



Las entidades territoriales: escenarios del conflicto colombiano. ¿Ruptura de la cláusula del Estado Social de Derecho?

Carmen Cecilia Cabezas Cortés
Adriana Lagos Mora



Resumen

La investigación produjo reflexiones que cuestionan la dinámica de las regiones y la vigencia de las entidades territoriales desde su instauración con la Carta Política de 1991 y el replanteamiento de estas por la crisis de las políticas del Estado Social de Derecho frente a las ciudadanías locales. Se toma como punto de análisis el sistema socioeconómico de finales del siglo XX para observar los antecedentes más significativos que debilitaron la legitimación de las instituciones oficiales, los actores políticos, las elites sociales y los círculos culturales predominantes. Se concluye que las autoridades regionales colombianas (alcaldes y gobernadores) deben optimizar el equipamiento organizacional para asumir las funciones y responsabilidades señaladas constitucionalmente (salud, vivienda, saneamiento básico, entre otras), tomando como eje la prestación de un servicio educativo proactivo (no reactivo), que aporte a la construcción de la cultura de convivencia y equilibrio cultural con el cual se aproxime a la consolidación de contextos de pacificación para la era del postconflicto.

Palabras clave: Entidades territoriales, Estado Social de Derecho, organizaciones territoriales, postconflicto, servicios públicos.

Las entidades territoriales: escenarios del conflicto colombiano. ¿Ruptura de la cláusula del Estado Social de Derecho?

*The territorial entities: scenarios of the Colombian conflict.
Rupture of the clause of the Social State of Law?*

*As entidades territoriais: cenários do conflito colombiano.
Ruptura da cláusula do Estado Social de Direito?*

Artículo resultado de investigación

DOI:

Carmen Cecilia Cabezas Cortés¹
CESMAG - Bogotá, Colombia
Adriana Lagos Mora²
CESMAG - Bogotá, Colombia

Para citar este artículo:

Cabezas, C.C.; Lagos, A. (2018). Las entidades territoriales: escenarios del conflicto colombiano. ¿Ruptura de la cláusula del Estado Social de Derecho?. *Ambiente Jurídico*, (23), 29-46.

Recibido el , aprobado el .

¹ Este artículo resulta de la investigación titulada “Mecanismos jurisdiccionales de adopción conjunta entre Colombia y Ecuador para lograr una eficaz protección del crédito, ante la ocurrencia de una insolvencia empresarial transnacional”, realizada en la CESMAG.

² Abogada. Doctora en Ciencias de la Educación. Magister en Docencia. Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Internacionales. Especialista en Derecho Público. Docente Investigadora CESMAG. Directora Grupo de Investigación Iuris Coeptum. cccabezas@iucsmag.edu.co

² Abogada. Magister en Derecho Procesal. Especialista en Derecho Administrativo. Especialista en Instituciones Jurídico-Familiares. Docente Investigadora CESMAG. Integrante Grupo de Investigación Iuris Coeptum. alagos@iucsmag.edu.co

Resumo

La investigación produjo reflexions that cuestionan la dinamica of the regiones and the evaluation of these territorials from their policies to the Political Policy of 1991 and the replanteamiento of these por crisis of the policies of the State Social of Derecho face a the city cities and locales. A tomada como ponto de análise é o sistema socioeconómico do final do século XX para os antecedentes mais elevados que a legitimidade da legitimação das instituições oficiais, os actores políticos, as elites sociais e os círculos culturais predominantes. Se concluye as autoridades regionais colombianas (alcaldes y gobernadores) deben optimizar o equipamento organizacional para assumir as funções e as responsabilidades constitucionais (salud, vivienda, saneamento básico, entre otras), tomando como eje a prestación de um servicio educativo proactivo (no reactivo), que é a construção da cultura da convivência e do equilíbrio cultural, com base na consolidação de contextos de pacificação para a era do pósconflicto.

Palabras clave: Entidades territoriais, Estado social de direito, organizações territoriais, pósconflicto, serviços públicos.

