

## Introducción

---

# Municipio Amazónico: un modelo sin armar

Fernando Franco Hernández\*

## CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL MUNICIPIO EN COLOMBIA

### Desarrollo histórico y jurídico

**P**ara descifrar las complejidades territoriales, sociales y económicas del municipio actual en la Amazonia es necesario destacar que desde la conquista europea, la ocupación de los territorios ancestrales se hizo sobre las sociedades indígenas que generaban economías de circulación interna de muy baja demanda de energía y alta resiliencia; mientras que las ocupaciones coloniales y actuales se fundamentan en la extracción no compensada de excedentes de energía. La propuesta colonial europea y de los iberoamericanos fue la formación de redes de pueblos de indios libres para ser transformados en trabajadores y crear rutas o circuitos para la construcción de caminos e intercambio de bienes y servicios, los que finalmente se consolidaron como “pueblos de blancos”. En la Nueva Granada esto se dio a partir de la expansión pastusa hacia el piedemonte del Putumayo, huilense hacia el Caquetá, tolimense hacia el Ariari y cundiboyacense hacia el Guaviare (Domínguez s.f. [1994]).

El concepto de municipio sigue la tradición española según la cual “el municipio es una organización político administrativa con expre-

---

\* Profesor asociado, Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia. Instituto IMANI.

sión autonómica dentro de un territorio determinado, caracterizado por unas identidades específicas” (Trujillo, 2001).

La Constitución de 1886 estableció un Estado central y una república unitaria. Con ella desapareció la vigencia política y administrativa de las provincias y la autonomía de los Estados para dar paso a las figuras territoriales del departamento y del municipio.

La Reforma Constitucional de 1968 creó el situado fiscal que garantiza la transferencia de recursos de la nación a los departamentos para los programas de salud y educación en los municipios; estableció las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, y autorizó a los concejos municipales para crear las juntas administradoras locales, figura que fue incorporada en las legislaciones posteriores y en la Constitución de 1991 como corregimientos y comunas, y que representa una forma muy avanzada de ejercicio de la democracia directa por parte de las comunidades locales. No obstante, la figura permanece inédita.

## Evolución de las entidades territoriales en la Amazonia

En 1975 durante el gobierno de Alfonso López Michelsen se creó el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (Dainco) como ministerio técnico a cargo de la administración de dichos entes territoriales. Durante el gobierno de Belisario Betancur, el jefe de Dainco tuvo asiento en el Consejo de Ministros y en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El Acto Legislativo 1 de 1968 estableció las circunscripciones electorales en intendencias y comisarías. Así, Caquetá y Amazonas elegían dos senadores y dos representantes, Putumayo dos representantes y Arauca, Vichada, Guaviare, Vaupés y Guainía, un representante.

La legislación y la normatividad sobre medio ambiente y las sociedades indígenas corrieron en paralelo y virtualmente sin ninguna articulación con los procesos político administrativos y de gestión del desarrollo en la Amazonia. De igual manera, la ocupación territorial y la apropiación de la base natural de recursos ocurrieron de manera espontánea precediendo o desconociendo las normas sobre preservación de grandes áreas de la región o los derechos territoriales de los indígenas.

Las intendencias y comisarías fueron calificadas como regiones de frontera y se crearon los distritos fronterizos con el objeto de enfatizar la inversión pública y los estímulos tributarios en las áreas más densamente pobladas. En la Amazonia se crearon los siguientes:

- Orito, Puerto Asís, Villagarzón y Puerto Leguízamo en el departamento del Putumayo.
- Leticia en el Amazonas.
- Puerto Inírida en Guainía.
- Mitú en el Vaupés.

Si bien el régimen municipal es igual para todo el país, tuvo algunas particularidades en los territorios de las intendencias y comisarías. Los municipios eran creados por iniciativa del gobierno nacional a través de decretos del Ministerio de Gobierno y Dainco. Los requisitos para la creación de municipios eran más flexibles que para el resto del país, y era posible crearlos en asentamientos que no cumplieran los requisitos pero que estuvieran ubicados en zonas de frontera y por razones de soberanía nacional. Este fue el caso para la creación del municipio de Puerto Nariño en el departamento del Amazonas.

