

# Administración con enfoque diferencial en territorios étnicos

en el marco político de paz y postconflicto del Estado colombiano



**Manuel Enrique Andrade Cuesta**



# Sobre el autor

---

**Dr. Manuel Enrique Andrade Cuesta**

**ORCID:** <https://orcid.org/0009-0001-0146-0127>

*Escuela Superior de Administración Pública (ESAP – Choco)*

*Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico - IIAP*



Economista, investigador junior de MinCiencias y líder del grupo de investigación Gestión Administrativa para el Desarrollo Económico Sostenible Territorial (GADEST). Posee posdoctorado en Gerencia y Políticas Públicas, doctorado en Administración Gerencial, maestrías en Administración y en Gobierno y Políticas Públicas, así como especializaciones en Administración y Finanzas.

Cuenta con más de veinte años de experiencia como docente universitario y ha desempeñado cargos como jefe de control interno, jefe de planeación y coordinador administrativo del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), institución en la que trabajó durante dieciocho años. Su trayectoria académica y profesional se ha centrado en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos orientados al desarrollo territorial, la gestión pública y el fortalecimiento institucional de organizaciones étnicas.

Es autor de los libros *La administración pública: una cosa fácil* (2022) y *El modelo de administración territorial para organizaciones étnicas – Matocone* (2020). Ha participado en la formulación de políticas públicas y proyectos estratégicos vinculados al desarrollo territorial y al fortalecimiento institucional en comunidades del Chocó biogeográfico.

Además de su labor académica, mantiene una estrecha relación con la cultura del Pacífico colombiano como compositor y promotor de la música popular chocoana, contribuyendo a la difusión de la identidad afrocolombiana.

# **Administración con enfoque diferencial en territorios étnicos**

en el marco político de paz y  
postconflicto del Estado colombiano



# Administración con enfoque diferencial en territorios étnicos

en el marco político de paz y  
postconflicto del Estado colombiano

**Manuel Enrique Andrade Cuesta**



© **Administración con enfoque diferencial en territorios étnicos en el marco político de paz y postconflicto del Estado colombiano**

© Manuel Enrique Andrade Cuesta

© **Serie:** Saberes gerenciales

Volumen 6, Número 2, Año 2026

Es una publicación correspondiente a la colección de libros arbitrados del Sello Editorial Escriba. Escuela de Escritores, dirigida al público general que tiene como propósito divulgar saberes científicos y afines.



Este libro se publica bajo la Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).

Se permite copiar, distribuir, comunicar públicamente y adaptar esta obra, siempre que se reconozca adecuadamente la autoría, no se haga con fines comerciales y las obras derivadas se compartan con la misma licencia.

Más información en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

**Como citar:**

Andrade Cuesta, M E. (2026). Administración con enfoque diferencial en territorios étnicos en el marco político de paz y postconflicto del Estado colombiano . <https://doi.org/10.5281/zenodo.19052675>

**Producción editorial:**

Escriba escuela de editores  
<https://escribaescuela.wixsite.com>  
Maracay, estado Aragua, Venezuela

**Editora:** Crisálida Villegas

**Diagramación:** Página de autor, Medellín, Colombia

**Hecho el depósito de ley:**

**ISBN:** 978-980-454-054-7

Hecho en Venezuela

## Catalogación de la fuente

### **Andrade Cuesta, Manuel Enrique**

Administración con enfoque diferencial en territorios étnicos en el marco político de paz y postconflicto del Estado colombiano / Manuel Enrique Andrade Cuesta.-- Maracay, Venezuela : Sello Editorial Escriba. Escuela de Escritores, 2025 (impresión o difusión 2026). -- 1 recurso electrónico (archivo PDF) : ilustraciones ; 12-03-2026. -- (Colección Estudios Culturales. Serie Saberes Gerenciales ; volumen 6, número 2, año 2025). -- Incluye agradecimientos, presentación, introducción, capítulos sobre territorio en comunidades étnicas, identidad administrativa territorial, modelo administrativo territorial (MATOCONE), conclusiones, recomendaciones y extensa bibliografía. -- Contiene imágenes). -- ISBN 978-980-454-054-7. . -- DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.19052675>.

### **Clasificaciones:**

**Dewey:** 352.28309861 (Administración pública – Colombia – Enfoque étnico y territorial) ; 307.7209861 (Desarrollo comunitario y territorial – Comunidades étnicas en Colombia)

**LC (Library of Congress):** JS2525 .A53 2025 (Administración local – Colombia – Aspectos étnicos y posconflicto)

**THEMA:** JPP (Administración pública y gobierno) ; JBSL (Estudios étnicos y de minorías) ; 1KLC (Colombia))



## **Escriba. ESCUELA DE ESCRITORES**

### **AUTORIDADES**

Crisálida Villegas

***Presidente – Directora General***

Nohelia Alfonzo

***Directora Académica***

Rosa B. Pérez

***Secretaria***

### **COMITÉ EDITORIAL**

Sandra Salazar (FEREDIT, Venezuela)

Luisa García (UNESR, Venezuela)

Raquel Peña (UNERG, Venezuela)

Rosy León (REDIT, Chile)

Ibaldo Fandiño (UNIATLÁNTICO, Colombia)

Claudia Zuriaga (JIDE, Ecuador)

# Índice

<b>Agradecimiento</b>	<b>12</b>
<b>Presentación</b>	<b>13</b>
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo 1: El territorio en las comunidades etnicas</b>	<b>17</b>
<b>El debate sobre la regionalización y la autonomía</b>	<b>18</b>
<b>La perspectiva de la ordenación territorial y económica</b>	<b>19</b>
<b>Marcos regulatorios y la planificación del desarrollo</b>	<b>20</b>
<b>El reto de la centralización y la descentralización histórica</b>	<b>21</b>
<b>Análisis comparativo de las ETAS y las ETIS en el marco de la descentralización</b>	<b>21</b>
<b>Desafíos para la coordinación y la cooperación institucional</b>	<b>22</b>

<b>El modelo administrativo como herramienta de transformación</b>	<b>23</b>
<b>Síntesis de la problemática territorial y administrativa</b>	<b>23</b>
<b>Capítulo 2: Identidad administrativa territorial</b>	<b>25</b>
<b>El territorio como elemento base de la administración étnica</b>	<b>27</b>
<b>Agentes y autoridades administrativas territoriales en el Estado colombiano</b>	<b>28</b>
<b>Modelos de gestión administrativa como acciones para el manejo étnico territorial</b>	<b>31</b>
<b>Capítulo 3: Reglamentación interna del manejo étnico territorial en Colombia</b>	<b>32</b>
<b>Administración étnica territorial bajo los principios de Taylor</b>	<b>33</b>
<b>La administración como proceso de creación de valor</b>	<b>34</b>
<b>La administración como eje de autonomía</b>	<b>36</b>
<b>Antecedentes históricos y justificación del modelo de gestión diferencial</b>	<b>36</b>
<b>Fundamentos teóricos de la ciencia administrativa</b>	<b>38</b>
<b>Perspectivas de autores clásicos y contemporáneos</b>	<b>39</b>
<b>Síntesis y transición hacia el modelo de gestión diferencial</b>	<b>40</b>

<b>Capítulo 4: Un caso de estudio</b>	<b>42</b>
<b>Metodología del estudio</b>	<b>42</b>
<b>Fases del proceso de investigación</b>	<b>45</b>
<b>Procedimientos de instrumentación</b>	<b>46</b>
<b>Resultados del trabajo de campo</b>	<b>47</b>
<b>Análisis de los resultados</b>	<b>53</b>
<b>Componentes gerenciales y estructurales del modelo</b>	<b>62</b>
<b>Estrategias administrativas con enfoques diferenciales por subregión</b>	<b>64</b>
<b>Estrategias integrales en el marco del modelo administrativo territorial</b>	<b>66</b>
<b>Rutas de fortalecimiento y elementos para la construcción continua de la paz</b>	<b>67</b>
<b>Políticas públicas y la estructura administrativa territorial</b>	<b>69</b>
<b>Políticas públicas para el manejo étnico territorial en Colombia</b>	<b>71</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>73</b>
<b>Referencias</b>	<b>77</b>

# Agradecimiento

Agradezco a Dios todo poderoso, a mi Madre Teresa Cuesta (Qepd) a mis hijos Nelson, Nubia, Lorena, Manuel Alberto, mi nieta Dulce María, a mis hermanos, al Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, a la Escuela Superior de Administración Pública, que me ha brindado la oportunidad de seguir creciendo, a los líderes miembros de los distintos Consejos Comunitarios que a bien durante todo este tiempo han estado conmigo, a COCOMACIA mi organización de base, a Richard Moreno, William Klinger y Juan Fernando Gámez porque confiaron en mí;. A mis alumnos de pregrado y posgrado porque son mi laboratorio de aprendizaje... Definitivamente gracias a todos, aquí estoy por ustedes.

*Dr. Manuel Enrique Andrade Cuesta*

# Presentación

La obra titulada Administración con enfoque diferencial en territorios étnicos en el marco político de paz y postconflicto del Estado colombiano constituye un aporte fundamental a la academia y la gestión pública. Su relevancia radica en que, históricamente, la administración de los territorios étnicos ha carecido de un modelo de gestión diseñado específicamente para los consejos comunitarios, lo que impide que la autonomía territorial se ejerza bajo una lógica de eficiencia organizacional. Esta ausencia es crítica, dado que tanto los consejos comunitarios como los cabildos indígenas gestionan un capital diverso, natural, ambiental, económico, social, humano y cultural que requiere una administración optimizada. Actualmente, estos factores se gestionan de manera fragmentada, evidenciando la falta de un modelo de gestión administrativa con enfoque territorial diferencial que fortalezca la autonomía y consolide las estructuras socioeconómicas y ambientales, permitiendo así una incidencia real en la reducción de la pobreza de sus habitantes.

Tradicionalmente, los territorios étnicos no han sido concebidos como unidades complejas donde convergen diversos factores de producción y desarrollo; por el contrario, su tratamiento administrativo ha sido aislado. Esta carencia de un modelo de gestión con enfoque diferencial limita el fortalecimiento de la autonomía, la participación y la autodeterminación. Además, la falta de herramientas administrativas robustas dificulta la mitigación de los impactos derivados del conflicto armado, tales como la violación de derechos humanos, desplazamientos forzados, explotación sexual infantil, embarazos precoces, drogadicción y deserción escolar. En consecuencia, estas comunidades enfrentan barreras estructurales para alcanzar los objetivos misionales establecidos en el marco jurisdiccional donde operan, comprometiendo su desarrollo integral.

Esta obra entrega al Estado colombiano una herramienta de gestión administrativa territorial que puede ser adoptada como política pública para el manejo de los territorios étnicos. El modelo propuesto ha sido diseñado específicamente para responder a las exigencias de estas organizaciones, permitiendo que los consejos comunitarios desarrollen sus competencias y roles administrativos de manera adecuada. El enfoque se alinea con la identidad, los recursos, las aspiraciones y los saberes ancestrales de las comunidades, garantizando que la administración sea coherente con la realidad del territorio y las capacidades de sus líderes.

Por tal motivo, y en concordancia con el Decreto 983 de 2017 que establece las conexidades objetivas del Acuerdo de Paz de La Habana, el texto visibiliza ejes temáticos transversales como la Reforma Rural Integral para la transformación del campo, la apertura democrática para la participación política, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas y el resarcimiento de las víctimas, junto con los mecanismos de implementación y verificación necesarios para garantizar el cumplimiento de lo pactado.

La obra realiza una contribución significativa a la gestión administrativa, tanto interna como externa, sobre el uso del territorio conforme a los lineamientos de la Ley 70 de 1993. Propone una perspectiva renovada donde las dinámicas territoriales se desarrollan bajo el marco del Acuerdo Final de Paz, especialmente a través de la Reforma Rural Integral (RRI). Esta reforma sienta las bases para una transformación estructural del campo, creando condiciones de bienestar que contribuyan a la construcción de una paz estable y duradera en regiones históricamente marginadas.

En ese sentido, la RRI es de aplicación universal, aunque su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la pobreza y el abandono estatal. Así, la estructuración de este modelo administrativo con enfoque territorial define con claridad el papel que deben desempeñar las organizaciones étnicas en un entorno donde coexisten diversos estamentos. El aporte consiste en dotar a las comunidades de una herramienta de gestión que conjuga la normativa estatal con el conocimiento empírico y tradicional de los líderes sociales. Esto permitirá el desarrollo de competencias y destrezas óptimas para la administración del territorio, lo cual se verá reflejado en un manejo eficiente de los recursos económicos, sociales, culturales y ambientales que poseen las comunidades étnicas de Colombia.

# Introducción

Desde los inicios de la década de 1980, diversas organizaciones de comunidades negras en Colombia, con un énfasis particular en el departamento del Chocó, consolidaron procesos de reivindicación histórica para la protección de sus tierras ancestrales frente a la explotación desmedida de recursos por parte de empresas madereras. Estas acciones se manifestaron inicialmente a través de movimientos agrarios y campesinos que presentaban limitaciones administrativas en sus instancias de coordinación y debilidades en sus procedimientos técnicos, factores que restringían la implementación de estrategias institucionales robustas. La ausencia de estructuras administrativas sólidas impidió que los procesos de planificación se alinearan con las exigencias de los cambios estructurales y de modernización que el Estado colombiano empezó a implementar en su modelo de gestión pública durante ese periodo.

En la actualidad, las Organizaciones Étnicas Territoriales de comunidades negras continúan enfrentando desafíos estructurales debido a la carencia de un modelo de gestión administrativa integral que potencie su autonomía territorial y facilite una verdadera independencia económica. Esta situación limita el alcance de los objetivos misionales en sus respectivos contextos jurisdiccionales, pues, aunque la Ley 70 de 1993 les otorga funciones administrativas específicas, estas disposiciones carecen de una base operativa sólida al no estar constituidas formalmente como entes territoriales del Estado.

Esta condición jurídica restringe competencias esenciales para el ejercicio pleno de la autonomía y mantiene una relación de dependencia económica en la administración de sus territorios. Por tal razón, a través de un diseño metodológico analítico y propositivo con enfoque cualitativo, fundamentado en el análisis de casos y el cruce

sistemático de información, se busca dar respuesta a la interrogante sobre cuáles son los enfoques diferenciales que deben integrarse a los modelos administrativos territoriales de las organizaciones étnicas en Colombia bajo el nuevo marco político nacional.

El propósito central de esta investigación es el diseño de un modelo de gestión que permita el fortalecimiento institucional de estas comunidades a partir de un análisis comparativo sobre el desempeño histórico de los entes territoriales estatales. Se realiza un diagnóstico profundo sobre los procesos de descentralización y la autonomía administrativa en el país, evaluando el rol desempeñado por las organizaciones étnicas territoriales para proponer finalmente un modelo de gestión administrativa diferencial con pertinencia territorial.

Este esfuerzo busca consolidar ejercicios de planificación estratégica que permitan abordar las diversas problemáticas del colectivo social mediante planes, programas y proyectos diseñados para transformar las fuerzas condicionantes de naturaleza política, económica y cultural que operan en estos espacios geográficos. De este modo, se pretende optimizar las relaciones entre los grupos humanos y su entorno, garantizando una administración eficiente que responda a las realidades propias de las comunidades negras.

## Capítulo 1

# El territorio en las comunidades étnicas

El concepto de territorio se vincula de manera profunda y multidimensional con el quehacer cotidiano de las comunidades étnicas negras e indígenas en el contexto colombiano. No se trata simplemente de un espacio físico o una delimitación geográfica, sino del escenario vital donde se desarrollan todas las actividades sociales, culturales y productivas que propenden por el bienestar integral de sus pobladores. En este sentido, el territorio es el fundamento de la identidad y la base material para la pervivencia de estos grupos humanos. De allí se desprende que la administración de las instituciones y las organizaciones étnicas territoriales (OET) que operan en dichos espacios presente falencias estructurales notorias. Estas organizaciones carecen en sus configuraciones actuales de un modelo de gestión administrativo propio que incorpore un enfoque territorial diferencial. La ausencia de este modelo impide que se for-



*Archivo fotográfico IIAPcol*

taleza la autonomía real y que se consoliden las estructuras sociales, económicas y ambientales de las comunidades.

La implementación de un modelo de gestión adecuado permitiría una incidencia directa en la reducción de los niveles de pobreza que afectan a estas poblaciones. Asimismo, una administración territorial eficiente y autónoma tendría un impacto positivo en la disminución de los índices del conflicto armado que históricamente ha golpeado estas zonas. La debilidad administrativa actual dificulta el alcance de los objetivos misionales propuestos por las organizaciones de base desde el contexto jurisdiccional en el que se desenvuelven. Por lo tanto, la construcción de una estructura administrativa que responda a las particularidades étnicas es una necesidad técnica y política para garantizar que el desarrollo sea coherente con la visión de mundo de sus habitantes.

### **El debate sobre la regionalización y la autonomía**

Maestre (2014) aboga con determinación por fortalecer los procesos de regionalización en Colombia tomando como referencia un estudio de Derecho Comparado basado en el modelo español. El autor sostiene con argumentos sólidos que la adopción de este planteamiento permitiría al Estado colombiano avanzar con responsabilidad hacia un modelo regional sólido y funcional. En su análisis, enfatiza la necesidad imperativa de reconocer las ventajas competitivas de cada región geográfica para fortalecer la unidad de la República y el desarrollo territorial equilibrado. Maestre (2014) argumenta que la autonomía no es un factor de división, sino una herramienta que empodera a las comunidades para la resolución de sus propias problemáticas internas mediante la gestión directa de sus asuntos.

Desde la perspectiva jurídica, este autor propone que la descentralización y el otorgamiento de autonomía deben entenderse como un proceso gradual que debe desarrollarse de manera constante y siempre en aumento. Este avance debe estar condicionado a la consolidación de una administración pública territorial que demuestre una capacidad de gestión suficiente para asumir de manera responsable las obligaciones que la autonomía implica. Maestre (2014) expresa que no resulta aceptable alegar una supuesta minoría de edad de quienes habitan las regiones para administrar sus propios intereses. Este argumento se utiliza a menudo de manera errónea para detener o retroceder en los avances de la descentralización, a pesar de que el principio de autonomía se encuentra garantizado plenamente por la Constitución y se relaciona de forma estrecha con el ejercicio de los derechos políticos fundamentales de la ciudadanía.

Maestre (2014) advierte con claridad que el acto de asignar competencias a los entes territoriales sin otorgar simultáneamente los recursos financieros correspondientes resulta contraproducente para el sistema administrativo. El autor califica esta práctica como una situación donde el remedio resulta peor que la enfermedad. Por esta razón, sostiene que la regionalización debe estar vinculada de manera obligatoria a una descentralización efectiva del recaudo y de la administración fiscal. Solo mediante el fortalecimiento de un nivel intermedio de gobierno con recursos propios se puede evitar el estancamiento del proceso de descentralización en el país.

