

La administración pública y el territorio, una acción compleja en escenarios de conflicto y paz en Colombia

Jaime Moreno Quijano

Autor

Jaime Moreno Quijano

Docente de la cátedra Políticas ambientales y desarrollo en Colombia, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos y Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática de San Carlos Universidad Externado de Colombia.

Contacto: jmorenoq@esap.gov.co

Cómo citar este artículo

Moreno Quijano, J. (2016). La administración pública y el territorio, una acción compleja en escenarios de conflicto y paz en Colombia. *Nova et Vetera*, 24. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/novavetera/article/view/186>

Fecha de recepción: 10-09-2015

Fecha de aprobación: 30-11-2015

Resumen

En el siguiente texto se pretende abordar los problemas y conflictos ocasionados por la forma de gobierno y de la administración pública del territorio en Colombia. Estos se expresan en las desigualdades y disparidades territoriales de la primera República (1886-1991) y en la modernidad política de la Constitución de 1991 que da inicio a la segunda República (1991 en adelante). Los problemas y los conflictos tampoco son superados en este último periodo y, por el contrario, las políticas contrarreformistas – en el marco del Estado social de derecho (ESD), en términos de la recentralización, el modelo económico neoextractivista y el poder político– han conllevado a nuevos escenarios de tensiones, conflictos ambientales y territoriales. Dicho panorama evidencia la complejidad del territorio, con más razón en un nuevo contexto político de posacuerdo y paz, que exige nuevos retos de gobierno y administración que logren reducir las históricas brechas y desigualdades socioambientales y políticas del país.

Palabras clave

Gobierno y administración del territorio, complejidad territorial, tensiones y conflictos territoriales, conflicto y paz.

Public administration and the territory, a complex action in the conflict and peace contexts in Colombia

Abstract

The present paper aims at bringing into question the problems and conflicts result of the governance and the public administration in Colombia. These are displayed on the territorial inequities and disparities of both, the period (1886-1991) called the first Republic, (la Primera Republica) and the modern times initiated after the Constitution of 1991, the Second Republic (la Segunda Republica). The varied problems have not yet been overcome during the second republic; instead the contra-reform policies have raised more tension: environmental and territorial conflicts. That prospect shows the complexity of the territory and, now even more, before the politic context of post accord and peace, it also demands new governance and administration challenges in order to reduce the historical gaps and socio-environmental and politic inequities of the country.

Key words

Territorial governance and administration, territorial complexity, tensions and territorial conflicts, conflict and peace

Administração pública e do território, uma ação complexa em áreas de conflito e de paz na Colômbia

Resumo

No texto a seguir destina-se a resolver os problemas e conflitos causados pela forma de governo e administração pública do território na Colômbia. Estes são expressos em desigualdades espaciais e disparidades da Primeira República (1886-1991) e modernidade política da Constituição de 1991, que começa a Segunda República (1991). Os problemas e conflitos nem são superados no último período e, pelo contrário, as políticas contra-, no quadro do Estado de Direito (ESD), em termos de recentralização, o modelo neoextractivista económico e poder político tem cenários levou a novas tensões, conflitos ambientais e territorial. Esta visão geral mostra a complexidade do território, ainda mais em um novo contexto político da posacuerdo e paz, que apela a novos desafios de governança e administração que são capazes de reduzir as diferenças históricas e desigualdades sócio-ambientais e políticos.

Palavras chave

Governo e administração do território, a complexidade territorial, as tensões e disputas territoriais, conflitos e paz.

L'administration publique et le territoire, une action complexe dans les situations de conflit et de paix en Colombie

Résumé

Dans le texte qui suit vise à résoudre les problèmes et les conflits causés par la forme du gouvernement et de l'administration publique du territoire en Colombie. Ceux-ci sont exprimés en inégalités spatiales et les disparités de la Première République (1886-1991) et de la modernité politique de la Constitution de 1991 qui commence la Deuxième République (de 1991). Les problèmes et les conflits ne sont surmontés dans la dernière période et, au contraire, les politiques Contre-, dans le cadre de l'Etat de droit (EDD), en termes de recentralisation, le neoextractivista modèle économique et le pouvoir politique ont scénarios ont conduit à de nouvelles tensions, des conflits environnementaux et territoriaux. Cet aperçu montre la complexité du territoire, d'autant plus dans un nouveau contexte politique du posacuerdo et la paix, qui appelle à de nouveaux défis de la gouvernance et de l'administration qui sont en mesure de réduire les écarts historiques et les inégalités socio-environnementales et politiques.

Mots-clés

Gouvernement et administration du territoire, de la complexité territoriale, des tensions et des conflits territoriaux, les conflits et la paix.

Tesouro Unesco
6.15, 6.20

Introducción

El papel de la administración pública en el manejo del territorio en el país ha sido el papel de un aparato estatal que no ha estado exento de dificultades y contradicciones en su ejercicio de planeación del desarrollo del territorio. Esto se puede ver especialmente cuando la aplicación de políticas e instrumentos de políticas públicas estatales no converge con la cultura del territorio y el desarrollo que han tenido históricamente las comunidades regionales y municipales.

Lo anterior deriva en problemas de legitimidad respecto a dichas políticas públicas y en conflictos *sociales* y ambientales en los territorios, sobre todo cuando la administración estatal del territorio ha estado más orientada al desarrollo del capital, sujeta al poder político de las élites y dentro de la racionalidad de la tecnocracia pública.

De modo que los intereses políticos y del poder en los territorios no convergen con los intereses de los sectores sociales y de los territorios. De ahí que se establezcan

lecturas diferenciadas y disputas socioespaciales del territorio. Tal situación es preludio de lo que podrá ser la agenda pública del Estado frente al conflicto y la paz en los territorios, donde se aspira a posicionar “territorios de paz” y “todos por un nuevo país”. Para alcanzar dicho objetivo, el Estado y sus aparatos de gobierno tienen un gran reto para el ejercicio de la gobernabilidad, por lo cual es necesaria una administración pública para un escenario de posacuerdo o posconflicto y paz.

Este texto se estructura examinando la configuración de la administración de los territorios. Para ello se tiene en cuenta el contexto histórico del poder político en Colombia en torno a la figura hacendaria; la organización de un Estado colonial, clasista y excluyente; y los diferentes énfasis de planeación del desarrollo territorial; aspectos que han determinado en Colombia formas de poblamiento, ocupación y desarrollo de los territorios, y la incidencia de la administración pública en el país.

A partir de ese contexto se puede entender, por ejemplo, que el país enfatizó su desarrollo en la zona central con evidentes impactos ambientales y disparidades regionales, que se supone fueron corregidos y mejorados con la modernidad institucional de la Constitución de 1991.

Seguidamente, en el texto se aborda la incidencia de la aplicación de políticas públicas, instrumentos de políticas y formas de administración de los territorios implementadas en los últimos años en el país y que son la base de nuevas tensiones y conflictos territoriales con evidentes reconfiguraciones territoriales y un ejercicio político-administrativo complejo, acompañado con la incidencia del conflicto sociopolítico en los territorios.

Esto frente al nuevo panorama político nacional de posacuerdo y paz con perspectivas político-administrativas divergentes: 1) la de las comunidades que habitan los territorios, 2) la de los sectores en negociación política, y 3) la agenda gubernamental-estatal. De allí que quepa preguntarse ¿cómo desarrollar políticas públicas y administración pública en un escenario de conflicto y paz?

Contexto

Lo histórico

Desde el punto de vista histórico, los ejercicios de gobierno y administración de los territorios nacionales se han orientado dentro de la perspectiva del desarrollo econó-

mico. En el siglo XIX fueron los territorios de enclave, que producían y exportaban para las metrópolis de la época: Inglaterra, Francia, etc.

Posteriormente, a mediados de los años cincuenta del siglo XX, el modelo anglosajón de las cuencas hidrográficas constituyó el eje de desarrollo de las regiones, en particular el modelo adoptado en el Valle del Cauca. El río Cauca fue el eje central del desarrollo agroindustrial, modelo que también fue adoptado después en la Sabana de Bogotá, con el río Bogotá como eje.

A finales de las décadas de los setenta y noventa del siglo XX se instauró el modelo de los polos de desarrollo, en el que las ciudades son los ejes impulsores que atraen las regiones a su entorno, fuente posterior del desarrollo de las ciudades-región.

Por último, con la globalización, el modelo lo constituye el campo de la productividad. Se busca la competitividad en términos de territorios maquilas *clúster* (zonas francas, zonas industriales, etc.) insertados en el mercado internacional y negociando zonas libres de mercado independiente del Estado central. En suma, ha sido una administración territorial que ha estado principalmente en función de dinamizar la economía y la acumulación de capital.

Políticas públicas recientes

Dados los cambios de una economía globalizada que demanda de los países del sur cada vez más materias primas, y teniendo en cuenta los cambios geopolíticos que la acompañan a finales del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, ha sido en los dos últimos regímenes políticos de Colombia donde se han presentado las mayores reformas de políticas públicas que han modificado el territorio nacional.

Los gobiernos de Uribe I y II (2002-2010) y Santos I y II (2010-2018) han realizado dos reformas del Estado (Ley 812/2003 y Ley 1444/2011), a las que se suman las leyes específicas de los cuatro planes de desarrollo y las surgidas de las políticas sectoriales (minero-energética, forestal, ordenamiento territorial, usos del suelo, fiscal, etc.). Dichas iniciativas establecen un cúmulo de políticas públicas e instrumentos de políticas que están transformando los territorios en el país y constituyendo reformas en los ámbitos político-administrativo, económico, social y ambiental en el país. Los cambios institucionales recientes del territorio nacional se pueden ver en la tabla 1.

