría avocar las disyuntivas de los mandatarios territoriales respecto a los PDET y la articulación con sus propios planes de desarrollo. Además, podría tener por función específica armonizar ambas herramientas de planeación. Asimismo, tendría la tarea de hacer conocer y validar las lógicas posibles de desarrollo de los territorios específicos, con el fin de “territorializar” los contenidos de los programas nacionales.

# 5.

## Los territorios del posconflicto

**L**a inquietud que se aborda en este último apartado es saber si los programas pactados en los acuerdos del Colón deben aplicarse indiferenciadamente en los ciento setenta municipios prioritarios de intervención. Si la respuesta es negativa, es decir que para construir un enfoque territorial diferenciado se necesita distinguir grandes especificidades en los lugares de intervención, dos opciones se abren, por una parte, se podrían construir tres o cuatro categorías municipales que guiarían la integración específica de los dieciséis programas pactados en los territorios así diferenciados, como propuso el Plan Nacional de Rehabilitación. La otra opción es reconocer rasgos importantes y específicos que crean en cada caso categorías de municipios. En este segundo caso, no se trata de reconocer subgrupos municipales únicos de intervención, sino subgrupos de estrategias de intervención, en los que cada municipio tiene un lugar diferente en el ordenamiento de cada estrategia. El ejercicio que se explica a continuación tiende a concluir que es más pertinente construir cuatro estrategias diferenciadas, más que cuatro subgrupos municipales.

## 5.1. Los municipios selectos

Los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC contemplan la creación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con el objetivo de “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 21). El acuerdo define cuatro criterios para la priorización de los territorios en los que se aplicarán los PDET: los niveles de pobreza, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad institucional y capacidad de gestión y la presencia de economías ilegales (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 22).

Los PDET son una de las apuestas más ambiciosas de los acuerdos de paz, pues buscan la transformación económica y social de aquellas zonas que han sido las más afectadas por la violencia y el abandono estatal. Se espera que se conviertan en territorios de planeación de largo plazo, que se construyan a partir de las visiones veredales y municipales, con el objetivo de generar visiones de desarrollo de subregiones.

De acuerdo con el Decreto 893 de 2017 que crea los PDET, el Gobierno nacional identificó una serie de variables que representan las dimensiones descritas por el acuerdo. En particular, para la pobreza se utilizó el índice de pobreza multidimensional; para el grado de afectación del conflicto se utilizaron dos componentes, el primero tiene en cuenta las variables de confrontación armada (acciones de grupos criminales y de las Fuerzas Militares), mientras que el segundo se refiere a las variables de victimización (homicidio, secuestro, masacres, despojos, desplazamiento, víctimas antipersonas, desaparición forzada y asesinatos de sindicalistas, de autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras). Para la variable sobre las economías ilegales, se utilizaron las hectáreas de cultivos de coca, un índice de vulnerabilidad y la explotación ilegal de minerales, así como el contrabando. Y para la cuarta variable de la debilidad institucional se utilizó la metodología de brechas del DNP. A partir de este ejercicio, se identificaron los municipios más afectados por el conflicto. Para conformar las subregiones, se incluyeron algunos municipios contiguos, con lo cual, se crearon subregiones continuas geográficamente. En total, se eligieron 170 municipios, distribuidos en 16 subregiones, en donde se implementarán los PDET.

## 5.2. Posibles variables para distinguir estrategias diferenciadas

Ahora bien, al margen de su definición, los municipios más afectados por el conflicto comparten una serie de características y de complejidades que vale la pena revisar<sup>2</sup>. En primer lugar, no son municipios densamente poblados, pues, mientras que los municipios tienen una densidad promedio de 149 personas por kilómetro cuadrado, en los territorios del posconflicto tan sólo hay en promedio 39 personas por kilómetro cuadrado, lo que implica una mayor dispersión de la población en el territorio.

