

Geografías del poder territorial

Carlos Alberto Builes Tobón
Ólmer Muñoz Sánchez
Editores



Universidad
Pontificia
Bolivariana

303
G345

Geografías del poder territorial / Editores: Carlos Alberto Builes Tobón y Olmer Muñoz Sánchez -- Medellín: UPB, 2019.

330 páginas : 14.5 x 23 cm. --

ISBN: 978-958-764-737-2 / ISBN: 978-958-764-738-9 (versión web)

1. Medio ambiente -- 2. Política y gobierno -- 3. Seguridad -- 4. Urbanismo -- I. Builes Tobón, Carlos Alberto, editor -- II. Muñoz Sánchez, Olmer, editor

CO-MdUPB / spa / rda
SCDD 21 / Cutter-Sanborn

© Carlos Alberto Builes Tobón
© Luis Daniel Botero
© Samir Ahmed Dasuky Quiceno
© César Augusto Molina-Saldarriaga
© Yesenia Luna Oviedo
© Manuel Sierra Naranjo
© Polina Golovátina-Mora
© Jhonny Moncada Mesa
© Luis Horacio Botero Montoya
© Jorge Andrés Rico Zapata
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana
Vigilada Mineducación

© Sebastián Álvarez Posada
© Oscar Alfredo Muñoz
© William Adair Amaya Espinosa
© Eulalia García-Marín
© Esmeralda Vergara Tamayo
© Denisse Roca-Servat
© David Hincapié Vélez
© Osmar Leandro Loaiza
© Pedro Piedrahíta Bustamante
© Ólmer Muñoz Sánchez

Geografías del poder territorial

ISBN: 978-958-764-737-2

ISBN: 978-958-764-738-9 (versión web)

DOI: <http://doi.org/10.18566/978-958-764-738-9>

Primera edición, 2019

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Facultad de Ciencias Políticas

Grupo de investigación: Estudios Políticos. *Proyecto:* Construyendo seguridad humana desde el borde: el caso del corregimiento de Altavista en Medellín. *Línea:* Gobierno, territorio y seguridad. *Radicado:* 307C-11/18-36

Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín: Mons. Ricardo Tobón Restrepo

Rector General: Pbro. Julio Jairo Ceballos Sepúlveda

Vicerrector Académico: Álvaro Gómez Fernández

Decano Escuela de Derecho y Ciencias Políticas: Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Director Facultad de Ciencias Políticas: Carlos Alberto Builes Tobón

Editor: Juan Carlos Rodas Montoya

Coordinación de Producción: Ana Milena Gómez Correa

Diseño y Diagramación: Ana Milena Gómez Correa

Foto portada: Carlos Estrada Siegert

Corrección de Estilo: Olmer Muñoz Sánchez

Dirección Editorial

Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2019

Correo electrónico: editorial@upb.edu.co

www.upb.edu.co

Telefax: (57) (4) 354 4565

A.A. 56006 - Medellín - Colombia

Radicado: 1871-27-06-19

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Contenido

Prólogo.....7

Gobierno

Medio ambiente, conflicto y desarrollo:

La paradoja del caso del Contrato

Plan Atrato - Gran Darién.....13

Carlos Alberto Builes Tobón

Sebastián Álvarez Posada

Acción colectiva y contienda por el campo político42

Luis Daniel Botero

Testigo y testimonio: la reparación simbólica58

Oscar Alfredo Muñoz

Samir Ahmed Dasuky Quiceno

Del Gobierno en línea al Gobierno digital:

avances y retos de una política de Gobierno

electrónico en permanente construcción.....87

William Adair Amaya Espinosa

Territorio

Inseguridad subjetiva y renovación urbana

¿Estrategias para la producción de gentrificación?131

César Augusto Molina-Saldarriaga

Medio ambiente, conflicto y desarrollo: La paradoja del caso del Contrato Plan Atrato - Gran Darién

PhD. CARLOS ALBERTO BUILES TOBÓN¹
MG. SEBASTIÁN ÁLVAREZ POSADA²

Introducción: discursos de poder sobre la naturaleza

El cambio climático que está viviendo el planeta no es el primero ni el último que vivirá. El gran sistema natural se encuentra en cambio constante al ser un gran organismo vivo. Las relaciones de poder entre lo humano y lo natural han estado presentes desde el origen mismo de la civilización. Las primeras concepciones de Dios tienen como referencia a la naturaleza.

-
- 1 Doctor en Artes, Letras y Lenguas por la Universidad Rennes 2. Profesor y director del grupo de investigación en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo electrónico: carlos.builest@upb.edu.co / Orcid: 0000-0001-7439-4733. Artículo resultado de investigación, Radicado CIDI 307C-11/18.36. construyendo seguridad desde el borde: el caso de Altavista en Medellín.
 - 2 Magíster en Estudios Políticos por la Universidad Pontificia Bolivariana. Profesor e investigador adscrito al grupo de investigación en Estudios Políticos de la misma Universidad. Correo electrónico: sebastian.alvarezpo@upb.edu.co / Orcid: 0000-0002-9779-4008. Artículo resultado de investigación, Radicado CIDI 307C-11/18.36. construyendo seguridad desde el borde: el caso de Altavista en Medellín.

En el libro *La Diosa Blanca*, Robert Graves reconstruye el universo mítico y mágico en donde se funda la Europa antigua mediterránea y septentrional. Alrededor de la Diosa Luna se nutre el entramado histórico del mito poético que concebía a la naturaleza en su doble dimensión de poder: como madre dadora de vida y como destructora de la misma. Aquella primera experiencia de dios como madre dual encarna el sentido poético de la unidad en el caos e interpreta ese sino histórico que la humanidad no logra comprender en relación con una naturaleza que lo supera: la vida y la muerte, la creación y la destrucción.

Visto desde esta perspectiva el cambio climático es la presencia misma de la fuerza de la naturaleza consigo misma y en relación con la humanidad. La cuestión contemporánea sin embargo, es mucho más problemática puesto que es la acumulación de encuentros en el desencuentro entre la naturaleza, la técnica y la cultura.

¿Qué es lo natural? ¿Es lo natural una construcción histórica? ¿Es lo natural lo virtual? Cuestiones como las anteriores son necesarias para situar el debate contemporáneo sobre la naturaleza. El enfoque interdisciplinario sobre dichas cuestiones permite desvelar las metáforas de poder que se esconden en la configuración de la triple relación entre naturaleza, técnica y cultura en occidente.

El argumento central de esta primera parte se centra en desmitificar la concepción de naturaleza pura y plantear el debate desde las condiciones históricas de posibilidad de la construcción de lo natural. La mítica alusión a un pasado en donde había la convivencia armónica entre todas las criaturas y entre ellas con los hombres y mujeres corresponde a la necesidad apremiante de dar sentido mítico o filosófico o religioso al sino conflictivo de la vida humana abrasada y destrozada por la naturaleza.