Para asegurar que la autonomía definida por el Estado se materialice efectivamente en las comunidades étnicas, resulta imperativo que este proceso se enfoque con especial atención en las poblaciones afrodescendientes. Esto implica que sus consejos comunitarios no solo deben gozar de una autonomía administrativa teórica, sino que deben acceder a una autonomía económica real. Dicha autonomía les permitiría gestionar y recibir de manera directa los recursos provenientes del presupuesto estatal, superando así el modelo actual que rige para las comunidades indígenas, las cuales dependen todavía de la intermediación de los presupuestos municipales para la ejecución de sus proyectos.

### **La perspectiva de la ordenación territorial y económica**

Por su parte, Franquet (2007) manifiesta que cualquier intento de reforma estructural debe partir, en primer lugar, de una revisión detallada de las divisiones territoriales que han existido hasta la fecha. En su estudio sobre el modelo de Cataluña, el autor propugna la creación de nuevas divisiones basadas en el equilibrio económico espacial. Para ello, resulta indispensable analizar la dicotomía persistente entre la economía y la geografía. Franquet (2007) sostiene que es necesario conceptualizar modelos económicos que resulten de aplicación directa a la ordenación del territorio que se pretende transformar. La geografía no debe ser vista solo como un límite físico, sino como una variable económica activa que determina las capacidades de producción y desarrollo de cada zona.

En este sentido, es posible avanzar en la idea de proponer una nueva división territorial para Colombia que se ajuste a criterios de tipo económico y de etnicidad. Esta propuesta sugiere tomar como base los títulos colectivos ya otorgados a las organizaciones negras y los resguardos otorgados a los territorios indígenas. Al utilizar estos títulos como unidades de planificación, se puede avanzar en el diseño de un modelo administrativo territorial autónomo que esté pen-

sado exclusivamente para las necesidades de dichas comunidades. Esta visión permitiría que la organización del Estado no se imponga sobre la realidad étnica, sino que se adapte a las formas de propiedad y gobernanza que ya existen en los territorios colectivos.

## **Marcos regulatorios y la planificación del desarrollo**

Pauta (2014) sostiene que en el caso de Ecuador es urgente implementar una ley que regule con niveles óptimos de eficacia y eficiencia la planificación del desarrollo y el ordenamiento del territorio. El autor subraya que alcanzar este objetivo requiere, de manera previa y obligatoria, el diseño de un modelo de gestión de competencias que esté plenamente alineado con el marco constitucional vigente. Esto garantizaría que las políticas públicas no sean solo declaraciones de intención, sino mandatos con capacidad de ejecución real. En Colombia, aunque existe un marco normativo con la Ley 70 de 1993 para comunidades negras y la Ley 21 de 1991 para comunidades indígenas, los resultados no han sido los esperados.

A pesar de que estas leyes fueron creadas con el propósito de garantizar el crecimiento y el desarrollo económico de las organizaciones étnicas, los procesos y mecanismos utilizados hasta ahora no han sido los más adecuados. La materialización de los objetivos propuestos por el Estado colombiano se ha visto truncada porque estas organizaciones no gozan de una autonomía económica que les permita tener una participación directa en el presupuesto nacional. En el caso específico de las comunidades negras, existe una cantidad significativa de artículos dentro de la Ley 70 de 1993 que todavía no han sido reglamentados. Esta omisión legal provoca que los conceptos de autonomía, crecimiento y desarrollo sean metas lejanas y difíciles de alcanzar en la práctica cotidiana.

Debido a lo anterior, es necesario avanzar en la creación de un modelo de gestión que garantice el cumplimiento de las normativas vigentes pero que también explore otras aristas de acción. El objetivo es que el modelo pueda operar de tal manera que impulse administrativa y económicamente a las organizaciones étnicas del país de forma independiente a las limitaciones de las leyes actuales. Se trata de operacionalizar la autonomía mediante herramientas técnicas que permitan a los consejos comunitarios y resguardos ejecutar sus propios planes de vida con suficiencia financiera.

## **El reto de la centralización y la descentralización histórica**

Finalmente, Valencia (2014) manifiesta que históricamente el Estado colombiano se ha caracterizado por una marcada centralización del poder en cabeza del gobierno nacional. Solo a partir de la década de los ochenta se inició un proceso serio y formal de descentralización hacia las entidades territoriales. Este cambio representó un desafío enorme, pues implicaba romper con un siglo de instituciones, prácticas y costumbres que favorecían el control desde el centro del país. El proceso de institucionalización de nuevas estructuras y prácticas descentralizadas no ha estado exento de obstáculos y malentendidos profundos. Las costumbres centralistas están tan arraigadas en la estructura del Estado que, en la práctica, se presentan resistencias para otorgar una mayor autonomía real a las entidades territoriales.

Comprender estas deficiencias históricas ayuda a evidenciar que el marco normativo actual, que transfiere competencias y otorga autonomía, resulta insuficiente por sí solo. Si estas leyes no se acompañan de reformas institucionales responsables y programas de capacitación y entrenamiento, no será posible fortalecer las capacidades de autogobierno a largo plazo. Es fundamental mejorar las capacidades de comunicación, cooperación y coordinación entre los funcionarios y las entidades en los diferentes niveles de gobierno. Este esfuerzo debe involucrar de manera prioritaria a las organizaciones étnicas territoriales, ya que en el ordenamiento jurídico colombiano estas deben ser consideradas plenamente como entes territoriales. Esto incluye tanto a las entidades territoriales afrodescendientes (ETAS) como a las entidades territoriales indígenas (ETIS), las cuales requieren un reconocimiento administrativo que esté a la altura de su importancia constitucional.

## **Análisis comparativo de las ETAS y las ETIS en el marco de la descentralización**

El reconocimiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) y las Entidades Territoriales Afrodescendientes (ETAS) constituye uno de los mayores retos para el modelo de descentralización en Colombia. Aunque la Constitución de mil novecientos noventa y uno sentó las bases para una organización territorial inclusiva, la implementación de estas figuras ha seguido caminos distintos y ha enfrentado obstáculos de diversa naturaleza. Las ETIS cuentan con un desarrollo normativo que, si bien es insuficiente, ha permitido que los resguardos indígenas operen con ciertos niveles de autonomía administrativa y reciban transferencias a través del Sistema General de Participaciones. Por el contrario, las ETAS enfrentan un vacío legal

más profundo, pues la figura de los consejos comunitarios aún no se traduce plenamente en una entidad territorial con personería jurídica y capacidad presupuestal autónoma similar a la de los municipios.

Esta disparidad genera una fragmentación en el ejercicio de la autonomía étnica. Mientras que las comunidades indígenas han logrado consolidar estructuras de gobierno propio con reconocimiento estatal, las comunidades negras bajo la figura de las ETAS siguen luchando por la reglamentación de los capítulos de la Ley 70 de 1993 que les otorgarían facultades de administración territorial reales. La descentralización no puede ser considerada efectiva si no garantiza que ambos grupos étnicos posean las mismas herramientas técnicas y financieras para gestionar su desarrollo. La falta de una base económica propia obliga a estas organizaciones a depender de la voluntad política de las alcaldías y gobernaciones, lo cual desvirtúa el principio de autonomía y perpetúa estructuras de subordinación administrativa.

### **Desafíos para la coordinación y la cooperación institucional**

La consolidación de las ETAS y las ETIS requiere no solo de un marco legal claro, sino de un cambio en la cultura institucional del Estado colombiano. La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno es fundamental para evitar la duplicidad de funciones y asegurar que las competencias transferidas sean ejecutables. Valencia (2014) señala que la estructura del Estado colombiano a menudo presenta resistencias a ceder poder real a las regiones. En el caso de los territorios étnicos, esta resistencia se manifiesta en la lentitud para formalizar las competencias en materia de educación, salud y gestión ambiental que deberían ser ejercidas de manera directa por las autoridades tradicionales y los consejos comunitarios.

Para superar estos obstáculos, es necesario implementar programas de capacitación que no solo se dirijan a los líderes étnicos, sino también a los funcionarios de los niveles central y departamental. El objetivo es fomentar una comprensión profunda del enfoque territorial diferencial. Sin este conocimiento, la cooperación institucional se ve obstaculizada por malentendidos sobre el alcance de la autonomía étnica. El fortalecimiento de las capacidades de autogobierno a largo plazo depende de la creación de canales de comunicación efectivos que permitan a las ETAS y ETIS participar en la toma de decisiones nacionales que afecten sus territorios. Solo así se podrá transitar de una descentralización nominal hacia una autonomía

territorial que garantice la pervivencia cultural y el bienestar económico de estas poblaciones.

## **El modelo administrativo como herramienta de transformación**

La propuesta de un modelo administrativo propio para las organizaciones étnicas territoriales debe contemplar la integración de los saberes ancestrales con las técnicas de gestión pública moderna. No se trata de replicar el modelo municipal estándar, sino de diseñar estructuras que respondan a la propiedad colectiva y a la toma de decisiones consensuada. La autonomía económica, mencionada por Maestre (2014) como un requisito esencial, debe materializarse mediante fondos de asignación directa que no pasen por el filtro de la administración municipal. Esto permitiría que las comunidades negras e indígenas ejecuten sus propios planes de etnodesarrollo y planes de vida con una visión de largo plazo.

De manera que el fortalecimiento de la descentralización en Colombia pasa necesariamente por el reconocimiento pleno y operativo de las ETAS y las ETIS. La superación del centralismo histórico exige que el Estado deje de ver a las comunidades étnicas como menores de edad administrativas y las reconozca como sujetos políticos con plena capacidad de gestión. El éxito de este proceso no solo beneficiará a las poblaciones afrodescendientes e indígenas, sino que contribuirá a la estabilidad democrática y a la paz territorial en toda la nación, al reducir las brechas de desigualdad y fortalecer la presencia institucional en las regiones más apartadas.

## **Síntesis de la problemática territorial y administrativa**

El análisis de los referentes teóricos y del marco normativo colombiano permite identificar una brecha persistente entre el reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y la operatividad administrativa en los territorios. Las posturas de Maestre (2014) y Valencia (2014) coinciden en que la herencia centralista del Estado colombiano ha limitado la capacidad de las regiones para gestionar sus propios asuntos, a pesar de los avances legales de finales del siglo veinte. La descentralización no ha logrado ser un proceso pleno debido a la falta de recursos financieros directos y a una estructura estatal que aún se resiste a delegar poder real a las autoridades locales y étnicas. Esta situación se agrava en los contextos de las comunidades negras e indígenas, donde la autonomía es un derecho reconocido pero difícil de ejercer sin las herramientas de gestión adecuadas.

Por otro lado, la revisión de la Ley 70 de 1993 y la Ley 21 de 1991 revela que la existencia de normas no garantiza por sí misma el bienestar o el desarrollo de las organizaciones de base. La falta de reglamentación en puntos críticos y la dependencia económica respecto a los municipios han convertido a la autonomía en un concepto más teórico que práctico. Lo expuesto por Franquet (2007) y Pauta (2014) refuerza la idea de que el ordenamiento territorial debe responder a realidades económicas y sociales concretas, y no solo a divisiones políticas arbitrarias. En este sentido, el territorio de las comunidades negras e indígenas requiere una visión de gestión que integre sus títulos colectivos como unidades fundamentales de planificación y administración estatal.

La evidencia recogida en este capítulo demuestra que las falencias de las organizaciones étnicas territoriales no se deben a una incapacidad intrínseca de sus pobladores, sino a la imposición de modelos administrativos ajenos a sus dinámicas culturales y territoriales. La ausencia de un enfoque diferencial ha impedido que estas comunidades superen los índices de pobreza y los efectos del conflicto armado mediante un autogobierno efectivo. Por lo tanto, queda establecida la necesidad de trascender los mecanismos actuales y avanzar hacia el diseño de una estructura técnica propia. Este capítulo sirve como cimiento para proponer un modelo de gestión administrativa que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno central, sino que se fundamente en la autonomía económica y la capacidad operativa de las entidades territoriales afrodescendientes e indígenas.

Una vez comprendidas las limitaciones históricas y normativas del proceso de descentralización en Colombia, el siguiente apartado se centrará en la formulación de los componentes técnicos y operativos que deben integrar este nuevo modelo de gestión territorial diferencial.

# Identidad administrativa territorial

La identidad administrativa territorial constituye un factor determinante en el desarrollo de las políticas culturales dentro de las organizaciones étnicas. Esta categoría no debe entenderse como un concepto estático, sino como un punto de articulación donde convergen diversas fuerzas sociales y políticas. En este sentido, resulta pertinente retomar los planteamientos de Hall (1996), quien analiza la identidad como un proceso de sutura entre los discursos externos y la subjetividad interna. Por un lado, se encuentran las prácticas institucionales que intentan interpelar al sujeto desde una ubicación social específica. Por otro lado, operan los procesos internos que constituyen la subjetividad de los individuos, quienes deciden identificarse o no con dichas locaciones sociales. Esta dinámica de identificación es la que permite comprender cómo se configuran los sujetos administrativos dentro de los movimientos étnicos en Colombia.



*Archivo fotográfico IIA Pcol*

El estudio de las estrategias de identificación y la formación de subjetividades administrativas al interior de los movimientos étnicos requiere una mirada crítica sobre las estructuras de poder heredadas. Estos procesos encuentran sus fundamentos en el concepto de la colonialidad del poder desarrollado por Quijano (2000). Según este autor, durante la época de la colonia se establecieron patrones de dominación basados en una jerarquía racial que clasificó a la población en categorías como blancos, mestizos, indios y negros. Esta clasificación sistemática tuvo como consecuencia el borrado de las diferencias históricas y culturales de los pueblos afrodescendientes e indígenas, al subsumir sus ricas trayectorias sociales en identidades simplificadas y subordinadas.

La colonialidad del poder no se limita a una distinción étnica o racial superficial, sino que instaura una diferencia colonial profunda que persiste hasta la actualidad. Esta estructura de pensamiento ha sido una constante en los países de la región andina, incluyendo el caso colombiano. Incluso pensadores destacados del siglo veinte en América Latina, como es el caso de Mariátegui, reprodujeron ideas vinculadas a esta jerarquía racial y colonial. Sus planteamientos propagaron la noción de una supuesta inferioridad de los pueblos negros, lo cual sirvió para justificar su exclusión en los ámbitos sociales, culturales, políticos y económicos. Esta visión también marginó a las poblaciones afrodescendientes de la construcción teórica y discursiva de la modernidad en la región.

Las ideas de Mariátegui y otros intelectuales de su época demuestran que las construcciones administrativas y territoriales se diseñaron históricamente sin tener en cuenta la realidad de las comunidades. El Estado estableció mecanismos diferenciados que otorgaron a los pueblos indígenas un reconocimiento limitado como personas, siempre bajo esquemas de dominación claros. En contraste, las poblaciones afrodescendientes fueron reducidas históricamente a la categoría de objetos de mercado, careciendo de un reconocimiento de su identidad humana y jurídica durante siglos. Esta exclusión sistemática explica por qué las estructuras administrativas nacionales y regionales han operado tradicionalmente de espaldas a las necesidades y visiones de estas poblaciones.

En Colombia, la promulgación de la Ley 70 de 1993 representó una ruptura significativa en esta trayectoria histórica de exclusión. Esta normativa introdujo una nueva reconfiguración discursiva en las propuestas gubernamentales respecto a las comunidades negras. La ley permitió transitar de una invisibilidad jurídica hacia un reconocimiento de la propiedad colectiva y el derecho a la identidad

cultural. Sin embargo, este avance normativo todavía se enfrenta a las estructuras remanentes de la colonialidad que dificultan la creación de un modelo administrativo territorial que sea verdaderamente autónomo y coherente con la subjetividad de los pueblos étnicos.

La superación de la colonialidad del poder en el ámbito administrativo implica reconocer que las comunidades poseen capacidades propias para generar cultura y gestionar sus territorios. El desafío actual reside en cómo transformar el discurso legal en una práctica administrativa real que desarticule las jerarquías raciales impuestas desde la colonia. Solo mediante el fortalecimiento de la identidad administrativa territorial será posible que las organizaciones de base asuman el control de sus procesos de desarrollo y bienestar sin las mediaciones de un Estado que históricamente las ha considerado periféricas o inexistentes.

### **El territorio como elemento base de la administración étnica**

El territorio se constituye como el eje fundamental en el diseño y la ejecución de las propuestas de políticas públicas derivadas del marco de la Constitución de mil novecientos noventa y uno. Esta relevancia es particularmente notoria en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. El abordaje del territorio en este contexto debe considerar las dimensiones políticas que lo atraviesan. En este sentido, resulta pertinente retomar los planteamientos de Lefebvre (1991), quien sostiene que el espacio no puede ser comprendido como un objeto científico aislado de la ideología o de la política. Por el contrario, el espacio siempre posee un carácter político y estratégico, pues en él se materializan las relaciones de poder y las visiones de mundo de quienes lo habitan y lo administran.

Complementando esta visión, Montañés y Delgado (1998) definen el concepto de territorio como una construcción social compleja. Para estos autores, el territorio es un espacio de poder, gestión y dominio donde confluyen diversos actores sociales. En este escenario interactúan el Estado, los individuos, los grupos comunitarios, las organizaciones sociales y las empresas de carácter local, nacional o multinacional. Esta multiplicidad de actores convierte al territorio en un campo de tensiones donde la administración étnica debe buscar la prevalencia de sus derechos e intereses colectivos frente a las presiones externas que intentan imponer lógicas de explotación o control ajenas a la sostenibilidad comunitaria.

La relación entre el marco normativo y la gestión territorial es analizada también por Jorge Iván Cuervo (2007) en su obra sobre políticas públicas. El autor advierte que las leyes contienen lineamientos que pueden traducirse en obligaciones específicas o en manifestaciones concretas de acción estatal. La efectividad de una política depende del grado de especificidad con el que haya sido elaborada y de su capacidad para transformar la realidad social. Un ejemplo claro de esta aplicación se encuentra en la Política Pública para la población afroantioqueña, publicada por la Gerencia de Negritudes de Antioquia en el año dos mil nueve. Este instrumento surgió como respuesta a la Ordenanza diez de dos mil siete, la cual adoptó medidas específicas para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras y afrodescendientes en dicho departamento.

El examen de este caso permite observar la correspondencia necesaria entre las propuestas territoriales fundamentadas en un marco jurídico nacional o departamental y las realidades locales. Existe una relación directa entre el discurso normativo institucional y las prácticas concretas de las políticas públicas que se ejecutan en las regiones. No basta con la existencia de la norma si esta no se traduce en acciones territoriales que fortalezcan la capacidad de gestión de las organizaciones étnicas. La política pública debe servir como un puente que conecte la legalidad abstracta con la defensa material del territorio, asegurando que las comunidades tengan el control efectivo sobre sus recursos y sus formas de vida.

La administración étnica territorial se fundamenta entonces en la capacidad de las comunidades para ejercer un dominio real sobre su espacio vital. Este ejercicio de soberanía local es lo que permite que el territorio deje de ser un simple receptor de políticas diseñadas desde el centro del país y se convierta en el origen de propuestas de gestión autónomas. La articulación entre el reconocimiento jurídico del territorio y la capacidad de las organizaciones para administrarlo de acuerdo con sus propios criterios económicos y culturales es el paso fundamental para superar las estructuras de exclusión históricas. La gestión administrativa en estos contextos debe ser entendida como un acto de resistencia y de construcción de autonomía frente a los modelos centralistas tradicionales.

