

DESCENTRALIZACIÓN Y RECUPERACIÓN SOCIAL DEL TERRITORIO

Una visión desde los Planes de Desarrollo Municipal y el Plan Marco para la Recuperación Integral de Montes de María

DECENTRALIZATION AND SOCIAL RECOVERY OF THE TERRITORY
A View from the Municipal Development Plan
and the Frame Plan for the Integral Recovery of "Montes de María"

Recibido: Febrero 10 de 2010 – revisado: Mayo de 2010 – Aceptado: Junio de 2010.

Por: **Francisco Javier Hernández**
Leonel Betancur
Martín Ossa Escobar

RESUMEN:

A veinte años de esa Constitución Política, la presente Investigación aborda el estado de aquella alternativa descentralizadora, repasando dos de sus elementos esenciales –la democratización en el ejercicio del poder local y las responsabilidades y autonomía fiscal de los entes territoriales–, a la luz de una estrategia gubernamental del Gobierno Uribe –la llamada Recuperación Social del Territorio–, de un plan concreto dentro de un gobierno nacional –el *Plan Marco para la Recuperación Integral de los Montes de María*– y de varios Planes de Desarrollo Municipal (El Carmen de Bolívar, San Onofre, San Jacinto y Ovejas).

Palabras clave: Recuperación Social del Territorio, inversión social, equidad, descentralización, políticas públicas

ABSTRACT

Twenty years after the Colombian Political Constitution was signed, the current research aims at analyzing the state of that decentralizing alternative, taking into account two essential elements –the democratization in the exercise of the local power, and the responsibilities and the fiscal autonomy of the territorial entities, to the light of a governmental strategy of the Uribe Government – the so-called Social Recovery of the Territory -, within a concrete plan of a national government – the Frame Plan for the Integral Recovery of "Montes de María-" and several Municipal Development Plans, such as those from El Carmen de Bolívar, San Onofre, San Jacinto and Ovejas.

Key Word: social recovery of the territory, social investment, equity, decentralization, and public policies.

Introducción

El proceso de Asamblea Nacional Constituyente que derivó en la expedición de la Carta Magna de 1991, en aras a superar la crisis política en la que suele derivar el sainete bipartidista y su mecanismo de alternancia en el poder, confió a la Descentralización la superación de buena parte de los males administrativos, políticos y territoriales que aquejaban al país.

Por lo demás, el *Plan Marco para la Recuperación Integral de los Montes de María* corresponde a un tipo muy especial de proyecto de desarrollo y de inversión. Desde su formulación inicial el Plan señala ya un propósito claro, da cuenta inmediata de su ubicación, establece en sí mismo una cierta magnitud y despierta la inquietud por una serie de acontecimientos que el país espera; es decir, todo resulta bien preciso y ajustado en éste. Ahora, tratándose de un plan con origen y ejecución en y desde el sector público, es natural que se quiera indagar por la pertinencia, la implicancia y la participación ciudadana en éste, a la luz de ese precepto constitucional de la descentralización político-administrativa.

Como se colige, el *Plan Marco*, más allá de la simple literalidad de lo que enuncia, conforma una parte importante –en pequeño, sí se quiere– del actual proceso social, político y económico que vive el país. Es esa la razón que lleva a la Corporación Casa de Paz a querer observar el Plan de cerca, en el convencimiento que su análisis presta utilidad en la solución de algunos de los problemas en torno de los cuales se gira, como nación, desde hace algún tiempo ya.

Contexto.

La subregión de los Montes de María se encuentra ubicada en la zona norte de Colombia, en un área de 2.677 km² entre los departamentos de Bolívar y Sucre, y la integran quince municipios: María La Baja, San Juan Nepomuceno, El Guamo, San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Zambrano, Córdoba, San Onofre, Los Palmitos, Morroa, Chalán, Colosó, Ovejas, Palmito y Tolúviejo. Según datos del SISBEN-DNP su población asciende a 378.335 habitantes; en lo que respecta a los municipios de El Carmen de Bolívar, San Jacinto, Ovejas y San Onofre, donde se aplica la *recuperación social del territorio* por parte del gobierno colombiano, la población asciende a 161.055 personas (Proyección DANE 2009). Una de las dificultades a considerar siempre respecto de la población montemariana está ligada directamente al conflicto armado que ha vivido la zona en los últimos veinte años, lo que ha disparado los índices de violencia, desplazamiento forzado y despojo de tierras por parte de grupos armados ilegales, así como la venta de tierras a grandes latifundistas con intereses en la zona.

Para todos los efectos, la presente Investigación supone la siguiente población y datos básicos por municipio –acorde a la proyección DANE 2009– y, a renglón seguido, presenta algunas de las características demográficas y físicas de los mismos:

Municipio/Departamento	A		Personas con NBI (DANE/2008)			B	B / A
	Número de habitantes	% del total	Cabecera	Rural	Total	Total inversión en \$	Total \$ de cada Plan x habitante
El Carmen de Bolívar / Bolívar	70.397	44%	96.19	85.22	93.46	80.546.603.000	1.144.177
San Onofre/Sucre	47.783	30%	62.13	66.88	66.21	69.084.598.205	1.445.799
San Jacinto/Bolívar	21.458	13%	95.35	84.55	94.32	82.281.230.231	3.834.525
Ovejas/Sucre	21.417	13%	50.83	60.94	55.11	54.307.918.459	2.535.739
*Plan Marco	161.055	100%	**			260.401.995.000	1.616.851

*Se trata del *Plan Marco para la Recuperación Integral de los Montes de María*, a cargo del Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI– y programa que consagra una inversión trienal, en tanto que los Planes municipales son cuatrienales.

**Según el DANE, el promedio nacional de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es del 27.7 al año 2005.

***Para los casos de San Onofre y Ovejas, se trata de municipios que reciben regalías petroleras.

Municipio	Habitantes*					Edad en años**			Superficie km ²	Habitantes por km ²
	Urbana	Resto	Total	Mujer	Hombre	Menores (0 y 19)	Adultos (20 y 64)	Mayores (65 y más)		
El Carmen B.	53.714	16.683	70.397	33.925	36.472	33.710	32.170	4.517	954	73.79
San Onofre	19.547	28.236	47.783	23.101	24.682	23.491	21.053	3.239	1.102	43.36
San Jacinto	20.118	1.340	21.458	10.359	11.099	8.947	10.743	1.768	462	46.45
Ovejas	11.551	9.866	21.417	10.396	11.021	9.523	10.632	1.262	455	47.07

*Información de habitantes, fuente DANE proyección 2009.

**Clasificación acorde a los grupos de edad del DANE.

Constataciones básicas

Nótese como, de modo técnico, los municipios de San Jacinto y Ovejas configuran una misma realidad poblacional, es decir, tienen el mismo número de habitantes (sólo que están ubicados en distinto departamento). En similar comparación, San Onofre duplica a cualquiera de los dos anteriores, y El Carmen de Bolívar los triplicaría.

Ventajas comparativas del Departamento de Sucre. Para todo caso, es bueno tener en cuenta dos hechos importantes. De un lado, los dos municipios sucreños, San Onofre y Ovejas, reciben regalías petroleras derivadas del tránsito que por su territorio realiza el oleoducto Caño Limón-Coveñas. Del otro, en lo que a Régimen Subsidiado de Salud se refiere, estos dos municipios perciben un monto superior en la UPC (Unidad de pago por capitación): reciben la llamada *UPC especial* (\$ 817,91 diarios por persona afiliada), en tanto que los dos municipios bolivarenses (El Carmen de Bolívar y San Jacinto) reciben la UPC plena (\$ 743,55 día por persona afiliada)¹, tal como se desprende del Acuerdo 404 de 2009, del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud –CNSSS–.

Una rápida observación en el campo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite establecer una gran diferencia entre la situación de aquellos municipios con regalías respecto de los que no las cuentan. Aún así, el desfase frente al promedio nacional es evidente: más del doble para el caso de los dos municipios sucreños y con regalías (San Onofre y Ovejas), y mucho más del triple para las dos poblaciones bolivarenses. Igual, en el campo de las NBI, confrontadas la cabecera y la zona rural, la situación de los dos municipios bolivarenses (El Carmen y San Jacinto) es más precaria en la zona urbana que en la rural. Para el caso de las dos localidades sucreñas, la situación es la inversa: resulta más precaria la zona rural.

En relación con el aspecto social –educación, salud, vivienda y servicios públicos– Montes de María ha sido un territorio olvidado por el Estado central y los gobiernos departamentales. En lo político, la situación ha estado marcada por una generalizada corrupción, a lo que se ha agregado en la última década, con la llegada del paramilitarismo, la “captura del Estado” por parte de grupos con intereses privados. Lo anterior ha incidido para que la provisión de bienes y servicios públicos, objetivo principal del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa consagrado en la Carta Política de 1991, no se haga efectiva.

Los indicadores socioeconómicos para los departamentos de Bolívar y Sucre muestran de modo respectivo un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.77 y 0.73, bajo con relación al índice

¹La *UPC especial* se explica en la dispersión geográfica de la población rural.

nacional que se encuentra en 0.78%. Por su parte el Índice de Calidad de Vida (ICV) se encuentra en 73.7% para Bolívar y en 66.6% para Sucre, 5.1% y 12.2% por debajo ICV Nacional (78.8%). El porcentaje de personas en situación de miseria en el departamento de Bolívar es del 10.7%, y del departamento de Sucre es el 15.4%, muy superior frente al nivel nacional que se encuentra en el 5.2%. El Índice de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para el departamento de Bolívar es del 30% y para Sucre es del 42.4%; el índice nacional se encuentra en 22.3%. Por su parte, la población bajo Línea de Pobreza para Bolívar se encuentra en 52.9% y en 69.5% para Sucre. El analfabetismo presenta cifras del 9.5% para Bolívar y de 15.3% para Sucre, mientras que en el orden nacional este indicador se encuentra en 6.7%. Los cuatro municipios del análisis presentan un índice de NBI bastante alto en relación con los índices departamentales: El Carmen de Bolívar 93.46%, San Jacinto 94.32%, San Onofre 66.21% y Ovejas 55.11%.

El caso de tierras

A comienzo del año 2000, la subregión de Montes de María fue la segunda zona del país con mayor expulsión de población por causa de la violencia armada. Los cuatro municipios objeto de este análisis estuvieron muy afectados por el fenómeno expulsor; paralelamente, fueron también receptores de gran cantidad de personas desplazadas de áreas circunvecinas: se estima que fueron expulsadas 114 mil personas y que llegaron otras 48 mil. La mayoría de esta población desplazada hacía parte del sector agropecuario, del cual derivaba su sustento económico.

Otro de los fenómenos que se presenta en la subregión montemariana es la compra masiva de tierras por parte de personas provenientes del interior del país, lo que ha agravado el ya de por sí alto nivel de concentración de la tierra y hecho que genera graves problemas de desocupación en la población afectada. Ante esta situación, el gobierno nacional optó por proteger la propiedad de los campesinos a través de un acompañamiento en el proceso de compra y venta de tierras y la autorización para el mismo. Algunos de los factores asociados a este tema están dados por la posibilidad de existencia de hidrocarburos en la zona y la ejecución de macroproyectos como vías, biocombustible y áreas portuarias, como se ha hablado en diversos escenarios.

Otro de los temas sensibles para la opinión pública y para el gobierno nacional tiene que ver con la situación de seguridad que se percibe en la zona. A pesar de la desmovilización de grupos paramilitares que hacían presencia en la subregión montemariana y se habían convertido en el mayor factor de violencia, desplazamiento y despojo de tierras, la aparición de nuevos grupos armados ilegales que buscan el control de las rutas para el tráfico de drogas sigue generando inseguridad, por lo que la recuperación y control del territorio no puede darse por finalizada.

La situación electoral, al igual que lo referente a la seguridad, estuvo marcada durante la última década por la influencia que ejercieron los grupos paramilitares asentados en la zona, lo que les permitió controlar militar y políticamente la subregión Montes de María con las implicaciones que ello tuvo frente a la profundización de la democracia, en especial con la desaparición de la arena política de grupos y movimientos que no consultaban el interés de los paramilitares. En este sentido, la captura del Estado por parte de éstos fue total, con el control de las secretarías y entidades que manejan la mayor parte de los recursos municipales a partir de la contratación pública.

Recuperación Social Del Territorio

Tres preguntas nos podrían acercar al tema de la **recuperación social del territorio**: ¿por qué se recupera? ¿para qué se recupera? y ¿para quién se recupera? La primera supone la existencia de una parte del territorio colombiano por fuera del control estatal y que, por tanto, necesita ser recuperada y sustraída de las manos de los que ejercen su dominio: paramilitares, guerrilla, narcotraficantes y delincuencia común. La segunda plantea el objetivo deseado para que exista algo que propiamente se llame Estado; de lo contrario estamos en presencia de un *Estado fallido*, uno incapaz de mantener la Nación en forma. La tercera requiere de un análisis más profundo al momento de hallar los actores beneficiarios de la *recuperación social del territorio*. Bajo una primera mirada, la recuperación ocurre para la vida social y comunitaria, para la reconstrucción del tejido social; en segundo término, ocurre para el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad local; pero ahondando, se percibe un interés mayor por establecer garantías de seguridad que sirvan a los actores económicos con intereses en la subregión montemariana.

La *recuperación social del territorio* apareja inequívocamente una idea de retorno, de obvio, el retorno de aquellas personas que así recuperan el territorio perdido. Es decir, *recuperación social del territorio* es también la acción por la cual la gente vuelve a su tierra –otra cosa no indica el término *social* en la expresión: se recupera el territorio para la gente–. Por lo demás, retornar no es nada distinto de lo que ya expresa la misma palabra: hacer que algo vuelva a ser como antes, en la medida de todas las posibilidades que así lo faciliten.