Dicha concepción mítica de la naturaleza remite, de una parte, a las identidades de resistencia del originales como la forma de construir sentido y tejido social mirando el pasado mítico de sus ancestros, naciones, etnias o geografías (Castells, 1995). La globalización, ha abocado a los grupos y comunidades locales a buscar abrigo en las tradiciones, al perderse los referentes paradigmáticos de la modernidad. Las consecuencias culturales del consumo y la eclosión de libertades individuales y de minorías étnicas y sexuales han provocado un reagrupamiento de identidades originales que promueven los relatos apocalípticos para interpretar la multiplicidad de efectos contemporáneos sobre la naturaleza, la familia y en general sobre la vida misma.

De otra parte, pero desde la misma concepción de mitificación de la naturaleza se ubican los discursos de ecología profunda. Según Castells (1995), las identidades proyecto en las que se ahíncan los movimientos ecologistas, promueven una nueva relación con la naturaleza que busca superar el antropocentrismo que se ha configurado a lo largo de la cultura occidental promoviendo un tránsito hacia un ecocentrismo. En este sentido la naturaleza es comprendida como ecología profunda, por eso, las relaciones humanas son consideradas de forma más universal abarcando todo ser vivo. El respeto y fraternidad de los Derechos Humanos se amplía a todos los seres vivos y no vivos que conforman la madre naturaleza. En este sentido se necesita un nuevo contrato en donde incluya la naturaleza:

¡Volvamos entonces a la naturaleza! Esto significa: al contrato exclusivamente social, añadir el otorgamiento de un contrato natural de simbiosis y de reciprocidad, en el que nuestra relación con las cosas le dejaría dominio y posesión a la admirativa. El derecho de dominio y de propiedad se

reduce al parasitismo. Por el contrario, el derecho de simbiosis se define por reciprocidad: en la misma medida en que la naturaleza le da al hombre, éste debe darle a aquélla, convertida en sujeto de derecho. (Serres, 1991, p. 69)

La mirada de Serres (1991) no es tanto de un pasado mítico de armonía sino un proyecto a futuro en donde se promueva una ciudadanía natural universal. Hay una ruptura con la concepción moderna de intervención productiva sobre la naturaleza a gran escala desde la industria. Nuevos grupos ecológicos que buscan vivir conforme a vida comunitaria y fraternal con la naturaleza es la apuesta para un mundo en cambio ambiental.

Tanto la concepción de la naturaleza que se basa en un pasado mítico de armonía o paraíso, como la concepción utópica de que las relaciones con la naturaleza deben resignificarse desde una concepción trascendental y profunda esconden el debate de fondo que consiste en que lo que se considera natural no es más que una construcción histórica de la compleja relación entre técnica, naturaleza y cultura, a saber que en distintos momentos y bajo diferentes condiciones de posibilidades la forma como los humanos se han relacionado con su entorno y el uso de técnicas y tecnologías para aprovechar los recursos y organizar su producción alimentaria y garantizar los insumos de transformación para ella se mantenga, han producido concepciones culturales que de forma diversa resignifican dicha compleja relación.

Duque (2014) habla sobre diferentes concepciones que occidente ha hecho sobre la relación técnica, naturaleza y cultura. En un recorrido histórico plantea cómo la construcción de lo natural ha sido una producción histórica que ha traído consecuencias materiales y simbólicas. Desde la naturaleza orgánica, la naturaleza artesanal, la naturaleza mecánica y la

naturaleza algénica, occidente ha producido un entramado complejo de relaciones con lo natural (Duque, 2014). Incluso se podría agregar otra gran concepción sobre lo natural que ha producido nuestra contemporaneidad informática: la naturaleza virtual (Castells, 1995).

Conflicto, violencia y medio ambiente en Atrato y Gran Darién

Según se ha referido en el apartado anterior, la compleja relación entre naturaleza, técnica y cultura hace evidente que dicha relación es conflictiva. El conflicto determina esas fuerzas de poder. Si se entiende que el conflicto es necesario y que solo en y gracias a él las sociedades han construido y construyen sus proyectos históricos entonces se comprenderá mejor lo que está en juego cuando hoy la contemporaneidad habla de la crisis medioambiental y el cambio climático.

Los grandes retos que traerán el cambio climático en sociedades latinoamericanas presenta una doble dimensión: comprender que en el conflicto entre naturaleza y sociedad puede configurar nuevas prácticas de democracia incluyente no solo de la diversidad cultural sino también, de corresponsabilidad con el entorno y de otra parte, puede establecer nuevos y diferentes proyectos de desarrollo socio-económico incluyente que comprendan a la naturaleza como un sujeto político y protagonista de dicha nueva relación.

Esto, sin embargo está lejos de la realidad actual. El caso que se analizará a continuación permite constatar la paradoja entre el desarrollo económico, social y sostenible. Una de las regiones de mayor conflictividad en Colombia es El Atrato y Gran Darién. Compreendida entre los departamentos del Chocó, Antioquia y Córdoba. Según el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DANE) dicha región:

Presenta uno de los peores índices de desarrollo y pobreza del país. Su población es una de las más expuestas al conflicto y a la violencia, a la marginalidad y a la explotación indiscriminada de su territorio y de sus recursos naturales. Que el conflicto armado ha convertido a esta región, por su riqueza natural y su importancia geoestratégica en uno de los territorios más codiciados para los actores armados y que (a causa de ello) han sido expulsadas más de 270.000 personas en el periodo 2003-2009, lo que representa cerca del 17% del total de la población desplazada del país para ese lapso de tiempo. (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 2)

La complejidad de dicha región ha obligado al Gobierno colombiano a diseñar estrategias que permitan comprender el fenómeno del conflicto armado más allá de la violencia directa que ha generado. El conflicto social y ambiental que está en juego en dicho territorio combina explosivos ingredientes: zona geoestratégica, corredores del narcotráfico, diversidad étnica y grandes proyectos mineros y de monocultivo.

El diseño de una paz estable y duradera en Colombia en clave de paz ambiental implica desarrollar un nuevo encuentro naturaleza, técnica y cultura que sea parte de un contrato natural que preserve y potencie la vida, en todos sus grados y forma. Un ejemplo que la destrucción sistemática del agua en el Chocó lo demuestra la presencia de la economía extractiva legal e ilegal de platino, oro y plata. El río Atrato, el tercer río más navegable del país, el corazón biogeográfico del Chocó es el canal natural de comunicación departamental y con el Golfo de Urabá:

Según la Defensoría del Pueblo, la minería ilegal en este departamento ha destruido las fuentes hídricas, pues el dragado ha generado cerca de 3.100 toneladas de sedimen-

tos por año, reduciendo el cauce navegable y poniendo en riesgo el abastecimiento de agua y alimentos. Se calcula que cada entable minero aporta 36 kilos de mercurio al año y son un riesgo para la salud humana y el ambiente. (Garavito-Rodríguez, Rodríguez y Durán, 2017, p. 31)

La historia de violencia, conflicto armado e intervención económica en dicho territorio no solo ha dejado víctimas y mayor pobreza sino, también ha desarrollado una violencia contra la misma naturaleza.

