

Autonomía y autogobierno indígena desde la organización político-territorial colombiana: el caso de las ETI

Por Octavio Barbosa Cardona*, Abel Antonio Abella Beltrán**, José Alejandro Cuéllar Tovar***, Albina Quezada Barrera**** y María Eugenia Rodríguez Tovar*****

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/rd0eylrjx>

Resumen

En la lectura del desarrollo histórico de la República, a lo largo del siglo XIX, el esquema territorial evolucionó como en un tobogán entre centralismo-federalismo, sin mucho apego por el sentido original de cada uno, dado que uno u otro se implantan al final de una guerra civil como expresión de los intereses exclusivos del grupo vencedor y no precisamente por una línea racional de adaptación de la forma de administración a las condiciones del territorio.

Efectivamente, desde la segunda década del siglo XIX hasta los albores del XX, la cruenta sucesión de guerras civiles orientó y determinó la organización del territorio nacional bajo las mismas condiciones de asimetría regional y disfuncionalidad política de los períodos de conquista y colonización españolas, que primordialmente debían responder en tiempos de la Colonia a las condiciones de explotación en beneficio de la Corona; y, en tiempos de la República a las necesidades de las élites nacionales.

* octabarb@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-9285-7989>

** abelabel@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-4510-9523>

*** josecuel@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-9819-3802>

**** Albina.quezada@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0003-3062-4132>

***** maria.rodriguez@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-9394-5657>

En la segunda mitad del siglo xx, se hizo notoria la inadecuada repartición de jurisdicciones territoriales, enmarcada en los reclamos de las periferias por una mayor participación política y suficientes recursos materiales. Esta situación tuvo su punto de quiebre en los años noventa, cuando la nueva Constitución de 1991 marcó el período finisecular con una nueva orientación política, proclamando el Estado social de derecho bajo la forma unitaria descentralizada.

No obstante, tres décadas después de la institucionalización del proceso descentralizador, la materialización sobre la organización territorial y la construcción de un nuevo mapa político-administrativo del país se ha venido disolviendo y parece resolverse en un proyecto recentralizador.

Palabras clave

Descentralización, organización territorial, institucionalidad, desigualdad regional, Recentralización.

Abstract

The territorial configuration oscillated between federalism and centralism during the development of the republic in the 19th century. This was done without much attention to their original meaning, because both were implemented at the end of the civil war, in accordance with the interests of the victors rather than the territorial requirements.

Indeed, from the second decade of the 19th century until the dawn of the 20th, the succession of civil wars determined the political divisions of the national territory, under the same regional asymmetrical conditions and political dysfunction, since the time of Spanish conquest and colonization, which primarily had to respond to the exploitative conditions which benefitted the Crown during colonial times, and to needs of national elites during the time of the republic.

In the second half of the 20th century, the inadequate distribution of political jurisdictions became notorious, framed by the demands of the periphery, including a greater participation in politics and sufficient material resources. This situation ended in the 1990's, when the new constitution of 1991 marked the *fin de siècle*

with a new political framework, proclaimed by the social rule of law as unitary decentralized framework.

However, three decades after the institutionalization of the decentralization process, the materialization over the political divisions and the creation of a new political administrative map of the country has been dissolved. Therefore, it has looked more like a recentralization project.

Key words

Decentralization, political divisions, institutionalization, regional inequality, recentralization.

1. Introducción

La cuestión territorial permea de manera significativa el interés de la investigación que se aborda. Como consecuencia, se propone una discusión inicial sobre la cuestión territorial entendida como un factor de integración nacional, con el propósito de precisar algunos conceptos básicos para orientar el análisis del caso concernido con la creación del municipio de Barranco Minas, como entidad territorial del Departamento de Guainía, decisión política que parece no solo elusiva de lo dispuesto por la Constitución, sino depredadora de los derechos de los pueblos originarios, circunstancias que animan el desarrollo de la investigación.

En este análisis preliminar, el objetivo es el repaso del proceso evolutivo de la organización del territorio como factor constitutivo del Estado que, en el caso colombiano, en sus trazos más notorios, se corresponde con el diseño clásico del Estado de Occidente.

En la lectura del desarrollo histórico de la República, a lo largo del siglo XIX, el esquema territorial evolucionó como en un tobogán, centralismo-federalismo, sin mucho apego por el sentido original de cada uno, dado que uno u otro se implantan al final de una guerra civil como expresión de los intereses exclusivos del grupo vencedor y no precisamente por una línea racional de adaptación de la forma de administración a las condiciones del territorio.

Efectivamente, desde la segunda década del siglo XIX hasta los albores del XX, la cruenta sucesión de guerras civiles orientó y determinó la organización del territorio nacional bajo las mismas condiciones de asimetría regional y disfuncionalidad política de los períodos de conquista y colonización españolas.

En la segunda mitad del siglo XX, se hizo notoria la inadecuada repartición de jurisdicciones territoriales, enmarcada en los reclamos de las periferias por una mayor participación política y suficientes recursos materiales. Esta situación tuvo su punto de quiebre en los años noventa, cuando la nueva Constitución de 1991 marcó el período finisecular con una nueva orientación política, proclamando el Estado social de derecho bajo la forma unitaria descentralizada.

Toda una revolución, desde la perspectiva de propios y extraños, bajo la égida de un modelo democratizador desde abajo, donde la comunidad local, dotada autonomía política para promover la participación social, fungiría como eje el desarrollo socio-económico local.

Esta primera aproximación al entorno de la investigación trata de develar lo ocurrido desde entonces hasta hoy, alrededor de la organización territorial en Colombia, a través de una exposición articulada en el siguiente orden temático: 1. Geografía, ordenamiento y organización del territorio; 2. Organización territorial y descentralización; 3. Desigualdad territorial; 4. Recentralización; y 5. Perfiles de un apartheid institucional.

2. Geografía, ordenamiento y organización del territorio

En principio, el territorio es solo espacio físico, un mero punto geográfico que, en ausencia de la interacción humana es un espacio salvaje, donde la geografía se conjuga con la naturaleza circundante, con su manifestación física.

Pero, al ser ocupado por los seres humanos para desarrollar actividades repetitivas, el ámbito natural se modifica por el influjo de la institucionalidad que conlleva la ocupación: el ordenamiento del espacio para priorizar el uso del suelo, primera reacción humana al decidir establecerse sea temporal o permanentemente, en determinado lugar.

A las decisiones propias del acto de ocupación les suceden las relacionadas con el aprovechamiento y el manejo de sus recursos, la transformación del paisaje, el proceso de asentamiento poblacional y la determinación de límites, entre otros.

En fin, la geografía al servir de base natural de la aglomeración humana comienza a funcionar como un espacio de interrelación social, dando lugar a la emergencia progresiva de un territorio dentro del cual se van estableciendo pautas de comportamiento y normas de conducta, relaciones de producción. En suma, se teje una institucionalidad que da cuenta de un proceso de politización del espacio material por el ejercicio del poder político. Por tanto, el entendimiento de lo que sucede en el territorio debe buscarse, no solo en la geografía, sino también en las dinámicas sociales que se recrean en este soporte natural.

De todas maneras, al discernir en torno a los cambios en la forma como organizamos y administramos el espacio geográfico, debemos considerar la evolución del objeto de estudio de la geografía, pues «hemos pasado de un objeto concreto y material a un objeto cada vez más humanizado, aspecto que le ha valido el reconocido paso de ciencia natural a ciencia humana» (Jiménez, 2001).

En efecto, si bien se inicia como geografía, el territorio se dinamiza por la demografía, la historia, la sociología, la ecología, la antropología, la cultura y culmina en la intersección entre la economía y la política. Como la interacción ser humano-naturaleza, la interacción Estado-Territorio —y sus efectos políticos internos y externos— constituyen una tradición histórica.

Desde la referencia geográfica, «la historia de la humanidad se interpreta como la historia de la apropiación y transformación de la Tierra, en especial de su biosfera, a través de la acción de las sociedades humanas» (Montañez, 2001).

A partir del momento en que los grupos nómadas se convirtieron en comunidades sedentarias y, a su vez, en embriones de Estado, disponer de territorio propio fue una condición básica.

Al sobrevenir la desintegración del Imperio romano de Occidente en el siglo V, según afirma Attali (2003),

... bajo los golpes de los germanos y los eslavos, a su vez acosadas por jinetes turcos. múltiples tribus indoeuropeas –godos, francos, vándalos, alamanes, lombardos, vénetos, teutones, vikingos–, así como hunos y mongoles, se mezclan ahora con los nómadas precedentes, para formar las naciones de hoy.