Abstract

The research produced reflections that question the dynamics of the regions and the validity of the territorial entities since its establishment with the Political Charter of 1991 and the rethinking of these by the crisis of the policies of the Social State of Law in front of the local citizenships. The socio-economic system of the late twentieth century is taken as a point of analysis to observe the most significant antecedents that weakened the legitimacy of official institutions, political actors, social elites and prevailing cultural circles. It is concluded that the Colombian regional authorities (mayors and governors) should optimize the organizational equipment to assume the functions and responsibilities set forth constitutionally (health, housing, basic sanitation, among others), taking as its axis the provision of a proactive educational service), which contributes to the construction of a culture of coexistence and cultural balance with which it approaches the consolidation of contexts of pacification for the era of postconflict.

Key words: Territorial entities, Social State of Law, territorial organizations, postconflict, public services.

Metodología

La construcción de este escrito se abordó a partir de la revisión de fuentes secundarias de artículos científicos alojados en bases de datos especializadas, libros, capítulos de libros, normas y pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana sobre la temática objeto de reflexión, articulada con análisis, comprensiones y reflexiones de los hallazgos obtenidos e interpretaciones producto de la investigación desarrollada por las autoras en el marco del estudio titulado “Mecanismos jurisdiccionales de adopción conjunta entre Colombia y Ecuador para lograr una eficaz protección del crédito, ante la ocurrencia de una insolvencia empresarial transnacional” que entre otros resultados, evidenció la debilidad de las entidades territoriales en la realización de las competencias y derechos otorgados por la Constitución Política de 1991 y la pérdida de legitimidad ante la imposibilidad de construcción de verdaderas políticas públicas que respondan asertivamente a la Cláusula del Estado Social de Derecho.

Desarrollo

Emergencia de las entidades territoriales

En la Constitución Política de 1991 las entidades territoriales se constituyen en centros económicos, políticos y culturales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, entendido ello, a la luz del artículo 287 (CP, 1991), como la posibilidad de gobernarse por sus propias autoridades; precisamente en este punto, la elección popular de sus representantes constituye un elemento trascendental de la centralización y la soberanía.

Así mismo, el ejercicio de las competencias como derecho atribuible a las entidades territoriales se encuentra reglamentado en la ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 del 28 de junio de 2011) en la cual se establece como la finalidad del ordenamiento territorial:

(...) promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial pro-

piciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional (Art. 2°).

Lo anterior conlleva transformaciones que van más allá de lo político y ello implica que la gestión de los entes territoriales propenda por la consecución de recursos para solventar necesidades y garantizar la prestación de servicios, debido a que la recepción de recursos de nivel nacional, por considerarse con destinación específica, no es suficiente para atender los llamados “nuevos requerimientos” relacionados con el empoderamiento y la reivindicación de los derechos culturales y ambientales.

Las políticas públicas construidas entonces desde las entidades territoriales cumplen una función primordial en el desarrollo de las regiones, porque atienden fenómenos o problemas puntuales de las realidades locales y, en este sentido, la concreción de políticas entre la Nación y las entidades territoriales cumplirían la finalidad establecida, valga decir, la integración territorial.

De otra parte, el traslado de competencias y el poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados emerge como una necesidad, precisamente porque, como se dijo anteriormente, son las autoridades regionales y claro está sus habitantes quienes viven la región, la conocen y la reconocen con sus fortalezas y debilidades. En este escenario es precisamente donde las decisiones para impactar directamente en la satisfacción de necesidades requiere del poder de decisión de los órganos centrales.

Es por ello que en la teoría moderna del derecho, las entidades territoriales se entienden como organizaciones que tienen a su cargo la responsabilidad de gestionar la demanda respecto a prestación de servicios de salud, educación, vivienda, justicia, medio ambiente y cultura.

El proceso de descentralización iniciado desde la década de 1980 ha trasladado a las entidades territoriales parte de la responsabilidad de mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, el proceso de descentralización descuidó en un principio los requerimientos de capacidad administrativa de los municipios, e igualmente carece de un proyecto de fortalecimiento de las capacidades a largo plazo (Duque, 2012, p. 15). Este artículo adopta una perspectiva desde la teoría organizacional bajo el supuesto que los gobiernos locales son organizaciones igual que las demás, y que tareas como

mejorar la educación enfrentan problemas administrativos como cualquier otra. Supone que mejorar la calidad no implica grandes modificaciones, sino una apropiada coordinación entre niveles de gobierno en el uso de los recursos que en el tiempo conducirá a un incremento sostenible en la calidad educativa (Ruiz, 2015, pág. 40).