## **Agentes y autoridades administrativas territoriales en el Estado colombiano**

El Estado colombiano organiza su estructura operativa a través de agentes y autoridades locales que integran el poder ejecutivo. Esta jerarquía administrativa está encabezada por el presidente de la

República y se extiende hacia los gobernadores y alcaldes en los distintos niveles regionales. La descentralización administrativa constituye una política de desarrollo fundamental que distribuye funciones entre las entidades territoriales reconocidas oficialmente. Según el artículo 286 de la Constitución Nacional de 1991, estas entidades son los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas. No obstante, en esta enumeración taxativa no figuran de manera explícita las organizaciones de comunidades negras a través de sus consejos comunitarios. Esta omisión inicial en el texto constitucional resalta la importancia de analizar otros artículos de las disposiciones generales que permiten fundamentar la organización administrativa y territorial de estos grupos étnicos.

El artículo 285 de la Constitución Nacional contempla que, más allá de la división general del territorio, la ley podrá determinar otras divisiones para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. Este precepto resulta fundamental para la construcción del modelo de gestión administrativa de las comunidades negras, ya que permite la creación de estructuras que se orientan bajo los principios de la Ley 70 de 1993. Específicamente, el capítulo III de dicha ley, el cual fue reglamentado por el decreto 1745 de 1995 en su artículo 5, definió que una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario. Esta figura posee personería jurídica y ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de propiedad colectiva, actuando como el ente responsable de la gestión del territorio.

De acuerdo con los mandatos constitucionales y legales vigentes, así como con los sistemas de derecho propio de cada comunidad, el Consejo Comunitario tiene responsabilidades de gran alcance. Esta autoridad administrativa debe velar por la conservación y la protección de los derechos de la propiedad colectiva frente a terceros. Asimismo, tiene la función de asegurar la preservación de la identidad cultural y garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables. Entre sus facultades administrativas también se encuentra la elección del representante legal de la comunidad y la función de actuar como amigables componedores en la resolución de conflictos internos que sean susceptibles de conciliación. Estas tareas demuestran que el Consejo Comunitario no es solo una figura social, sino una autoridad administrativa con funciones de gobierno interno.

Para comprender la base social de esta autoridad, es necesario remitirse al numeral 5 del artículo 2 de la Ley 70 de 1993. Allí se define a la comunidad negra como el conjunto de familias de ascen-

dencia afrocolombiana que poseen una cultura propia y comparten una historia común. Estas comunidades mantienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de una relación particular entre el campo y el poblado, lo cual consolida una identidad que las distingue de otros grupos étnicos. La estructura operativa del Consejo Comunitario se integra por la Asamblea General y la Junta Directiva, órganos que garantizan la participación democrática en la toma de decisiones administrativas dentro del territorio colectivo.

Por su parte, el artículo 287 de la Constitución Nacional establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la ley. Esta autonomía incluye el derecho de gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y participar en las rentas nacionales. Este principio es de vital importancia cuando se analiza el capítulo VII de la Ley 70 de 1993 sobre planeación y fomento del desarrollo. Los artículos 47 y 48 de dicha ley obligan al Estado a adoptar medidas para garantizar que las comunidades negras se desarrollen económica y socialmente respetando su cultura autónoma. La coordinación de planes, programas y proyectos de desarrollo, así como la cooperación técnica internacional, debe realizarse con la participación directa de los representantes de estas comunidades para asegurar que la gestión sea coherente con su realidad territorial.

Finalmente, el artículo 288 de la Constitución Nacional remite a la ley orgánica de ordenamiento territorial para establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Esta distribución debe seguir los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Es importante precisar que la titulación de tierras de las comunidades negras no fue reglamentada directamente por el cuerpo principal de la Constitución de 1991, ni se rige estrictamente por los lineamientos generales de dicho artículo. Su base jurídica específica se encuentra en el artículo transitorio 55 de la Constitución. El desarrollo de este mandato transitorio dio origen a la Ley 70 del 27 de agosto de 1993, la cual reconoció el derecho a la propiedad colectiva orientado a la ocupación ancestral. Este marco jurídico especial constituye la base sobre la cual debe operar cualquier modelo de gestión administrativa que pretenda fortalecer la autonomía de las comunidades afrocolombianas en sus territorios.

### **Modelos de gestión administrativa como acciones para el manejo étnico territorial**

La administración territorial ha sido una herramienta de aplicabilidad universal a lo largo de la historia humana. Su recorrido a través de

los siglos ha permitido enseñar a las sociedades a planear, organizar, dirigir y controlar las actividades que se desarrollan al interior de sus comunidades. Los antecedentes más remotos se encuentran en el año cinco mil antes de Cristo con los sumerios, quienes establecieron los primeros registros escritos para el uso territorial, comercial y gubernamental. Posteriormente, entre los años cuatro mil y dos mil antes de Cristo, los egipcios practicaron inventarios detallados y desarrollaron una burocracia elaborada para la agricultura y la construcción a gran escala, utilizando proyecciones y planeación sistemática dentro de su territorio.

Hacia el año cuatro mil antes de Cristo, los hebreos aplicaron el principio de excepción y la departamentalización, junto con la planeación a largo plazo y el establecimiento de tramos de control. En el periodo comprendido entre el año dos mil y mil setecientos antes de Cristo, los babilónicos reforzaron sus leyes territoriales para la conducción de negocios, incluyendo estándares de calidad, salarios y obligaciones para los contratistas. Por su parte, los chinos establecieron en el año quinientos antes de Cristo la Constitución de Show, mientras que Confucio sentó las bases territoriales para un nuevo modelo de gobierno. Entre los años quinientos y doscientos antes de Cristo, los griegos desarrollaron la ética del trabajo y la universalidad de la administración bajo el pensamiento de Sócrates, iniciando el método científico para la solución de problemas.

Durante el periodo del año doscientos antes de Cristo al cuatrocientos después de Cristo, los romanos desarrollaron sistemas de fabricación a gran escala y construyeron carreteras que facilitaron la organización territorial. Formaron gremios y emplearon una estructura administrativa autoritaria basada en funciones específicas. Finalmente, desde el año trescientos después de Cristo hasta el siglo veinte, la Iglesia Católica consolidó una estructura jerárquica descentralizada que combinaba un control estratégico con políticas centralizadas, influyendo en los modelos organizativos modernos.

## Capítulo 3

# Reglamentación interna del manejo étnico territorial en Colombia

En el contexto colombiano, el artículo 32 del decreto 1745 reglamenta el capítulo III de la Ley 70 de 1993. Esta normativa determina que el territorio titulado como tierras de comunidades negras será manejado y administrado por la Junta del Consejo Comunitario con base en un reglamento interno aprobado por la Asamblea General. La Junta del Consejo Comunitario tiene la obligación de establecer mecanismos de administración que garanticen la equidad y la justicia en la asignación de áreas de trabajo para las familias. El objetivo primordial es evitar la concentración de la tierra en pocas manos y permitir un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que beneficie a todos los integrantes de la comunidad.

Este reglamento interno debe cumplir con la función social y ecológica de la propiedad conforme a lo dispuesto en el capítulo IV



*Archivo fotográfico IIAPcol*

de la Ley 70 de 1993. La normativa exige una distribución equitativa de las zonas agrícolas, forestales, mineras y de los recursos microbiológicos. En este proceso se deben respetar las áreas que ya son usufructuadas por cada familia y reservar sectores estratégicos para adjudicaciones futuras. Toda esta gestión administrativa debe realizarse en estricto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y respetando el sistema de derecho propio de las comunidades involucradas.

### **Administración étnica territorial bajo los principios de Taylor**

La administración científica propuesta por Frederick Winslow Taylor en mil novecientos once ofrece elementos que pueden ser adaptados como guías para la gestión interna de los territorios étnicos. Taylor basó su análisis en el estudio de las técnicas usadas por los empleados para realizar tareas específicas y determinó que la eficiencia podía mejorarse sustancialmente mediante la aplicación del método científico. Su intención era generar una revolución mental tanto en los trabajadores como en los gerentes mediante lineamientos claros para mejorar la producción. Los cuatro principios definidos por Taylor se pueden integrar de la siguiente manera al modelo de gestión étnica:

El primer principio es la planeación, que consiste en sustituir el criterio individual, la improvisación y la actuación empírica por métodos basados en procedimientos científicos. En el territorio étnico, esto implica cambiar la improvisación por una gestión planificada del método de trabajo. El segundo principio es la preparación, que sugiere seleccionar científicamente a los trabajadores de acuerdo con sus aptitudes para entrenarlos y que produzcan de manera óptima. Esto incluye también la preparación de las herramientas, la distribución física de los equipos y la disposición racional de los materiales en el territorio.

El tercer principio es el de control, orientado a certificar que el trabajo se ejecute según las normas establecidas y el plan previsto. La administración debe cooperar con los miembros de la comunidad para que la ejecución de las labores sea la mejor posible. El cuarto principio es la ejecución, que consiste en distribuir las funciones y responsabilidades para que el trabajo sea disciplinado. De acuerdo con el artículo 1 del decreto 1745, los consejos comunitarios deben aplicar los principios de eficacia, economía y celeridad. El fin de esta estructura administrativa es lograr la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes 70 de 1993 y 21 de 1991.

## **La administración como proceso de creación de valor**

Taylor argumentaba que seguir estos principios significaría prosperidad tanto para los dirigentes como para los miembros de las organizaciones. Otros teóricos como Koontz y O Donnell consideran que la administración es la dirección de un organismo social y que su efectividad depende de la habilidad para conducir a sus integrantes. Por otro lado, Tannenbaum la define como el empleo de la autoridad para organizar, dirigir y controlar a los subordinados con el fin de coordinar todos los servicios. Henry Fayol, pionero de la administración moderna, sintetiza la actividad administrativa en las funciones de prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.

La administración territorial se define entonces como un proceso de diseño y mantenimiento de un entorno con el propósito de cumplir objetivos establecidos de manera eficiente. Su importancia radica en el desempeño de las funciones de planeación, organización, integración de personas, dirección y control. Esta actividad es esencial en todos los niveles organizacionales de las comunidades étnicas. Aunque las habilidades requeridas varían en cada nivel, la meta de los administradores es crear valor y aprovechar las tendencias tecnológicas y la globalización. Centrarse en la productividad implica aplicar la eficacia y la eficiencia en la práctica administrativa, lo cual hace necesario el desarrollo de un pensamiento administrativo sólido en todos los miembros de las organizaciones étnicas territoriales.

**Tabla 1**

*Relación entre los principios de la administración científica y la normativa de los Consejos Comunitarios*

<b>Principio de Taylor</b>	<b>Aplicación en el Consejo Comunitario (Decreto 1745)</b>	<b>Objetivo de la Gestión Étnica</b>
<b>Planeación</b>	Elaboración del Reglamento Interno de administración y manejo por parte de la Asamblea General y la Junta Directiva.	Sustituir la improvisación en el uso de la tierra por un ordenamiento territorial consensuado y técnico.
<b>Preparación</b>	Selección y asignación de áreas de trabajo para las familias basándose en aptitudes y en el sistema de derecho propio.	Disponer racionalmente de los recursos y herramientas para que la producción respete la vocación del suelo.
<b>Control</b>	Vigilancia del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y certificación del cumplimiento de la función social de la propiedad	Garantizar que el uso del territorio se ejecute según las normas ambientales y los planes de manejo previstos.
<b>Ejecución</b>	Distribución de funciones entre la Asamblea General, la Junta Directiva y el Representante Legal de la comunidad.	segurar que la administración interna sea disciplinada, eficaz y responda a los intereses colectivos con celeridad.

Esta estructura comparativa evidencia que la administración de las comunidades negras no es un proceso meramente empírico, sino que posee una base normativa que exige rigor técnico. La aplicación de los principios de eficacia, economía y celeridad mencionados en el artículo 1 del Decreto 1745 coincide con la búsqueda de productividad y orden que planteaba Taylor. No obstante, en el contexto étnico, esta eficiencia no se orienta únicamente al lucro económico,

sino a la protección de la identidad cultural y a la equidad en la distribución de la riqueza territorial.

### **La administración como eje de autonomía**

La integración de estas teorías administrativas en las Organizaciones Étnicas Territoriales (OET) permite que los líderes y miembros de la comunidad desarrollen un pensamiento administrativo propio. Al entender que la meta de todo administrador es crear valor y aprovechar las oportunidades de la tecnología y la globalización, las comunidades pueden fortalecer su posición frente al Estado y otros actores externos. La productividad, entendida como la práctica eficiente de la administración, se convierte así en una herramienta de resistencia que permite a los Consejos Comunitarios demostrar su capacidad de autogobierno y su suficiencia para manejar recursos estatales de forma directa.

Por tanto, el desarrollo de habilidades administrativas en los diferentes niveles organizacionales de las OET es una condición necesaria para el éxito del modelo de gestión propuesto. La dirección efectiva de los integrantes de la comunidad y la coordinación de los servicios que se prestan al interior del territorio son los pilares que garantizan que los objetivos de bienestar y desarrollo se alcancen de manera sostenible en el tiempo.

### **Antecedentes históricos y justificación del modelo de gestión diferencial**

Desde los inicios de la década de mil novecientos ochenta diversas organizaciones de comunidades negras en Colombia emprendieron procesos de movilización social significativos. Especialmente en el departamento del Chocó, estas comunidades reclamaban con insistencia la protección de sus tierras ancestrales frente al abuso desmedido provocado por la explotación de empresas madereras. En aquel periodo las acciones de resistencia adoptaban principalmente la forma de movimientos agrarios y campesinos. No obstante, estas organizaciones presentaban falencias administrativas notorias en sus instancias de coordinación interna. Las debilidades en sus procedimientos técnicos les impedían desarrollar mejores estrategias de defensa y gestión. La carencia de estructuras administrativas fuertes provocó que sus procesos de planificación no fueran los más adecuados para enfrentar los cambios estructurales de modernidad que empezaba a presentar el Estado colombiano.

En la actualidad, las organizaciones étnicas territoriales de comunidades negras continúan manifestando deficiencias estructurales

importantes. La persistencia de estas fallas se debe a que todavía carecen de un modelo de gestión administrativa que fortalezca de manera efectiva su autonomía territorial y les otorgue una verdadera independencia económica. Esta situación conlleva a que muchas de estas organizaciones no alcancen los objetivos propuestos dentro de sus contextos jurisdiccionales. Si bien la Ley 70 de 1993 les otorga funciones administrativas sobre sus territorios, estas facultades carecen de un sustento operativo sólido. El reconocimiento estatal se limita a una dimensión funcional, ya que estas comunidades no son contabilizadas como entes territoriales del Estado en el mismo nivel que los municipios. Esta exclusión las deja sin competencias fundamentales para el ejercicio de su autonomía y mantiene una relación de dependencia económica respecto al poder central.

Ante esta problemática, el presente estudio se desarrolla mediante un diseño metodológico de carácter analítico y propositivo. Bajo un enfoque cualitativo que incluye el análisis de casos y el cruce sistemático de información, se busca resolver una interrogante fundamental para el futuro de estas poblaciones. La pregunta de investigación se centra en identificar cuáles son los elementos esenciales que debe contener un modelo de gestión administrativo territorial al interior de las organizaciones étnicas para que contribuyan a su autonomía real. El propósito final es diseñar un modelo administrativo territorial diferencial que permita fortalecer a las comunidades en sus dimensiones políticas y financieras.

Para lograr este objetivo se parte de un análisis comparativo sobre el papel que estas organizaciones han desempeñado en relación con los entes territoriales del Estado. Este ejercicio incluye un diagnóstico detallado sobre los procesos de descentralización y autonomía administrativa en el país. El análisis busca comprender el rol que desempeñan actualmente las comunidades negras para finalmente proponer una estructura de gestión que sea coherente con sus particularidades. Realizar este estudio al interior de las organizaciones étnicas es un ejercicio de funcionalidad necesario para todos los actores comprometidos con el desarrollo y el crecimiento de los asentamientos en dichos territorios. Se trata de consolidar prácticas de planificación que permitan tomar acciones concretas sobre las problemáticas del colectivo social.

La intención es intervenir mediante acciones y proyectos que logren modificar las fuerzas condicionantes de naturaleza política, económica y cultural que actúan en estos espacios geográficos. La gestión administrativa debe ser capaz de transformar las relaciones que se generan entre los grupos humanos y su entorno natural. A

partir de la Constitución Política de mil novecientos noventa y uno y la creación de la Ley 70 de 1993, la discusión sobre la autonomía de las comunidades negras ha generado grandes expectativas. Sin embargo, resulta indispensable diferenciar la autonomía que se atribuye a los distintos niveles de los entes territoriales según la configuración general del Estado de la autonomía local consagrada para las entidades territoriales. Existe una posición mínima de autonomía garantizada constitucionalmente que debe servir como base para aumentar los alcances de la gestión étnica, nunca para disminuirlos.

Finalmente, resulta prioritario considerar la dotación de capacidades instaladas a nivel territorial como soporte fundamental para este ejercicio. Se propone un análisis administrativo que sobrepase el ámbito puramente normativo para adentrarse en la eficacia operativa. Para la elaboración de este modelo administrativo de enfoque diferencial, se toman como base teórica los conceptos de empresa asociados al concepto de Estado. La división de poderes y la autonomía de los entes territoriales constituyen el fundamento para el diseño de una estructura con dinámicas de crecimiento económico sostenible. En el marco político actual de paz y postconflicto, este modelo se construye a partir de la integración de conceptos teóricos de la ciencia de la administración con las normas aplicables a la función pública. El espíritu empresarial, el liderazgo comunitario y los modelos de gestión modernos se fusionan para dar vida a una propuesta que responda a la función social de estas organizaciones. Esta integración teórico jurídica es lo que proporciona la fundamentación necesaria para el modelo propuesto.

### **Fundamentos teóricos de la ciencia administrativa**

La administración se define técnicamente como un proceso integral de diseño y mantenimiento de un entorno específico con el propósito de cumplir objetivos establecidos de manera eficiente. La relevancia de esta disciplina radica en su capacidad para desplegar de forma coordinada las funciones de planeación, organización, integración de personal, dirección y control. Se trata de una actividad esencial que debe manifestarse en todos los niveles de una estructura organizacional sin excepción. No obstante, es importante precisar que las habilidades administrativas requeridas varían según el nivel jerárquico y la responsabilidad operativa de los actores involucrados.