La Ley 22 de 1985 modificó el régimen administrativo, contractual y fiscal de intendencias y comisarías, y comprometió a Dainco a propiciar el uso óptimo de los recursos naturales y humanos en pos del equilibrio regional, y formular una política de ocupación de los suelos de la Orinoquia y de la Amazonia de acuerdo con su vocación ecológica. Esta ley amplió los espacios de autonomía administrativa y fiscal, y determinó la elección popular de los integrantes de los consejos intendenciales y comisariales.

El artículo 309 de la Constitución de 1991 erigió en departamentos las intendencias y comisarías. El artículo transitorio 17 estableció que la primera elección popular de gobernadores para los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada se haría en 1997, pero la ley podría fijar una fecha anterior, lo que efectivamente ocurrió en 1993.

El artículo 286 creó las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) y previó que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecería la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales (departamentos, municipios y territorios indígenas). Este instrumento legal no ha logrado hacer tránsito en las cámaras legislativas luego de 15 años de vigencia de la actual constitución por lo que las ETI no se han desarrollado jurídicamente.

La entidad político administrativa del municipio en la Amazonia se formó a partir de procesos de ocupación del territorio inducidos por las economías extractivistas, por la colonización campesina y más recientemente por la colonización coquera. La apropiación del territorio ha seguido líneas de ocupación determinadas por las vías fluviales y a partir de la ocupación inicial del piedemonte. Se conforman asentamientos nuclea-

dos que operan como centros de servicios para la población dispersa rural; algunos de ellos se consolidan de manera paulatina como centros urbanos y eventualmente como cabeceras municipales.

De otra parte, razones geopolíticas y de soberanía han permitido la consolidación de municipios amazónicos en los que se concentra la atención del Estado y sus instituciones tales como las capitales departamentales y los municipios de frontera. Los municipios del piedemonte amazónico presentan los mayores niveles de poblamiento, de dotación de servicios básicos y de desarrollo de dinámicas autosostenibles y de crecimiento. Esto lo han logrado por las posibilidades de articulación a los mercados nacionales y la interconexión vial, eléctrica, de comunicaciones y de servicios.

La persistencia de la economía de la coca en la región amazónica ha sido un factor determinante para los procesos de acumulación de capital. Una parte de ese capital, aunque residual, es reinvertida en la región y

#### MAPA 1.

Amazonia colombiana con los principales sitios mencionados en la introducción



genera dinámicas económicas y de formación de mercado interno, como es el caso de San José del Guaviare, Puerto Asís, Puerto Concordia, Cartagena del Chairá y Florencia. Por supuesto, dicho mercado interno se fundamenta en la creación de un valor de cambio o mercancía de producción regional que es la base de coca y una vasta demanda por bienes y servicios.

Los municipios en la Amazonia son también el soporte territorial y social del poder político y electoral en la región. En efecto, la creación de nuevos municipios no obstante su inviabilidad económica y administrativa se consiente con el propósito de acceder a recursos del presupuesto nacional y a una circunscripción electoral propia. Así surgieron municipios como Carurú, Pacoa, Taraira, Miraflores, El Retorno, Calamar y Cumaribo.

### **Los territorios indígenas en la Constitución de 1991**

Hasta la promulgación de la constitución de 1991 las relaciones entre la población indígena y el Estado estuvieron reguladas por la Ley 9 de 1890 la cual reconoce la propiedad territorial de las comunidades indígenas y la organización sociopolítica de los Cabildos. Hasta la Ley 135 de 1961 de reforma agraria, los territorios indígenas podían ser calificados como baldíos nacionales y por tanto susceptibles de ser titulados. El artículo 29 de dicha ley estableció que "... asimismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas".

El referente histórico de resguardo indígena como institución cultural y territorial se resume en la siguiente sentencia de la Corte Suprema de Justicia de octubre 10 de 1942, la cual cita en extenso al historiador Ots Capdequi en su libro *España en América*:

Estos pueblos de indios se designaron primeramente con el nombre de reducciones, porque ante la resistencia de los aborígenes, que preferían llevar una vida no sedentaria alejados de los colonizadores, fue necesario reducirles para que vivieran en poblaciones y se les declaró adscritos al pueblo de que formaban parte. Más tarde se les llamó corregimientos, porque quedaron sometidos a la autoridad de un funcionario especial llamado Corregidor de pueblos de indios. Este funcionario debía ejercer sobre los indios de su corregimiento una misión tutelar análoga a la que correspondía al encomendero sobre los indios de su encomienda. Pero estas prevenciones de la ley no lograron en la práctica una mayor eficacia (Roldán y Gómez, 1992).