De esta manera, y sólo en el mejor ánimo de legitimar lo que de por sí se impone ya legítimo, a esta idea y acto superior de una *recuperación social del territorio* la presente Investigación propone dotarla de tres criterios indiscutidos que la afinquen de modo definitivo como una política de Estado, tres criterios que establezcan razonable relación entre el fin que se procura y los medios en ello convocados, a saber: los criterios de **justicia**, de **verdad** y de **eficacia**. Responde al criterio de verdad aquella acción que a ojos de las personas involucradas resulte ser en sí misma la garantía más segura respecto de lo aludido –el retorno y la recuperación en este

caso—; en distintas palabras, se considera verdadera aquella opción que mayor consenso genere y posibilite entre los interesados. Atiende el criterio de justicia aquello que en desarrollo de la *recuperación social del territorio* no resulte nocivo para la buena salud de la Nación, aquello que ayude a mantener al país en forma decorosa; en suma, aquello que intrínsecamente resulte verdadero y legítimo. Y el criterio de eficacia refiere sólo la consecuencia lógica y esperada de un acto que para materializarse, como recursos e instrumentos, consulta sólo aquello que en sí mismo resulta justo y verdadero.

La *recuperación social del territorio*, surge en un primer momento como recuperación del territorio (sin el adjetivo “social”). Es así como en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 se afirma que para alcanzar la Seguridad Democrática —eje central del programa de gobierno y del plan de desarrollo del candidato y presidente Álvaro Uribe— se requiere “recuperar el control del territorio” a partir de cuatro componentes: fortalecimiento de la fuerza pública (para recuperar el territorio), ataque a los cultivos y drogas ilícitas, fortalecimiento de la justicia, y la atención de zonas deprimidas por el conflicto. Años más tarde, con la puesta en escena de la Estrategia del Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2011 (EFDDS), que surge como la segunda fase de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), y que busca consolidar los logros de la *política de seguridad democrática*, se establecen como componentes: la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, el fortalecimiento de la justicia y los derechos humanos, apertura de mercados, desarrollo social integral, atención integral a la población desplazada, desmovilización, desarme y reintegración. El control del territorio se convierte en objetivo del primer componente de la EFEDS, y tiene como línea de acción la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), elaborada por el Ministerio de Defensa en el año 2007 con el fin de establecer los “*objetivos estratégicos prioritarios hacia los cuales se deben enfocar todos los esfuerzos de cada una de las instituciones del sector defensa*” (Mindefensa, 2007), que no es más que la revisión estratégica de la PSDS, la cual sólo actuaba en el plano operativo, para tener en cuenta además consideraciones políticas, sociales, económicas y de participación activa de la ciudadanía. Cambio estratégico obligado a raíz de los cambios operados por los grupos ilegales —en especial la guerrilla— en su lucha contra el Estado.

Es así como la PCSD se propone cuatro objetivos estratégicos: control territorial, eliminación del narcotráfico, Fuerza Pública moderna y desarrollo de la Doctrina de Acción Integral.

Por su parte, la Doctrina de Acción Integral (DAI) es la “*principal herramienta para establecer principios y protocolos de coordinación operacional entre el esfuerzo militar y el social*” (DNP, 2007), y la cual se gestiona a través del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), teniendo en cuenta la protección a la población y la satisfacción de sus necesidades básicas; unidad de esfuerzo y coordinación interagencial e interdependencia entre acciones militares y

sociales, como los principios básicos que orientan la Doctrina. Lo anterior en la idea que la acción social está por encima de la militar, y que es la primera la que permitirá generar “*las condiciones de estabilidad para la consolidación del control territorial*” (DNP, 2007).

Siguiendo con el derrotero, el gobierno nacional expide la Directiva Presidencial 01 de 2009, y a fin de cumplir con los objetivos de la PCSD crea el denominado *Salto Estratégico*, a través del Plan Nacional de Consolidación, que no es más que articular los esfuerzos de las diferentes agencias estatales en un territorio determinado, como lo venía planteando la DAI desde el año 2004.

La descentralización y la inversión municipal

Pilares de la Descentralización. Se trata de una explicación en sí evidente, a la luz de los tres pilares o elementos centrales de lo que se identifica como descentralización; de común, se habla de descentralización política, descentralización administrativa y descentralización o autonomía fiscal.

- Descentralización Política. Materializada en la *participación ciudadana*, es la esencia y la base de la descentralización, siempre que tal participación sea auténtica y genuina, esto es, que reúna las características de la libre determinación y que esté exenta de coacción alguna.
- Descentralización Administrativa. El gesto político de una participación ciudadana permanente y continuada, igual cuenta una doble contraparte corporativa. De un lado, tal participación generará siempre grados crecientes de *fortalecimiento institucional*, es decir, aquella capacidad de gestión que materializa el deseo ciudadano; del otro, el *equipamiento municipal* refiere el espacio físico dónde asentar esa operatividad que se precisa.
- Autonomía Fiscal. Referida a la propia capacidad municipal por solventarse de forma relativa y creciente en cuanto al recurso monetario indispensable, tal autonomía supone o establece que de modo previo existe un adecuado *desarrollo económico*, desarrollo tras el cual deviene el crecimiento que ha traer tal recurso monetario.

METODOLOGÍA.

Elementos básicos de la Investigación. Considerando como dato (numérico o cualitativo) aquel hecho, averiguación, antecedente o contenido simple no procesado, siendo información aquel dato ahora organizado y contextualizado, y concibiendo por conclusión aquella información autónoma y objetivada que queda disponible para otros análisis y estudios –tanto propios como de terceros–, se procede ahora con la información y las conclusiones permitidas a partir del trabajo de campo y su primer análisis y sistematización. Por lo demás, es análisis la expresión de un dato o de una información en función de aquello que no son, una traducción hecha mediante consideraciones propias del intelecto.

Los datos son el contenido básico del presente análisis, extractados de los respectivos Planes de desarrollo municipal y del documento del Gobierno Nacional intitulado Plan Marco para la Recuperación Integral de los Montes de María, y son el punto de partida para la información y las conclusiones que de allí se cree obtener.

Igual, la presente Investigación se apoya en dos conceptos relevantes: el rubro y la categoría. Como unidad de análisis se designa al rubro o al ítem: aquel título que nombra de modo claro el destino que ha de tener la inversión económica hecha por el municipio; de forma clara, se trata de datos obtenidos del respectivo Plan de Desarrollo Municipal, incluido en éste el Plan Plurianual de Inversiones. Es categoría aquel agrupamiento coherente de rubros o de ítems con atributos comunes respecto del propósito descentralizador que importa a esta Investigación; en otras palabras, la categoría se corresponde con un acercamiento más tangible y práctico de los actos y decisiones municipales con los preceptos de la descentralización.

Extractados de los diferentes Planes de Desarrollo Municipal, la siguiente tabla presenta los principales datos y rubros de inversión para los 4 municipios del área de estudio, así como los del Plan Marco:



RUBROS	EL CARMEN DE BOLIVAR	SAN ONOFRE	SAN JACINTO	OVEJAS	PLAN MARCO MONTES DE MARIA
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	\$ 1.423.917.000	\$ 576.703.480	\$ 293.910.134	\$ 363.224.602	\$ 180.960.000
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	\$ 350.208.000	\$ 0	\$ 312.505.801	\$ 92.081.630	\$ 918.244.000
DESARROLLO ECONÓMICO	\$ 875.858.000	\$ 859.104.800	\$ 4.868.336.584	\$ 807.800.011	\$ 1.950.000.000
EDUCACIÓN	\$ 10.048.914.000	\$ 5.713.872.678	\$ 5.134.390.697	\$ 5.439.722.624	\$ 29.701.210.000
SALUD	\$ 58.243.841.000	\$ 38.918.061.982	\$ 18.070.685.210	\$ 32.535.785.349	\$ 34.375.390.000
ACUEDUCTO-ALCANTARILLADO - SANEAM BÁSICO Y ENERGÍA	\$ 5.693.568.000	\$ 7.433.032.229	\$ 35.444.528.508	\$ 7.452.601.787	\$ 84.227.878.000
HÁBITAT (VIVIENDA - AMBIENTE Y PREVENCIÓN DE DESASTRES)	\$ 864.277.000	\$ 1.499.990.900	\$ 9.326.963.955	\$ 1.153.348.531	\$ 70.801.513.000
TELECOMUNICACIONES	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 730.000.000
JUSTICIA	\$ 360.906.000	\$ 0	\$ 393.464.641	\$ 0	\$ 887.800.000
VÍAS - TRANSPORTE Y MOVILIDAD	\$ 1.320.589.000	\$ 2.835.639.700	\$ 3.846.058.536	\$ 2.787.264.960	\$ 23.032.000.000
DEPORTE - RECREACIÓN Y CULTURA	\$ 506.272.000	\$ 823.159.316	\$ 974.011.581	\$ 1.429.585.071	\$ 0
GRUPOS VULNERABLES	\$ 264.078.000	\$ 972.388.920	\$ 1.047.414.578	\$ 1.194.319.459	\$ 0
EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	\$ 594.175.000	\$ 9.452.644.200	\$ 2.568.960.006	\$ 615.081.645	\$ 0
PROTECCIÓN, RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN DE PREDIOS	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 13.597.000.000
SEGURIDAD Y DEFENSA	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 437.102.790	\$ 0
TOTALES	\$ 80.546.603.000	\$ 69.084.598.205	\$ 82.281.230.231	\$ 54.307.918.459	\$ 260.401.995.000

De cara a las posibilidades de influir o no en dirección a la descentralización preceptuada de modo constitucional, la más rápida de las miradas da cuenta de lo siguiente: de los 15 rubros analizados, unos apuntan de modo mucho más directo o inmediato que otros hacia los objetivos de tal proceso o, lo que es lo mismo, unos ítems producen resultados que pueden ser calificados como más descentralizadores que otros.

Tras lo anterior, de forma sencilla se deduce una clasificación y agrupación simple de rubros, atendiendo al criterio esencial que establece cuál de ellos genera, significa o propicia más descentralización municipal que otro. Así las cosas, emergen de manera sencilla tres categorías básicas de inversión según los atributos de cada uno de los ítems: **Inversión Descentralizadora, Inversión Sistema General de Participaciones e Inversión Cogestora y Subsidiaria.**

RESULTADOS

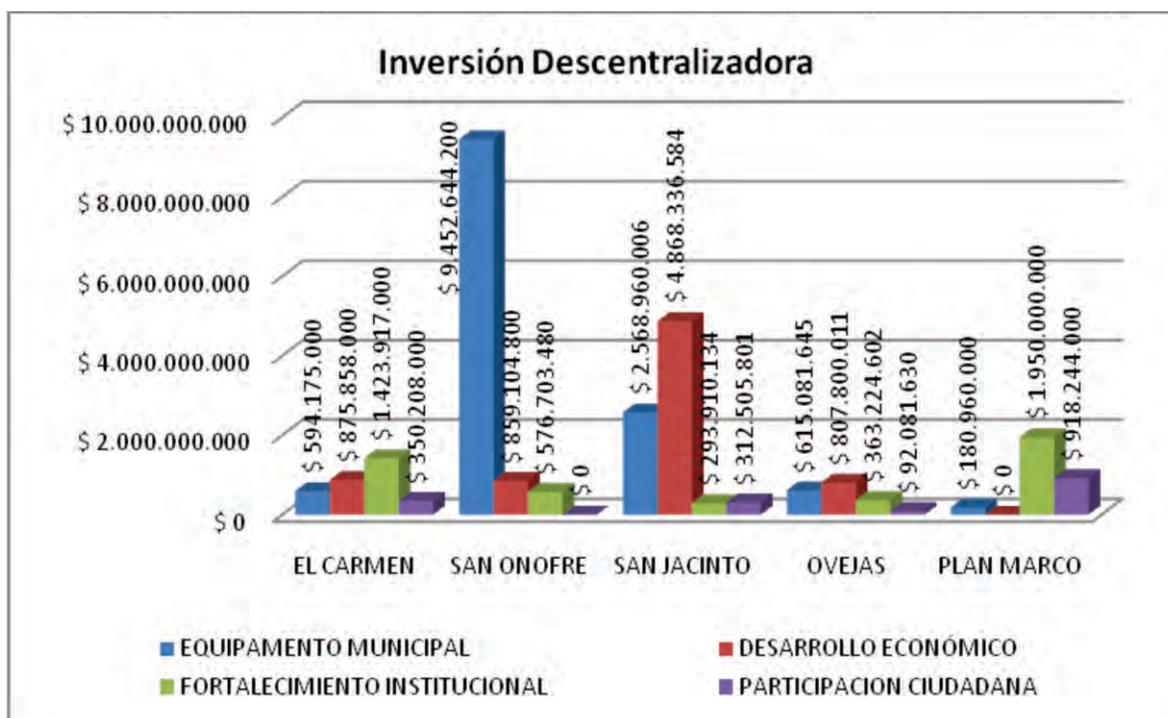
Categoría Inversión Descentralizadora

En lo fundamental, se trata de una categoría de destinación de recursos económicos constituida por la inversión que realiza la localidad respecto de: i) la infraestructura física para su propio y mejor funcionamiento, *equipamiento municipal*; ii) la *participación ciudadana*, es decir, aquel ítem por intermedio del cual un gobierno municipal trata de promocionar y de fortalecer la movilización de la ciudadanía en torno de los propios asuntos públicos; iii) el *fortalecimiento institucional*, tema vinculado con el despliegue y la capacidad de actuación del respectivo ente administrativo; y, iv) el *desarrollo económico*, referido al mejoramiento de las condiciones productivas y de mercado al interior del municipio, e ítem del cual se esperaría el crecimiento general que le otorgue posibilidades de sostenimiento en el tiempo.