Tabla 1. Políticas e instrumentos de políticas públicas que están modificando los territorios y el medio ambiente en Colombia

Año	Norma de cambio	Soporte jurídico	Objeto/aplicación	Evaluación
2001	Código Minero	Ley 685 de 2001	Todo el territorio nacional	Este código ha facilitado la mayoría de los títulos mineros solicitados y otorgados.
2001	Utilidad pública e interés general	Código minero	Todo el territorio	Concepto que acompaña los megaproyectos, pero divide a los territorios y comunidades.
2014	Ley orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)	Ley 1454 de 2011	Reglamenta el Ordenamiento Territorial (LOOT) del país	La principal crítica es que: "la LOOT deja intacta la estructura departamental y no permite consolidar regiones" (Jorge Iván González, 2011).
2013	Pago por Servicios Ambientales (PSA)	Decreto 0953 de 2013, reglamenta el art. 111 Ley 99/1993 y art. 174 de la Ley 1753 de 2015	Establece compensaciones económicas por la conservación de áreas de importancia ecológica principal (agua, selvas, páramos).	Puede dividir a las comunidades que conservan o no, y además sirve como instrumento de <i>financiarización</i> de la naturaleza.
2012	Áreas estratégicas mineras	Resolución 0045 de 2012 ¹	Sustracción de áreas para la minería.	Se sustraen cerca de 18 millones de hectáreas para la minería en la Amazonia, Vaupés, Guainía y Vichada, con grandes impactos en la biodiversidad de la zona y de los grupos étnicos que allí habitan.
2015	Proyectos de interés nacional estratégicos (Pines ²)	Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo -PND 2014-2018, art. 50.	Organización de Pines en el territorio nacional (urbano-rural) que sea importante para el desarrollo nacional.	Los Pines podrán llevarse a cabo en tierras baldías, en zonas de restitución de tierras y en áreas naturales que sean importantes para la economía.
2015	Política de crecimiento verde de largo plazo	Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo -PND 2014-2018, art. 170	Se propone el crecimiento verde en varios sectores de la economía nacional que contribuyan al desarrollo sostenible.	Es una política que potencia territorios con gran riqueza de biodiversidad (Amazonas, Vichada, Vaupés, Guainía, Pacífico) para los negocios verdes (mercados de carbono, pago por servicios ambientales [PSA], turismo verde, etc.).
2015	Protección y delimitación de páramos	Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo -PND 2014-2018, art. 173	En áreas delimitadas como páramos no se podrá llevar a cabo actividades económicas (petroleras, mineras)	Es importante la política para los territorios que tienen páramos, asegurando la protección del agua. El problema son las coordenadas (delimitación) que se establezcan como páramos. Esta ley puede ocasionar conflictos territoriales, ambientales y económicos.
2015	Contratos Plan	Ley 1753 de 2015 PND 2014-2018, art. 173, modifica art. 8 de la Ley 1450 de 2011.	Acuerdo entre la nación y las entidades territoriales para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial	Estos acuerdos supondrían la disminución de la presión sobre las autonomías territoriales.
2015	Planeación de políticas públicas orientadas al cierre de brechas intrarregionales e interregionales.	Ley 1753 de 2015 (PND) 2014-2018, art. 200	Contribución al cierre de las brechas socioeconómicas interregionales	Un problema histórico de las disparidades territoriales.
2016	Establecimiento de zonas de interés y desarrollo rural y económico (Zidres).	Ley 1776 de 2016	Su objetivo es crear zonas productivas y competitivas como ejes de desarrollo económico.	Ley criticada por los campesinos al considerar que se van a entregar tierras baldías de la nación a proyectos de desarrollo, de tal suerte que se favorezcan los agroempresarios y se viole la Ley 160 de 1994, en la medida en que las tierras baldías deben ser entregadas a los campesinos.

Fuente: elaboración del autor.

1 Resolución que fue demandada ante la Corte Constitucional

2 Demandado ante la Corte Constitucional

Administración del territorio

En términos conceptuales, la administración del territorio es entendida como el ejercicio de gobierno del mismo. En pocas palabras, como “el gobierno del territorio” (Saldias, 2015), visto como un proceso que requiere un aparato tecnocrático, que sería aquel que funciona racionalmente (bien o mejor) en función del desarrollo territorial, con un armazón jurídico-institucional que lo regula y que está en la búsqueda de la sostenibilidad socioambiental del territorio.

En esta comprensión resulta determinante la legitimidad política para la gobernabilidad del territorio, que constituye, de paso, uno de los problemas centrales de la administración del territorio, ya sea por las divergentes lecturas de Gobierno y administración, por las disputas que se presentan sobre el territorio o por los impactos que un modelo de administración pública pueda tener sobre los administrados y la naturaleza existente en el territorio.

En ese sentido, desde el Estado y la administración pública en los territorios se encuentra un cúmulo de límites, posibilidades y relacionamientos en espacios de dominio, pero también de resistencias.

Partimos de pensar el Estado como un espacio en constante disputa; un lugar en el que se despliegan luchas políticas no solo entre bloques clasistas, sino entre proyectos políticos diferentes, entre distintas tramas de opresión que se articulan, imbrican, normalizan y disciplinan, pero también como un constante flujo de pliegues, posibles rupturas, fisuras y puntos de fuga que posibilitan resistencias y alternativas. (Martínez, et al. 2015, p. 38)

Territorio y naturaleza

Maya (2000), en *La aventura de los símbolos* nos dice que históricamente el territorio ha sido el espacio de vida humana en hábitats naturales y hábitats artificiales (diferencia campo-ciudad) construidos por el ser humano para su bien-estar y posterior desarrollo. Con el hábitat natural se establece un conjunto de relaciones sociales en las que ha sido determinante el desarrollo de los símbolos.

Por otra parte, en *La fragilidad ambiental de la cultura* (1995) nos dice que este desarrollo de los símbolos se ha dado con el propósito no solo de comprender y leer la relación hombre, territorio y naturaleza, sino de transformar el territorio y la naturaleza (mediante el desarrollo de los instrumentos de trabajo) con el objetivo del progreso civilizatorio, pero con el peligro de la fragilidad de dicho

proyecto civilizatorio. Para entender mejor esto se puede decir que

El territorio como espacio de vida se configura como el *oikos* (casa, lugar, morada, el planeta tierra) que ha permitido el *bíos* en dicha morada, en el sentido ecológico de naturaleza (fauna, flora, paisaje, selva, agua, etc.), en el sentido económico de abastecimiento, provisión de alimentos para la casa y en el sentido cultural de modos de vida y constructora de símbolos. (Moreno, 2011, p. 165)

Partiendo de lo anterior, existe una historia ambiental del territorio vista como la riqueza ecológica (físico-biótica), es decir, la oferta de bienes naturales (biodiversidad, tierra, cuencas hídricas, etc.) denominados en la economía ambiental convencional como recursos naturales (renovables y agotables) que son aprovechados para el bien-estar humano y que, a su vez, determinan formas de vida en el territorio. De esta manera, se presenta una permanente transformación en el territorio debida a la acción antrópica en la que se establece una relación dialéctica, a saber, entre una naturaleza que transforma la cultura y a su vez la cultura transformadora del territorio y la naturaleza.

Ahora bien, desde lo político-administrativo (Estado-nación) se trazan límites físicos. La naturaleza allí contenida rebasa el espacio físico adquirido (construido). Desde la lectura ambiental del territorio se da un campo de imbricadas relaciones espaciales más allá de los límites ecosistémicos. Por ejemplo, la entrada y salida de materiales y energía, desechos e impactos que ocupan espacios lejanos de lo físico (territorial). De allí que el territorio tenga una mirada ecoespacial, leída en economía ecológica como la huella ecológica de un territorio.

Además, la lectura del territorio incorpora bastantes variables, por lo que su definición atendería a lo siguiente: el territorio es el espacio físico ambiental donde toman dinámicas y convergen procesos. Por esta razón, es una construcción histórica, social y ambiental que expresa formas de existencia, ocupación, apropiación y distribución del espacio territorial. En el territorio se configuran relaciones sociales-espaciales de poder, de acción y gestión de los actores. Asimismo, se constituyen espacios de identidad nacional y vida, o de acumulación de capital. Estos espacios suscitan escenarios de tensiones y conflictos territoriales vistos como territorios en disputa. La disputa de la naturaleza puede conducir a equilibrios ecosistémicos o a insostenibilidades ambientales territoriales.

La perspectiva de territorios en disputa o naturalezas en disputa exige entender dichos espacios territoriales en disputa, ya sean los suelos, el espacio público, las zonas

verdes, el agua, las selvas, el paisaje, etc. (bienes comunes o comunales), pero también tener en cuenta los espacios de disputa de la producción económica en el territorio, de la organización social y los espacios de disputa del Estado.

Problemática

Un primer problema central del Gobierno y la administración política de los territorios ha sido el triunfo del modelo del poder político hacendario o hacendatario (Guillen, 1996) que excluyó cualquier otra perspectiva comunitaria, asociativa y democrática de los territorios, dejando por fuera el poder político de las mayorías.

De lo anterior surge un segundo problema, una problemática histórica: la mirada señorial, altiva y excluyente de los pobladores ancestrales de los territorios que configuró el Estado colombiano y la administración del territorio sin incluir históricamente a estos grupos poblacionales, resultando en conflictos y tensiones de clase posteriores.