**Mientras que Guillermo Hernández R., citado por la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de octubre 10 de 1942, considera que:**

En todo caso la profusión que tuvieron los resguardos de los territorios ocupados por los chibchas es una fuerte presunción sobre la existencia de una propiedad colectiva del clan o de la tribu sobre la tierra. Los resguardos fueron instituciones indígenas reconocidas por la legislación indiana y por las leyes de la República hasta nuestros días. Al grupo indígena, clan o tribu, corresponde en el Resguardo el derecho de propiedad colectiva de la tierra (Roldán y Gómez, 1992, p. 401-402).

**La figura de resguardo indígena está definida de la siguiente manera (Correa, 1992):**

El resguardo indígena es el hábitat o territorio exclusivo que le sirve de asentamiento a una comunidad de indígenas y en el cual los miembros de ésta adelantan sus actividades productivas y desarrollan su vida social. Jurídicamente, está conformado por los siguientes elementos básicos: un territorio determinado, un título de propiedad colectivo, una comunidad que se identifica a sí misma como indígena, y una organización conforme con el “fuero indígena” o con sus propias pautas de cultura. Esta definición comprende tanto los resguardos antiguos como los resguardos nuevos; la única diferencia estriba en que los primeros tienen su fundamento legal en una Cédula Real, decreto u otro instrumento amparado en las leyes expedidas antes de 1961, mientras que los segundos, han sido constituidos mediante una resolución o acto administrativo expedido por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora (Arango y Sánchez, 1989).

**Correa (1992, p. 96) hace una hilvanada síntesis de “lo indígena” en el marco de la Constitución de 1991:**

‘El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana’ (art. 7); reconoce la cultura como fundamento de la nacionalidad (art. 70); consagra la propiedad colectiva de los resguardos (art. 329) y el derecho de conformar los territorios indígenas como entidades territoriales (art. 286), en el que los territorios serían de uso público inalienable (art. 63); el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales deberán ser reglamentados (art. 72); y con autonomía para la gestión de sus intereses (arts. 287, 321), en el que sus propias autoridades ejercerán funciones

jurisdiccionales (arts. 246, 330), con participación en los instrumentos de planificación (arts. 340, 341, 350, 357, 361). La Constitución también sanciona el derecho preferencial de participación en el Congreso de la República de representantes indígenas (art. 171); el derecho a no ser discriminado (art. 13); el derecho al respeto y desarrollo de su identidad cultural (art. 68); a la promoción y fomento de su cultura (art. 70); al ejercicio de sus lenguas, a la enseñanza bilingüe (art. 10), y participación en los instrumentos de dirección, financiación y administración (art. 67); a la libertad de cultos (art. 19), y la doble nacionalidad para aquellos ubicados en zonas fronterizas del país (art. 96).

El marco jurídico que define la Constitución de 1991 y que en materia de autonomías regionales, de ampliación de los espacios de descentralización, de los mecanismos de ejercicio de la democracia directa y de participación ciudadana de nuevos actores en la vida económica, social y política del país, creó una línea de quiebre que ha venido moldeando los fenómenos políticos y sociales del país en los últimos 15 años. En el marco constitucional, los recursos y competencias de las entidades territoriales municipales fueron definidos de manera rígida, lo cual condujo a relaciones muy conflictivas entre la nación, los departamentos y los municipios. Al manejar porcentajes y cifras predefinidas como elemento orientador de la transferencia de recursos de la nación a las entidades territoriales, no se previó que después de la promulgación de la Constitución, Colombia entraría, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, en una situación de crisis fiscal y recesión económica que afectó profundamente los ritmos y la flexibilidad para cumplir las metas de esas transferencias. Esto conllevó a sucesivas reformas constitucionales.