Acorde con lo anterior, se entiende que los 11 rubros restantes, con independencia de la fuente de recursos económicos que los nutre, no tienen la misma capacidad de influencia directa sobre la descentralización. La característica y el propósito superior de esta Inversión Descentralizadora son los de un desarrollo local, adecuado a las condiciones del propio municipio.

Los datos y la información básica de la Inversión Descentralizadora

En el contexto de lo que la presente Investigación llama subregión Montes de María, considerando lo que acaba de denominarse Inversión Descentralizadora, y contrastando la cifra que para cada uno de los 15 rubros establece de un lado Plan Marco y del otro la totalidad de la destinación anunciada por los cuatro municipios, se observa lo siguiente:



Análisis de datos de los Planes de Inversión Municipal y el Plan Marco, frente a la Inversión Descentralizadora

- De un total de \$ 546.622.344.895 (algo más de medio billón de pesos) a invertir tanto por Plan Marco como por los Plan de Inversión de los cuatro municipios, lo destinado a Inversión Descentralizadora es de \$ 27.373.714.893, un 5% de ese total. De este porcentaje, Plan Marco coloca un 11% y los municipios el 89% restante.
- Considerada apenas la inversión total de Plan Marco (\$ 260.401.995.000), sólo un 1.1% de ésta corresponde a Inversión descentralizadora.
- De entre los cuatro rubros que componen la Inversión Descentralizadora, el porcentaje de aporte de cada uno de ellos es como sigue: Equipamiento Municipal: 48%, Desarrollo económico: 35%, Fortalecimiento Institucional: 11%, y un 6% para Participación Ciudadana.

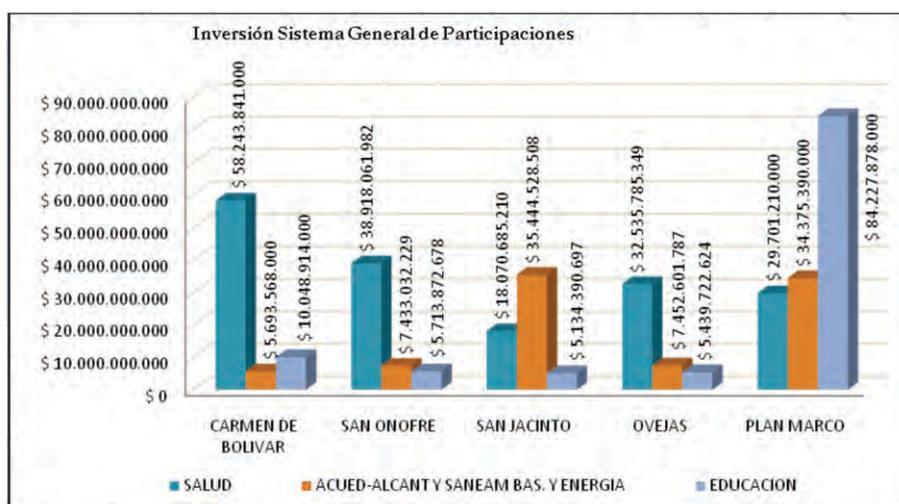
Profundizando aún más en ese trascendental rubro Participación Ciudadana, es de anotar que considerada la totalidad de ese 6%, Plan Marco aporta el 55% del mismo y los municipios el restante 45%.

- El mayor porcentaje de destinación dedicado a Equipamiento Municipal da cuenta clara de la precaria dotación física con que cuenta la subregión; en tanto, la magra destinación concedida a Participación Ciudadana testificaría lo lejanas que pueden estar, en el tiempo, unas circunstancias aceptables de aquella descentralización que, sin una adecuada promoción de esa participación, ve comprometidas sus posibilidades y resultados.

Categoría Inversión Sistema General de Participaciones –SGP–

Tal como de modo sencillo se observó un grupo de rubros afines a la descentralización (aquella susceptible de ser jalonada desde el interior del propio municipio), puede ser ubicado igual otro grupo de éstos con una característica contundente: aparte de reunir en sí mismos el mayor porcentaje de destinación de los respectivos presupuestos municipales, tienen origen inmediato en la Constitución Política, y se hayan regulados por el llamado Sistema General de Participaciones –SGP–. Son los tres ítems de Educación, Salud y Acueducto-alcantarillado-saneamiento básico y energía. Por lo demás, es innegable la pertinencia, la trascendencia y carácter fundamental de los tres rubros, dado lo que ellos representan en términos de bienestar y de calidad de vida para la población.

Característica y propósito fundamental de esta Categoría Inversión SGP, es el tipo de **desarrollo digno** que la misma procura en la población.



Los datos y la información básica de la Inversión SGP

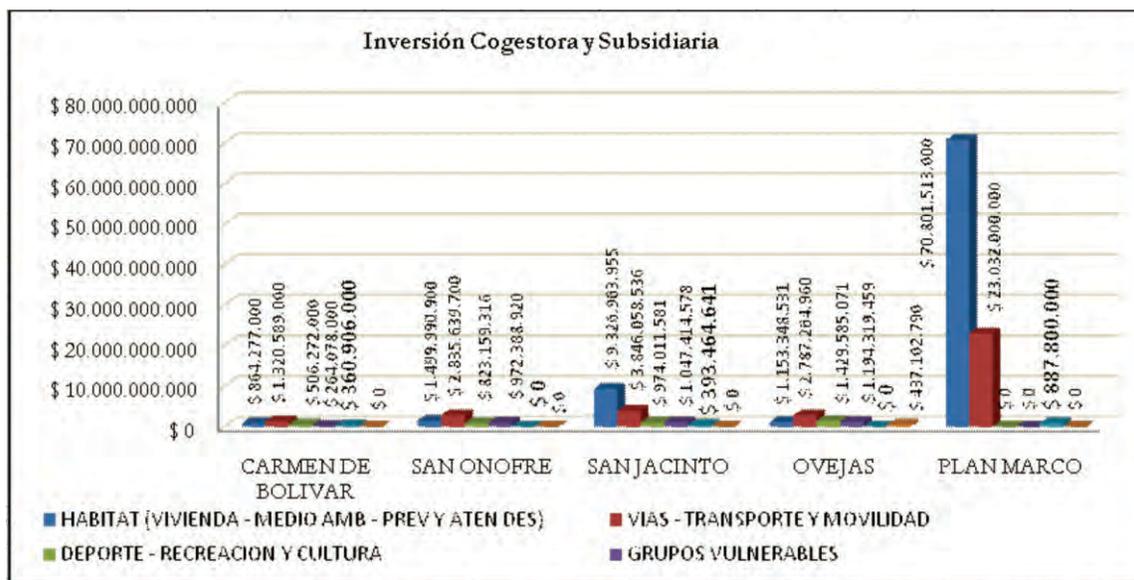
- De ese total de \$ 546.622.344.895 invertidos tanto por Plan Marco como por los municipios, la Inversión SGP es del orden de los \$ 378.433.482.064, un 69% de ese total.
- Del porcentaje anterior, Plan Marco coloca un 40% y los municipios el restante 60%.
- De los tres ítems que conforman la inversión SGP, el porcentaje de aporte de cada uno de ellos es el siguiente: 15% para educación; 48% para salud; y 37% para acueducto-alcantarillado-saneamiento básico.
- En consideración sólo \$ 260.401.995.000 de la inversión total de Plan Marco, de éstos un 57% corresponde a Inversión SGP.
- De los tres ítems, el de educación resulta el de mayor vínculo directo con el tema descentralización, dada su íntima relación con el ítem participación ciudadana (en distintas palabras, a la participación ciudadana no le es indiferente la preparación académica de la ciudadanía). Así las cosas, es para destacar lo siguiente: teniendo en cuenta la totalidad de ese 15% destinado a educación dentro de la Inversión SGP, Plan Marco aporta el 53% de la misma y los municipios el restante 47%.

Categoría de Inversión Cogestora y Subsidiaria

Tal como aconteció ya con las categorías Inversión Descentralizadora e Inversión SGP, una breve mirada a los restantes rubros contemplados, da cuenta como algunos de ellos –a la par de presentar conformidad con la estrategia *Recuperación Social del Territorio* puesta en marcha por el gobierno Uribe– hacen parte de aquellas funciones que para el Estado colombiano se constituyen como subsidiarias ante la escasa posibilidad presupuestaria de los municipios por ofrecer una mayor satisfacción general a su población; en otras palabras, se trata de rubros que requieren la presencia cogestora del Estado a fin que el municipio en cuestión responda a lo que del mismo se espera. Como de fácil se deduce, esta categoría cogestora y subsidiaria, desanima a la categoría descentralizadora.

Tales rubros son: telecomunicaciones, vías-transporte-movilidad, grupos vulnerables, deporte-recreación-cultura, seguridad-defensa, hábitat, justicia y protección y reconocimiento de predios.

La característica y el propósito esencial de una Inversión Cogestora y Subsidiaria, no es otro que el de un desarrollo autónomo, siempre que la fuente de recursos de la misma tenga una mayor tendencia a generarse en el propio municipio, lo contrario es una circunstancia de cierta o mucha dependencia.



Datos e información básica de la Inversión Cogestora y Subsidiaria

- En términos de destinación, de ese gran total de \$ 546.622.344.895 que invierten tanto el Plan Marco como los municipios, lo destinado a Inversión Cogestora y Subsidiaria corresponde a un 26% de ese total (\$ 140.815.147.930).

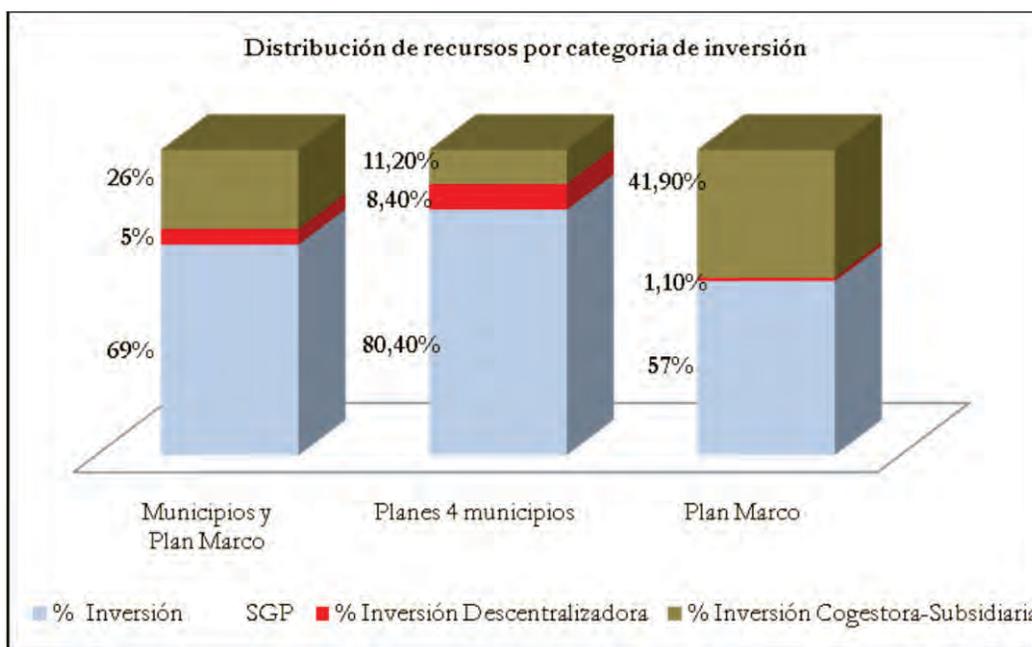
La aportación de ese 26%, se da de la siguiente manera: Plan Marco un 77% y los municipios el otro 23%.

- Hábitat (por razones culturales, dado el significado que la vivienda tiene para la familia colombiana), quizá el ítem más importante de la Inversión Cogestora, adquiere importancia en la subregión gracias a la intervención del *Plan Marco*, que le dedica 5.5 veces más presupuesto que el conjunto de los municipios.
- Dentro de la categoría, y exceptuado el caso de San Jacinto, el tema *hábitat* resulta relegado en los demás municipios.

- Aún de presente la importante apuesta que por el rubro realiza San Jacinto, el ítem *vías* termina casi igualando la destinación que el total de municipios hace para *hábitat*

Datos e información básica, agregadas las tres categorías de Inversión

De un cierto modo circular, y considerada la principal característica o propósitos descritos para cada una de las tres categorías de inversión, nótese en la siguiente gráfica como la sinergia o el mejor acople de las mismas configuran un tipo de desarrollo territorial y político que bien podría describirse como un **desarrollo digno, local y autónomo**, un desarrollo que para nada contrasta con lo que de un adecuado proceso de descentralización debe esperarse, y desarrollo donde la dignidad corre por cuenta de la Inversión SGP (salvo que alguien considere que la salud, la educación y el saneamiento básico no se corresponden con lo que toda persona merece de modo básico), donde lo local está dado por la confluencia mínima de aquellos rubros de inversión cuya financiación debe procurar un territorio que aspire a la condición municipal, y donde la autonomía –ante todo, autonomía fiscal–, refleja grados relativos de baja dependencia respecto del orden estatal central –grados relativos, dado que, al menos para el caso específico de los municipios analizados, un nivel alto de autonomía fiscal no se avizora cercano en el tiempo.



- Con la intervención del *Plan Marco*, se reduce en un 41% la inversión que el conjunto de los cuatro municipios destinó de modo inicial a la *Inversión Descentralizadora*.
- El conjunto de los municipios supera en más de 7.5 veces la destinación que le hace el *Plan Marco* a la *Inversión Descentralizadora*.
- De modo técnico, el *Plan Marco* no favorece la *Inversión Descentralizadora*.
- Por sí solos, y considerando las tres categorías de inversión, los municipios presentan un porcentaje de destinación más idóneo que el exhibido por el *Plan Marco*.

CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

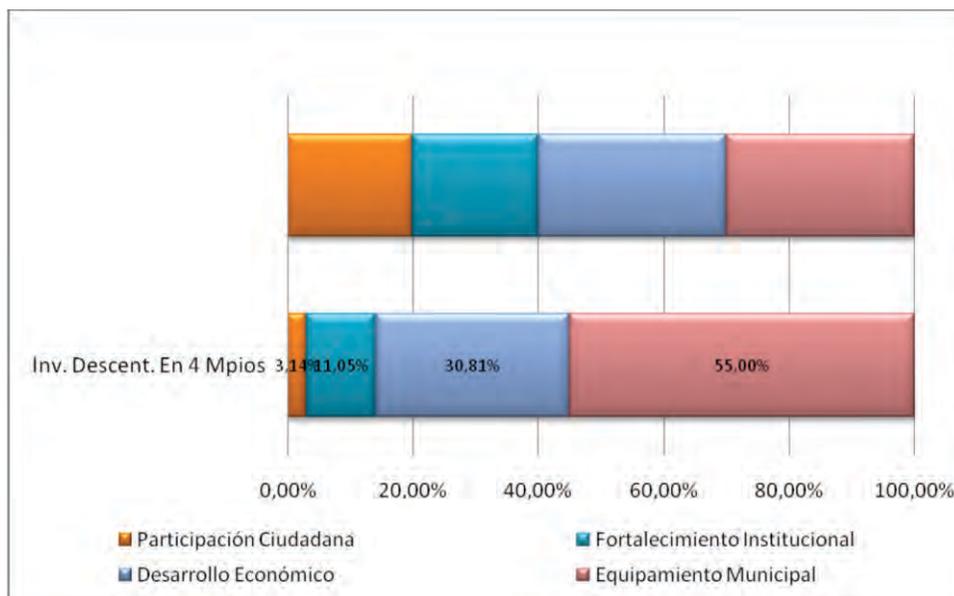
Esta Investigación encuentra, como de su deber, el pronunciarse a propósito de la lectura y el análisis al *Plan Marco para la Recuperación Integral de los Montes de María*, siempre en la óptica de aportar por su intermedio al superior asunto de la descentralización en Colombia: es la forma que halla para encargarle, a quien corresponda, las acciones que la gente aún espera allí. En este orden de ideas, entre la tentación por la crítica acérrima y el compromiso para con el bienestar de la gente montemariana, este trabajo no ha dudado en optar por el compromiso.

Ahora, sorprendida la Investigación por lo inarmónico y por la desproporción entre el propósito general de la descentralización en Colombia y lo logrado en torno a la misma en la subregión Montes de María, ésta deja constancia de algunas de sus observaciones y recomendaciones; por lo demás, es recomendación aquella sugerencia que, basada en el respeto y la consideración, no cuenta un interés contrario al de aportar justo donde cree que es necesaria, oportuna y pertinente.

El espectro descentralizador

Acorde con el grado de desarrollo general de la subregión, es evidente que a la hora de gobernar y de ordenar la destinación de los recursos propios, hay mayor necesidad y tendencia a invertir en lo material o físico. Así se desprende de lo analizado en la denominada *Inversión Descentralizadora*, donde el 96,86% de los recursos va a los rubros *fortalecimiento institucional*, *desarrollo económico* y *equipamiento municipal*, y sólo un 3,14% se destina a *participación ciudadana*. Sin ser tal materialidad absoluta en los tres primeros ítems, para el caso de la *participación ciudadana*, el mismo no contempla ejecución o producto físico alguno.





Así las cosas, esta Investigación designa *espectro descentralizador* a una sencilla y útil tabla esquemática que da idea de cómo puede presentarse, en un momento dado, la profundización o no que respecto del tema descentralización ocurre en un territorio.

Acorde con la gráfica anterior, para próximas oportunidades, el *espectro descentralizador* debería ampliar la intensidad o presencia del ítem *participación ciudadana*, a la vez que restar intensidad al *equipamiento municipal*.

Corregir la mirada distorsionada sobre la Participación Ciudadana

Es evidente que el magro presupuesto asignado se corresponde con lo que del término participación ciudadana se concibe. Tal participación no es un fin del proceso descentralizador, constituye sí uno de sus componentes esenciales, dado que:

- La Participación ciudadana ejerce influencia directa tanto en la propia vida de las personas como en el desarrollo regional.
- Todas las necesidades (las de las personas o las de la subregión) resultan mejor apuntaladas cuando previa su determinación o establecimiento ha habido procesos serios de participación ciudadana.

- La participación ciudadana, *per se*, incrementa las capacidades de las personas, que así están en mejores condiciones de expresarse en todo sentido.

Asimetría subregional

Para el caso, es asimetría una inadecuada desproporción de cifras, importancia o interés, respecto de algunos de los ítems considerados en el presente análisis y en lo referente a la asignación o consideración que cada municipio hace de los mismos. Supuesta una cierta y general identidad o coincidencia de circunstancias entre los municipios que por lo mismo conforman una determinada subregión geográfica, cultural, social o económica, lo que se dice es que considerado el conjunto de los 15 ítems descritos, en lo que a su asignación presupuestal hace referencia, no se advierten ni constatan similitudes básicas que puedan favorecer un armónico desarrollo para la subregión, o la convergencia de sinergias en aras a potenciar el actuar de los entes territoriales en cuanto elementos de un mismo conjunto.

El sustento de tal asimetría se halla en el siguiente cuadro donde se establece la cifra invertida por persona y rubro en el cuatrienio:

Rubro	Participación ciudadana	Hábitat	Equipamiento municipal	Desarrollo económico
Municipio	\$ por persona	\$ por persona	\$ por persona	\$ por persona
San Jacinto	14.564	434.661	119.720	226.877
Ovejas	4.299	50.922	28.719	37.718

Siendo en la práctica igual el caso de los municipios San Jacinto y Ovejas en lo referido a número de habitantes, el primero está en condiciones de triplicar al segundo en lo destinado al rubro participación ciudadana, lo octuplica en el tema hábitat, lo cuadruplica cuando de equipamiento municipal se trata, y lo sextuplica en desarrollo económico. Conviene recordar que Ovejas percibe regalías petroleras, lo que no sucede con San Jacinto.

Otro elemento que sustenta la asimetría esbozada es el siguiente:

Rubro	Desarrollo económico	Deporte, Recreación y Cultura
Municipio	\$ por persona	\$ por persona
San Onofre	17.979	17.227
Ovejas	37.718	66.750

Recuérdese que tanto San Onofre como Ovejas reciben regalías por petróleo.

San Onofre supera en más del doble en habitantes a Ovejas, aún así, en lo concerniente a la cantidad de recurso monetario que Ovejas destina por habitante para invertir en el rubro desarrollo económico, termina por duplicar y sobrepasar el esfuerzo que realiza San Onofre para idéntico propósito, y casi lo cuadruplica en el rubro deporte, recreación y cultura. En términos de destinación bruta, considerando el propio recaudo impositivo que logran hacer los municipios para su sostenimiento, llama la atención que Ovejas pueda destinar casi la misma cantidad que hace San Onofre para el ítem desarrollo económico, y que técnicamente lo duplica en deporte, recreación y cultura.

La asimetría de los municipios, dificultades para el Plan Marco

Tratándose de una subregión, Montes de María, una cierta armonía respecto de las circunstancias cualitativas y cuantitativas que puedan compartir los diferentes municipios debería observarse si del desarrollo subregional se trata, so pena de asimetrías en el mismo, y asimetrías que, es de esperarse, jugarían en contra de la misma subregión y, porque no, de metas u objetivos superiores vigentes para el caso colombiano, como es el propósito de la descentralización.

Considerados los Montes de María como una subregión, -supuesto que el sentido de dicha consideración no es otro que el de establecer cierto apoyo mutuo entre los municipios a la hora de desarrollar la subregión misma-, en no pocos casos, la asimetría que se menciona en lugar de aportar al proceso podría representarle ciertas talanqueras. Lo que se dice es lo siguiente: el desarrollo subregional se facilita más entre sujetos relativamente homogéneos, homogeneidad que garantizaría a su vez el libre desenvolvimiento de los sujetos, sin mayor subordinación de unos a otros en determinadas áreas. Dicho lo anterior, la conclusión no es otra que esta: el doliente de esa búsqueda de cierta homogeneidad entre los cuatro municipios descritos -extensiva por supuesto a la totalidad de los Montes de María-, bien podría ser el Plan Marco.

La asimetría como reflejo de confusas percepciones del desarrollo

Con lo visto, la búsqueda de una cierta homogeneidad entre los cuatro municipios abordados (acaso una muestra menor de lo que puede ser en conjunto Montes de María), no permite deducir líneas o tendencias que pudieran establecerse como posible dirección futura para el conjunto. Una propensión persistente que permita siquiera concebir una orientación común para la subregión, no es clara de momento.

Con lo dicho, si se invierte el sentido de las palabras, algo sí resulta claro con meridiana certeza: de algún modo, los objetivos superiores de algo a lo cual llamar descentralización –orientación constitucional con más de veinte años de aplicación en el momento–, no parecen cumplirse. A cambio, lo que hay es la visión y la concepción particular de la situación local con la que llegan los mandatarios cada cuatro años a hacer lo que creen debe hacerse y, a juzgar por la realidad que el presente trabajo de investigación ha permitido colegir, se termina por avanzar poco en términos concretos: se avanza poco hacia la aludida descentralización, y se avanza poco hacia la calidad de vida de la población en lo que desde las posibilidades locales hace referencia. Y es justo esa confusión de cifras, ese desajuste intrínseco de porcentajes de inversión, esa extraña ordenación o jerarquía dada a las necesidades comunes locales, lo que lleva a afirmar tanto la existencia de una crónica asimetría entre los municipios, como una percepción local del desarrollo poco consistente que, a la postre, termina por impedir tal desarrollo o, al menos, por dificultarlo en el contexto subregional.

Ya se había esbozado antes. Vistas las cosas desde una posición esperanzadora o poco pesimista, no hay ninguna duda que la situación que se acaba de describir se constituye en una gran oportunidad para que una iniciativa tipo Plan Marco –o similares–, reordene en algo las circunstancias político-administrativas en la subregión, a la par que sirva de guía para enrielar la búsqueda de un mejoramiento en las condiciones de vida de la población montemariana, cosa que, nada lo contradice, tiene mucho más de posibilidades que de negación.

Diferentes nociones respecto del concepto Desarrollo

Bajo el supuesto que el Plan Plurianual de Inversiones de un municipio refleja el criterio personal de quien lo propone y decide respecto de su ejecución, la noción de desarrollo que ese mismo proponente procurará llevar adelante, y la tendencia que de tal ejecución se puede esperar para la totalidad del municipio, los datos analizados permiten establecer tendencias visibles en la concepción del vocablo desarrollo.

En El Carmen de Bolívar el solo rubro *fortalecimiento institucional* casi duplica la suma que destina al ítem hábitat.



El motivo esencial de lo anterior puede resultar evidente: la actual administración construye ahora una sede para las oficinas municipales. Eso quizá no ofrezca mucha discusión. Lo que acaso sí pueda ser objeto de mejoramiento a futuro es lo siguiente. En casos como el analizado, un mejor prorrateo en el tiempo de los costos de una obra física, puede afectar menos otros rubros o ítems de igual o mayor importancia en sí mismos. Con todo, se considera que el presente Plan Municipal de Desarrollo viene a demostrar una noción material del concepto desarrollo a la hora de destinar recursos públicos.

El municipio de Ovejas, a la hora de establecer su inversión para el ítem hábitat, triplica en ésta lo destinado a fortalecimiento institucional; en idéntico sentido, San Onofre dedica 2.6 veces más y San Jacinto dedica 30 veces más. A todas luces, el criterio con el cual esas decisiones han sido tomadas, está más cerca de estimar el desarrollo humano que el de las cosas. Esto es lo que podría denominarse una percepción de desarrollo más compadecida de lo humano que de lo material, siempre que la comparación no se fuerce más de lo debido.

Sin salida estructural del proceso de descentralización

No obstante ser un expreso mandato constitucional, una tendencia de la democracia moderna, y contar con un amplio favor y fervor ciudadano, la descentralización ha sido, al menos durante los veinte años precedentes, un algo sin mayor posibilidad de concreción. Y a juzgar por lo analizado, no se prefigura por ningún lado un escenario diferente y más alentador para la misma.

Ahora, como continua siendo un precepto constitucional [*Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)* Artículo 1° de la Constitución Política], no es posible una opción diferente a la búsqueda de tal descentralización. La sin salida estructural que se menciona deviene entonces de lo siguiente: para encausar por una vía general de desarrollo distinta de la actual, la estrategia optada y querida desde la Constitución fue esta de la descentralización –lo cual plantea que tal es la alternativa en la cual se ha confiado la Nación– o, lo que es lo mismo, equivale a decir que se piensa que hay fines (sociales o políticos o administrativos o fiscales) que sólo la descentralización es capaz de procurar. Pero sucede que en el actual estado de cosas (drogas y crimen organizado, iniquidad social, ingresos ilegales, ineficiencia de la justicia formal o destrucción del tejido social, por mencionar algunos de los males a los que ha decidido encarar el gobierno proponente del Plan Marco) la descentralización, por sí sola, no ha podido siquiera iniciar tal búsqueda en los últimos veinte años –prueba de lo anterior, al menos para Montes de María, es el actual panorama de NBI–; así las cosas, sólo el acompañamiento del gobierno nacional puede garantizar un despeque

hacia tal propósito descentralizador, despegue que aún debe acompañar durante algún tiempo más, siempre que ese sea el propósito, esto es, siempre que la presencia de ese gobierno nacional no priorice o no avance más en elementos diferentes de los descentralizadores.