Ahora bien, surge el tema de la destinación de recursos, aspecto trascendental porque ya no sólo se habla de que las entidades territoriales administren los recursos sino que deben gestionar la consecución de éstos, porque en el primer escenario se da una supeditación y limitación al poder central que obviamente proviene de la ley pero que limita la gestión de las entidades territoriales.

La Constitución reconoce a favor de las entidades territoriales un derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como un derecho a participar en las rentas nacionales. Este derecho, que constituye una expresión de la exigencia de otorgar suficiente autonomía a las entidades territoriales, encuentra como límites generales, el reconocimiento de competencias generales al Congreso para establecer las rentas nacionales y definir contribuciones fiscales y parafiscales. El grado de amplitud de la autonomía fiscal de las entidades territoriales se encuentra en una relación directa con la naturaleza exógena o endógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados por la entidad territorial. En esa dirección, si los recursos provienen de una fuente exógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se reduce como consecuencia del reconocimiento -derivado del principio unitario- de un extendido margen de acción al legislador para intervenir en la regulación de los recursos, lo que incluye la fijación de su destino. Por el contrario si los recursos provienen de una fuente endógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se expande y por tanto la resistencia a la intervención del Legislador se incrementa. Lo anterior implica que la carga argumentativa para justificar la intervención legislativa, en relación con los recursos provenientes de fuentes endógenas, es más exigente que cuando se trata de regulaciones que recaen sobre fuentes exógenas. Así, según se trate de fuentes endógenas o exógenas, el control de constitucionalidad de las leyes que establezcan su régimen de administración o destino será más o menos exigente. Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la constitucionalidad de una intervención en la destinación o

administración de recursos provenientes de fuentes endógenas sólo será constitucionalmente admisible si, además de buscar una finalidad especialmente relevante -imperiosa-, resulta adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzarla. Por el contrario si se trata de una intervención legislativa en la administración o destinación de recursos provenientes de una fuente exógena, basta que la medida legislativa persiga una finalidad constitucional importante y, adicionalmente, que la regulación no prive a la entidad territorial de los recursos arbitrados para el desarrollo de las funciones a su cargo (Sentencia C-414/12, 2012).

La expectativa está orientada a lograr que las entidades territoriales alcancen autosuficiencia administrativa y ello solo es posible en la medida que tengan la capacidad de autogestionar la obtención de sus recursos.

Lo anterior implica que se hable del efectivo reconocimiento de los derechos constitucionales atribuibles a las entidades territoriales, entre los cuales, de acuerdo con el artículo 287 de la nuestra Constitución Política (CP, 1991), se destacan.

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Frente al primer punto, es claro que la elección popular de alcaldes y gobernadores es un hecho que da cuenta de la autonomía administrativa de las entidades territoriales, al constituirse en una de las reformas políticas trascendentales de finales del siglo pasado, porque con ello se combate el monopolio del poder de los partidos políticos tradicionales.

Con respecto al segundo punto, el ejercicio de competencias implica pensar en los nuevos retos de las entidades territoriales los cuales, como se dijo anteriormente, están orientados a la reivindicación de derechos culturales como patrón obligatorio que impone en la gestión de lo público el reconocimiento de nuestro pasado y presente, y el respeto por nuestro futuro, en contextos de modernización de los estados y auge de los medios informáticos.

El tercero y cuarto puntos referidos enmarcan un tipo de auto-dependencia puesto que hablar de las entidades territoriales como una organización implica necesariamente, además de la coordinación de sus dependencias, la autodeterminación administrativa y presupuestal.

Las entidades territoriales en la historia reciente de Colombia (infortunadamente), se han convertido en escenarios para potenciar las confrontaciones internas que aun en la actualidad, no obstante el desarrollo y la ejecución de los Acuerdos de Paz 2016, no se han superado y que, por el contrario, pareciera que se muestran con mayor profundidad.

El conflicto en Colombia tuvo sus orígenes en problemas de orden económico, político, social y cultural que se causaron en la naciente república de 1810 y que no fueron asumidos, discutidos ni mucho menos resueltos en su momento.

