

January 2015

La acción integral: herramienta de gestión de los gobiernos municipales focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial

Orlando Antonio Mejía Quintero
Ejército Nacional de Colombia, orlandomejia8@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

Mejía Quintero, O. A. (2015). La acción integral: herramienta de gestión de los gobiernos municipales focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. *Equidad y Desarrollo*, (23), 127-145. <https://doi.org/10.19052/ed.3430>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

La acción integral: herramienta de gestión de los gobiernos municipales focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial

127

Coronel (EJC) Orlando Antonio Mejía Quintero*

Palabras clave

Acción integral, gobernabilidad, Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, comunidad, legitimidad, gobernanza

Clasificación JEL

F52, H56, H70

Resumen

La *acción integral* ha sido un medio fundamental para el desarrollo social, en los logros del Gobierno nacional de recuperación de la legitimidad y la gobernabilidad. Desde el inicio del proceso de Consolidación en el 2002 y hasta la fecha —representado en la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT)— ha presentado modificaciones en su estrategia, en concordancia con los escenarios coyunturales. Este artículo se sustenta teóricamente en los conceptos de *legitimidad* y *gobernabilidad* y en la doctrina de acción integral de las Fuerzas Militares, complementada con la experiencia de oficiales que trabajaron en esta estrategia o que actualmente la dirigen. De tal manera, presenta recomendaciones al Gobierno nacional para la toma de decisiones en la modificación del desarrollo de la PNCRT de acuerdo con el actual momento histórico.

Cómo citar este artículo: Mejía Quintero, O. A. (2015). La acción integral: herramienta de gestión de los gobiernos municipales focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. *Equidad & Desarrollo* (23), 127-145.

Fecha de recepción: 3 de noviembre de 2014 • Fecha de aceptación: 20 de enero de 2015

* Oficial del Ejército Nacional de Colombia del arma de logística. Administrador de Empresas. Especialista en Finanzas Públicas, en Ingeniería de la Calidad y el Comportamiento y en Comando y Estado Mayor. Candidato a Magister en Administración, Universidad de La Salle, Colombia. Correo electrónico: orlandomejia08@gmail.com

Integral Action: Management Tool for Municipal Governments Centralized by the National Policy of Territorial Consolidation and Reconstruction

Abstract

Integral action has been a key tool for social development, regarding the achievements of the national government to recover legitimacy and governability. Since its beginning in 2002 and up to date, the consolidation process—represented in the National Policy of Territorial Consolidation and Reconstruction (NPT-CR)—has presented changes in its strategy, in line with current circumstances. This article is theoretically based on the concepts of *legitimacy* and *governability* and on the doctrine of integral action of the Armed Forces, complemented with the experience of officers who worked on this strategy or currently run it. Thus, this study offers recommendations to the national government for decision making in modifying the development of NPTCR, taking into account the current historical moment.

Keywords

Integral action, governability, National Policy of Territorial Consolidation and Reconstruction, community, legitimacy, governance

A ação integral: ferramenta de gestão dos governos municipais focalizados pela Política Nacional de Consolidação e Reconstrução Territorial

Resumo

A *ação integral* tem sido um meio fundamental para o desenvolvimento social, nas realizações do Governo nacional de recuperação da legitimidade e a governabilidade. Desde o início do processo de Consolidação em 2002 e até esta data — representado na Política Nacional de Consolidação e Reconstrução Territorial (PNCRT)— tem apresentado modificações em sua estratégia, de acordo com os cenários conjunturais. Este artigo se sustenta teoricamente nos conceitos de *legitimidade e governabilidade* e na doutrina de ação integral das Forças Militares, complementada com a experiência de oficiais que trabalharam nesta estratégia ou que atualmente a dirigem. De tal maneira, apresenta recomendações ao Governo nacional para a tomada de decisões na modificação do desenvolvimento da PNCRT propícias com o atual momento histórico.

Palavras chave

Ação integral, governabilidade, Política Nacional de Consolidação e Reconstrução Territorial, comunidade, legitimidade, governança