El departamento del Chocó tiene gran variedad y diversidad natural y cultural, además de todo el ecosistema alrededor del río Atrato se encuentra la subregión del Darién que ya no está comunicada por el río Atrato sino por valles, montañas, boques húmedos y el Tapón del Darién. Unguía y Acandí son los dos municipios centrales. Sus fronteras terrestres limitan a Colombia con Panamá y marítimas con dos mares, el Golfo de Urabá y el Océano Pacífico.

El Darién chocoano presenta una variedad étnica indígena y de Consejos Comunitarios (asociación de todos los grupos negros). El proyecto de la carretera Panamericana se ve precisamente interrumpido en esta región dado el valor de biodiversidad que se vería afectado en tal proyecto entre el Darién panameño y el Darién colombiano. Ha habido intentos de intervención estatal en dicha zona con la intención electrificar y comunicar la región entre sí pero gran parte del territorio se encuentra bajo la jurisdicción de tierra colectiva (resguardos indígenas y Consejos Comunitarios) los cuales han impedido una acción arbitraria estatal o industrial, sin embargo:

Las zonas en donde el proyecto vial avanzó entre las décadas 1970 y 1990 se caracterizan por los impactos de las explotaciones madereras. Muchas áreas del bosque se han

deteriorado por la ganadería y la deforestación. El ecosistema se adecuó para usos agroindustriales. Pobladores andinos o foráneos migran también en busca de algún lucro a través de las actividades como la minería o la apropiación de tierra. (Estrada, Moreno y Ordóñez, 2013, p. 96)

La otra subregión que conforma el eje Atrato Gran Darién es el Urabá antioqueño y cordobés. Del otro lado del Golfo de Urabá su canal de comunicación marítimo la zona del Urabá es el centro comercial, económico y político más poblado y desarrollado.

El Urabá recoge, sin embargo todas las formas de violencia que se han enunciado en las subregiones anteriores. La violencia armada ha tenido una larga historia de presencia de guerrillas, paramilitares y hoy a través del Clan del Golfo que tiene su centro de acción en este territorio. Gran parte de la población y de las tierras ocupadas es un ir y venir de desplazados de todo el país pero en especial del Chocó, Antioquia, Córdoba y Bolívar. Otra segunda violencia es contra la naturaleza. Buena parte de esta región ha sido colonizada por el monocultivo del banano, no sin conflictividad social, así como multinacionales madereras y de palma africana han encontrado una geografía ideal para su expansión. La ganadería ocupa, también un renglón importante. Durante los conflictos armados entre los 90 y 2000 muchos campesinos tuvieron que vender sus tierras generando grandes latifundios que se expanden sobre todo hacia el departamento de Córdoba.

La clave para entender la violencia multidimensional en Urabá data desde principios del siglo XX cuando los gobernadores y empresarios antioqueños visualizaron a Urabá como su puerto natural en la exportación de productos. El contraste, con la abundancia económica y geoestratégica, se puede constatar en una población con grandes problemas en educación, salud y servicios públicos.

El Gobierno nacional en un esfuerzo por atender esta gran región interdepartamental del Atrato- Gran Darién ha diseñado una estrategia de intervención estatal denominada Contratos Plan, la cual busca atender los graves problemas de pobreza multidimensional y a su vez desarrollar la zona para intervención agroindustrial nacional e internacional. Pero, ¿será este un instrumento para lograr la paz estable y duradera necesaria para consolidar el Estado Social de Derecho en las regiones?

Los Contratos Plan: entre el contrato social y el contrato económico

Los Contratos Plan (CT), originarios de Francia, se crearon para ayudar a disminuir las brechas sociales entre las regiones más pobres de Francia y Europa. El proyecto europeo económico se consolidó especialmente en los grandes centros urbanos y algunos importantes centros regionales. La globalización económica hizo que regiones poco competitivas vieran caer sus economías locales industriales y agrarias generándose desconfiguraciones en el sistema comunitario europeo.

El caso francés es en cierta forma semejante al colombiano ya que ambos países son presidencialistas y fuertemente centralistas. París para Francia y Bogotá para Colombia han sido los centros que han monopolizados los diferentes campos de poder administrativo, político y económico en sus respectivos países. Uno de los factores de violencia estructural colombianos tiene que ver con el centralismo bogotano.

Ante todo, los CT son un instrumento de intervención económica en los territorios. Como lo dice su nombre, el contrato es un acuerdo entre partes para desarrollar un acuerdo de forma legal. En este sentido el Estado busca satisfacer

unas demandas económicas y estructurales que demandan poblaciones en las regiones y a su vez busca él mismo convertirse en un Estado competitivo debido a la lucha económica regional en América Latina y global.

La historia económica colombiana muestra un constante incremento del capitalismo y neoliberalismo como políticas de estado. A diferencia de otros países de la región, Colombia nunca ha tenido programas ni gobiernos de economía social o populistas que han sido tan aplicados con frecuencia en América Latina. La izquierda colombiana, ella misma, nunca ha logrado la legitimación popular, obrera y/o campesina, entre otras causas por la presencia de la insurgencia armada de las guerrillas. Otra fuerte razón, es que desde el aparato de Estado se ha impedido el ascenso de la izquierda democrática al poder en particular desde la época del Frente Nacional (1958-1974).

Violencia y capitalismo han caminado juntos en las sendas del siglo XX y principios del siglo XXI en Colombia. Después de la apertura económica que comenzó a aplicarse en los años noventa, este país ha buscado internacionalizar su economía firmando múltiples tratados de libre comercio con países de la región, EEUU y la Unión Europea, entre otros. El ideal clásico del *laissez faire* se mantiene vigente entre los gobernantes y la élite económica colombiana. El mercado como legitimador de la política debido a la incapacidad institucional y reguladora del Estado como agente social.

La paradoja ocurre cuando en vez de convertirse esos tratados de libre comercio (TLC) en una oportunidad para el desarrollo, ellos son nuevos gérmenes de incremento de la desigualdad y pobreza. Mientras los países firmantes de los TLC cuentan en general con una situación política interna estable y con grandes infraestructuras viales y sociales y, con

élites económicas y tecnológicas conformadas, Colombia carece de todo ello³.

La implementación de los CT en Colombia busca además de cerrar las brechas sociales en las regiones, especialmente las más afectos por el conflicto, crear las condiciones estructurales para la implementación del mercado y la industria en un discurso llamado Desarrollo Sostenible.