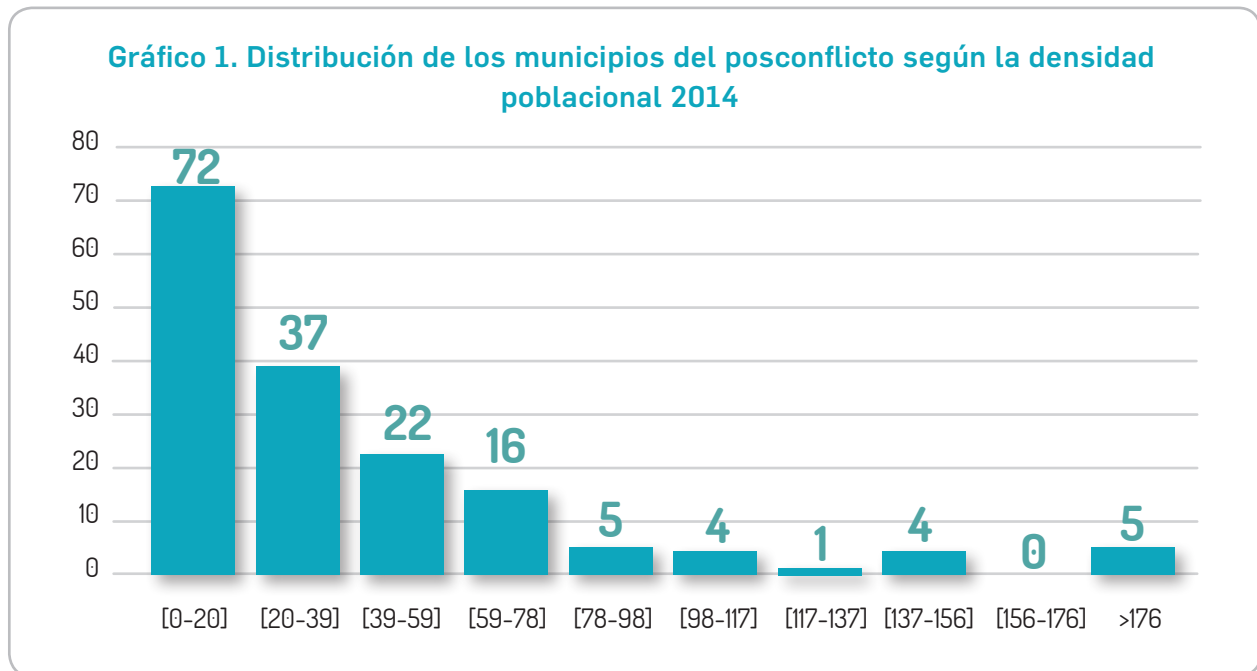
---

2 El análisis que acá se presenta se hace con base a 166 municipios, dada la escasez de información para el departamento de Guaviare. En términos nacionales se excluyen los departamentos de Amazonas, Guaviare, Vichada, Vaupés y Guainía, por la misma razón.



El Gráfico 1. Presenta la distribución de los 166 municipios de acuerdo con su densidad poblacional. Como se puede apreciar, 72 municipios, equivalentes al 43 %, tienen una muy baja densidad poblacional (entre 0 a 20 habitantes por kilómetro cuadrado). Mientras que, 37 municipios, el 35 %, tienen una baja densidad poblacional (entre 20 a 59 habitantes por kilómetro cuadrado). El 22 % restante tiene una densidad poblacional media (más de 59 habitantes por kilómetro cuadrado).

Lo anterior, es una muestra de la diversidad que se puede encontrar en los territorios del posconflicto, pues, aunque en general los municipios presentan una baja densidad poblacional, es posible identificar tres grupos, de acuerdo con este criterio.