Una tercera problemática importante ha sido la administración y el desarrollo desigual de las regiones, vistas como disparidades y desigualdades territoriales de la primera República, desde la República poscolonial, pasando por la Constitución de 1886 hasta 1991, y la segunda República (Constitución de 1991 en adelante). Con la nueva carta se esperaba la disminución de las disparidades regionales, pero la política real del país muestra que nuevas regiones se han incorporado al circuito económico del capital con lógicas de disparidad y desigualdad territorial.

A finales del siglo xx se dio un avance político territorial en el país al consagrar el Estado social de derecho (ESD) y la descentralización, posibilitando con ello tercerías políticas, *modernidad societal* en términos de derechos civiles, ambientales y políticos, pero también la autonomía de los territorios. Sin embargo, debido a las contrarreformas, sobre todo de los dos últimos regímenes políticos 2002-2016, se presentan grandes antagonismos entre sociedad-Estado y Estado central versus Estados regionales-locales, debilitando la modernidad societal y política del país.

El manejo institucional de la administración pública en el territorio colombiano ha sido contradictorio y conflictivo en la puesta en marcha de políticas públicas e instrumentos de políticas de planeación del desarrollo. Ello se evidencia en los sectores sociales regionales-locales y aún urbanos que reciben el beneficio o impacto de las políticas de desarrollo. De este modo se establecen importantes brechas entre gobernantes y gobernados.

Para terminar este punto, queda resaltar el tema del conflicto y la paz en Colombia como una urgencia manifiesta que se viene negociando con los actores armados (la guerrilla de las FARC-EP y el ELN) protagonistas de más de cincuenta años de conflicto político en el país. Esa coyuntura política se ha anunciado como el tiempo del posconflicto y de la paz. Implica, entonces, una nueva acción del Estado y de sus aparatos de gobierno para el buen gobierno de los territorios. Además, dicho tiempo manifiesta un reto para la administración pública sintonizada con el posacuerdo o el posconflicto y la paz, un reto de nuevas relaciones de gobernabilidad territorial.

Teniendo en cuenta el anterior contexto político y problemático del gobierno del territorio, es posible trazar la siguiente hipótesis de trabajo del presente texto.

Hipótesis

Los ejercicios políticos de gobierno y administración pública de los territorios en Colombia se han basado en corrientes desarrollistas externas y en el ejercicio de poder político hegemónico de las élites. Todo esto propicia la construcción de la nación con una mirada altiva y excluyente del territorio y de sus gobernados, que en contextos conflictivos se renueva gracias a la modernidad política de la Constitución de 1991, estableciendo un nuevo contrato social, político y un nuevo modelo territorial que impulsa la descentralización y la autonomía territorial, además de un nuevo Estado verde.

Sin embargo, la complejidad del territorio y del país se ha traducido en grandes contradicciones de la administración de los territorios, derivadas de las desigualdades e inequidades socio ambientales y territoriales de la primera República y acentuadas contemporáneamente por el modelo de políticas públicas (Santos, 2011).

Este modelo conlleva actualmente grandes conflictos y tensiones territoriales, y constituye el prelude de los retos de una nueva época del país: el tiempo del posconflicto y la paz. Entonces, la nueva época exige pensar en una nueva lectura del rol del Estado y de la administración pública (alternativas) en el territorio en el contexto cercano de un país que dirime un conflicto político histórico y establece un tiempo de posconflicto y paz donde se presentan diferenciadas perspectivas del territorio en términos de una paz duradera.

Primera parte de la hipótesis

Los ejercicios políticos de gobierno y administración pública de los territorios en Colombia se han basado en

corrientes desarrollistas externas y de ejercicio de poder político hegemónico de las élites. Todo esto propicia la construcción de la nación con una mirada altiva y excluyente del territorio y de sus gobernados, que en contextos conflictivos se renueva mediante la modernidad política de la Constitución de 1991, estableciendo un nuevo contrato social, político y un nuevo modelo territorial que impulsa la descentralización y la autonomía territorial, y, también, un nuevo Estado verde.

Primera subparte

Los ejercicios políticos de gobierno y administración pública de los territorios en Colombia se han fundamentado en corrientes desarrollistas externas y de ejercicio de poder político hegemónico de las élites, lo que en resúmenes cuentas posibilitó construir territorios con miradas altivas y excluyentes, tanto de los pobladores nativos como de sus riquezas naturales.

La figura del poder político hacendatario

La figura del poder político en Colombia la constituye el triunfo del modelo hacendatario (Guillen, 1996) sobre las comunas y las estructuras asociativas (el triunfo de la hacienda sobre el común en Santa Fe, Tunja, Santanderes, Popayán). Dicho triunfo va a marcar la historia posterior del país.

El modelo hacendatario está caracterizado por el poder político de los caciques, caudillos regionales con lealtades *adscripticias* de sus subordinados con consecuencias de participación política restringida y *adscriptiva* de la población en la toma de decisiones en función del caudillo y de las élites regionales.

Sobre esa figura del modelo hacendatario se estructuraron los partidos tradicionales en el país, excluyendo otras formas asociativas: el aparcerero, el pequeño minifundista, los comuneros (1781), el comerciante, el peón, los artesanos, la sociedad de artesanos (1849) y, posteriormente (siglo xx y xxi), la exclusión de las terceras fuerzas políticas distintas al bipartidismo.

Esta figura solo utiliza el poder político y el poder público para la acumulación de capital. Se constituye como un modelo autoritario, como un derecho señorial que utiliza las lealtades *adscripticias* como herramienta eficaz para legitimar el régimen político.

El modelo social de la hacienda implica ciertas normas esenciales para su desarrollo [...], el ejercicio de una au-

toridad paternalista y autoritaria sobre sus subordinados, el nacimiento de una solidaridad adscripticia y hereditaria entre los miembros de la asociación hacendaria, proyectada luego a toda la sociedad y sus instituciones [...], la adulación como herramientas para la movilidad social y la concepción de la autoridad como un derecho señorial y no como un mandato social para la obtención de servicios sociales. (Guillen, 1996, p. 231)

Teniendo en cuenta lo anterior, esta figura hacendaria toma una forma señorial, autoritaria y excluyente sobre la base del racionalismo ilustrado. También se adopta la figura del rentismo, del latifundio y de una economía extractiva (minería, servidumbre, rentismo del suelo) que constituye el modelo político dominante del ejercicio de poder en el territorio. Dicho modelo, evidentemente, tuvo incidencia en la constitución del modelo de gobierno y administración pública de los territorios referenciado por los estudiosos y teóricos del tema como administración pública tradicional. En este caso, el modelo de "administración pública preburocrático y burocrático" (citado en Saldias, 2015, p.120).

Institucionalidad sin las comunidades locales

Las instituciones del Estado se construyeron sin incluir convenientemente a las comunidades locales o territoriales, comunidades que históricamente han tenido relaciones más sostenibles con los territorios, como los pueblos indígenas, raizales, afros y campesinos. Dichas subjetividades no fueron tenidas en cuenta en la organización de las instituciones estatales y la administración pública. Ahí radican los problemas e ilegitimidades del gobierno y administración de los territorios.

Colombia sí que ha sabido copiar las formas foráneas de hacer política y legislación ambiental (así copiamos las figuras de reservas naturales como parques nacionales naturales), pero muy poco ha sabido aplicar el derecho comparado interno ambiental que retome lo mejor de las costumbres de comunidades étnicas y campesinas sobre uso cuidadoso del ambiente y el respeto con la naturaleza, es decir, somos muy amigos de traer el derecho comparado externo sin tener en cuenta los conceptos ecosistémicos y concretos de nuestra realidad ambiental y cultural (Mesa, 2009).

Segunda subparte

La Constitución de 1991 previó un modelo político y territorial que impulsó la descentralización, la autonomía territorial y la construcción de un Estado verde.

Participación y autonomía territorial

La Carta Magna de 1991 es reconocida como una Constitución progresista en la región, esto debido a que estableció la autonomía territorial, la participación ciudadana y una nueva generación de derechos garantistas de esas condiciones mediante mecanismos de exigibilidad de los derechos consagrados. En suma, se trata de una Constitución que consagra el Estado social de derecho (ESD) y una Constitución verde.

Ahora bien, podría afirmarse que la primera década de la Constitución de 1991 permitió un mayor ejercicio democrático con el desarrollo de las tercerías políticas y de la autonomía territorial. Sin embargo, posteriormente, en la segunda década constitucional de 1991 y, ante la lucha política e ideológica de viejas fuerzas, las élites hacendatarias (terratenientes y rentistas) vinculadas con el capital global, podrían caracterizar un tiempo de la contrarreforma constitucional y política, impidiendo y desmontado

el ESD y el contenido progresista que podría tener esta Constitución, incluidos las autonomías territoriales y el progresismo ambiental.

La Constitución Política de 1991 (art. 40) y la Ley 134 de 1994 establecieron derechos ambientales y territoriales (defensa del agua, los páramos y los territorios) por medio de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana (consultas populares, referendos, iniciativas populares normativas, cabildos abiertos, audiencias públicas, veedurías ciudadanas y acción de tutela). Estos mecanismos tienen su herencia y fuerza en las luchas sociales históricas de las comunidades, de los campesinos, los jóvenes, los movimientos urbanos y los movimientos ambientalistas. Pero la puesta en acción de esta apertura democrática en la praxis ha tenido muchas dificultades y ha limitado la defensa de los territorios por parte de sus pobladores y de lo verde. Esto se puede ver reflejado en algunos de los ejemplos de la tabla 2.