La cuestión problemática consiste en que por desarrollo sostenible se entiende una nueva forma de colonización económica que utiliza el discurso ecológico para legitimar prácticas mercantilistas. Se habla del respeto del medio ambiente pero se promueve la minería extractiva que destruye los mismos territorios de los que invita cuidar y respetar.

El lamentable estado en que se encuentra el río Atrato, arteria de vida, economía y producción simbólica para El Chocó da cuenta de la compleja relación entre naturaleza, cultura y técnica en la historia de la intervención económica y política de la región.

La consolidación del Estado moderno ha sido la suma de dos proyectos que, aunque diferentes y en principio opuestos, han ayudado a la consolidación de las democracias en Europa, Estados Unidos y América Latina. El contrato social y el contrato económico, frutos de la revolución francesa y la revolución industrial, han determinado el devenir de las naciones occidentales desde finales del siglo XIX hasta nuestros días. Los contratos plan que Colombia ha comenzado a implementar a partir del 2012 hacen parte del proyecto de estado moderno que, a pesar de sus constantes transformaciones en una era globalizada, no deja de afirmarse y, para el caso colombiano es aún un proyecto inconcluso (Cuéllar, 2000).

3 Véanse los índices internacionales GIN para constatar el bajo nivel colombiano en casi todas las áreas de desempeño mundial.

Tres elementos configuran el diseño estratégico de los Contrato Plan: inversión social, gasto público y construcción ciudadana. Para hacer posible esta trilogía el estado colombiano ha diseñado desde el año 2000 un modelo de intervención estatal, el FOREC, en donde la eficiencia institucional y los recursos económicos público-privados buscan satisfacer las necesidades de las comunidades y los ciudadanos desde el concepto de contrato socioeconómico⁴. Desde esta lógica, el Estado sería como un gran vendedor que ofrece a los ciudadanos, sus consumidores, unos productos que ellos pagan, por ejemplo a través de los impuestos, buscando con ello satisfacer las necesidades públicas. Esta racionalidad instrumental que el Estado aplica cuando interviene en las diferentes regiones por medio de grandes infraestructuras choca, sin embargo, cuando se aplica a bienes que pertenecen a una lógica diferente a la de los precios del mercado como son la salud, la educación, la cultura, la seguridad o la justicia.

No cabe duda de que los modelos de intervención estatal como el caso del FOREC o de los Contrato Plan hacen parte de una lógica interinstitucional entre lo político y lo económico, que olvida el factor medio ambiental o simplemente lo nombra como estrategia de legitimación. Muchas de las inversiones sociales que se promueven tienen conexiones inmediatas con los factores macroeconómicos y con los

4 “El FOREC, el modelo de reconstrucción de Eje Cafetero, se ha propuesto como una nueva forma de intervención de Estado. Incluso, se ha dicho que es la prefiguración de un *nuevo Estado*. El método del FOREC sería la guía de otros programas de intervención como el Plan Colombia y la Red de Protección Social. Los éxitos del FOREC suelen compararse con los del Programa de Paz del Magdalena Medio en la medida en que ambos tienen en común la ejecución de recursos públicos a través de organizaciones privadas” (González, 2003, p. 9). Véase también, Cuervo (2012).

representantes de dicho campo. Detrás de la promoción de acueductos, viviendas, infraestructura vial y eléctrica están los grandes contratistas nacionales e internacionales que se benefician de dichos proyectos.

La inclusión social que es loable y necesaria en un país de desigualdades es parte de una estrategia de colonización estatal de territorios y regiones que no han entrado al sistema del mercado capitalista y desde la legalidad estatal, por lo menos es el caso del Contrato Plan Atrato Gran Darién. De ahí la insistencia de establecer la relación política-economía de mercado y la relación ciudadanos-consumidores. Dicha constatación permite poner en el lugar adecuado los Contratos Plan sin magnificarlos y más bien valorarlos en su justa medida. En este sentido el Gobierno cuenta con una institución formal que garantiza desde la ley la planeación, administración y control interno.

Esto lo hace desde un trabajo interinstitucional en función de corredores estratégicos regionales que permitan superar, en el caso del Atrato Gran Darién, la pobreza, a través de una intervención multidimensional, esto es, infraestructuras, vivienda, acueductos e inclusión social. Otro elemento fundamental es que por CT se garantiza el presupuesto para la realización de los planes de desarrollo, la viabilidad y realización de los mismos. Para el caso de los Contrato Plan tanto la planeación como el presupuesto han tenido en cuenta el diferencial étnico, aunque ha sido difícil del desarrollo con este componente. Posteriormente se analizará por qué.

Trabajo interinstitucional en función de corredores ambientales estratégicos

Después de haber establecido la relación que tienen los Contrato Plan como contratos sociales y económicos es necesario destacar el factor jurídico de dichos contratos, el cual ha sido

posible gracias a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del 2011 recogida junto con otras leyes en los Contrato Plan⁵.

Dadas las características de la configuración de República unitaria y centralista que la Constitución de 1886 había hecho de nuestro país, las relaciones institucionales se configuraron desde el centro hacia las regiones y periferias formándose de esta forma un gran músculo burocrático capitalino que ha dominado hasta ahora todas las esferas departamentales y municipales. La historia social de la administración pública en Colombia está aún por hacerse, preguntas como, ¿cuál ha sido la función de todo ese sistema central de gobierno y administración en la configuración de las desigualdades y la corrupción en Colombia? Hacen parte de otra investigación que aquí simplemente enunciamos.

La necesidad de reconfigurar la cartografía geoestratégica-administrativo-política de las regiones en Colombia ha sido una constante desde la Constitución del 91. Conformar los nuevos corredores regionales estratégicos que respondan a las necesidades de las comunidades y tengan en cuenta su historia, cultura y sus confluencias ambientales y económicas ha sido todavía un proyecto inconcluso. Sin embargo, los Contrato Plan son un camino correcto en esa dirección. Basados en la ley⁶, las instituciones formales han reglamentado

5 “Que la ley orgánica del plan de desarrollo, la normatividad orgánica del presupuesto y la ley orgánica de ordenamiento territorial han compelido para que exista una coordinación y complementación entre los planes de desarrollo y los presupuestos públicos y que para que esos planes y presupuestos departamentales y municipales, no solo sean consistentes en cada institucionalidad, sino que guarden una estrecha relación con los nacionales y con los demás que pretenden compartir actividades o funciones” (Contrato Plan de “El Atrato Gran Darién” 2012).

6 “Que en desarrollo de las leyes 38 de 1989, 5 de 1992, 42, de 1993, 80 de 1993, 128 de 1994, 179 de 1994, , 225 de 1995, 489 de 1998,

un instrumento jurídico que permite en primera instancia superar problemas administrativos y sociales que no eran imposibles de resolver bajo las jurisdicciones municipales o departamentales. Piénsese en el caso de Belén de Bajirá⁷ que se encuentra en disputa interdepartamental entre Chocó y Antioquia. A través del Contrato Plan, el Gobierno nacional puede acordar con los gobernadores planes de acción en las regiones superando la dimensión de frontera departamental y municipal.