Y más concluyentemente, «sin estos pueblos y sus civilizaciones sucesivas, nuestras lenguas, nuestras legislaciones, nuestras culturas, nuestras creencias, nuestras fronteras, no serían lo que son» (Attali, 2003).

Sin constituir un elemento determinante, la geografía afecta el desenvolvimiento de la economía, influye en la organización social y condiciona el funcionamiento de la política. Aspectos, como terrenos fértiles, agua, mar, accidentes geográficos y rutas comerciales han sido ambicionados desde las primitivas hasta las modernas formas estatales. Las características de la geografía, sus accidentes naturales, explican que las personas y sus entables productivos se sitúen en un lugar y no en otro.

Es evidente que la geografía diferencia la población; separa a los individuos, los distancia culturalmente, les enriquece el folclor, los diferencia por su forma de relacionarse, de sentir, incluso en su forma de comer y vestir, en sus manifestaciones artísticas, en fin, incide en su carácter e idiosincrasia.

Así que, el espacio geográfico deriva en territorio por la ocupación y la apropiación que la comunidad hace del espacio físico: lo ordena y organiza, refiriéndolo como «un espacio material donde se realiza una acción humana repetitiva» (Bejarano, 2020).

La dimensión política del territorio es insoslayable; etimológicamente, el vocablo territorio, «se deriva de las raíces latinas *terra* y *torium*, que conjuntamente significan la tierra que pertenece a alguien» (Lobato, 1997, citado por Montañez, 2001).

El territorio es, por tanto, un concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de uso, de dominio, de poder, de pertenencia o «de apropiación entre una porción o la totalidad espacio geográfico y un determinado sujeto individual o colectivo». (Lobato, 1997, citado por Montañez, 2001).

También como sostiene Fals-Borda, citado por Beltrán y Santos (2021): «territorio es espacio físico y dominio político; territorio es acción social en una unidad geográfica; el territorio connota, en última instancia, una relación objetiva, subjetiva y social de las poblaciones y los espacios físicos que habitan».

En este contexto, la noción de territorio contiene no solo un espacio geográfico, sino

... un sujeto que ejerce sobre él cierto dominio, una relación de poder, una calidad de poseedor o una facultad de apropiación; la relación de pertenencia o apropiación, no se refiere solo a vínculos de propiedad sino también a aquellos lazos subjetivos de identidad y afecto existentes entre el sujeto y su territorio (Fals-Borda, citado por Beltrán y Santos, 2021).

La distribución del poder estatal en el territorio implica la organización de un escalonamiento de jurisdicciones o entidades territoriales en medio de una sucesión de eventos de lucha y transformaciones espaciales, decantándolo no solo como elemento básico del Estado-Nación, sino como en el caso de los países paneuropeos, en elemento de la nacionalidad, en la medida en que para ellos, según Smith citado por Montañez (2001), los componentes del modelo estándar de la identidad nacional «son un territorio histórico, una comunidad político-legal, una igualdad político-legal de sus integrantes, y una ideología y cultura cívica colectivas».

Fuera de Occidente, principalmente Europa Oriental y Asia, desarrollaron un modelo de nación distinto «basado en una concepción étnica y genealógica de la nación, destacando la comunidad de nacimiento y la cultura nativa, donde una nación es ante todo una comunidad de linaje común» (Smith citado por Montañez, 2001).

En el sentido de delimitación de poder, la organización territorial tiene una doble función: externa en cuanto al ejercicio de la soberanía del Estado, frente a otras soberanías, frente a otros Estados; e interna, en la demarcación de las fronteras de las diferentes escalas espaciales siempre relativas y jerárquicas, que comprenden la Nación, de acuerdo con la forma específica de organización territorial instituida.

Así que, el territorio no solo actúa como contenedor de la relación naturaleza-sociedad, también constituye una instancia esencial de la organización social y productiva que da cuenta de las diversas configuraciones y expresiones de la sociedad. Los procesos sociales sostienen, conservan o degradan las determinaciones geográficas.

El territorio es, escenario de lo social y parte activa de la dinámica ecológica y biológica, íntimamente conectada a los procesos colectivos, conformando así, un complejo social-natural, condición que se incorpora como elemento clave de la crisis sistémica contemporánea, que sacude al Estado nación como concepto aglutinante y subordinante.

En efecto, bajo su forma dominante, la noción de Estado, se entiende resultado de un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución y de un sistema de dominación. La constitución de la nación supone —en un plano material— el surgimiento y el desarrollo, dentro de un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas; y en un plano ideal, la creación de símbolos y valores generadores de sentimientos de pertenencia (Oszlak, 1978).

3. Organización territorial y proceso de descentralización

Conceptualmente, la organización territorial es el conjunto de acciones por las cuales el Estado ocupa y organiza la superficie terrestre que conforma el espacio en el que dispersa su poder.

Históricamente, establecer los límites del territorio de cada nación ha resultado además de complicado, conflictivo, una fuente de fricciones frecuentes con los países vecinos, que también reclaman un territorio como predicado de la soberanía nacional, para organizarlo (y ordenarlo), de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Asimismo, cada Estado tiene su propia historia y su manera particular de construir su poder y de dispersarlo sobre el territorio, mediante la utilización de distintas

modelos de división geográfica y reparto funcional para facilitar y sincronizar la acción de gobierno con la gestión administrativa estatal, para someter a la población a una autoridad común.

Implícita en el ordenamiento amplio, la organización territorial se entiende como un conjunto de relaciones articuladoras de la geografía nacional dentro de un sistema jerarquizado, que condiciona la asignación de los recursos públicos y orienta los procesos de asentamiento de la población, determinando el desarrollo del territorio.

Desde la perspectiva de la organización territorial, la historia nos enseña que el Estado es

... la unión de una serie de unidades geográficas, cuyos dominios políticos deciden abandonar los dominios feudales de organización del espacio para entrar a conformar núcleos territoriales en los que aparecen hegemonías políticas y sociales, que suelen expresarse a través de la organización territorial del Estado nacional, en unos casos, y, en otros, de las confederaciones, los regímenes federales, regionales y autonómicos (Borja y Nieto, 2005).

En breve, el Estado constituye el espacio físico, sobre el cual tiene la atribución de condicionar «aspectos definitivos para el desarrollo de la sociedad como: los aspectos político-administrativos, el aspecto ambiental, el económico y el social» (Jaramillo *et al.*, 2004).

Bajo el supuesto que lo territorial es consubstancial a la noción de Estado, se asume que su solución es un compromiso de integración nacional que la mayoría de los países eurocéntricos o de Occidente ha pretendido resolver acudiendo a una u otra de las dos de formas clásicas de comprensión del Estado, desde la perspectiva territorial, que son alternativamente, la unitaria y la federal, aunque también se menciona una tercera, la regional.

En el imaginario de Occidente, para la generalidad de los casos, el territorio de la nación se revela como el escenario para el ejercicio del poder soberano del

Estado, a través de las formas de organización territorial y de gobierno que adopte su Constitución. En este sentido, el territorio se revela, claramente como una noción política, pues se refiere al despliegue del poder estatal al administrar sus jurisdicciones, conferirles competencias, proveerles recursos y garantizarles autonomía.

Así que, en relación con la organización territorial, como contenedor del poder del Estado, en la literatura especializada se reconocen dos formas clásicas: el Estado simple o unitario y el Estado federal o compuesto.

El Estado simple o unitario, configura una unidad de poder en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio, es decir, tiene una organización incompatible con la división en partes, entidades territoriales, bien sean provincias, departamentos o estados particulares investidos de autonomía política.

Sin embargo, su organización constitucional presenta una estructura política centralizada, la cual, sin embargo, debe compatibilizarse con las exigencias propias del pluralismo social, verdadera problemática del Estado unitario, pues conciliar la estructura centralizada del poder con los requerimientos de la organización plural de la sociedad, se convierte en el fundamento de su legitimidad.

La centralización del poder es una nota característica del poder estatal, por eso el Estado unitario aparece como el prototipo de esta forma política, por cuanto la centralidad de la política del Estado ha desempeñado un importante papel en la concreción de la unidad nacional.