En el contexto contemporáneo, la meta fundamental de los administradores consiste en generar un superávit que garantice la sostenibilidad y el crecimiento de la organización. Para alcanzar este fin, resulta indispensable aprovechar las tendencias emergentes del

siglo veintiuno, especialmente aquellas vinculadas a las tecnologías de la información y los procesos de globalización. Las organizaciones actuales tienen la obligación de centrarse en la productividad como indicador de éxito. Esto implica una búsqueda constante de la eficacia y la eficiencia en la ejecución de la práctica administrativa. Por tal motivo, el desarrollo de un pensamiento administrativo sólido es de vital importancia tanto en las dimensiones internas como en las proyecciones externas de las organizaciones étnicas territoriales.

### **Perspectivas de autores clásicos y contemporáneos**

Diversos teóricos han aportado definiciones sustanciales que permiten comprender el alcance de esta ciencia. Koontz y O'Donnell (2012) consideran que la administración es la dirección de un organismo social. Según estos autores, la efectividad para alcanzar los objetivos institucionales se encuentra fundamentada en la habilidad técnica y humana para conducir a los integrantes del grupo hacia un fin común. En esta visión, el liderazgo y la capacidad de guía son elementos centrales para el éxito administrativo.

Por su parte, Tannenbaum (1968) define la administración como el empleo de la autoridad legítima para organizar, dirigir y controlar a los subordinados responsables. Esta definición se extiende también a los grupos que dichos subordinados comandan. El objetivo primordial de este ejercicio de autoridad es lograr que todos los servicios que se prestan dentro de la organización se encuentren debidamente coordinados para alcanzar el fin último de la empresa o entidad. Aquí, la coordinación aparece como el mecanismo que otorga coherencia a la multiplicidad de tareas individuales.

Finalmente, Henry Fayol (1916), quien es reconocido por la historiografía académica como uno de los padres de la administración moderna, sintetiza la actividad administrativa en cinco funciones cardinales. Para este autor, administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. La previsión implica el escrutinio del futuro y la elaboración de planes de acción, mientras que la organización consiste en la construcción de la estructura dual, material y social de la entidad. El mando se refiere a la guía de la fuerza laboral, la coordinación busca el equilibrio de todas las actividades y el control verifica que todo suceda de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes dadas.

La integración de estas perspectivas teóricas permite fundamentar que la administración territorial para las comunidades étnicas no puede ser un ejercicio improvisado. Por el contrario, requiere la adopción de estos principios universales para asegurar que la

gestión del territorio colectivo sea técnica, eficiente y capaz de responder a las exigencias de la modernidad estatal. La ciencia administrativa proporciona las herramientas necesarias para que las organizaciones étnicas transiten hacia modelos de autogobierno con capacidades instaladas suficientes para la interlocución con el Estado y el mercado.

## **Síntesis y transición hacia el modelo de gestión diferencial**

El recorrido realizado a través de la evolución histórica de la administración y el análisis de las estructuras de poder en Colombia permite concluir que la gestión territorial étnica se encuentra en una coyuntura crítica. La transición de los movimientos sociales de la década de mil novecientos ochenta hacia las actuales organizaciones étnicas territoriales demuestra una voluntad constante de autonomía que, sin embargo, ha tropezado con limitaciones técnicas y administrativas persistentes. La colonialidad del poder, descrita por Quijano (2000), sigue operando de forma sutil en las estructuras del Estado al no reconocer plenamente a los consejos comunitarios y resguardos como entes territoriales con igualdad de competencias y recursos.

La teoría administrativa universal, desde los principios de Taylor hasta las funciones clásicas de Fayol, proporciona un marco de rigor que es indispensable adoptar para el fortalecimiento de las organizaciones. Conceptos como la planeación, la organización, la dirección y el control no deben ser vistos como imposiciones ajenas, sino como herramientas técnicas que permiten operacionalizar el derecho a la autonomía. La administración científica ofrece la base para que la gestión de los recursos naturales y la propiedad colectiva dejen de ser procesos empíricos y se conviertan en ejercicios de soberanía local altamente eficientes. El desarrollo de un pensamiento administrativo propio es, en última instancia, el mecanismo que permitirá a las comunidades negras e indígenas transformar su realidad económica y social de manera independiente.

La fundamentación de este libro se asienta sobre la premisa de que la normativa legal, representada principalmente por la Constitución de mil novecientos noventa y uno y la Ley setenta de mil novecientos noventa y tres, requiere de un complemento técnico-administrativo para ser efectiva. El modelo que se propone busca integrar el espíritu empresarial y el liderazgo comunitario con las normas de la función pública, creando una estructura administrativa que sea capaz de generar valor dentro de los territorios. La autonomía económica y territorial solo será posible cuando las

organizaciones étnicas cuenten con capacidades instaladas que les permitan gestionar su superávit y participar activamente en las dinámicas de la modernidad y la globalización sin perder su identidad cultural.

Con este marco teórico y jurídico claramente establecido, el siguiente capítulo se dedicará a la descripción detallada de los componentes del modelo de gestión administrativa diferencial. Se profundizará en las variables operativas y en las estrategias de implementación necesarias para que las organizaciones étnicas territoriales alcancen la independencia económica y la fortaleza institucional que sus pobladores reclaman desde hace décadas.

# Un caso de estudio

### Metodología del estudio

En el desarrollo de esta investigación se identificaron de manera exhaustiva los diferentes grupos poblacionales que conforman el objeto de estudio. La determinación de la muestra surgió de un análisis detallado de los agentes y elementos inmersos en la dinámica territorial. Estos grupos incluyen a los consejos comunitarios como autoridades principales, las entidades del Estado con asiento en el territorio, las instituciones universitarias de la región y los entes territoriales representados por los municipios y la gobernación. Asimismo, se integró la perspectiva de los líderes comunitarios y de los académicos especializados en estas poblaciones. Una vez identificados estos actores, se procedió a definir el tamaño de la muestra de acuerdo con sus características particulares y similitudes funcionales.



*Archivo fotográfico IIAPcol*

Este procedimiento técnico permitió determinar los márgenes de error y los intervalos de confianza dentro de rangos específicos. De este modo, se generaron niveles de confianza acordes y desviaciones mínimas para asegurar que la investigación alcance las expectativas planteadas en un alto porcentaje. Para lograr la precisión requerida, se utiliza un método estadístico riguroso destinado al cálculo de la muestra, el cual responde estrictamente a los requerimientos técnicos de la investigación y garantiza la representatividad de los datos obtenidos en el campo.

La investigación utilizó una metodología de carácter analítico propositivo con un enfoque cualitativo. Esta base metodológica se fundamentó en la Investigación Acción Participación (IAP), la cual se ejecuta mediante la técnica de la entrevista cualitativa semiestructurada en profundidad. Este enfoque promueve un diálogo de interacción de saberes guiado por un conjunto de interrogantes y temas específicos a explorar. El objetivo es fomentar cambios de transformación social desde las bases de la organización, permitiendo que la comunidad transite de ser un objeto pasivo de estudio a convertirse en un sujeto activo y gestor de su propio desarrollo.

A través de este proceso, los integrantes de las comunidades se apropian de información y conocimiento esencial para la toma de decisiones estratégicas. A su vez, este método permite involucrarlos de manera directa en el proceso de desarrollo sociocultural, económico y ambiental de su región. La metodología busca articular la sabiduría y el conocimiento tradicional de las comunidades con los procesos de desarrollo y crecimiento económico regional. El propósito es que todos los actores contribuyan en la generación de conocimiento y que, simultáneamente, estos hallazgos sean apropiados por los pobladores para el mejoramiento real de su calidad de vida.

El estudio exploratorio de la investigación se complementó con la metodología de la indagación apreciativa. Este enfoque otorga un carácter innovador a la tesis al profundizar en los elementos positivos y propios de la cultura de la comunidad étnica que constituye el objeto de estudio. En este sentido, se realizó un ajuste preciso al instrumento de medición, centrando los reactivos en los temas específicos que apuntan a resolver la problemática planteada desde el inicio del proyecto. El instrumento busca capturar la esencia de las dinámicas territoriales y las potencialidades de autogobierno de las organizaciones.

Una vez que el diseño fue sometido a la revisión de expertos, se ratificó la existencia de un rigor metodológico sólido. Los evaluadores verificaron que el enfoque cualitativo y cuantitativo es cohe-

rente con los objetivos de la investigación. Por lo tanto, aunque la base de operacionalización de las variables se mantiene constante, se introdujo un cambio en el instrumento de medición para convertirlo en una herramienta más dinámica y acorde con el objeto de estudio. Esta optimización técnica asegura que la recolección de información sea fluida y que los datos resultantes sean útiles para la construcción del modelo de gestión administrativa diferencial.

A continuación, en la tabla 2 se presenta la operacionalización de las variables para garantizar la precisión en la captura de la información en el territorio.

**Tabla 2**  
*Variables para el estudio administrativo territorial*

<b>Variables</b>	<b>Tipo de variables</b>	<b>Interrelacionadas o dependientes</b>
<b>Porcentaje de Percepción Administrativa del territorio</b>	Cuantitativa Dependiente	La generación de empleo, la disminución de la pobreza, la conservación y sostenibilidad del medio ambiente, las Políticas públicas, el orden público, el narcotráfico, el manejo de los recursos disponibles, los desplazamientos y la Violación de derechos humanos en otros.
<b>Modelo Gestión</b>	Cualitativa Dependiente	Las políticas públicas y la evolución de las normas jurídica, la participación de los agentes sociales, los procesos democráticos, y las dinámicas sociales de la región en otros.

<b>Marco Político de Paz y Post-conflictos</b>	Cualitativa Dependiente	Las políticas públicas del estado, la Inversión social, los planes estratégicos de índoles sociales y económicos formulados, la disminución de la crisis humanitaria del sector rural, la generación de empleo en los territorios étnicos, la buena prestación de los servicios básicos de salud, educación, recreación, la formación técnica y créditos agrarios favorables, la disminución del conflicto armado, el respeto a la vida y los Derechos Humanos entre otros.
<b>Porcentaje de Desarrollo y Crecimiento Económicos en las comunidades étnicas</b>	Cuantitativa Dependiente	Crecimiento poblacional, los recursos de capital, la capacidad productiva de la región, la conservación y utilización de la tierra, los Recursos naturales, la tecnología, las instituciones sociales entre otros.
<b>El tiempo</b>	Cuantitativa Independiente	Es la variable independiente de mi investigación ya que es la que puedo manipular para influir en las variables dependientes antes mencionada.

### Fases del proceso de investigación

El libro es producto de una investigación que se estructuró en cinco fases sucesivas que garantizan la trazabilidad y el rigor de los resultados obtenidos en el ámbito administrativo y territorial.

**Fase 1.** Elaboración de la línea base concertada. En esta etapa inicial se construye una línea base mediante el uso de información secundaria y primaria. El objetivo es elaborar un diagnóstico administrativo, socioeconómico, cultural y ambiental del territorio habitado por las organizaciones étnicas objeto de estudio. Este procedimiento permite visualizar con claridad el estado actual de dichas organizaciones y establecer el punto de partida para las intervenciones posteriores.

**Fase 2.** Capacitación y trabajo de campo. Esta fase comprende un proceso de formación y jornadas pedagógicas previas al despliegue de las actividades en el terreno. Se realizan talleres con los actores involucrados donde se aplican encuestas y entrevistas. En el caso de las entrevistas cualitativas, no se predetermina un orden rígido de preguntas para permitir una mayor riqueza en la información obtenida. Se busca aprovechar las experiencias de líderes comunitarios, funcionarios públicos, académicos y miembros de la comunidad en general.

**Fase 3.** Desarrollo y construcción del proyecto. De acuerdo con el plan operativo, en esta etapa se ejecutan todas las actividades necesarias para la caracterización integral de las organizaciones involucradas. Este proceso permite identificar de manera precisa las intervenciones que realizan los diferentes actores de interés con presencia en el territorio étnico.

**Fase 4.** Evaluación, seguimiento y control. Se implementa un proceso dinámico que permite conocer el estado antes, durante y después del cumplimiento de cada ciclo de la investigación. Este sistema de control tiene como fin anteponerse a cualquier riesgo o eventualidad que pudiera comprometer el desarrollo normal del proyecto.

**Fase 5.** Sistematización y socialización de resultados. En la fase final se analizan y sistematizan todos los componentes estudiados. Se formulan las conclusiones definitivas y se socializan los resultados con las comunidades, haciendo especial énfasis en el manejo administrativo del territorio.

## Procedimientos de instrumentación

La instrumentación de la investigación se rige por cuatro procedimientos técnicos fundamentales que aseguran la validez científica del modelo propuesto.

1. **Estudio teórico y construcción del estado del arte.** Se realiza un análisis profundo de los conceptos de la administración mediante una revisión bibliográfica exhaustiva de los teóricos clásicos y modernos. Se revisan los modelos de gestión administrativa existentes y las normatividades vigentes en el Estado colombiano para consolidar el marco conceptual de la investigación.
2. **Diagnóstico situacional en el departamento del Chocó.** Se ejecuta un trabajo de campo en terreno para comprender cómo se desarrollan los procesos administrativos internos. Esto incluye

entrevistas con alcaldes, gobernadores, profesores universitarios y líderes indígenas y afrodescendientes. La realización de talleres y encuestas subregionales permite construir un diagnóstico general de la gestión territorial en la región.

3. **Análisis comparativo e informe de rol institucional.** Una vez obtenido el diagnóstico, se comparan los papeles desempeñados por las organizaciones étnicas y los entes territoriales del Estado. Los datos se clasifican, ordenan y sistematizan para generar recomendaciones. El resultado es un documento soporte que detalla el rol de cada institución en los territorios étnicos.
4. **Diseño del Modelo de Gestión Administrativo Territorial.** En la etapa final se ajusta y propone un modelo acorde con las necesidades y saberes de las comunidades. Este modelo se presenta como una herramienta transversal con aplicaciones en las dimensiones social, económica y ambiental, diseñada para subsanar las falencias en las instancias de coordinación territorial.

Para el cumplimiento de estos objetivos se seleccionaron comunidades estratégicas como Tutunendo, perteneciente a Cocomacia en el municipio de Quibdó, Playa de Oro en el municipio de Tadó bajo la asociación Asocasan, y las comunidades indígenas agrupadas en la asociación Orewa. Estas locaciones fueron elegidas por contar con estructuras básicas de administración territorial y un número significativo de componentes productivos.

### **Resultados del trabajo de campo**

Los resultados del trabajo de campo se organizaron en torno a seis ejes temáticos fundamentales para la valoración de la gestión pública y administrativa, que incluyeron el análisis económico, la participación comunitaria, los procesos productivos, la comercialización, el manejo institucional del territorio y las dimensiones generales de la gestión regional. Los hallazgos preliminares muestran una diversificación clara de las actividades económicas en los territorios étnicos, identificándose como principales ocupaciones las forestales, agrícolas, mineras, artesanales y comerciales. Los cuales se presentan consolidados en la tabla 3 a continuación.

**Tabla 3.**  
*Resultados consolidados*

<b>Indicador</b>	<b>Resultados</b>
<b>Actividades económicas</b>	Comerciales: 28%, Mineras: 20%, Forestales: 20%, Agrícolas: 20%, Artesanales: 11.7%
<b>Estado de la infraestructura económica y productiva</b>	Mal estado: 80%, Regular: 17%, Buen estado: 3%
<b>Reconocimiento poblacional</b>	Negra: 83%, Indígena: 12%, Mestiza: 5%
<b>Participación de la comunidad en grupos sociales</b>	No pertenecen: 80%, Sí pertenecen: 20%
<b>Relacionamiento de los étnicos con otros entes del territorio</b>	Mala: 62%, Regular: 25%, Buena: 15%, Muy buena: 3%
<b>Estrategias y medidas regionales para logros de objetivos</b>	Estrategias existen: 82%, Estrategias no existen: 18% / Medidas adoptadas, pero no efectivas: 80%
<b>Métodos de explotación de recursos</b>	Manual: 50%, Tecnificada: 42%, Combinada: 8%
<b>Aprovechamiento productivo</b>	Una vez al año: 58%, Dos veces al año: 25%, Tres veces al año: 17%
<b>Control sobre los recursos del territorio</b>	Grupos al margen de la ley: 80%, Instituciones del estado: 12%, Organizaciones étnicas: 8%
<b>Actividades con transformaciones mínimas en el territorio</b>	Forestales: 12%, Agrícolas: 8%, Mineras: 5%

<b>Explotación adecuada y racional de los recursos</b>	No tienen conciencia: 68%, Sí tienen conciencia y la aplican: 32%
<b>Actividades que se comercializan en el territorio</b>	Agrícolas: 33%, Forestales: 25%, Comerciales: 20%, Mineras: 13%, Artesanales: 8%
<b>Medios de transportes utilizados en la comercialización</b>	Terrestre: 62%, Acuático: 26%, Combinado (varios): 7%, Aéreo: 3%, Semovientes: 2%
<b>Dificultades para la comercialización</b>	Grupos al margen de la ley: 36%, Orden público: 30%, Fenómenos naturales: 20%, Condiciones geográficas: 12%, Medios de comunicación: 2%
<b>Con quién se comercializa</b>	Misma comunidad: 55%, Sector privado: 33%, Alcaldía: 7%, ONG / Otros: 2%, Gobernación: 3%
<b>Estado de las vías de comunicación</b>	Mal estado: 85%, Buen estado: 10%, Regular: 5%
<b>Manejo de la administración territorial</b>	Mala: 87%, Buena: 13%
<b>Utilización de las comunidades étnicas en la administración territorial</b>	Poco se tienen en cuenta: 59%, No se utilizan: 40%, Sí se apoyan en esas leyes: 1%
<b>Participación de líderes en la administración del territorio</b>	Mala: 58%, Buena: 42%

<p><b>Dimensiones de la administración territorial</b></p>	<p>Desarrollo social malo: 77%, Crecimiento económico malo: 70%, Administración territorial mala: 63%, Participación en desarrollo: 45%, Desempleo: 92%</p> <p>Salud y educación malas: 70%, Infraestructura mala: 85%, Relacionamento institucional malo: 45%</p> <p>Transparencia y lucha contra corrupción mala: 95%, Gestión pública y servicios al ciudadano mala: 90%, Seguridad comunitaria mala: 90%, Equidad y no discriminación mala: 87%</p> <p>Atención a poblaciones vulnerables mala: 80%, Pobreza y desempleo mala: 95%, Gestión ambiental mala: 80%</p>
--	---

Según los datos recolectados, las actividades comerciales representan el 28 por ciento del total, mientras que las mineras, forestales y agrícolas ocupan un 20 por ciento cada una, y las artesanales constituyen el 11.7 por ciento de la economía local. Estas labores se desarrollan con pleno conocimiento de los integrantes de la comunidad y constituyen la base material sobre la cual opera la administración territorial. Sin embargo, la infraestructura disponible para estas actividades presenta serias deficiencias, el 80 por ciento se encuentra en mal estado, el 17 por ciento en condiciones regulares y apenas el 3 por ciento en buenas condiciones.