La aplicación de normas como la Ley 60 sobre recursos y competencias y la Ley 715 de 2001 sobre el sistema general de participaciones de las entidades territoriales municipales no ha considerado las grandes diferencias de los estados de desarrollo y de modernización de la administración pública entre municipios y regiones. Tampoco se tuvieron en cuenta estas diferencias al aplicar indiscriminadamente las políticas de corte neoliberal de adelgazamiento del Estado y de liquidación de sus funciones redistributivas hacia las sociedades y regiones más pobres y de menor desarrollo económico y social, en las cuales su presencia y un fuerte acompañamiento desde el centro se suponen necesarias para la supervivencia de los nacientes entes territoriales y donde las estructuras económicas y de eslabonamiento a la nación son extremadamente débiles.

## El municipio en la Amazonia

No es posible procesar aún los impactos que en los municipios generó la homogeneidad normativa sobre descentralización, sobre recursos y competencias, sobre esfuerzo fiscal, sobre el Sistema Nacional Ambiental (SINA), frente a la alta diversidad que presentan estas entidades territoriales, sobre todo las más nuevas y las más aisladas del centro desarrollado del país. Muchos de los municipios amazónicos no tienen jurisdicción sobre su territorio; la mayoría el territorio es reserva forestal o parque nacional natural, o área de manejo especial o Resguardo indígena. Bajo esas condiciones, el Municipio debe enfrentar el principio del esfuerzo fiscal y la formación catastral con miras al cobro del impuesto predial sobre un territorio intangible para tales propósitos. ¿Qué recursos propios puede tener si no se tienen claras las restricciones que le impone el SINA? En contraste, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) se lucran de los recursos naturales del área de jurisdicción por la vía de las licencias, de los permisos y las participaciones.

¿Qué puede hacer un municipio frente al colono que no tiene títulos sobre su tierra, para que su estancia allí no sea ilegal? Así el municipio carece de la base económica que le permita generar tributos. ¿Cómo puede un alcalde gobernar en estas condiciones? ¿Cómo puede responder a las demandas de la sociedad que lo eligió? Estas limitaciones se contraponen a los nuevos espacios de participación, de ejercicio directo de la democracia, de reivindicación de los derechos de la sociedad.

### Características de los municipios amazónicos

#### Problemas comunes

Los municipios amazónicos enfrentan múltiples limitaciones para su gobernabilidad político administrativa y para su suficiencia fiscal. Los ingresos por recursos naturales –renovables y no renovables– no se comportan como fuente de acumulación de capital social que apuntale el desarrollo municipal, sino como riquezas a ser saqueadas. Igual comportamiento tienen las regalías y participaciones por la explotación de tales recursos. La experiencia de los municipios y departamentos petroleros es rica en ejemplos de cómo la extracción de su patrimonio energético ha contribuido a la acumulación de la riqueza en los sectores intermediarios financieros, comerciales y de servicios, de contratistas de obras públicas y de profundización de la corrupción pública y privada.



Las economías extractivistas estimulan el flujo coyuntural de poblaciones hacia las regiones en donde se encuentra el recurso a explotar, el crecimiento de la demanda por bienes y servicios y, por tanto, el intercambio comercial y del transporte; pero así como el producto material, el capital acumulado es extraído de la región sin que finalmente promueva el desarrollo y el bienestar de la gente.

Los municipios amazónicos reproducen los estilos clientelistas y excluyentes de hacer política y de gobernar prevalecientes en otras regiones del país. El ejercicio transparente de la democracia participativa es opacado por prácticas electorales de compraventa de votos y administrativas de retribución de favores y compromisos electorales con contratos de obra, de prestación de servicios y de suministros, con lo que se crea una forma corrupta, aunque política y socialmente aceptada, de ejercer la administración pública.

### **Ciudades pares fronteras**

Las ciudades ubicadas en las fronteras internacionales son asistidas por el Estado no sólo como centros de servicios para la integración y el desarrollo concertado de las fronteras, sino como polos de soberanía en franca competencia con sus pares del otro lado de los hitos. De esta manera se propicia la duplicación, llevada al absurdo, de la ineficiencia y la ineficacia de la dotación urbana y de los servicios del Estado. El mejor ejemplo para Colombia son las ciudades fronteras Leticia y Tabatinga (Brasil). Cada una de estas poblaciones cuenta con un sistema de generación de energía eléctrica a partir de combustibles fósiles con alto costo por kilovatio generado. Sistemas satelitales de comunicaciones y de televisión paralelos llevan a las autoridades al extremo de codificar las señales para que los pobladores de un lado de la frontera no accedan a las transmisiones del otro lado; dos muelles flotantes fabricados por la misma firma a no más de un kilómetro de distancia entre sí; dos aeropuertos internacionales a menos de cinco kilómetros el uno del otro; sistemas educativos y de salud paralelos, de alto costo, baja cobertura y alta ineficiencia. El bilingüismo no está contemplado en los programas escolares. Las entidades financieras presentes en la frontera no admiten operaciones bursátiles en la moneda del país vecino y los servicios de telefonía son incompatibles.

