



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

reflepol@bumanga.unab.edu.co

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
Colombia

Bayona Sarmiento, Manuel

Fortalecer la institucionalidad: prerequisite para construir la paz en el postacuerdo  
colombiano

Reflexión Política, vol. 18, núm. 35, junio, 2016, pp. 144-157

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
Bucaramanga, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11046399012>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# ***Institutional strengthening: prerequisite to build peace in the Colombian postagreement***

## **Sumario:**

*Introducción. La concepción de “Gobernabilidad para La Paz”. La “Construcción de Paz” en el contexto actual colombiano. El “Fortalecimiento de Capacidades”: prerequisite y método para la construcción de la paz. ¿Qué significa fortalecer la institucionalidad en el postacuerdo?. Bibliografía.*

## **Resumen:**

*La mayor parte de los municipios afectados por la constante historia de la violencia en Colombia están localizados en territorios de frontera interna y de colonización. Allí, las contradicciones por la propiedad de la tierra y la incapacidad para proveer servicios sociales se hicieron más profundas. Se trata de la Colombia agraria, con instituciones que no corresponden a las lógicas y las prioridades de los campesinos que las habitan y que por ello requiere una verdadera refundación de instituciones con eje en el fortalecimiento de capacidades personales e institucionales, que se ajusten a los nuevos retos para sus habitantes y los desmovilizados que llegarán, pero sobre todo para lograr dar respuesta de una vez por todas, a las demandas que persisten desde hace cincuenta años y que sirvieron de base para el alzamiento en armas.*

**Palabras clave:** Fortalecimiento institucional, conflicto, desarrollo institucional, postacuerdo, postconflicto, construcción de paz, gobernabilidad, fortalecimiento de capacidades

## **Abstract:**

*Most of the municipalities affected by the continuing history of violence in Colombia are located in areas of internal frontier and colonization. There, the contradictions in the ownership of the land and the inability to provide social services deepened. This is about the agrarian Colombia, with institutions that do not correspond to the logic and the priorities of the peasants who inhabit there and therefore it requires a true refunding of institutions with an axis in the strengthening of personal and institutional capabilities, that meet the new challenges for its people and demobilized ones to come, but above all to achieve to answer once and for all, to the demands that persist for fifty years and which formed the basis for the armed uprising.*

**Keywords:** Institutional strengthening, conflict, institutional development, postagreement, postconflict peace-building, governance, capacity strengthening

**Artículo:** Recibido el 14 de marzo de 2016 y aprobado el 29 de marzo de 2016.

**Manuel Bayona Sarmiento.** Magister en Estudios Políticos- Universidad Javeriana. Especialista en Ciencia Política- Universidad Autónoma de Bucaramanga. Especialista en Modernización y Descentralización del Estado - Universidad Católica del Ecuador – Becario OEA. Historiador - Universidad Industrial de Santander. Investigador. Consultor de organismos internacionales. Docente universitario. Gerente Empresa de Consultoría Gestión y Acción Ltda. Bogotá. Colombia

**Correos electrónicos:** manuel1bayona@hotmail.com ; gestionyaccionltda@gmail.com

# Fortalecer la institucionalidad: prerequisite para construir la paz en el postacuerdo colombiano<sup>1</sup>

**Manuel Bayona Sarmiento.**

## **Introducción**

Las discusiones actuales en el mundo académico y político en Colombia consideran la importancia del fortalecimiento de la sociedad civil y de la consolidación de sus relaciones con la institucionalidad, como un factor determinante para la generación de condiciones de paz duraderas, una vez se firmen los acuerdos entre el Gobierno y las distintas guerrillas.

El autor del presente artículo participó como investigador principal en un estudio adelantado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD cuyo objeto consistió en el levantamiento de información a partir de entrevistas estructuradas a los titulares de todas las dependencias de la administración municipal y el análisis de documentos como planes, programas y proyectos de diverso orden, que facilitaron el contraste de la información de las entrevistas y permitieron la elaboración de diagnósticos de gobernabilidad en los municipios de Pasto, Puerres, Tumaco y Taminango pertenecientes al Departamento de Nariño, y en los Municipios de Chaparral, Ataco, Planadas y Natagaima del Departamento de Tolima, ubicados en zonas tradicionalmente sometidas a múltiples conflictos con presencia de diversos actores armados en constante disputa desde hace varias décadas.

El instrumento de diagnóstico evidencia el estado de avance de cada uno de los municipios en los componentes fundamentales de la Gobernabilidad para la paz: gobernabilidad democrática, autonomía, transparencia, eficiencia, participación ciudadana, cultura política y construcción de paz. Estos aspectos fueron claves para determinar cuáles son las fortalezas y debilidades en cada uno de los municipios del diagnóstico, y además permitir inferir algunas conclusiones con respecto a la percepción sobre el proceso de paz que se está llevando actualmente entre el Gobierno colombiano y la FARC y las condiciones actuales para afrontar con éxito los retos de un eventual postacuerdo; las conclusiones del diagnóstico se encuentran directamente relacionadas con la situación económica, social, financiera y política actual de cada uno de los municipios, con énfasis en las situaciones que podrían afectar de manera negativa en el corto y mediano plazo, la implementación de los acuerdos entre las dos partes.

Tal vez la mayor conclusión del estudio es que para afrontar con éxito el postacuerdo, es fundamental trabajar en el fortalecimiento de capacidades

<sup>1</sup> El presente artículo es fruto de una investigación sobre diagnósticos de gobernabilidad en 8 municipios de los departamentos de Nariño y Tolima en Colombia financiada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Las opiniones aquí expresadas comprometen al investigador y no al PNUD.

institucionales del municipio para alcanzar una estabilidad económica, social y financiera, una estabilidad y transparencia política, lo cual debe ir de la mano de una garantía de la seguridad social y jurídica para todos los habitantes, especialmente para quienes viven de manera dispersa en las áreas rurales; es decir que los esfuerzos deben dirigirse a garantizar las libertades y oportunidades como bien lo ha expuesto el Nobel de economía de 1998, Amartya Sen en varias ocasiones (Sen, 2000), que permitan al mismo tiempo, la incorporación digna a la vida civil de los desmovilizados de la guerrilla, a la par que se mejoran ostensiblemente las condiciones de todos aquellos que han habitado estos territorios por décadas y que han resistido los embates de la guerra, de tal manera que se superen las causas estructurales que dieron origen a la insurgencia y se evite con la llegada de los desmovilizados, la generación de nuevos conflictos sociales y el rearme o el surgimiento de nuevas modalidades de grupos delincuenciales, como ha ocurrido en otros procesos de paz en el mundo.

Por ello cabe destacar, que los municipios más afectados por la violencia interna en Colombia, como es el caso de los que componen el estudio, enfrentan el gran reto de disminuir la brecha de rezago en que se encuentran en temas vitales como saneamiento básico, empleo, educación, atención efectiva de salud, desarrollo agropecuario, etc., en razón de que persisten grandes falencias estructurales que les impiden avanzar hacia su desarrollo social y económico sostenible, lo cual dificultará alcanzar una paz verdadera y duradera en cada uno de los territorios.