En cuanto a la participación comunitaria, revela que el 83 por ciento de la población se reconoce como negra, el 12 por ciento como indígena y el 5 por ciento como mestiza. A pesar de la existencia de medidas legislativas y administrativas orientadas a la autodeterminación y autonomía, el 60 por ciento de los pobladores considera que no son involucrados en los procesos productivos, administrativos, sociales o económicos del territorio. Esta percepción indica que solo el 20 por ciento de los habitantes pertenece a alguna agrupación, consejo comunitario o cabildo indígena. Adicionalmente, el 80 por ciento de la comunidad opina que no se han adoptado medidas suficientes para promover y proteger los derechos de mujeres, niños, jóvenes, personas mayores, población LGTBI y personas con discapacidad. Como consecuencia, el 62 por ciento califica como malo el relacionamiento comunitario con entes como consejos comunitarios, cabildos indígenas, instituciones del Estado, gobernación, alcaldías y universidades, mientras que el 25 por ciento lo considera regular, el 15 por ciento bueno y solo el 3 por ciento muy bueno. A pesar de que el 82 por ciento de la comunidad

reconoce la existencia de estrategias regionales para alcanzar sus fines, y que el 80 por ciento señala la adopción de medidas legislativas y administrativas para proteger derechos territoriales y evitar desplazamientos, estas no se perciben como efectivas.

El análisis de los procesos productivos indica que el 50 por ciento de la población utiliza métodos manuales para la explotación de recursos económicos, el 42 por ciento emplea métodos tecnificados, aunque no necesariamente avanzados, y el 8 por ciento combina ambas formas. Esta situación se relaciona con las debilidades del territorio, pues refleja que el 58 por ciento de quienes realizan actividades económicas solo obtienen aprovechamiento una vez al año, el 25 por ciento dos veces y apenas el 17 por ciento hasta tres veces.

Además, el 83 por ciento de los pobladores afirma que no existe control legal sobre la explotación de recursos, y que dicho control está en manos de grupos al margen de la ley en un 80 por ciento, de instituciones del Estado en un 12 por ciento y de organizaciones étnicas en un 8 por ciento, aunque estas últimas suelen ser violentadas en su labor. Esto conlleva a que, como lo señala el 92 por ciento de los encuestados, no se genere transformación de procesos, y solo algunas actividades como las agrícolas (8 por ciento), forestales (12 por ciento) y mineras (5 por ciento) experimentan transformaciones mínimas. Por otro lado, al 75 por ciento de la comunidad no se le brindan capacitaciones para un mejor aprovechamiento de los recursos, y el 25 por ciento restante recibe formación no siempre alineada con sus actividades económicas. El 68 por ciento de la población carece de conciencia colectiva sobre la explotación racional de los recursos, mientras que solo el 32 por ciento manifiesta tenerla y aplicarla adecuadamente.

En el ámbito de la comercialización, las empresas que operan en la comunidad: forestales (25 por ciento), agrícolas (33 por ciento), mineras (13 por ciento), artesanales (8 por ciento) y comerciales (20 por ciento). Para el transporte de productos, el 62 por ciento utiliza vía terrestre, el 26 por ciento acuática, el 3 por ciento aérea, el 7 por ciento combina medios y el 2 por ciento emplea semovientes.

Las principales dificultades en la comercialización son los grupos al margen de la ley (36 por ciento), el orden público (30 por ciento), fenómenos naturales (20 por ciento), condiciones geográficas (12 por ciento) y medios de comunicación (2 por ciento). Esto provoca que los productos se comercialicen principalmente en la misma comunidad (55 por ciento), con el sector privado (33 por ciento), y en menor medida con alcaldías (7 por ciento), gobernación (3 por ciento) y ONG (2 por ciento).

El 83 por ciento de los pobladores considera que no existen empresas acordes con los recursos del territorio, y el 90 por ciento señala la falta de vías de acceso adecuadas, ya que el estado de las existentes es malo en un 85 por ciento, regular en un 5 por ciento y bueno en solo un 10 por ciento. Todo ello contribuye a que el 92 por ciento de la producción no pueda agregar valor en la zona y se venda en bruto, con apenas un 8 por ciento sometido a procesos de transformación poco significativos.

El análisis administrativo territorial revela que el 87 por ciento de los pobladores percibe como mala la administración del territorio, frente a un 13 por ciento que la considera buena. Aunque el 93 por ciento valora la importancia de la participación comunitaria, el 59 por ciento cree que los planes de etnodesarrollo y planes de vida derivados de las leyes 70 y 21 son poco tenidos en cuenta, el 40 por ciento opina que no se utilizan y solo el 1 por ciento considera que sí se apoyan en ellas. Además, el 58 por ciento califica como mala la participación de líderes comunitarios y comunidad en general en la gestión pública y administrativa, mientras que el 42 por ciento la considera buena.

En consecuencia, el 80 por ciento valora negativamente la estructura organizativa y de planificación para la calidad de vida, y el 92 por ciento considera que no se incorporan las particularidades de la comunidad en los planes de desarrollo. Por ello, el 93 por ciento califica como malo el desempeño de la gestión pública, y se identifican como aspectos clave para mejorar los procesos administrativos (52 por ciento), sociales (22 por ciento), comunitarios (15 por ciento) y financieros (12 por ciento).

Finalmente, el análisis de las dimensiones generales de la gestión pública y administrativa indica que el desarrollo social es considerado malo por el 77 por ciento, regular por el 10 por ciento y bueno por el 13 por ciento, mientras que el crecimiento económico es visto como malo por el 70 por ciento.

La participación comunitaria en procesos de crecimiento y desarrollo social se valora solo en un 45 por ciento. La administración territorial, por sus estructuras y métodos de planificación, es calificada como mala por el 63 por ciento, regular por el 13 por ciento y buena por el 23 por ciento, lo que se refleja en una generación de empleo de apenas el 8 por ciento y un 92 por ciento de población desempleada o en condiciones de rebusque.

Las actividades culturales, recreativas y deportivas no son bien aprovechadas según el 67 por ciento de la población, como se aprecia en los gráficos 21, 22 y 23, que consolidan percepciones negati-

vas sobre diversas dimensiones. El 83 por ciento manifiesta falta de calidad y cobertura en salud y educación, con un 70 por ciento que las califica como malas, y el 85 por ciento reporta infraestructura en mal estado. El relacionamiento institucional es malo para el 45 por ciento, regular para el 25 por ciento y bueno para el 33 por ciento, lo que afecta la gobernanza, la gobernabilidad y la confianza.

La transparencia y lucha contra la corrupción es considerada mala por el 95 por ciento, la gestión pública y servicios al ciudadano por el 90 por ciento, la seguridad comunitaria por el 90 por ciento, la equidad y reducción de la discriminación por el 87 por ciento, la atención a poblaciones vulnerables por el 80 por ciento, la pobreza y el desempleo por el 95 por ciento, y la gestión ambiental por el 80 por ciento.

Estos resultados fundamentan la propuesta de diseñar un modelo de gestión administrativa con enfoques diferenciales en los territorios étnicos del departamento del Chocó, que responda a las dinámicas actuales del Estado colombiano y fortalezca las rutas de paz y desarrollo socioeconómico en el periodo de posconflicto.

## **Análisis de los resultados**

El nuevo marco establecido para el territorio colombiano se fundamenta en tres ejes estratégicos que corresponden a la paz, la equidad y la educación. Estos elementos se integran en una estructura funcional que busca la retroalimentación constante entre sus componentes. Para alcanzar el desarrollo en los ámbitos regional, comunitario y estatal, se han definido seis objetivos nacionales de carácter prioritario. El primero de ellos se enfoca en la competitividad y en la construcción de infraestructura estratégica para el país. El segundo objetivo aborda la movilidad social como un motor de cambio. El tercer punto se centra en la transformación integral del campo colombiano. El cuarto eje garantiza la seguridad, la justicia y el fortalecimiento de la democracia. El quinto objetivo promueve el ejercicio del buen gobierno en todas las instancias. Finalmente, el sexto componente establece las pautas para el crecimiento verde y la sostenibilidad ambiental.

Bajo este contexto normativo y social, se reconoce que las organizaciones étnicas deben ejercer un rol fundamental en el progreso socioeconómico de sus entornos. Como producto de esta investigación, se obtuvo el Diseño del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Étnicas, identificado por las siglas MATOCONE. Este modelo se desarrolló como una herramienta de gestión administrativa que incorpora elementos transversales desti-

nados al fortalecimiento comunitario. Su fundamentación teórica se apoya en los principios de las empresas asociadas con el Estado, la división de poderes y la autonomía territorial. Asimismo, integra conceptos propios de las ciencias administrativas, tales como el liderazgo y el emprendimiento empresarial con un enfoque sistémico.

La base científica de esta propuesta se sustenta en los planteamientos de la sociología de la administración pública. En este sentido, se considera que el tratamiento científico social de la administración posee un fundamento sistemático que lo diferencia de las teorías tradicionales. Mientras que la teoría administrativa convencional mantiene un interés práctico y prescriptivo centrado en aspectos formales, la ciencia social se orienta hacia el análisis de las relaciones causales y los procesos sociales reales. El modelo MATOCONE aprovecha esta distinción para enfocarse en la atribución de tareas, la organización interna y la creación de programas que respondan a las necesidades particulares de los habitantes del territorio.

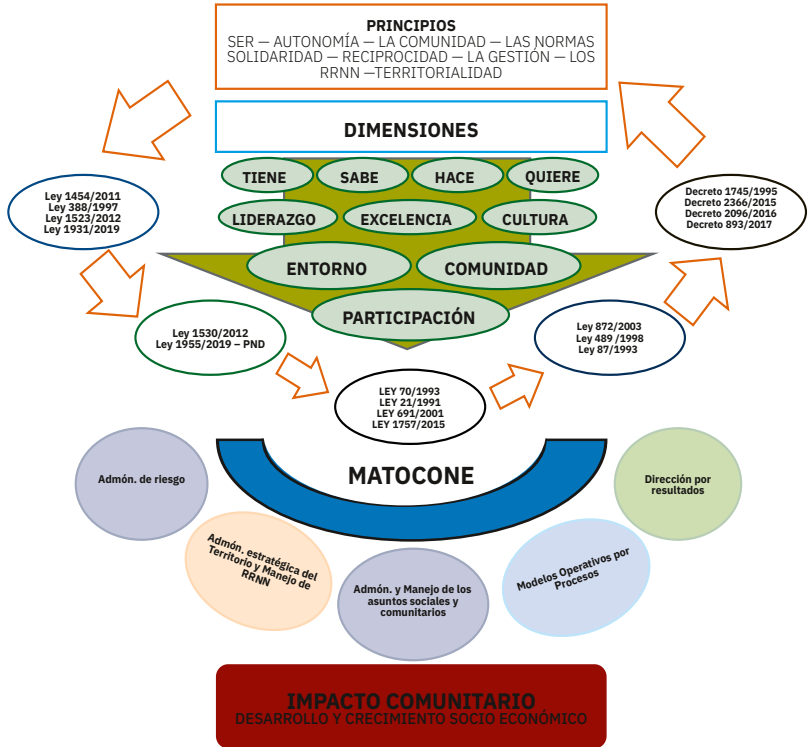
El modelo se estructura a partir de seis componentes fundamentales que interactúan entre sí para garantizar su operatividad. Estos elementos incluyen la dimensión administrativa, el factor territorial y la identificación de los recursos disponibles en el área geográfica. También se contemplan las competencias de los entes que tienen presencia en la zona y los procesos productivos diseñados para agregar valor a la economía local. El componente final se orienta hacia el desarrollo y el crecimiento socioeconómico esperado para estas poblaciones. Cada uno de estos niveles busca potenciar las ventajas comparativas de las comunidades partiendo de su propia visión sobre lo que poseen, lo que desean alcanzar y sus conocimientos ancestrales.

Existen factores diferenciales que otorgan una identidad propia al MATOCONE respecto a otros sistemas de gestión. La aplicación del modelo se realiza en estricta concordancia con la vocación productiva de las comunidades y su cosmovisión. Se produce una integración entre los principios de la administración moderna y el saber administrativo tradicional propio de las organizaciones étnicas. El carácter diferencial reside en el reconocimiento de las dinámicas territoriales donde la cultura y la tradición son inseparables del aprovechamiento económico. El objetivo es obtener beneficios tangibles mientras se asegura la protección y conservación del ecosistema que sustenta a la comunidad.

La propuesta de crecimiento socioeconómico nace de una construcción colectiva que involucra a organizaciones étnicas, instituciones públicas y entidades privadas. Este enfoque permite que las soluciones propuestas correspondan a las necesidades reales detectadas por los actores presentes en el territorio. El MATOCONE se alinea con el marco político del Estado colombiano mediante la aplicación de leyes vigentes. Se apoya de manera directa en la Ley 1454 de 2011, la cual establece los lineamientos para los Planes de Ordenamiento Territorial y los Esquemas de Ordenamiento Territorial que deben implementar los municipios del país.

Adicionalmente, el modelo incorpora las disposiciones de la Ley 388 de 1997 para promover el uso equitativo y racional del suelo bajo el principio de autonomía municipal. Esta normativa facilita la preservación del patrimonio ecológico y cultural, además de la prevención de desastres en zonas de riesgo. La estructura del MATOCONE también se vincula con la Ley 1523 de 2012 referente a la gestión del riesgo de desastres y con la Ley 1931 de 2018 que define las directrices para el cambio climático. A través de este sustento legal, el modelo garantiza que las estrategias de desarrollo étnico se encuentren integradas en las políticas nacionales de prevención de riesgos y ordenamiento sostenible.

**Figura 1.**  
*Principios y dimensiones estructurales que configuran el MATOCONE*



El soporte jurídico del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Étnicas se extiende hacia el aprovechamiento de recursos y la gestión técnica del Estado. El modelo se apoya en la Ley 1530 de 2012 que regula el sistema general de regalías para asegurar que los beneficios económicos derivados de la explotación de recursos naturales se distribuyan de forma justa en los territorios. Asimismo, se integran sistemas de gestión esenciales para la transparencia y la eficiencia como el sistema de gestión de calidad definido en la Ley 872 de 2003 y el sistema de control interno establecido por la Ley 87 de 1993. La estructura administrativa se complementa con la Ley 489 de 1998 que dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y el desarrollo administrativo.

Para las poblaciones específicas el modelo fundamenta su validez en normas protectoras de la identidad y la autonomía territorial. La

Ley 70 de 1993 constituye el eje para las comunidades negras al reconocerles la propiedad colectiva de la tierra y mecanismos de protección de su identidad cultural. De igual manera la Ley 21 de 1991 ratifica el convenio internacional sobre pueblos indígenas y tribales para garantizar sus derechos fundamentales. Estas leyes se articulan con enfoques sistemáticos de gestión modernos que incluyen la Ley 691 de 2001 para la participación étnica en la seguridad social y la Ley 1757 de 2015 que promueve y protege el derecho a la participación democrática en todas las esferas del poder público.

El modelo también se alinea con los instrumentos de planeación nacional y regional de largo alcance. Se consideran los postulados de la Ley 1955 de 2019 referida al plan nacional de desarrollo y los pactos por la equidad que buscan cerrar brechas sociales. La operatividad territorial se refuerza con el Decreto Ley 2366 de 2015 y su modificación en el Decreto 2096 de 2016 que dieron origen a las Agencias de Renovación Territorial. Finalmente, el Decreto 983 de 2017 permite la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial conocidos como PDET los cuales son fundamentales para la intervención estatal en zonas históricamente afectadas por la carencia de institucionalidad y el conflicto.

Desde una perspectiva sociológica y científica el modelo adopta la teoría de sistemas para comprender la complejidad de las organizaciones étnicas. Bajo esta visión se entiende que en la sociedad moderna ningún dominio prevalece sobre otro, sino que las estructuras surgen para reducir la complejidad del entorno. El modelo administrativo plantea tomar sus elementos distintivos directamente del contexto en que se desarrolla para generar dinámicas propias que se diferencien de otros sistemas externos. El objetivo es que la organización étnica funcione como un sistema capaz de procesar la información de su ambiente y transformarla en acciones administrativas coherentes con su realidad social.

En los sistemas sociales el componente fundamental no son los individuos aislados sino las comunicaciones que se generan entre ellos. El modelo incorpora los mecanismos de diferenciación funcional mediante la autorreferencia y la complejidad. Esto significa que el sistema administrativo tiene la capacidad de tomar conciencia de sí mismo y de delimitar sus fronteras respecto al entorno que lo rodea. Esta autonomía se explica a través del concepto de autopoiesis que describe la facultad de los sistemas para producirse y organizarse a sí mismos de manera interna. Así la administración étnica no funciona como una máquina simple que recibe órdenes externas sino como un organismo vivo que se adapta y se mantiene a través de sus propios procesos internos.

Por esta razón el esquema propuesto incluye la sistematización de diversos comportamientos gerenciales que son necesarios para la sostenibilidad organizacional. Se contemplan funciones técnicas y comerciales junto con la gestión financiera y contable para asegurar la transparencia en el uso de los recursos. También se integran funciones de seguridad y presupuestales que son vitales para la estabilidad de los proyectos comunitarios. Estas funciones productivas se combinan con las áreas tradicionales de la administración propuestas por Henri Fayol como la planeación y la organización. El modelo asegura que la dirección y la coordinación se realicen bajo un seguimiento constante y una evaluación que permita el control efectivo de los resultados obtenidos.

La estructura final del modelo se apoya en un enfoque sistemático de causa y efecto que permite entender las interrelaciones entre los diferentes niveles de la organización. Se toman los aportes de Ludwig Von Bertalanffy sobre la teoría general de sistemas para analizar cómo las partes se integran en un todo funcional. Asimismo, se consideran los principios de Ferdinand de Saussure para comprender los sistemas de signos y comunicación que facilitan el entendimiento dentro de las comunidades. Esta fundamentación teórica y legal robustece la capacidad de las organizaciones étnicas para gestionar sus territorios con autonomía y eficiencia técnica en el marco de las exigencias del Estado contemporáneo.

**Figura 2.**

*Funciones gerenciales aplicables desde el modelo desde los diferentes componentes*



La fundamentación del modelo administrativo territorial se apoya directamente en las estructuras sociales de base. Se reconoce que todas las acciones de los individuos están influidas de manera constante por las características estructurales de las sociedades en las que crecen y se desarrollan. Estas estructuras no son estáticas, sino que los mismos individuos las recrean y en ocasiones las alteran mediante su interacción cotidiana. El modelo asume que el comportamiento administrativo dentro de las comunidades étnicas no puede separarse del entorno social que le da sentido y propósito.

Esta estructura se manifiesta en todos los niveles de análisis del modelo propuesto. Cuando diversos individuos comienzan a interactuar dentro del territorio aparecen diferencias individuales en diversas dimensiones que permiten la organización de tareas. Al surgir estas diferencias se establecen relaciones sociales que configuran una pauta grupal específica. Esta pauta se denomina estructura de grupo y está constituida por el conjunto de regularidades que enmarcan los procesos colectivos. El modelo administrativo formaliza estas regularidades para convertirlas en herramientas de gestión eficiente que respeten la cohesión del grupo étnico.