Como propuesta de salida, esta Investigación propone aplicar para y sobre la subregión el criterio de destinación descentralizador y generacional que se señala a continuación.

Criterio de destinación descentralizador y generacional

Entendiendo por criterio aquella íntima causa racional que basada en un racionamiento sano subyace en la base de las decisiones, esta Investigación recomienda lo siguiente, dado que tras veinte años de descentralización en Colombia pareciera no haber sucedido nada al respecto en la subregión Montes de María: para próximos planes, privilegiar lo que acá se denomina criterio de destinación descentralizadora y generacional.

Se amplía lo dicho, a la luz de lo destinado en las inversiones:

Criterio	% Inversión SGP			% Inversión Descentralizadora			% Inversión Cogestora-Subsidiaria		
	Total	Mpios	Plan Marco	Total	Mpios	Plan Marco	Total	Mpios	Plan Marco
Municipios y Plan Marco	69%	40%	60%	5%	89%	11%	26%	23%	77%
Planes 4 municipios	80,40%	100%	0	8,40%	100%	0%	11,20%	100%	0%
Plan Marco	57%	0%	100%	1,10%	0%	100,00%	41,90%	0%	100%

Dadas las circunstancias de NBI de la subregión, la inversión SGP es una que no ofrece mayor consideración; en otras palabras, tales circunstancias de NBI obligan a mantener durante mucho tiempo aún los altos porcentajes que hoy se le destinan. Ahora, lo que si ofrece consideración es lo relativo al doblemente bajo porcentaje dedicado a la Inversión Descentralizadora: es bajo cuando se consideran las tres categorías de inversión, donde no alcanza a ser una cifra de dos dígitos, y es bajo en la destinación que a dicho rubro le hace el Plan Marco, plan necesario por demás para la subregión.

En futuros casos, iniciativas tipo Plan Marco tendrán tanto en la llamada Inversión SGP como en la Descentralizadora, dos prioridades importantes de inversión, las cuales deberán privilegiar si de superar el actual orden de cosas se trata. De esta manera se denomina destinación descentralizadora y generacional, al siguiente énfasis: la ejecución de la Inversión

Descentralizadora, ha de ser enfocada a la población entre 0 y 19 años; en la práctica y por edad, se trata de la generación menor, a la vez que la misma que ejercerá ciudadanía en las siguientes tres generaciones, como se muestra en la tabla 9.

Municipio	Total Habitantes	Personas con NBI (DANE/2008)	Total habitantes entre 0 y 19 años	% del total de habitantes entre 0 - 19 años
El Carmen de B.	70.397	93.45	33.710	48%
San Onofre	47.783	65.10	23.491	49%
San Jacinto	21.458	94.38	8.947	42%
Ovejas	21.417	55.50	9.523	44%

Es de destacar también que en porcentajes de participación poblacional, la generación mencionada, es la más numerosa para los municipios de El Carmen de Bolívar y San Onofre (de modo técnico equivale a la mitad de la población). Igual, y considerando estos porcentajes de población, se tiene lo siguiente: al priorizar la ejecución presupuestal del ítem participación ciudadana en esta generación, la cantidad a invertir por persona en el municipio, termina en la práctica duplicada.

El aprendizaje no puede ser más claro: tras veinte años de descentralización municipal, en la subregión Montes de María no ha pasado casi nada al respecto; en contrario, mostrar resultados a cargo de la descentralización, va a requerir, como mínimo, un trabajo permanente y continuado con la siguiente generación. Iniciar ahora parece ser lo más racional y recomendable.

Las “Cinco Estrategias del CCAI” no representan per se la descentralización

Tal como se colige de algunos de los argumentos que de manera precedente ha sostenido esta Investigación, no existe una relación unívoca entre las Cinco Estrategias del Centro de Coordinación de Acción Integral y los que se conciben como propósitos últimos de un proceso de descentralización; a lo sumo, y tal podría ser el caso de las circunstancias de todo orden que han llevado a priorizar lo que líneas atrás se estableciera como criterios de inversión (Descentralizadora y Cogestora y Subsidiaria), las Cinco Estrategias pueden ser vistas como una suerte de estabilización de las condiciones de orden público de la subregión Montes de María, pero de ellas no se puede decir que, en sí mismas, representan o procuran descentralización. Y la explicación de lo anterior se halla si se constata el sentido inverso de las mismas estrategias.

- «Control del territorio y lucha contra las drogas y el crimen organizado». En lo esencial, se trata del reconocimiento implícito de las dificultades de inseguridad que atraviesa la zona.

Cuando en determinado momento un Estado habla que uno de sus propósitos es el de controlar un territorio en especial, donde el crimen organizado le ha competido en supremacía –cosa que de fácil comprueban las masacres ocurridas en la subregión o el masivo fenómeno de desplazamiento forzado y violento de personas allí ocurrido–, se está ante unas circunstancias muy graves por demás, de esas que pueden calificar de “fallida” la acción del mismo Estado.

- «Reactivación social – Siete Herramientas de Equidad (Asistencia Humanitaria)». Los términos reactivación, equidad y asistencia humanitaria no dejan ninguna duda de lo que sucede en el contexto al cual se aplican: las relaciones generales de las personas precisan avivarse, hay una situación de inequidad que quiere corregirse, y el favor y la ayuda a personas disminuidas por alguna circunstancia están a la orden del día.
- «Reactivación económica – Impulso a la generación de ingresos legales para el desarrollo local». Se trata del mismo sentido de palabras que se acaba de expresar, sólo que esta vez se refiere a la actividad económica como tal antes que a la social.

También, en íntima ligazón con la primera de las estrategias sobre el control a la droga y al crimen organizado, acá se hace reconocimiento de una generación de ingresos económicos que, se deduce, se procura hoy por vía extraña al orden debido.

- «Fortalecimiento del servicio de justicia formal y mecanismos alternativos de resolución de conflictos». En perfecta ilación con las tres estrategias anteriores, la presente da cuenta de una administración de justicia que ha dejado de funcionar tal como de ella se espera, a la par que requiere complementarse con mecanismos más expeditos de prevención de conflictos. Ahondando un poco más el sentido inverso de la estrategia –o aquello que no se dice de modo explícito–, lo dicho también da cuenta de una forma poco conveniente por intermedio de la cual muchas personas hoy creen solucionar los conflictos cotidianos que las envuelven: las vías de hecho, como consecuencia de aquella justicia formal que ha dejado de operar.
- «Reconstrucción del tejido social a través del uso del tiempo libre y la cultura ciudadana». La expresión “reconstrucción del tejido social” emerge diciente: la necesaria trabazón que liga las relaciones comunitarias está rota. Por lo demás, la

solución surge igual de modo simple e inequívoco: tal tejido se urge recompuesto, so pena la perpetuación de un orden de cosas ingrato.

Recapitulando, y sin que el sentido y la pertinencia de las Cinco Estrategias del CCAI comporten mayor dificultad para ser aceptadas, nada tienen de común relación con la autonomía fiscal, la prestación o el funcionamiento desconcentrado de la función pública y la participación ciudadana –principio ético de quien decide respecto de aquello que le afecta– propias de la descentralización consagrada en la Constitución Política; en cambio, lo que sí atestiguan las cinco estrategias del CCAI es la existencia de un conflicto armado en Montes de María, un conflicto que impide el avance de la descentralización e induce a los gobiernos de turno a centrar su atención en el conflicto antes que en ésta. Para finalizar, sin la recuperación social y militar de un territorio que ha estado de manera alternativa en las manos de todos los bandos armados que hace presencia, no estarán dadas las condiciones para hablar en los propios términos de la descentralización.

No hubo enfoque descentralizador en el Plan Marco, ni lo ha habido en el CCAI

Supuesta la existencia de una situación excepcional y dramática (el conflicto armado), y razón ésta que justifica lo que las Cinco Estrategias CCAI representan (una postergación del precepto constitucional de la descentralización mientras el restablecimiento del orden público), conviene igual recomendar a iniciativas tipo Plan Marco o posteriores, lo siguiente: no obstante la presencia de tales situaciones de excepción, al menos un enfoque descentralizador puede ser introducido en las iniciativas que propendan por el restablecimiento de un orden de cosas convencional o normal en la subregión. Es decir, no obstante aquella prioridad de recuperación de la zona para el normal accionar del Estado una vez sobrevengan condiciones más estables en el orden público, cualquier plan o estrategia empleada deberá ir creando condiciones para la postergada descentralización.

Por lo demás, es enfoque descentralizador aquel modo de la acción que permite esbozar o prefigurar los preceptos y condiciones propias de la descentralización, que la posibilitan o la enseñan; en la práctica, tales preceptos y condiciones no son nada distinto que aquellas actitudes manifiestas para permitir la mayor atomización posible, ordenada y coherente del poder público, acercándolo a la ciudadanía. Como se evidencia, el poder así atomizado es uno que no se enquistaba ni se agranda por la vía de la yuxtaposición, concentración o agregación indefinida de funciones, atribuciones y decisiones.

Y es que del actuar, mucho o poco del CCAI en la subregión, no se puede colegir lo contrario.

- Desconocimiento del Plan Marco. En las entrevistas realizadas a propósito del trabajo de campo, los empleados y empleadas municipales manifestaron no tener mayor conocimiento del Plan Marco, no obstante que la configuración del mismo se habría realizado tanto con participación comunitaria como de las respectivas administraciones locales –las mismas que habrían de firmar luego el llamado «Pacto Político»–. Lo anterior resulta contrario a lo que acá se denomina enfoque descentralizador; es decir, la información que sobre Plan Marco haya o no podido circular, al parecer, se habría concentrado en pocas manos.
- La concepción de “padrinazgo” atribuida al CCAI. Según las propias palabras de las personas entrevistadas, el CCAI es considerado una suerte de “padrino” de la subregión; padrino, en el sentido un tanto peyorativo de la expresión, aquél que denota la dependencia o la sobreprotección de una persona o entidad respecto o sobre de otra. Es, de modo semejante, una suerte de nepotismo que a todas luces termina convertido en algo inconveniente para Montes de María.

En sí, un enfoque descentralizador ha de ser siempre proclive a la autonomía antes que a la dependencia.

Una descentralización comprometida

Considerando el elevado índice de personas en condiciones de NBI, nadie consideraría que se lleva ya 20 años en la aparente implementación de una estrategia que desde el comienzo se propuso corregir tales condiciones de menesterosidad: la descentralización. Con lo visto, esta descentralización –o lo que tras la misma haya sucedido– no puede menos que verse comprometida y responsabilizada en tan calamitoso estado de cosas.

Cuando se piensa que el promedio nacional de NBI es del 27.78%, es tanto como inferir que no ha pasado nada con los veinte años de descentralización en Montes de María. Las explicaciones de tipo técnico para explicar la situación, se sabe, no existen. Sin ser este el propósito del presente trabajo, lo más probable es que esos índices negativos de más del 90% tengan su explicación en una inadecuada planificación y en un peor desempeño fiscal.

Para salirle al paso a estas dificultades, la presente Investigación propone, también de cara a la futura confección de planes municipales de desarrollo o de iniciativas estilo Plan Marco, la **combinación sinérgica** de los siguientes tres rubros de inversión, por demás, ligados de íntimo con aquellos elementos que pueden considerarse a la base de un genuino proceso de descentralización municipal: educación, participación ciudadana y hábitat.



De momento, es dable observar como dentro de los tres rubros de Inversión SGP, educación es el que menos asignación recibe hoy (es superado con creces por salud y por saneamiento básico); igual, para el caso concerniente al Plan Marco. Ahora, considerada la Inversión Descentralizadora, el rubro participación ciudadana es el de menor asignación en el conjunto municipal –no así en el caso Plan Marco–. El caso más feliz en la Inversión Cogestora es el del rubro *hábitat*, que resulta el de mayor dedicación presupuestal tanto en Plan Marco como en la sumatoria de los cuatro municipios (jalonado, en este caso, por un oportuno y ambicioso proyecto habitacional en San Jacinto).

Rubro	Educación	Hábitat	Participación ciudadana
Municipio	\$ por persona	\$ por persona	\$ por persona
4 municipios (Planes cuatrienales)	163.527	78.657	4.687
Plan Marco (Plan trianual)	184.417	439.611	5.701

Considera pues la presente Investigación que, dentro de cada una de las tres categorías de inversión descritas, los rubros educación, hábitat y participación ciudadana son, de modo respectivo, el perceptor último de la descentralización y, privilegiarlos es acercar tal descentralización, en tanto que desconocerlos equivale a posponerla. Al respecto, la destinación hecha al rubro *participación ciudadana* es más que crítica: tal como se observa en la tabla anterior, la sumatoria de la destinación de los cuatro municipios para el cuatrienio no llega a los cuatro mil setecientos pesos (apenas disponen algo más de mil pesos por persona/año). Al Plan Marco las cosas le salen un poco mejor: para *participación ciudadana*, en sus tres años dispone de algo menos de seis mil pesos (casi los dos mil pesos por persona/año).

La paradójal e inadvertida eficiencia de la Constitución Política

No obstante hablarse de descentralización, resulta bastante llamativo que la mayor parte de los recursos económicos que por norma corresponden al municipio colombiano deban amarrarse por la vía de la destinación constitucional –lo que iría en aparente contravía de una población que toma sus propias decisiones–. Pero si tras veinte años de ese amarre constitucional el índice NBI se comporta tal como puede apreciarse en el caso de Montes de María, ¿qué opción queda?