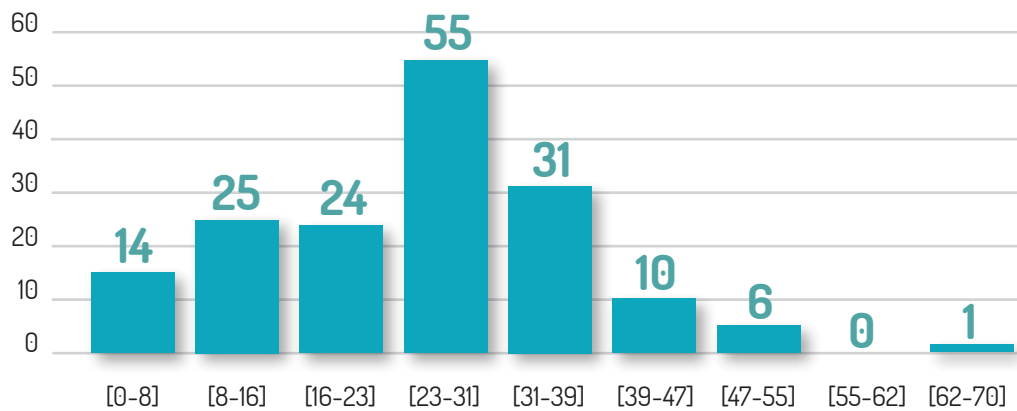


Fuente: Elaboración propia a partir del DNP

Otra variable de interés, vital para todas las alcaldías del país, es el cobro del predial y la información del catastro. Esta información es capturada por la variable Ordenamiento Territorial de la nueva medición del desempeño municipal del DNP. En promedio, los municipios del país tienen un indicador de ordenamiento territorial de 31,1 puntos, mientras que los municipios del posconflicto obtienen una calificación de 25 puntos, por

lo que, en términos generales, estos municipios tienen una baja gestión catastral con respecto al resto del país.

**Gráfico 2 . Distribución de los municipios del posconflicto según el componente de Ordenamiento Territorial de la Medición del Desempeño Municipal 2016**

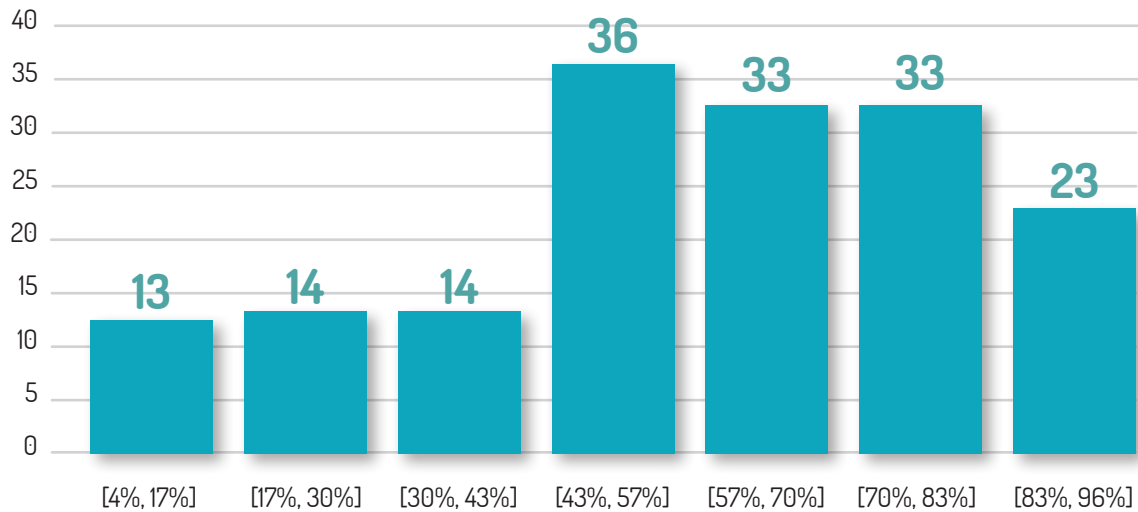


Fuente: Elaboración propia a partir del DNP

Ahora bien, en este indicador, también es posible diferenciar tres grupos al interior de los municipios del posconflicto, pues, como se aprecia en el Gráfico 2. 55 municipios presentan un indicador bajo de ordenamiento territorial (de 23 a 31 puntos), 63 tienen un indicador muy bajo (de 0 a 23 puntos) y 48 tienen una calificación media (más de 31 puntos).

La ruralidad también es una variable importante para distinguir los municipios del posconflicto. Esta variable se puede aproximar por el número de personas que no viven en la cabecera municipal. En términos generales, el comportamiento de estas variables es similar para los territorios del posconflicto y para el agregado nacional, puesto que, el promedio del indicador es muy similar para ambos grupos, cerca del 56%.