Introducción

La acción integral es la herramienta de gestión y coordinación utilizada por las Fuerzas Militares (FF. MM.) y por el Gobierno nacional para la consolidación de territorios que fueron controlados por los grupos al margen de la ley. Esta estrategia tuvo su origen en las acciones cívico-militares que desarrolló el Ejército Nacional desde 1962, como apoyo al desarrollo de operaciones militares contra la Organización Narco-Terrorista Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (ONT-FARC). Cuando se termina la “zona de distensión” (2002), las FF. MM. establecen que la acción integral es la herramienta para lograr la recuperación de los territorios, por lo que es puesta en ejecución cuando en el Plan Colombia se destina una parte del presupuesto a la inversión social, logrando con éxito los objetivos propuestos. En este mismo año, el trabajo coordinado y articulado entre todas las instituciones gubernamentales, la sociedad y el sector privado, establece que el medio es la acción integral. En el 2011 se crea la “Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial” (PNCRT), un plan de Estado y de sociedad que, mediante la acción integral, busca el desarrollo social y económico de determinadas zonas afectadas por la violencia. Sin embargo, a pesar de que esta estrategia de consolidación, que inició en el 2002 con 38 municipios, ha ido creciendo (actualmente se tienen 141 municipios, 58 de esfuerzo integral y 83 de esfuerzo gradual básico), durante este tiempo ninguno ha sido retirado por haber alcanzado un desarrollo social sostenible. Lo anterior es preocupante, pues esta política no es permanente y lo que fue un éxito al inicio, al prolongarse en el tiempo, puede convertirse en un fracaso si no se cambia el *cómo* de su desarrollo. Por tanto, se consultaron documentos históricos y se entrevistaron algunos oficiales que estuvieron y están llevando a cabo este proyecto, con el fin de conocer sus opiniones sobre el tema; esto permitió que al término de la investigación se presentara una recomendación para mejorar el modo de (el *cómo*) desarrollar la PNCRT.

Marco teórico-conceptual

130 Legitimidad y gobernabilidad: soportes del Estado

Cuando hablamos del concepto de *legitimidad* (conforme a las leyes), nos referimos a la valoración y apoyo que da la sociedad a las diferentes instituciones de los poderes que componen el Estado; estas instituciones, en contraprestación, tienen la obligación de cumplir con los fines para los cuales fueron conformadas. Si bien Latinoamérica sufre diferentes cambios sociales y sigue diversas corrientes ideológicas desde el siglo XX, Colombia experimenta un curso de eventos distinto, debido al particular ordenamiento legislativo constitucional; por ello, en las décadas que corrieron de los años sesenta a los ochenta, se presentó una crisis política y social afincada, sobre todo, en la emergencia de vacíos de legitimidad que aumentaron los niveles de pobreza y que dieron origen a la formación de grupos armados ilegales, que en un principio fueron apoyados por sus comunidades.

Esta ausencia del Estado, que estuvo acompañada por la pérdida de valores de los servidores públicos —contaminados por otros fenómenos negativos nacientes como el narcotráfico y la corrupción—, llevó a diferentes instituciones del Estado y a la clase política de ese entonces a una condición de desprestigio ante la sociedad colombiana, aspecto que fue aprovechado por los grupos subversivos¹ para fortalecerse y soñar con la idea de tomarse el poder.

Con la elaboración de una nueva Constitución en 1991, fundamentada en el concepto de *Estado social de derecho* y orientada, entre otros aspectos, hacia el equilibrio de poderes, se le dio al concepto de *legitimidad* las bases suficientes para recuperar la credibilidad perdida en el pasado; por tanto, este le proporcionó al Estado, representado en las diferentes autoridades, los medios para cumplirle a las comunidades que los eligieron y cuyo fin último es su bienestar social. Ante esto, los gobernantes elegidos comenzaron un proceso de legitimización de sus programas de gobierno, con alcance a toda la población y presencia de la autoridad en todo el territorio; esto debilitó los grupos subversivos, cuya idea era llegar al poder a través del uso de las armas.

¹ Organizaciones que intentan subvertir el orden social o moral establecido y las estructuras de poder, autoridad y jerarquía.

Ahora bien, la *governabilidad*, definida como la “cualidad del gobernante”, es uno de los conceptos base para el desarrollo social de un territorio; este concepto lo encontramos dentro de los proyectos que el presidente, gobernadores y alcaldes se comprometen a ejecutar en su comunidad. Según Luciano Tomassini (1992), la responsabilidad del mantenimiento de la gobernabilidad está a cargo del Estado y, para lograrlo, este debe interactuar con la sociedad civil, el sector privado y los distintos agentes sociales y económicos, y la forma de esta interacción y sus resultados dependen de la cultura política imperante.

