

Territorialización en el posconflicto: perspectivas para la implementación de políticas

Dulfary Calderón y Lorena Garzón

Universidad Santo Tomás

Resumen

El análisis de la implementación de las políticas públicas en el marco del posconflicto colombiano sugiere una serie de reflexiones en torno al papel de los gobiernos locales como actor central en la consolidación de las dinámicas de construcción de paz. Factores como la capacidad institucional, la participación ciudadana, el empoderamiento de las comunidades en la acción pública a nivel local permiten dar cuenta de una sinergia entre la gobernabilidad y la gobernanza. Por ello, cabe cuestionarse sobre ¿Cuáles son las perspectivas y prospectivas de la territorialización de las políticas públicas para el posconflicto? ¿Qué se entiende por Gobernanza en las acciones territoriales en el marco de la implementación de los acuerdos de paz? ¿Cuáles son los principales dilemas de la implementación de las políticas desde los gobiernos locales?

Palabras clave: Territorialización, implementación, posconflicto.

Territorialisation in postconflict context: perspectives for the policies implementation

Abstract

The analysis of policy implementation in the context of Colombian post-conflict allow us to consider the role of local governments as a key actor of peace building dynamics, in particularly become relevant to analyze the synergy between governance and governability taking into account the institutional capacity, citizen participation and the communities ?empowerment in local public action. Therefore, it is consistent to examine what are the perspective and prospective for the territorialisation of post-conflict public policies? What the territorial actors understand by governance in the context of peace agreement implementation? What are the main dilemmas of policy implementation from the local governments?

Keywords: Territorialisation, implementation, postconflict..

<p>*Dirección de correspondencia [Correspondence address]: Dulfary Calderón, Universidad Santo Tomás E-mail: dcalderons@gmail.com</p>
--

Introducción

“La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad” (Mesa de Conversaciones, 2016: 6), este apartado de la introducción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el gobierno de Colombia y la hasta entonces guerrilla de las FARC resalta uno de los puntos principales de los discursos sobre la construcción de paz que, desde distintos ámbitos, transitan el espacio público colombiano y a su vez los desafíos de diseñar e implementar políticas públicas en el territorio nacional.

Paradójicamente si hay un punto consensual entre las partes firmantes, los analistas y demás actores sociales y políticos es que la implementación de los acuerdos y la transición hacia modos pacificados de resolución y regulación de los conflictos sociales pasa por la integración de las regiones periféricas a las zonas centrales. En suma, la paz supone cuestionar la brecha geográfica que ha marcado la historia política colombiana.

No obstante, más allá de esta declaración de principios la materialización de la denominada paz territorial se ha revelado como uno de los principales escollos para la puesta en marcha de los mecanismos de construcción de paz. Bien sea en el ámbito de la seguridad, el diseño e implementación de planes diferenciales de desarrollo, la garantía de una mayor participación política o el suministro de bienes y servicios básicos; lo territorial constituye el obstáculo y la promesa del actual momento transicional.

Cabe aclarar que lo territorial parte de abordar el territorio desde una concepción multidimensional en la que se incluye una dimensión material de base del desarrollo socio-económico; una dimensión relacional, en virtud de la cual se consideran las construcciones identitarias que surgen a partir de la apropiación cultural del territorio por parte de un grupo social dado (Escobar, 2014); y una dimensión político-administrativo que implica preguntarse por el funcionamiento de los órganos gubernamentales en lo local y sus interacciones con la población que conforma dicho territorio.

En este orden de ideas, el presente análisis se enfoca en esta última dimensión, centrando la reflexión en la forma como las políticas públicas se implementan a nivel local, se territorializan. Esto, teniendo en cuenta, que la dimensión político-administrativa del territorio parte de la diferenciación entre lo nacional y lo local, entre la constitución de centros y periferias, estas últimas permi-

tiendo cuestionarse sobre las dinámicas de funcionamiento concreto del Estado, en efecto, es “en la dominación y control de áreas de frontera cultural y social-también geográfica-donde el poder estatal central se pone a prueba y se reafirma” (Jelin y Del Pino, 2003: 5).

En este orden de ideas, los acuerdos prevén una serie de medidas que intentan paliar décadas de retraso en el acceso efectivo a los derechos de las poblaciones que habitan los territorios teatro del conflicto. Empero, su implementación es lenta, dilatándose en las contradicciones inherentes a la puesta en práctica de políticas públicas diseñadas desde el centro con vocación de atender demandas periféricas.

En este orden de ideas, el desafío territorial del posconflicto lleva a buscar e hibridar una serie de conceptos que permitan dar cuenta de manera más acuciosa del mosaico socio-político que suponen las realidades territoriales allende los marcos cognitivos que tradicionalmente han marcado tanto la reflexión académica como los diagnósticos de los decisores políticos.

Abunda la literatura sobre la ausencia del Estado como explicación del conflicto armado, una ausencia que estaría acentuada por la duración de este. En consecuencia, las regiones periféricas se convierten en zonas grises en donde el Estado no llega, siendo suplantado por actores intermedios ilegales (Pécaut, 2015). Si bien, la ausencia del Estado es patente en algunas regiones del país es interesante matizar estas hipótesis a favor de aquellas que intentan restituir las interacciones entre las regulaciones legales e ilegales de las relaciones sociales en estos territorios. Este enfoque permite, entonces, cuestionar los conceptos de gobernanza local y urbana a la luz de los desafíos que representa la implementación de los acuerdos de paz, y en general la construcción de paz, para los niveles locales de gobierno.

Si se trata de construir la paz desde y en las regiones, ello implica pensar en los márgenes y esquemas de acción de quienes allí se encuentran, dejando de lado la ilusión de unos espacios baldíos y vacíos en los que la coacción armada ha sido el único modo de interacción socio-política. Por ello, se considera necesario reflexionar sobre ¿Cuáles son las perspectivas y las prospectivas que se tiene de la territorialización de políticas públicas para el posconflicto?

¿Qué se entiende por gobernanza en las políticas territoriales que buscan la implementación del acuerdo de paz? ¿Cuáles son los principales dilemas de la implementación de políticas públicas de posconflicto desde los gobiernos locales?

En este orden de ideas, las conceptualizaciones en torno a la gobernanza local y urbana parecen acertadas como herramientas de análisis de la realidad de los gobiernos locales, considerando cuáles son las capacidades institucionales en estos territorios a fin de dilucidar los principales dilemas que surgen a la hora de implementar nuevas políticas públicas de paz y entender las ya implantadas en el Gobierno colombiano bajo el precepto de un nuevo escenario transformado.

Gobernanza local y urbana: perspectivas para el posconflicto

Si bien el Estado colombiano se encuentra dentro de un proceso de transformaciones sociales, políticas, económicas, culturales y hasta ambientales, la perspectiva del posconflicto refiere a una construcción de las relaciones del Estado con la sociedad donde la gobernanza es definida como “(...) una forma de gobierno que surge de la crisis estatal de finales del siglo xx, caracterizada por la configuración de organizaciones posburocráticas, cuya estructura es más flexible, menos jerárquica e integra los cambios contextuales de manera positiva. De igual forma, implica el redireccionamiento de la relación entre Estado y sociedad, y otorga tareas específicas a cada una de las partes, con el objetivo de abrir el Gobierno en búsqueda de menos unilateralidad y una mayor participación de actores antes marginados de las decisiones concernientes al bienestar común.” (Palma, 2018: 30)

Siendo de esta manera, una reflexión sobre la acción pública que en términos de gobernanza permite descentrar la mirada sobre el actor estatal central, abriendo perspectivas de análisis que integran distintos actores claves en el proceso de política pública. Esa ampliación del espectro de análisis supone a la vez integrar actores no estatales organizados de distintas formas, así como los distintos niveles del Estado desde una lectura basada en la interdependencia que no se limita a considerar la acción vertical de los decisores políticos nacionales.