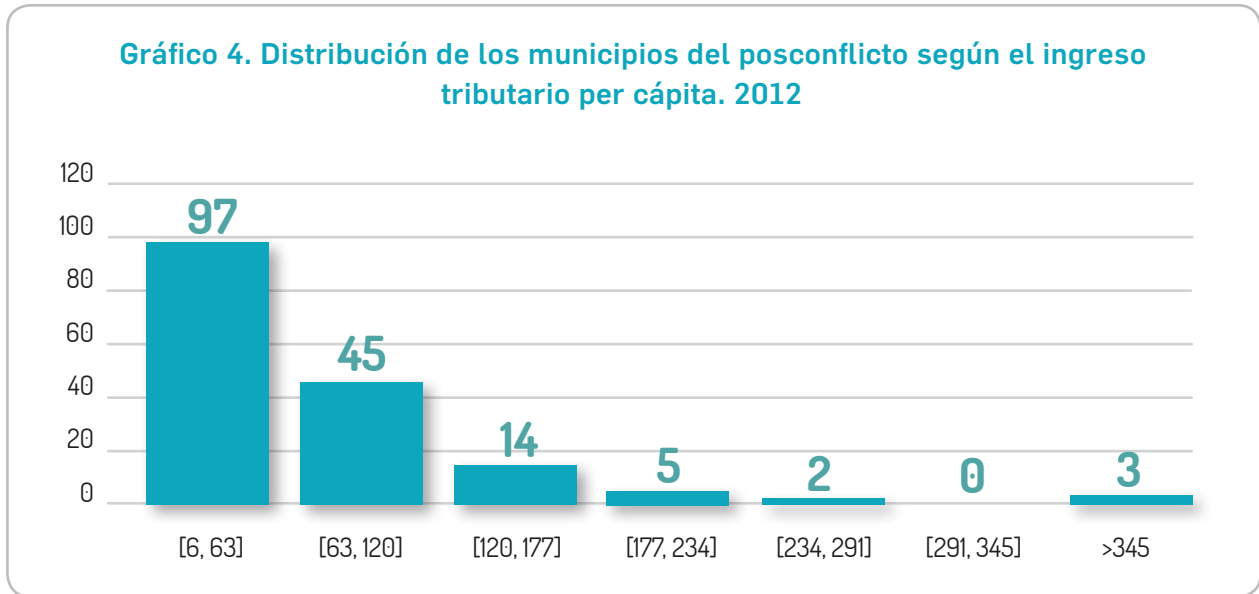
**Gráfico 3. Distribución de los municipios del posconflicto según el porcentaje de población que no vive en la cabecera sobre el total de la población 2014**



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP

En este caso, en el 25% de los municipios del posconflicto predomina el territorio urbano, pues el 43% de la población, o menos, no vive en la cabecera. Por otra parte, en el 42% de los municipios, entre el 43% al 70% de la población no vive en la cabecera, por lo que, se podría pensar en un equilibrio entre lo urbano y lo rural, mientras que, en el 33% de los municipios, prevalece la ruralidad, puesto que más del 70% de su población no vive en la cabecera.

Por otra parte, el ingreso tributario per cápita de los municipios del posconflicto es de \$ 76.000 pesos, que es mucho menor que el promedio municipal nacional de \$ 129.000,4 pesos.