Si se hace una pesquisa sobre cuándo se comienza a aplicar juiciosamente la gobernabilidad en Colombia, encontramos que es desde la década de los noventa y lo transcurrido del presente siglo. Aspectos como la globalización y la economía han ayudado a solucionar el conflicto de interés presentado y a producir una interpretación acertada, ya que el concepto es nuevo, aún en el ámbito internacional, como lo expresa Tomassini al señalar:

El concepto de gobernabilidad no existe en los diccionarios ingleses consultados, y se ha ido acuñando en el ámbito latinoamericano para indicar algo más amplio que el *governance*, pues no solo se refiere al ejercicio de gobierno sino, además, a todas las condiciones necesarias para que esta función se pueda desempeñar con eficiencia, legitimidad y respaldo social. (1992, pp. 24 y 25)

Estado, municipio y descentralización administrativa

La Constitución Política de 1991 en su artículo 1, define el Estado colombiano como “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus Entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, y tiene como prioridad garantizar los derechos esenciales de las vidas de las personas, prioridad arraigada en una República única, sin desigualdad, con participación de todos sus habitantes, para lo cual sus fines son servir a la comunidad, garantizar los derechos y deberes de sus habitantes y administrar, eficientemente, bajo el principio de descentralización.

Ahora bien, haciendo referencia a la gobernación descentralizada del Estado, Escobar define el *municipio* como “la unidad territorial y poblacional, política y administrativamente organizada dentro de los límites de una sección de un de-

partamento, en la que vive un conjunto de familias en relación de vecindad y con fines comunes” (2010, p. 36). Este autor señala que el municipio, como fenómeno social, es el resultado del grado de desarrollo histórico de la sociedad, con autoridad y personalidad propia, pero sometida a la potestad suprema del poder estatal que responde al carácter de agrupamiento asociativo del ser humano. Es claro que la desagregación de gobierno recae en este último nivel y es allí donde está el éxito de la gobernabilidad, ya que es el municipio la menor y fundamental forma de gobierno que tiene el Estado.

La Constitución Política, en su artículo 311, define el municipio como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, y es responsabilidad del alcalde la planeación, la gestión y la correcta ejecución de recursos para el bienestar de sus habitantes. En esta definición se encuentran intrincadas las cuatro variables de gobernabilidad expuestas por Luciano Tomasini, según las cuales el alcalde, como representante elegido por su comunidad, es el responsable de la gobernabilidad local, apoyado en el gobierno central, y es él quien debe dar cumplimiento a las leyes, los derechos fundamentales de las personas y las estrategias para mejorar el bienestar social. Es sobre esta célula de gobierno que gira el desarrollo de un país, ya que se puede tener un presidente eficiente y trabajador incansable, pero todo esfuerzo se frena cuando este funcionario tiene que gobernar con alcaldes sin cualidades humanas y que son deficientes en la gestión.

El proceso de descentralización pública para Colombia ha estado bajo la responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que ha tomado la descentralización administrativa como un modelo de Estado y, para ello, se ha basado en los conceptos de Baguenard (1994), quien expone que la descentralización debe buscar tres objetivos: 1) el Estado debe dejar de realizar tareas operativas para dedicarse a las estratégicas, 2) con la desconcentración del poder se busca que las decisiones locales estén más cerca a la solución del problema y 3) que exista más participación local y de las comunidades. Así, el Estado le trasfiere una serie de competencias a los municipios, pero, a su vez, estos deben cumplir con una normatividad establecida e informar al gobierno central sobre los resultados obtenidos con la inversión de los recursos, es decir, se trabaja como Estado unitario.

La acción integral como herramienta de articulación para la consolidación del Estado

133

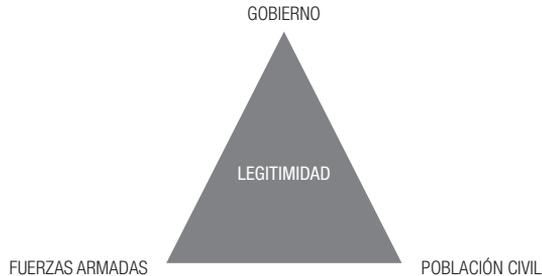
Este concepto se originó cuando el general Alberto Ruiz Novoa, desempeñándose como Comandante del Ejército (1960-1962), desarrolló el plan militar Latin American Security Operation (LASSO), cuyo objetivo era adelantar una gran operación militar en el sur del departamento del Tolima, específicamente en el sector del Marquetalia, para neutralizar la acción delictiva y “enlazar” las regiones que se encontraban bajo el influjo del Partido Comunista, con el fin de someterlas a la Constitución. En esta recuperación militar se utilizan por primera vez las acciones cívico-militares,² las cuales consistían, en ese momento, en llevar servicios y elementos por parte del Ejército a los campesinos de ese territorio, en periodos de tiempo muy cortos.

Muchos estudiosos de la estrategia militar observaron que la lógica del conflicto llevado a cabo en el Estado colombiano contra los grupos subversivos tuvo su origen en aspectos sociales y económicos como la pobreza, la ausencia de servicios básicos y del Estado en general, factores que fueron y continúan siendo el combustible para que existan estas organizaciones. Es así como a partir del 2002, la acción integral es considerada un elemento fundamental para el desarrollo de las operaciones militares; de este modo, con dicha estrategia en mente se considera que para lograr la recuperación del Estado se requiere de la alineación, coordinación y triangulación de tres elementos: gobierno-FF. MM.-población civil, pero es el último elemento el que comienza a desempeñar un papel determinante en la legitimidad: en pocas palabras, quien gana la voluntad de la población, gana el conflicto.