Discusión

Condiciones socioeconómicas generadoras de tensiones socioculturales

Resueltas, aparentemente, las divisiones partidistas con el Frente Nacional, el país reinicia la ruta hacia el desarrollo económico y social. Según fuentes oficiales la nación colombiana presenta una leve mejoría en la posición y condiciones de pobreza y pobreza extrema monetaria de un 37,1% de la población, lo cual no descarta el fracaso generalizado en la gestión política y gubernamental de por lo menos los últimos cincuenta años, porque se esperaba que la introducción de teorías, tendencias conceptuales e instrumentos de planificación para el desarrollo tuvieran un impacto significativo en la calidad de vida de los ciudadanos.

En 2015, 16 de los 24 departamentos presentaron reducciones en los porcentajes de personas en situación de pobreza monetaria extrema. Las mayores reducciones se presentaron en Chocó con 2,0 puntos porcentuales, Bolívar con 1,8 puntos porcentuales y Cauca y Risaralda con 1,5 puntos porcentuales cada uno. Los departamentos con menor pobreza monetaria extrema en 2015 fueron: Bogotá con 2,0 %, Atlántico con 2,7 % y Cundinamarca con 3,9 %. Los departamentos con mayor pobreza monetaria extrema fueron: Chocó con 37,1 %, La Guajira con 24,3 % y Cauca con 24,0 % (DANE, 2016, pág. 2).

Pero para el caso particular de Colombia, que con sus diferencias se puede aplicar a la región latinoamericana, especialmente la inequidad en la distribución de la riqueza, se constituye en un fenómeno matriz generador de tensiones entre individuos, núcleos familiares y miembros de familias extendidas que en no pocas ocasiones entran en conflicto por el dominio y

la posesión de predios (rurales y urbanos), tanto por subsistencia como por acumulación. Como resultado, en las zonas rurales tenemos que, según el tamaño de los predios, el 1% ostenta el 65% de la propiedad o posesión de estos y, según la cantidad el 1% es propietaria de 35.267 predios considerados como grandes, es decir mayor de 200 hectáreas (UPRA, 2015).

Este amplio sector poblacional carente de capital (asalariado) cuenta, casi exclusivamente, con su fuerza laboral para sobrevivir, la cual se sitúa en el contexto de desigualdad que los métodos (explícitos o implícitos) de explotación y abuso operan a merced, entre otros factores, a la legitimación de los regímenes de discriminación que circulan simbólicamente en la sociedad y que impactan fuertemente las relaciones laborales en América Latina, tendencia de la cual no escapa Colombia.

La calidad de los empleos en América Latina se deterioró en el escenario de la globalización a pesar del alto número de convenios fundamentales ratificados y de que existía en la mayor parte de los países una regulación nacional tendiente a proteger a los trabajadores asalariados en situaciones críticas y a corregir la desigualdad propia de las relaciones de empleo. Ello se debe, entre otros factores, a que se flexibilizaron las normas, se debilitó la legitimidad de la protección a los trabajadores, se toleró la violación sistemática de sus derechos para evitar el aumento del desempleo y no se adoptaron a tiempo las políticas públicas capaces de proteger a los grupos más vulnerables de las consecuencias adversas de la mayor movilidad laboral (Tokman, 2007) (Bensusán, 2009, pág. 26).

Graciela Bensusán, Doctora en Ciencia Política, enfatiza que:

El aumento de los contratos atípicos y los contratos estándar de duración flexible, que se volvieron la regla en muchos países, trajo problemas para identificar quién trabaja para quién y dificultó el ejercicio de los derechos fundamentales (2009, pág. 26).

De manera que el corpus normativo convencional, constitucional y legal en materia del derecho al trabajo –fundamentado en la dignidad humana– guarda grandes distancias con la teoría del trabajo decente, que condensa el arquetipo de las relaciones laborales virtuosas con condiciones salariales y prestacionales que promuevan e impulsen altos estándares de calidad de vida de los trabajadores, como una verdadera contraprestación a su participación activa en la generación de riqueza de sus empleadores y del Estado-nación, especialmente en grupos que tradicionalmente sufren

discriminación por su pertenencia étnico-racial, su rol sexuado, el tránsito etario, entre otros.