En primer lugar, las entidades se encuentran muy atrasadas en términos administrativos y gestión, evidenciando con ello una débil institucionalidad y un bajo nivel de autonomía fiscal y administrativa. Se presentan fallas significativas en la implementación de la carrera administrativa cruzada con falencias en la selección de la nómina, la cual obedece casi siempre a criterios clientelistas que son poco técnicos por su misma naturaleza. La mayor parte del trabajo del estado local se concentra en los contratistas cuyo modelo contractual dificulta el compromiso del trabajador e impide una capacidad instalada en lo local, toda vez que buena parte de los contratistas son foráneos y tienen más de una labor en distintas entidades territoriales.

Así, por ejemplo, en varias entidades el proceso de planeación técnica del desarrollo es

una tarea aún por realizar y no se hace seguimiento ni monitoreo a las metas del plan de desarrollo, del cual sus funcionarios solo tienen un conocimiento parcial; lo anterior es más complejo cuando se evidencian las dificultades en el manejo de la información y la toma de decisiones, soportada en sistemas de información arcaicos o inexistentes. Es por ello que uno de los principales desafíos que tienen las entidades administrativas y el Gobierno Central es el desarrollo institucional de cada una de las entidades públicas territoriales pues, como lo demuestran diversos estudios en el mundo, es uno de los caminos para aumentar la eficiencia de las instituciones, es decir, mejorar la capacidad para producir y entregar bienes y servicios de calidad que los ciudadanos requieren, y construir confianza en la institucionalidad para mejorar la gobernabilidad democrática.

Un esquema necesario de revisar es la terciarización de las acciones del Estado que viene desde la política pública nacional y que tiene una expresión crítica en lo local. Cada vez con mayor frecuencia, los recursos son manejados por “operadores” privados haciendo que lleguen al territorio tras un “plan de colonización”, como lo indicó Mauricio Katz, funcionario del PNUD en Colombia en una entrevista reciente. El modelo de operadores privilegia el “producto”, la entrega de bienes y servicios a la población o a la administración, pactados en los convenios y acuerdos y deja de lado el “resultado”, la medición real de las transformaciones que estos productos deberían generar en la gente; aquí es corriente la aplicación de “recetas” diseñadas casi siempre sin tener en cuenta los contextos y las reales necesidades del territorio por lo que se convierten en prescripciones normativas que se deben cumplir de igual manera en todo el país. Por ello para los “operadores” es más importante el diligenciamiento de listados de asistencia, fichas de caracterización poblacional y evidencias audiovisuales de las entregas y en última instancia, el cumplimiento de su propia agenda, en lugar de la integración a la dinámica del territorio, la articulación intersectorial y poblacional y por ende, la sostenibilidad con protagonismo local (Katz, 2015). A lo anterior se suma que es corriente que los municipios tengan sus propias agendas y que en muchos casos, las acciones dirigidas desde el gobierno central y la actividad puntual de los “operadores” en campo, no se incorpora dentro de la hoja de ruta del mandatario.



En segundo término se encontró que a las economías locales se les dificulta generar nuevas estrategias de empleo para la población en general, especialmente para las víctimas y los eventuales desmovilizados; este hecho se debe en gran parte a la situación por la que atraviesa el campo colombiano que no se constituye en una prioridad del desarrollo nacional, la falta de gestión de proyectos productivos por parte de las autoridades competentes y el bajo desarrollo empresarial que produce unos altos índices de desempleo en todos los municipios. Así mismo, se observa una baja participación de los ciudadanos en todos los procesos locales, producto del desgaste de las figuras institucionales, el descrédito de su efectividad como mecanismo de participación y la cooptación que se ha hecho por parte de las autoridades gubernamentales y por intimidación de los grupos al margen de la ley; la situación es más compleja aún para aquellos grupos históricamente subrepresentados como las mujeres, los jóvenes, el adulto mayor, indígenas, afrocolombianos y población LGBTI.

Por último, en los municipios se percibe un tejido social débil por la falta de redes sociales sólidas, entendidas estas últimas, como la forma en que un grupo de personas establece diferentes tipos de relaciones a partir de unos intereses colectivos, ya sean de tipo afectivo, económico, político o cultural (Henao, 1998); por tanto, el tejido social se concibe como el conjunto de dichas redes sociales sólidas. Utilizando la clasificación que realiza el mismo profesor Henao sobre las redes sociales, se constata que en los municipios del diagnóstico es poca o casi nula, la existencia de las llamadas *redes de transición*<sup>2</sup>, es decir, aquellas que evidencian la organización e intercomunicación de las personas para adelantar proyectos conjuntos, negociar y resolver conflictos, movilizar recursos y lograr la intervención de distintos actores, entre otros, debido a que hay pocas iniciativas de paz por parte de la sociedad civil para solucionar los diversos conflictos internos, a la baja organización social e interrelación para desarrollar propuestas conjuntas de paz y de desarrollo económico y social y porque en las organizaciones existentes, la discusión sobre el posible postacuerdo, es prácticamente inexistente. Así mismo, tampoco existen organizaciones sociales fuertes que puedan incidir en la formulación y ejecución de

políticas públicas, ni en proyectos adecuados a sus necesidades con apoyo de distintas fuentes, que puedan contribuir al mejoramiento de su nivel de vida, dado que el capital humano y social<sup>3</sup> se ha debilitado por la violencia que han vivido los pobladores y la gran desconfianza que estos tienen hacia la institucionalidad, hecho que genera escepticismo frente a los avances de La Habana.

Lo anterior indica que el camino hacia una paz real está lleno de muchos retos y varios escollos por superar: los altos índices de pobreza, la falta de educación de calidad, la prestación de servicios de salud de baja calidad y la presencia de instituciones débiles con gran dependencia del nivel central, que en muchos casos han sido cooptadas por grupos al margen de la ley. Es importante empezar a trabajar sobre todos estos tópicos con un abordaje integral e interinstitucional, para que la paz no solo esté en el papel, sino que sea un hecho verdadero para todos los ciudadanos del país.

Por lo anterior y con el propósito de brindar elementos de análisis para avanzar hacia el diseño de estrategias de fortalecimiento institucional en los municipios colombianos más afectados por el conflicto interno, se hace necesario realizar precisiones conceptuales que delimiten su marco de actuación, de cara a las nuevas realidades y retos del país.

### **La concepción de “Gobernabilidad para la Paz”**

Los impactos de los conflictos internos sobre la población y sobre la capacidad de los gobiernos para gobernar son inmensos. Así como es evidente la muerte y el desplazamiento de miles de personas, y la crisis económica por la destrucción de la infraestructura productiva y el abandono de los campos, no menos complejos son sus impactos sobre la destrucción de las instituciones, la fractura de las relaciones sociales, la polarización de la cultura política y por tanto, el resquebrajamiento del contrato social, de ese pacto tácito que se hace entre la sociedad y sus gobernantes para establecer reglas que faciliten el desarrollo humano de todos los habitantes y que está en la base de la creación del estado moderno.

El conflicto de cinco décadas en Colombia creó un continuo de fragilidad institucional que se refleja principalmente en las zonas rurales

<sup>2</sup>De acuerdo con Diego Henao, las redes sociales se clasifican en tres grandes grupos: En primer lugar, están las Redes de sociabilidad; integrada por las relaciones de vecindad, de amistad o de parentesco. Sigue las Redes de comunicación; compuesta por las relaciones que hacen posible la comunicación fluctuante determinada por el diálogo y la interacción mutua. Y por último las Redes de transacción; que tienen que ver con la movilización de recursos, negociación resolución de conflictos y la utilización de intermediarios.