La carretera Caucheras-Belén de Bajirá-Riosucio, por ejemplo, que comunica al departamento de Antioquia con el Chocó desde Mutatá no había podido ser mejorada por el diferendo limítrofe. Hoy, gracias, al Contrato Plan está ya adjudicada su ampliación y mejoramiento⁸. Esta nueva forma legal de ordenamiento territorial solo es posible a través, de

617 del 2000, 810 del 2003, 819 de 2003, 338 de 1997, 1450 y 1454 de 2011 y el decreto nacional 819 de 2012, las diversas autoridades firmantes derivan la competencia para el desarrollo del territorio de El Atrato Gran Darién y el contrato Plan respectivo, en cumplimiento de los preceptos constitucionales señalados” (ibid.).

7 El corregimiento de Belén de Bajirá que pertenece al municipio de Mutatá, Antioquia se encuentra en disputa entre los departamentos de Antioquia y Chocó. La causa primordial es que dicho territorio es considerado un corredor estratégico y económico de importancia por ser rico en oro, níquel, cobre, petróleo y palma de aceite. Toda esta riqueza contrasta con la pobreza y la ausencia social del Estado en dicho corregimiento. Sin embargo, en busca por tener el dominio de sus riquezas, el departamento del Chocó por medio de una ordenanza emanada de la Asamblea Departamental convirtió este corregimiento en un municipio. El departamento de Antioquia demandó ante el Consejo de Estado dicha ordenanza y en noviembre de 2007 este falló a favor de Antioquia.

8 Resolución 420/2015 de abril del Ministerio del Interior donde se adjudica al consorcio Construcciones El Cóndor, el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación del corredor vial Riosucio-Belén de Bajirá-Caucheras. Departamento del Chocó y de Antioquia.

la congruencia entre las diferentes instituciones nacionales, departamentos y municipales. Dicha inter-institucionalidad requiere, sin embargo, de una nueva concepción de la administración pública, esto es, aquella que identifique conjuntamente los grandes problemas de las comunidades locales y establezca el vínculo de trabajo a multinivel administrativo en función de lo social.

Presupuesto con participación de las comunidades negras y los resguardos indígenas en áreas de biodiversidad

Las lógicas modernas tanto capitalistas como políticas tienden a pensar que todo lo que no pertenece a su orden instrumental y científico es caótico, desordenado o salvaje, sin embargo, existen otras estructuras jerárquicas de carácter tradicional que pertenecen a comunidades negras o reservas indígenas y que han configurado desde tiempos anteriores otros lazos sociales, religiosos y económicos⁹ que hay que tener en cuenta cuando se desea incluir el aspecto diferencial étnico en la planeación y ejecución de los proyectos de desarrollo desde lo local.

Parte de la financiación que el Estado garantiza en los Contratos Plan proviene de Sistema General de Regalías (SGR)¹⁰.

9 “Reconozca que la falta de autoridades formales no significa anarquía. En muchos de esos sitios ignotos e indeterminados gobierna la guerrilla. En otros existe una falta completa de autoridades, lo cual no significa ni anarquía ni desorden. Existen estructuras propias de liderazgo natural que conviene reconocer y acoger. Se aplican entre ellos las reglas latentes y manifiestas de la solidaridad social y ayuda mutua a las que ya hicimos referencia. Muchas veces se ha observado que han sido los agentes del Estado los que introducen allí la violencia, cuando se hacen presentes” (Fals y Borja, 1998)

10 La ley 1530 del 2012 tiene como función la equidad en la distribución de los ingresos de recursos no renovables. Dicho instrumento

Dicha ley ha permitido realizar inversiones sociales en todo el país gracias a su carácter redistributivo. El SGR distribuye los recursos y aprueba los proyectos a través de lo que se ha denominado Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Pero, ¿cómo se ejecutan los recursos? La idea de los OCAD es hacer que las instituciones formales (ley y presupuesto) tengan en cuenta las instituciones informales en las diferentes regiones de Colombia. Es por eso que para definir los proyectos de inversión, los OCAD incluyen a las comunidades negras e indígenas como una forma de ampliar la construcción del presupuesto a grupos que históricamente han estado excluidos de las decisiones estatales. Su participación no es la ideal¹¹ y en algunos casos solo es consultiva, sin

coincidió con un periodo de aumento de los precios del petróleo y los Contrato Plan proyectaron su financiación basados principalmente en las regalías. Actualmente los precios del petróleo han bajado drásticamente y habría que constatar si el presupuesto estaría garantizado para llevar las obras a su conclusión. Durante el mes de noviembre y diciembre de 2015 el grupo de investigación sobre Contrato Plan Atrato - Gran Darién de la ESAP Antioquia Chocó constatará en trabajo de campo el avance de las obras y su primer impacto en las comunidades donde se realizan. Para más información sobre la ley de regalías, véase: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=8UjxKq3dJsY%3D&tabid=182>.

11 “Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designará su ejecutor. La participación en estos órganos colegiados será ad honorem y asistirán en calidad de invitados permanentes dos Senadores y dos Representantes a la Cámara, esta representación se rotará cada año. Habrá un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las Comunidades Indígenas, con voz y sin voto, en cada OCAD de aquellos departamentos en que éstos

embargo hace parte de una nueva gestión pública que incluye el elemento diferencial étnico¹². Una parte de la financiación de los CT viene de la Ley de Regalías.

El Estado Social como referente simbólico en medio de la diversidad cultural y ambiental

Tanto la región del Atrato como del Gran Darién han visto la presencia del Estado de forma incompleta ya sea, como desde lo que se llamaban antiguamente “los auxilios parlamentarios (clientelismo)” o desde la fuerza por medio del ejército. El primero instauró en la región toda una estructura clientelista en donde el gamonal ha sido casi el único referente simbólico del Estado. Toda esa racionalidad moderna de funcionarios especializados y guiados por reglas racionales positivas (leyes) ha estado invisible o desfigurada en las regiones. Ha habido como los dice Ortiz (2007) en su libro *Urabá, pulsiones de vida y desafíos de muerte*:

Con este barbarismo queremos denotar una característica del funcionamiento del Estado por el cual, en contraste con el presupuesto moderno de la racionalidad, existe un desequilibrio entre las funciones asignadas y esperadas institucionalmente del personal del Estado, y el ejercicio de dichas funciones, en razón de que el personal del Esta-

tengan representación”. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR/%C3%93rganos-ColegiadosdeAdministraci%C3%B3nyDecisi%C3%B3n.aspx>.