Así, la frontera que es una línea de encuentro para la sociedad allí asentada, se convierte en una trinchera de políticas de seguridad nacional de los países y en una limitante para el desarrollo económico y social de las sociedades fronteras.

### Municipios de incidencia nacional

Esta definición ha sido tomada de un trabajo realizado por el Instituto de Estudios Colombianos (IEC) con el propósito de establecer el desarrollo de las funciones urbanas de municipios que, a pesar de estar ubicados en zonas periféricas del país, juegan un papel destacado en procesos de integración regional y nacional a partir de situaciones coyunturales o dinámicas económicas como:

- Exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Coyunturas económicas de amplio espectro.
- Flujos migratorios de gran escala y demanda creciente de funciones públicas y servicios especializados.
- Expansión de las funciones públicas de entidades nacionales sectoriales y departamentales.
- Expansión de la infraestructura vial y de servicios tanto públicos como privados.
- Funciones especiales de integración y expansión de mercados en zonas de frontera. Función estratégica de polo de soberanía.
- Puerta de entrada a procesos recientes y nuevos de ocupación territorial.

Los municipios de la Amazonia con alguna o varias de estas características son: Florencia, Leticia, Puerto Asís y San José del Guaviare. Sin embargo, hay dos ciudades que sin estar físicamente en la Amazonia, operan como los más importantes centros de servicios a nivel macroregional: Bogotá y Villavicencio.

**Florencia.** Fue el lugar central de los proyectos de colonización orientada y dirigida más grandes del país a partir de la década de los cincuenta del siglo pasado. Como centro de servicios consolidó un mercado regional diversificado y en la medida del avance de la ocupación territorial se formaron centros menores organizados en abanico tales como Montañita, San José de Fragua, Milán, Valparaíso y El Paujil, los que más recientemente se unieron con el área de influencia de San Vicente del Caguán –Doncello y Puerto Rico, el epicentro más antiguo de la colonización del piedemonte caqueteño–. El piedemonte integra una red vial y de interconexión eléctrica que favorece la integración territorial y la formación de mercados regionales. El eje fluvial de los ríos Orteguzza y Caquetá unió el piedemonte con la selva profunda, y propició el desarrollo de asentamientos urbanos y municipios como Curillo, Solita y Solano.

**Puerto Asís.** Mientras Florencia va hasta la línea o el corte de la ocupación, Puerto Asís actúa como un gran centro de acopio, de distribución y línea terminal de transporte sobre el eje vial del río Putumayo hasta Leticia. Fue el punto de partida de los emprendimientos petroleros del decenio del sesenta del siglo pasado, y de su territorio se desprendieron los actuales municipios de Orito, San Miguel, Valle del Guamuez y Puerto Caicedo. La economía de la coca consolidó la primacía económica y geoestratégica de Puerto Asís sobre Mocoa, capital departamental. Este municipio ejerce también la función de ciudad par fronteriza con Lago Agrio en territorio ecuatoriano. Puerto Asís es la ciudad con las mayores posibilidades de gran desarrollo en la región amazónica a partir de su consolidación como centro internacional de servicios, con o sin coca.

**Leticia.** Es un polo de soberanía fundamentado en la presencia masiva de las instituciones y de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado en la frontera trinacional con Brasil y Perú. Es simultáneamente ciudad fronteriza, municipio y sede del gobierno departamental. Su desarrollo económico se fundamenta en actividades extractivistas en las que participan sectores sociales y económicos de los tres países –empresarios, pescadores, madereros, transportadores, comerciantes–. El intercambio comercial, el turismo y la prestación muy diversificada de servicios, movilizan la mayor capacidad de creación de empleo y capital. Su existencia como polo de soberanía, altamente subsidiado por el Estado, es una fuente grande de recursos económicos del presupuesto nacional traducidos en empleo público y demanda por bienes y servicios.