También en los Estados unitarios, se puede «distinguir la modalidad de Estado unitario regionalizado, caracterizado por el establecimiento de diversas instituciones políticas en el nivel intermedio con legitimidad democrática (asamblea, gobernadoras/es, etc.), independientemente del grado de poder de que disponga» (Jordana, 2001).

Estados unitarios en América Latina son Colombia, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú. Algunos de estos, entre los cuales se cuenta Colombia, además de ser Estados unitarios, son Estados descentralizados.

Por otra parte, el Estado compuesto resulta de la unión o la federación de varias entidades de naturaleza estatal, unidas entre sí por un vínculo sociopolítico. Su estructura aparece, entonces, diversificada en distintos centros territoriales de poder. El Estado compuesto adopta, por lo tanto, dos formas: una, como unión y otra, como federación.

A lo largo de la historia, los partidarios del Estado unitario lo proponen como opción de un Estado fuerte, con la enseña de evitar la desmembración del territorio, de meter en cintura a los líderes locales que demandan autonomía, como medio de control y administración de unas poblaciones consideradas carentes de institucionalidad funcional, de débil fiscalidad e incipientes mercados y, sobre todo, para mantener a raya las aspiraciones de dominio de las fuerzas políticas y militares asentadas en el ámbito regional.

Del otro lado, en la línea del Estado federalista (o multiestatal), sus seguidores asocian el centralismo, con proyectos impositivos de un poder autoritario, que desconoce no solo los derechos, sino también las cosmogonías e intereses colectivos de los espacios territoriales. En este ideario, la estabilidad de la nación sería el corolario del establecimiento de autonomías territoriales, garantizadas por el Estado federal.

Fue con ocasión de la Constitución Política de 1991 que el Estado colombiano, hasta entonces unitario centralizado, se instituyó como unitario descentralizado, soportado en un esquema de entidades territoriales con autonomía política, con participación de recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y, asimismo, competencias definidas.

Hasta entonces, la Nación y sus instituciones políticas «se habían sostenido sin una política pensada y sentida, que posibilitara acudir a los espacios geográficos como marcos adecuados para la gestión del Estado y la acción social» (Borja, 1996).

El Estado colombiano, siempre bajo el concepto de unicidad como una tradición cultural, fue instituido como unitario centralizado desde 1886 y como unitario descentralizado desde 1991.

No obstante, durante el siglo XIX, hasta antes de 1886, el país experimentó en diferentes épocas y con distinta intensidad, formas de organización unitarias y federales (Cuadro 1).

En ambas circunstancias, centralismo o federalismo, se ha construido un tejido organizacional fragmentado y caprichoso en casi todo el territorio nacional, por la concurrencia de diferentes factores ligados a intereses políticos, antojos de los gamonales locales o, como hoy mismo, supervivencia de los clanes políticos enraizados en la órbita regional (Valencia, 2020), en contravía con la vocación económica del suelo, las demandas de la comunidad y, subsecuentemente, en un ámbito institucional muy frágil.

Esta lasitud institucional, alrededor de la organización territorial puede ser explicada, en buena parte, por la articulación intereses-violencia sobre la cuestión territorial colombiana, que ha sido histórica, larvada durante los trescientos años de colonización española que «impuso un control, una ideología, un modelo económico, unos mecanismos sociales, una forma de gobierno, mediante los cuales tomaron forma tres fenómenos sustanciales para nuestro ser nacional y nuestra posterior historia: el mestizaje, la hacienda y las regiones» (Gutiérrez, 2010).

Cuadro 1. Organización territorial y constitución durante el siglo XIX en Colombia

1810-1821	Período preconstitucional	Forma
1821	República de Colombia	Centralista
1830	República de Colombia	Centralista
1832	Estado de la Nueva Granada	Centralista
1843	República de la Nueva Granada	Centralista
1853	Nueva Granada	Centro-federal
1863	Estados Unidos de Colombia	Federal
1886	República de Colombia	Centralista

Fuente: Morelli (1996, p. 33)

Vale mencionar que, en el período preconstitucional (1810-1821), ocurrió una movilización de ciudades de 1810 a 1813, que propició una suerte de «historia provincial», en el mejor sentido de la palabra como lo escribe Suárez Moriones (2010, p. 9), que involucró a las seis ciudades más importantes de la Gobernación de Popayán, cuyo habitáculo «fue el ubérrimo valle de la cuenca media del río Cauca en su recorrido de sur a norte, territorio de la gobernación de Popayán extendida desde Pasto hasta Cartago con área geográfica entre 90.000 y 100.000 Km²» (Suárez Moriones, 2010, p. 9) integradas alrededor de sus cabildos, para formular rotunda oposición a la forma de gobierno implementada desde la capital de la Gobernación en cabeza del español Miguel Tacón y Rosique con la delantera amonestación de sumisión y obediencia al Rey Fernando VII, destronado, en la metrópoli por Bonaparte.

Al margen de la suerte final que correría la Confederación, es importante observar que, en el recorrido de la organización territorial colombiana, hubo, en algún momento, una línea política fija de ciudades confederadas de unidad regional que puede escalar hacia formas de cooperación más elaboradas. Según el sacerdote

Zawadsky, uno de los líderes del proyecto confederado, procede a la «alianza de las ciudades en donde no solo mandaba el lema de la geografía física, sino el de la geografía política» (Suárez Moriones, 2010).

Volviendo el vaivén de la organización territorial asumida en el período republicano, es una condición que se explica por el hecho de que Colombia «como Estación, nace por simple sustracción de materia» (Sanabria, 2001).

La separación de Venezuela y Ecuador de la Gran Colombia, en 1830, deja a la Nueva Granada en la obligación de constituirse en Estado y que nuestro nacimiento haya sido no producto de un acto de afirmación, sino consecuencia de la afirmación de otros va más allá del simbolismo, pues es muestra de la estrechez de miras y el carácter reactivo que ha distinguido a nuestras élites políticas y sociales (Sanabria, 2001).

En consecuencia, mantenemos un divorcio entre el orden institucional y el orden establecido por la dinámica social, situación que ilustra el hecho que una/un ciudadana/o del sur de Bolívar para realizar algún trámite en Cartagena tiene que hacer, previamente, un recorrido por dos y tres departamentos diferentes; igual que una/un compatriota del sur del Chocó cuando debe cumplir alguna diligencia en Quibdó. Estos casos, claramente, dicen que la geografía política, la historia y la economía colombianas, difieren de la práctica de sus moradores, que los enfrenta a una territorialidad disfuncional.

A manera de reclamo por los efectos del centralismo instalado a lo largo de los últimos cien años, se han pronunciado múltiples juicios que, seguramente, la mayoría de los constituyentes de 1991 traían *in pectore*, al abordar el estudio de la cuestión territorial.

En un resumen apretado, podemos presentar un listado de las observaciones más comunes, al desempeño del centralismo estatal en Colombia, presentes en los emergentes movimientos sociales, en los reclamos de las comunidades, que lo señalaban como responsable de promover, crear o tolerar, a lo largo de cien años, disfuncionales procesos socioeconómicos, como los siguientes:

1. constreñimiento de la democracia y la autonomía política;
2. acelerada y desordenada urbanización;
3. desequilibrio del desarrollo regional;
4. debilidad de la base económica local y de su capacidad de gestión;
5. dispersión de la población; y
6. deterioro ambiental.

Es decir, el escenario estaba servido para que los constituyentes de 1991 optaran, en términos de organización territorial, por la forma de Estado unitario descentralizado, como quedó consagrado en el Título XI de la organización territorial en la nueva Constitución Política.

Es pertinente en grado sumo, advertir que el término descentralización se considera desde diferentes ópticas por ausencia de un pensamiento único sobre ella. Por lo tanto, empezamos por señalar que se trata «de un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes en el interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población» (Carrión, 2007).

En Colombia, el sentido amplio de este vocablo se refiere al proceso de dispersión del poder político a través del territorio, mediante la creación de gobiernos subnacionales, electos en la circunscripción correspondiente, por lo tanto, la estructura de la responsabilidad local del gobierno se desplaza a los componentes locales, fiscales y administrativos de las entidades territoriales de gobierno.

Y nuestro modelo de organización territorial «es la descentralización territorial en el marco del Estado Unitario. Por tanto, no es federalismo ni tampoco una forma de autonomía regional a la española, razón por la cual, desde su propia concepción, consiste en un esquema que otorga autonomía restringida a los territorios, sus comunidades y autoridades políticas» (Maldonado, 2018).