Tabla 2 Mecanismos de participación en defensa del ambiente y los territorios

Fecha	Zona geográfica	Mecanismo	Pregunta o asunto	Resultados	Análisis
2000	Bogotá D. C.	Consulta popular municipal	¿Está usted de acuerdo (sí o no) con establecer la celebración de un día sin carro a partir de 2001?	Se realizó y procedió	Consulta que ha sido exitosa, ya que se ha mantenido durante quince años.
2006	Nemocón, Cundinamarca	Consulta popular	¿Está usted de acuerdo (sí o no) con que se realice en el municipio un relleno sanitario regional?	Se realizó y procedió	
	Municipio de Piedras, Tolima	Consulta popular municipal	¿Está usted de acuerdo (sí o no) que se realicen en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación y transporte provenientes de explotación minera aurífera? (Minera La Colosa-AGA)	No = 2995 Sí = 24	La AGA demandó la nulidad de la consulta. El Gobierno Nacional había emitido (abril 2013) el Decreto 934 que radicó exclusivamente en el Ministerio de Ambiente, CAR y los distritos especiales, la facultad de establecer zonas excluidas de minería, en un intento dirigido directamente a neutralizar la autonomía territorial de los concejos municipales y asambleas departamentales y a tipificar disciplinariamente esa facultad como un "exceso del ámbito de sus competencias" (Procuraduría General de la Nación).
15 de diciembre de 2013	Tauramena-Casanare	Consulta popular municipal	¿Está usted de acuerdo (sí o no) con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos en la vereda San José, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?	No = 4610 número suficiente para que procediera la consulta.	Las consultas populares en ciernes (Piedras y Tauramena). La Procuraduría estimó que podría terminar los procesos disciplinarios con sanciones o destituciones de quienes alentaron dichas consultas con el fin de minar el respaldo político, institucional que han tenido las comunidades en sus territorios.

Continuación tabla 2

2010	Colombia	Referendo por el agua	El Estado debe garantizar la protección del agua en todas sus manifestaciones, dado que el agua es un derecho humano fundamental.	Fueron avaladas por la Registraduría 2 039 812 de firmas y, en el Congreso, el referendo fue negado por falta de <i>quorum</i> .	Lo ocurrido demuestra que el Congreso colombiano y la Cámara de Representantes, como instituciones, son escenarios antidemocráticos adversos a la participación ciudadana.
------	----------	-----------------------	---	--	--

Fuente: Murcia, 2014 y aportes propios.

Las conclusiones que podrían derivarse de estas experiencias participativas de defensa de los territorios y de lo ambiental serían las siguientes:

- Sanciones disciplinarias y destituciones por parte de la Procuraduría General de la Nación, con el propósito de desestimular decisiones autónomas del manejo de los territorios.
- En el debate respecto a ¿quién es el dueño del subsuelo?, el ministro de Minas y Energía decía en Tauramena que el subsuelo es de la nación, ante lo que los municipios no tienen ninguna competencia, solo en el tema del ordenamiento de los suelos.
- La Corte Constitucional ha legitimado el desmantelamiento de la autonomía territorial respecto a la participación de lo ambiental. Los alcaldes tendrán que entrar en un proceso de concertación en el que la palabra final la tendrá la autoridad competente.
- ¿En qué quedan el Estado Social de Derecho (ESD) y la participación ciudadana? ¿En qué queda la democracia deliberativa y decisoria?
- ¿Prima el concepto de utilidad pública e interés general sobre el interés de las comunidades en los territorios?, pregunta que constituye un debate de gran calado en la administración del territorio, en tanto que los grandes megaproyectos son declarados de utilidad pública e interés general (represa el quimbo en el Huila, represa hidroituango en Antioquia, minería la Colosa, etc.), con grandes impactos socioambientales en los territorios. Cabe preguntarle a la población: ¿dónde queda la utilidad pública y el interés comunitario y territorial?
- El anterior punto plantea el conflicto entre el Estado central y los Estados regionales (locales), bien por la puesta en ejecución de megaproyectos nacionales por encima de los proyectos territoriales y también porque la puesta en ejecución de políticas públicas

e instrumentos de políticas en los territorios están conllevando conflictos y tensiones territoriales.

- La exigencia de estos mecanismos de participación refleja el déficit de democracia deliberante y real de los territorios, pero también el déficit social y ambiental que subyace en la justicia ambiental por parte de los Estados centrales y regionales.

En líneas generales, puede concluirse que en el país existe una variada gama de mecanismos de participación ciudadana diseñados de tal manera que el derecho a la participación, en sí mismo, no puede concretarse. Se trata de una especie de ley del embudo en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha (citado en Murcia, 2014).

¿Estado verde en Colombia?

Debido a los artículos de la Constitución de 1991 que hacen referencia a lo ambiental, se afirma que Colombia tiene una Constitución verde y, por lo tanto, bastantes responsabilidades en la materia por cuenta del Estado. Por ello se dice que Colombia es un Estado verde. Sin embargo, esto no es del todo cierto, pues múltiples factores impiden que el país tenga un Estado verde, entre estos:

- Las instituciones ambientales y la administración pública de los territorios no ha incorporado de forma suficiente la riqueza ecológica del país, sus ecosistemas y la biodiversidad.
- En dicha institucionalidad y administración del territorio, ha sido más diciente la lectura homogénea del territorio y se ha obviado la heterogeneidad, diversidad y la complejidad ecosistémica de las regiones del país (la selva húmeda tropical del Pacífico y el Amazonas, los sabanales de la Orinoquia y el Caribe, los valles interandinos y la riqueza marina).

- El modelo económico neoextractivista prima sobre cualquier interés de protección y conservación ambientalista.
- El reducido presupuesto y gasto ambiental del país, históricamente no alcanza el 1 % del PIB.
- El gran consumo de naturaleza, degradación y conflictos socioambientales ocasionados por el modelo de desarrollo colombiano (OCDE, 2015, citado por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018).

Todos estos factores, unidos a la vulnerabilidad institucional de las entidades responsables de la política ambiental en Colombia (Ministerio de Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales [CAR], entidades territoriales, etc.), dificultan la tarea de cómo hacer más verde al Estado colombiano (Mance, 2008, p. 202).

Segunda parte de la hipótesis

Sin embargo, la complejidad del territorio y del país ha significado grandes contradicciones en la administración de los territorios, derivadas de las desigualdades e inequidades socioambientales y territoriales de la primera República, acentuadas contemporáneamente por el modelo de políticas públicas, “de mercado hasta donde sea posible y Estado hasta donde sea necesario” (Santos, 2011, p. 3), que conlleva actualmente grandes conflictos y tensiones territoriales. Ello constituye el prelude de los retos de una nueva época del país: el tiempo del posconflicto y la paz. Este nuevo tiempo exige pensar en una nueva lectura del rol del Estado y de la administración pública (alternativas) en el territorio en el contexto futuro cercano de un país que dirime un conflicto político histórico y establece un tiempo de posconflicto y paz donde se presentan diferenciadas perspectivas de territorio en términos de una paz duradera.

Primera subparte

Sin embargo, la complejidad del territorio ha significado grandes contradicciones en la administración de los territorios, derivadas de las desigualdades e inequidades socioambientales y territoriales de la primera República que han sido acentuadas contemporáneamente por el modelo de políticas públicas “de mercado hasta donde sea posible y Estado hasta donde sea necesario”, que conllevan actualmente grandes tensiones y conflictos territoriales.

¿Colombia un territorio complejo?

“El conjunto de ecosistemas que llamamos Colombia es uno de los más complejos del planeta, y la sociedad que

hemos construido es muy diversa, pero demasiado simple. Son muy pocas las personas que deciden” (Carrizosa, 2014, p. 18). Según esto, “Colombia, más que rico [...] es extremadamente complejo [...], esa extrema complejidad no ha determinado pero sí ha influido en la forma en que se pobló, en el ejercicio de la autoridad en el territorio y en la acumulación de capital” (Carrizosa, 2014, p. 8).

El planteamiento de la complejidad ecosistémica del país puede evidenciar una visión esencialista, en la medida en que dicho planteamiento pareciera que nos dijera que Colombia fuese el único país complejo. También se nos presenta una visión del determinismo geográfico, en cuanto su influencia en el poblamiento, la creación de riqueza económica y las dificultades para controlar y administrar el territorio.

No obstante, en el gobierno y administración del territorio nacional sí es claro que la complejidad ecosistémica (geografía, clima, ecología, sistema montañoso, etc.) ha dificultado el ejercicio de autoridad y control del territorio. Carrizosa lo señala históricamente desde la época de la Colonia hasta el presente. Ello reafirma la tesis de que el territorio-naturaleza ha determinado la cultura, vista desde las variables del gobierno y la administración del territorio, o lo que el autor llama el ejercicio de la autoridad.

Dicha tesis del autor se complementaría con que el gobierno y la administración pública del territorio ha tenido como principio de planificación del desarrollo la mirada homogénea, plana y centralizada del territorio nacional, aspecto que desde luego afecta su legitimidad socioeconómica, ambiental y política.

Un nuevo aspecto tiene que ver con que a pesar de que Colombia posee una institucionalidad ambiental regional —vista como una fortaleza ante el resto de la institucionalidad ambiental de América Latina—, la gestión ambiental del territorio se ha dificultado.