<sup>3</sup>De acuerdo con Coleman (1988, 1990), el capital social está conformado por los siguientes recursos: las redes sociales, las normas sociales y los vínculos de confianza social.



donde más impacto ha tenido la lucha entre el Estado y los grupos al margen de la ley. En muchas de estas regiones la presencia del Estado ha sido tan precaria o inexistente, que rápidamente el monopolio de la fuerza y ese espacio, fueron copados por el actor armado ilegal y así, la capacidad de prestar servicios a la ciudadanía, la capacidad de promover el desarrollo económico y social, así como la posibilidad para generar recursos públicos se vio ampliamente afectada (Muggah, Sisk, & Piza-López, 2012, p. 19), lo cual por supuesto mermó también la capacidad de generar salidas no violentas a los distintos conflictos en el territorio.

Según un documento reciente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, existe un déficit de democracia en el sistema político nacional que limita la participación equitativa y la representación en los procesos de toma de decisiones. Existe escasa representación de las minorías étnicas, los jóvenes y las mujeres, que en el caso de estas últimas solo llega al 16% de los cargos electorales (PNUD, 2015, p. 2). La situación es aún más compleja en las zonas tradicionalmente afectadas por el conflicto interno como Nariño y Sur del Tolima, analizadas a través de ejercicios de diagnóstico de gobernabilidad en 2015, porque allí una de las estrategias utilizadas por los actores armados, desde el comienzo fue a través de la intimidación y las acciones de fuerza y terror, romper con los procesos organizativos de las comunidades, eliminar o neutralizar los liderazgos y deslegitimar los mecanismos democráticos de elección de autoridades o de participación ciudadana.

El tránsito de la sociedad colombiana de décadas de conflicto interno y estados de zozobra institucional y de desesperanza de sus ciudadanos hacia posibilidades reales de una salida negociada del conflicto ha implicado un viraje del modo como hasta ahora se habían venido haciendo las cosas entre la institucionalidad pública, organizaciones no gubernamentales internacionales y agencias de cooperación como USAID, la Delegación Europea y de manera muy particular el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, para quienes, más que la promoción del desarrollo humano de los grupos poblacionales vulnerables o tradicionalmente excluidos, que han caracterizado su intervención en los últimos años, la concepción de “Gobernabilidad para la Paz” esté en el centro de sus acciones en países como Colombia en el momento actual y seguramente en el futuro próximo.

Desde hace algunos años, por ejemplo, el PNUD concibe la gobernabilidad democrática

como “los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias” (PNUD, Guía Sobre la actividad del PNUD en Gobernabilidad Democrática, 2010), para facilitar el cumplimiento de las funciones constitucionales del Estado y de manera muy especial, el desarrollo de las capacidades y el incremento de las opciones para que los ciudadanos tengan una vida plena y alcancen el desarrollo humano sostenible.

Desde esta perspectiva, una gobernabilidad democrática para el desarrollo humano exige varios requisitos: por un lado, garantizar instituciones de gobierno eficaces y eficientes y un ambiente económico y político que haga posible el crecimiento económico y la entrega eficaz de bienes y servicios públicos a las personas; de igual manera, que dichas instituciones sean justas y creen reglas igualmente justas, sujetas a rendición permanente de cuentas, y que tengan en el centro de su accionar la protección de los derechos humanos y libertades políticas, y que además, todas las personas puedan opinar sobre cómo funcionan (PNUD, 2010).

Por su parte, la gobernabilidad para la paz se refiere a la asistencia necesaria para que el Estado gane el control sobre el proceso de recuperación inmediata luego de iniciado el camino a la solución del conflicto, con el fin de sentar las bases para las transiciones del largo plazo (Muggah, Sisk, & Piza-López, 2012, p. 14), lo cual implica lograr la resiliencia del Estado y la sociedad para consolidar la paz después de tantas décadas de conflicto, en cuyo propósito las experiencias de otros países en África, Asia y Centro América serán fundamentales.

El PNUD “cree firmemente que el logro de resultados de gobernabilidad en ambientes frágiles requiere un enfoque renovado en la capacidad de desarrollo, guiado por el principio del liderazgo nacional y que este enfoque debe ser adaptado a la complejidad y el contexto dinámico del mismo conflicto” (Muggah, Sisk, & Piza-López, 2012, pág. 12). Todos estos esfuerzos deben ser dirigidos por una amplia gama de actores, incluidos las víctimas, los grupos vulnerables y los tradicionalmente excluidos de los escenarios de discusión y toma de decisiones como las mujeres, los jóvenes, grupos étnicos, la población en situación de discapacidad, la comunidad LGTBI., etc.

La mayor parte de las estrategias para los años subsiguientes se interconectan y agrupan en



cuatro objetivos claves con el propósito de conseguir resultados estratégicos en lugar de productos de sectores específicos, acordes con las nuevas apuestas institucionales de su intervención en países que comienzan a superar los conflictos sociales y políticos surgidos desde décadas atrás (Muggah, Sisk, & Piza-López, 2012, p. 124), entre las cuales se incluyen: en primer lugar, la **construcción de instituciones receptivas**, que desarrollen las capacidades de los servidores públicos para ofrecer las funciones esenciales del Estado hacia la sociedad y que se concreten en ofrecer servicios básicos con estándares mínimos de calidad para la población, lo cual implica también un trabajo articulado con la gente y un diálogo permanente para leer las reales necesidades y diseñar técnicamente las mejores soluciones; en segundo término, la **promoción de procesos políticos incluyentes** y la facilitación del diálogo entre el Estado y la sociedad a través de instituciones que evidencien la gobernabilidad democrática con canales amplios para propiciar y fortalecer la participación de la ciudadanía. Entre los mecanismos podrían estar la generación de sistemas de seguimiento a la planeación y la gestión local con acceso ciudadano, la formación política ciudadana permanente y el fortalecimiento de las alianzas ciudadanas más allá de lo meramente electoral como por ejemplo las iniciativas de Nariño Decide o los observatorios de desarrollo humano y de gestión pública.

En tercer lugar, **fomentar una sociedad resiliente** mediante la movilización de las capacidades locales para adaptarse y hacer frente al estrés y la crisis, que incluya la participación para construcción colectiva de políticas públicas; el impulso a escenarios locales y regionales ya establecidos para realizar la concertación antes que crear unos nuevos; la vinculación de multiplicidad de actores institucionales y ciudadanos, no solo de la institucionalidad pública, sino también privados y del nivel internacional a todo el ciclo de la gestión pública, es decir, no agotar la participación en la fase de planeación; avanzar en el trabajo interinstitucional e intersectorial; la incorporación de la rendición de cuentas como un proceso permanente y público; la educación para la paz a todos los niveles; las estrategias para sembrar el optimismo, la formación política y el desarrollo de capacidades de los actores sociales, entre muchas otras. En último término, el **fortalecimiento de alianzas** con las contrapartes nacionales y regionales,

representantes de las organizaciones de sociedad civil, las instituciones financieras internacionales y la cooperación internacional para realizar el trabajo de manera más coordinada, lo cual a la vez, que es un objetivo de la gobernabilidad para la paz, se convierte en una de sus principales estrategias.

Con estos propósitos se deben orientar el trabajo no solo con las instituciones nacionales, sino en el territorio, logrando que municipios y departamentos alcancen su transformación en verdaderas instancias que procesan y resuelven las demandas ciudadanas por servicios de calidad, con transparencia, inclusión, rendición de cuentas y eficacia. Las metodologías deben priorizar el uso de mecanismos adecuados a los contextos, probados como exitosos en la atención al ciudadano y la atención diferencial (PNUD, 2015, p. 3).