- 12 Hay que tratar, sin embargo, con mucho cuidado el tema del SGR, por cuanto en sectores políticos, académicos e incluso la contraloría, ha considerado que el sistema es un fracaso. Por lo demás, el sistema se dirige hacia la centralización de los recursos. Véase: <http://goo.gl/1P8brM>, <http://goo.gl/342INZ>

do se debe primordial y principalmente al jefe o cacique de cuya clientela electoral hace parte, antes que al mismo Estado. (p.109)

Este desequilibrio entre un Estado ausente y su presencia a través de un frágil sistema de administración pública dependiente del cacique o jefe político agrava la situación cuando desde el carácter represivo, la presencia del Estado la garantiza un ejército que se disputa su papel con otros actores armados como paramilitares, guerrillas o bacrim, convirtiéndose en otro de los factores que agudizan el conflicto y la violencia¹³.

Desde la Constitución del 91 y de forma gradual se ha ido combinando la presencia social con la presencia de la fuerza armada en la región. Fruto de dicha historia han sido los planes desde Antioquia y los diferentes CONPES en la zona del Pacífico. Dichas intervenciones han contado con muchos problemas¹⁴ pero dan cuenta de una nueva gestión pública de lo social que se encuentra en constante construcción. El Contrato Plan sería en ese sentido un canalizador positivo para los ciudadanos de la región del Atrato Gran Darién del

-
- 13 “La presencia del Estado en Urabá, fue vista desde el centro, desde Bogotá y Medellín, casi exclusivamente como presencia del Ejército: en otras palabras, como una cuestión de naturaleza militar, lo cual, por ende, iría a reforzar y no a cambiar las relaciones cotidianas, impregnadas de coacción, a las cuales se habían acostumbrado los habitantes por la fuerza de las circunstancias” (Ortiz, 2007, p. 146).

- 14 Un elemento importante que identifica las causas del fracaso en la implementación del Programa plan Pacífico, fue la falta de coordinación multinivel, lo que permitió a la consultoría entregar recomendaciones que permitieran abordar el tema en futuras intervenciones, “Contar con un equipo de profesionales que tenga capacidad de interlocución tanto con las comunidades como con las instituciones es fundamental para que la intervención logre cumplir con su papel de orientar y sistematizar los procesos de priorización” (DNP 2009, 53 citado en Uribe, 2014, p. 15).

referente simbólico del Estado. De ahí la necesidad de hacer un seguimiento riguroso de todas las etapas del mismo para que no quede la sensación histórica del fracaso.

El caso Contrato Plan Estratégico Atrato-Chocó 2012-2017¹⁵

Emergencia de la presencia del Estado Social de Derecho en las periferias¹⁶

15 Para ver todos los detalles del Contrato Plan Atrato Gran Darién, consúltese: <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/Contrato-Plan-Atrato-Gran-Dar%C3%ADen.aspx>

16 En una entrevista concedida a Carlos Builes y Luz Beatriz Marín investigadores de la ESAP, la doctora Ángela Vélez, coordinadora del Contrato Plan Atrato Gran Darién por el departamento de Antioquia relató los por menores del inicio de este proyecto. Dice ella que todo comenzó cuando Sergio Fajardo era candidato a la gobernación de Antioquia en el año 2011. En las discusiones sobre el plan de gobierno junto con el equipo de expertos que lo acompañaban crearon los lineamientos de las zonas periféricas y de frontera de Antioquia. La idea era crear condiciones de calidad de vida e institucionalidad en los municipios más pobres del departamento como una manera de frenar el desplazamiento rural hacia el área metropolitana. Después de haber sido electo como gobernador de Antioquia, Sergio Fajardo se reunió con el también gobernador electo del Chocó Luis Guillermo Murillo Urrutia. Ambos gobernadores en encuentros definieron posibilidades de trabajo interdepartamental en la zona común de frontera. Más tarde invitaron al también electo gobernador de Córdoba Alejandro Lyons Muskus y concertaron un acuerdo sobre lo fundamental para sacar a dicho territorio de las difíciles condiciones sociales, sanitarias y de falta de infraestructura integral. Fue entonces cuando invitaron al Departamento Nacional de Planeación para que los asesorara en dicho plan estratégico. Hubo entonces en el 2012 una constelación de realidades y circunstancias a favor de dicho plan estratégico interdepartamental. El presidente de la república estaba comenzando su segundo periodo de gobierno y estaba interesado en participar desde su plataforma de Prosperidad para todos en dicho acuerdo. Otra circunstancia y realidad era que el parlamento colombiano había

En el mundo actual el conocimiento integral de los espacios geográficos se convierte en un proceso esencial para el Estado, ya que de este conocimiento depende la posibilidad de su desarrollo económico y social tanto a nivel regional y nacional.

En Colombia, circunstancias históricas, además condiciones topográficas determinaron el aislamiento de grandes zonas que no pudieron integrarse de forma efectiva a los procesos de poblamiento desde la época colonial, lo que dio lugar a que grandes territorios iniciaran un proceso de poblamiento tardío posibilitando que las poblaciones ancestrales y otras que allí se ubicaron quedaran al margen de la integración socio-económica.

En este contexto aparecen los territorios del departamento del Chocó, los cuales estuvieron al margen grandes intervenciones estatales hasta hace relativamente poco tiempo. Es cuando se visualiza el Chocó como un territorio con grandes potencialidades económicas, lo que determina que el Estado proyecte una intervención que le permita integrarse social, política y económicamente. Por su parte, en esta misma dinámica de territorio al margen del desarrollo moderno se encuentran las zonas antioqueñas que son límites entre

aprobado la ley orgánica de ordenamiento territorial (ley 1454 de 2011) que creaba las condiciones legales para la planeación y ejecución de planes interdepartamentales y regionales en coordinación con el gobierno central y sus entidades. Coincidió también que por aquella época apareció la ley 1530/2012 del Sistema General de Regalías que ofrecía la posibilidad de recursos. Fue entonces cuando a través de la figura de Contrato Plan se suscribió el Contrato Plan Atrato Gran Darién 2012-2017 en presencia del presidente Santo en Quibdó el 13 de septiembre de 2012. Firmando aparecen los gobernadores de Antioquia, Chocó y Córdoba y los alcaldes de Apartadó, Acandí y San Bernardo del Viento en representación de los 25 municipios que abarca el Contrato Plan. La última firma corresponde al Director de Planeación Nacional que es la entidad coordinadora del mismo.

los departamentos de Antioquia y Chocó, zonas del Atrato-Darién, las cuales no fueron absorbidas por el modelo de sociedad antioqueña, pero que políticamente se convirtieron en puntos de referencia para una posterior expansión del desarrollo económico basado en la agricultura y la minería extensiva, auspiciada por la economía de mercado y jalonada por empresarios y terratenientes antioqueños y extranjeros.

Estas subregiones quedaron al margen del surgimiento y consolidación del estado moderno creándose procesos asimétricos de desarrollo económico, social y político. Además, al ser un territorio de frontera las luchas por el aprovechamiento de los recursos naturales lo convirtió en un espacio de confrontación de intereses internacionales, nacionales y locales.