La opción, de nuevo, traída por la Constitución, es la de la descentralización. Así las cosas, tras el simpático circunloquio, no hay ni debe hacerse nada distinto que el procurar tal descentralización. Al respecto, como apunte para la reflexión, bueno es considerar lo siguiente. Es cosa sabida que, casi de modo común, termina por aceptarse aquello de *lo urgente antes que lo importante*. En términos de administración pública, donde igual se aplica esa mala consideración popular, las vías para suplantar lo importante por lo urgente consisten o bien en la declaración de *estados de excepción* o de emergencia, o bien en esgrimir siempre y en todo lugar que el acato a un Plan de Desarrollo con fuerza de ley es la real obligación de un gobernante.

Así las cosas, lo que la presente Investigación resalta es esto. Tras una actuación como la que acaba de señalarse, es que termina en un segundo lugar el mandato constitucional que establece la descentralización. En otras palabras, con el escudo de la Inversión Cogestora y Subsidiaria, termina relegada la Inversión Descentralizadora. Por ello, con la vista siempre puesta en la descentralización, esta Investigación acaba de proponer una inversión que combine de modo sinérgico lo esencial del recurso destinado desde la Carta (educación), con el más necesario aporte económico de los que le cabe al Estado central por fuera de aquel mandato constitucional (hábitat) y aquel recurso y rubro que mayormente se gestiona desde las posibilidades económicas de cada municipio y caro a la descentralización (participación ciudadana).

La pertinente Recuperación Social del Territorio aún dice poco

Recuperación Social del Territorio no es un término que la comunidad en Montes de María reconozca o maneje bien. Para quien de modo esporádico conozca la expresión en esa comunidad, la alusión directa es con el CCAI, relacionado éste a su vez tanto con la acción de tipo cívico-militar como con la prevención y el temor general que esta aún despierta en una población a la que tampoco se la ha considerado, en forma debida, desde el punto de vista de una atención psicosocial seria tras el sufrimiento individual, familiar y colectivo a que ha sido sometida.

Con todo, la pertinencia de la RST es innegable. A hoy, la Seguridad Democrática (donde se inscribe la RST) ha sido la política gubernamental más acogida contra alguno de los elementos considerados perturbadores del orden social. Su deuda o ausencia de logros materiales está en el ámbito del tema desplazamiento forzado y recuperación legal de tierras. En síntesis, poco tendría para exhibir el Plan Marco sí, frente al tema general de tierras en Montes de María, no se lograra avanzar respecto de los asuntos más puntuales del desplazamiento forzado de personas y el despojo de predios que este fenómeno delictivo comporta.



Lo ambiental: la deuda del integral Plan Marco

Ni el Plan Marco para la Recuperación Integral de los Montes de María ni las Cinco Estrategias CCAI contemplan algo frente al mayor tema de lo ambiental, quizá la más grande de las preocupaciones hoy de los gobiernos respecto del planeta.

Montes de María bien puede estar hoy entre las zonas del país de mayor propensión y cercanía a graves problemas de desabastecimiento de agua o de desertificación de su territorio; de a poco desaparece allí el bosque seco tropical de la Serranía de San Jacinto (tipo de bosque escaso por demás, y necesario por lo mismo), sin que mayores esfuerzos se realicen por parte de alguien (excepción hecha quizá del Proyecto Primates, versión Colombia); es alta la probabilidad que la reciente “colonización”, dada a partir de la indiscriminada y favorable compra de tierras al campesinado, signifique igual la destrucción de la indispensable y natural cobertura vegetal, con la consecuente degradación ambiental que ello comporta.

Así las cosas, y a pesar que estaría vigente el Acuerdo 0028 de julio de 1983, del Instituto Nacional de los Recursos Naturales –INDERENA–, que declara y establece como área de reserva forestal la sucreña Serranía de San Jacinto, el tema ambiental ha resultado bastante marginado del Plan Marco; revertir tal circunstancia, es decir, que venga a parar el Plan en una mayor consideración por la generalidad preventiva de lo ambiental es lo que ahora se recomienda. En otras palabras, a hoy, está en deuda la integralidad que se atribuye el Plan Marco; y lo está por una omisión corregible, esta de lo ambiental.

Mujer y participación ciudadana

En su sentido más amplio, el tema Mujer no ha sido considerado en el Plan Marco. En sí, este Plan parece no reconocer algo que hoy es *vox populi*: entre otras circunstancias, posibilitar una mayor participación de la Mujer en todas las instancias municipales –no sólo en algunas de ellas– resulta, a la larga, expresado en menores índices de violencia, en una reducción directa de la inequidad y la pobreza, y en una merma de la tasa de natalidad allí donde se muestra desmesurada; en resumen, un aumento importante en la participación de la mujer en los asuntos ciudadanos deviene en un estilo distinto de desarrollo familiar, local y social.

Ahora, ese estilo diferente de desarrollo que se aduce resulta tal por lo siguiente. En términos generales –y cosa sobre la que no se profundiza por no ser ese el objeto de esta Investigación–, el orden de cosas de la actual sociedad es uno cuya edificación ha corrido más por cuenta de la

visión masculina de la realidad; producto de lo anterior y sin formular ningún juicio de valor al respecto, bien se puede plantear que se tiene hoy un determinado desarrollo o estado de cosas como producto de ese mayor número de decisiones masculinas. De tal modo, una mayor participación de la mujer en las decisiones que a la ciudadanía le son inherentes, representa igual una mayor injerencia de la visión femenina en las decisiones a tomar; y dando como supuesto esencial el que la realidad no es percibida de idéntica manera por hombres que por mujeres, lo que se tendría es una realidad y unas decisiones confeccionadas a cuatro y no a dos manos; se asistiría pues a una realidad configurada con un mayor número de puntos de vista, producto de esa mayor participación de la mujer en las decisiones requeridas por la sociedad.

Como dato curioso, sí de atender la proyección poblacional del DANE para el 2009 se trata, los cuatro municipios estudiados contradicen la situación del país en la clasificación por género de su población. Mientras en Colombia hay una leve mayoría en el número de individuos femeninos, las cuatro localidades presentan una leve mayoría de individuos masculinos.

Frente a la Coordinación Interagencial

La Recuperación Social del Territorio amerita un mayor peso de la coordinación civil sobre la militar. La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática propone unos principios y procedimientos basados en la Doctrina de Acción Integral –DAI–, otorgando un mayor peso a la coordinación militar sobre las autoridades y organizaciones civiles. Los nueve principios de la Doctrina establecen que el esfuerzo militar es secundario al esfuerzo político y social y que debe existir total interdependencia entre las acciones militares y sociales. Se propone por tanto darle prioridad a la acción de las entidades y organizaciones civiles integrantes del CCAI, en aras a que los esfuerzos de coordinación interagencial no se conviertan en simples acciones cívico-militares.

En resumen, presentándose la descentralización como una tendencia bastante aceptada de la democracia moderna, le es más afín una primacía de la autoridad civil que una de corte militar.

Le falta más gente al *Plan Marco*. Quizá un gran logro de las últimas décadas para la democracia moderna está en lo que pareciera ser el emerger de un reformulado –aunque inacabado– concepto de la expresión *sociedad civil*, concepto que mal que bien logra designar bajo su órbita aquellas relaciones de todo tipo entre organizaciones –económicas o no– que no son parte formal del Estado.



Bajo el anterior entendido, esta Investigación recomienda extender al mismo sector privado presente o con intereses en la zona –incluidos sus entes gremiales–, la participación activa dentro del *Plan Marco*, atendiendo igual en ello la recomendación del ministerio inglés de defensa –uno de los entes responsables en la formulación de la DAI–, cuando recomienda esquivar en la aplicación de tal doctrina la presencia de empresarios, lobistas, criminales y saboteadores, interesados sólo en la obtención de beneficios particulares o en mantener un estado impropio de cosas.

Extender pues la participación social al interior del *Plan Marco*, cuidando siempre que tal participación no sea concebida como el campo de batalla del interés meramente privado –es decir, que en la medida de lo posible estén ausentes el oportunismo y el sabotaje formal–, es extender igual las posibilidades felices del *Plan*.

En relación con las autoridades locales

¿Cómo fundamentar una subregión? En el ámbito más general posible de la noción de *descentralización*, y bajo el precepto que la configuración de una realidad llamada *subregión* sea de utilidad para los municipios que la conforman, tanto el respectivo y específico *Plan de Desarrollo Municipal* como el general *Plan Marco* –o iniciativas similares– han de atender lo que la presente Investigación concibe como pilares y tratamiento previo al establecimiento y consideración subregional.

En sí, se habla de un tratamiento triple y concatenado de las siguientes consideraciones –restos si se quiere–:

- **Tratamiento singular.** Cada uno de los municipios ha de ser considerado en lo que de singular, original, particular y distinguible tiene; en otras palabras, un municipio no debe ser sometido a generalización respecto de otras zonas o localidades del país.

El municipio representa la célula fundamental del ordenamiento territorial colombiano y su unidad administrativa básica; en concordancia, hay que tratarlo como tal, sin masificarlo.

- **Tratamiento interiorizado.** Esto es, las acciones a emprender en cada municipio, han de considerar y atender sólo las condiciones internas de éste; lo contrario sería tratar de homologarlo con otros municipios o zonas diferentes del país –ignorando así de paso la *singularidad* ya aludida–.

En coherencia con los objetivos superiores de la descentralización, lo que debe ser considerado es aquello que le resulte íntimo o afín al municipio, no tanto lo que le sea foráneo o extraño.

- **Tratamiento asertivo.** Lo por considerar respecto de cada municipio, ha de ser ubicado, coherente y afirmativo respecto de las propias condiciones; lo contrario serían consideraciones utópicas, idílicas y quiméricas propias del populismo, pero de poca utilidad real para la población.

En otras palabras, el punto de partida es lo que el municipio tiene o cuenta ya; colocar el mayor interés en todo lo que falta, aparte de actitud snob, puede resultar un ejercicio en sí desalentador frente a los legítimos propósitos que la descentralización le puede representar.

Como se observa, las tres consideraciones recomendadas tienen en cuenta y poseen, en sí, una íntima relación con la esencia, los métodos y los fines que puedan ser sinónimos con la idea, la práctica y la concreción de una política de auténtico tipo descentralizador. En sí, el triple tratamiento sugerido, cuya acción y efecto sinérgico y potenciado es fácil deducir, es lo que permite adecuar las condiciones propias de cada uno de los municipios que luego han de conformar ese conjunto común llamado acá subregión.

Una matriz alternativa para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal

La que se presenta es una tendencia a recomendar para la elaboración y confección de futuros Planes de desarrollo en y para los municipios.

Siendo los presentes datos, información y conclusiones, a la par de tales también una suerte de foto inicial de la situación general de la subregión Montes de María, tal como inicia el año 2010, mucho de lo obtenido igual presta mérito como posible tendencia –si se quiere, como una propensión en la que debe persistirse– de cara a la estructura que, por ejemplo, podrían comportar las futuras propuestas de gobierno o los Planes de desarrollo que a consideración de la ciudadanía han de ser sometidos (igual utilidad le puede prestar al mismo Plan Marco).

En este orden de ideas y supuesto un mediano cumplimiento de los actuales Planes de desarrollo en cada municipio, los planes futuros, en la composición porcentual de los ítems establecidos, pueden combinarles de tal manera que se propicie la búsqueda de una cierta armonía en el desarrollo municipal y regional. A manera de ejemplo, se toman tres de los ítems que integran la Inversión descentralizadora y la respectiva apropiación presupuestal; ahora, como producto de la complementariedad que se les supone, se tiene que éstos deberían guardar –de cara a un

próximo Plan de Desarrollo– alguna relación inversa a la actual (o complementaria de cierta equidad), dado que el municipio respectivo ha debido avanzar en torno de aquellos ítems ahora más favorecidos o trabajados (ver siguiente tabla).

Municipio	% Inversión en fortalecimiento institucional	% Inversión en equipamiento municipal	% Inversión participación ciudadana	% Inversión fortalecimiento inst .próximas vigencias	% Inversión a equipamiento, próximas vigencias	% Inversión a participación ciudadana próx. vigencia
El Carmen Bolívar	60%	25%	15%	A la baja...	Estable...	Al alza...
S. Onofre	6%	94%	0%	Al alza...	A la baja...	Urgente...
S. Jacinto	9%	81%	10%	Al alza...	A la baja...	Al alza...
Ovejas	34%	57%	9%	Estable...	A la baja...	Al alza...

(Ninguna condición o juicio de calificación es en sí absoluta; de hecho, cada municipio debería establecer, alcanzada una cierta satisfacción en alguno de los rubros, un porcentaje idóneo de distribución entre los mismos, o entre aquellos que se considere necesario y conveniente).

Expresado el ejemplo de forma contraria, en la realidad se corre el riesgo de profundizar o avanzar demasiado en el despliegue y posicionamiento de un determinado ítem siempre a costa del atrofio de otro que, como en este caso, le es complementario de alguna manera. Si se quiere, es un juego de suma cero entre los tres tipos de inversión o los ítems que considera un Plan de desarrollo municipal.

En resumen, la matriz alternativa propuesta lo que termina permitiendo tras su observancia es la adecuada provisión y dotación de aquellos bienes y servicios que están a cargo tanto de los entes municipales como de las entidades territoriales.

De cara a la transparencia

De acuerdo a la inversión promedio a realizar por año en cada uno de los cinco planes ahora considerados, y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1150 de 2007 sobre contratación con recursos públicos, conviene una especial recomendación sobre lo a invertir en los siguientes ítems y planes:

Plan Marco: rubro fortalecimiento institucional.

El Carmen de Bolívar: rubros participación ciudadana, prevención y atención a desastres, justicia y grupos vulnerables.

San Onofre: rubro prevención y atención a desastres.