Por tanto, el esfuerzo se debe concentrar en la promoción de la gobernabilidad inclusiva como requisito para la consolidación de la paz, especialmente en las zonas rurales de Colombia, en las cuales los planes de desarrollo se deben construir de manera participativa con la garantía que sus lineamientos estratégicos privilegien la gobernabilidad en el proceso de consolidación de la paz, el empoderamiento ciudadano, el trabajo articulado con otras instituciones públicas, privadas y de la cooperación internacional, la rendición de cuentas y sobre todo la promoción de la participación de los grupos poblacionales tradicionalmente sub-representados: mujeres, jóvenes y minorías étnicas, así como la incorporación de los excombatientes, que hagan del Plan y sus posteriores programas y proyectos productivos, ambientales y de infraestructura social, que garanticen verdaderas políticas públicas eficaces en el propósito de la paz y el desarrollo sostenible de sus habitantes.

De allí que durante las jornadas electorales de 2015 y 2018 y los periodos subsiguientes de empalme y formulación del plan de desarrollo, la institucionalidad pública nacional y todos sus aliados deben reforzar su capacidad de consolidación de la paz en un contexto de conflicto, especialmente a través de la construcción de confianza mediante el diálogo continuo con candidatos y autoridades electas de todas las corrientes políticas, garantizando la alineación de los propósitos de gobernabilidad para la paz en los planes de desarrollo, los programas y los proyectos. Por ello, uno de los principales resultados de la acción para los próximos años consistirá en lograr capacidades subnacionales desarrolladas para diseñar e

implementar políticas sostenibles con enfoque diferencial y estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad desde una perspectiva multidimensional sensible al género (PNUD, 2015, p. 6). Es aquí donde programas de formación de líderes sociales para la incidencia política, la cualificación de la formación política de mujeres y jóvenes y la formación para la elaboración de programas de gobierno de candidatos, desarrollo de procesos de empalme, rendición pública de cuentas y preparación de informes de gestión y formulación participativa de los planes de desarrollo, cobran gran vigor en el propósito de cimentar la Gobernabilidad para la Paz.

Evidentemente, la gobernabilidad para la paz no se agota en la fase inicial de formulación de planes y el establecimiento de acuerdos, se necesita que dicha perspectiva se introduzca en todo el ciclo de la gestión pública: planeación, ejecución, seguimiento y evaluación. Se requiere un importante esfuerzo para definir proyectos estratégicos concertados, con amplia participación de los distintos actores, técnicamente bien sustentados y socialmente validados. Así mismo se necesita el establecimiento de los mecanismos para realizar el seguimiento de dichos proyectos para monitorear periódicamente no solo que las inversiones se realicen de manera transparente sino que se van alcanzando los propósitos de mejoramiento de las condiciones, capacidades y calidad de vida de la gente.

### **La “Construcción de Paz” en el contexto actual colombiano**

El fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad y de la sociedad civil en los próximos años se centrará en dos postulados fundamentales para el logro de una paz duradera y sostenible: primero, que no es posible construir ni mantener condiciones y capacidades de paz sin transformar los factores que han generado la violencia, ya sea esta directa, estructural o cultural. Segundo, que la paz es más sostenible cuando es construida desde y con las regiones. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades se desarrollará a partir de las iniciativas identificadas desde los territorios focalizados, articulándolas a las políticas públicas nacionales y locales e iniciativas de la cooperación internacional (PNUD, 2015).

Son muchos los retos que se imponen a los gobiernos locales, por ello una de las prioridades será el fortalecimiento de sus capacidades para

implementar esquemas de verdadera reparación integral de las víctimas, con el propósito de reducir la masiva llegada de la población en situación de desplazamiento interno a las ciudades en búsqueda de reparación y nuevas oportunidades. Los esfuerzos incorporarán un enfoque diferencial que contribuya a la eliminación de los estereotipos étnicos y de género y promoverá el posicionamiento de las mujeres como agentes de cambio positivo. Como se sustenta en un documento citado atrás el esfuerzo de los actores internacionales se concentrará en apoyar a las instituciones nacionales en la construcción de capacidades para la consolidación de la paz a largo plazo, la promoción de un diseño institucional eficaz para la paz basado en las buenas prácticas y lecciones aprendidas de contextos similares y el fomento de un enfoque propio basado en las particularidades del contexto (PNUD, 2015, p. 4).

Sin embargo, hablar de construcción de paz en este nuevo contexto exige realizar varias precisiones conceptuales. Vale decir que, la noción de paz fue entendida durante mucho tiempo como la ausencia de violencia directa o el cese de la confrontación armada entre fuerzas contrarias, interpretación que provenía de la “pax romana”, concebida como la imposición del orden interno y la disuasión hacia el exterior a partir de los recursos de poder de un actor, entre ellos la extensión geográfica, el volumen demográfico, la fortaleza económica y el poderío militar. En esta doctrina el individuo y su seguridad estaban subordinados a la seguridad del Estado, como actor dominante (Katz, 2011, p. 9).

No obstante, desde los años setenta del siglo pasado, surgió la investigación de la paz como una disciplina y con ello se avanzó hacia la búsqueda de un concepto más integral que la comprendiera como un proceso complejo, de mediano y largo plazo, ya no solo sujeto al cese de hostilidades, sino también en relación directa con ámbitos vinculados al desarrollo, a la democracia, los derechos humanos y el respeto del medio ambiente (Katz, 2011, p. 9).

Para esta época de la guerra fría, se reconocía que la paz obtenida a través de acuerdos negociados por las élites de la sociedad, muchos de ellos con la intervención de la comunidad internacional, si bien significaban un paso adelante, en muchos casos no garantizaba la superación de la violencia, y menos afrontar de manera directa las causas estructurales de los conflictos. Los riesgos de reproducir nuevos ciclos de violencia y la garantía de la





sostenibilidad de la paz, aparecían como los desafíos más importantes (Katz, 2011, p. 9). Incluso en casos más recientes como IRAK o Afganistán se demuestra que la poca o nula participación de actores relevantes del territorio recrudece la violencia y deviene en nuevas conflictividades, muchas de ellas violentas y armadas.

El investigador noruego Johan Galtung, fue el primero en referirse específicamente al concepto de construcción de paz, abordándolo desde una perspectiva centrada en las causas estructurales de los conflictos, en los enfoques de “abajo arriba” (*bottom up approaches*), que parten del individuo y de sus necesidades en la sociedad (Galtung, 1976, p. 297). Para Galtung, la construcción de paz es un proceso orientado principalmente a eliminar tres formas de violencia que él mismo denominó: la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural.

En ese orden de ideas, la primera se relaciona con la agresión física directa y su máxima expresión es la guerra; la segunda, se refiere a la violencia que proviene de las estructuras sociales, políticas y económicas opresivas que impiden que las personas se desarrollen en toda su potencialidad (por ejemplo, la pobreza, el hambre, la falta de acceso a la educación o la salud); y la tercera hace referencia a la imposición de valores o pautas culturales, negando así la diversidad cultural y legitimando el uso de la fuerza como forma de resolver conflictos (Katz, 2011, p. 10). Desde esta perspectiva, paz no sería solo la ausencia de conflicto o guerra interna, sino a la ausencia de violencia en todas sus formas.