2 Se trata de actividades de bienestar hacia la población civil que desarrollan las FF. MM. en coordinación con diferentes entidades públicas y empresas privadas.

Figura 1. Concepto inicial de legitimidad

134



Fuente: elaboración propia.

Los escenarios de conflicto armado, según el panorama mundial, han venido cambiando aceleradamente, pues el factor clave de éxito para la recuperación de un territorio ya no son las operaciones militares, sino que ahora deben considerarse también otros aspectos como el diplomático, político, cultural, etcétera. Para los estudiosos del conflicto colombiano, la doctrina estadounidense lo ubica dentro de lo que se denominó como la *guerra de cuarta generación* (Lind *et al.*, 1989), la cual se define como el enfrentamiento de un Estado y grupos violentos de naturaleza política, económica, religiosa o étnica, conflicto en el cual el elemento fundamental para la neutralización de estos actores es el uso de la acción integral. Actualmente, las FF. MM. la definen como

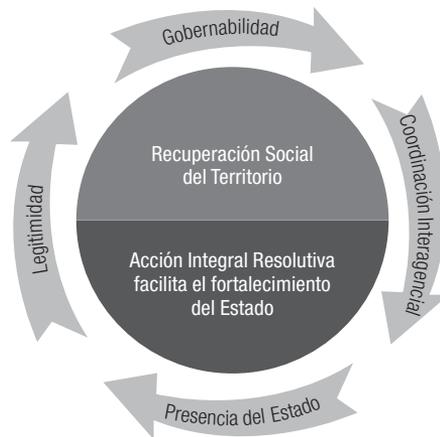
[La coordinación del aparato estatal con responsabilidad en la seguridad y en] lo social, para actuar de manera conjunta e integrada en la totalidad del territorio nacional, en los ámbitos social, económico, político y militar, garantizando con ello el imperio de la ley, la recuperación social del territorio, la aplicación efectiva del Estado Social de Derecho y la neutralización de los Grupos Armados Ilegales. Es en síntesis el “puente” entre el control territorial (aspecto militar) y la consolidación social del Estado (aspecto civil/oferta estatal) (FF. MM.-Comando General, 2011, p. 14)

El concepto de *acción integral* de las FF. MM. es muy amplio, por lo que se encuentra dividido en tres líneas de acción, cada una de estas dirigida a una serie

de objetivos específicos: 1) la *acción integral general*, desarrollada por el Comando General de las FF. MM.; 2) *acción integral coordinada*, que está a cargo de las unidades militares; 3) y la *acción integral resolutive*, cuyo objetivo es de nivel estratégico, por lo que su desarrollo puede estar a cargo del Gobierno nacional o de quien en el futuro haga sus veces en lo referente a la gobernabilidad y legitimidad, siendo esta línea la utilizada para el logro de los objetivos de la PNCRT.

La *acción integral resolutive* se define como el medio de desarrollo y la coordinación permanente y simultánea de acciones políticas, económicas, sociales y militares encaminadas a fortalecer las estructuras básicas del Estado, garantizando la defensa y protección de los derechos humanos, el acatamiento del derecho internacional humanitario y las libertades sociales, para que alcancen el gozo pleno de una paz digna, justa y duradera. En esencia, la coordinación y articulación es la clave para la recuperación social del territorio, en el que las FF. MM. desempeñan un papel fundamental en la generación de las condiciones de seguridad necesarias para el despliegue y la consolidación de la oferta institucional del Estado (figura 2).

Figura 2. Acción integral resolutive



Fuente: FF. MM. Comando General (2011, p. 25).

Fue la acción integral resolutive el medio por el cual se lograron articular los esfuerzos de los diferentes poderes del Estado; asimismo, permitió llevar esta estrategia a todos los rincones del territorio colombiano, con lo cual se pudo iniciar

la búsqueda de un progreso social y un desarrollo sostenible, ya que las organizaciones al margen de la ley perdieron el dominio de la población y el control territorial. Como consecuencia, se pudo llevar a sus líderes a hablar de paz y al abandono de la acción armada.

Como conclusión de este apartado, podemos afirmar que la acción integral busca articular la legitimidad del Estado en todos los niveles de gobierno y la coordinación interagencial e interinstitucional para alcanzar la seguridad y la paz como fin común.