El principio constitucional de igualdad de trato en el ámbito laboral hace referencia a la regla de no discriminación y a la igualdad ante la ley. Esta regla de igualdad asegura, en lo relativo a los derechos laborales, la igualdad de oportunidades de acceso al empleo y de tratamiento durante el empleo. [...] En definitiva, el Estado tiene que velar para que sus actos o los que realicen los particulares no constituyan un atentado directo o indirecto a estos derechos humanos fundamentales. En este contexto, la discriminación laboral se produce cada vez que se escoge o rechaza a un trabajador por razón de su sexo o por otra razón injustificada, que implica una restricción a la libertad del ser humano para elegir y desarrollar sus aspiraciones profesionales y personales. Que se materializa cuando son excluidas o incluso disuadidas de aspirar a un empleo o pueden ser obstaculizadas para ser promovidas profesionalmente (Pacheco, 2012, págs. 125-126).

De las incongruencias descritas se desprendieron sub-fenómenos como el contrabando que, sin ser novedoso, retoma fuerza a principios de los años setenta, como estrategia ilegal para enfrentar la situación de desventaja económica en la que se encontraban las familias relegadas por la élite comercial que tenía a su favor las reglas de juego institucionales, lo que le permitía desarrollar con altos niveles de productividad sus negocios.

El contrabando se aprovecha de las carencias de las localidades y de las poblaciones, a ambas las vuelve cómplices, las convierte en productoras de perjuicios, las estigmatiza y las utiliza para distraer el control, por ello es complejo reconocer, para las autoridades o para quien sea, las auténticas dinámicas sistémico-locales de esos sectores. A pesar de ello, los mecanismos y los caminos del tráfico ilícito son evidentes, entre los primeros están las subfacturaciones, las falsas declaraciones, los cambiazos y las reimportaciones; entre los segundos, los caleteos, las rutas ilegales, los camuflajes en camiones, buses, balsas, motos y bicicletas, los pasos “a nado” con canecas arrojadas desde las orillas y los pasos “a pie” como lo hacen los “sacoleiros” brasileros (Erazo, 2011, pág. 1).

Por la misma época, a mediados de los años setenta, la denominada clase emergente que inició y creó pequeños capitales con el contrabando, transitó inadvertidamente a otro tipo de actividades que reportaban mayor lucro, entre las que se cuenta el tráfico de narcóticos; actividad que hasta

la actualidad no ha logrado controlarse y mucho menos legalizarse por las formas y los efectos macabros de la lógica a la que responde su dinámica, el tipo de mercado ambivalente que se genera en lo ilícito y pasa a lo aparentemente lícito (economía de burbuja y lavado de activos) y las políticas nacional y transnacional de persecución, de manera que en la práctica ha pasado a ser un modo de vida estrechamente vinculado con lo criminal.

Como se sabe, hasta el presente se extienden las consecuencias del maridaje subliminal de los gerifaltes y los grupos de poder de orden político, especialmente para la financiación de campañas electorales; de orden social, en lo referente a la subvención coyuntural de micro proyectos a poblaciones vulnerables donde la presencia estatal es débil o nula; de orden cultural, pues contamina los valores y principios de una sociedad que se reconoce tradicional pero que resulta pacata y no reprocha explícitamente el comportamiento desenfrenado y extralimitado de la narcocracia que, implícitamente, ha ido legitimándose en el colectivo.

Jonathan Calderón (2016) ofrece un enfoque teórico y metodológico para analizar el conflicto colombiano e identifica aspectos, como las etapas y los elementos de éste, condesados en ocho puntos, así:

La etapa inicial en esta investigación comprende el surgimiento de las nuevas organizaciones armadas en Colombia, las cuales desafiaron el poder del Estado colombiano con el fin de abrirse camino para una nueva política violenta. Esta fase está aún vigente y sólo terminará en el momento en el que se llegue a un acuerdo definitivo entre el gobierno y la totalidad de los grupos insurgentes armados en Colombia. El análisis de la etapa inicial del conflicto armado integra varias características y elementos propios que, de acuerdo con Entelman, está atravesado por el estudio de ocho puntos básicos: 1) Los actores directos e indirectos que intervinieron en el conflicto. 2) Las percepciones de los actores frente al conflicto. 3) La dimensión del conflicto. 4) El poder de los actores en el conflicto. 5) El mapa de actores en el que se relacionan los niveles de poder y el interés de cada actor en solucionar el conflicto pacíficamente. 6) La distribución del poder en triadas o las coaliciones que se presentaron. 7) La intensidad y la escalada del conflicto. 8) Paradigmas de paz utilizados por los actores para la solución/regulación/gestión/resolución (pág. 233).