Desde entonces, al hablar de construcción de paz, además de remarcar “lo absurdo e inútil de la guerra, se reconocían nuevos actores y escenarios”. Se sustenta que el Estado Nacional no es el único interlocutor de los procesos de paz, y en cambio se da cabida a los actores subnacionales y locales, que justo con la dinámica de descentralización político administrativa y fiscal como lo es en el caso colombiano podrían contribuir a sentar las bases para la convivencia pacífica persistente (Katz, 2011, p. 6).

Dentro de las concepciones de la paz, la corriente que la concibe desde una mirada positiva, considera que no es un estado dado sino que se debe construir. Desde este punto de vista el conflicto se concibe como un elemento

constitutivo de toda sociedad y se presenta en situaciones en que las personas o grupos sociales buscan o perciben metas opuestas, defienden valores antagónicos o tienen intereses diferentes. El conflicto es entonces una “fuerza generadora de transformaciones sociales” que puede o no, de acuerdo con la forma como se enfrente o regule, podrá desencadenar o no situaciones de violencia. Así entonces, los procesos de construcción de paz, se piensan como aquellos que, “asumiendo ciertas condiciones, podrían estar orientados a suscitar formas adecuadas de transformación de los conflictos”.

En palabras de Lederach, la construcción de paz es “un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles. El término incluye, por lo tanto, una amplia gama de actividades y funciones que preceden y siguen los acuerdos formales de paz. Metafóricamente, la paz no se ve solamente como una fase en el tiempo o una condición; es un proceso social dinámico y como tal requiere un proceso de construcción, que conlleva inversión y materiales, diseño arquitectónico, coordinación del trabajo, colocación de los cimientos y trabajo de acabado, además de un mantenimiento continuo” (Lederach, 1998).

Existen diferentes visiones de la construcción de Paz; la minimalista, la maximalista y la posición intermedia<sup>4</sup>; para el caso colombiano es indispensable que se vaya más allá del simple hecho minimalista de terminar la guerra, o superar las consecuencias de esta, porque es necesario y relevante que la construcción de paz se dé desde antes del posible cese de hostilidades y finalice cuando realmente la sociedad se haya recuperado totalmente de los efectos de la guerra y haya superado las causas que originaron dicho conflicto, para evitar una posible repetición de los hechos violentos, pues, aunque desde varias décadas la dinámica de la guerra haya tomado otras connotaciones económicas y sociales, no se debe olvidar que las guerrillas emergieron como expresión de resistencia campesina por falta de una reforma agraria, para dar solución al problema de la injusta distribución de la tierra y la pobreza campesina (Reyes Posada, 2009), como es evidente en los casos del Sur del Tolima y los Llanos Orientales, por citar solo algunos ejemplos.

<sup>4</sup> De acuerdo con la Universidad de los Andes y la Fundación Ideas para la Paz, la percepción Minimalista es aquella que se enfoca solo en la superación de los efectos específicos del conflicto, la Minimalista está orientada a parar definitivamente la guerra y generar condiciones para el desarrollo del país, y la posición intermedia, la cual enfatiza que la construcción de paz se da antes de un posible acuerdo y termina cuando la sociedad ya ha superado todos los daños estructurales.

Una de las posturas más influyentes en relación con la construcción de paz y a los objetivos que esta persigue provienen del trabajo adelantado por la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias en contextos de conflicto y posconflicto y fue presentada en 1992 por el entonces Secretario General Boutros-Ghali en el informe Agenda para la Paz de 1992, en el cual estableció la construcción de paz como “la acción de identificar y apoyar estructuras que fortalecen y solidifican la paz con el objeto de evitar la recaída en el conflicto” (Katz, 2011, p. 12).

Pero las formas utilizadas para lograr la construcción de paz en territorios sometidos a conflictos armados internos prolongados han tenido gran variación en distintas zonas del mundo. Una de las maneras más comunes es diseñar los objetivos, metodologías y estrategias desde el centro de poder con apoyo casi siempre internacional, generalmente desde la capital de los países y luego aplicarlas en los territorios en el corto plazo; otra forma consiste en hacer un esfuerzo de largo plazo, con importante participación de múltiples actores locales, teniendo como centro del debate la necesidad de construir la paz a través de la promoción del desarrollo político y económico con el propósito de atacar las causas estructurales del conflicto y dar soluciones sostenibles en el tiempo por lo cual implica el reto de impactar todas las esferas: política, económica, humanitaria y social, entre otras. Esta última perspectiva es la más defendida en el presente artículo.

Desde esta perspectiva, la construcción de la paz abre la posibilidad de involucrar la dimensión regional, por la presencia de actores relevantes, tanto en el nivel de los gobiernos territoriales, como de la heterogénea sociedad civil, así como advertir que ciertas problemáticas estimadas estructurales y clásicas en los conflictos como la tenencia y uso de la tierra, la participación y el acceso al poder político, la concentración de la riqueza, la exclusión económica, étnica y social, la apropiación de rentas legales e ilegales, tienen en lo local una expresión diferenciada que requiere un examen y una comprensión detallada, para lograr contribuir de manera decisiva a superar las contiendas. Lo que significa en palabras de Mauricio Katz, “dar cabida a nuevas narrativas con contenidos que incorporan realidades políticas, económicas, sociales y culturales específicas, generalmente ocultas, desconocidas o invisibilizadas por las narrativas e imaginarios que imponen interpretaciones de los conflictos

con miradas solamente desde lo nacional” (Katz, 2011, p. 7).

Como se ha indicado desde distintas orillas, en el caso colombiano es necesario recalcar que “somos más territorio que nación y somos más nación que Estado”, es decir, el proyecto colombiano de Estado está aún por consolidarse y por ello la urgente necesidad de “integrar territorio” al estado colombiano debido a la focalización territorial del conflicto, el cual incluso en muchos casos afecta poco a los grandes centros urbanos del poder.

Es precisamente en este sentido que la construcción de Estado de “abajo hacia arriba” cobra desde esta perspectiva toda la relevancia, porque sustenta precisamente la necesidad de integrar esos territorios del Sur del Tolima, de la costa y sierra nariñense, del Caquetá, de las sabanas de Córdoba, del Putumayo, el Catatumbo y tantas otras zonas, a un verdadero proyecto de nación y de Estado unificado. Para lograrlo se debe partir de la realidad de décadas de “precariedad de la presencia del Estado” en estas “zonas de frontera” donde fueron aflorando como consecuencia y a la par de esta situación, culturas radicales contestatarias avivadas por la creación y consolidación de fenómenos de ilegalidad de distinto tipo que, aunque fueron lideradas y controladas por grupos al margen de la ley, se convirtieron en las verdaderas dinámicas económicas regionales que permearon a todos los sectores ilegales y formales de la sociedad y muchas veces fortalecidas con la anuencia de los representantes de la institucionalidad pública y privada.