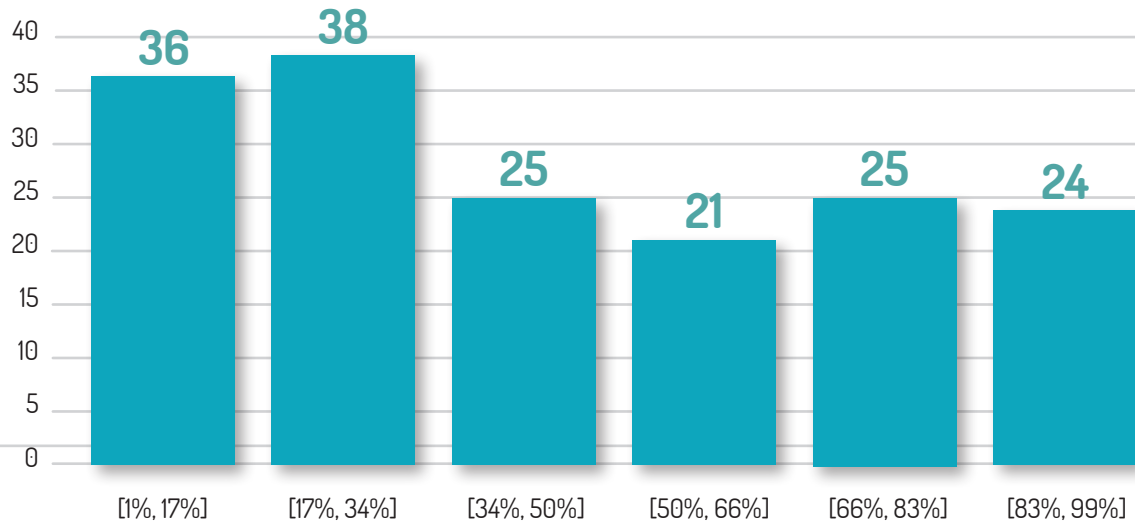


Fuente: Elaboración propia a partir del DNP

La gráfica muestra que 97 de los municipios del posconflicto, la mayoría, tienen un recaudo muy bajo, equivalente a \$ 63.000 pesos o menos. 45 municipios tienen un recaudo bajo, menor al promedio nacional, mientras que 25 municipios tienen un recaudo alto, al ubicarse por encima del promedio nacional.

Para terminar, la diversidad de los municipios del posconflicto también se hace evidente en términos ambientales, ya que el 44% de los municipios tiene una cubierta de bosques naturales inferior al 34% de su territorio. Mientras que, el 28% tiene una capa de bosques naturales que cubre entre el 34% y el 66% de sus territorios. En el 28% restante, la cubierta de bosques naturales representa más del 66% de sus bosques naturales.

**Gráfico 5. Distribución de los municipios del posconflicto según el porcentaje del territorio cubierto por bosques naturales. 2014**



Fuente: Censo Nacional Agropecuario

Estos cinco criterios (densidad poblacional, ingresos tributarios, ruralidad, ordenamiento territorial y bosques naturales) son una muestra de la diversidad que caracteriza a los municipios del posconflicto. Ninguna de las variables presentadas tiene una relación importante con las demás (en todos los casos en coeficiente de correlación es menor a 0,5), por lo que, no es posible generar grupos de municipios que compartan las mismas características. Lo que se sugiere hacer, por el contrario, es respetar la heterogeneidad de los territorios del posconflicto. Por tanto, se sugiere generar políticas que tengan la suficiente flexibilidad para adaptarse a estos territorios.

Para el caso de los bosques naturales, por ejemplo, se podría identificar aquellos municipios que tienen una mayor cobertura y una mayor diversidad biológica, con el objetivo de priorizar aquellas estrategias que no depreden la naturaleza (turismo ecológico o agricultura sustentable), en procura de cerrar la frontera agrícola.

En cuanto a los ingresos tributarios per cápita y el ordenamiento territorial, se debería priorizar el fortalecimiento de la institucionalidad tributaria de los municipios que peores resultados han demostrado en estas variables. Esto permitiría mejorar la institucionalidad de los municipios, al dotarlos de mayores ingresos de libre destinación.

Por último, la ruralidad y la dispersión de la población son factores clave para la elaboración las visiones y las apuestas de los PDET. Puede considerarse la posibilidad de generar divisiones dentro de los municipios más grandes, más rurales y/o más dispersos.

En caso de que surjan diferencias irreconciliables entre ambos instrumentos de planeación, que seguramente surgirán, ¿cómo se solventarán?, y ¿cuál instrumento debería prevalecer? Al día de hoy, no hay respuestas claras a estas preguntas.

La situación se complica en aquellas regiones PDET, que contienen municipios de más de un departamento, ya que dos de estas regiones se erigen de tres departamentos y seis en dos departamentos. La mitad, es decir ocho, se estructuran en un departamento.



El **estado**  
del **Estado**



**FUNCIÓN PÚBLICA**  
Departamento Administrativo de la Función Pública



**GOBIERNO DE COLOMBIA**