San Jacinto: rubros fortalecimiento institucional, participación ciudadana y justicia.

Ovejas: rubros fortalecimiento institucional, participación ciudadana y prevención y atención a desastres.

La recomendación se fundamenta en lo siguiente: De forma general, la suma que por año ejecutaría cada uno de estos rubros, es de modo comparativo una cifra pequeña, de esas que la legislación permite manejar de manera directa a una administración local, sin mediación de licitación alguna. Esa facilidad de manejo, lo dice la experiencia, está sujeta a algún tipo de malversación. Por lo demás, el íntimo vínculo entre la confianza inversionista querida y buscada por el gobierno responsable del Plan Marco, la transparencia y la eficiencia que a todo ente municipal le son debidas, y lo que la sumatoria de lo dicho representa en el universo de la descentralización administrativa, emergen en sí como el soporte de la presente recomendación.

Después de la Cooperación para el desarrollo..., hacia otra Cooperación

De la *Cooperación para el desarrollo*, urge trascender a una *Cooperación responsable y obligada*, esto es, una en la que obrando de manera conjunta cooperante y beneficiado, tal cooperación se muestre: i) independiente, es decir, que a la vez que no genera dependencia, está exenta de todo sentido de sumisión; ii) identificada y consciente, nada distinto que la marcha simultánea de quienes aún siendo diferentes comparten una misma meta; y iii) preocupada del resultado, esto es, en todo momento, una cooperación que siendo respetuosa de la mayor autonomía posible y relativa del beneficiario, sin descuidar el mejor logro posible del propósito final, no lo hace tampoco con los medios en ello utilizados.

Al respecto, una *Cooperación* con la mira puesta en el superior propósito de la *Descentralización*, bien puede ser el escenario futuro tanto para aquellos recursos que buscan siempre qué apoyar, como para aquellas iniciativas que precisan tal apoyo.

Dotar de contenido la expresión “Recuperación Social del Territorio”

Tal como se expresan en su momento las virtudes y la coherencia que respecto de su elaboración comporta el *Plan Marco*, igual cosa se impone decir frente a lo que puede resultar siendo su gran omisión –omisión que, por demás, no le es tanto propia como sí herencia de las políticas



superiores que atiende, a saber, las de seguridad democrática y las de los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010—: no considera, el *Plan Marco*, un concepto sustantivo, contundente y firme de lo que entiende bajo la expresión **recuperación social del territorio**; y no lo puede contener por una razón simple: tampoco nadie se detuvo en esos planes en el concepto, significación e implicancia del vocablo **territorio**. Más aún, la omisión adquiere grados crecientes de importancia, cuando se considera que a la noción de territorio, a más de los económicos y militares —al parecer, los únicos considerados—, le resultan también íntimos sentidos y consideraciones de tipo social, cultural, jurídico y político.

Por lo anterior, la conclusión emerge pues elemental: la omisión denunciada sólo puede subsanarse por la vía de dotar de contenido —expandiéndolo— tanto al vocablo territorio como a la más amplia expresión de *recuperación social del territorio*.

Y sólo en el sentido de acentuar lo dicho, para acaso iniciar una reflexión más profunda, se esboza lo siguiente:

- No hay un hondo *contenido social* en las expresiones aludidas, dado que es muy poco lo que al final se ha hecho por el restablecimiento de las relaciones comunitarias que preexistían en Montes de María para cuando el conflicto armado provoca la tragedia humanitaria que allí aconteció —y que trajo la interesante y necesaria experiencia del Plan Marco—.

Claro que hay trabajo y logros al respecto, pero trabajo fáctico sobre algunas personas y familias, y no en el sentido abstracto que la expresión social considera y acarrea. De lo anterior da fe la constante preocupación que muestra en su seguimiento al tema desplazamiento forzado la Corte Constitucional.

- Falta profundidad en el *contenido cultural*, puesto que por ninguna parte se advierte preocupación por el sistema que componen las diferentes relaciones sociales de los grupos humanos asentados en Montes de María.

Todavía, a las acciones del *Plan Marco*, falta integrarles más del orden intelectual y moral, dado que en términos materiales lo considerado es abundante.

- El *contenido jurídico* en la recuperación social del territorio se mostrará deficitario mientras iniciativas tipo Plan Marco —o propuestas similares— no restablezcan los límites legales de aquello que en una zona determinada pueda realizarse o no, en igualdad de condiciones para quienes allí habitan, y siempre que tal orden de cosas sea acompañado como es debido por el mismo Estado.

Es loable y representa un gran avance el que a lo mejor no se presenten hoy actos de desplazamiento forzado en Montes de María o que las masacres sean cosa del pasado, pero preocupa que la situación legal del territorio allí esté seriamente comprometida por la presencia de grandes proyectos de inversión económica y de negocios; que tras el desplazamiento forzado, un inusual mercado de tierras se haya abierto paso sin que mayor cosa logre hacerse al respecto y que, sin que los resultados se muestren igual contundentes, la presencia y tentáculos del narcotráfico no puedan ser ni erradicados ni descartados en la subregión, no obstante la gran presencia militar y policiva que hasta allí ha sido llevada enhorabuena. Todo lo anterior, huelga recalcarlo, ocurre, se presenta encima y está sobre la tierra montemariana, no en ningún otro ámbito físico.

- Por excelencia y para el caso, lo político habla de la forma como las personas y el pueblo afrontan los hechos que desde afuera les llegan, a la luz de lo que consideran son sus fines y propósitos como pueblo.

Es obvio que para el caso montemariano, unas circunstancias de cierta y relativa normalidad política no están del todo dadas a pesar de los esfuerzos y logros alcanzados; así las cosas, garantizar dichas circunstancias y normalidad sería entendido, de modo innegable, como un dar *contenido político* a los planes, programas y proyectos aplicados en la subregión.

Resumiendo, esta Investigación considera que sólo re-llenando de contenido la expresión recuperación social del territorio, se estará en mejores condiciones para, a su vez, *re-significar* el trascendental concepto *territorio*, tarea dispendiosa pero necesaria y que, de momento, sólo se alcanza a esbozar tras lo dicho.

CONCLUSIONES

La descentralización político-administrativa está ya atrasada en una generación: urge relanzarla

Ésta bien puede ser la primera constatación evidente tras la presente Investigación: en consideración el más general asunto de la descentralización municipal, y después de veinte años de su establecimiento en el país, muy poco pasa respecto de ese sentido en Montes de María.

Un índice de necesidades básicas insatisfechas situado casi de modo técnico en el cien por ciento de la población de El Carmen de Bolívar y de San Jacinto (en forma respectiva, 93.46% y

94.32% según la proyección del DANE a la fecha), no permite concluir nada distinto: se cuenta ya el atraso en una generación frente al avance que de estos municipios se esperaba tras el establecimiento de la descentralización político-administrativa en el país. Aunque menos dramático es el caso de los municipios sucreños San Onofre y Ovejas (66.23% y 55.11%), municipios por demás beneficiados con regalías petroleras, ambos duplican el índice NBI promedio del país (27.78).

De presente la vigencia múltiple e indiscutida del mayor asunto de la descentralización (no se escucha voces contrarias desde los discursos sociales, políticos, económicos o culturales), y vigencia que igual respalda la propia Constitución Política (esto es, desde lo legal y normativo la descentralización es un hecho dado) se impone la necesidad de relanzar la onda descentralizadora al menos para subregiones como Montes de María. El mismo no consiste en nada distinto de lo que la misma expresión sugiere: un nuevo impulso y compromiso social, político, económico y cultural se precisa para con la descentralización. Por lo demás y de manera preferente, la generación joven de la subregión, ésta que sucedió a la generación en medio de la cual se inauguró el discurso descentralizador, ha de ser considerada como el sujeto sobre el cual debe recaer ese relanzamiento propuesto.

Se dijo arriba que tras veinte años, frente al general tema descentralización es muy poco lo que ha pasado. Eso supone que algo, así sea mínimo ha acontecido, lo cual igual es cierto. Ahora, aquello que ha acontecido al respecto, al menos para Montes de María, no pasa de ser la parte protocolaria de la descentralización, esto es: hay una descentralización establecida en la Constitución Política, hay normas legales que la reglamentan, se tiene la existencia de alguna estructura burocrática que dice soportarla, y hay destinación y gasto real de recursos económicos que semejan su ejecución. Para finalizar, de esa existencia protocolaria no es dable colegir una existencia formal, esto es, una que muestre resultados en el sentido esperado. Es en este orden de ideas que la descentralización político-administrativa, para el caso analizado, no se corresponde con el campo de las realizaciones concretas, acaso el mejor medidor de una política de estado o una directriz que, como la presente, se precia de su carácter constitucional.

Se muestra fallida la reciprocidad descentralización político-administrativa y participación ciudadana

Suponiendo a la participación ciudadana (incluida su vertiente de participación política) y a la descentralización como elementos concordantes de lo que hoy puede considerarse como un adecuado proceso político al interior de una democracia igual idónea, la presente Investigación constata fallida de momento la necesaria reciprocidad o concordancia de tales elementos.

Por múltiples circunstancias (de modo fehaciente expuestas en la formulación de las Cinco Estrategias CCAI: búsqueda del control territorial perdido, necesidad por la reactivación social de la zona, impulso de una economía legal, imperio de la justicia y reconstrucción del tejido social), algo a lo cual llamar en Montes de María participación ciudadana se ha visto truncado del peor y doble modo imaginable, modo representado cientos de veces en el asesinato político y en desplazamiento violento de personas –y ambos a la vez respecto de los grupos familiares–. En el escenario que la muerte y la violencia permiten apenas esbozar, es claro que la participación política, al mostrarse ausente, igual declina y da al traste con las posibilidades esperadas de la descentralización.

Restablecer, garantizar y mantener las posibilidades para la adecuada participación ciudadana, esto es, optada según libre determinación y exenta de presión o coacción alguna, se cuenta entre las prioridades y mandatos de cualquier Estado frente a una de sus regiones. Las circunstancias constatadas tanto en la visita de campo como en las cifras de los últimos procesos electorales, no permiten inferir que la participación ciudadana, en los términos anotados, esté teniendo lugar en la zona (de nuevo, la simple formulación de las Cinco Estrategias dan fe de ello).

Ahora, la constatación respecto de lo precario hoy de la participación ciudadana en Montes de María, nada dice sobre las múltiples evidencias de reivindicación que, en todo sentido y en simultáneo, exhibe hoy su población; es sólo que, en el contexto de la reciente confrontación bélica habida en la zona, tibias aún sus lamentables consecuencias, los miramientos sobre el lenguaje aún existen y, en ese estado de cosas, lo reivindicativo aún genera sospechas.

Pese a lo extraordinario de su vigencia y su pertinencia, hasta el momento no hay nada distinto en el Plan Marco

Expresado en otras palabras: Plan Marco corre hoy el riesgo de caer en el hartazgo que la opinión y el sentido común suele asociar y definir bajo la expresión “*más de lo mismo*”.

Se estableció desde el inicio: el *Plan Marco para la Recuperación Integral de los Montes de María* pertenece a un tipo muy especial de proyecto de desarrollo y de inversión pública. La simple consideración de hechos o circunstancias no menores y que le son de alguna forma colaterales (tales como ubicarse en una zona que padeció un indiscutido conflicto armado, ésta de ser promulgado por uno de los gobiernos nacionales de mayor relevancia en varios aspectos, aquella de aglutinar para su ejecución recurso económico tanto del orden nacional como internacional, o el hecho de haber despertado de manera natural tanta y tan diversa inquietud y miramiento sobre los resultados posibles de lo que a sí mismo se considera un gobierno de

marcado carácter comunitario), hacen de Plan Marco un punto de mira único para cuando, entre otros, los temas abordados corresponden al de la descentralización político-administrativa, la gestión pública en zonas dominadas durante décadas por actores distintos a los del propio Estado, el manejo social de circunstancias y de territorios identificados como de post-conflicto, o el retorno de la vida comunitaria a condiciones de cierta y extendida legalidad formal.

En el anterior estado de cosas, es que esta Investigación no ha hallado evidencia relevante de elementos a los cuales definir o nombrar como distintos de aquellas circunstancias y condiciones un tanto negativas que en Colombia es común identificar con propuestas e iniciativas similares a Plan Marco. Y acorde con lo expresado a lo largo del texto y hasta el momento, Plan Marco no se diferencia de planes anteriores y similares dado que, como los criticados, i) ya presenta un atraso de más de una año calendario en su ejecución, atraso agravado por el hecho que ni siquiera ha iniciado actividades de manera formal; como buena parte de los proyectos estatales o a cargo del gobierno, ii) Plan Marco –al menos en su confección–, mostró un cierto y nocivo cariz paternalista, es decir, al no apartarse de aquella actuación que no exige esfuerzos importantes del posible beneficiario o por no dejarle participar de modo debido, termina por comprometerlo poco en un proyecto que puede a la postre serle de suma utilidad y beneficio; iii) Plan Marco parece no darse cuenta que su creciente descrédito (sustentado también en la convergencia de las circunstancias que ahora se expone), sumado a la desilusión que iniciativas similares han generado hacia atrás en la población montemariana, contribuye a generar una concepción del funcionamiento del Estado que no conviene a nadie; iv) en sentido similar al anterior, Plan Marco, como casi todas las ideas semejantes, ignoraría que la experiencia de desarrollo de un territorio –incluso extendida aún al país completo– es influenciada de modo directo y trascendental por la clase de proyectos que allí se logra implementar y llevar a cabo.