Por ello, en concordancia con estudios recientes, podría definirse la construcción de paz desde la realidad de Colombia, como los esfuerzos que hay que hacer en el mediano y largo plazo combinando la emergencia, la situación humanitaria, la recuperación, la rehabilitación y la estabilización de la población, para alcanzar el desarrollo, la reparación y las garantías de no repetición, construyendo desde los territorios con las autoridades, los ciudadanos y las comunidades afectadas por conflictos y violencia, condiciones que le permitan a la sociedad adquirir progresivamente la capacidad de tramitar sus diferencias de manera no violenta; para suscitar procesos transformadores en lo político, lo económico, lo cultural, lo social y lo ambiental que logre atacar las causas generadoras del conflicto y la confrontación; para garantizar los derechos y la dignidad de las personas y prevenir la activación o reactivación de confrontaciones violentas. La



apuesta desde lo regional, con amplio reconocimiento y apoyo de las instancias nacionales e internacionales debe ser “garantizar la vida plena y digna para todos y todas a través de la satisfacción de las necesidades básicas, el acceso a la justicia, el respeto a la diversidad y multiculturalidad, autonomía, el desarrollo, la identidad, el diálogo, la integración y la equidad para los miembros de nuestra sociedad” (Katz, 2011, p. 17).

La construcción de la paz debe contar desde el comienzo con las autoridades locales, no se puede construir a sus espaldas ni se debe privilegiar el esquema de “tercerización” del que tanto han hecho gala intervenciones de la cooperación internacional como el Plan Colombia y al que muchos han denominado “eficientista” y “mercenaria” por moverse en una lógica cortoplacista, de reducción de costos y donde priman las propuestas de los operadores externos que compiten en convocatorias por recursos, más que las reales necesidades de la población. Se necesita entonces definir el papel de los gobiernos locales y dar impulso a instancias interinstitucionales para la toma de decisiones donde estén debidamente representados también los actores sociales del territorio.

Por tanto, la construcción de la paz desde un enfoque territorial requiere la vinculación de multiplicidad de actores y ello hace necesario el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base para que sean realmente representadas con participación efectiva y protagónica en los distintos escenarios donde se discutan las problemáticas estructurales que originaron el conflicto y que podrían reproducirlo, los planes de acción, los mecanismos para lograr una amplia participación de la ciudadanía y las maneras para garantizar el continuo seguimiento y evaluación de resultados e impactos, también con importante participación de los distintos actores. El fortalecimiento organizativo deberá trascender los típicos diagnósticos de habilidades gerenciales y fortalezas administrativas y concentrarse en las capacidades de planeación del desarrollo, diálogo, trabajo articulado con otros actores y movilización social en torno a los propósitos comunes de construir la paz duradera.

Los diagnósticos realizados en los municipios de Tolima y Nariño que han servido de base para las presentes reflexiones, demuestran que algunas de las mayores consecuencias del conflicto en el territorio fueron precisamente, la desarticulación del tejido social existente, la desaparición o “neutralización” del accionar

social y la imposibilidad de desarrollar las formas tradicionales de relacionamiento entre la población y el Estado para el reclamo de la garantía de sus derechos, entre muchas otras, por lo cual todo esfuerzo de construcción de paz debe involucrar el fortalecimiento de la institucionalidad pública, la generación de espacios de diálogo entre los actores, a la par que se avanza en la reconstrucción del tejido social, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción conjunta de reglas de juego. En municipios como Chaparral, Ataco y Planadas en Tolima o Taminango y Tumaco en Nariño es evidente el rompimiento de las relaciones de confianza entre el Estado local, las organizaciones sociales y privadas y la ciudadanía en general que han producido tantos años de guerra con actores tan disímiles como guerrillas de distintas facciones, grupos paramilitares y bandas delincuenciales.

Ahora bien, aunque la construcción de la paz debe tener una fuerza viva en el territorio, no se trata de un ejercicio meramente egocéntrico en el que las autoridades y los sectores sociales trabajen aislados; por el contrario, las prioridades establecidas entre los actores regionales deben ganar el apoyo del sector privado, el gobierno nacional y la cooperación técnica y financiera internacional. Los recursos económicos y apoyos técnicos que se consigan deben ser destinados tanto para la fase de concertación y acuerdos, como para los diagnósticos, la recuperación temprana desde la perspectiva de respuestas rápidas y para las grandes inversiones en la fase de ejecución. En este proceso, la definición de las instancias de seguimiento y monitoreo con representación de todos los sectores y sus esquemas de funcionamiento, es fundamental.

### **El “Fortalecimiento de Capacidades” como prerrequisito y método para la construcción de la paz**

Ahora bien, la construcción de la paz se concreta en el orden regional más que en el nacional, pero sobre todo en los territorios tradicionalmente sometidos a la violencia, y está dirigida sobre todo al fortalecimiento de unas capacidades que faciliten la búsqueda de la paz y su sostenibilidad en el tiempo. Estas capacidades como bien lo indica Katz, aparecen como un conjunto de actitudes y aptitudes y se trata de capacidades locales de paz, instrumentos que dotan a los individuos, las comunidades, las organizaciones sociales y a las instituciones públicas y privadas, especialmente de los niveles territoriales, de

herramientas y de oportunidades para la acción” (Katz, 2011, p. 18).

Estas capacidades para la paz pueden tener varias dimensiones, las principales de ellas son la política y la técnica. A través de la primera, se adelantan acciones colectivas con vinculación de diversos actores, se establecen acuerdos y se definen responsabilidades en los cursos de acción definidos; a partir de la segunda, se definen métodos e instrumentos conducentes principalmente a la mejora de la gestión.

Dentro de las capacidades políticas están: la capacidad de construir consensos, la participación, la definición de soluciones acordes con las necesidades de la población y el fortalecimiento de las instancias organizativas tradicionales o de reciente creación que agrupan a grupos subrepresentados como mujeres, jóvenes, población en discapacidad, la solución de conflictos de manera pacífica, vincular a otras instancias de gobierno y actores privados e internacionales, entre otras.

En el campo de las capacidades técnicas están la de planear, formular proyectos, establecer mecanismos de seguimiento y evaluación, gerencia de recursos públicos, aplicación de lineamientos nacionales a contextos particulares, gestión de recursos, sistematización de aprendizajes y de buenas prácticas para generación de conocimiento, etc. En cualquier caso, el diseño y la implementación de programas y estrategias de fortalecimiento de capacidades locales para la paz deben contar con la activa participación de los actores del territorio.

En este propósito de registrar sistemáticamente la información para la toma de decisiones y de lograr mediciones sobre los avances en la construcción de una paz duradera, la academia, los centros de investigación y el sector privado juegan un gran papel a través de la generación de nuevo conocimiento a través de centros de investigación y observatorios interdisciplinarios con mecanismos claros para la circulación y uso de la información por los actores locales.

### **¿Qué significa fortalecer la institucionalidad en el postacuerdo?**

Ahora bien, en el actual Proceso de Paz que se adelanta entre el gobierno colombiano y el grupo insurgente de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), es esencial empezar por cuestionarse ¿si las instituciones públicas están preparadas para un posible acuerdo entre las partes? Y si no es así, ¿cómo se debe empezar a fortalecer dichas instituciones

para que respondan de una manera eficiente y eficaz ante los cambios que se presenten, además, sirvan de apoyo al desarrollo local y respondan a los requerimientos ciudadanos?, en otras palabras. ¿Cómo deberían ser las instituciones públicas en el postacuerdo? pues, la violencia que ha vivido el país en los últimos cincuenta años, ha permitido que estas sean cooptadas por grupos que operan fuera de la legalidad.