La explicación de los relativos fracasos y de las dificultades que se encuentran en el ejercicio de la gestión ambiental es más profunda, radica en la extrema complejidad de la estructura física, biótica del medio ambiente, en la magnitud de los procesos socioeconómicos y en los conflictos ocasionados por las interacciones entre esas estructuras, los procesos, las instituciones y las personas que tratan de aplicarlas. (Carrizosa, 2008, p. 29)

Entonces, de esto se puede decir que no solo es una complejidad ecosistémica del territorio, sino también cultural, vista como ideología (racionalismo ilustrado y utilitarismo), economía y organización societal y política;

conflicto político (violencias) que, como ya se dijo, ha dificultado el ejercicio de gobierno y administración del territorio nacional.

Disparidades o asimetrías de la primera República

Colombia ha seguido la línea clásica de desarrollo del mundo capitalista (Lewis, Trumann, Rostow, Currie, Hirshman, etc.). Esta línea promueve una visión del crecimiento económico para mejorar las condiciones de bienestar y progreso de la población y de sus regiones, máxime cuando desde los años cincuenta del siglo xx se estableció para los países del capitalismo atrasado como premisa el crecimiento económico como forma de salir de la pobreza y el atraso, y así alcanzar los niveles de desarrollo de los países del capitalismo moderno.

Frente a este panorama de desarrollo surgen las siguientes preguntas: ¿el país ha podido beneficiarse de la línea del crecimiento económico? o, por el contrario, ¿el desarrollo como crecimiento económico ha significado más pesadillas que bien-estar económico para su población y para los territorios? ¿Qué costos ambientales (externalidades) han significado cerca de 65 años de desarrollo económico?

El desarrollo en el país se ha dado y asentado en la biorregión Andina y la biorregión Caribe bajo una economía extractivista (extracción de biomasa y materiales minero-energéticos), monocultivos de bananas, café, cacao, flores, caña de azúcar, ganadería extensiva, cítricos y, recientemente, palma aceitera, algodón transgénico, maíz transgénico, caucho, minerales y energía como oro, plata, platino, níquel, ferróníquel, carbón y petróleo.

En consecuencia, han sido estas biorregiones las beneficiarias del desarrollo en términos de metabolización económica y realización de plusvalías. La riqueza creada mediante la industrialización (empresas instaladas) ha posibilitado su progreso en términos de indicadores económicos y sociales, y las mayores ciudades y población están en estas biorregiones.

Empero, dadas las circunstancias paradójicas del desarrollo, los polos de desarrollo y aglomeración económica de las zonas andina y caribe ha sido en demerito de otras regiones y territorios, lo cual se ha traducido en desigualdades y disparidades regionales de desarrollo en el país. Esta cuestión del desarrollo económico ha sido asimétrica en los territorios colombianos a causa de múltiples factores como la orientación del crecimiento económico, el modelo político centralista, las economías de enclave y rentista, el utilitarismo y el racionalismo ilustrado de

las élites frente al desarrollo nacional y también por la tecnocracia de la planificación del desarrollo.

El desarrollo territorial de Colombia ha pasado históricamente por los modelos de las zonas de enclave, esbozados como las zonas de extracción y exportación de materias primas (siglo xix); los modelos de desarrollo alrededor de cuencas hidrográficas, implementados en la cvc en el valle del río Cauca, la CAR en la sabana del río Bogotá y Cor-Antioquia en el valle del río Medellín (mitad del siglo xx); los centros o polos de desarrollo de las ciudades-región, de aglomeración y *clúster*¹, en las denominadas zonas francas y zonas empresariales (siglo xxi).

Han sido modelos que han dado impulso a algunas regiones y territorios con el debido progreso socioeconómico para las mismas, pero con dificultades socioeconómicas para las demás en un contexto de desarrollo territorial desigual.

Estas desigualdades territoriales se han explicado desde algunas teorías de la economía política, por ejemplo, en la teoría keynesiana se ven algunos problemas en las economías de aglomeración y en los polos de desarrollo, porque no se dan escenarios de competencia perfecta y economías de escala constantes y crecientes. De ahí que la corriente dependentista ya preveía las desigualdades centro-periferia, y otras teorías como el marxismo previeron que el capitalismo se establece donde pueda obtener mayores tasas de ganancia a partir de las facilidades de exenciones de gravámenes fiscales y *dumping* laboral y ambiental brindados.

El asunto territorial y del desarrollo como objeto de estudio involucra a la economía regional-territorial respecto a las simetrías territoriales, la desconcentración espacial de las economías, los retornos de la inversión (empleos, regalías, infraestructura, etc.), la interdependencia y complementariedad económica de los territorios y, finalmente, los beneficios económicos de la riqueza creada en los territorios en un escenario de superación de los dualismos regionales-territoriales. Lo anterior expresaría una condición política, dado que la riqueza económica de una región no conllevaría la pobreza de otra si la complementariedad económica y la redistribución de los beneficios fuese el eje articulador de las políticas públicas territoriales.

En este sentido, las regiones y territorios colombianos después de dos siglos de desarrollo económico y de centralismo político han creado amplias asimetrías y brechas

¹ Los *clúster* son factorías "para hacer referencia de la sinergia de empresas y la concentración geográfica de actividades en las zonas prospectables" (Svampa, 2014, p.25).

regionales, por ejemplo, no se puede comparar la pobreza del desarrollo de la región pacífica, a pesar de su riqueza natural, frente al desarrollo alcanzado por los territorios de la región central, inclusive frente a la misma región caribe. Y dentro de los territorios también se presentan disparidades socioeconómicas por el beneficio de emprendimientos económicos, invisibilizando a los demás. Aunque se puede decir que es un problema global, ya que en los países del capitalismo avanzado (norte global) se presenta el denominado fenómeno de la *tercermundiarización*.

En el espacio urbano, debido a la concentración, densificación espacial, los procesos de la gestión pública en lo urbano (planificación espacial-ordenamiento, captura reguladora y cooptación política de la administración pública) e intereses del mercado capitalista en lo urbano (tasas de plusvalía, rentas del suelo, etc.), las disparidades territoriales urbanas, el dualismo socioeconómico y la discriminación ambiental son más crecientes y evidentes, ya sea entre las zonas del norte frente al sur, como acontece en Bogotá, o entre Oriente versus Occidente y Norte versus el Sur en Bucaramanga y también en las demás ciudades colombianas.

En estudios de política social dicho fenómeno se ha denominado “dualismo latinoamericano”: zonas y barrios ricos frente a comunas con bastante atraso y desigualdades estructurales (indicador NBI según el DANE) y, desde el desarrollo urbano y lo ambiental, se denomina segregación socio-espacial, discriminación e injusticias ambientales urbanas (Corredor, 1999, p. 47).

Los sectores sociales menos favorecidos son ubicados en las periferias y en zonas de alto riesgo ambiental, ya sea donde van los ríos contaminados o en zonas cercanas de los rellenos sanitarios (caso los barrios Mochuelo Bajo y Alto, la vereda Pasquilla y otros en Bogotá) o el caso de las comunas en Medellín.

El proceso de acumulación capitalista en las ciudades ha colonizado y subalternizado no solo las áreas rurales de las cuales depende, sino el interior de las mismas ciudades, en un proceso de asimetrías territoriales y espaciales del desarrollo de las ciudades con la marcada espacialización de la riqueza y de la pobreza.

Mercado hasta donde sea posible y Estado hasta donde sea necesario: Santos

Esta perspectiva posiciona con mayor fuerza una razón histórica del Estado y la administración pública, porque la misma está en función de la acumulación de capital: el Estado ha servido de apalancamiento a la creación de

riqueza de las élites, una institucionalidad organizada en función del mercado históricamente para favorecer los negocios privados en detrimento de una institucionalidad pública en beneficio de la justicia distributiva y de los sectores sociales.

Es una lógica de la eficiencia y la eficacia administrativa que justifican la dinámica de acumulación de capital, por lo tanto, es preciso cuestionar y transformar la lógica de cuantificación y maximización de todos los recursos públicos y comunes, que llevan a una justificación de políticas económicas para la acumulación dentro del Estado, que no corresponden con esquemas democráticos, de inclusión y de cumplimiento de la función social del Estado. Esta lógica neoliberal de eficiencia, y eficacia y maximización solo puede operar en un Estado dispuesto a acumular para invertir. (Martínez, et al., 2015, p. 66)

Son bastantes los ejemplos en los que la institucionalidad y la administración del territorio están en función del mercado: las plusvalías del suelo (urbano y rural), las concesiones y obras de infraestructura, el caso de las 4G mediante alianza público-privadas (APP), la construcción de viviendas populares en sectores periféricos que favorece a constructores, la privatización de las basuras y de los servicios públicos en general, entre muchos otros ejemplos que podríamos dar.

De este modo, como se puede ver, las ciudades están organizadas totalmente en función del mercado, como sucedió recientemente en Bogotá con las políticas de las basuras, las llantas, los parques públicos, la concesión de colegios, el crecimiento de las ciudades y su expansión urbana. También, la regulación de las ciudades se hace en función del mercado, como acontece con la Ley de Servicios Públicos, el Código Minero, la Ley 100 y Ley 50 (salud y pensiones y trabajo), etc. En pocas palabras, son muy pocas las normas que se expiden en términos de la equidad social y ambiental.

Problemas de lo público y la administración del territorio en Colombia

Existe una serie de problemáticas de lo público-estatal y de la administración pública del territorio en el país, en tanto que su ejercicio termina por generar tensiones y conflictos no solucionables en el mediano plazo, lo cual afecta la legitimidad y gobernabilidad territorial. Son “tensiones respecto de la toma de decisiones, tensiones relacionadas con la comprensión de la democracia (si es representativa, si es participativa), entre los intereses del capital y las políticas sociales” (Martínez, et al., 2015, p. 40) y ambientales.