Desde luego, en teoría, la descentralización no es la única forma de dispersar el gobierno central en el territorio, pues existen otras, como la delegación (asignación de funciones sin la creación u operación de dependencias) y la desconcentración

(creación y operación de entidades o dependencias), formas que no se excluyen entre sí.

En la desconcentración, el gobierno central aumenta la autonomía de sus dependencias regionales y conserva las relaciones jerárquicas central-local; esta forma se ha usado de manera generalizada en América Latina como una medida precursora de la transformación de gobiernos regionales en entidades políticas descentralizadas.

En cambio, descentralizar, en dimensiones diametralmente distintas a la desconcentración y la delegación, significa entregar, o mejor devolver en medida significativa, el poder de las decisiones públicas a instancias de las entidades territoriales concernidas (regionales y locales) que, por su condición sociopolítica y territorial están más cercanas a la ciudadanía y sus problemáticas. En breve, descentralizar es entregar el poder político efectivo a las comunidades regionales o locales, para satisfacer lo que estas, a través de la participación legítima, determinen como sus necesidades prioritarias.

La descentralización representa, entre otros significados, un proceso contemporáneo de dimensión global (universal y simultáneo), que diversos países abocan por caminos diferentes, en función de sus específicas prioridades regionales, bajo los términos de (re)organización territorial, definición de la fiscalidad y democratización local.

Y para abundar en el señalamiento de este carácter global, que asume el proceso de reivindicar lo regional, sus potencialidades y expectativas, pueden ser ilustrativos ejemplos como los de Argentina, Corea y España —todos países de distintas latitudes y continentes— comprometidos con el logro de objetivos descentralizadores mediante distintas estrategias (equifinalidad).

En efecto, la Argentina con este proceso, busca liberar recursos fiscales para cumplir con los compromisos de pago de su deuda externa; Corea trata de alcanzar un equilibrio en su desarrollo interregional y social para ampliar los beneficios del crecimiento económico logrado en los años anteriores y contrarrestar los efectos negativos que generó la concentración de la población

en pocas ciudades; y España pretende resolver las demandas de las comunidades nacionales en procura de una mayor participación de estas en sus propias decisiones económicas, políticas y sociales y readecuar su estructura productiva a las condiciones su integración a la Comunidad Europea (Contraloría General de la República [CGR], 1993).

En Colombia, la descentralización se define como integral, de largo aliento puesto que, al ser proclamada, propone al mismo tiempo, resolver el desequilibrio regional (reorganizando el territorio) y empoderar el gobierno municipal (democratizando la vida local), ambas tareas históricamente reclamadas. Todas las expectativas están a punto, bajo los mandamientos de la Constitución Política de 1991.

Una suerte de consagración del esquema descentralizador, lo constituye la elección popular de la cabeza de gobierno de las entidades territoriales en 1986, cuando se eligió, por primera vez, alcaldes municipales. No obstante, la descentralización en su aspecto meramente fiscal se había iniciado antes de esta fecha, en 1968, con la reforma constitucional de entonces, que creó el llamado situado fiscal o transferencia de recursos de la nación a los departamentos, destinados sufragar los gastos de educación y salud.

Ese mismo año, la Ley 33 destinó para los fiscos municipales, una parte del producido del impuesto a las ventas. Después, en 1983, «la Ley 14 modernizó y amplió las bases gravables de varios impuestos municipales y la Ley 12 de 1986, ordenó que el porcentaje del IVA cedido a los municipios fuera creciente» (Estrada, 2007).

En 1987, en el Decreto 077 de 1987, «se definieron las competencias de los municipios» (Estrada, 2007).

Esta Descentralización de 1991, que es un proyecto integral en su conjunto, aunque con diversas aristas, conjuga los siguientes propósitos:

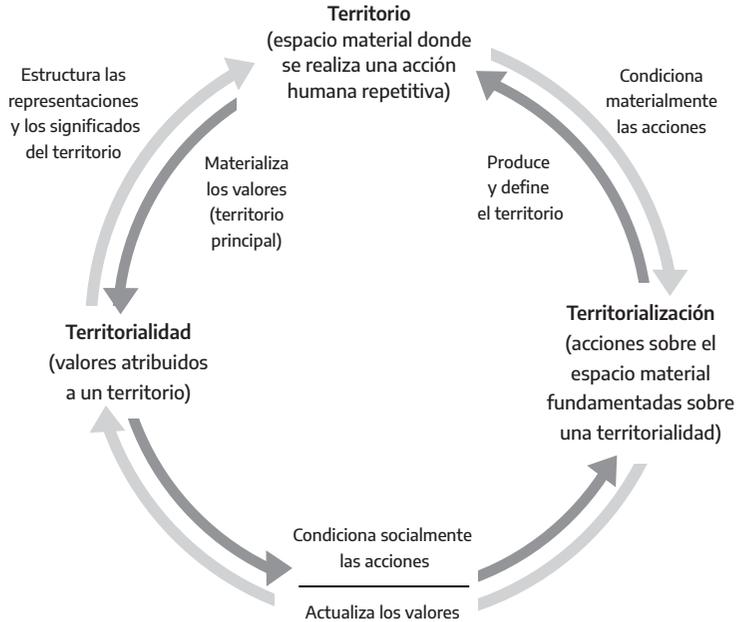
1. Democratizar la vida ciudadana.
2. Disminuir los desequilibrios institucionales y funcionales de las regiones.
3. Incrementar el capital físico local.

4. Aumentar el capital social de las regiones.
5. Elevar la eficiencia de la economía local (3 + 4).
6. Racionalizar el proceso de urbanización.
7. Mejorar los indicadores de bienestar social.

Una primera observación del listado pone de manifiesto el protagonismo que cobra la unidad municipal como referente del proceso.

La descentralización requiere políticas orientadas a (re)organizar el territorio, acordes con las jurisdicciones señaladas a las nuevas entidades territoriales, así como la concreción de un sistema articulador del desarrollo regional, eficaz contenedor de fluidas relaciones intergubernamentales (RIG), para posibilitar la convergencia de las regiones y, finalmente, estructurar un sistema socioterritorial, proveído material e institucionalmente, por la articulación de los elementos de la Figura 1.

Figura 1. Sistema socioterritorial



Fuente: Marlon Arias Sánchez tomado de Bejarano (2012)

Es decir, más allá de la formalización de las entidades territoriales, el proceso debe trasladarles desde el centro, los poderes políticos, fiscales y administrativos correspondientes al funcionamiento de un poder local, representativo y autónomo, con capacidad de gestión y tamaño funcional suficientes, para asumir la devolución de responsabilidades desde el centro a la gestión local y una base económica fortalecida por la redistribución de ingresos públicos, hasta ahora, percibidos exclusivamente por el fisco nacional.

Enfatizar en la urgencia de estas condiciones es reconocer que la organización territorial resulta clave para lograr una repartición proporcional de recursos e institucionalidad, a través del territorio nacional y de cada uno de sus intersticios,

sean centros urbanos o áreas rurales, toda vez que, las relaciones de poder entre las clases y sectores sociales sean relaciones socioespaciales, es decir, que se organizan territorialmente.

En Colombia, la Constitución Política introdujo un cambio sustancial en la relación centro-periferia, para estimular el desempeño del municipio.

La ausencia de instituciones en amplias áreas del territorio es un vacío que solo se llena construyendo gobiernos de proximidad. El municipio, en zonas periféricas y fronterizas, es la única entidad capaz de generar espacios que sirvan de puntos de encuentro de la sociedad con el Estado.

Ahora, el municipio se potencia social y políticamente, puesto que, si «antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado» (Angarita, 1993).

Pero, cuando se lee la evolución de la política del desenvolvimiento regional en Colombia, se encuentran dos constantes de vieja data en la historia de la república erigidas como impedimento para una organización territorial eficaz:

- la profunda desigualdad territorial, y
- un alto grado de incidencia del poder central en la toma de decisiones, de manera que el proceso de descentralización va asumiendo todas las trazas de una recentralización, en franca oposición al esfuerzo descentralizador.

4. Desigualdad territorial y desarrollo regional

En efecto, una organización territorial como la colombiana, carece de condiciones mínimas para avanzar en el camino de la descentralización, pues está soportada en una enorme desigualdad entre el centro del país y la periferia que, a lo largo del territorio nacional ha sido copada por prácticas inveteradas de desposesión, exclusión social, de género y poderes fácticos que ejercen violencia sobre las

organizaciones y los movimientos sociales, cuyos líderes y lideresas, son masacrados a ciencia y paciencia por la inoperancia del Estado.