Si bien los actores no estatales hacen parte de las políticas, su participación en los espacios de gobernanza puede llegar a ser reducidas dado que “la participación ciudadana es mínima o en algunos momentos inexistente y el impacto en los problemas no resulta significativo. Es este conjunto de debilidades las que someten a un problema de legitimidad a las políticas públicas, consecuencia de la incapacidad del Estado de convertirlas en un instrumento efectivo, incluyente y empoderador” (Alzate, 2011:

101).

Ahora, no solo la participación es uno de los determinantes cuando se habla de los actores en el espacio de la gobernanza urbana y local, existen factores que también son claves para lograr entender su incidencia en la implementación de las políticas. El nivel de cultura política, las reglas e instituciones, el papel del Estado y su accionar dentro de los territorios son fundamentales para vislumbrar el papel del actor y su interacción frente a las dimensiones de la gobernanza y de gobernar. En este contexto “dicho análisis exige integrar factores como la legitimidad, la participación ciudadana, el empoderamiento local, la cohesión social, la toma de decisiones y demás elementos que hacen de la gobernanza un eje principal en la gobernabilidad” (Calderón y Jaimes, 2018).

En esta perspectiva el concepto de gobernanza local considera al mismo tiempo los procesos de participación deliberación de los actores necesarios al buen funcionamiento de los gobiernos locales, la relevancia de los niveles superiores de gobierno y el tipo de relaciones multinivel que se establecen de acuerdo a los distintos diseños institucionales (Navarro & Ramírez, 2005). En consecuencia, permite poner de manifiesto la forma en que los actores territoriales pueden crear sus propias políticas públicas o incidir en las distintas etapas de aquellas originadas en las instancias centrales, así mismo de la forma en que conciben los programas y proyectos desarrollados en su micro territorio.

En general los estudios sobre gobernanza local se han interesado en la construcción de políticas públicas, primordialmente las referentes al espacio urbano, enfatizando los mecanismos participativos que se dan a partir de los esquemas de relación entre la ciudadanía y las autoridades locales, que para el modelo de Kooiman (2005) parten de tres elementos claves para hablar de una gobernación social:

1. Capacidades Administrativas: donde la capacidad de descentralización permita generar la potencialidad de los territorios locales.
2. Diseño institucional: donde las redes y accionar locales cuenten con una regulación del ejercicio de los actores locales.
3. La coherencia normativa: donde exista metas comunes que permitan la interacción de la acción pública, democrática y participativa.

De esta manera, el escenario local se hace propicio para analizar las interacciones entre instancias gubernamentales y grupos sociales interpelados por la acción de las primeras, optando en la

mayoría de los casos por un modelo de análisis en red (policy network), que para Rhodes (1988) “ubica su tipología de redes a lo largo de un continuo que oscila entre las policy communities altamente integradas, de un lado, y las redes de problemas (issue networks) débilmente integradas, por el otro; las redes profesionales (professional networks), las redes intergubernamentales y las redes de productores (producer networks), se encuentran en medio de esos extremos” (Rhodes, 1988: 22).

En este contexto, el conjunto de elementos que permite visibilizar las diferentes redes que se suscitan dentro de los territorios locales, que en ocasiones no son lo suficientemente reconocidas por los propios actores que interactúan allí, dan cuenta de unas condiciones propias de los territorios donde la participación y la acción pública varían de acuerdo a los intereses que allí se suscitan entre quienes hace parte de cada contexto social.

Es claro, que estas dinámicas están rodeadas de una complejidad donde la presencia de los intereses individuales de los grupos que participan allí no siempre refleja la naturaleza de las demandas reales, sino tienden a imponer la voluntad de los líderes más fuertes o simplemente desconocen la competencia de las instituciones gubernamentales en la esfera local.

Por ello Natera Peral (2005) lo describe como “la identificación de las administraciones locales con un ámbito concreto, el sentimiento de identidad comunitaria de los propios ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la organización municipal para atender y priorizar sus demandas y su eventual posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión de sus habitantes en la discusión y debate públicos, sitúan a los ayuntamientos en mejor posición que otras administraciones en la inducción a la participación ciudadana” (776).

Así mismo, es claro que esas administraciones locales parten de elementos que difieren del reconocimiento y la legitimidad de las instituciones gubernamentales en espacios nacionales.

En efecto, dentro de los espacios locales la apropiación y relación con el Estado como espacio público está marcada por la mediatez y los fuertes arraigos culturales e identitarios de la colectividad (Prats Cabrera, 2008).

En este contexto, hacer referencia a una gobernanza local es hablar de la transformación que debe darse entre los procesos del gobierno y la interacción con los actores quienes de manera deliberativa tienen su perspectiva y prospectiva frente a los dilemas y desafíos que se presentan en un contexto de posconflicto a nivel territorial, así como los me-

canismos de implementación que se aplican dentro de su esfera local, que no siempre corresponden a los que el Estado central planifica.

En efecto, pensar la implementación de las políticas públicas desde el enfoque de la gobernanza local supone considerar tanto las interpelaciones como los procesos de participación ciudadana en concreto. Teniendo en cuenta que se trata de procesos encaminados a generar gobernabilidad en las acciones, gestión y resultados para subsanar las necesidades sociales que en ocasiones pasan a ser demandas urgentes por resolver. De esta manera, la esfera pública termina asumiendo el rol de la participación ciudadana al ser tomador de decisiones, quizás porque se desconoce el espacio o porque simplemente a la ciudadanía no le importa el proceso en la toma de decisión, sino un resultado que finalmente subsane o genere una solución, a mediano o cortoplazo, a su condición dominante (Calderón, 2016: 61).

De esta manera, la implementación de las políticas dentro del desarrollo de las comunidades advierte una serie de dilemas entre los modelos de construcción dados por las instituciones o agencias gubernamentales y los actores que terminan asumiendo a su manera las decisiones que se toman desde las instancias o los niveles altos del Estado. Es así que el papel que desempeña las comunidades dentro de la implementación tiende a ser adaptable a las circunstancias propias de las dinámicas que se ejecutan en el territorio, es decir, desde las instituciones se plantean una serie de proyectos o programas que en ocasiones no responde a las realidades sociales o no son adaptables a las demandas que se derivan de estas poblaciones.

Así mismo existen factores que están inmersos en el complejo proceso de la implementación y que a su vez están supeditados a la manera cómo es entendida la territorialización por parte de los actores. En consecuencia estos factores corresponde al tiempo y el presupuesto local asignado, la participación activa de los actores, la voluntad política de los gobernantes, la estabilidad de los funcionarios que implementan y la capacidad burocrática para ejecutar lo previsto en las decisiones administrativas.

Bajo este contexto el presupuesto de la potencialidad participativa de la gobernanza local en la implementación de las políticas públicas explica la importancia que le ha sido atribuida por la ONU y otras organizaciones internacionales. En este orden de ideas, hacia finales años 90 Habitat (United Nations for Human Settlements) comienza a introducir como categoría de análisis la gobernanza urbana, en la cual se le dan prioridad a los actores políticos ciudadanos como centrales en la ampliación

de la democracia en el marco del proceso de implementación de políticas públicas.