Lo anterior, “entre las lógicas de los aparatos y las agendas sociales”, entre el centralismo de Estado y las autonomías territoriales, entre la puesta en escena de instrumentos de planeación y la ocupación del territorio que tienen las comunidades locales; entre la apuesta de territorio en función del mercado versus la establecida por los pobladores locales y comunidades nativas; entre una administración tecnocrática y una administración deliberativa (participativa), etc. Teniendo en cuenta esto, muchas de estas tensiones limitan la posibilidad de una nueva institucionalidad. En el siguiente apartado se evaluará una de estas tensiones y conflictos territoriales mencionados.

Conflictos territoriales

Un aspecto reciente de las tensiones² (conflictos territoriales) en el país tiene su base en las tensiones de lo global y lo territorial-local, por la puesta en acción del modelo de economía globalizante de la teoría de las ventajas comparativas (TVC). Dicho modelo se afirma ideológicamente con la división internacional del trabajo hacia la *reprimarización* de las economías de los países del sur, vistos como el medio de desarrollo de megaproyectos minero-energéticos y de producción de biomasa para la metabolización ecológica y económica de los países del norte.

Esta geopolítica internacional implica enormes impactos sociales y ambientales en los países del sur global, pero que al mismo tiempo ha generado resistencias de la población y de los territorios explotados, base de los recientes conflictos ambientales territoriales. Son megaproyectos que las empresas transnacionales deciden en el mundo global de común acuerdo con los Gobiernos del norte y los organismos privados y de la banca multilateral mundial, constituidos de manera inconsulta con las comunidades y territorios locales, y no de la misma manera con los Gobiernos nacionales y aun los regionales.

Frente al panorama del modelo económico neoextractivista, en la mayoría de los territorios del país, la administración pública ha sido adecuada a las nuevas condiciones del modelo, de tal suerte que se ha efectuado una reforma institucional que garantiza la inversión extranjera directa en el sector minero energético y le ofrece garantías al capital internacional.

2 El profesor Gregorio Mesa Cuadros habla de tensiones territoriales así “[...] Colombia cuenta con una escena territorial problematizada, fundamentalmente por el hecho de que en los mismos espacios se contraponen formas territoriales diversas, e.g. modelos económicos minero-industriales y modelos de producción familiar e indígena, los cuales casi siempre son excluyentes e incompatibles entre sí” (Mesa, 2014, p. 245).

Para el efecto creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Además, con el propósito de otorgar mediante concesiones los bloques petroleros, también creó la Agencia Nacional Minera (ANM), que se encarga de otorgar los títulos mineros al sector privado nacional e internacional. Finalmente, se crea la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales (ANLA), con el fin de agilizar los trámites de licenciamiento ambiental minero-energético-, quitándole al Ministerio de Ambiente una competencia ambiental fundamental, como es la del control ambiental.

Aparte de esto, se da un arreglo institucional regulatorio con la expedición del Código Minero (Ley 685 del 2001), adecuado a las nuevas condiciones del boom minero en el país. Dicho código se dio como producto de los grupos de presión mineros, tanto nacionales como internacionales. Se constituye como la “captura reguladora”³ por parte de los grupos económicos para legislar a su favor.

El conflicto político (actores armados) ha sido una variable relevante en la forma de gobernabilidad⁴ de los territorios, que ha modificado la gestión pública, la orientación de los recursos públicos (captura de rentas públicas), el manejo de las alcaldías y concejos municipales, el clientelismo armado, las políticas públicas, la política electoral, etc.

Este conflicto ha restringido la participación ciudadana local y la autonomía territorial. Por esto, las regiones y municipios están cooptados por los actores en conflicto, el territorio es base del conflicto y se presenta la “territorialización del conflicto” en la perspectiva del “control territorial” (Velásquez, 2009, p. 185). Lo anterior ha dificultado una administración pública democrática (democracia liberal) y ha implicado un conflicto armado en los territorios que debe ser leído en la perspectiva de los micropoderes en el territorio.

Desde otra perspectiva, el conflicto territorial se lee en una disputa por el territorio y las riquezas del mismo. El conflicto expresa una disputa histórica por la naturaleza: tierra, minerales, agua, biodiversidad, etc. Disputa por la selva de árboles preciosos para el mercado maderero talado en el Darién (taguas, ceibas, etc.). También, disputa por los grandes afluentes (ríos Cacarica, Atrato, Magda-

3 El investigador Francisco Canal utiliza el término captura reguladora para referirse a la presión ejercida por los grupos políticos y económicos para que el Estado legisle a su favor (Canal, 2008, p. 353).

4 Aquí se toma *governabilidad* como la capacidad del Estado y de la administración pública de responder a las demandas ciudadanas, en donde es importante el factor de la legitimidad política. De esta manera, se entiende la gobernabilidad en los municipios como la capacidad de la administración pública de atender las demandas ciudadanas mediante la oferta eficaz de políticas públicas municipales, aspecto que redundaría en la legitimidad municipal.

lena), las tierras para la siembra de extensas plantaciones bananeras, la apropiación de baldíos en la Orinoquia para los megaproyectos caucheros, de palma aceitera, de pastoreo de búfalos y proyectos agroindustriales. La pacificación del Magdalena Medio debido a la riqueza minera, petrolera y tierras para los megaproyectos palmíferos, etc.

Conflictos entre lo viejo y lo nuevo de la administración y el control

Las pocas experiencias de gobierno y administración progresistas en el país se han visto limitadas y supeditadas al ordenamiento jurídico y control público instituido. Hay instituciones, como la Contraloría, que desempeñan un papel de vigilancia para el cumplimiento de las normas del Estado; por ejemplo, en la contratación pública. Y la tensión entre lo viejo y transformador nuevamente se manifiesta en ese órgano de control [...] también lo es la jurisprudencia. Si un juez dice cumpla esto, aunque no se esté de acuerdo, aunque no vaya con el programa de gobierno, toca cumplirlo. Programas que algunas veces se han trabajado con las comunidades [...] son inflexibilidades. (Martínez, et al., 2015, p. 47)

Por otra parte, Max Weber planteó que la burocracia tiene un funcionamiento racional y se materializa con las normas, los funcionarios, el control etc. Pero muchas veces la carga de la burocracia racional se convierte en un obstáculo en el Gobierno y la administración democrática, lo que dificulta atender suficientemente las demandas ciudadanas. Y las tensiones entre lo viejo y lo nuevo de la administración pública se explicitan en la carga burocrática, en los entes de control público (Contraloría, Personería, Procuraduría, etc.) que ponen en jaque políticas públicas favorables al territorio y a los intereses populares.

La toma de decisiones del Estado y de la administración pública también tiene algunas dificultades, pues existen presiones desde el establecimiento y el sector privado cuando se deciden políticas públicas que favorecen bien sea a los territorios o a los sectores sociales populares, o medidas de control ambiental, ya que afectan al gran capital, lo que genera todo un cabildeo de los grupos de presión (empresarios-gremios) que inciden en la institucionalidad para favorecer al mercado.

Es imposible, en el marco del capitalismo, plantearse reformas o políticas públicas, sin considerar a las empresas y a los capitales que monopolizan ciertas áreas de la economía. Parte de la caracterización revela cómo el Estado permite y es condición de posibilidad para la reproducción del capital, su circulación y la apropiación

de riqueza por sectores específicos de la sociedad. Basta con pensar en la infraestructura vial y de transporte, de vivienda, de energía, de salud y, por supuesto, de armas. (Martínez, et al. 2015, p. 52)

Lo anterior supone no solo el problema de las dificultades en la toma de decisiones públicas, que vaya en la vía de disminución de las inequidades, sino que el Estado, lo público y la administración pública han constituido un trampolín para el enriquecimiento y acumulación de capital de los sectores privados, por medio del acceso privilegiado a la toma de decisiones al legislar y modernizar las instituciones en favor del capital, tal como sucede en el país con los proyectos minero-energéticos. También, en la construcción de infraestructura (vías 4G), la privatización de empresas públicas, la creación de zonas francas y zonas industriales, la financiarización de lo ambiental, el sistema privado de transporte masivo en las ciudades, los proyectos de vivienda social (Vis y Vip) y el cambio de uso del suelo rural y urbano, etc.

En suma, en la burocracia estatal y los órganos de control (contralorías, procuradurías, personerías y demás) se presenta un conflicto continuo entre quienes defienden las políticas públicas progresistas y aquellos que garantizan el statu quo. Entonces, el cambio de lo público es un proceso de lucha política de largo aliento entre lo viejo y lo nuevo de la administración pública, es decir, la disputa entre quienes plantean continuidades y quienes lo hacen desde las rupturas; es la lucha entre lo instituido y lo instituyente o poder constituyente⁵. Dicho debate confronta al viejo Estado burgués y toda la institucionalidad que lo acompaña.

Administración tecnocrática

Se ha construido en el Estado, y al interior de las instituciones una serie de discursos tecnocráticos⁶, una hiperespecialización acrítica, sin vinculación al proyecto político de cambio. Este saber se transmite a partir de planes de gobierno, de documentos con análisis cuantitativos; un saber académico que dibuja una realidad: la tecnocracia. Tecnocracia que ayuda a mantener el statu quo [...] Poco a poco, el discurso de los tecnócratas se ha instalado en el

5 Para una profundización del poder constituyente, ver texto: *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad* (Negri, 1994).