Es importante resaltar que el fortalecimiento institucional se debe dar fundamentalmente en el territorio y de manera especial en el sector rural del país, ya que ha sido este el más afectado por la violencia y requiere unas condiciones institucionales especiales para alcanzar el desarrollo de sus habitantes; no obstante, más que un fortalecimiento institucional, se necesita un desarrollo de las instituciones. De acuerdo con Absalón Machado, el fortalecimiento institucional se diferencia del desarrollo de las instituciones, pues el primero busca la modernización en lo público y en lo rural, y el desarrollo institucional va mucho más allá porque requiere el establecimiento de nuevas maneras de hacer las cosas, nuevos acuerdos, nuevas reglas de juego y el mejoramiento de las capacidades para enfrentar las diferentes situaciones; es decir, hacer más humanos todos los procesos institucionales. (Machado, El desarrollo rural y la institucionalidad, 2012).

Construir la paz, desarrollar las capacidades, alcanzar la gobernabilidad para la paz, requiere partir de una aproximación teórica al concepto de institucionalidad; según la CEPAL (2000), se puede definir como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, su calidad, los modelos de organización, gestión y los arreglos institucionales. De acuerdo con Martínez Nogueira “una institucionalidad de calidad se manifiesta en la coherencia, estabilidad y legitimidad del sistema de reglas y normas formales e informales” (Martínez Nogueira, 2012, p. 54), es por lo tanto fundamental el papel del Estado para alcanzar dicha calidad y evitar arbitrariedades en la aplicación de sanciones e incentivos (Martínez Nogueira, 2012).

Desde finales del siglo XX el mundo occidental asumió la concepción de instituciones como el conjunto de las reglas de juego y las restricciones que se imponen a los hombres y a la sociedad (North, 1995), permitiendo crear espacios de decisión a los individuos e incidir en el contexto institucional por medio de su capacidad de agencia. (Martínez Nogueira, 2012)

Para los teóricos, la nueva institucionalidad





depende de tres actores fundamentales; en primer lugar está *el Estado*, ya que el aporte de este es esencial “en la construcción de calidad institucional a través del diseño y la aplicación de reglas, sistemas de incentivos y sanciones que sirven de marco a las estrategias de los actores sociales” (Martínez Nogueira, 2012, p. 63); le sigue *la sociedad nacional*, dado que las organizaciones sociales son fundamentales para una mejor gobernanza y su diferenciación interna hace que se tengan visiones alternativas que fortalecen la democracia, a la vez que forman un gran capital social y poseen aprendizajes acumulados; y por último *el ámbito global*, dada la expansión del mercado que hace relevante, “la participación de actores privados para dar voz a las perspectivas e intereses nacionales” (Martínez Nogueira, 2012, p. 66), permitiendo a su vez el intercambio de experiencias y conocimientos, la armonización de políticas y nuevas acciones colaborativas y conjuntas que muchos sitúan en el campo de la gobernanza. (Martínez Nogueira, 2012).

Según las Naciones Unidas “la Gobernanza se considera «buena» y «democrática» en la medida en que las instituciones y procesos de cada país sean transparentes. Según este concepto, “La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero” (UN, 2015)

La institucionalidad pública en Colombia se ha visto afectada por el conflicto armado interno que ha vivido el país durante más de cincuenta años, la criminalidad ha capturado el Estado desde el ámbito económico, político y social (Garay Sarmiento, Salcedo Albarán, Beltrán, & Guerrero, 2008). De acuerdo con Alejandro Reyes “la violencia ha sido usada en Colombia como recurso para presionar reformas sociales, para impedir las, para imponer o rechazar dominios territoriales y para impugnar o recuperar la soberanía del Estado” (Reyes Posada, 2009, p. 1), afectando en gran parte la autonomía e independencia de éste. Así mismo, Claudia López (2010, p. 29) afirma que el “uso de la violencia con fines políticos y electorales es una de las grandes tragedias colombianas”; tal como lo expone en su libro, de acuerdo con cifras reveladas por la unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la República, una tercera parte de los funcionarios públicos de Colombia de los últimos 10 años, pudieron haber sido impulsados por el narco-paramilitarismo y la guerrilla, cogobernando con estos, lo cual demuestra que han tenido una gran estructura política desde hace muchos años, que incide y

afecta a las instituciones, especialmente locales en la mayor parte de los municipios rurales del país, lo cual ha transformado de manera violenta e ilegítima la institucionalidad de Colombia. (Corporación Nuevo Arcoiris, 2010).

Sin embargo, hay un problema estructural de fondo y de hace muchos años en el país que aún no se ha resuelto, y es la cuestión agraria, hecho que está en la raíz y que sigue siendo un impulsor de diversas formas de violencia hasta el día de hoy, dada la injusta distribución de la tierra y su concentración en manos de narcotraficantes y “señores de la guerra” (Reyes Posada, 2009). La cuestión agraria y la guerra tienen parte de su relación en el modelo de desarrollo que no se ha considerado como propio ni ha incorporado a la agricultura como sector estratégico en este, imposibilitando la construcción de un modelo real de desarrollo y beneficioso para el campesinado y la institucionalidad rural, así como su articulación con la sociedad, creando con ello inestabilidad social y política constante en el país. (Machado, La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio, 1998); de allí que muchos de los esfuerzos del Estado en la modernización del país han sido infructuosos, ya que no se ha resuelto el problema agrario, es decir, como coinciden muchos en afirmar, “no se han removido las causas estructurales del conflicto armado en Colombia”. (PNUD, 2011).

Varios estudios han demostrado que el modelo de desarrollo rural se ha fundamentado en una frágil y deteriorada institucionalidad pública que ha permitido en gran escala la actuación de las fuerzas del mercado en un país lleno de desigualdades (PNUD, 2011), originando lo que Héctor Moncayo denominó la “*instauración de un modelo de tierra sin campesinos*” (Moncayo, Novoa, Mondragón, Flórez, Álvarez, & Suárez, 2008), pues los campesinos han migrado a las grandes ciudades del territorio colombiano, debido a los conflictos regionales con presencia de actores armados, la expansión del latifundio ganadero y la inversión extranjera, entre otros (Moncayo, Novoa, Mondragón, Flórez, Álvarez, & Suárez, 2008), originando graves problemas sociales de pobreza y exclusión; allí la institucionalidad es prácticamente inexistente, demostrando que la capacidad del Estado para ordenar y gobernar el territorio se ha deteriorado en grado superior.

En pocas palabras, la institucionalidad en Colombia, y de manera muy especial en los municipios de alta ruralidad, no tiene la capacidad para gobernar procesos de manera democrática e incluyente; por tanto, es de vital importancia profundizar en las causas de dicha



incapacidad para resolver sus problemas estructurales y orientar a las instituciones hacia lo que realmente debería ser: jalonar el desarrollo para todos sin exclusión, con amplia participación de los actores. En razón a que la guerra no es solo de los combatientes; la mejor forma para pasar del conflicto a la paz, es a través del desarrollo de las instituciones en las amplias zonas rurales de Colombia.

Cabe señalar que la transición del conflicto hacia la construcción de la paz es un proceso muy complejo, y eso lo han demostrado muchas experiencias de otros países que han antecedido a Colombia en este camino, pues se requiere de un diseño e implementación de una estrategia postconflicto que facilite la aplicación en la práctica de cada uno de los acuerdos de paz, desde el primer día de su firma. (Morales Nieto, 2013), y que no se quede en los buenos propósitos inaplicables en la práctica.

Es así como se ha manifestado recientemente en diversos escenarios, que el proceso del postacuerdo debe influir en acomodar la política económica, social y ambiental del Gobierno, incluyendo la adecuación y flexibilización de la política Macroeconómica y Microeconómica, con especial relevancia en la política agraria y de desarrollo rural. (Morales Nieto, 2013).