En consecuencia, de momento, Plan Marco no se diferencia ni toma distancia de iniciativas similares y fracasadas ya en la zona. De este modo, y cosa lamentable por demás, Montes de María seguirá siendo lo que es: un territorio donde aún muchos desconocen a qué se atribuye de modo cierto el creciente interés que en todos despierta, en lugar de ser un espacio caracterizado por la importancia de lo que su gente realiza para sí misma, característica indiscutida de la mejor combinación entre participación ciudadana y descentralización político-administrativa.

El prestigio del Gobierno Uribe, comprometido por la vía del incumplimiento de una recuperación social del territorio, la experiencia y el aprendizaje que otras zonas del país demandan

Esta Investigación siente que es su obligación resaltar aún lo siguiente frente al Plan Marco: no conviene a un gobierno, como el del Presidente Uribe, del que no pocos resaltan su carácter popular o afamado en términos de aprobación o favor ciudadano, dejar tirada esta iniciativa, pertinente como pocas para Montes de María.

Un eventual abandono del Plan Marco supone: i) un dinero perdido, aquél utilizado en su formulación, consenso y difusión; ii) energía y tiempo consumidos en la arquitectura del mismo, y que así resultan dilapidándose sin más, mientras el territorio en apariencia favorecido se hunde, entre otras muchas circunstancias, por la falta de suficiente tiempo y energía del Estado para con el mismo; iii) una falta grande y grave de compromiso de los gobiernos para con las personas que peor viven y quiénes son, en teoría y términos de común aceptación, quienes deberían ocupar el lugar de privilegio a la hora de la toma de decisiones en el Estado, y iv) desidia y desgreño públicos en quienes así expresan falta de motivación a la hora de sacar adelante la tarea encomendada o incapacidad a la hora de enfrentar las normales dificultades que este tipo de iniciativas igual acarrearán.

No sacar adelante el Plan Marco supone, de manera inequívoca, una tarea que se abandona sin haberla concluido. Resultaría impresentable que aún cuando se conservan algunos temores en la población montemariana por lo que sería un eventual retorno del conflicto armado a su territorio –cosa notoria por demás en el trabajo de campo–, a la publicitada recuperación militar del territorio no se la complementara y cerrara con lo que siempre se esgrimió, a saber, vendría luego la recuperación social del territorio. Lo demás es cosa sabida: aquella victoria o aquel logro que no se consolidan en sí mismos por la vía de considerarlos sólo un eslabón de entre una cadena que así se muestra como proceso, y proceso que se hace irreversible cuando todas sus fases son agotadas en forma debida, terminan perdiéndose en los intersticios de una visión corta y sesgada de los hechos o la realidad, justo la visión que pocos atribuyen al Gobierno Uribe.

Para finalizar: Colombia requiere ganar experiencia en proyectos e iniciativas de recuperación social del territorio. Si el presente Plan Marco, por alguna u otra circunstancia no halla un buen final o fracasa, ello equivale a desperdiciar las posibilidades de replicar tal experiencia y aprendizaje de recuperación en otras y extensas zonas del país que igual las demandan.

Plan Marco y el dilema de un autogol

Consideradas tanto la especificidad como la generalidad del Plan Marco, esta Investigación encuentra que su formulación, la financiación, la ejecución y los demás aspectos concernientes a este tipo de evaluaciones, se corresponden con los un proyecto levantado de un modo bastante preciso, pertinente y ejecutable.

Lo anterior equivale a decir que ante el Plan Marco, estamos frente a uno bastante lógico, coherente y factible, razones que lo hacen, a la vez, un plan bastante difícil de ser abortado, abandonado o modificado de forma sustancial cualesquiera sea el responsable de su operación.

También, así las cosas, esta Investigación no termina de entender cuáles serían las dificultades en una iniciativa de tal envergadura, las mismas que a la fecha mantienen inmóvil el plan, y no las termina de entender por lo mismo que ya ha quedado claro: al sumergirse la Investigación en los elementos específicos del Plan Marco, ha hallado conformidad de éstos con la generalidad del mismo, cosa que excluye entonces dificultades justificables o un impasse mayor para su inicio.

Es esa circunstancia entonces lo que acá se denomina una suerte de autogol: dado que un plan mal formulado contiene en sí mismo los motivos para luego desecharlo sin remordimiento alguno, y que el Plan Marco no adolece de mayores errores de formulación o de imprecisiones que lo hagan demasiado vulnerable, no se entiende como aún no despegar.

La estrategia ocho años después de la política de RST

Luego de ocho años de seguridad democrática y de puesta en práctica de la política de recuperación "social" del territorio en la subregión de Montes de María, quedan en el aire varios interrogantes.

- La recuperación del territorio en su primera acepción, como control territorial militar y policial, no se ha cumplido a cabalidad: las bandas emergentes al servicio del narcotráfico, de la delincuencia común y algunas con nuevo ropaje de paramilitarismo, hacen presencia real en algunas zonas de los Montes de María, en especial en sus áreas rurales. Por tanto, al primer objetivo de la PCSD y a la primera de las Cinco Estrategias CCAI para el control social del territorio, les queda trabajo por hacer.
- La puesta en práctica de la Doctrina de Acción Integral en cabeza del CCAI no ha logrado consolidar una efectiva coordinación de las diferentes agencias estatales, cosa

tal que posibilite la disminución de los índices de iniquidad social en los municipios intervenidos por la recuperación social del territorio. No en vano, en marzo de 2009 el Presidente de la República expidió la Directiva 01, con el fin de acelerar y hacer realidad la coordinación interagencial entre los diferentes estamentos encargados de la provisión de bienes y servicios, de forma que se posibilitara el cumplimiento de las restantes cuatro estrategias.

- Aunado a lo anterior, la coordinación interagencial se puso en manos del estamento militar. Por lo anterior se ha afirmado que dicha coordinación quedó en acciones cívico-militares, en especial por las dificultades de acceso a algunas zonas de la subregión montemariana por razones de seguridad, de igual modo, por las dos formas diferentes de administración que subyacen entre la burocracia civil y el estamento militar.

Siendo explícitos, la estrategia recuperación social del territorio reconoce ya esa pérdida de control sobre algunas porciones del suelo colombiano –pérdida que, a la vez que explica, amerita la estrategia recuperadora, dado que tal situación se muestra ininterrumpida y recurrente al menos desde hace medio siglo– y hace urgente el recomponer tal estado de cosas. Es en este sentido que el presente trabajo cifra sus posibilidades de aporte y debe ser leído bajo la siguiente formulación y exposición:

- Es preciso conceptualizar aún mejor la expresión recuperación social del territorio;
- Se impone extender un poco más los ámbitos que ella comporta, a saber: político, social, económico, cultural y ambiental;
- Fusionar, por la evidente relación que guardan los temas, la recuperación social del territorio con el retorno de la población desplazada por vía forzosa y espuria;
- Hacer de la recuperación social del territorio una política de Estado, en los términos conceptuales en que esta Investigación la ha planteado.

Efectos estratégicos tras la política de RST:

- Se impone recuperar, para las personas, las familias y las comunidades ofendidas, aquellos referentes espaciales que componen su identidad personal y grupal.
- La RST es la excusa válida para hacer por las víctimas y de la víctimas, quizá por primera vez en su existencia, sujetos de derechos (no hay que olvidar que su actual condición es corolario suficiente de que muchos de ellos nunca han sido de forma plena ciudadanos en el sentido digno de la palabra).

- La RST es la estrategia que hará revertir el sempiterno círculo vicioso que repite y renueva las condiciones en medio de las cuales se fermentan y reproducen las pobrezas en Colombia.

Condiciones del tema Recuperación Social del Territorio:

- Que no se pierda soberanía.
- Llegar con planes y programas definidos.
- Una estrategia interagencial sólida, creíble y eficiente.
- Que no controvierta el principio de subsidiariedad.

Vigencia de la descentralización

A pesar de lo que ha dejado de hacerse, la descentralización sigue siendo un medio y un fin deseable respecto de unas mejores condiciones generales para la subregión montemariana. Insistir en unas verdaderas condiciones para lograr tal descentralización, debe pasar a ser también un propósito del Plan Marco.

COLOFÓN

Como de seguro se apreció, esta Investigación dijo poco respecto de lo que mucho se suele decir en trabajos similares.

En primer término, no hubo contrastes de costo-beneficio, no se argumentó en razones o índices financieros, no apareció ensañamiento alguno con aquello de los planes de desarrollo que a lo mejor no se compartía, ni se adjetivó más de lo que el buen sentido aconseja para estas ocasiones. En segundo lugar, la Investigación estuvo menos interesada en constatar el cumplimiento férreo de lo consignado en los Planes de Desarrollo Municipal y en el Plan Marco, que en deducir de éstos secuencias de evolución recomendables para los planes futuros en los mismos municipios y subregión.

Aunque sumar y restar costos o criticar porque sí aquello que de seguro estuvo mal en los planes analizados puede dar cierta satisfacción a quienes demuestran obsesión por el error, la Investigación prefirió –cediendo al morbo por los números, la estadística y la curiosidad ordenadora– buscar de modo particular juicios y sugerencias de utilidad para quienes demuestren un genuino interés en la suerte de la subregión Montes de María, interés al que –es el deseo de la Corporación Casa de Paz–, ojalá estas líneas puedan decirle algo.

Referencias bibliográficas

- Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Recuperado el 14 de agosto de 2009, de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612004009000003&script=sci_arttext
- Cassirer, E. *El mito del Estado*. (1985). México: Fondo de cultura económica.
- Castells, M. (2001). *La sociología urbana de Manuel Castells*. Susser, I. (ed.) Madrid: Alianza editorial.
- Castrogiovanni, A. C. (2007). Lugar, no-lugar y entre-lugar. Los ángulos del espacio turístico. [Versión electrónica] *Estudios y perspectivas en turismo*, vol. 6, 1.
- Coq Huelva, D. (2004), Epistemología, economía y espacio/territorio: del individualismo al holismo. [Versión electrónica] *Revista de Estudios Regionales*, 69, 115-136.
- Colombia, Acción Social. (2009). *Informe de seguimiento y monitoreo. Proyecto paz y desarrollo*. Bogotá: Acción Social.
- Colombia, Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1258. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia, Corte Constitucional. (2002) Sentencia C-889. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia, Corte Constitucional. (1992). Sentencia C-478. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia, Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-216. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia, Corte Constitucional (1992). Sentencia C-478. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia, Corte Constitucional (2001). Sentencia C-1258. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia, Ministerio de Defensa. (2007) *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Coronado Delgado, S.A. (2006) El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia. *Controversia*, 187, 47-78.
- Echeverría, M. C. y Rincón A. (2000). *Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín*. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular. Universidad Nacional de Colombia.
- Espoz Le-Fort, R. (2003). *De cómo el hombre limitó la razón y perdió la libertad*. Santiago de Chile: Editorial universitaria.
- Fernández De Soto, G. (2004) *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Bogotá: Norma.

- Foucault, M. (2002) *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets editores.
- Garay, L. J. (1998). *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización*. Bogotá: Fescol.
- García, J. L. (1976) *Antropología del territorio*. Madrid: Taller de Ediciones Josefina Betancur.
- Gaviria Díaz, C. (2002) *Sentencias, herejías constitucionales*. Bogotá: Fondo de cultura económica.
- Henao Hidrón, J. (1986). *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.
- Hofstätter, P. R. *Introducción a la psicología social*. Barcelona: Editorial Luis Miracle.
- Kaplan, M. *Formación del Estado nacional en América latina*. Buenos Aires: Amorrortu editores
- Jackson, W. M. 1979. *Diccionario léxico hispano.*, México: Inc. editores.
- Jean-François Jolly (2005). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia. ¿Regir el territorio o gobernar los territorios. *Papel político*, 18, 137-154.
- Larousse universal, Diccionario enciclopédico en tres volúmenes. (1958) París: Editorial Larousse.
- Lowenthal, A. (2007). Fundamentos para la Cooperación. [Versión electrónica]. *Security and Defense Studies Review* Vol. 7, 2, 99-100.
- Marx, C. y Engels, F. (1975). *Manifiesto del Partido Comunista*. Pekín.
- Migliaro, L. R. y Misuraca, P. (2009). *La travesía*. Santiago de Chile: U Virtual.net
- Montesquieu. (1982) *Del espíritu de las leyes*. México: Editorial Porrúa.
- Nueda, L. y Espina, A. (1969). *Mil libros*. España: Ediciones Aguilar.
- Pardinas, F. (1974). *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*. México: Siglo XXI.
- Pensamiento Crítico Latinoamericano. Conceptos Fundamentales*. (2005). Chile, Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez.
- Poulantzas, N. (1986) *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Rousseau, J. J. (1969) *El Contrato social*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe.
- Romero, M. A. (2000) Descentralización: territorio de conflicto. *Revista Foro*, 38, 29-44.
- Sack, R. D. *El Significado de la territorialidad*, en PÉREZ HERRERO, Pedro, (comp.), *Región e historia en México 1700-1850*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991, pp. 194-204.

- Sayagúez Laso, E. (1986). *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo Y. Montevideo: Ed. Martín Bianchi.
- Santos, M. (2004) *Por otra globalización*. Bogotá: Convenio Andrés Bello..
- Stavridis, J. (2007). *Estrategia del Comando Sur de los Estados Unidos*. Recuperado el 27 de agosto de 2009, de http://www.stolpkin.net/IMG/pdf/ORIGINAL_Estrategia_del_comando_2016_del_Comando_Sur_de_los_Estados_Unidos.pdf
- Tovar Rojas, P. (2007). La ciudad como teatro: construcciones, actores y escenarios. *Papel Político Vol. 12, 1*, 93-116
- Toro Lopera, A. (1991) *Principios fundamentales de la Constitución política de Colombia*. Medellín: Editorial Lupa.
- Weber, M. (1997) *Economía y sociedad*. Bogotá: Fondo de cultura económica.