“Tanto el Programa Hábitat (punto 12 de la Declaración de Estambul de 1996), como el Programa 21 (en su capítulo 28; Programa que fue aprobado en Río de Janeiro en 1992, aunque de forma independiente a la Declaración general que involucra, fundamentalmente, a los Estados) convocan a los gobiernos municipales a que impulsen sus principios y a que lo hagan mediante la cooperación con todas las organizaciones sociales, públicas y privadas, con colectivos sociales específicos (jóvenes, mujeres, indígenas, etc.) y con ciudadanos individuales. En particular, el Programa 21 (artículo 28.3) establece que: “Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un ”Programa 21 local”. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias”

(Martínez & Rosende , 2011:742)

Ahora bien, la gobernanza local enmarcada en una gobernanza urbana “implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores, incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía” (Le Galls, citado por [Stren, 2000:3](#)). Donde estas nuevas formas de ciudadanías en un escenario transformado implican el reconocimiento de los actores no estatales en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas públicas con miras a la reconstrucción social y a la gestión de los latentes conflictos presentes aún en los territorios, ya que en Colombia se tiene más territorio que Estado al momento de dinamizar la administración pública local. Es así, que si se establece unas condiciones para un modelo de gobernanza participativa dentro del contexto del posconflicto y de las políticas públicas se debe tener en cuenta elementos como quienes son los partícipes dentro de la toma de decisiones, la forma tanto positiva como negativa que se ve la comunidad afectada por las decisiones, la delimitación temporal de las alternativas de solución con el fin de que los procesos no terminen siendo tediosos o no logren cumplir con los objetivos cambiantes a los que pueden llegar a estar sometido por las dinámicas que el posconflicto implica.

De la misma forma, es necesario una organización territorial y un mapa de actores locales que

den cuenta de la realidad social en la que se encuentra el Gobierno colombiano durante el proceso de reconfiguración estatal en la que se están insertas las instituciones, las políticas y la misma sociedad.

Este mapa de actores está determinado en primer lugar por la repartición de funciones derivada del marco legal de la organización territorial del Estado colombiano. A este respecto y de acuerdo a la normatividad colombiana vigente, existen dos niveles principales de gobierno local: los departamentos y los municipios. El artículo 298 de la Constitución Política de 1991 señala que los departamentos se rigen bajo dos principios: autonomía en la organización socio-económica del territorio; y complementariedad frente a las funciones municipales, sirviendo como intermediario entre la nación y el municipio. Por su parte, la Constitución le otorga al municipio responsabilidades en términos de mantenimiento del orden público, planificación del ordenamiento territorial a la luz de las necesidades de desarrollo social y económico de la población, protección y uso adecuado de los recursos ambientales, promoción de la participación ciudadana, y fomento de la identidad cultural del municipio ([Asamblea nacional Constituyente, 1991](#)).

Esta distribución de funciones responde a una lógica gradual de descentralización que, en Colombia, inicia desde los años 60 del siglo XX y culmina con el cambio constitucional del 1991 en la cual se consagra la descentralización como pilar de la organización político-administrativa colombiana. No obstante, este proceso ha estado atravesado por un sinnúmero de contradicciones, por una parte, la formación de entidades territoriales que constituyeran gobiernos locales autónomos y tributarios de una vida política local fuerte no tuvo resultados similares a lo largo del territorio nacional, aumentando las diferencias entre centros-periferias y municipios urbanos y rurales. De otra parte, tras treinta años de implementación de la Constitución .el énfasis sigue estando puesto en las competencias que deben desarrollar los municipios, de manera que la consolidación regional, provincial o departamental, propuesta de manera extensa en la Constitución, ha tenido una escasa aplicación y ha generado vacíos importantes en los temas liminales que se relacionan con aspectos que afectan varios territorios autónomos” ([García, 2008: 479](#)).

En consecuencia, el intento de modernizar la organización territorial del país, dejando de lado una centralización juzgada excesiva para la realidad de la Colombia del siglo XX, ha dado lugar, primero, a una figura municipal, central en el gobierno local, que tiene unas competencias amplias de planeación, convivencia y desarrollo pero con una infraestructura burocrática y poder de negociación y coope-

ración con el gobierno nacional débil y dependiente de la magnitud del municipio, lo cual genera una profundización de la división entre las grandes ciudades (metrópolis y ciudades intermedias capitales de departamento) y los municipios pequeños, con una zona prioritariamente rural. Segundo, ha producido una falencia en entidades intermedias, toda vez que como lo muestra Estupiñán [Estupiñán Achury \(2012\)](#), el departamento conoce un declive como entidad territorial político-administrativa, pero paradójicamente es la única figura intermedia de gobierno vigente, puesto que las otras figuras como región o provincias previstas en la Constitución no han tenido ningún desarrollo político o jurídico que las convierta en actores reales de gobierno.

Ante este panorama de distribución de funciones jurídico-administrativas los gobiernos territoriales intervienen de manera diferenciada en las políticas públicas, emergiendo ámbitos donde la frontera entre las competencias de las entidades territoriales y de la nación no es clara, y por ende, tiende a prevalecer el papel del gobierno nacional como decisor central, convirtiendo a las entidades territoriales en un actor que coadyuva a la implementación. Este ha sido el caso de las políticas de construcción de paz que han tenido lugar en Colombia durante las últimas décadas.

Políticas públicas de construcción de paz: los límites de la implementación

En primer lugar, cabe anotar que las discusiones acerca de las políticas para la salida del conflicto armado han oscilado entre los procesos adelantados por el gobierno central y las iniciativas desarrolladas por las organizaciones sociales de víctimas de los enfrentamientos y hostilidades del conflicto en los territorios.

Los niveles de gobierno local se erigen, entonces, en receptores de las decisiones de la Presidencia de la República, en actores reactivos ante las movilizaciones sociales o en impulsores de mecanismos de salida del conflicto, no obstante, su margen de acción es limitado por las dinámicas del conflicto en cada región, la organización de las instituciones locales y por el marco normativo que los rige.

En efecto, las políticas destinadas a la gestión del conflicto son en su gran mayoría diseñadas e implementadas desde las instituciones ejecutivas centrales dejando a las autoridades locales un poco margen de maniobra, limitándose a facilitar la intervención de los funcionarios centrales encargados de

llevar a cabo estas políticas.

De manera esquemática el conjunto de políticas públicas de posconflicto se puede clasificar entre la intervención a los territorios en aras de generar condiciones de relativa inclusión al Estado y mercado central; la puesta en marcha de programas secuenciales que pretenden fortalecer la presencia estatal en los territorios periféricos; y la transferencia de competencias al nivel local como garantía de efectividad de una acción pública que constituya garantía de paz.

Cada una de estos intentos pueden asociarse, a manera de ejemplo, con políticas públicas recientes, a saber: el Plan de Rehabilitación Nacional (PRN) diseñado por el gobierno Barco, el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) del gobierno Uribe y la Política de Descentralización puesta en marcha a partir de la Constitución de 1991.

Retomando someramente cada uno de estos ejemplos se encuentran algunos de los límites de la territorialización de las políticas diseñadas y formuladas integralmente desde las instancias nacionales de decisión política. El PRN tenía como objetivo fomentar la “integración económica, social y política de las comunidades y estratos más pobres de la sociedad, localizados en áreas donde la presencia del Estado ha sido débil. Para ello se reorienta el gasto público hacia actividades que, en esencia, buscan elevar la calidad de vida y fortalecer la estructura productiva” ([Departamento Nacional de Planeación, 1989: 2](#)). Lo anterior se traduce en la creación de programas de fomento a la producción agrícola; la construcción de infraestructura vial y energética; el desarrollo de programas sociales, educativos, de atención primaria en salud; y la promoción de la participación ciudadana.

Si se analiza este Plan a la luz de los niveles de gobernanza planteados por [Kooiman \(2005\)](#) se encuentra que, si bien la unidad básica eran los Consejos Regionales de Rehabilitación, instancia de concertación de los diagnósticos y programas a implementar que introducía un componente descentralizador de la acción pública en las zonas de predominancia de actores armados ilegales. Estos y las entidades nacionales desconcentradas se instalaban en las capitales de departamento dificultando la implementación y evaluación de programas en las zonas apartadas de las regiones.