Todos estos puntos son claves para llegar a una comprensión de la cruda realidad que toca al país, sin embargo, se enfocará la discusión en

aquellos que evidencian escasamente la influencia de los actores indirectos y la dimensión del conflicto.

A finales del siglo XX, el nivel de conflictividad en Colombia había adquirido dimensiones desproporcionadas por la alianza del narcotráfico con los grupos subversivos aunado a la siniestra amalgama de las variables precedentes que abocaron a la institucionalidad a promover la clausura del Congreso de la República, conformar una Asamblea Nacional Constituyente y redactar y promulgar un nuevo pacto social, a modo de estrategia político-jurídica en busca de la convergencia de intereses, unos manifiestos y otros demostrados con la efectividad y capacidad de destrucción y amilamamiento de hechos de acentuada monstruosidad.

Los años noventa y la primera década del siglo XXI trascurrieron entre la asimilación de los preceptos propios del neo-constitucionalismo, la globalización de los mercados, el neoliberalismo y el neo-institucionalismo. Esto al tiempo en que se posicionaban los discursos sobre el reconocimiento de los derechos fundamentales, con los que se instauran ejes de discusión y apropiación de garantías a los ciudadanos. Toman fuerza los temas relacionados con las regiones, como la elección popular de autoridades públicas, la financiación de los servicios públicos (salud, educación, saneamiento básico), y la gestión de los asuntos relacionados con la diversidad cultural que se coloca en el centro de los debates en las entidades territoriales.

Recomendación

El postconflicto colombiano en los territorios exige la recomposición de las relaciones jurídico-políticas de las ciudadanía locales. La breve rememoración arriba descrita abre la gran pregunta alrededor de la descentralización territorial asumida como una estrategia jurídica y política desde el referente constitucional de 1991 (art.1) y la manera como se optimizó para propiciar las transformaciones socioculturales pertinentes con el fin de contrarrestar o mínimamente neutralizar las consecuencias socioeconómicas y culturales de un conflicto armado que ha impactado a todo el país pero innegablemente, en mayor dimensión a las poblaciones no mestizas y campesinas presentes en las regiones y la ruralidad.

Una de las consecuencias más funestas del conflicto armado es el rezago que tienen los pobladores rurales frente a los urbanos en asuntos de

construcción cultural en el cual se ubica el acceso a la educación de la niñez y la juventud. Este es un aspecto tímidamente tratado en las políticas públicas y en ocasiones no toma en cuenta la mirada de quienes se encuentran salvando sus vidas, afrontando los reveses de los grupos violentos marginados que los focalizan como instrumentos de los combates físicos e ideológicos y, por lo tanto, son los grandes ausentes del sistema educativo. A cambio de ello y con ellos se reforzó y afianzó la cultura del arribismo que ocupa un lugar incómodo en la estratificación que caracteriza a Colombia.

La doble movilidad ha generado apetitos y resentimientos frente a barreras sociales, mayores esfuerzos para el logro y mayores resistencias y condenas, los ya viejos calificativos de “clase emergente” y “clases sub-mergentes” sigue describiendo un proceso complejo de cambio social que no deja de tener efectos contradictorios. Y con ello también se ha exacerbado una profunda ambigüedad ética en nuestra sociedad: no se trata solamente de que haya afianzado nuevos valores asociados con el éxito, la temeridad y la muerte ni que el machismo se haya salido de madre: se trata también de viejas concepciones sobre el ordenamiento jerárquico de la sociedad, los credos religiosos y las verdades sempiternas que negaron la existencia social de las diferencias y los diferentes (...) (Camacho, 1993, pág. 91).

Es decir, no hay pertenencia a una clase social específica —porque en lo rural el campesinado se clasifica en grandes propietarios y pequeños propietarios, no hay término medio. Por cuenta de este fenómeno, los estudiantes rurales optan por integrarse a un mercado laboral que ofrece una ilusión de desarrollo mediado por el lujo, la ostentación y los placeres personales y sociales inmediatos y efímeros que delinear el surgimiento de una clase social emergente con un nuevo estatus que ha instaurado una racionalidad socioeconómica que dista del esfuerzo personal, la disciplina, el trabajo lícito y sacrificado para ser reemplazados por la aparente facilidad que trae la participación en la cadena de producción del narcotráfico y sus actividades asociadas, lo que da la falsa percepción de ascenso social. En este panorama, la necesidad de educación y los valores asociados a este derecho del ciudadano, se diluyen e incluso se desprecian por las promesas gestadas por la narco-economía.