**San José del Guaviare.** Es el puerto de entrada de la colonización espontánea subreciente de El Retorno (comienzos del decenio del setenta del siglo pasado) sobre el eje de la vieja trocha cauchera de Calamar que une los ríos Vaupés y Guaviare. La economía de la coca articuló núcleos antiguos de ocupación como Miraflores y Carurú con la zona de colonización. Sin embargo, lo que le imprime a San José del Guaviare su condición de municipio de incidencia nacional es el hecho de haberse constituido en la más importante alternativa de acceso por vía terrestre y fluvial al norte de la Amazonia conformada por los territorios de los departamentos de Guaviare, Guainía y Vaupés y la zona selvática de transición del departamento del Vichada a lo largo del eje fluvial del río Guaviare.

### **Los municipios capitales de departamento**

La estructura funcional de las ciudades capitales en los departamentos amazónicos conduce a una alta concentración de recursos, competencias y servicios en desmedro del desarrollo equilibrado del resto de

municipios y asentamientos y de las propias áreas dispersas del municipio capital. Por supuesto, esta no es una condición exclusiva de la Amazonia pues así ocurre en el resto del país; la diferencia radica en que allí son más intensos los contrastes debido a la falta de integración económica y social, y a la baja densidad demográfica.

En la ciudad capital coinciden las administraciones departamental y municipal y la presencia de las entidades sectoriales de origen nacional, lo mismo que las fuerzas de seguridad del Estado. De manera simultánea, en la capital se concentra la mayor representación de las fuerzas políticas y sociales con presencia en el departamento. En el ejercicio de la política y el acceso a los cargos de representación popular –gobernador, alcaldes, concejales y diputados– la población de la capital se convierte en objetivo común lo que hace que los aspirantes a estos cargos acudan a la misma clientela para ganar su voto. Esto conduce a situaciones singulares según las cuales las mayores inversiones del departamento y de las entidades nacionales sectoriales comprometidas con uno u otro candidato o gobernante, terminan concentrando la inversión pública y los servicios en la ciudad capital. El resultado de todo esto es la agudización de los desequilibrios económicos, sociales y políticos entre estos centros urbanos y su periferia territorial.

Esta situación induce el desplazamiento de población dispersa, especialmente indígena en los departamentos surorientales de la Amazonia colombiana, y de los demás municipios en busca de opciones de empleo y de servicios básicos de salud, educación y vivienda. Las capitales son también el punto de llegada de migrantes y desplazados de otras regiones del país. Por ello, algunas de las características de las capitales departamentales en la Amazonia son el desempleo, la informalidad laboral y la marginalidad urbana.

### **Los municipios de selva adentro**

Son asentamientos ribereños; en la mayoría de los casos carecen de vías de comunicación terrestre o aérea con las capitales departamentales. Estos municipios han sido creados por razones políticas a partir de la Constitución de 1991 aprovechando las competencias asignadas a los nuevos departamentos. Algunos de estos municipios son Miraflores, Carurú, El Retorno, Calamar, Pacoa y Taraira.

En la generalidad de los casos el territorio municipal está comprometido como reserva forestal, parque natural o Resguardo indígena, lo cual impide la inversión pública en obras de infraestructura vial o de servicios. Los asentamientos humanos no indígenas no pueden legalizar la

posesión sobre las áreas ocupadas y los organismos públicos de apoyo a la producción no tienen competencia para prestar sus servicios en la jurisdicción municipal (Banco Agrario, Corporación Colombiana para la Investigación en Ciencias Agropecuarias- Corpoica, Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria-UMATA).

Varios de estos asentamientos han crecido como centros de servicios de la economía de la coca –Carurú, Pacoa, Calamar, Miraflores– y en el caso de Taraira en torno a la bonanza del oro. En ellos, las guerrillas consolidaron formas de poder político y militar, y moldearon las relaciones sociales y jurídicas de los habitantes. Hoy, estas poblaciones viven los rigores de la guerra entre las fuerzas armadas del Estado y la insurrección, a la par con el decaimiento de sus actividades productivas y económicas.