Porfiamos en referirnos, como durante la Guerra Fría e incluso antes, a *heartlands* y de *rimlands*, de centros y de periferias, de *gateways* y de *shatterbelts* cuando deberíamos hacerlo de otra manera, puesto que, «es evidente que lo que pretendemos analizar son situaciones complejas y dinámicas cada vez más difíciles de encuadrar en marcos formales. La idea misma de territorio, como sugería Foucault, es esencialmente jurídico-política y, por ende, evoluciona» (Agulló y Brickman, 2021).

De ahí que, en la actual coyuntura nacional, cuando la orden constitucional aún no se cumple en lo concerniente a la organización territorial, podría ser que «la construcción de la paz con perspectiva popular convoque un gran esfuerzo imaginativo para elaborar y proponer unos diseños territoriales que permitan caminar hacia la construcción y consolidación de una espacialidad social más horizontal, equitativa y democrática» (Restrepo, 2016).

Al igual que en México y Ecuador, en Colombia, el Estado no ha tratado de asimilar a los indígenas, sino de integrarlos al Estado nación por medio de la promoción de su diferencia étnica o cultural. No obstante,

... esta promoción ha generado mayor cohesión social en las comunidades indígenas, no ha representado un avance para la profundización de la democracia, en términos de la disminución de la pobreza y la exclusión. Ha brindado, en cambio, un marco de incorporación corporativa al Estado, que enfatiza una sensibilidad hacia las diferencias culturales sin cuestionar la exclusión de los derechos de los grupos más vulnerables (Restrepo, 2016).

La búsqueda del equilibrio territorial implícito en la reorganización del mapa político administrativo, que se inicia a mediados de los años ochenta, y se consagra en el arreglo constitucional de 1991, parte de conformar un cuerpo de entidades territoriales, cuyo propósito es racionalizar la dispersión del poder del Estado utilizando otros contenedores debidamente articulados en un

esquema multinivel, desde lo local a lo nacional, pasando por niveles intermedios, encargados de tensar las relaciones intergubernamentales, inexistentes hasta hoy, mediante las acciones de coordinación, más adecuadas para la administración del territorio nacional.

En gracia de discusión, mapear la desigualdad territorial de Colombia, pasa por la consideración y el análisis de las siguientes coordenadas:

- el diseño inadecuado de las unidades territoriales,
- la descoordinación del desarrollo,
- la configuración del Plan Nacional de Desarrollo,
- el ineficaz del proceso de planeación regiolocal, y
- el síndrome de la metrópolis dominante.

La crítica pendiente de la organización territorial vigente en Colombia puede comenzar a engranarse en un cuerpo de observaciones reiterativas, en la literatura especializada, que señalan estos factores como codeterminantes (por su simultaneidad) en mayor medida, de la asimetría reinante en la organización territorial del país.

4.1 El diseño inadecuado de las unidades territoriales

En rigor, la Organización Territorial en Colombia data de 1886. Fue la Constitución Política promulgada ese año la que

... dispuso que las secciones que componían la Unión, denominados Estados y territorios nacionales, continuarían siendo partes territoriales de la República con los mismos límites y bajo la denominación de departamentos: se trataba de los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima; y de los antiguos territorios nacionales, que ahora debieron incorporarse a las secciones a que anteriormente habían pertenecido. También señaló que la ley podía formar nuevos departamentos y fijó los requisitos legales para esto; y ordenó que los departamentos se dividieran en provincias

y estas en distritos municipales, eliminando de esta forma a las provincias de la condición de centro del poder político del Estado (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2000, p. 10).

Posteriormente, mediante el Acto legislativo número 3 de 1910, el sistema de administración territorial mantuvo muchas de sus actuales características: se restableció el voto popular y directo de los ciudadanos para la integración de las corporaciones administrativas departamentales y municipales. Asimismo, en el artículo 62 aportó algunas innovaciones a la figura del Alcalde: «En todo municipio habrá un alcalde que ejercerá las funciones de agente del gobernador y que será jefe de la administración municipal», que pierde así su carácter de mandatario del pueblo.

Basada en el esquema fundamental de la versión original de la Constitución: «elección popular y directa de los cuerpos colegiados municipales y departamentales de naturaleza administrativa, y designación de los órganos ejecutivos unipersonales del departamento, de la provincia y del municipio por parte de su respectivo superior jerárquico», la Ley 4 de 1913 decretó que en cada departamento la asamblea departamental con funciones administrativas fuera elegida directamente por los habitantes del respectivo territorio, al igual que los concejos municipales.

Dispuso, también, que «el Presidente designara a los gobernadores, y estos, a su vez, a los prefectos, jefes de la administración provincial; pero el gobernador conservó también facultad de nombrar alcaldes» (Ley 4 de 1913).

En 1936, la reforma constitucional introdujo un cambio en la división administrativa del territorio que conserva los departamentos para las zonas más desarrolladas del país y estructura las demás, como intendencias y comisarías, las cuales, por su pobreza, fueron sometidas a la tutela del gobierno central. Sus respectivos órganos, sin embargo, se integraron según los mismos criterios instituidos para el departamento: el intendente y el comisario eran designados por el Ejecutivo central, los consejos intendencial y comisarial también eran elegidos.

Solo desde 1945 las intendencias y comisarías fueron divididas en municipios. En ese año, Bogotá se organizó como «Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario...».

No está de más subrayar que el sistema de organización concebido sobre la base de un cuerpo colegiado de tipo electivo y de un Ejecutivo unipersonal, se conserva tanto para los municipios como para los departamentos.

El acto legislativo número 2 de 1954 atribuyó al Presidente y a la Asamblea Constituyente poderes conjuntos con el fin de designar a los miembros de los consejos administrativos que debían cumplir las funciones antes correspondientes a las asambleas departamentales.

Los concejos municipales desaparecieron y dieron paso a cuerpos administrativos. La selección de los miembros de estas corporaciones correspondía, por una parte, al Presidente y, por la otra, al consejo administrativo departamental. El plebiscito de 1957 restableció el esquema que regía anteriormente: órgano ejecutivo designado por el respectivo superior jerárquico, y corporaciones administrativas elegidas popularmente.

La reforma de 1968 conservó las características esenciales del sistema. Esta reforma implicó una ruptura del sistema rígidamente centralizado, introdujo la elección popular de alcaldes y previó la existencia de un sistema de democracia directa: la consulta popular. El alcalde dejó de ser agente del gobernador y conservó su investidura como jefe de la administración municipal. En el nivel departamental, se mantuvieron las figuras de designación del gobernador por el presidente de la República y de elección popular de la Asamblea departamental.

Después de cien años de centralismo, en la Constitución de 1991, la organización territorial del Estado se define en su Título 1 «De los principios fundamentales», artículo primero, como «unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales».

Pero, con Constitución de 1991 y todo, la gobernabilidad del territorio sigue de espaldas al mapa, pues carece de un sistema socioterritorial, de una forma estatal garante de ese atributo.

Para empezar, de acuerdo con Hernández (2001) «la forma del Estado colombiano no se encuentra definida en uno solo de los artículos de la Constitución». Es necesario «hacer una lectura amplia del texto de la Carta para formarse una visión completa del modelo territorial».

El resultado es un Estado unitario descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, de las cuales se destaca el municipio, erigida en entidad fundamental de la división político-administrativa. Así que, constitucionalmente, tenemos, «un Estado unitario, territorialmente descentralizado y municipalista» (Hernández, 2001).

Y bajo esta forma, «de extraordinaria flexibilidad () el Estado adolece de un cierto grado de indeterminación, y no es por casualidad, accidente o deficiencia de técnica legislativa. Debido a que no fue posible llegar a una fórmula de consenso, los constituyentes se vieron precisados a aplazar algunas decisiones» (Hernández, 2001).

Metidos en el apuro, los constituyentes

... optaron por una suerte de cortesía constitucional que permitió a todas las propuestas encontrar refugio en uno u otros artículos de la Carta (...) y nuestra forma de Estado quedó abierta a distintas posibilidades de ampliación de la descentralización y profundización de la autonomía, a partir del binomio tradicional municipio-departamento, la mutación gradual del sistema territorial con la creación de todas las entidades territoriales y como no hay un mecanismo de descarte, en virtud no podrían faltar las juntas administradoras locales, las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas y las corporaciones autónomas regionales, en gracia de lo cual (...) los colombianos pasaríamos a ser los ciudadanos más administrados del mundo (Hernández, 2001).