Resultados de la investigación

La acción integral: el medio para alcanzar la legitimidad del Estado

Hace más de una década, nuestras FF. MM., mediante su profesionalismo y aprendiendo de sus errores, iniciaron un proceso de reestructuración y adaptación de su doctrina a las nuevas formas de combatir los grupos subversivos —los cuales pasaron a convertirse en organizaciones delincuenciales—. Entendieron que la forma de debilitar a estos grupos era llevando al Estado a todo el territorio colombiano para que, trabajando en equipo, se integraran los diferentes niveles de gobierno en función del bienestar de la comunidad y se lograra el desarrollo social sostenible. Esta herramienta de gestión que se viene desarrollando en este nuevo escenario del conflicto de nuestro país, y que ha logrado avances en la consolidación de la gobernanza y la gobernabilidad, fue definida como *acción integral* (FF. MM.-Comando General, 2011).

La acción integral se ha venido aplicando inicialmente bajo el concepto de *acciones cívico-militares*, desarrollado por el general Ruiz Novoa cuando se desempeñó como comandante del Ejército (1960-1962), y luego como ministro de guerra (1962-1965) (FF. MM.-Comando General, 2011). Tras sus operaciones militares contra el grupo insurgente FARC, argumentaba que estas debían ir acompañadas de actividades de bienestar a la población con el fin de mitigar sus necesidades. Este concepto se continuó aplicando por mucho tiempo únicamente por las FF. MM., mas no por parte de las diferentes entidades que componían el Estado, lo que permitió que estos grupos al margen de la ley tomaran fuerza, especialmente

en las décadas de los ochenta y noventa, hasta el punto en que lograron tener una fuerza armada y una ideología propia que afectó en cierto modo la legitimidad del Estado por su falta de integralidad.

Durante el periodo de tiempo que duró la llamada *zona de distensión* (1998-2002), las FF. MM. iniciaron su proceso de reestructuración operacional desde el concepto doctrinario de *operaciones conjuntas* y la aplicación de la nueva doctrina de acción integral. Los comandantes de la época, los generales Jorge Enrique Mora Rangel, comandante del Ejército,³ y Fernando Tapias Stahelin, comandante general de las FF. MM.,⁴ expusieron que una parte considerable de los recursos que conformaban el Plan Colombia debía destinarse a la solución de necesidades básicas de la población afectada por el conflicto, es decir, educación, salud, servicios públicos, entre otros.

Para el Gobierno nacional, que entiende la importancia de esta estrategia y se soporta en los conceptos de *gobernanza* y *governabilidad*, la única forma que llevaría a una derrota militar a estas organizaciones era desarrollando un trabajo en equipo, que consistía en que tan pronto las FF. MM. recuperaran un territorio, el Estado, seguidamente, debía hacer presencia allí con todas sus instituciones y desarrollar actividades propias de su misión, además de restablecer los gobiernos municipales que en su momento despachaban fuera del territorio. La metodología inicialmente aplicada fue la de núcleos básicos de consolidación integral, los cuales estaban compuestos por tres fases, sobre tres líneas de acción; a medida que se recuperaba la gobernabilidad, la asistencia terminaría con la entrega de los programas a los alcaldes (figura 3).

3 Comandante del Ejército Nacional (1998-2002), comandante general de las FF. MM. (2002-2003).

4 1988-2002.

Figura 3. Fases de la metodología de núcleos básicos de consolidación integral

138



Fuente: FF. MM.-Comando General (2011, p. 26).

Como resultado de este trabajo, en el 2004 se conformó el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI). Esta entidad estaba integrada por un equipo interinstitucional de 14 delegados permanentes, especialmente de los ministerios, y 15 enlaces de distintas entidades del Estado, de los organismos de control y de la rama del poder judicial, cuyo objetivo era garantizar la gobernabilidad y la legitimidad, haciendo presencia en zonas específicas del territorio afectadas por la intervención de grupos armados ilegales y por los cultivos ilícitos, mediante acciones de inversión social y económica para estas comunidades, y así ganar la confianza anteriormente perdida. El CCAI inició su labor con 39 municipios.

En el 2009, el Gobierno nacional, en complementación de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, puso en ejecución el Plan Nacional de Consolidación Territorial, 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” (Colombia.

Presidencia de la República, 2009, p. 2), cuyo objetivo estaba orientado hacia la recuperación integral de determinados municipios que fueron afectados por la acción de los grupos armados ilegales y que tenían altos índices de vulnerabilidad social. Para ello aumentó su intervención en 100 municipios, incluyendo los seleccionados inicialmente por el CCAI, y con esto logró en corto tiempo una considerable reducción de homicidios y el mejoramiento de las condiciones sociales básicas de las comunidades de estas zonas.