Esta relativa concentración en las capitales departamentales redujo el potencial de los Consejos de Rehabilitación como espacios de encuentro y promoción de la participación comunitaria, a la lejanía física se le suma la presencia de intermediarios legales e ilegales que canalizan las demandas e instan-

cias de representación de intereses. En consecuencia, el diseño institucional presenta grandes lagunas frente a la complejidad contextual.

De la misma forma, la rigidez de la planificación económica dificultó la ejecución de programas que a mediano y largo plazo permitieran la integración económica, social y política de las regiones apartadas. En suma, si bien se ejecutaron obras de infraestructura y programas de financiamiento de proyectos productivos eficaces, la reducción de las inequidades sociales en las zonas consideradas como de rehabilitación no fue visible, por el contrario, muchas de estas zonas presentan aún altas tasas de pobreza multidimensional (Tirado, 1990). Así mismo las dinámicas del conflicto constituyeron un obstáculo para la consolidación de instancias eficaces de regulación de los actores locales.

Una de las dificultades del Plan de Rehabilitación Nacional para estimular una forma de gobernanza local que coadyuvará a la construcción de paz reside, entonces, en la disparidad de las capacidades institucionales de los gobiernos locales, factor que será identificado como una de las explicaciones a los efectos heterogéneos de la descentralización política iniciada en 1991.

En efecto, [García Villegas y Revelo Rebolledo \(2010\)](#) en un estudio comparativo entre los Llanos Orientales, el Urabá, Magdalena y Sucre muestran como la capacidad de generar una apertura democrática –basada en el fomento de una vida política local competitiva– acompañada de un desarrollo social y económico sustancial depende de la precaria institucionalidad presente en algunas regiones periféricas. La precariedad institucional disminuye las posibilidades de asumir de manera efectiva las responsabilidades transferidas a las instancias locales por las reformas constitucionales, las cuales terminarán reforzando las estructuras clientelistas –armadas o no– que articulaban tradicionalmente el poder local. En consecuencia, en muchos territorios la descentralización permitirá el fortalecimiento de antiguas estructuras de poder local limitando el componente participativo de la misma, o, alimentando el asentamiento de actores armados como reguladores de la vida en común.

Por su parte, el reciente Plan Nacional de Consolidación Territorial buscaba, a diferencia de los anteriores, articular los esfuerzos militares y sociales de consolidación de la presencia estatal en las regiones en conflicto. Es definido como:

“Un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano”

(Presidencia de la República, 2009).

Es este sentido, la política pública se planteaba desde una perspectiva secuencial en virtud de la cual la recuperación de los territorios mediante los esfuerzos militares daría paso a la atención humanitaria de emergencia con el objeto de acondicionar el tránsito de la presencia predominantemente militar hacia el aumento de la intensidad de la acción de la Policía Nacional y posteriormente las instancias judiciales. Por último, surgiría una fase de estabilización en donde los esfuerzos en materia de seguridad se integran con los programas de tipo social que fortalezcan in fine la vida política y el desarrollo local.

Sin embargo, la implementación del Plan no subsanó todas las etapas, en la mayoría de los casos se llegó solo hasta la primera. De igual manera, la fuerte presencia del componente militar resultó siendo contraproducente para estimular la participación ciudadana en zonas donde la cultura política estaba marcada por la desconfianza hacia esa institución. Así mismo, los funcionarios militares terminaban centralizando la toma de decisiones concretas dejando en segundo lugar a las autoridades civiles locales.

Este rápido recorrido resalta dos grandes carencias de las políticas públicas de posconflicto que se han llevado a cabo en los últimos treinta años. Por un lado, el enfoque de la implementación responde al modelo top-down en donde las dificultades que han sido resaltadas por diversos autores se hacen patentes. Como muestra [Paudel \(2009\)](#), estos modelos tienden a descuidar las realidades contextuales y sus efectos sobre la implementación, descuido que en el caso de políticas territoriales cobra mayor relevancia. La distancia entre las percepciones, normas y prácticas de los actores locales en las regiones atravesadas por el conflicto y los decisores e implementadores nacionales es mayor. Existen múltiples zonas grises que generan disparidades en la implementación, efectos contradictorios y apropiaciones diversas por los ciudadanos e implementadores de base (street-level bureaucracy).

El límite de los modelos top-down ha generado una tendencia a descuidar en el momento del diseño de las políticas de posconflicto las disparidades de

las capacidades institucionales de las autoridades locales, tanto administrativas como de articulación de los actores locales interpelados por problemas públicos específicos, siendo en términos de O'Toole Jr (2000) elementos claves para el establecimiento de la política y su impacto en el mundo de la acción.

Si bien los sistemas políticos de América Latina se han caracterizado por una implementación de “Arriba hacia Abajo”, el problema no radica en que se diseña, sino en que se ejecuta y bajo que recursos no solo financieros sino de orden público logra cumplirse. Problema que encuentra en el posconflicto colombiano un contexto arquetípico. Es por ello que se hace relevante la introducción de elementos de reflexión en términos de gobernanza.

Hacia una gobernanza local para el posconflicto: retos y capacidades institucionales diferenciadas

La potencialidad de la gobernanza como forma de gobierno del posconflicto colombiano supondría entonces preguntarse por los actores sociales locales, y en particular, por las capacidades institucionales de los gobiernos municipales. En efecto, si consideramos que las instituciones políticas no solo crean un marco de reglas para el juego social sino que además actúan como reductores de incertidumbre para los diferentes actores sociales (North, 1993), es indispensable cuestionarse sobre el margen de maniobra que tienen las instituciones gubernamentales locales para entrelazar y encauzar redes de política pública, en las cuales las instancias estatales siguen guardando un lugar predominante, retomando los términos de Aguilar (2010) sería impensable “hablar de gobernanza sin considerar en absoluto el papel del gobierno”.

Ahora bien, las características de los gobiernos municipales en Colombia son tributarias de la disparidad en el proceso de construcción estatal. En efecto, el Estado colombiano se caracteriza por la heterogeneidad de su presencia efectiva a lo largo del territorio a partir de una división entre centros y periferias.

Es así, que las regiones centrales se caracterizarían por una capacidad de regulación social comparativamente satisfactoria por parte de las instituciones estatales y una integración expansiva de las poblaciones a redes políticas, sociales y económicas estabilizadas y legitimadas. Otras regiones semi-periféricas poseen instituciones con capacidades de

regulación menos estables pero lo suficientemente satisfactorias para garantizar una integración relativa a redes regionales y nacionales, es el caso de algunas capitales departamentales de las Costas, la Amazonía o los Llanos Orientales. Finalmente, existen una serie de territorios periféricos donde las capacidades de regulación por parte de los gobiernos municipales dependen de la imbricación en redes de control social donde actores legales e ilegales juegan un papel de intermediarios y receptores de demandas sociales cruciales. En este sentido, las capacidades de los gobiernos municipales dependen en prioridad de las interrelaciones entre actores sociales pivote de las redes de gobernanza local, bien sea a través de dinámicas de cooptación de las instituciones gubernamentales, sustitución o cohabitación (Garzón Godoy, 2018).

La consideración de la socio-historia del Estado colombiano parece esencial en la medida que se trata de diseños institucionales que no se han implementado y legitimado de manera homogénea en todo el territorio nacional. En consecuencia, las formas de gobernanza en Colombia no sólo se expresan en iniciativas de reforma institucional, sino también en la disputa política en torno a quienes ejercen la regulación de las distintas prácticas sociales. En efecto, en muchas zonas del país

“la regulación es asumida por poderes regionales, redes clientelistas y actores armados [...] Varios actores no estatales tienen importantes funciones como reguladores políticos y que gran parte de la regulación y la competencia política no se ajusta a los códigos estatales (de ley), sino que apela a otras formas de vinculación social amparadas por la tradición, la lealtad y la utilidad”

(González y Launay-Gama, 2010: 18).