En suma, el sector poblacional que siempre se había excluido por las élites, el racismo, la homofobia, el patriarcado que circula a través de sentimientos morales como la envidia y el egoísmo que se diseminan en pesimismo, termina convertido en una sociedad de amores postizos y odios ocultos.

Álvaro Camacho (1992) en su texto *Narcotráfico y Sociedad en Colombia: Contribución a un Estudio sobre el Estado del Arte*, desarrolla profundas reflexiones sobre las transformaciones de la sociedad colombiana bajo el influjo del narcotráfico. En este documento hace visibles las transformaciones económica y cultural de la nación colombiana. Resalta cómo logra dar cuenta de la prolongación de las afectaciones durante tres generaciones de compatriotas, no obstante los ingentes esfuerzos de la política pública educativa desde 1992 (Ley 30) y 1994 (Ley 115) y toda la normativa sobreviniente que, a pesar de sus desaciertos, hace de las entidades territoriales y sus autoridades los más importantes gestores y corresponsables de la organización, administración y prestación del servicio educativo orientado hacia la cobertura y la elevación significativa de los estándares de calidad.

En esa línea, la asimilación de la clase política, los círculos sociales y el impacto a la cultura puntualmente en el sistema educativo, con los altos y medianos jerarcas del narcotráfico, como se refirió antes, agregada a la mimetización y filtración en la prenda de garantía angular de los Estados modernos, hacen del ejercicio ciudadano fundamentado en las bases de la democracia, el pluralismo y la participación en todas las manifestaciones regladas constitucional o legalmente y substancialmente a los procesos electorales y sus bondades, siendo uno de los logros de la instauración de las entidades territoriales, que se reversen como foco de nuevos clientelismos y germen de modalidades de corrupción inéditas, agresivas y enquistadas en las administraciones públicas de un gran número de regiones colombianas.

Aunque la tendencia moderna de la administración pública es hacia la descentralización del Estado, no deja de sorprender que uno de los argumentos en contra de este proceso es que va a favorecer la corrupción, ya que el estado deberá regular una proliferación de nuevas entidades que tendrán la autoridad de gastar y comprometer fondos públicos, siendo una respuesta común a este argumento el que la corrupción no va a aumentar, sino que el botín va a ser compartido entre más personas que antes (Martínez & Ramírez, 2010, pág. 76).

Esta aseveración de los autores permite concluir que es apremiante recomponer las relaciones políticas, administrativas, financieras centro-periferia para reposicionar el rol de las entidades territoriales como gestores del desarrollo de sus pobladores teniendo en cuenta que son la instancia inmediata en la cual los ciudadanos depositan la idea de au-

torrealización personal, familiar y colectiva. Para lo cual deberán hacer que las responsabilidades en salud, vivienda, saneamiento básico, ordenamiento territorial, entre otras, transversalizadas por el enfoque en los procesos educativos virtuosos y promotores de las mejores aspiraciones y realizaciones de una sociedad regional conectada con los altos intereses nacionales y latinoamericanos, propicien la recomposición de la cláusula del Estado Social de Derecho.

Conclusiones

Los antecedentes de la realidad socioeconómica de la Colombia de la segunda mitad del siglo XX pueden considerarse como detonantes de la situación de conflictividad, violencia desmedida y deslegitimación de la institucionalidad por lo cual fue necesario proponer, entre otros aspectos, un modelo político y administrativo en la gestión del Estado-Nación que conjurara la problemática del país en sus regiones.

La inserción de la cláusula del Estado Social de Derecho en la Carta Política de 1991 significó un compromiso jurídico y ético del Estado con sus nacionales. En correspondencia a este postulado, se crearon las entidades territoriales como instituciones orientadas a favorecer y facilitar la prestación de servicios públicos de gran impacto, como la salud, el saneamiento básico y significativamente la educación. Infortunadamente la influencia perversa de fenómenos como el narcotráfico, contra el cual se han desarrollado descomunales esfuerzos en el contexto nacional y transnacional para su erradicación, permeó negativamente el sistema cultural (dentro del cual se ubica el educativo) y generalizó comportamientos en grupos de niñez y juventudes afines con actividades delincuenciales altamente lucrativas, la frivolidad, la banalización de los proyectos y logros intelectuales sumandos al mínimo respeto por la vida propia y la ajena.