Dentro de las comunidades se identifican tanto estructuras informales basadas en la tradición como estructuras formales orientadas a la gestión institucional. Al estudiar las organizaciones étnicas el modelo presta especial atención a la estructura organizativa que permite la división del trabajo y la coordinación de funciones. En un nivel macrosocial el modelo reconoce la existencia de infraestructuras materiales y superestructuras ideológicas o culturales que sostienen la vida comunitaria. Las instituciones sociales se presentan entonces como estructuras reconocibles y permanentes que brindan estabilidad al modelo administrativo frente a los cambios externos.

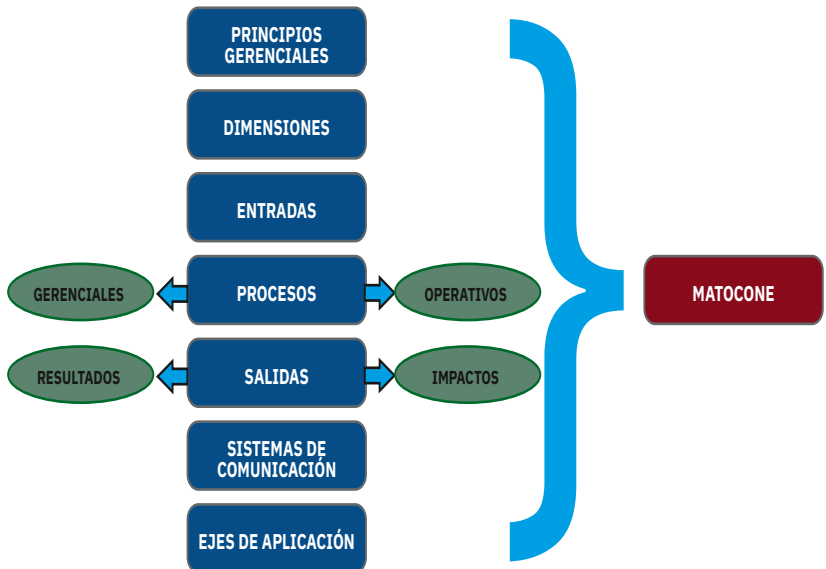
La implementación del modelo también considera la naturaleza inmaterial de muchos de los resultados que buscan los servicios sociales y la gestión comunitaria. Debido a que el producto final de estas acciones no siempre es un objeto tangible resulta necesario formular objetivos de actuación en términos comprobables. Estos objetivos sirven como referencia para la provisión de medios económicos y técnicos. Además, permiten realizar una valoración de los métodos empleados y facilitan los procesos de autocontrol por parte de la comunidad y de heterocontrol por parte de las instituciones del Estado que supervisan los recursos.

De acuerdo con el marco político actual del Estado colombiano el modelo propone una composición integral para las organizaciones de comunidades negras e indígenas. Esta composición incluye prin-

cipios y funciones gerenciales que orientan el comportamiento de los directivos comunitarios. Se definen dimensiones específicas de acción y procesos de entrada donde se reciben los insumos y necesidades del territorio. Posteriormente se establece un proceso de operatividad que transforma esos insumos mediante la ejecución de proyectos y acciones administrativas coordinadas.

Los procesos de salida representan los resultados de impacto que el modelo genera en la calidad de vida de los habitantes. Para que este flujo sea posible el modelo integra sistemas de comunicación e información que aseguran la transparencia y la fluidez del conocimiento entre los actores. Finalmente, la estructura se sostiene sobre ejes estratégicos que requieren de líderes capacitados. Estos líderes son los encargados de facilitar la implementación y la ejecución del modelo para asegurar su sostenibilidad y continuidad a través del tiempo independientemente de los cambios en los periodos de gobierno o de representación local.

**Figura 3.**  
*Composición del Matocone*



## **Principios rectores y operatividad del modelo administrativo**

La base filosófica de esta propuesta administrativa se sustenta en el respeto profundo por los derechos humanos y el sentido de pertenencia hacia el territorio. Los principios y las funciones gerenciales no se limitan a la eficiencia técnica, sino que se constituyen a partir de elementos que priorizan a los miembros de la comunidad como los beneficiarios directos de cada acción. La misión de las organizaciones étnicas bajo este esquema es garantizar que los productos y resultados derivados de la gestión respondan a las necesidades reales de los habitantes, quienes son los receptores finales de los beneficios sociales y económicos generados.

Estos principios orientadores se agrupan en tres áreas fundamentales para el equilibrio organizacional. La primera área se relaciona con el ser humano y el bienestar de los integrantes de la comunidad, reconociendo su dignidad y cultura como el eje central de la administración. La segunda vertiente comprende los aspectos jurídicos y legales, asegurando que cada actuación se encuentre dentro del marco normativo nacional e internacional vigente. El tercer enfoque se centra en el relacionamiento y el uso responsable del territorio, promoviendo una gestión que proteja el entorno físico como un activo vital para la supervivencia y el desarrollo de las generaciones futuras.

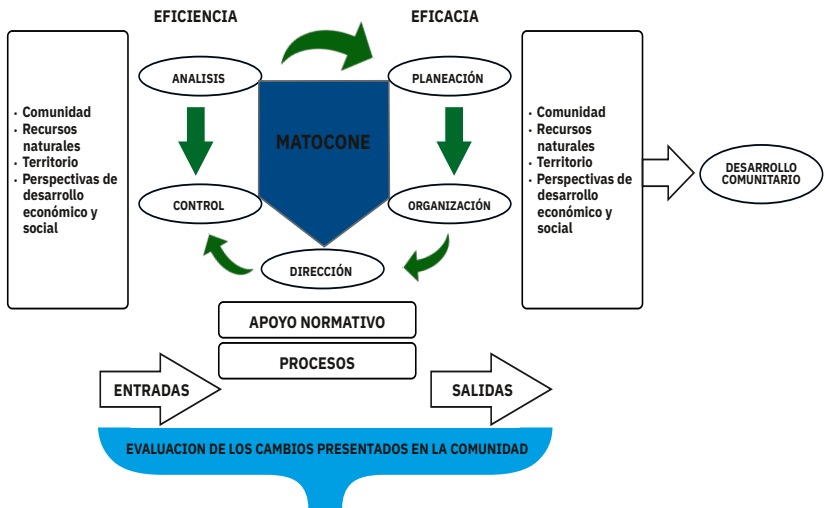
El proceso de operatividad del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras concibe a estas agrupaciones como una unidad de gestión integral. Para que esta unidad funcione de manera armónica, el modelo se despliega mediante la aplicación sistemática de cinco funciones gerenciales clásicas adaptadas al contexto étnico. La primera es el análisis, que permite diagnosticar la situación actual y las potencialidades del entorno. Le sigue la planeación, donde se definen las rutas de acción y se establecen las metas a corto, mediano y largo plazo.

La organización constituye la tercera función, encargada de asignar responsabilidades y coordinar los recursos disponibles de manera estructurada. Posteriormente, la dirección asume la tarea de guiar a la comunidad hacia los objetivos trazados mediante un liderazgo participativo y transparente. Finalmente, el control actúa como el mecanismo de verificación para asegurar que los resultados coincidan con lo planeado originalmente. En cada una de estas etapas se incorporan los diversos sistemas de la normatividad colombiana, creando un flujo de trabajo que comienza con unas entradas de in-

formación y recursos, continúa con los procesos internos de gestión y culmina en un producto final o salida de impacto social.

Este esquema operativo permite que la administración no sea un evento fortuito, sino un ciclo continuo que se retroalimenta. La interacción entre las funciones gerenciales y los requisitos legales garantiza que la organización étnica mantenga su autonomía operativa mientras cumple con los estándares de calidad y transparencia exigidos por el Estado. De este modo, el modelo transforma la estructura social de base en una herramienta técnica potente para la autogestión y el fortalecimiento del poder comunitario en los territorios.

**Figura 4.**  
*Dinámica y sistemática aplicada al MATOCONE*



### Componentes gerenciales y estructurales del modelo

El diseño del modelo administrativo permite que todas sus acciones operen de manera articulada para fortalecer la capacidad institucional de las comunidades. Este proceso inicia con la construcción de diagnósticos detallados mediante el uso de herramientas como la matriz de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. A través de este análisis se identifican las necesidades más urgentes de la población, lo cual facilita la definición de los objetivos organizacionales y la formulación de los proyectos que deben ser implementados en el territorio. Una vez establecidos estos nortes estratégicos,

el modelo procede a la creación de las estructuras y procesos necesarios para su ejecución efectiva.

La operacionalización del modelo se fundamenta en un ciclo que incluye la ejecución, el seguimiento constante y la evaluación de resultados. Dentro de las funciones administrativas y gerenciales que otorgan solidez a las organizaciones étnicas se destacan cuatro componentes esenciales que permiten una gestión profesional y transparente. Estos elementos aseguran que la organización no dependa de voluntades individuales, sino de un sistema técnico robusto.

El primer componente es la estructura organizacional. En esta etapa se delimitan con claridad los niveles de autoridad y los rangos de responsabilidad al interior de la organización. La definición de una jerarquía clara y de canales de comunicación oficiales permite que cada miembro de la junta directiva o del equipo de trabajo conozca su rol y el alcance de sus decisiones. Esto evita la duplicidad de funciones y los conflictos de intereses dentro de la gestión comunitaria.

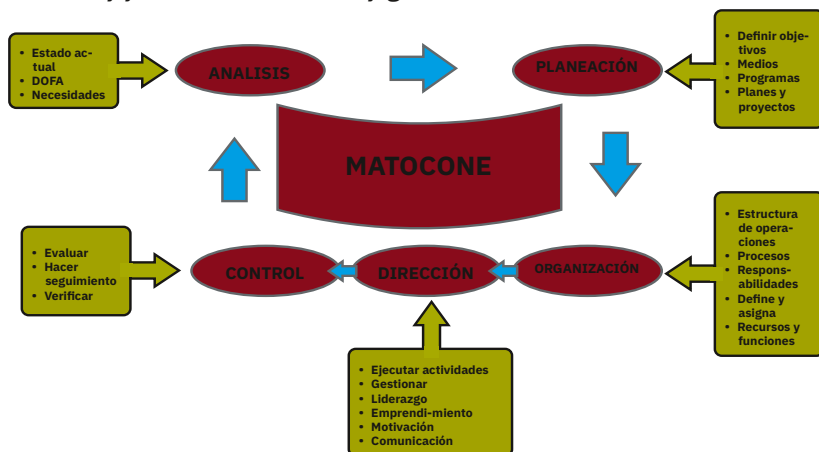
El segundo elemento fundamental es el Modelo de Operación por Procesos. Este componente se aplica en los diferentes niveles de la organización para lograr un despliegue operativo más eficiente. Consiste en la documentación detallada de todos los procesos y procedimientos que la organización lleva a cabo. Al contar con procesos estandarizados, se garantiza que la gestión mantenga la calidad y la continuidad a pesar de los cambios en el personal o en los liderazgos, ya que el conocimiento administrativo queda institucionalizado en manuales técnicos.

Como derivación del modelo de procesos se encuentran los manuales de funciones y cargos. Estos documentos se elaboran específicamente para los diferentes roles dentro de las juntas directivas de los consejos comunitarios. El manual describe las tareas específicas, los requisitos de conocimiento y las competencias necesarias para cada cargo. De esta manera, se profesionaliza el ejercicio administrativo y se asegura que quienes ocupan puestos de responsabilidad tengan una guía clara sobre lo que se espera de su desempeño.

Finalmente, el modelo incluye el diseño del análisis ocupacional. Este componente se fundamenta en el Modelo de Operación por Procesos para determinar la carga de trabajo y la distribución de los recursos humanos disponibles. A través de este análisis se realiza una asignación de responsabilidades equilibrada y se optimiza el uso de los recursos financieros y materiales. La correcta distribución de tareas basada en perfiles ocupacionales fortalece la eficiencia operativa y contribuye a la sostenibilidad del modelo administrativo en el tiempo.

**Figura 5.**

*Acciones articuladas desde las organizaciones de comunidades étnicas y funciones directivas y gerenciales al interior del MATOCONE*



### **Estrategias administrativas con enfoques diferenciales por subregión**

Los resultados de esta investigación proponen que el fortalecimiento de la administración territorial en las organizaciones étnicas requiere de la implementación del modelo MATOCONE bajo una óptica de diferenciación geográfica y cultural. La aplicación de este modelo se fundamenta en estrategias administrativas que reconocen las particularidades de cada zona, en concordancia con las dinámicas actuales del Estado colombiano. Es necesario que la gestión se adapte a las potencialidades y ventajas comparativas de cada territorio para garantizar un desarrollo auténtico y sostenible. En el caso del departamento del Chocó, se identifican cinco subregiones con características biofísicas y sociales diversas que exigen modelos de administración específicos.

La subregión del Atrato integra a los municipios de Bojayá, Medio Atrato, Río Quito, Quibdó, Atrato, Lloró, El Carmen y Bagadó. Este territorio se caracteriza por ser una zona plana y cenagosa con una extensión que supera los doce mil kilómetros cuadrados. Su entorno está dominado por selvas superhúmedas y una alta pluviosidad, donde la pesca y la minería en las partes altas son las actividades principales. Dada la fragilidad de sus suelos, el modelo administrativo en esta zona debe priorizar el ecoturismo, la pesca artesanal y los cultivos de pancoger como el plátano y el maíz. La gestión territo-

rial aquí debe enfocarse en la conservación ambiental y la generación de servicios que aprovechen la riqueza hídrica del río Atrato y sus afluentes.

En contraste, la subregión del Darién, conformada por Acandí, Unguía, Riosucio y Carmen del Darién, presenta un relieve que combina montañas con zonas plano-cenagosas cerca de la frontera con Panamá. A diferencia del Atrato, esta región cuenta con una población mayoritariamente rural y una fuerte vocación hacia el turismo de playa y la exportación de plátano. El modelo administrativo para el Darién debe gestionar de manera técnica la ganadería, la palma aceitera y el aprovechamiento forestal. La estrategia gerencial en esta subregión requiere un enfoque que armonice la producción a gran escala con la protección de los densos bosques que caracterizan este paso fronterizo.

La subregión del San Juan abarca municipios como Istmina, Conduto, Tadó y Nóvita, situados entre la Cordillera Occidental y la Serranía del Baudó. Esta zona posee una marcada tradición minera en su parte alta, mientras que las cuencas media y baja se dedican a la explotación maderera y cultivos de chontaduro y borjón. Con una población que supera los ciento cuarenta mil habitantes, la administración territorial debe potenciar la piscicultura y el turismo religioso. La estrategia diferencial en el San Juan debe centrarse en la movilización vial y en la formalización de la minería, integrando procesos de seguimiento que aseguren la preservación del patrimonio ecológico ante las actividades extractivas.

Por su parte, las zonas costeras se dividen en las subregiones Pacífico Norte y Pacífico Sur. El Pacífico Norte, que incluye a Juradó, Bahía Solano y Nuquí, posee un alto potencial para el turismo de playa y el ecoturismo debido a su ubicación oceánica. Sin embargo, enfrenta graves dificultades de conectividad que el modelo administrativo debe ayudar a mitigar mediante gestiones interinstitucionales. La población es dispersa y depende significativamente de la pesca y cultivos de coco y yuca. La administración en esta zona debe orientarse a fortalecer las cadenas de valor del turismo y la pesca responsable como ejes de crecimiento socioeconómico.

Finalmente, la subregión del Pacífico Sur, integrada por el Alto, Medio y Bajo Baudó junto al Litoral del San Juan, presenta la mayor proporción de población rural del departamento, alcanzando el ochenta por ciento. Esta zona es rica en biodiversidad y posee potencial para la piscicultura y el cultivo de caucho y cacao. Al igual que en el norte, la conectividad es un desafío crítico para la comercialización de productos. El modelo MATOCONE en el Pacífico Sur debe priorizar

la organización de los procesos productivos locales y el aprovechamiento forestal sostenible. La gestión administrativa en estos municipios debe ser capaz de transformar las ventajas comparativas naturales en bienestar real para las comunidades rurales mediante la conservación y la generación de servicios ambientales.

### **Estrategias integrales en el marco del modelo administrativo territorial**

La implementación del modelo MATOCONE exige la adopción de estrategias diseñadas para responder a la diversidad económica, social y productiva de las comunidades. Debido a que cada subregión presenta particularidades únicas, las acciones de fortalecimiento administrativo no pueden ser genéricas. En este sentido, se han definido líneas de acción estratégicas que permiten aterrizar los principios del modelo a la realidad tangible de los territorios étnicos, asegurando que la gestión institucional sea coherente con el entorno.

Una de las estrategias fundamentales consiste en la elaboración de estudios profundos que establezcan líneas base territoriales. Estos diagnósticos son el insumo principal para el diseño de planes, programas y proyectos que respondan a las verdaderas necesidades de la población. Al basarse en datos técnicos y sociales actualizados, las organizaciones pueden formular iniciativas que aprovechen las ventajas comparativas de cada zona, evitando la improvisación y garantizando que las inversiones de recursos impacten positivamente en la calidad de vida de los habitantes.

Asimismo, es imperativo realizar estudios específicos sobre la función administrativa que se ejerce actualmente en los territorios. Esta estrategia busca proponer el modelo MATOCONE como una herramienta adecuada mediante un proceso estructurado que incluye la sensibilización de los líderes y la elaboración de políticas públicas locales. La puesta en marcha del modelo requiere una fase de experimentación donde se ajusten los procesos de gestión a las dinámicas propias de la comunidad, permitiendo que la administración sea vista como un ejercicio de autonomía y no como un requisito burocrático externo.

Desde el contexto étnico, enfocado en las comunidades negras e indígenas, se deben potenciar las dinámicas del entorno económico y cultural. Las estrategias deben permitir que las comunidades se proyecten a partir de su identidad, sus saberes ancestrales y sus recursos actuales. Esto implica que el desarrollo socioeconómico se planifique bajo la premisa de lo que las personas son, tienen y de-

sean hacer, respetando su cosmovisión. De igual forma, la dimensión ambiental ocupa un lugar central, por lo que es necesario establecer líneas base que potencialicen el uso sostenible, la conservación y el manejo adecuado de los recursos naturales en cada territorio.

En el marco de la paz y el postconflicto, el modelo administrativo requiere de caracterizaciones de enfoque territorial diferencial en cuatro dimensiones críticas. Primero, una caracterización socioeconómica que identifique las brechas de productividad y las oportunidades de mercado. Segundo, un análisis sociopolítico e institucional que evalúe la presencia del Estado y la fortaleza de las organizaciones de base. Tercero, una evaluación socioambiental que mida el impacto de las actividades humanas sobre el ecosistema. Y cuarto, una caracterización sociocultural que proteja las tradiciones y los sistemas de valores que otorgan cohesión al grupo étnico.

Finalmente, para que el modelo administrativo sea efectivo, se deben determinar con precisión las vocaciones productivas y la capacidad de los suelos. Conocer la oferta productiva del territorio y contrastarla con la demanda o cobertura territorial de las comunidades permite una planificación realista de la economía local. Todo este esfuerzo administrativo debe culminar en una propuesta de gobernanza y gobernabilidad con enfoque étnico. Dicha propuesta debe estar alineada con las normas vigentes y con los desafíos del postconflicto, garantizando que las organizaciones étnicas tengan la capacidad de interlocución necesaria para representar los intereses de sus pueblos ante el Estado y otros actores externos.