En este orden de ideas, la consideración de la multiplicidad de actores que comparten o reemplazan los gobiernos locales en la ejecución de funciones que le son legalmente atribuidas es esencial a la hora de considerar la evaluación tanto de esquemas de “buena gobernanza” como de los desafíos que plantea la implementación de políticas públicas de construcción de paz que, como se ha mencionado, encuentran un escollo esencial en las capacidades de los gobiernos locales cuando estas son construidas desde una lógica top-down.

Capacidades que, también, son determinantes si se considera transformar el modelo de implementación hacia el bottom-up, teniendo en cuenta que en cualquiera de los dos modelos están presentes los “juegos de la implementación” que para Bardach (1977), van más allá de la participación de actores

a un “ensamblaje” para lograr articular los intereses que se dan durante el proceso.

Para ello, es importante considerar dos perspectivas dentro de la territorialización y de la implementación, en primer lugar, las capacidades de los gobiernos locales para ejercer formas de regulación efectiva dentro de redes de políticas públicas que se tejan a nivel municipal. En segundo lugar, la posibilidad de erigirse en articulador entre las decisiones tomadas en espacios participativos concretos y los marcos normativos derivados de políticas públicas nacionales. Estas dos lecturas apuntan a aportar elementos de reflexión sobre la posibilidad de los gobiernos locales tanto de territorializar políticas públicas ya establecidas como de constituirse en motor de nuevas políticas autónomas.

De acuerdo al decreto de 893 del 28 de mayo de 2017 de la Presidencia de la República por medio del cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial contemplados en los Acuerdos para la Terminación del Conflicto entre el gobierno y las FARC-EP, se determinaron 322 municipios como zonas prioritarias para la implementación de las primeras políticas públicas de posconflicto, las cuales estarían destinadas a facilitar el desarrollo rural, incentivar la participación política de las comunidades, garantizar sistemas de reparación y no repetición a las víctimas del conflicto armado y fomentar la sustitución de cultivos ilícitos.

Como muestra la gráfica anterior, estos 322 municipios se encuentran en 27 departamentos, cabe resaltar que en algunos casos la totalidad de los municipios que conforman el departamento son considerados como prioritarios, a saber: Guaviare, Caquetá, Chocó y Putumayo. Este aspecto es destacable en la medida en que se está ante departamentos sumidos en las dinámicas del conflicto armado, pero que a su vez que se caracterizan por tener pocas cabeceras municipales a las cuales están adscritas un gran número de veredas y corregimientos geográficamente dispersos. Una característica que genera un desafío para los gobiernos municipales en términos de articulación de redes efectivas de regulación socio-política e implementación de políticas públicas, teniendo en cuenta la diversidad de actores que allí intervienen.

Retomando el trabajo desarrollado por [García Villegas et al. \(2016\)](#) en el que construyen índices de medición de la efectividad y capacidad de respuesta a las demandas sociales de los gobiernos locales en Colombia a partir del contraste de estadísticas y estudios de caso en distintas regiones del país, se encuentra una alarmante coincidencia entre las regiones priorizadas para el posconflicto y aquellas que presentan una precaria capacidad de respuesta

institucional.

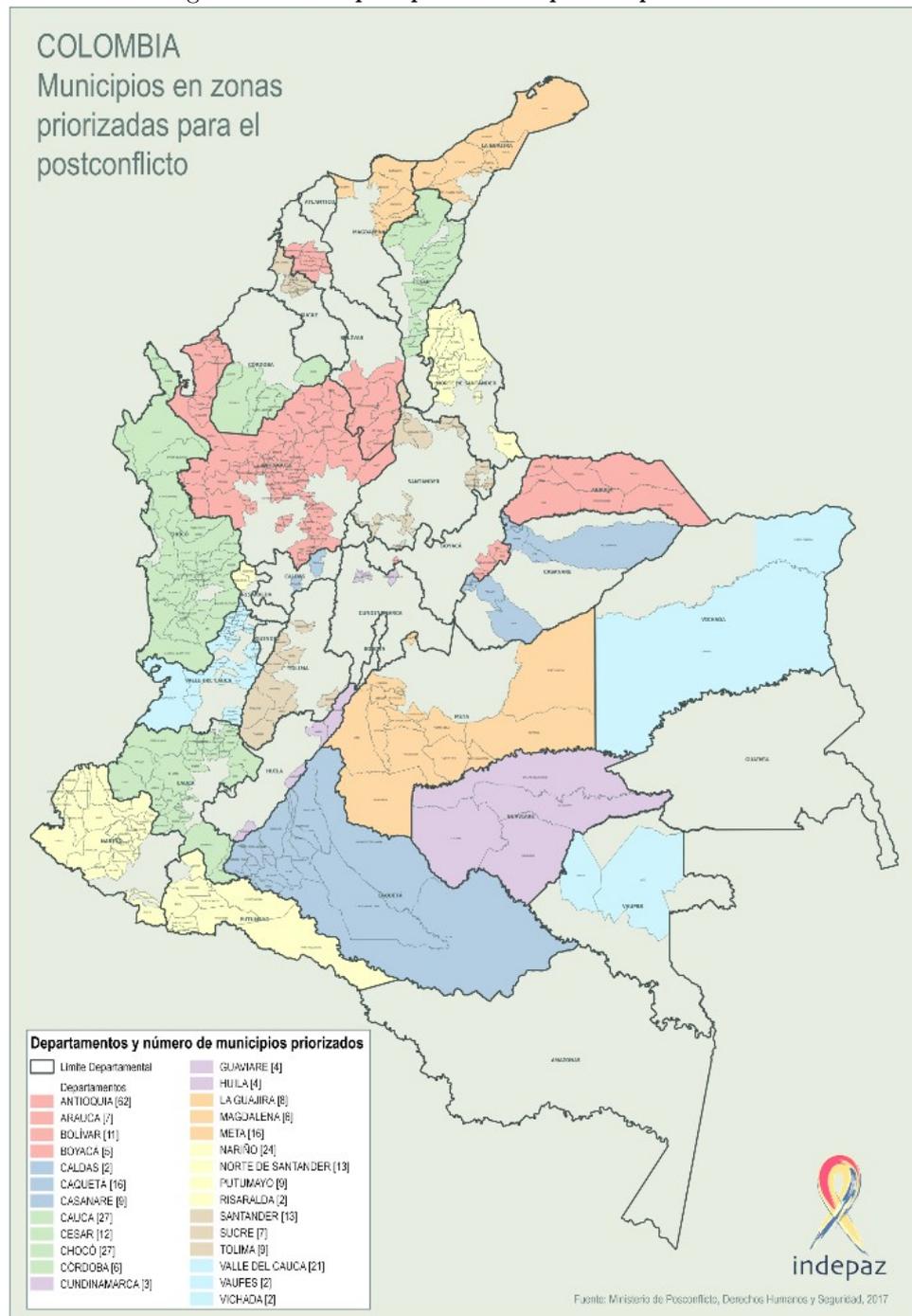
El análisis de las capacidades institucionales de los gobiernos locales parte de preguntarse cuáles son los recursos con los que cuentan estos para responder efectivamente a sus funciones prioritarias, a saber: la planificación del territorio, la promoción del desarrollo económico y cultural, y el mantenimiento de la convivencia y el orden público. En efecto, desde los años 90, la idea de gobernanza sugiere preguntarse por la construcción de posibilidades de gestión pública de los gobiernos en interacción con otros actores políticos. La capacidad institucional estaría marcada, entonces, por la aptitud de las instancias gubernamentales a desarrollar acciones y políticas públicas que generen el mayor valor social posible ([Repetto, 2004](#)).