4.2 Descoordinación del desarrollo

Requisito básico del desarrollo regional, propósito de la descentralización, es un subsistema de funcionamiento espacial, conformado por las relaciones y los vínculos al tiempo espaciales urbano —rurales y urbano— regionales, que generan

la función urbana y las demás relaciones sociales, productivas y administrativas del entorno, que permite determinar el grado de articulación del municipio con su sector rural y con otros centros urbanos, regionales y nacionales, requerido para los estudios de base económica. Pero, queda suelto el principio de coordinación.

Tamaña descoordinación, muchas veces lleva a la alternativa absurda de la duplicación de esfuerzos, cuando dos o más instituciones de distinto nivel gubernamental hacen lo mismo o cuando, por iguales razones, todas se desentienden.

A pesar de que los servicios se dirigen a los mismos grupos sociales que ocupan un mismo espacio geográfico, su ejecución se realiza de manera aislada, sirviendo de simiente para la fragmentación de la política pública.

La descoordinación administrativa da pie a la existencia de un Estado central disperso y complejo, y un gobierno local simple y empobrecido, sumado a la duplicidad de funciones de los entes nacionales y territoriales.

Esta dicotomía se superaría con acuerdos intersectoriales, con acciones integrales de la política social, proyectos asociativos en un marco regional más organizado, pues si bien los problemas sociales se manifiestan sectorialmente, su solución depende de la acción de más de una política. Como parte de un todo complejo, los problemas sociales demandan una manera integrada de resolverlos.

Igualmente, esta integración remite a la idea de red, como articulación de personas e instituciones, interactuando en la superación de los problemas de la población vecindada hoy, en puntos de la geografía que se sienten fuera del país.

4.3 La configuración del Plan Nacional de Desarrollo

En relación con el sesgo centralista en la toma de decisiones sobre los asuntos regionales, la ilustración del problema se encuentra en la forma en que se desarrolla el proceso de planeación, que somete las dinámicas de desarrollo territorial, en Colombia se centran en las lógicas clientelistas y centralistas de los procesos de planeación nacional (Restrepo, 2016).

De espaldas a esta realidad, la elaboración del PND, no consulta las fuerzas políticas y sociales departamentales, así como tampoco se indaga por las prioridades de desarrollo de cada nivel territorial, los diseños espaciales que de este se desprenden no responden a las necesidades de los territorios, ni de los pueblos en su diversidad sexual y étnica, y algunas veces, pueden actuar en contravía de ellos (Restrepo, 2016).

La planeación al revés, de arriba hacia abajo, se traduce en un factor frecuente de desorganización e imposibilidad de las comunidades locales para emprender un desarrollo integral. Sus prioridades no llegan a ser consideradas en el programa de inversiones nacionales, que en cambio considera inversiones que no siempre atienden las necesidades reales del nivel municipal.

Mientras tanto, la desigualdad regional se profundiza. Como se constata en uno de los hechos más protuberantes del desarrollo regional colombiano de los últimos cuarenta años, levantado como talanquera para el alcance de algún grado significativo de convergencia regional: la creciente supremacía de Bogotá sobre el resto de las ciudades del país.

4.4 El ineficaz del proceso de planeación regional

La descentralización del Estado, un proceso germinal en los años ochenta, propuso fortalecer política (por autonomía) financiera (por transferencias) y administrativamente (por recursos de gestión) a las entidades territoriales, mostrándole a sus autoridades (gobernadores y alcaldes) la opción de recurrir a la herramienta de planeación como alternativa de gestión acudiendo al amplio mapa de fuentes financieras (Departamento Nacional de Planeación [DPN], 2003) que emergió para acompañar el proceso.

El sistema de políticas públicas, debidamente cohesionadas y complementadas, debe estar apuntalado en el sistema de planeación, que armonice los planes «al derecho», de lo local a lo regional, de lo regional a la nación, bajo los criterios de complementariedad y concurrencia, como una ristra de programas y proyectos que dialogan entre sí. Con ese propósito, el ejercicio regional de planeación ha de asumir un compromiso institucional Política-Plan, con el seguimiento aguas

condiciones: coordinación de los planes sectoriales, reglamentación previa de los proyectos clave al momento de adjudicarlos, organización de las prioridades exenta del criterio político-clientelista y ejecución ordenada.

Sin embargo, en la experiencia regional más dilatada, este diálogo entre Política y Plan queda incompleto, por el debilitamiento de los partidos políticos que vehiculizan las RIG, sustituidos a la preeminencia del clientelismo, que le resta continuidad a la política pública y a los planes consiguientes por la presencia en la administración de una burocracia clientelar «caracterizada por su poca autonomía y baja capacidad, conformada por funcionarios públicos que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de lealtad o afiliación partidista» circunstancia por la cual «los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas de recursos humanos y pueden implicar cambios masivos de funcionarios» (Stein, 2006, p. 76).

Bajo estas circunstancias, la gestión organizada de la planeación se topa con obstáculos de distinto orden, que truncan la coordinación y dificultan la interactividad institucional requerida para el desarrollo proporcional del territorio:

- No se puede disponer de un ambiente de concertación, presidido por el criterio de organización del territorio y con carácter participativo para integrar estrategias, planes y metas, y legitimarlos socialmente.
- Le falta la claridad de las políticas, es decir, de los lineamientos generales que configuran el Plan, sus objetivos a largo y mediano plazo, lo que repercute en la débil responsabilidad política que rodea los planes y la evaluación de sus resultados.
- La preponderancia del pragmatismo de los gobernantes, que saltan por encima de los principios para presentar resultados de relumbrón. A sus propios planes anteponen la urgencia mediática.

La Constitución Política, en su artículo 339, establece que «Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley»; lo cual significa que la gestión territorial

está sujeta a un ejercicio de planificación que se materializa en los proyectos respectivos, teniendo en cuenta una articulación interinstitucional.

Para no duplicar esfuerzos y, a la vez, buscar una orientación de las acciones y metas en la misma dirección, como el Estado colombiano es una sola entidad, para alcanzar los objetivos comunes es indispensable que los diferentes niveles de gobierno planifiquen el desarrollo armonizadamente y según sus competencias.

No obstante, la gestión interterritorial encuentra especial dificultad en el proceso de planeación, debido al desentendimiento del ejercicio de coordinación iniciado desde el Plan Nacional, no solo por su enfoque sectorial, sino por su perfil político centralizador, pues concibe un orden jerárquico «de arriba hacia abajo», de lógica centralizadora donde la nación formule las políticas públicas, el departamento las articule y el municipio sea ejecutor.

Este proceder se da, contrariando la misma Constitución y su correspondiente desarrollo legal, la Ley 152 de 1994, en cuyo artículo 5, en su parte estratégica, exige que el plan de desarrollo señale los mecanismos y los procedimientos de armonización entre la planeación nacional y la planeación territorial, exigencia que la propuesta del gobierno nacional omite.

Los analistas en la explicación del diferencial de ingreso de una región o localidad en relación con el de otra, a efecto de planificar su desarrollo, cuantifican la importancia relativa de cuatro factores medidores de base económica: el capital físico por habitante, el capital humano promedio, la productividad por habitante y la tasa de participación laboral.

En ausencia del valor de estas variables, como referencia, lo que es bastante probable, se percibe detrás de la utilización de la herramienta de la planeación, el propósito de devolver al gobierno central las atribuciones reconocidas a los entes territoriales, hecho generador de un movimiento pendular hacia una recentralización, para referirse al hecho cierto que, en Colombia, a lo largo de estos años, la función pública se ha mantenido centralizada con cierto reparto de recursos del centro político a los demás niveles de gobierno, vía la fórmula decimonónica de centralización política y administrativa, ahora rediviva.

4.5 El síndrome de la metrópolis dominante

A partir de la década de 1960, el crecimiento de la red urbana colombiana se ha ido acercando al patrón típico latinoamericano en el cual hay una metrópoli dominante.

En efecto, «tanto desde el punto de vista demográfico como económico se ha producido un despegue de Bogotá en las últimas décadas. Por ejemplo, mientras en 1960 la economía de Bogotá representaba el 13,9 % del PIB nacional, ya para 1995 esa participación se había elevado al 23,6 %» (Bonet y Meisel, 2011).