6 Se entiende por tecnocracia aquello que desde la administración pública funciona bien o mejor con arreglo a procesos administrativos racionales (eficacia, eficiencia y economicidad), sujeto a los presupuestos tecnocientíficos y que se manifiesta abiertamente con el rol de los expertos que dominan un saber hacer frente al cual el conocimiento local o común no pesa por la falta de conocimiento científico.

poder. Los liderazgos políticos se han debilitado porque el horizonte político no está claro. Tecnocracia que excluye políticamente mediante el saber de los expertos, pasaba en Bogotá (2013) con la discusión de la modificación del POT en las audiencias participativas, con respecto de las discusiones de mezclas de usos del suelo, economías de proximidad, ciudad densificada, etc. [...] la realidad es más compleja que lógica [...] saber y realidad. En las instituciones hay presiones políticas, ruptura entre lo técnico y lo político y la administración pública. (Martínez, et al., 2015, p. 43)

La tecnocracia termina siendo un desastre cuando se considera que el buen gobierno, la buena administración de un territorio, de una ciudad es ser gerente. Esto entendido desde el sector privado, porque supone eficiencia y eficacia en la gestión de lo público, pero que finalmente la noción de gerencia de una ciudad se circunscribe más a una agenda pública de negocios privados. Y es a partir de ahí que se aprecia en el debate del ejercicio de gobernar y administrar lo público, por ejemplo, que gobernar una ciudad no es gerenciar, porque gobernar una ciudad es lo político visto desde la transabilidad democrática con sus gobernados y las coaliciones políticas.

Límites de la administración del territorio

Estado, administración pública y las organizaciones sociales

“Un Estado que no representa como la gente vive es un Estado ilegítimo” (Giraldo, 2016)⁷. Esta frase precisa que cuando un Estado olvida u obvia el país nacional o el país real, es decir, el país de sus pobladores-gobernados en sus asuntos más cotidianos y vitales, es un Estado que mediante políticas públicas no incorpora las necesidades y demandas de ese país nacional o lo hace en forma limitada.

De esto que no baste que un Estado tecnocrático funcione bien o mejor (eficiencia, eficacia y economicidad) o que lo haga de acuerdo a la tendencia reciente de un Estado tecnocrático que opera de la mejor manera, pero al servicio del mercado y las empresas globales. En otras palabras, no es suficiente que este Estado funcione de la mejor manera por fuera de los intereses nacionales. De ahí que sea importante establecer una democratización del Estado, donde se manifieste políticamente no que el Estado soy yo (*L'état c'est moi* [Luis XIV en 1655]), sino que el Estado somos todos, como en el caso de las

⁷ Cesar Giraldo, programa “Debatos económicos”. 98.5 UN Radio, 24 de enero 2016, hora: 9:30-10:00 am.

consultas populares municipales de Tauramena, en Casanare, y Piedras, en el Tolima.

En la relación Estado-administración pública y organizaciones sociales se han establecido vínculos subordinantes y no potenciadores de la organización social, bien sea mediante la cooptación de sus líderes (clientelismo político) en el ejercicio de lo público o bien mediante la exacerbación de los mecanismos coercitivos (límites de la protesta social), lo que ha impedido ejercicios deliberativos autónomos y agenciadores de políticas públicas de los movimientos sociales.

De esta manera, se presenta la concertación, a través de mesas sociales de diálogo, de diversas problemáticas, pero en últimas estas organizaciones sociales terminan diluidas en la trama de la burocracia de la administración pública o imbuidas en actas de acuerdos de solución de las problemáticas que no se finiquitan. Asimismo, el apoyo de recursos financieros para hacer proyectos de desarrollo divide a las organizaciones, las enreda y sustrae en la presentación de proyectos. Son evidentes los ejemplos de esto que se pueden encontrar, como es el caso de la mesa agraria, la mesa del Quimbo, la mesa de Hidrosogamoso. Estas surgen de problemas y conflictos socioambientales en los territorios.

La anterior problemática plantea debates teóricos y políticos respecto a las relaciones de las instituciones públicas y la sociedad, especialmente la sociedad orgánica. También, pone de presente el debate de la democracia real y del poder en las instituciones públicas.

¡Ser Gobierno, ser poder!

Esta era una vieja proclama de debate político en las organizaciones sociales cuando se afirmaba que no bastaba con ser Gobierno para lograr un buen ejercicio administrativo, un buen programa político y de desarrollo en un territorio, principalmente, cuando ese ejercicio de gobierno estaba enfrentado al poder político real, es decir, a las redes de poder de lo público que administran las élites y los grupos hegemónicos.

Desde este punto de vista, se presentan problemas de gobernabilidad debido a los impedimentos administrativos, jurídicos y políticos que puede ejercer el poder real sobre el poder formal.⁸ Este debate es entre las políticas surgidas de abajo y las políticas públicas surgidas desde arriba, dinámica en la que ni fluyen los diálogos tran-

⁸ Tesis del poder real y el poder formal en lo público planteada por el padre Camilo Torres Restrepo en los años sesenta en Colombia.

saccionales ni los diálogos negociables, lo cual dificulta también la toma de decisiones del Estado mismo, al que no acceden fácilmente los gobernados.

El presidencialismo en América Latina

Un problema central de las reglas del sistema político de América Latina es el fuerte peso que tiene el régimen presidencialista en la región, pues resulta ser un peso absoluto en la toma de decisiones de políticas públicas, en la reforma de las instituciones públicas y en el desarrollo de un país. Una tesis fundamental es que las instituciones del Estado, en particular las de nivel central, son muy vulnerables al cambio político, situación que puede ser muy dicente con el Ministerio de Medio Ambiente, tanto en el gobierno de Uribe I y II como en el gobierno de Santos I y II (Mance, 2008).

Ambos regímenes políticos hicieron reformas del Estado y en los dos el Ministerio de Ambiente fue reformado. No obstante, en el régimen de Uribe se causó una mayor desinstitucionalización. En el Gobierno de Santos, entre tanto, se le suprimió al Ministerio de Ambiente una de sus principales competencias, a saber, el otorgamiento y control de licencias ambientales, entregada a la ANLA. A partir de esto es que Mance (2008) se pregunta ¿cómo debe enfrentar y sortear la administración pública el cambio político? Y ¿las reformas gubernamentales consolidan o desinstitucionalizan las instituciones, en este caso, las instituciones ambientales?

Segunda subparte

Una nueva época del país: el tiempo del posconflicto y la paz, exige pensar en una nueva lectura del rol del Estado y de la administración pública en el territorio. Esto en el contexto futuro reciente de un país que dirime un conflicto político histórico y establece un tiempo de posconflicto y paz en el que se posicionan diferenciadas perspectivas del territorio en términos de una paz duradera.

El Estado y lo público en escenarios de posconflicto y paz (apuestas del Gobierno y las élites)

Si bien el país viene de un largo periodo de conflicto político que ha afectado y dificultado la vida social, ambiental y política, no de la misma manera la economía (el crecimiento no ha disminuido a pesar del gasto en la guerra), se podría suponer que una vez dirimido y cerrado el conflicto y firmada la paz, el país entraría en una etapa

de concordia y gobernabilidad nacional, siendo necesario un nuevo contrato social.⁹

Esto supondría, entonces, que el Estado y su aparato de gobierno, como es la administración pública, organiza o establece una nueva institucionalidad en la que no se solucionan totalmente las disputas por los territorios y el Estado frente a las organizaciones sociales, previéndose así que el conflicto no se extinguiría.¹⁰ Ni se extinguiría la disputa por lo público, pues en el Estado continuará siendo una batalla válida. En suma, la transformación de la institucionalidad es una discusión permanente.

¿Cómo el *establishment* proyecta el territorio en el posconflicto?

Las lecturas que tiene el *establishment* del conflicto y la paz están definidas en el plan nacional de desarrollo *Todos por un nuevo país 2014-2018*. Allí, el territorio se concibe como un lugar para la inversión y la paz territorial del Gobierno no es más que la figura de los territorios de consolidación, los proyectos estratégicos de inversión en los territorios, el impulso de los extensos monocultivos, los proyectos mineros-energéticos en zonas prístinas en las que no era posible el aterrizaje del mercado.

En síntesis, la paz de la que nos habla el plan de desarrollo es una paz que garantice los negocios masivamente. En pocas palabras, mercado hasta donde sea posible, profundizando el modelo económico neoextractivista en los territorios. Es una agenda de territorio que diverge de la agenda de los movimientos sociales que habitan los territorios y también una agenda divergente de la planteada por los actores que están en negociación en La Habana.

Alternativas de lo público y la administración del territorio

No es aceptable la supremacía de la tecnocracia sobre la política

La supremacía de la tecnocracia sobre la política resulta difícil para el ejercicio de gobierno de una izquierda progresista que reconoce la diversidad, el pago histórico del colonialismo, al igual el socavamiento de la producción

9 Planteamiento que hizo alguna vez el filósofo colombiano Guillermo Hoyos de la necesidad de un nuevo contrato social en Colombia.