El eje Atrato Gran Darién se ha caracterizado por la confluencia de grupos humanos diversos y muy heterogéneos, ahí se consolidaron comunidades negras e indígenas con formas de apropiación del territorio muy diferentes a las que se desarrollaron en el centro de Antioquia, pero que paulatinamente se han visto afectadas por la expansión comercial antioqueña y por nuevas formas de apropiación del territorio, entre las que sobresalen la expansión del latifundio, la consolidación de guerrillas y grupos paramilitares.

La posición geoestratégica y la riqueza han creado expectativas de desarrollo. Con la finalidad de hacer una explotación efectiva de las riquezas se ha pensado en la construcción de puertos, carreteras y en grandes inversiones de capital en la industria agropecuaria, la cual se ha visto favorecida desde 1961 con la expedición de la ley 135 que posibilitó la creación de una reforma Social y Agraria, que favoreció a empresarios, campesinos y colonos ajenos al territorio. Como consecuencia se ha generado una permanente presión sobre los resguardos indígenas y sobre tierras de los afrodescendientes. Muchos de los actores armados están presentes en la zona y son los principales causantes del desplazamiento y

la lucha por el dominio de tierras¹⁷. Se podría hablar de una nueva colonización a partir de la ley, la cual benefició el gran latifundio que ha servido para mantener el monopolio de las tierras hoy la llegada de grandes multinacionales a la región.

La importancia del territorio ha llevado más recientemente a los gobiernos nacional y departamentales (Antioquia, Chocó y Córdoba) a poner sus ojos en el territorio del Atrato-Darién con la finalidad de generar una serie de proyectos de desarrollo que permitan dinamizar la economía de la subregión e integrarla a los mercados nacionales y globales, asimismo generar condiciones de bienestar humano en salud, educación, inclusión social y desarrollo sustentable. Cabe anotar que según los datos manejados por el gobierno nacional esta es la zona más pobre en inclusión social y de infraestructura del país¹⁸.

Partiendo de este análisis, el proyecto de investigación busca determinar la influencia socio-cultural, económica y

17 “Que el conflicto armado ha convertido a esta región, por su riqueza natural y por su importancia geoestratégica, en uno de los territorios más codiciados por los actores armados. Es de este territorio que ha salido una gran cantidad de desplazados del país. Según datos del Observatorio Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó han sido expulsadas más de 270.000 personas en el periodo 2003-2009, lo que representa cerca del 17% del total de la población desplazada del país para ese lapso de tiempo” (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p.2).

18 “La región Atrato Gran Darién presenta hoy uno de los peores índices de desarrollo y pobreza del país. Su población es la más expuesta al conflicto y a la violencia, a la marginalidad y a la explotación indiscriminada de su territorio y de sus recursos naturales, y presenta altas tasas de mortalidad infantil, pobreza y pobreza extrema, precariedad en el acceso y calidad de los servicios públicos vitales para el bienestar y segmentación económica y social.” (Contrato Plan de “El Atrato Gran Darién”, 2012, 2, numeral 6).

política del Acuerdo Estratégico de Desarrollo Atrato Gran Darién en la subregión de frontera entre los departamentos de Antioquia y Chocó para verificar si las problemáticas sociales y estructurales van encontrando soluciones o simplemente se ven aplazadas o camufladas en intervenciones estatales sueltas que no logran romper la histórica herencia de exclusión de las comunidades afrocolombianas e indígenas.

Conclusiones

El Contrato Plan no es un instrumento original del gobierno colombiano, ya que otros países han experimentado antes metodologías similares. Francia, desde los años 80, estableció unos mecanismos jurídicos que permitieran la integración de las regiones a partir de proyectos interinstitucionales que superaban las fronteras departamentales¹⁹. Recuérdese que para el caso francés, París ha jugado históricamente la dominación casi absoluta de lo económico y lo político, sin embargo con el fortalecimiento de la entonces Comunidad Económica Europea las regiones comenzaron a competir entre ellas suscitándose nuevas formas de integración de aquellas con las instituciones europeas. Era entonces necesario a nivel nacional generar nuevas condiciones jurídicas que permitieran el desarrollo de las regiones²⁰.

19 Cuenta la Dra. Ángela Vélez que la Agencia Francesa para el Desarrollo facilitó el traslado a Francia de una comisión del Contrato Plan para que conocieran la experiencia francesa. Tuvieron la parte teórica en *les Instituts de Préparation à l'Administration Générale* en París y las prácticas en el mismo instituto en Bourdeaux.

20 “Los Contrato Plan, nacen en Francia durante el gobierno de François Mitterrand, en el año de 1982, en medio de un proceso descentralizador en materia territorial y mediante un gobierno del Partido Socialista, con una duración de cinco años. “La política de Contrato Plan ha sido elegida por el Estado, quien la considera el

El Plan Estratégico para Urabá Gran Darién (2006)²¹ realizado por la gobernación de Antioquia es un precedente importante también, para la materialización del Contrato Plan Atrato Gran Darién. Actualmente el gobierno nacional está realizando siete contratos plan en los departamentos de Boyacá, Tolima, Nariño, Santander, Cauca, y Arauca pero solo el del Atrato Gran Darién es interdepartamental y estratégico entre los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba. Esto hace que dicho contrato sea diferente de los demás.

El aporte que Planeación Nacional toma del Plan Estratégico Urabá-Darién (2006) para realizar los Contrato Plan es el carácter estratégico e interinstitucional en dicho proyecto. La Comisión tripartita²², la junta Efemérides²³ y los ministerios y entidades nacionales lograron establecer un Plan Estratégico para Urabá-Darién articulando de esta forma la planeación nacional, departamental y regional en función del desarrollo de la zona. Dicho trabajo interinstitucional, teniendo en cuenta a comunidades, agentes económicos, sociales y políticos fue una referencia para el Contrato Plan Atrato Gran Darién.

medio ideal para conciliar la gestión descentralizadora con la gestión planificadora” (Moderne 1992, p. 15 citado en Uribe, 2014).

21 Véase el Plan Estratégico para la región Urabá Darién (2006) completo en: [http://www.antioquia.gov.co/antioquia- Link roto v1/organismos/planeacion/descargas/estrategica/plan_estrategico_uraba.pdf](http://www.antioquia.gov.co/antioquia-Link%20roto%20v1/organismos/planeacion/descargas/estrategica/plan_estrategico_uraba.pdf).

22 Conformada por: el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana y el Municipio de Medellín.

23 Conformada por: Diócesis de Urabá, Augura, Corpourabá, Sintrainagro, Consejería Presidencial para las Regiones, Gobernación de Antioquia, Asamblea de Antioquia, Municipios de la Región de Urabá: Apartadó, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Murindó, Mutatá, Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Turbo, Vigía del Fuerte y la Secretaría Ejecutiva.