Simultáneamente, Bogotá en conjunto con las otras ciudades grandes del país, como Medellín, Cali y Barranquilla, conforman la llamada cuadricefalia, donde se concentran todos los indicadores de crecimiento, que ha extendido la periferia hasta una nueva dimensión, de la dimensión centro-periferia a la dimensión centro-periferia-frontera, donde la frontera corresponde a la población remota que queda atrapada en una suerte de apartheid institucional, puesto que «carece de hecho del derecho al amparo del Estado» (Villegas, 2013).

Poblaciones remotas donde

... la experiencia política de algunos ciudadanos difiere notablemente de sus derechos. Se les exige participación política y lealtad al Estado, pero se ignora la protección que este mismo les debe. El modelo universal de ciudadanía tiene siempre la intención de crear individuos sin Estado o no ciudadanos que son gobernados a pesar de que se les niega el estatus de ciudadano (Uribe, 2014).

Atravesamos una flexión aguda del proceso de planeación, dado por el protagonismo del nivel nacional, encarnado en el DNP y en el correspondiente retroceso de los niveles departamental y municipal de planeación, que da lugar a un escenario poco halagüeño para la suerte de los recursos regionales, provenientes de las regalías, en el marco del proceso de descentralización.

Una desigualdad territorial que es cada vez menos superable, en términos de recursos físicos y capacidad de gestión; y una preeminencia del orden nacional sobre las decisiones de los órdenes subnacionales de poder y control.

La desigualdad territorial requiere cada vez mayores recursos para la creación, la ampliación y la consolidación de base económica local, en territorios asolados por la pobreza y la violencia, presentes en la cotidianidad de sus habitantes que se ven marginados del proceso de repartición de recursos para la descentralización, que los condena a ser periferia de la periferia, vale decir, la frontera por el liliputiense tamaño de su capacidad funcional.

5. La recentralización

Desde un principio hemos advertido sobre cierto grado de polisemia en el concepto descentralización, inevitable por su dimensión global, que lo enfrenta con distintos contextos, distintas estrategias nacionales, condiciones culturales, percepciones ideológicas y prioridades regionales.

Hasta aquí, no hemos abordado puntualmente ni la cuestión sobre qué es la descentralización ni su contexto. Vamos a hacerlo siguiendo la exposición de Carrión (2007).

América Latina inicia la descentralización en el parteaguas del llamado «retorno a la democracia», durante el período finisecular de los setenta a los ochenta, contemporánea de otras dos megatendencias, una económica, la Reestructuración de las relaciones económicas internacionales (y su alfil apertura de la economía nacional) y otra política, la reforma del Estado (también con los suyos gobernabilidad y privatización de lo público), todo el paquete a la sombra de la redemocratización de la vida política.

El punto es que el político impulsó la gobernabilidad «por medio del fortalecimiento del presidencialismo y por ende de una importante recentralización; el otro, de carácter económico, en el que se impusieron los ajustes, apertura y privatizaciones, con los que se introdujeron determinantes internacionales en la definición de autonomía y soberanía» (Carrión, 2007). En efecto, «desde este momento queda

claro que el concepto de autonomía es una definición de la subordinación que opera dentro de una relación específica (...) y que con los procesos de integración supranacional que se viven, empiezan a operar formas de soberanía compartidas donde se resigna parcialmente en beneficio de una superior» (Carrión, 2007).

De acuerdo con la Constitución de 1991, el municipio debe ser el principal ejecutor de las funciones sociales del Estado, mientras que la Nación se limitaría al financiamiento y apoyo de las entidades locales. Pero, este modelo fue puesto en entredicho desde las décadas pasadas.

Según Montenegro (2012), el primer cuestionamiento surge de sus resultados. Ante el aumento de transferencias, los avances en términos de equidad y pobreza fueron escasos y, en ciertos casos, nulos. Se destacan, en cambio, el desperdicio y la corrupción, escandalosos en el caso particular de las regalías.

El dictado constitucional de la comunidad local, conocedora mejor de sus necesidades y, por supuesto, idónea para el seguimiento y la evaluación de la inversión de sus recursos, no se materializó. Al contrario, sobrevino la ocasión infausta para que mafias de políticos y delincuentes, una sincretización proterva en los clanes regionales, se apropiaran de los recursos, mientras que la comunidad seguía tanto o más alejada de la dirección de sus asuntos que cuando regía la centralización.

Y quiénes son y cómo operan estos clanes, se pregunta Valencia (2020) para, a renglón seguido, aclarar que son grupos de poder regionales con nexos familiares y/o afinidades políticas, económicas y sociales arraigados durante los doscientos años de vida republicana y «que se fortalecieron en el Frente Nacional como una reacción defensiva de las regiones ante los acuerdos de los líderes nacionales de los partidos Liberal y Conservador para repartirse el poder central».

Estos clanes, todos ellos poderes de facto emergentes por la ausencia del Estado, que rápidamente trocaron en actores políticos regionales a despecho del bipartidismo reinante, ahora simple vehículo de sus aspiraciones.

Valencia (2020) explica la asociación entre élites nacionales y clanes regionales, como una relación simbiótica en la medida en que, aquellas necesitan a estos para hacerse elegir a los puestos de representación nacional, y estos requieren de aquellas para la apropiarse de recursos a del orden nacional. Las elecciones locales son determinantes en el balance relativo de poder en el ámbito regional y nacional.

De manera que no es una coincidencia que muchas de las propuestas autonomistas hayan sido apoyadas por los grupos más corruptos.

En fin, el proceso de descentralización, supuestamente un avance importante para el país, lo que ha hecho ha sido encarecer

... los costos de la democracia al multiplicar las elecciones y facilitar la conformación de nuevos partidos. Estos costos, financiados en los noventa por maquinarias clientelares y sostenido por las relaciones entre élites centrales que aglutinaban los capitales políticos de suficientes caciques regionales para mantener las personerías jurídicas de los partidos, son asumidos en gran parte durante los inicios del siglo XXI por grupos al margen de la ley, facilitando cierta independencia de las élites regionales frente a las nacionales, que controlaban los tradicionales partidos Conservador y Liberal (Valencia, 2020).

El segundo golpe, denunciado por Montenegro (2012), exjefe del DNP, se originó en las políticas de la Nación. En los últimos diez años, el Gobierno central pasó a realizar y ejecutar, directamente, importantes actividades sociales en las comunidades locales, entre ellas, Familias en Acción, los programas de desplazados y reinsertados, al tiempo que amplió sus programas del Sena e ICBF. Igual que el Departamento de la Prosperidad Social.

Para Montenegro (2012), esta media vuelta al centralismo se dio por (i) la orientación política de los gobiernos de Uribe; (ii) la reiterada incapacidad de muchos departamentos y municipios (palpable con los fracasos de la reconstrucción después de la emergencia invernal); (iii) las posibilidades de las

tecnologías de información que permiten que el nivel central pueda monitorear las intimidades de la comunidad, entre ellas, por ejemplo, si una madre vacunó o no a sus hijos o si estos fueron el martes o el viernes a la escuela (cayó así uno de los grandes supuestos municipalistas: que el gobierno local conocía mejor a su comunidad).

La creación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social reafirma la determinación de la Nación de tener injerencia en la vida de las comunidades. Aunque es claro que la descentralización no se va a desmontar, ella va a ser más intervenida y dirigida de lo que soñaron los constituyentes de 1991 (Valencia, 2020)

Una tendencia de esta misma catadura es lo que muestra «una dinámica en la cual la educación parece cada vez más centralizada, lo que ha llevado al Ministerio a ocuparse de la ejecución directa de programas y proyectos que debieran asumir las regiones» (Cajiao, 2014).

En diálogo con el sector central

... se suele argumentar que los entes territoriales no están preparados para cumplir sus funciones o que los riesgos de corrupción son muy altos. Por eso es tan importante el Proyecto de Modernización, en tanto apunta hacia esa confiabilidad. Pero un cambio organizacional y cultural como el planteado no se consigue sino persistiendo a lo largo del tiempo, repitiendo una y otra vez los procesos, incorporando a los secretarios de educación (Cajiao, 2014).

Por su parte, Maldonado (2018) al describir lo que él llama «el espíritu centralista de las autoridades descentralizadas» dice que si bien el artículo 318 de la Constitución Política estableció la división del territorio local en comunas y corregimientos, así como la creación de Juntas Administradoras Locales (JAL), a las cuales pueden asignarse competencias y recursos.