Dicha capacidad implica analizar la adecuación de los recursos organizacionales al contexto, la posibilidad de adaptabilidad de las instancias gubernamentales a la pertinencia de los canales de interacción con otros actores que puedan participar en la implementación de políticas públicas. Factores que determinan la posibilidad real de un gobierno local de regular las relaciones sociales en un territorio dado.

Partiendo de esta concepción, [García Vargas, Torres Echeverry, Revelo Rebolledo, Espinosa Restrepo y Duarte Mayorga \(2016\)](#) plantean los siguientes índices sintéticos de capacidad institucional: el desempeño de la justicia formal local, entendido como la capacidad de las instancias judiciales de resolver los delitos más graves (homicidios); el índice de desempeño integral construido por el Departamento Nacional de Planeación como la capacidad de respuesta burocrática de las alcaldías para atender las funciones que le son legalmente atribuidas; y el índice de capacidad tributaria local considerado a partir de la relación entre el valor de los predios situados en el municipio y el recaudo predial real; los autores exponen mapas donde una buena parte del territorio se encuentra con promedios bajos o críticos de desempeño de los gobiernos locales, sin contar las zonas de las cuales no se obtuvo información.

Estos tres índices llevan a concluir la incapacidad de los gobiernos locales para ejercer las regulaciones básicas del Estado. En efecto, el índice de desempeño integral señala las posibilidades de los ejecutivos locales de contar con las herramientas y personal burocrático suficiente para implementar las políticas públicas necesarias al desarrollo social, político y económico de los municipios. La baja capacidad supone la imposibilidad de aplicar las políticas públicas directamente por los funcionarios locales en la totalidad del territorio municipal,

Figura 1: Municipios priorizados para el posconflicto



Fuente: (INDEPAZ, 2017)

esta característica lleva a considerar las divisiones que se establecen entre las cabeceras municipales y las zonas rurales. Si un alto número de municipios tiene una baja capacidad de integración de estos dos tipos de territorios se facilita la generación de un espacio vacío copado por una serie de poderes intermedios que logran aglutinar los intereses de las zonas rurales apartadas bien sea para regular las relaciones directamente o para servir de puente con las autoridades municipales.

Por otra parte, los bajos índices de desempeño de la justicia local resaltan la existencia de canales alternativos a los institucionales para resolver los conflictos en estos territorios. Ante la ausencia de personal judicial permanente, de edificios judiciales autónomos y de capacidades investigativas, las poblaciones recurren a medios alternativos aceptando la presencia y funcionamiento de actores ilegales o recurriendo a métodos comunitarios o tradicionales de sanción social.

Finalmente, los índices de tributación están direccionados a medir la capacidad de los gobiernos locales para diseñar e implementar por sus propios medios políticas públicas. La baja posibilidad de recaudo genera una alta dependencia de las disposiciones presupuestales nacionales, lo cual vacía de efectos reales las medidas descentralizadoras. A esto se suma que la disparidad en las capacidades institucionales, y su consecuente posibilidad de fomentar actividades económicas diversas, generan impactos diferenciados en el uso de las regalías¹ (principal instrumento de redistribución territorial de recursos). Allí donde la capacidad de recepción y redistribución a través de políticas públicas locales de los recursos es mínima, las regalías terminan alimentando la cooptación de recursos económicos, lo cual a su vez debilita aún más las capacidades institucionales (Perry y Olivera, 2009).

La debilidad gubernamental conlleva una cultura política donde las instituciones gubernamentales devienen en instrumentos para la materialización de las decisiones tomadas dentro de redes donde los actores estatales son secundarios. En efecto, los poderes intermediarios se convierten en el pilar de la red de gobernanza en estos contextos. Actores que construyen su poder no sobre la base de la legalidad, sino de la lealtad, la tradición o la efectividad en la resolución de problemas concretos. Desde esta perspectiva, prácticas como el clientelismo (pacífico o armado) no constituyen un obstáculo para la democracia sino un mecanismo útil de gobernanza y gobernabilidad.

¹Las regalías son los recursos obtenidos como impuestos pagados por las empresas que explotan recursos minero-energéticos. De acuerdo a la legislación colombiana estos son distribuidos a los gobiernos locales.

A este respecto, en las zonas del posconflicto se confirma que “el clientelismo se convierte en una “estrategia” económicamente fundada en un ambiente caracterizado por una penuria de recursos” (Combes y Vommaro, 2015: 22). Redes clientelistas que pueden ser armadas o no. En consecuencia, a la hora de pensar en la construcción de políticas de posconflicto es necesario considerar el rol de estos actores intermediarios.

Los gobiernos locales ante la resolución del conflicto armado: el ejemplo de la Ley 1448 en el Huila

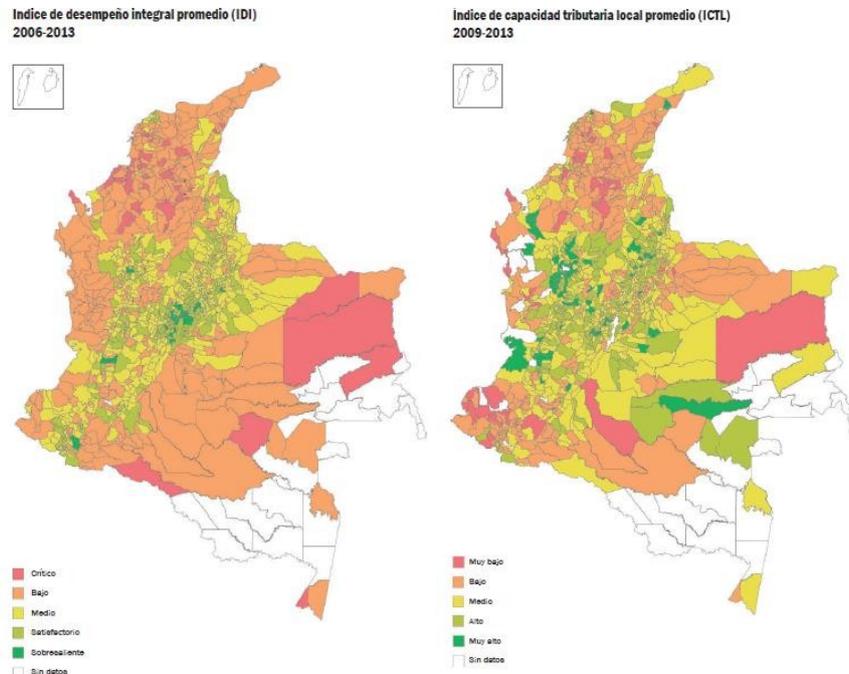
Durante los últimos años los gobiernos locales han sido interpelados como actores de primera línea en la implementación de políticas públicas que pretenden responder a los retos de la construcción de paz. Desde la lectura de los Acuerdos para la Terminación del Conflicto Armado con las Farc, tres de los seis puntos pactados requieren una amplia participación de las instancias de gobierno locales, a saber: la reforma rural integral, la participación política y la sustitución de los cultivos de uso ilícito.

A su vez los puntos concernientes a las víctimas y la reincorporación a la vida social, política y económica de los excombatientes de las Farc dependen, en buena parte, de diseños institucionales de carácter nacional; pero la no repetición, la reparación de las víctimas y la reincorporación de los excombatientes recaen esencialmente en la escala territorial.