### **Rutas de fortalecimiento y elementos para la construcción continua de la paz**

El estudio de la administración territorial en contextos étnicos revela la necesidad de implementar medidas legislativas, administrativas y políticas específicas que aseguren la protección de los derechos relativos a las tierras. Estas acciones son fundamentales para evitar desplazamientos forzosos y prevenir violaciones de derechos fundamentales derivadas de problemas de orden público. La gestión efectiva de la propiedad colectiva debe orientarse a alcanzar los fines de la comunidad, garantizando que el uso de los recursos naturales se realice bajo principios de sostenibilidad. Para ello, es indispensable diseñar estrategias de sensibilización y capacitación que promuevan el aprovechamiento racional y adecuado del patrimonio ambiental disponible en el territorio.

La construcción de la paz territorial requiere el establecimiento de rutas que generen condiciones de vida dignas y estables. Es necesario implementar estrategias que limiten la explotación de recursos naturales sin control legal, ya que las prácticas extractivas desordenadas suelen provocar fugas de capital y malestar social. Cuando la riqueza generada en el territorio no se reinvierte localmente, el crecimiento socioeconómico se detiene y se impide la transformación de los procesos productivos. El modelo administrativo debe buscar la generación de valor agregado en el campo, permitiendo que las actividades tradicionales evolucionen técnicamente para mejorar los niveles de ingresos de las familias rurales.

El fortalecimiento de las capacidades locales incluye brindar formación técnica a los miembros de la comunidad para optimizar el uso de sus recursos. Se deben diseñar mecanismos para subsanar las dificultades en los procesos de comercialización, los cuales se ven afectados por la ubicación geográfica, la presencia de grupos al margen de la ley y fenómenos naturales como inundaciones o plagas. La administración territorial debe ofrecer pautas claras para la creación de empresas comunitarias que sean coherentes con la vocación productiva de cada región. Asimismo, la infraestructura de transporte es un elemento crítico, por lo que el acondicionamiento de las vías de acceso es una tarea prioritaria para garantizar que los productos lleguen a los mercados de manera oportuna y rentable.

La gestión del bienestar social y económico debe estar alineada con los instrumentos de planeación propios de cada grupo étnico. Para las comunidades negras, los planes de etnodesarrollo establecidos en la Ley 70 de 1993 constituyen la hoja de ruta fundamental. Por su parte, las comunidades indígenas cuentan con los planes de vida amparados en la Ley 21 de 1991. El modelo administrativo debe propiciar la participación activa de los líderes y de la base comunitaria en los procesos de gestión pública. Valorar la estructura organizativa tradicional y los métodos de planificación autónomos permite que la calidad de vida se gestione desde una perspectiva de identidad y respeto cultural.

El desarrollo social de la comunidad adquiere sentido cuando se satisfacen las necesidades básicas fundamentales y se reduce la brecha de desigualdad. La mejora en la administración del territorio y en sus métodos de planificación debe traducirse en una disminución de los altos niveles de desempleo y en un aumento de la productividad. Es vital fomentar el relacionamiento institucional para recuperar la confianza de la ciudadanía en los procesos administrativos y fortalecer la gobernanza territorial. Esto incluye la lucha frontal contra la

corrupción y la promoción de la transparencia en todas las escalas del poder local.

Finalmente, el fortalecimiento de la estructura social implica atender de manera integral a las poblaciones vulnerables y reducir la discriminación de género. La seguridad comunitaria y la equidad son pilares que sostienen la estabilidad del modelo administrativo. De igual manera, es necesario reconocer que la cultura, la recreación y el deporte son dimensiones que influyen en el tejido social. Estas actividades deben gestionarse de forma que agreguen valor a la convivencia ciudadana y contribuyan a mejorar las condiciones generales de vida. Una gestión ambiental rigurosa y un compromiso con la inclusión social completan el marco necesario para que la administración territorial sea un motor de paz y prosperidad en las regiones étnicas.

### **Políticas públicas y la estructura administrativa territorial**

La conceptualización de las políticas públicas ha evolucionado desde las reflexiones clásicas de la filosofía política hacia un enfoque técnico de gestión estatal. Históricamente, autores como Platón analizaron la justicia y su método de obtención, mientras que Maquiavelo centró su atención en los mecanismos para adquirir y conservar el poder. Otros pensadores como Hobbes exploraron el mantenimiento del orden social frente a la conflictividad inherente a la humanidad, y Rousseau cuestionó las restricciones a la libertad natural del individuo. A pesar de la profundidad de estos planteamientos sobre la política, el interés por el proceso formal de elaboración de políticas públicas es un desarrollo más reciente en la teoría del Estado.

En el marco de las democracias modernas, se ha debatido si el control popular sobre la creación de políticas públicas garantiza la libertad o si, por el contrario, podría derivar en formas de tiranía de las mayorías. No obstante, en el contexto contemporáneo del Estado colombiano, las políticas públicas representan el instrumento principal para validar las acciones gubernamentales a través de sus agentes y autoridades locales. Estas políticas no son solo declaraciones de intención, sino herramientas administrativas que materializan la presencia del Estado en el territorio y definen la asignación de recursos para satisfacer las necesidades sociales.

El ordenamiento jurídico colombiano se fundamenta en la descentralización administrativa como una política de desarrollo fundamental. Según el Artículo 286 de la Constitución Nacional, el territorio se organiza en entidades territoriales que incluyen departa-

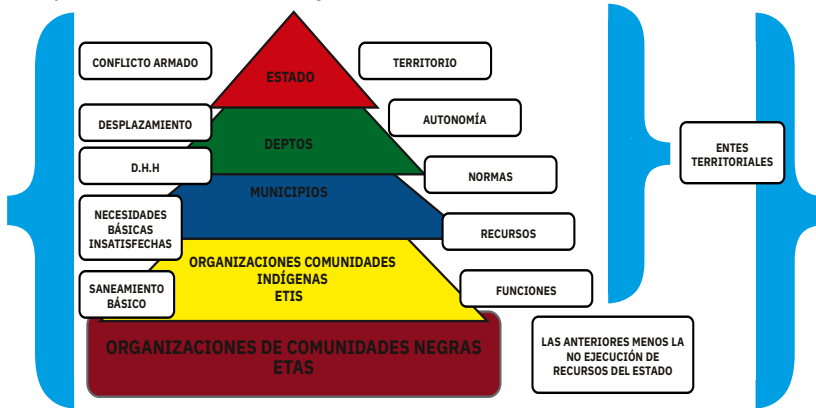
mentos, municipios, distritos y territorios indígenas. Esta estructura otorga a dichas entidades personería jurídica, autonomía para la gestión de sus intereses y el derecho a administrar sus propios recursos. La descentralización busca acercar el proceso de toma de decisiones a la ciudadanía, permitiendo que las autoridades locales diseñen estrategias acordes con su realidad geográfica y social.

Sin embargo, existe una omisión significativa en la organización administrativa territorial respecto a los territorios colectivos de las comunidades negras. A pesar de que la Ley 70 de 1993 reconoce la propiedad colectiva y la importancia de estos grupos étnicos en la construcción de la nación, estos territorios no figuran con el estatus de entidad territorial dentro de la arquitectura constitucional mencionada. Esta situación genera una asimetría en el acceso a las políticas públicas y en la capacidad de autogobierno administrativo, ya que las comunidades negras dependen en gran medida de la voluntad de los municipios para la ejecución de proyectos y la inversión de recursos estatales.

El modelo MATOCONE surge precisamente para cerrar esta brecha administrativa, proponiendo estrategias que permitan a las organizaciones de comunidades negras operar como unidades de gestión efectivas. Aunque no posean el estatus formal de entidad territorial constitucional, el fortalecimiento de su administración interna les permite interactuar con el Estado desde una posición de mayor solvencia técnica y política. De este modo, la elaboración de políticas públicas con enfoque diferencial se convierte en una vía para garantizar que la justicia, el poder y la libertad, discutidos por los filósofos clásicos, tengan una expresión real y concreta en la vida de los pobladores de los territorios colectivos.

**Figura 6**

*El rol de las organizaciones étnicas territoriales en Colombia, competencias, autonomía y descentralización*



## Políticas públicas para el manejo étnico territorial en Colombia

La reglamentación del manejo de los territorios colectivos se encuentra fundamentada en el Artículo 32 del Decreto 1745, el cual desarrolla las disposiciones del capítulo III de la Ley 70 de 1993. Según esta normativa, el territorio titulado a las comunidades negras debe ser administrado por la Junta del Consejo Comunitario, siguiendo siempre el reglamento interno aprobado por la Asamblea General. Esta junta tiene la responsabilidad de establecer mecanismos de gestión que aseguren la equidad y la justicia en la asignación de áreas de trabajo para las familias. El objetivo principal es evitar la concentración de la tierra y promover un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que beneficie a todos los integrantes, cumpliendo así con la función social y ecológica de la propiedad.

El reglamento interno debe contemplar una distribución equilibrada de las zonas destinadas a actividades agrícolas, forestales, mineras y al uso de recursos microbiológicos. Es fundamental que se respeten las áreas históricamente usufructuadas por cada familia, al tiempo que se reservan sectores estratégicos para adjudicaciones futuras que garanticen la permanencia de las nuevas generaciones. Todo este proceso administrativo debe realizarse en estricto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y bajo el sistema de derecho propio, el cual integra las normas consuetudinarias y las tradiciones de las comunidades en la gestión de su entorno.

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, los entes territoriales en Colombia cuentan con autonomía política y administrativa, lo que les permite elegir autoridades y ejercer poderes legislativos y judiciales en sus jurisdicciones. Para las comunidades negras, la Ley 70 de 1993 otorga una autonomía significativa sobre sus territorios siempre que posean un título colectivo. No obstante, existe una diferencia técnica importante respecto a los departamentos y municipios. Mientras que el Estado central delega competencias legislativas y judiciales a los entes territoriales tradicionales, la autonomía de los Consejos Comunitarios tiene un alcance primordialmente administrativo.

Esta distinción implica que la función principal de las organizaciones étnicas al interior del territorio es la gestión y dirección de sus recursos y procesos sociales. Al no poseer facultades legislativas propias, su fortaleza reside en la capacidad de administrar el título colectivo de manera eficiente. Por esta razón, el fortalecimiento institucional se vuelve una tarea urgente, pues permite que las juntas directivas asuman con solvencia técnica las responsabilidades de gobierno local que la ley les ha conferido, cerrando la brecha entre la propiedad legal de la tierra y la capacidad real de transformar esa propiedad en bienestar social.

# Conclusiones

Las comunidades étnicas enfrentan debilidades organizativas que dificultan el ejercicio de un gobierno territorial acorde con la oferta ambiental de sus espacios. Para mitigar esta situación, se ha diseñado el Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Étnicas (MATOCONE). Esta herramienta no solo procura una administración técnica del territorio y sus recursos naturales, sino que ofrece lineamientos nacidos desde la propia base social para la conservación y el uso adecuado del ecosistema. El modelo se posiciona como un instrumento de planificación esencial para que los Consejos Comunitarios y cabildos indígenas puedan conocer, proteger y proyectar su territorio con una visión de largo plazo.

Hasta el momento, aunque las organizaciones trabajaban por la defensa de sus tierras, carecían de una ruta metodológica eficaz que



*Archivo fotográfico IIAPcol*

definiera metas claras a corto, mediano y largo plazo. El MATOCONE propone la autonomía económica como el eje del fortalecimiento, sugiriendo una base presupuestal autónoma para los Consejos Comunitarios. Esto permitiría que las comunidades dejen de ser sujetos pasivos de la política nacional y se conviertan en actores empoderados, capaces de articular sus propias iniciativas con las dinámicas del gobierno nacional y la cooperación internacional.

El modelo representa una estrategia política de gran importancia porque recoge más de dos décadas de experiencia en titulación colectiva. En la región del Pacífico colombiano, donde más del 70% del territorio cuenta con títulos colectivos que suman casi ocho millones de hectáreas, esta técnica de gerencia colectiva es fundamental. El modelo permite aterrizar la gestión territorial y profesionalizar los procesos administrativos de las estructuras de liderazgo local. Al articularse con las leyes 70 de 1993 y 21 de 1991, facilita el acceso directo a recursos estatales y promueve un crecimiento socioeconómico basado en modelos de gestión empresarial comunitaria.

La implementación del MATOCONE como política pública involucra los intereses de diversos actores y busca la consecución de objetivos en los ámbitos cultural, social y económico. Dado que las normas del Estado colombiano evolucionan constantemente, este modelo ofrece un marco referencial sólido que combina la teoría administrativa moderna con los aportes empíricos de los líderes comunitarios. La transparencia y la rigurosidad en el manejo de los recursos derivados de actividades mineras, forestales o comerciales son garantizadas por el modelo, resolviendo problemas históricos de gestión y asegurando que las inversiones respondan fielmente a las necesidades de la población.

Finalmente, se observa que la transformación de los territorios depende del compromiso, el conocimiento y la convicción de la clase dirigente y de los líderes comunitarios. Es necesario que alcaldes, concejales y directivos de los Consejos Comunitarios asuman el liderazgo para replantear estrategias que impulsen el progreso social. Aunque la implementación del modelo depende de la voluntad social y política, su adopción garantiza la mejora continua y la sostenibilidad económica en el tiempo. El éxito de esta política pública reside en la capacidad de las organizaciones para mantener la disciplina y el liderazgo social, asegurando que la gestión del territorio sea sinónimo de calidad, credibilidad y satisfacción para todos los habitantes.

## **Recomendaciones para el fortalecimiento del modelo administrativo**

Tras el análisis de los resultados y las conclusiones obtenidas, se plantean diversas recomendaciones orientadas a consolidar la gestión de los territorios colectivos y a armonizar la relación entre las estructuras étnicas y la institucionalidad estatal.

Es fundamental ahondar en el estudio de las competencias legales de las organizaciones de comunidades negras en relación con las facultades de los entes territoriales del Estado, tales como departamentos y municipios. Esta delimitación de funciones al interior de los territorios colectivos es necesaria para evitar conflictos de jurisdicción y para potenciar la colaboración administrativa. Se requiere un análisis técnico que defina cómo se deben ejercer las autoridades locales sin vulnerar la autonomía de los consejos comunitarios, asegurando que la presencia estatal sea un apoyo y no una interferencia.

La autonomía comunitaria debe ser abordada desde una perspectiva integral que incluya el análisis constitucional y el ejercicio práctico de las organizaciones étnicas. Es necesario determinar con claridad los elementos jurídicos y sociales que constituyen esta autonomía, tanto para las comunidades negras como para los cabildos indígenas. Este estudio debe precisar el alcance real del autogobierno en términos de administración de recursos y toma de decisiones, garantizando que el reconocimiento legal se traduzca en una capacidad de gestión efectiva y respetada por todos los actores nacionales.

Resulta de gran importancia adelantar programas de investigación y formación sobre gestión administrativa comunitaria dirigidos a los líderes y miembros de las juntas directivas. La lógica administrativa tradicional puede enriquecerse significativamente con la visión holística, la cultura y la cosmovisión de los pueblos étnicos. Al integrar estos saberes ancestrales con las técnicas modernas de gerencia, se pueden fortalecer los modelos existentes, creando estructuras de gobierno que sean técnicamente eficientes y culturalmente coherentes.

En el marco de la gestión territorial, es imperativo que los entes del Estado y las organizaciones de comunidades negras articulen un modelo de gestión administrativa conjunta. El desarrollo de las regiones debe ser el reflejo de una integración real entre los planes de desarrollo municipales o departamentales y los planes de etnodesarrollo comunitarios. Esta alineación estratégica permite que las inversiones públicas y las iniciativas locales caminen en una misma

dirección, optimizando los recursos y garantizando que el progreso socioeconómico respete la identidad y las aspiraciones de los habitantes de los territorios colectivos.

# Referencias

- Agudelo, C. (2002). Poblaciones negras y política en el Pacífico colombiano: paradojas de una inclusión ambigua [Tesis doctoral]. Universidad de París III, Nueva Sorbona.
- AICO (Autoridades Indígenas De Colombia). (2003a). Cuadernos de discusión política n° 2. Breve recuento histórico de AICO. Posición frente a la guerra. Laboratorios de paz en territorios indígenas.
- AICO (Autoridades Indígenas De Colombia). (2003b). Elementos de evaluación de lo que ha sido y es el Movimiento de autoridades Indígenas de Colombia (AICO).
- Aktouf, O. (2009). La Administración: entre tradición y renovación (4ª ed.). Impresores Ltda.
- Alamán, L. (1883). Historia de México (Tomo I). Imprenta de Victoriano de Agüeros y Comp., Editores.
- Alcántara, M. (1999). Sistemas políticos de América Latina. Volumen I: América del Sur. Tecnos.
- Amat, O. (2010). Análisis Integral de Empresas (1ra ed.). Alfa y omega.
- Américas Watch. (1989). Informe sobre derechos humanos en Colombia.
- Anaya, J. (2004). Indigenous Peoples in International Law. Oxford University Press.

- Anderson, B. (1993). Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Fondo de Cultura Económica.
- Andrade, G. (1993). Pacífico biodiverso. *Ecológica: política, medio ambiente, cultura*, 4(15-16), 4-9.
- Andrade, M. (2012). Diagnóstico y análisis del rol de autonomía administrativa (interno y territorial) desarrollada por las organizaciones étnicas del departamento (OET) del choco en el territorio donde tienen sus títulos colectivos [Trabajo de tesis]. Universidad Nacional de Colombia.
- Andrade, M. (2014). Modelo Administrativo Territorial para las Organizaciones de Comunidades Negras (MATOCONE), como herramienta gestión y fortalecimiento desde la perspectiva de las Políticas Públicas.
- Arango, R., & Sánchez, E. (2002). Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del siglo XXI. Población, cultura, territorios y bases para el desarrollo regional. Departamento Nacional de Planeación.
- Arboleda, R. (1952). Nuevas investigaciones afrocolombianas. *Revista Javeriana*, XXXVII(183). Universidad Javeriana.
- Arendt, H. (1999). Eichmann en Jerusalén: un estudio sobre la banalidad del mal. Lumen.
- Armenta, I. (2009). Metodología para involucrar la administración de riesgos en la identificación y diseño de procesos en un sistema de gestión de la calidad. Signos.
- Armstrong, J. (1982). Nations before nationalism. Chape Hill.
- Arocha, J. (1992). Los negros y la nueva Constitución colombiana de 1991. *América Negra*, (3), 39-54.
- Arrighi, G. (1999). El largo siglo XX. Akal-Cuestiones de Antagonismo.
- Asher, K. (1998). Constructing Afro-Colombian Ethnicity and Territory in the Pacific Low Lands [Doctoral dissertation, University of Florida].
- Asociación Campesina Integral Del Atrato (ACIA). (s.f.). *Revista semilla* (19).