En el caso de Bogotá, se ordenó la división del territorio y la conformación de dichas JAL y posteriormente se extendió a los demás distritos; para el resto de municipios es facultativo de los alcaldes y concejos, la puesta en marcha de su descentralización interna. Los departamentos no están obligados, pero podrían establecer mecanismos internos de descentralización.

Entonces, Maldonado advierte que «uno de los mejores indicadores del compromiso de las autoridades territoriales con la descentralización es la conformación de las JAL, u otros modelos de descentralización interna». Los datos disponibles son poco alentadores. En efecto,

1. Solamente 81 municipios de 1102 cuentan con JAL (apenas el 7 % del total), lo cual representa claramente el espíritu y la práctica centralista de las autoridades descentralizadas.
2. No hay información oficial sobre el funcionamiento efectivo y resultados de estas 81 JAL.
3. Ningún departamento creó, durante 2015, un esquema de descentralización interno (Maldonado, 2018).

5. Perfiles de un *apartheid* institucional

Este acápite está planteado como abre bocas del tema central de la investigación, la cuestión territorial indígena en relación con el espacio que ocupan, desde tiempos inmemoriales, que compele al Estado colombiano, a la conformación legal e implementación subsiguiente de sus territorios constitucionales (las denominadas «Entidades Territoriales Indígenas [ETI]»), que según el análisis de Valencia (2011), el Estado colombiano viene evadiendo durante los 30 largos años del mandamiento constitucional sobre la materia.

En efecto, el Estado ha titulado en calidad de resguardos 31 millones de hectáreas, pero solo ha tenido que comprar 200.000. Treinta millones ochocientos mil hectáreas estaban reconocidas a estas poblaciones desde la colonia, como sus predios.

Ya Carlos V, en la Real Orden dada desde Barcelona el 4 de abril de 1532, había dispuesto que «a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos, de modo que no les falte lo necesario». Es decir, esa tierra les pertenece por Ley de Origen, con fundamento en la ocupación histórica.

Así que el Estado lo único que ha hecho es admitir la propiedad. Pero resulta que del casi millón y medio de indígenas existente hoy en Colombia, unos 950.000 están asentados en resguardos. Los demás no tienen tierra. Y no pareciera haber una disposición estatal/gubernamental para solucionar aquello.

Si se analiza por la estatal, el resultado conlleva reconocer la débil o inexistente presencia institucional del Estado en gran parte de la geografía nacional y de las implicaciones que dicha situación tiene para los derechos, principalmente para los pueblos originarios.

En sentido estricto, las poblaciones que viven en esas regiones ultramontanas, se encuentran

... en una situación de permanente vulnerabilidad debido a que no pueden contar con instituciones que hagan valer sus derechos. En este sentido, carecen de aquello que Hanna Arendt, llamaba el «derecho a tener derechos», es decir, el derecho a vivir en una comunidad política en donde se reconozcan y protejan tales derechos (García y Espinosa, 2013).

Otrosí, frente a las mismas comunidades indígenas y a las afrodescendientes, las negritudes, los campesinos, los rohm, los raizales, cabe afirmar que la

... experiencia política de algunos ciudadanos difiere notablemente de sus derechos. Se les exige participación política y lealtad al Estado, pero se ignora la protección que este mismo les debe. El modelo universal de ciudadanía tiene siempre la intención de crear individuos sin Estado o «no ciudadanos» que son gobernados a pesar de que se les niega el estatus de ciudadano (Uribe, 2014).

En síntesis, son colombianos atrapados en una territorialidad paradójica que se aplica a territorios «que simbolizan similares procesos de inclusión-exclusión socioespacial: por un lado, los asentamientos urbanos informales, por el otro, las zonas fuera del Estado de derecho y en manos de poderes extralegales (guerrillas, milicias, narcotraficantes)» (Monnet, 2020).

Igual en el caso de la multiculturalidad, en que casi treinta años transcurridos desde la Constitución del 91, se puede decir que

... no hay un acuerdo sobre qué configura la diferencia que se reconoce ni sobre la que busca ser reconocida. Antes que un reconocimiento de las alteridades históricas que están en la base de nuestra configuración nacional, lo que se percibe en el panorama de la multiculturalidad es una exaltación de la diversidad, acompañada de la proliferación de identidades políticas culturales que han multiplicado los agentes y las arenas involucrados con su gestión en escalas locales y globales (Chávez, 2011).

Referencias bibliográficas

- Agulló, J. y Bruckman, M. (2021). Repensar la soberanía frente a los desafíos de la geopolítica contemporánea. *Tramas y Redes*, (1), 15-20. DOI: 10.54871/cl4c113a
- Angarita, B. C. (1993). Corte constitucional. Sentencia C-004.
- Attali, J. (2003). *El hombre nómada*. Luna libros.
- Bejarano, M. C. (2020). Un esquema de análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio: aportes a una aplicación general del ciclo socioterritorial de Jerome Monnet. En J. F. Jolly, *Territorio, planeación y políticas públicas. Variaciones sobre un trinomio imperfecto*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Beltrán, B. y Santos, A. (2021). La idea del orden territorial en el pensamiento de las elites colombianas de los siglos XIX y XX. *Revista Izquierda*, noviembre.
- Borja, M. y Nieto, M. A. (2005). *El gobierno en Colombia. Territorio y cultura*. Publicaciones ESAP.

- Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. IEPRI. Cerec. Universidad Nacional de Colombia.
- Cajiao, F. (10 de marzo de 2014). Alerta temprana. *El Espectador*.
- Carrión, F. (2007). Interrogatorio a la descentralización latinoamericana. *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).
- Chávez, M. (2011). *La multiculturalidad estatalizada: indígenas, afrodescendientes y configuraciones de Estado*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Contraloría General de la República (1993). *Descentralización regional. Aspectos financieros. Informe Financiero*.
- Departamento Nacional de Planeación (2000). *Diagnóstico departamental*.
- Departamento Nacional de Planeación (2003). *Manual Fuentes de financiación para proyectos de inversión*.
- Estrada, V. A. (2007). La lenta agonía de la descentralización. *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).
- García, V. M. y Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Reino de los Países Bajos-Dejusticia.
- Gutiérrez, M. C. (2010). Bicentenario y la raíz de nuestros conflictos. *Le Monde Diplomatique* (edición Colombia), VIII(91).
- Hernández, B. A. (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Jaramillo et al. (2004). *Conflictividad territorial en Colombia* (Convenio de cooperación Científica para la Investigación). ESAP-Fundación Buen Gobierno.
- Jiménez, L. C. (2001). Organización espacial y región en Colombia. En *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios*. Universidad Nacional de Colombia.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional* (Series Documentos de Trabajo I-22UE). BID.
- Maldonado, C. A. (2018). *Informe anual de la Descentralización Territorial 2015*. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).

- Montañez, G. G. (2001). Razón y pasión del espacio y el territorio. En *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios*. Universidad Nacional de Colombia.
- Monnet, J. (2020). El territorio como telepoder: Paradojas socioespaciales de inclusión-exclusión. En J. F. Jolly, *Territorio, planeación y políticas públicas. Variaciones sobre un trinomio imperfecto*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Montenegro, A. (4 de enero de 2012). Descentralización. *El Espectador*.
- Morelli, S. (1996). Una reforma recurrente. *El Espectador*.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios Cedes*, 1(3).
- Sanabria, A. (septiembre de 2001). El ordenamiento territorial colombiano: una rémora intocable. *Le Monde Diplomatique*, 101.
- Suárez Moriones, G. (2010). *Ciudades confederadas del Valle del Río Cauca*. Santiago de Cali.
- Uribe, C. (16 de octubre de 2014). Ciudadanos de segunda categoría. *El Espectador*.
- Valencia, Ch. (7 de noviembre de 2011). La tierra que les falta. *El Espectador*.
- Valencia, L. (2020). *Los clanes políticos que mandan en Colombia*. Planeta.

Cómo citar este artículo

Barbosa Cardona, O., Abella Beltrán, A. A., Cuéllar Tovar, J. A., Quezada Barrera, A. y Rodríguez Tovar, M. E. (2023). Autonomía y autogobierno indígena desde la organización político territorial colombiana: el caso de las ETI. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 125-163.

Fecha de recepción 02/2023 | Fecha de aprobación 05/2023