### **Lo urbano-rural en la Amazonia colombiana**

En los municipios amazónicos menos desarrollados y en los de selva adentro no hay articulación productiva y económica entre la cabecera municipal y los asentamientos rurales dispersos que permita a la primera convertirse en centro de servicios. Lo urbano tiene dinámica propia a través de las funciones que desempeña y los servicios que presta a su propia población y también como epicentro de la presencia institucional y del Estado en la región.

El desarrollo urbano se fundamenta en el gasto público, en la prestación de servicios del sector terciario de la economía y en el intercambio fronterizo; en el extractivismo para mercados nacionales e internacionales sin importar el origen nacional de los bienes extraídos (maderas, pesca, fauna, minería artesanal); en la pequeña industria en especial las de bebidas, alimentos, artesanías, muebles, construcción. El gasto público y el empleo institucional dinamizan el flujo monetario y la oferta y demanda de bienes y servicios. En estos municipios no hay colonización rural que conduzca a la creación de renta de la tierra, ni una dinámica productiva que genere excedentes mercadeables suficientes para la formación de una base propia de capital y de circulación de bienes y servicios.

Lo urbano reproduce los modelos y tecnologías de la sociedad dominante. El urbanismo es un asunto determinado por los contratistas y los funcionarios por cuenta del erario público, totalmente insensibles a las posibilidades de formas y tendencias propias de desarrollo. Mientras tanto, la población tiene que volverse muy creativa para sobrevivir en contextos urbanísticos y de servicios públicos ajenos al entorno.

Los asentamientos rurales –nucleados y dispersos– desarrollan mecanismos de sobrevivencia administrativa, económica y social al no contar con el apoyo de la cabecera municipal. Los nexos con el centro urbano son coyunturales y se expresan en:

- Servicios educativos y de salud: pago de salarios y mantenimiento de los servicios.
- Presencia de la autoridad pública: corregidor, inspector de policía.
- Funciones electorales.
- Prestación y mantenimiento de los servicios públicos: fluido eléctrico, acueducto, comunicaciones.
- Esporádicamente, ejercicio de funciones de policía y justicia.

## Perspectivas de los municipios amazónicos colombianos

La planificación departamental y municipal debe desligarse de los sistemas convencionales de uso de los recursos presupuestales para la inversión en obras públicas como indicador central de la eficiencia de una administración, y ser cambiada por formas alternativas de inversión basadas en el bienestar de los grupos sociales que hacen parte de la entidad territorial departamental o municipal. Ello debe conducir a menos carreteras, menos escuelas y puestos de salud sin dotación, menos canchas de fútbol sin uso, menos acueductos sin agua potable.

En contraste, los programas de la inversión pública deben dirigirse a ofrecer una mayor disponibilidad de alimentos balanceados para la población y programas nutricionales para la población infantil; garantizar mejor atención y mayor calidad de los servicios de salud, educación bilingüe para poblaciones con predominio indígena y brindar programas educativos útiles al desarrollo material y social de las comunidades que los reciben; proporcionar protección a la población de ancianos; procurar más recreación y mayores ingresos y oportunidades de empleo; poner más atención a los ecosistemas así como mayor y mejor aprovechamiento de los recursos naturales vinculados a las características culturales y económicas de los grupos sociales: indígenas, colonos, campesinos y habitantes urbanos.

En el siglo XXI en el nivel municipal se debe llegar a la capacidad de generar nuevos criterios e indicadores de desarrollo. En los municipios

amazónicos con predominio de la población indígena, un buen indicador de la alegría es un elemento fundamental de bienestar y por tanto de desarrollo. Por ejemplo, el uso que los indígenas hacen del agua: para nadar, para que los niños jueguen, para pescar, para remar, para beber. Si se le da esa oportunidad a la profundización de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, se va configurando una nueva noción del desarrollo, de la inversión pública, que permitirá entender que el problema del desarrollo no es solamente de recursos.

El Estado central, los políticos y quienes toman decisiones sobre el desarrollo regional, tienen un papel muy importante que desempeñar en la misión de garantizar la viabilidad del desarrollo local sustentable en la Amazonia. No obstante, para que esto sea posible debe modificarse la actual postura, responsable en buena medida del proceso de deterioro de la unidad territorial de Colombia, que propugna por el debilitamiento del Estado y por dejar a la “libre” fuerza del mercado, traducida también al ámbito político, el destino de los municipios y en general de la región amazónica colombiana.