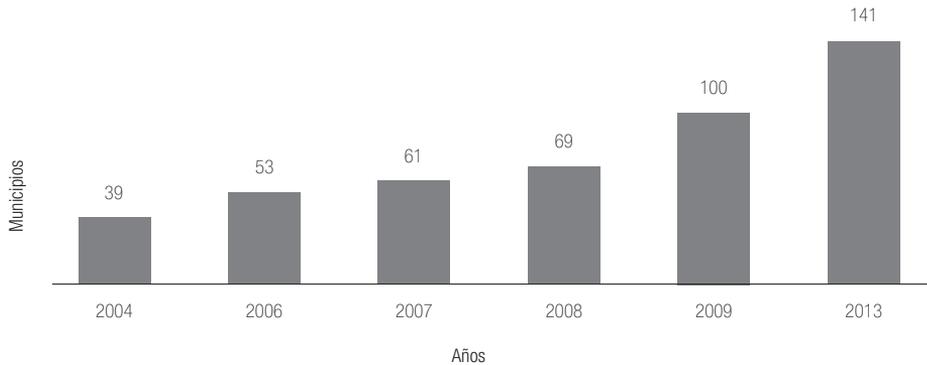
En el 2011, el presidente de la República ordenó al Consejo de Seguridad la revisión exclusiva de la estrategia de la Política Nacional de Consolidación Territorial (Colombia. Presidencia de la República, 2011), con el fin de subsanar las debilidades que presentó el proceso de consolidación y hacer que este fuera más eficaz. Como resultado de este trabajo, se expidió el Decreto 1894 (Colombia. Presidencia de la República, 2013a), con el cual se creó el Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, como instancia de planeación, articulación, coordinación, seguimiento y evaluación de la PNCRT, cuyo objetivo es “articular las entidades que integran la administración pública, a efectos de tomar decisiones, planear, hacer seguimiento, y evaluar los avances de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y su impacto en las zonas focalizadas” (Colombia. Presidencia de la República, 2013a, art. 2).

Otro resultado de la evaluación de la PNCRT por parte del Consejo de Seguridad fue la reestructuración de las zonas de consolidación, las cuales fueron clasificadas en dos tipos de esfuerzos para la intervención territorial, de acuerdo con los principios de capacidad, intensidad y sinergia interinstitucional, definidos estos por el Ministerio de Defensa Nacional y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. De esta forma, mediante el Decreto 2332 (Colombia. Presidencia de la República, 2013b), se establece que los municipios intervenidos por la PNCRT del esfuerzo integral corresponden a 58 y del esfuerzo gradual básico, a 83. En este listado aparecen los 100 municipios inicialmente seleccionados por el Plan Nacional de Consolidación Territorial del 2009.

Teniendo en cuenta la cronología del desarrollo de la Política Nacional de Consolidación que se ha venido desarrollando desde el 2002, la cual ha sido factor fundamental en la consolidación de la legitimidad institucional y la gobernabilidad mediante la articulación del trabajo de las entidades del Estado en una serie de zonas y municipios que presentan debilidad en su gobernanza, cuya herramienta de gestión ha sido la acción integral, se puede evaluar, hasta el momento, que las

metas trazadas por el nivel central se han alcanzado en su mayoría. Por ejemplo: la recuperación de la seguridad, el desarrollo económico, la inversión privada y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, esto no fue así para los municipios de la política de consolidación, lo cual se puede evidenciar al no encontrar alguno de estos que hubiera salido de la intervención del Estado desde que se dio inicio a esta estrategia (figura 4).

Figura 4. Desarrollo de la consolidación



Fuente: elaboración propia.

Experiencias y aportes para el mejoramiento de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial

Ahora bien, como participante inicial del Plan de Consolidación en la zona del sur de Córdoba, conformamos un equipo interinstitucional que realizó un trabajo arduo con las comunidades de los municipios focalizados. Allí las entidades del Estado y las empresas privadas de la región estaban prestas a apoyar los requerimientos que les solicitábamos. No sucedía lo mismo con los alcaldes de los municipios, quienes consideraban que el problema de gobernabilidad se debía a la situación de inseguridad de los grupos armados, y que esta era solo responsabilidad del Estado; con este concepto erróneo se despreocupaban de sus responsabilidades, mientras que sus comunidades eran las únicas perjudicadas.