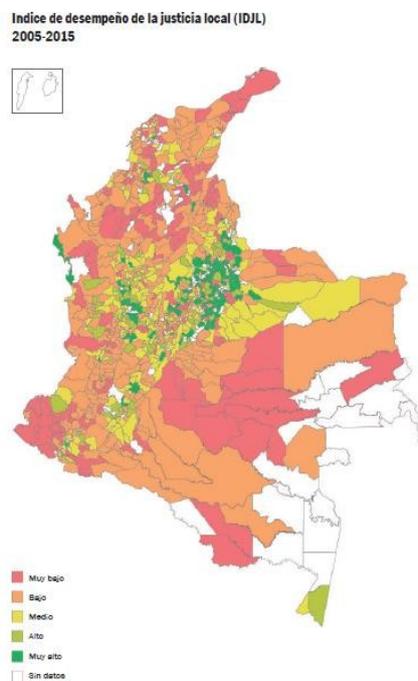
Es por ello que las capacidades institucionales son elementos indispensables para el análisis prospectivo de la acción pública en clave de posconflicto, si bien la implementación aún es muy incipiente para arrojar conclusiones robustas, se pueden encontrar elementos indiciarios para la reflexión en el proceso de implementación de la ley 1448 conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Esta ley expedida en 2010 crea mecanismos para la reparación de las víctimas por actos cometidos en el marco del conflicto armado y la restitución de tierras objeto de despojo, acto base del desplazamiento forzado. En cuanto a la arquitectura institucional, la ley otorga la responsabilidad de la reparación de víctimas a la Unidad de Víctimas que depende directamente de la Presidencia de la República, mientras que la restitución de tierras dependerá de la Unidad de Restitución de Tierras adscrita al Ministerio de Agricultura durante buena

Figura 2: Índices de capacidad institucional de los gobiernos locales colombianos



(a) Índice de desempeño integral promedio (b) Índice de capacidad tributaria local promedio 2006-2013



(c) Índice de desempeño de la justicia local 2005-2015

Fuente: (García Villegas *et al.*, 2016)

parte del período de aplicación de la Ley.

Estas instituciones operan bajo mecanismos de desconcentración en los territorios afectados por el conflicto. No obstante, la Ley otorgaba a los gobiernos municipales las siguientes responsabilidades:

- Crear una dependencia encargada de difundir el contenido de la ley y registrar a la población víctima que quisiera dar a conocer su situación con el objeto de alimentar el Registro Único de Víctimas (RUV) a nivel nacional.
- Integrar en los Planes de Desarrollo Territorial planes y programas de atención a la población víctima habitante del municipio.
- Fomentar la creación de la Mesa Municipal de Víctimas según los términos de la ley como instancia consultativa de participación de las víctimas encargada de emitir recomendaciones a la alcaldía sobre las políticas públicas de atención a la población víctima y ejercer veeduría al respecto.

La implementación de estas disposiciones generó diversos cuestionamientos y retrasos. En primer lugar, la puesta en marcha de las mesas municipales de víctimas fue muy lenta. Tres años después de la entrada en vigor de la ley los municipios actualmente priorizados para el posconflicto no habían conformado sus mesas. En diversos municipios del país la primera mesa fue formada por personas nominadas directamente por los alcaldes, lo cual iba en contravía de los decretos que implementaban la ley, de acuerdo a los cuales los miembros de la mesa debían ser representantes elegidos por las víctimas organizadas. No obstante, ante la ausencia de un protocolo claro de elección y la premura de responder a las exigencias de la ley y de las organizaciones allí donde estaban constituidas se optó por una elección por nominación de los primeros meses.

De acuerdo a un trabajo etnográfico realizado entre 2014-2015 en el departamento del Huila, esta primera etapa de la construcción de un órgano consultativo local de representación de las víctimas del conflicto conllevó la disputa interna en el movimiento de víctimas y la reconfiguración de las organizaciones sociales. Así por ejemplo en un municipio como San Agustín² donde antes de la implementación de la Ley de Víctimas existía una sola organización que reunía las víctimas de desplazamiento forzado presentes en el municipio tras la formación de

la mesa de víctimas surgirán cuatro organizaciones distintas.

Paralelamente a la organización de las víctimas en una instancia consultativa institucionalizada, las alcaldías debían crear una dependencia de atención a la población víctima. En el caso del Huila, esta función fue otorgada a los personeros municipales o en algunos casos apareció el cargo del “enlace con las víctimas”, ocupado, en general, por funcionarios jóvenes que gracias a este nombramiento comienzan a darse a conocer entre la población, lo cual favorece la progresiva consolidación de redes regionales de funcionarios encargados de gestionar la construcción de paz, la reparación a las víctimas y el respeto a los derechos humanos.

Estas observaciones son confirmadas por estudios realizados en otras regiones del país. La mayoría de funcionarios que se ocuparon de la implementación de la Ley de Víctimas fueron las personerías municipales como lo acredita la Federación Nacional de Personeros de Colombia. En efecto, para 2016 el 80% de las declaraciones de víctimas del conflicto habían sido tomadas por personeros municipales y sin embargo el 93% de las personerías no cuentan con una sede en el casco municipal y el 20% han sido objeto de amenaza (Manrique Reyes, 2016). Este ejemplo sencillo demuestra como el principal actor del gobierno municipal que se ha encargado de la implementación de las políticas de atención a las víctimas del conflicto armado cuenta con capacidades de respuesta precarias.

El caso de las personerías es particular, ya que esta instancia juega en muchos municipios de Colombia un rol importante de articulación entre la alcaldía y las instancias de organización y participación ciudadana, en otros términos, se convierte en bisagra de una red de gobernanza local y urbana.

Ahora bien, la reflexión en clave de gobernanza supone considerar las formas de participación ciudadana local en los territorios afectados por el conflicto, elemento que se torna esencial dentro del posconflicto, puesto que tanto los acuerdos de paz como los discursos y disposiciones de paz territorial determinan como uno de sus ejes transversales la participación de las comunidades en la totalidad del ciclo de políticas públicas.

²Municipio ubicado al sur del departamento del Huila con presencia del Frente 13 Cacica La Gaitana de las Farc. El municipio ha sido afectado principalmente por el desplazamiento forzado. La zona tiene una presencia intercultural marcada por campesinos e indígenas nasas.

A modo de conclusión: cuestionando el presupuesto participativo

Las políticas públicas de construcción de paz parten de un marco cognitivo en virtud del cual la salida del conflicto armado requiere de una apertura democrática entendida como la puesta en marcha de mecanismos de participación directa de la ciudadanía organizada. Esta idea que subyace a la Constitución del 91, a los mecanismos de construcción de paz diseñados en los años 90, a los acuerdos de paz firmados en 2016 entre el gobierno colombiano y las Farc, y a los discursos de la ONU y demás vehículos de circulación y promoción del *peacebuilding* y la justicia transicional.

En efecto, basados en una visión deliberativa de la democracia los dispositivos de construcción de paz promovidos por los actores internacionales- y apropiados por los nacionales y locales- se basan en la idea de que “los efectos a largo plazo de la dictadura y la violencia civil serían un cierto repliegue de los individuos sobre la esfera privada, una disminución de su actividad asociativa, una fragmentación social. El ejercicio del poder sería entonces imposible en este contexto: las violaciones a los derechos humanos afectarían la posibilidad misma de vivir y actuar en común” (Andrieu, 2012: 470)³

Esta perspectiva es indispensable tenerla en cuenta ya que gran parte de la cooperación internacional busca fortalecer las políticas públicas destinadas prioritariamente a la construcción de paz a nivel territorial. En consecuencia, emerge un nuevo tipo de actores que buscan participar directamente en las redes de gobernanza local y urbana de los territorios teatro del conflicto armado, constituyendo una nueva fuente de recursos múltiples para los actores sociales y gubernamentales locales.

Desde este punto de vista, como ya se había mencionado, las redes de gobernanza a nivel local se convierten en el espacio por excelencia para analizar y evaluar los mecanismos de participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas. Empero, el presupuesto participativo implica estar atentos a los mecanismos reales de participación, representación y marginalización de los grupos sociales concernientes, los cuales serán tributarios de las capacidades institucionales de las autoridades locales para formar y hacer operativos espacios de concertación y deliberación en torno a las políticas públicas; y de la cultura política local.