- Avirama, J., & Marquez, R. (1995). The Indigenous Movements in Colombia. En D. Van Cott (Ed.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America* (pp. 83-105). St. Martín ´ Pres.
- Ayala, C. (1996). \*Resistencia, y oposición al establecimiento del Frente Nacional: los orígenes de la Alianza Nacional Popular (ANAPO), Colombia 1953-1964\*. COLCIENCIAS.
- Ballén, R. (1991). *Constituyente y Constitución del 91*. Editora Jurídica de Colombia.
- Barbary, O., & Urrea, F. (Eds.). (2004). *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. CIDSE-UNIVALLE, IRD-COLCIENCIAS.
- Barco, V. (1990). Palabras del señor presidente de la República, Virgilio Barco, ante representantes del movimiento estudiantil unido a favor de la Asamblea Constitucional, el 25 de mayo de 1990. En C. Franco y A. Valderrama (Coord.), *Una constituyente para la Colombia del futuro* (pp. 171-172). Universidad de los Andes, Fundación Friedrich Eberth de Colombia.
- Barker, C. (2001). *Cultural Studies: Theory and Practice*. Sage.
- Barrera, A. (2001). *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Abya Yala.
- Beck, U. (1999). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós.
- Behar, O. (1985). *Las guerras de la paz*. Editorial Planeta.
- Bejarano, J. (1995). *Una agenda para la paz: aproximación desde la teoría de la resolución de conflictos*. Tercer Mundo Editores.
- Bell, D. (1977). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza.
- Beltrán Jaramillo. (1998). *Indicadores de Gestión, herramientas para lograr la competitividad* (2ª ed.). 3R Editores.
- Berghe, P. (1978). Race and Ethnicity: a Sociobiological Perspective. *Ethnic and Racial Studies*, 1(4), 401-411.
- Berglund, S. (1982). *Resisting Poverty. Perspective on Participation and Social Development The Case of Cric and the Eastern Rural Region of Cauca in Colombia*. Department of Sociology, University of Umea.

Berry, A., Hellman, R., & Solaun, M. (Eds.). (1980). *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*. And Transaction Books.

Birry, F. (1991, 5 de junio). Los derechos de los grupos étnicos. *Gaceta Constitucional*, (67), 14-21. República de Colombia.

Birry, F. (1992). El ordenamiento territorial indígena. Algunos elementos conceptuales. *Comisión de Ordenamiento Territorial, Boletín*(7), 5-14.

Black, C. (1999). *The Making of an Indigenous Movement: Culture, Ethnicity, and Post-Marxist Praxis in Ecuador* (Research Paper Series Nº 32). Department of History, University of New Mexico.

Blanco, F. (1996). *El control integrado de Gestión. Iniciación a la dirección por sistemas*. Limusa Noriega Editores.

Bonilla, V. D. (1995). Itinerario de una militancia paralela: la lucha por los derechos indígenas y la lucha por la democratización en Colombia. En A. Barrabas, M. Bartolomé y S. Nahmad (Eds.), *Articulación de la Diversidad. Tercera Reunión de Barbados* (pp. 323-345). Abya-Yala.

Braudel, F. (1984). *Civilización material, economía y capitalismo*. Alianza.

Buenahora, J. (1992). *El proceso constituyente. Tercer Mundo* Editores.

Cairo, H. (2001). Territorialidad y fronteras del Estado-nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado. *Política y Sociedad*, (36), 29-38.

Cairo, H., & Castillo, L. (2004). Reinención de la identidad étnica, nuevas territorialidades y redes globales: el Estado multiétnico y Pluricultural en Colombia y Ecuador. *Sociedad y economía*, (3), 55-76.

Castro, J. (1982). *Constitución política de Colombia*. Oveja Negra.

Castro, R. (2003). *Evaluación Económica y Social de Proyectos de Inversión*. Alfa y omega.

Cepeda, G. (2002). *Auditoría y Control Interno*. McGraw-Hill.

Cepeda, J. M. (1993). *La Constituyente por dentro: mitos y realidades*. Imprenta Nacional.

Cepeda, J. M. (1994). *La Constituyente que no fue y el significado de los silencios constitucionales*. Uniandes-El Áncora.

- Chiavenato, I. (2000). *Administración Proceso Administrativo* (3ra ed.). McGraw-Hill.
- Chiavenato, I. (2005). *Introducción a la Teoría General de la Administración* (7ª ed.). McGraw-Hill.
- CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*.
- Colmenares, G. (1979a). \*Historia económica y social, Tomo II: Popayán una sociedad esclavista, 1680-1800\*. La Carreta.
- Colmenares, J. (1983). *Los verdaderos dueños del país*. Fondo Editorial Suramericana.
- Comisión De Ordenamiento Territorial (COT). (1992a). *Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial* (3). Presidencia de la República de Colombia.
- Comisión De Ordenamiento Territorial (COT). (1992b). *Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial* (7). Presidencia de la República de Colombia.
- Comisión De Ordenamiento Territorial (COT). (1992c). \*Recomendación R-01. La Comisión de Ordenamiento Territorial\*.
- Comité Ejecutivo Del Cric. (1981b). *Documento de los indígenas del Cauca al Primer Foro Nacional por los Derechos Humanos*. En Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (Ed.), *Diez años de lucha. Historia y documentos. Unidad, tierra y cultura* (pp. 207-211). CINEP.
- Contraloría General de Colombia. (2008). *Audite 3. Auditoria Gubernamental*.
- Cortés, H. (1999). *Titulación colectiva en comunidades negras del Pacífico nariñense*. En J. Camacho y E. Restrepo (Eds.), *De montes, ríos y ciudades: territorios e identidades de le gente negra en Colombia* (pp. 131-142). Instituto Colombiano de Antropología.
- Dávila, C. (2001). *Teorías Organizacionales y Administración. Enfoque Crítico* (2ª ed.). McGraw-Hill.
- De La Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Planeta.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2009). Carta Administrativa. Gestión Pública competitiva e innovadora.

Departamento Nacional de Estadística (DANE). (1998). Grupos étnicos en Colombia en el censo de 1993. Dirección de Censos y Demografía.

Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2000). Los grupos étnicos en los censos: el caso colombiano. Dirección de Censos y Demografía.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002a). Documento CONPES 3169: Política para la población afrocolombiana. Presidencia de la República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2004). Documento CONPES 310: Política de acción afirmativa para la población negra afrocolombiana.

Díaz, C. (2008). Hacia una Estrategia de valores en las organizaciones.

Drucker, P. F. (1987). Una nueva dimensión de la administración. Editorial Norma.

Drucker, P. F. (1993). Gerencia por Resultados. Harper Collins.

Duglas, J. (Comp.). (1993). La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable? Departamento de Ciencia Política-Universidad de los Andes.

Fals, O. (1988). La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo Ordenamiento territorial para Colombia. Siglo XXI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Colombia.

Fals, O. (1993). Constituyente de 1991. También defendimos a los afrocolombianos. América Negra, (6), 221-225.

Findji, M., & Rojas, J. (1985). Territorio, economía y sociedad Páez. Lito impresos.

Franco, C., & Valderrama, A. (Coords.). (1990). Una constituyente para la Colombia del futuro. Universidad de los Andes, Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

Friedemann, N. (1992). Negros en Colombia: identidad e invisibilidad. América Negra, (3), 25-35.

Friedemann, N., & Arocha, J. (1993). Marco de referencia histórico cultural para la ley sobre derechos étnicos de las comunidades negras en Colombia. América Negra, (5), 155-172.

- Gaviria Trujillo, C. (1990b, 9 de diciembre). Discurso a los colombianos en la víspera de la Asamblea Nacional Constituyente. *El Tiempo*.
- Gellner, E. (1993). *Cultura, identidad y política*. Gedisa.
- Gellner, E. (1997). *Naciones y nacionalismo*. Alianza.
- González Bermúdez, S. E. (2005a). *El Análisis y Desarrollo Organizacional como herramientas de la Gestión Pública*. Universidad Libre.
- González Bermúdez, S. E. (2005b). *Gerencia Pública. Gestión Estratégica del Sistema de Control Interno con énfasis en evaluación (2ª ed.)*. Universidad Libre.
- González Bermúdez, S. E. (2009). *Gerencia Publica Integral. Gestión Estratégica con Calidad*. Universidad Libre.
- Gros, C. (1997). Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal. En M. Uribe y E. Restrepo (Eds.), *Antropología en la modernidad: identidades, etnicidades y movimientos sociales en Colombia* (pp. 15-59). Instituto Colombiano de Antropología.
- Gros, C. (1999). Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad. *Análisis Político*, (36), 3-20.
- Grueso, L., Rosero, C., & Escobar, A. (1998). The process of black community organizing in the southern Pacific coast region of Colombia. En S. Alvarez, S. Dagnino y A. Escobar (Eds.), *Culture of Politics, Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements* (pp. 196-219). Westview Press.
- Guzmán, R. (1993). *Introducción a la Administración Pública (2ª ed.)*. MacGraw-Hill.
- Habermas, J. (1974). On social Identity. *Telos*, (19), 91-103.
- Hall, S. (1996a). Who needs identity. En S. Hall y P. Gay (Eds.), *Questions of cultural Identity* (pp. 1-17). SAGE.
- Hernández, G. (1996). *El administrador Colombiano para el siglo XXI*. Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, P. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación*.

- Hill, C. (1996). *Administración Estratégica, un enfoque integrado*. McGraw-Hill.
- Hoffmann, O. (1999a). Territorialidades y alianzas: construcción y activación de espacios locales en el Pacífico. En J. Camacho y E. Restrepo (Eds.), *De montes, ríos y ciudades: territorios e identidades de la gente negra en Colombia*. Instituto Colombiano de Antropología.
- Instituto Colombiano De La Reforma Agraria (INCORA). (2000). *Programa Nacional de Atención a Comunidades Negras. Títulos adjudicados a las Comunidades Negras (Anexo 1)*.
- Instituto Colombiano De La Reforma Agraria (INCORA). (2001). *La experiencia colombiana en titulación colectiva de tierras de comunidades negras [Informe presentado por el gerente general Jorge Enrique Cardozo para la conferencia contra el racismo y la xenofobia]*.
- Jaramillo, J. (1963). Esclavos y señores en la sociedad colombiana del siglo XVIII. *Anuario colombiano de la historia social y de la cultura*, 3-62.
- Jimeno, M. (1992). Los negros en la Constituyente y la Constitución de 1991. *América Negra*, (3), 213-228.
- Juárez, M. (2009). *La Administración por Procesos y la Calidad*. [www.tablero-decomando.com](http://www.tablero-decomando.com)
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001). *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral*. Ed. Gestión 2000.
- Kliksberg, B. (2003). *Una Nueva Gerencia Publica para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración*. Gerencia Pública. [www.egc.edu.pe](http://www.egc.edu.pe)
- Koontz, H., & Weihrich, H. (2004). *Administración una perspectiva global (12ª ed.)*. McGraw-Hill.
- Lasalle, F. (1976). *¿Qué es una Constitución?* Ariel.
- Massey, D. (1993). *Politics and Space/Time*. En M. Keith y S. Pile (Eds.), *Place and the Politics of Identity* (pp. 141-161). Routledge.
- McCarthy, J. (1990). *Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory*. *American Journal of Sociology*.

- Mckay, J. (1982). An exploratory synthesis of primordial and mobilizationist approaches to ethnic phenomena. *Ethnic and Racial Studies*, 5(4), 395-420.
- Mcrobbie, A. (1992). Post-Marxism and Cultural Studies. En L. Grossberg, C. Nelson y P. Trichler (Eds.), *Cultural Studies* (pp. 719-730). Routledge.
- Melo, O. (1989). Etnia, región y nación: el fluctuante discurso de la identidad. En *Memorias del Simposio Identidad étnica, Identidad Regional, Identidad Nacional* (pp. 27-28). COLCIENCIAS.
- Melucci, A. (1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Zona abierta*, (69), 153-180.
- Montero, J. (1998). Taller "desarrollo de líderes competentes" [Taller]. Banco Industrial de Venezuela, International Management Advice, c.a. (I.M.A.).
- Montes, C. (2009). *Administración de Riesgos en las Organizaciones*. Universidad Libre.
- Mora, G. (2008). *Evaluación del Sistema de Control Interno*. Ed. Universitario.
- Much, G. L. (2006). *Planeación Estratégica. El rumbo hacia el éxito*. Editorial Trillas.
- Muelas, L. (1992). Contribución indígena a la elaboración de una política de reordenamiento territorial. *Comisión de Ordenamiento Territorial, Boletín*(7), 15-27.
- Múnera, A. (1998). \*El fracaso de la nación: Región, clase y raza en el Caribe Colombiano (1717-1810)\*. Banco de la República-El Áncora.
- Newstrom, J. W. (2007). *Dirección Gestión para lograr Resultados* (9ª ed.). McGraw Hill.
- O' Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. (Eds.). (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario* (4 vols.). Paidós.
- Osorio, L. C. (2003). Conflicto en el Chocó. Talanquera nada pacífica. En *Colombia: un callejón con salida. Informe de Desarrollo Humano 2003* (pp. 129-130). PNUD-Naciones Unidas.

- Paramio, L. (1990). Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90 (Documento de trabajo 92-03). Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC.
- Pécaut, D. (1999). Las configuraciones del espacio, del tiempo y de la subjetividad en un contexto de terror: el ejemplo colombiano. En Colombia: democracia y paz (pp. 221-256). Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España, Instituto de Filosofía Universidad de Antioquia, Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Pinillos, N. (2000). Introducción al pensamiento político iberoamericano. En F. Harto de Vera (Comp.), América Latina: desarrollo, democracia y globalización (pp. 55-66). Trama.
- Pinzón, P. (1991). Las elecciones de 1992. En R. Sánchez (Comp.), Los nuevos retos electorales. Colombia 1990. Antesala del Cambio. CEREC.
- Pontificia Universidad Javeriana. (2008). Cuadernos de Administración.
- Presidencia De La República De Colombia. (1991). \*Constitución política de Colombia-1991\*. Impreandes.
- Procuraduría General de Colombia. (2008). Gestión Pública y Responsabilidad.
- Proyecto Biopacífico. (1998). Informe final general. Ministerio del Medio Ambiente.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of world-systems research*, I(2), 342-386.
- Ramírez, E. (2009). La investigación de marketing y la toma de decisiones gerenciales. Editorial Sur Colombia.
- Rangel, A. (1998). Colombia: guerra en el fin de siglo. Tercer Mundo.
- Renan, E. (1987). ¿Qué es una nación? Alianza.
- Restrepo, E. (1997). Afrocolombianos, antropología y proyecto de modernidad en Colombia. En M. Uribe y E. Restrepo (Eds.), Antropología en la modernidad: identidades, etnicidades y movimientos sociales en Colombia (pp. 279-319). Instituto Colombiano de Antropología.

- Restrepo, E. (2002). Políticas de la alteridad: etnización de "comunidad negra" en el Pacífico sur colombiano. Instituto Colombiano de Antropología.
- Riaño, J. (2009). Un modelo integrado para el fortalecimiento de la gestión pública. Signos.
- Ríos, R. (2009). Seguimiento y Medición, análisis y mejora en los sistemas de gestión. ICONTEC.
- Robertson, R. (1992). Globalization: Social Theory and Global Culture. Sage.
- Sánchez Guadarrama, G. (2003). Gerencia Pública y Social en América Latina.
- Schermerhorn, J. (2002). Administración. Limusa Wiley.
- Schilling, M. A. (2008). Dirección Estratégica de la Innovación Tecnológica (2ª ed.). MacGraw-Hill.
- Serna, H. (2003). Gerencia Estratégica (8ª ed.). 3R.
- Tarzijan, J. (2008). Fundamentos de Estrategia Empresarial. Universidad Católica.
- Thompson, A., & Strickland, A. J. (1999). Administración Estratégica. Conceptos y casos (11ª ed.).
- Turbay, D. (1994). Control Interno. Herramienta Gerencial para la Eficiencia del Estado. Contraloría General de la República.
- Varela, E. (2008a). Burocratización y Modos de Gestión en los Servicios Públicos. ECOE Ediciones.
- Varela, E. (2008b). Gestión y Gobernabilidad en EMCALI. ECOE Ediciones.
- Vargas, D. (1992). La Constituyente de 1991 y el ideario liberal. Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, P. F. (1986). Pensamientos políticos (Trabajo original publicado en 1788). Nueva biblioteca colombiana de cultura.
- Weigert, A., et al. (1986). Society and Identity. Cambridge University Press.
- Werther, W. (2008). Administración de Recursos Humanos. El capital humano en las empresas (6ª ed.). McGraw-Hill.
- West, R. (1952). Colonial Placer Mining in Colombia. Louisiana State University Press.

- Wettsein, G. (1995). Los impunes, una minoría peligrosa. Nueva Sociedad, (111).
- Whitten, N. (1992). La cultura afro-latinoamericana del Ecuador y de Colombia. Centro Cultural Afro-Ecuatoriano.
- Wittgenstein, L. (1988). Investigaciones filosóficas. Crítica.
- Zalamea, A. (1991). Diario de un Constituyente. Temis.
- Zall, J. (2005). Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultado. Banco Mundial.
- Zaretsky, E. (1994). Identity theory, identity politics: psychoanalysis, Marxism, post-structuralism. En C. Calhoun (Ed.), *Social Theory and the Politics of Identity* (pp. 198-215). Blackwell.
- Zermeño, S. (1996). La sociedad derrotada: el desorden mexicano del fin del siglo. Siglo Veintiuno.

Edición digital  
hecha en Medellín, Antioquia, Colombia  
Marzo de 2026

# Administración con enfoque diferencial en territorios étnicos

en el marco político de paz y postconflicto del Estado colombiano

Esta obra redefine la administración pública desde las entrañas de los territorios étnicos colombianos, donde el concepto de territorio trasciende lo geográfico para convertirse en el epicentro vital del bienestar y la identidad de las comunidades negras e indígenas. En un contexto marcado por la transición hacia la paz y los complejos retos del postconflicto, el autor plantea la imperiosa necesidad de trascender los esquemas tradicionales mediante modelos de gestión con un enfoque diferencial que reconozcan la diversidad y fortalezcan la autonomía territorial. A través de un riguroso análisis del marco normativo, sustentado en la Constitución de 1991, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995. El libro ofrece una herramienta estratégica para que los consejos comunitarios ejerzan su rol misional con eficiencia, fundamentado en la ciencia de la administración, la normativa de la función pública y el invaluable conocimiento empírico de los líderes comunitarios, que permitirá potenciar la independencia económica y el desarrollo sostenible a partir de las ventajas competitivas de cada región, el cual no solo busca la reducción de la pobreza y la mitigación del conflicto armado, sino que se erige como un pilar fundamental para garantizar la dignidad, los derechos humanos y el crecimiento integral en los territorios bajo títulos colectivos.

ISBN: 978-980-454-054-7



**Sello Editorial**  
**Escriba. Escuela de Escritores**