Se suma a lo anterior comentarios y vivencias de otros oficiales que para la fecha se desempeñaban como coordinadores militares en otras regiones del país o que formaban parte del comité central del CCAI. Para ellos fue una gran experiencia de vida haber pertenecido a esta organización, en la que aprendieron a trabajar la herramienta acción integral, la cual les permitió articular el trabajo interinstitucional para el logro de los objetivos del Plan de Consolidación de interés nacional; pero no contaron con el apoyo y el acompañamiento de la mayoría de los alcaldes y gobernadores de estas zonas, quienes no tenían confianza en la estrategia y dedicaban su gestión a otros aspectos. Otra de las dificultades que expresaron para el desarrollo de la acción integral fue la falta de comunicación y el escaso trabajo en equipo entre entidades,⁵ ya que la mayoría estaban acostumbradas a desarrollar sus actividades individualmente y en determinadas fechas, lo que impedía en cierta forma que se realizaran acciones conjuntas en las zonas fuera del casco urbano del municipio.

El Ministerio de Defensa, tomando la evaluación hecha a la PNCRT, reestructuró la estrategia con la que se venía trabajando, creando equipos de trabajo para acelerar la Consolidación, y les sumó un participante más a la estrategia que se venía realizando con los alcaldes: las comunidades.⁶ Esta iniciativa surgió porque en el pasado, al desarrollar obras de infraestructura, que eran solicitadas por los alcaldes al Gobierno nacional por intermedio de CCAI, se observó que las autoridades municipales, en su mayoría, no concertaban con las comunidades estos proyectos, lo cual trajo como consecuencia el hecho de que los recursos invertidos no tuvieran el impacto esperado. Con estos equipos de trabajo, que dependen directamente del Ministerio, se viene desarrollando una iniciativa similar a la de los centros de coordinación regionales de acción integral, que es la de articular el trabajo de las entidades, las autoridades departamentales y municipales y la comunidad con el interés adicional de que son para acompañar las operaciones militares que desarrollan las unidades operativas mayores de las FF. MM. en esas zonas focalizadas por la PNCRT.

5 Aporte de la entrevista con el coronel John Ramírez García, coordinador del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República del 2009 al 2010. Bogotá, 2 de octubre del 2014.

6 Aporte de la entrevista con el brigadier general Ricardo Jiménez Mejía, coordinador del Grupo Asesor del Comandante en el Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, 13 de noviembre del 2014.

Conclusiones

142

El análisis realizado sobre la importancia que ha tenido la acción integral para el logro de los objetivos nacionales en la consolidación de la legitimidad y gobernabilidad ha permitido que el Gobierno nacional alcance sus objetivos estratégicos y, en especial, logre llevar el Estado a todo su territorio, brindando una mejor calidad de vida a las comunidades más vulnerables afectadas principalmente por el conflicto armado. Para este nuevo escenario, considero, serán los alcaldes de los municipios focalizados por la PNCRT los protagonistas en el logro de los fines que se trazó el Estado, especialmente en la consecución de la paz, el desarrollo social y económico y la protección de los derechos humanos.

Según nuestra Constitución Política, dentro de la organización territorial prevista en el artículo 311, se define el municipio como “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, a la cual “le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes” (República de Colombia, 1991, art. 311), entre otras funciones. Sin embargo, el problema relacionado con la ausencia de legitimidad institucional que se vivió en el pasado afectó profundamente a los municipios, con el agravante de que la recuperación lograda por la acción del Estado por su presencia en el ámbito territorial no fue reflejada y menos encarnada en los gobernantes municipales, quienes se dedicaron a trabajar en aspectos de interés secundario. Esto ha hecho que en la actualidad, ninguno de los municipios, de los 39 que iniciaron en el proceso de Consolidación, haya salido de este proyecto, y no han considerado que esta ayuda deba perecer con el tiempo. Es sobre esta célula de gobierno que gira el desarrollo de un país, ya que se puede tener un presidente eficiente y trabajador, pero todo esfuerzo se frena cuando tiene que gobernar con alcaldes sin calidades humanas y sin capacidad de compromiso y de gestión.

Son los alcaldes quienes conocen a fondo los problemas de sus comunidades y de cada centímetro de su territorio; son quienes con sus planes de gobierno tienen el diagnóstico de su municipio, y de la misma manera que sucedió en el pasado con las FF. MM., que aprendieron que para lograr la victoria se debía trabajar en equipo, son estos burgomaestres quienes deben reevaluar su forma de gestión. Ahora deben comprometerse a trabajar integralmente con los diferentes niveles de gobierno, la empresa privada y las ONG en el desarrollo social de sus regiones. Es

importante que el Gobierno nacional, dentro de la evolución que tiene que dar para consolidar el desarrollo social, fortalezca la estructura administrativa de estas alcaldías mediante la emisión de políticas de gobierno local, ya que esa intervención ha generado que los alcaldes supongan una dependencia total del Gobierno nacional para el logro de sus objetivos. La comunidad hoy en día quiere ver a su líder, que es el alcalde, la persona que ellos eligieron, solucionando todos sus problemas, sus necesidades, y dando ejemplo de honestidad y gestión.⁷