El postacuerdo se puede entender como aquel periodo de tiempo en el cual ya se ha superado de manera total o parcial el conflicto armado; no obstante como se ha indicado atrás, este no se puede entender como el fin último, si no como el inicio de un proceso que conlleva a la realización de varios trabajos entre los cuales se destaca el fortalecimiento de las instituciones, pues de nada sirve hablar de un fin del conflicto, cuando realmente las causas estructurales siguen inamovibles.

Ahora bien, nadie pone en duda la necesidad de que las instituciones estén preparadas para un posible postacuerdo, ¿pero cuáles son los puntos críticos en los que se debe trabajar o mejor, cuáles son los desafíos que se deben superar para el posible acuerdo? De acuerdo con Carlo Nasi es fundamental que se lleven las instituciones civiles del Estado a las zonas rurales, principalmente las encargadas de brindar justicia y desarrollo a las comunidades, lo cual permitirá pasar de un Estado coercitivo a un Estado civilista (Rettberg, 2012). Es decir, reconstruir el Estado de Derecho (Universidad de los Andes, Fundación Ideas para la Paz, 2002) donde a los ciudadanos se les garanticen sus derechos y libertades, y la protección de los mismos.

Al respecto, los académicos Alejo Vargas, Jaime Zuluaga y el consultor en seguridad

Armando Borrero, en un foro reciente realizado por la Universidad del Norte, enfatizaron en cinco desafíos que se deben superar, si se quiere poner fin a la guerra. En primer lugar, se debe fortalecer la institucionalidad, ya que se debe evitar que dichas instituciones sigan cooptadas por grupos al margen de la ley, para ello es indispensable analizar cada región y su situación en particular para aplicar las medidas o reformas correspondientes a cada territorio e instituciones. Por ejemplo, una medida que se debe emplear en el nivel nacional es reducir el tamaño del ejército, dado que sería algo costoso e innecesario en el postacuerdo, y al mismo tiempo garantizar el predominio de las autoridades civiles sobre las militares (Rettberg, 2012).

En segundo lugar se debe dar la mejora o modificación de la estructura de la tenencia de la tierra, ya que este ha sido el problema principal del conflicto armado colombiano; por otro lado, se debe asegurar una buena reinserción, lo que implica la seguridad de que no vuelvan a aparecer nuevos grupos delictivos como sucedió en el proceso de reinserción de las estructuras paramilitares, durante el mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez; además, que las fuerzas armadas estén comprometidas con la paz pues, como quedó demostrado durante el gobierno de Andrés Pastrana, un proceso de paz es imposible “si no existe unidad de mando entre la dirigencia política y la militar” (Reyes Posada, 2009, p. 8), y por último, que los colombianos dejen de lado la indiferencia, y sean los reales protagonistas del éxito o fracaso del proceso.

Otro tema relevante es la ampliación de la democracia como requisito indispensable para una paz sólida, debido a que esta permite garantizar los derechos de todos los ciudadanos y ofrece garantías para el ejercicio de la oposición. Sin embargo, como afirma Carlo Nasi, los acuerdos de Paz son diferentes a la democracia, pues los acuerdos son pactos institucionales entre partes (Rettberg, 2012), los cuales son transitorios y en algunos casos pueden servir como “pasos intermedios hacia la adopción de reglas más democráticas” (Rettberg, 2012, p. 76).

A su vez, según Marco Romero, es relevante una reforma política, especialmente en tres temas: la democratización de la participación social; dado que es esencial el reconocimiento, la reconstrucción y la promoción de actores sociales que tengan la capacidad de solucionar conflictos sociales mediante acciones democráticas; la democratización del régimen político, para que nuevos partidos y movimientos políticos participen de manera activa y con todas



las garantías de una democracia y una reforma política con enfoque territorial, que se adecue a la situación en particular y necesidades de cada municipio.

Por ello el camino es largo y seguramente estará lleno de muchos tropiezos; se requiere un trabajo arduo, específico y articulado con respecto al fortalecimiento institucional en cada una de las regiones afectadas por el conflicto armado, pues cada una de dichas regiones responde a estructuras diferenciadas en cuanto a economía local, política y cultura y las afectaciones del conflicto han sido disímiles, aunque guarden algunos elementos en común. Así, un desarrollo de las instituciones debe contemplar no solo el presente de las regiones sino la comprensión de la forma como el conflicto armado y las condiciones históricas, económicas y culturales de cada contexto afectaron las instituciones y las desviaron de su real razón de ser de servir de garante a las reglas de juego pactadas para lograr el desarrollo de los territorios, de la mano del mejoramiento constante de las condiciones de vida de toda su población en condiciones de seguridad y gobernabilidad democrática para la paz, lo cual convierte el actual escenario en la opción de demostrar que es posible reconstruir el Estado y lograr sus fines con respecto a la sociedad de los territorios más excluidos y más sufridos.

## Bibliografía

- Corporación Nuevo Arcoiris. (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Ramdon House Mondadori.
- Galtung, J. (1976). *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. Peace, War and Defense: Essays in Peace Research, Vol. II*. Copenhagen: Chrithian Ejlers.
- Garay Sarmiento, L. J., Salcedo Albarán, E., Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Grupo Método.
- Henao, D. (1998). *Comunicación y redes sociales*. Bogotá: Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Katz, M. (2011). *Construcción de paz: una aproximación desde las capacidades locales*. Bogotá.
- Katz, M. (29 de Octubre de 2015). (M. Bayona, Entrevistador)
- Lederach, J. P. (1998). *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bakeaz: Gernika. 2da Edición.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Machado, A. (2012). El desarrollo rural y la institucionalidad. *Hechos de paz*, 17-22.
- Martínez Nogueira, R. (2012). La Institucionalidad y Gobernanza :¿Nuvas perspectivas para la gestión pública? *Aportes*, 15.
- Moncayo, H., Novoa, E., Mondragón, H., Flórez, M., Álvarez, P., & Suárez, A. (2008). *La Cuestión Agraria Hoy, Colombia: Tierra sin campesinos*. Bogotá: ILSA.
- Morales Nieto, J. (2013). *Esbozo de una estrategia postconflicto*. Bogotá: Inafcon.
- Muggah, R., Sisk, T., & Piza-López, E. (2012). *Governance for Peace: Securing the social contract (Texto traducido por Manuel Bayona Sarmiento)*. New York: PNUD.
- Pasto, M. d. (2012). *Pasto: Transformación productiva. Plan de Desarrollo 2012 -2015*. Pasto.
- Perry, G., Arias, O., López, H., Maloney, W., & Servén, L. (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
- PNUD. (2010). *Guía Sobre la actividad del PNUD en Gobernabilidad Democrática*.
- PNUD. (2011). *Colombia rural, Razones para la esperanza Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: INDH PNUD.
- PNUD. (2015). *Draf country programme document for Colombia 2015 - 2019*. New York: PNUD.
- Rettberg, A. (2012). Instituciones políticas para el postconflicto. En C. Nasi, *Construcción de paz en Colombia* (pág. 542). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y Campesinos*. Bogotá: norma.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- UN. (30 de Noviembre de 2015). *United Nations*. Recuperado de <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>
- Universidad de los Andes, Fundación Ideas para la Paz. (2002). *Preparar el futuro: Conflicto y Postconflicto en Colombia*. Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A.