Como se ha expresado anteriormente los Contrato Plan han sido experiencias administrativas que han vivido otros países. El caso francés es de particular significación dado que Francia al igual que Colombia ha sufrido una fuerte dependencia de las burocracias capitalinas. También se ha anotado que el Plan Estratégico Urabá-Darién (2006) ha sido un referente regional para la construcción del Contrato Plan Atrato Gran Darién. Desde el gobierno central se estaba también haciendo esfuerzos de repensar lo público desde las regiones y específicamente desde las comunidades negras. El Plan Nacional de Desarrollo de Comunidades Negras, Afroamericanas, Raízales y Palenqueras (2010-2014) apostaba a integrar a dichas comunidades en el desarrollo integral desde el elemento diferencial étnico²⁴. Aunque dicho plan ha sido criticado porque en parte se ha quedado solo como proyecto de papel²⁵, su significado para el caso del Contrato Plan con-

24 “Consolidar una política de Estado de diferenciación positiva que permita lograr la eliminación de las barreras visibles e invisibles que obstaculizan la igualdad de oportunidades, y el aprovechamiento de capacidades y potencialidades para disfrutar de los beneficios del desarrollo humano sostenible de las comunidades negras, y de la población Afrocolombiana, palenquera y raizal con equidad de género y generación promoviendo el alcance, disfrute y garantía de la salud y bienestar social integral, a ser recogida en el Plan Nacional de Desarrollo” (Plan nacional de comunidades negras, afroamericanas, raízales y palenqueras (2010-2014). Disponible en: <http://fundech.org/documentos/PLAN-DE-DESARROLLO.pdf>).

25 “La herramienta más reciente de gestión para el desarrollo que incluye a los habitantes del Chocó, la constituye el Plan nacional de Desarrollo de comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras 2010-2014, el cual tiene como objetivo ‘Aportar los insumos para la formulación e implementación de una Política de Estado de diferenciación positiva a incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo, conducente a la superación de las condiciones de inequidad y discriminación...’ (Comisión de estudio, 2010); la expectativa de cambios que pudiera generar esta propuesta se ha

siste en que se incluye a las comunidades que históricamente han estado presentes en el Atrato desde tiempos remotos.

Otro aspecto determinante que hay que tener en cuenta es que con este Contrato Plan estratégico Atrato Gran Darién se abre la puerta para seguir explorando el desarrollo regional de las periferias desde una mirada interdepartamental e interinstitucional sin tenerle miedo a las posibilidades de crear una nueva organización territorial más acorde a las realidades culturales, geográficas y económicas de los territorios. Esto supone superar la división administrativa departamental²⁶.

El objetivo del presente trabajo ha sido presentar el proceso en construcción de la descentralización en Colombia haciendo énfasis en que el Contrato Plan estratégico Atrato Gran Darién que es interdepartamental es un paso firme a la consolidación de herramientas formales en las urgentes transformaciones sociales, especialmente en los territorios de periferia y frontera. Sin embargo, ha habido una historia administrativa pesada, centralizada y muchas veces corrupta

ido diluyendo con lo ocurrido en los anteriores CONPES. En cada período presidencial se formula un Plan de Desarrollo para las negritudes y sin hacer un estudio profundo de la evaluación del impacto de los planes anteriores, se formula uno nuevo como si la problemática de los negros fuera resultado de la ausencia de planes (Ledezma M, 2011)” (citado en Uribe, 2014).

26 “La diversidad regional así producida y representada como elemento nacional es rica en lo cultural, económico y político, hasta el punto de que es posible concebir a Colombia como una combinación de Estados Regiones, conformando una República Regional Unitaria. Preferimos identificarnos con las regiones unidas y no hablar de ‘federación’, de ‘federalismo’ o de ‘confederación’ a la manera de los cantones suizos, porque esta es nuestra realidad, en lo que somos privilegiados. Por supuesto, el tema merece tratamiento a fondo: aquí volvemos sobre ello al final de la Guía, para enfatizar búsquedas propias de forma estatal sin caer en los usuales modelos eurocéntricos que no nos han quedado bien” (Fals y Borja, 1998).

en lo local que hace muy difícil la implementación del trabajo interinstitucional. A continuación se enumeran algunos de esos problemas que es necesario tener en cuenta para seguir imaginando una Nueva Administración Pública para el siglo XXI en Colombia:

- El poder de los terratenientes, los gamonales y los jefes políticos en lo local cuando se hace de forma clientelista.
- La planeación centralizada y vertical desde el gobierno nacional.
- El provincialismo y encierro de los gobernantes y administradores públicos locales.
- Los prejuicios entre los diferentes agentes sociales: sobre los guerrilleros, las comunidades negras y resguardos indígenas, los funcionarios y líderes locales, así como sobre los funcionarios capitalinos.
- La desconfianza mutua entre las instituciones locales y nacionales.
- La privatización de lo público desde el favorecimiento a los grandes capitales.
- El considerar las intervenciones del estado desde la lógica de vendedor-consumidor.

Referencias

- Castells, M. (1995). *La Era de la Información. El poder de la Identidad*. Madrid: Alianza.
- Cuervo, J. I. (2002). El modelo de gestión del FOREC: de la crisis del Estado al estado de franquicia. *Revista Opera*, 2(2), pp. 133-152.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012). Contrato Plan de “El Atrato Gran Darién”. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Acuerdo%20Estrategico%20Atrato%20Gran%20Darien.pdf>
- Duque, F. (2014). *Filosofía de la Técnica de la Naturaleza*. Medellín: Fondo Editorial ITM.

- Estrada, J., Moreno, S. y Ordóñez, F. (2013). *Procesos socio-territoriales Pacífico: itinerarios y tendencias*. Bogotá: Instituto para una Sociedad y un Derecho. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20170808052606/pdf_994.pdf
- Fals, O. y Borja, M. (1998). *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia. Contribución para la solución de conflictos*. Recuperado de http://www.mamacoca.org/e_book/Compendio_rural/Orlando_Fals_Borda_guia_practica_ordenamiento.htm
- Ferguson, M. (1998). *La Conspiración de Acuario*. Barcelona: Editorial Kairós.
- Garavito-Rodríguez, C., Rodríguez, F. y Durán, H (2017). *La Paz Ambiental. Retos y propuestas para el posacuerdo*. Bogotá: De Justicia.
- González, J. (2003). *El Forec como “modelo” de intervención del Estado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ortiz, C. M. (2007). *Urabá, pulsiones de vida y desafíos de muerte*. Medellín: La Carreta Editores.
- Serres, M. (1991). *Contrato Natural*. Valencia: Pretexto.
- Uribe, N. E. (2014). *Evaluación de los problemas presentados en la implementación intergubernamental del contrato plan Atrato Gran Darién* (Tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.