Ahora bien, si se llega a concretar un acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las organizaciones al margen de la ley para la terminación del conflicto, dentro de los aspectos que se han acordado hasta la fecha está el de dar una participación muy grande a la comunidad, para que establezca sus necesidades, haga recomendaciones y tome decisiones sobre su futuro; todo ello se canaliza a través de su alcalde. Es aquí donde esta autoridad debe apoyarse en la acción integral, lo cual le permitirá integrar el trabajo y los apoyos que realice y reciba de los diferentes niveles del gobierno y la empresa privada. Aquí el Gobierno nacional, tal como lo ha hecho en el pasado, debe reevaluar el cómo debe desarrollar la PNCRT; el éxito de esta fase depende del compromiso que pongan los gobiernos municipales.

En este nuevo escenario político, el Gobierno nacional debe convertirse en el medio facilitador de los gobiernos locales, los cuales, mediante un trabajo coordinado con sus comunidades y los sectores público y privado, tienen el compromiso histórico de sacar sus regiones del atraso en el que han vivido. Si lo logran, se mejorará la calidad de vida de sus habitantes con servicios públicos adecuados; se tendrán vías terciarias óptimas para la comercialización de productos; se logrará que cada familia tenga una propiedad para vivir y cultivar; por último, con la creación de nuevos puestos de trabajo, se neutralizará el ingreso de jóvenes a los grupos delincuenciales, lo cual ha sido el combustible que auspicia e incita a la violencia.

La acción integral es la herramienta que le permitirá al Estado no solo llevar a las organizaciones al margen de la ley a una derrota definitiva, sino a que las regiones golpeadas por la violencia y el olvido logren su desarrollo social para que todos los colombianos nos sintamos orgullosos de nuestra tierra y de lo que somos y, en especial, de tener unas FF. MM. reconocidas en el ámbito mundial por su trabajo en la reconstrucción del país; estas se convertirán muy pronto en las guardianes de

7 Aporte de la entrevista al general Jorge Mora Rangel, comandante del Ejército Nacional, 1998-2002; comandante general de las FF. MM., 2002-2003; y miembro del grupo negociador del Gobierno nacional en el proceso de paz que se adelanta en Cuba con la ONT-FARC.

la paz que pronto alcanzaremos, sin antes dejar de recordar a aquellos soldados, héroes anónimos que ofrendaron sus vidas, para que nosotros pudiéramos contar a nuestros hijos y nietos, algún día, lo grandioso y grato que es vivir en Colombia.

Bibliografía

Baguenard, J. (1994). *La décentralisation*. París: Presses Universitaires de France.

Colombia. Presidencia de la República. (2009). Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial. *Directiva Presidencial No. 1*, 20 de marzo. Bogotá. Recuperado de http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Directiva_presidencial%20salto_estrategico.pdf

Colombia. Presidencia de la República. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”* [Resumen Ejecutivo]. Bogotá.

Colombia. Presidencia de la República. (2011). Revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial. *Directiva Presidencial No. 11*, 2 de febrero. Bogotá: Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/directiva_presidencia_0006_2011.htm

Colombia. Presidencia de la República. (2013a). Decreto 1894 de 2013, por el cual se organiza el Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción territorial y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 48.908, 4 de septiembre. Bogotá.

Colombia. Presidencia de la República. (2013b). Decreto 2332 de 2013, por el cual Por el cual se reglamenta el artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las Zonas y Municipios de intervención de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT). *Diario Oficial*, 48.951, 22 de octubre. Bogotá.

Colombia. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (2014). *Plan Estratégico Institucional*. Bogotá.

El Espectador. (3 de octubre de 2014). Tesis uribistas y guerrilleras sobre causas de la violencia. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/tesis-uribistas-y-guerrilleras-sobre-causas-de-violenci-articulo-520295>

Escobar, C. (2010). *Derecho municipal*. Bogotá: Jurídica Temis.

Fuerzas Militares de Colombia (FF. MM.)-Comando General. (2011). *Instrucciones generales sobre la doctrina de la acción integral*. Bogotá.

Lind, W. et al. (1989). *El rostro cambiante de la guerra: hacia la cuarta generación*. s. d.

145

Mejía, O. (2010). Los centros de coordinación regional y su importancia para la consolidación del territorio. *Revista Ejército*, 153, 72-76.

Oportunidad Estratégica. (2010). *Propuesta organizacional para el CCAI*. Recuperado de <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1005prop.pdf>

República de Colombia (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá: Legis.

Tomassini, L. (1992). Estado, gobernabilidad y desarrollo. *Revista de Ciencia Política*, 14(1-2), 23-61.