El municipio amazónico debe ser abordado a partir de sus particularidades en lo social, lo ambiental, lo político-administrativo y en general, lo territorial, para encontrar una suerte de líneas de escape; sobre todo en lo normativo, que le permita a las administraciones municipales y a sus sociedades encontrar formas más flexibles de acción para sacar adelante sus proyectos de gestión municipal, en el marco de la normatividad vigente. Ello requiere formas imaginativas de abordar la administración pública y el desarrollo económico y social más allá de los entronques burocráticos y de los grupos de interés del departamento y de la nación, por supuesto sin desconocer las normas.

El desarrollo desigual de los municipios debe manejarse como un criterio referencial, de manejo flexible que permita con el paso del tiempo ir moldeando y estructurando los procesos de descentralización y de autonomía y de transferencia de recursos y competencias, en correspondencia con las posibilidades y las condiciones reales del país. Se requiere recuperar la flexibilización de las normas, de tal manera que se puedan aplicar de conformidad con las tendencias y movimientos en materia fiscal, económica y social, y de análisis de los conflictos que se den en las regiones.

La región amazónica es un escenario de los grandes conflictos que en los próximos años definirán el destino y el futuro de este país. En la Amazonia se protagoniza una guerra que compromete la hegemonía el

Estado colombiano sobre porciones considerables del territorio nacional y es el epicentro de la apropiación de la base natural de recursos y del dominio del territorio por poderosos intermediarios que controlan los precios y la comercialización de los cultivos de coca.

Como ha quedado explícito en el Plan Colombia y en la política de Seguridad Democrática del gobierno del presidente Uribe, estas circunstancias ubican al país como centro de gravedad de conflictos que van más allá de las fronteras nacionales. Estados Unidos considera el tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional; este hecho ligado a la lucha armada de las organizaciones guerrilleras señaladas como comprometidas en el tráfico de estupefacientes, convierten el conflicto interno colombiano en una amenaza para el equilibrio político, económico, militar y de seguridad nacional que Estados Unidos ha mantenido frente a las demás naciones del continente americano. El conflicto armado desestabiliza también las relaciones con los países fronterizos, los que han iniciado una escalada armamentista en procura de la protección de las fronteras comunes con Colombia.

Bajo tales circunstancias las sociedades amazónicas –indígenas, campesinas y urbanas– deberán ser reparadas por los daños derivados del conflicto armado, en sus vidas, sus territorios y sus condiciones materiales de existencia.

Se debe valorar los activos patrimoniales surgidos de la oferta natural de recursos por parte de las entidades territoriales municipales. En los términos que se ha planteado se debe valorar un bosque en pie antes que talarlo, aprovechando productivamente sus excedentes sin destruirlo y considerarlo como activo patrimonial de la sociedad local con lo cual se convierte en fuente de riqueza para la consolidación económica y social de esa entidad territorial.

Sin cambiar significativamente la normatividad vigente, es posible hacer las estructuras territorializadas del municipio más flexibles, de tal forma que la organización espacial y las dinámicas sociales de los grupos humanos dentro del municipio se pueden manejar con mayor eficiencia, en correspondencia con los grupos humanos que hacen parte del municipio. Así, las inspecciones de policía, las juntas de acción comunal y las figuras aún inéditas de la comuna y el corregimiento puedan llegar a ser espacios para el ejercicio de la democracia y centros de desarrollo con la participación de todos los ciudadanos.

Lo mismo se puede lograr con los departamentos. La Constitución Nacional dice:



La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales (art. 302).

*La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley (art. 288).*

*La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas... (art. 329).*

**La investigación universitaria y de otros organismos especializados, nacionales y de otros países, constituye un elemento central para el desarrollo de un municipio posible en la Amazonia colombiana en aspectos como asentamientos humanos, sistemas de producción, potencialidad productiva y económica de la oferta natural de recursos, el medio ambiente como patrimonio local y nacional al servicio del desarrollo sostenible, entre otros. Se debe rescatar los planteamientos centrales de Agendas Prospectivas en Ciencia y Tecnología para los departamentos amazónicos.<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Para el Amazonas, véase Valdés (2002).