10 Partimos aquí de establecer una lectura del conflicto en el sentido de una condición *sine qua non* de la vida, las contradicciones como motor de la historia (Marx), motor que permite la continuidad de la vida.



capitalista que desplaza campesinas(os) de sus territorios. El Estado republicano es, en buena medida, una resistencia a estas luchas y la tecnocracia en él, formada a lo largo de su historia, se convierte, por lo general, en un obstáculo para pensar en otras formas de institucionalidad, mucho más en un contexto en el que priman las prácticas tecnocráticas sobre las decisiones políticas. (Martínez, et ál., 2015, p. 44)

La burocracia, lo viejo y lo nuevo

¿Cómo pensar en esas transiciones entre lo heredado y lo nuevo? [...] La burocracia, su ritmo y su inercia es difícil de alterar. La burocracia se controla con el control popular y enorme transparencia. Es necesario cambiar la lógica de la burocracia en función de demandas de la sociedad, no solo una burocracia tecnocrática sino comprometida. Tiene que haber gente que se mueva por conciencia. (Martínez, et al., 2015, p. 49)

En tal sentido, se entendería el control popular de lo público, poder en el que la administración pública funciona con relación a los mandatos ciudadanos (mandatos de territorios libres de minería, de transgénicos, de la autonomía territorial, del respeto de las consultas populares territoriales, etc.). Visto así, se requieren más ciudadanía territorial y ciudadanía ambiental para que la administración pública y los órganos de control público actúen en concordancia con dichas ciudadanías. En últimas, se trataría de que las instituciones actúen en función de la sociedad y no una sociedad en función de las instituciones, como lo deja ver la forma tradicional. También conviene una sociedad más verde para que sea factible un Estado verde.

Alternativas: ¿la gestión comunitaria de lo público?

Se trata de buscar formas de gestión colectiva de lo público, que se construyan lejos de la dupla Estado-mercado, como los dos únicos espacios posibles de gestión de los servicios públicos. Se apela a la necesidad de encontrar formas creativas de enfrentar los problemas cotidianos de la gente, con propuestas ancladas en soluciones pensadas por la propia gente y con mayores niveles de participación colectiva en los asuntos públicos, sin por ello desresponsabilizar al Estado de lo que le corresponde. (Martínez, et al., 2015, p. 64)

En este caso, el Estado y la administración pública solo deben ser articuladores-facilitadores que avalen (respal-

den) estos procesos de gestión comunitaria de lo público y garanticen su implementación, como pasa con la gestión pública de las comunidades urbanas-rurales respecto a los acueductos comunitarios, las reservas campesinas comunitarias, etc. De este modo, se plantea la emergencia de nuevos actores y decisores de lo público; nueva emergencia de lo público que, por ahora, no se reconoce en la institucionalidad.

Se trata de la gestión colectiva y comunitaria de los bienes comunes, o mejor, comunales¹¹, que no transita por las lógicas de acumulación de capital que el mismo Estado agencia. Dicha gestión implica otra lógica de administración de los bienes comunales, de los bienes públicos en aras de la justicia distributiva y el bienestar general y no en función del mercado.

Desde este punto de vista son requeridas lógicas administrativas que favorezcan lo público para el bienestar general de las comunidades, para el desarrollo de la vida humana y de las demás especies. En conclusión, se requieren lógicas públicas en función de la vida natural y de los territorios.

Por otra parte, es relevante la emergencia de lo público en nuevos escenarios, actores y procesos, esto leído como la gestión pública comunitaria, étnica y popular del mandato ciudadano alrededor de los bienes comunales. Esta emergencia exige un Estado y administración pública que incorpore y tenga en cuenta —de una vez por todas— las subjetividades sociales frente al territorio de aquellos sectores históricamente subalternizados y colonizados, que resultan siendo sectores que han mantenido una larga historia de sostenibilidad de los territorios que habitan, conservando (transformando bien) las riquezas naturales (agua, selvas, fauna y flora, etc.). Comunidades que han demostrado históricamente ser más sustentables que las políticas públicas trazadas por el Estado o las derivadas del mercado.

¹¹ El profesor José Francisco Puella plantea en su página web el debate de los *bienes comunes*, argumentando que este concepto ha sido cooptado por el nuevo neoliberalismo y en ese proceso ha jugado un rol importante la autora Neri Ostrom, para quien bienes comunes no implica común-unidades de solidaridad en la producción y reproducción de las relaciones sociales. De este modo, se asociarían en lo ambiental los bienes comunes de la naturaleza (agua, tierra, energía, selvas, etc.) en relación con la gente, las comunidades que los defiende y protege para el bien-estar colectivo suyo y de las demás especies, al igual que la tarea de su gestión.

Apuntes finales

El tiempo de conflicto, posacuerdo y paz no es una garantía de la solución de los conflictos estructurales del país. El conflicto político por otras vías se mantendrá y se puede esperar un largo periodo conflictivo de ajuste de las fuerzas en contradicción. Inclusive queda esperar que un sector de la sociedad sea dogmático y renuente ante los cambios, pero será importante la coyuntura histórica de la solución negociada y política del conflicto para pensar y construir un nuevo contrato social, en este caso en el manejo de lo público que, potencie las autonomías territoriales y el manejo autárquico de su desarrollo.

“El problema con el Estado es que el Estado es uno de los campos de disputa. Es una de las personificaciones centrales en la acumulación de capital” (Martínez, et al., 2015, p. 73). Desde ese punto de vista se manifiestan en él las luchas del poder en las que es evidente que la acción de los proyectos de cambio y de lo popular es posicionar políticas públicas e instrumentos de políticas que aseguren la equidad social y ambiental de los territorios. Cuestión que exige, por tanto, una nueva cultura política de quienes proponen y hacen políticas públicas. No se podría ser Gobierno reproduciendo los viejos esquemas de movilizar lo público.

Teniendo en cuenta eso, se trataría, por ejemplo, de los procesos de democratización de acceso a la renta para sectores históricamente excluidos de un gobierno del territorio que no continúe con políticas económicas depredadoras de la naturaleza, daños y conflictos socioambientales.

“Las nuevas formas de gobierno, que se podrían pelear desde las viejas formas del Estado, vienen empujadas por lo diverso, por lo indígena, lo popular, lo campesino, lo urbano, lo feminista” (Martínez, et al., 2015, p. 75). También por los ambientalistas, que constituyen el poder constituyente, las nuevas emergencias de lo público en disputa por el territorio, por las formas de economía que sostengan la vida y no destructoras de la vida, pero también en disputa por formas divergentes de administración, de gobierno, de manejo de lo público y del patrimonio público.

El tiempo de la paz constituye una coyuntura para construir una nueva institucionalidad, bien sea desde adentro del Estado o por fuera del mismo, reconstruyendo los distintos procesos de hacer política y de las políticas públicas. Tiempo en el que un Estado bien manejado repercute en el buen manejo de los territorios. Sin embargo, en los nuevos escenarios del conflicto es factible que se incrementen las disputas por políticas e instrumentos de políticas que favorezcan el mercado o por políticas

viables y sostenibles para la población, la naturaleza y los territorios.

Para finalizar este texto vale la pena dejar algunas preguntas abiertas. En ese sentido, cabe preguntarse: ¿en los territorios del posacuerdo o del posconflicto se trata de una paz para el mercado o de la paz para la sociedad?, ¿es una paz social, ambiental, económica y política en los territorios o se trata de una paz neoliberal?, ¿la paz como una oportunidad para los negocios verdes en los territorios?, ¿la paz exigirá un nuevo gobierno y administración pública del territorio?

Financiación

Ninguna

Conflictos de interés

Ninguno

Aclaraciones

Este escrito tiene su base en el borrador de documento titulado: *La complejidad de la administración y gobierno del territorio colombiano*, presentado en la ESAP, sede Bogotá (julio de 2015) y en el taller de administración pública en Villa de Leyva, Boyacá (3 al 5 de agosto 2015) y ampliado en el contexto coyuntural de posacuerdo y paz en Colombia.

Referencias

- Canal, F & Rodríguez, M. (2008). Las corporaciones autónomas regionales, quince años después de la creación del SINA. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Rodríguez, M. (Ed.). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Carrizosa, J. (2008). Instituciones y ambiente. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Rodríguez, M. (Ed.). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Carrizosa, J. (2014). *Colombia compleja*. Bogotá: Jardín Botánico José Celestino Mutis.
- Corredor, C. (1999). El problema de la pobreza: una reflexión conceptual. *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Guillen, F. (1996). *El poder político en Colombia*. 2.^a ed. Bogotá: Editorial Planeta.
- Mance, H. (2008). La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente colombiano. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Rodríguez, M. (Ed.). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Martínez, A., Rativa, S., Cevallos, B. & Mokrani, D. (2015). El Estado como instrumento, el Estado como impedimento. Aportes al debate sobre la transformación social. ¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en *América Latina y Europa*. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Ecuador: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Maya, A. (1995). *La fragilidad ambiental de la cultura*. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Ambientales (IDEA).
- Maya, A. (2000). *La aventura de los símbolos. Una visión ambiental de la historia del pensamiento*. Bogotá: Ecofondo.
- Mesa, G. (2009). Quince años no es nada. Historia actual de la política y la legislación ambiental en Colombia. *Quince años de la política ambiental en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moreno, J. (2011). Territorio y medio ambiente en Colombia. *Revista Polémica*, 12, marzo.
- Murcia, R. & Diana, M. (2014). *Mecanismos de participación ciudadana en defensa del ambiente y los territorios*. Bogotá: Censa Agua Viva. Amigos de la Tierra-Colombia.
- Saldias, C. (2015). *Fundamentos del gobierno del territorio, para el campo de la primera asignatura del campo DPGT. Cuarto informe unidad didáctica*. Bogotá: ESAP.
- Santos, J. (2011). *Prosperidad para todos*. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
- Velásquez, F. (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.