Las máximas autoridades de los territorios como las alcaldías y las gobernaciones con sus secretarías y sus institutos y sus equipos de trabajo deberán enfocar su actuación al diseño, planteamiento, ejecución, evaluación y retroalimentación de políticas públicas coherentes con los postulados del Estado Social de Derecho y retomar como espectro macro lo cultural y puntalmente lo educativo, para potenciar dichas entidades y que se transformen en organizaciones modernas, vigentes y legitimadoras del periodo de postconflicto que le corresponde construir a la sociedad colombiana.

Los retos de las entidades territoriales en Colombia encuentran en el concepto, modelo y estrategias de las organizaciones un elemento estructural y trascendental que le permitirán su afianzamiento como instituciones jurídico-políticas autónomas, capaces de autogestionar sus recursos (económicos, financieros, físicos y especialmente humanos) con la finalidad tanto de garantizar la prestación de los servicios como de reivindicar los procesos en torno a lo cultural, que es el verdadero valor una sociedad moderna y democrática.

Referencias

- Bensusán, G. (2009). Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 17 (34), julio-diciembre, 13-50.
- Cabezas, C. (2016). Consideraciones alrededor se regímenes de Discriminación género/etnia sobre relaciones laborales en Colombia. VII Congreso Binacional Colombo-Ecuatoriano. Retos de las relaciones de trabajo y de la seguridad social en el siglo XXI (págs. 71-81). San Juan de Pasto: UNIMAR.
- Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Revista de estudios Latinoamericanos*, 62, enero-junio, 227-257.
- Camacho, Á. (1992). Narcotráfico y Sociedad en Colombia: Contribución a un Estudio sobre el Estado del Arte. *Boletín Socio-Económico*, 24 y 25, agosto-diciembre, 78-96.
- Camacho, Á. (1993). Notas apresuradas pana discutir algunas relaciones entre narcotráfico y cultura en Colombia. En *Conflicto social y violencia: Notas para una discusión [en línea]* (pág. <http://books.openedition.org/ifea/7011>). ISBN: 9782821844940. DOI: 10.4000/books.ifea.7011). Lima: Institut français d'études andines.
- CP. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.: Asamblea Nacional Constituyente.
- DANE. (18 de mayo de 2016). Comunicado de Prensa. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia. Recuperado el 18 de febrero de 2018, de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2015/cp_pobreza_departamentos_R2015.pdf

- Erazo, J. (2011). Las pequeñas cantidades. *Contrabando en fronteras*. Ciudad Segura, 42, 1.
- Ley 115. (1994). Por la cual se expide la Ley General de Educación. Congreso de Colombia: Diario Oficial No.41.214, 8 de febrero.
- Ley 1454 del 28 de junio de 2011. (2011). poral se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones la c. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 48.115, 29 de junio.
- Ley 30. (1992). Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 40.700, 29 de diciembre.
- Martínez, E., & Ramírez, J. (2010). La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana. *Reflexión Política*, 12(23), junio, 68-80.
- Pacheco, L. (2012). La igualdad de oportunidades y el derecho al trabajo de la mujer: un esfuerzo internacional de protección social. *Revista IUS*, 6(29), enero-junio, 108-129.
- Ruiz, G. (2015). El poder de las entidades territoriales para mejorar la calidad de la educación básica. *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)*, 31(54), 39-49.
- Sentencia C-414/12. (2012). Demanda de inconstitucionalidad: en contra del artículo 224 de la ley 223 de 1995 (Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros). MP: Mauricio González Guervo . Bogotá D.C.: Corte Cosntitucional de Colombia.
- Trejos, L. (2013). Colombia: Una revisión teórica de su conflicto armado. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XI (18), julio, 55-75.
- UPRA. (2015). Distribución de la propiedad rural. Socialización de resultados técnicos. Jornada de Inducción y reinducción. Rendición de cuentas parmente. Recuperado el 18 de febrero de 2018, de UPRA Unidad de Planificación Rural Agropecuaria: <http://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribuci%C3%B3n+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-77ac-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>