Las redes de gobernanza local se inscriben en las

³ Traducción propia.

interacciones e identidades comunitarias urdidas en la cotidianidad, en consecuencia, se hace necesario observar cuáles son los espacios de socialización y deliberación política en las distintas comunidades allende lo estatal. Espacios cuya complejidad se deriva de los encuentros y controversias entre los distintos intereses sociales en disputa, pero además de los legados que dejan años de control armado cotidiano.

La observación somera de dos de estos espacios puede aclarar algunos de los interrogantes que a este respecto se presentan. En primer lugar, se encuentran las juntas de acción comunal (JAC)⁴ como un primer espacio organizativo a nivel barrial y veredal. Si bien esta instancia tiene un reconocimiento jurídico, sus límites son bastante borrosos oscilando entre la organización de los vecinos y la creación de redes asociativas más amplias en torno a una misma base geográfica, de identidad étnica, entre otros. En principio, los presidentes de las juntas de acción comunal tienen un papel de intermediación privilegiado con las alcaldías municipales. Sin embargo, la tasa de formalización de estas instancias es relativamente baja, en otras porque la vida comunitaria suele desarrollarse en otras instancias federativas de organización, tales como: asociaciones de productores campesinos, resguardos indígenas, zonas de reserva campesina, entre otros.

En este sentido, la participación en los sectores rurales se encuentra inmersa en los conflictos de intereses relativos al uso de los territorios y la yuxtaposición de mecanismos jurídicos de representación y organización. Así, por ejemplo, encontramos enfrentamientos entre los resguardos indígenas, los consejos comunitarios afrodescendientes y las zonas de reserva campesina. Instancias de participación que constituyen una fuerte urdimbre de infraestructuras de participación ciudadana y de construcción de paz (Richmond, 2012).

El análisis de estos actores organizados bajo la lógica de infraestructuras de paz supone la invitación a una reflexión cuidadosa de las interacciones entre organizaciones rurales y autoridades municipales, las cuales suelen estar marcadas por la cooperación conflictiva y la controversia.

El segundo elemento a considerar es el lugar que ocupan los actores armados ilegales en estas interacciones. En amplias zonas del país estos actores han realizado actividades de mediación y regulación entre los grupos sociales. La capacidad organizativa y regulatoria de estos grupos no se basaba solamente en la capacidad coercitiva sino también en la eficiencia para la resolución de conflictos en

⁴Para 2016 en el Registro del Ministerio del Interior se encuentran 220 Juntas de Acción Comunal (JAC) en el país

un contexto de institucionalidad precaria. A partir del momento en que estos actores transitan hacia la legalidad, cabe preguntarse qué lugar ocuparán en las redes de gobernanza de políticas públicas para el posconflicto.

En otros términos, ¿cómo restaurar la complejidad de la gobernanza local y urbana en territorios cuya cultura política se ha construido en contextos de control autoritario, precariedad institucional y prácticas de concertación limitadas con el gobierno central?

En suma, la gobernanza local y urbana constituye un concepto fructífero para el análisis de las perspectivas y prospectivas de la implementación de políticas públicas de paz territorial. En este sentido, es necesario cuestionarse sobre los ejes centrales de articulación de las capacidades institucionales de los gobiernos locales en su triple faceta de implementadores de base de las políticas públicas nacionales, motores de políticas territoriales y negociadores en redes de política pública.

Ahora bien, el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales redundará en la modificación de una cultura política que ha desplegado como estrategias fundamentales el clientelismo basado en redes de lealtad, y en la resistencia relativa a la institucionalidad y los actores armados ilegales.

En otros términos, la precariedad institucional deteriora las condiciones de construcción de redes de gobernanza local que permitan una democratización creciente de la vida política y la acción pública local. En conclusión, la participación sin instituciones gubernamentales locales eficientes pierde sentido. Por ende, la construcción de paz en el contexto actual implica un cuestionamiento constante de la relación eficiencia y participación.

Lo anterior abre interrogantes en torno al equilibrio de los poderes locales, el refuerzo de los recursos simbólicos y materiales de instancias existentes de gobierno no muy consolidadas como las personerías o los espacios de concertación comunales, y la yuxtaposición de actores nacionales, locales y transnacionales. De otra parte, la reflexión en torno a la gobernanza local nos lleva a cuestionarnos sobre la validez de modelos de implementación focalizados en el top-down para la construcción de paz territorial en el contexto actual.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México D.F.
- Alzate, S. A. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. En *Revista Forum*, volumen 1, pp. 95–111. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Departamento de Ciencia Política.
- Andrieu, K. (2012). *La justice transitionnelle: de l'Afrique du Sud au Rwanda*. Editions Gallimard, París.
- Asamblea nacional Constituyente (1991). Constitución Política de la República de Colombia.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. The University of Chicago Press.
- Calderón, D. (2016). Las políticas públicas: una construcción del valor del público. En *Políticas públicas: Retos y desafíos para la gobernabilidad*, pp. 59–78. Ediciones USTA, Bogotá.
- Calderón, D. y Jaimes, E. (2018). La gobernanza local: Una simbiosis desde y hacia el territorio. En *Gobernanza Multidimensional*, p. 252. Ediciones USTA, Bogotá.
- Combes, H. y Vommaro, G. (2015). *Sociologie du clientélisme*. La Découverte, París.
- Departamento Nacional de Planeación (1989). Plan Nacional de Rehabilitación.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones UNAULA, Medellín.
- Estupiñán Achury, L. (2012). *Desequilibrios territoriales: estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Universidad del Rosario, Bogotá.
- García, D. G. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Papel Político*, 13(2):473–489.
- García Villegas, M. y Revelo Rebolledo, J. E. (2010). *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Dejusticia, Bogotá.
- García Villegas, M., Torres Echeverry, N., Revelo Rebolledo, J., Espinosa Restrepo, J., y Duarte Mayorga, N. (2016). *Los territorios de la paz: la construcción del Estado local en Colombia*. Dejusticia, Bogotá.
- Garzón Godoy, L. (2018). La gobernanza territorial y construcción de paz: entre continuidades y recomposiciones. En *Gobernanza Multidimensional*, p. 250. Universidad Santo Tomás, Bogotá.

- González, F. y Launay-Gama, C. (2010). *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- INDEPAZ (2017). Municipios priorizados para el posconflicto.
- Jelin, E. y Del Pino, P. (2003). *Luchas locales, comunidades e identidades*, volumen 6. Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 57–82. INAP Madrid, Madrid.
- Mesa de Conversaciones (2016). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista mexicana de sociología*, 67(4):755–791.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de cultura Económica, México D.F.
- O'Toole Jr, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10(2):263–288.
- Palma, D. (2018). Gobernanza: Del Surgimiento del Estado Moderno. En *Gobernanza Multidimensional*, p. 252. Ediciones USTA, Bogotá.
- Paudel, N. R. (2009). A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, 25(2):36–54.
- Pécaut, D. (2015). Una lucha armada al servicio del statu quo social y político. *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, La Habana*.
- Perry, G. y Olivera, M. (2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia.
- Prats Cabrera, J. O. (2008). *La búsqueda de las instituciones: teoría del desarrollo desde la informalidad: aplicaciones a latinoamérica*. Centro de información y documentaciones internacionales de Barcelona, Barcelona.
- Presidencia de la República (2009). Plan Nacional de Consolidación Territorial.
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Technical report, Nueva York.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman, Londres.
- Richmond, O. P. (2012). Missing Links—Peace Infrastructures and Peace Formation. En *Peace Infrastructures: Assessing Concept and Practice*, número 10, pp. 21–29. Berghof Foundation, Berlín.
- Stren, R. E. (2000). New approaches to urban governance in latin america.
- Tirado, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. *Coyuntura Social Fedesarrollo*, (264):121–143.