



***Modelo Administrativo Territorial para las Organizaciones de Comunidades Negras (MATOCONE), como herramienta de gestión y fortalecimiento desde la perspectiva de las Políticas Públicas.***

**MANUEL ENRIQUE ANDRADE CUESTA**

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito para optar al título de:

***MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS***

**Asesor. Ph LUIS FERNANDO AGUDELO**

Línea de Investigación:

***Gestión Administrativa territorial***

Universidad EAFIT  
Departamento de Gobierno  
Medellín, Colombia  
2014

Nota de Aceptación

---

---

---

Octubre de 2014

Se sigue avanzando, logrando metas, se sigue luchando, sorteando obstáculos y con mucho sacrificios, se siguen alcanzando nuevos objetivos y como siempre la gente que más quiero y me quieren están allí apoyándome y aguantando todo porque creen en mí, mis hijos (Nelson, Nubia, Lorena y Manuel), mi madre (Teresa Cuesta), mis hermanos (visitación y Edgar), mis sobrinos y los buenos amigos que sonrían con mis triunfos y me acompañan si por algún motivo desfallezco, hoy les agradezco de corazón porque por ustedes cada día soy una mejor persona para servirles a todos los miembros de mi comunidad porque finalmente soy un producto para todos ellos.

*Manuel E. Andrade*

## Agradecimientos

*Agradezco a Dios todo poderoso, A la doctora **PAULA MORENO** directora de la corporación Manos Visibles y su programa Poder Pacifico por darme la oportunidad para cursar esta maestría, al ingeniero **WILLIAM KLINGER BRAHAM** Director General del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacifico por brindarme su apoyo incondicional y darme la mano amiga para que pudiera avanzar con esta nueva meta, a mis Familiares, a mis compañeros de clases, sobre todo a mi grupo de trabajo (los plebeyos) y a todas esas personas que de manera directa e indirecta aportaron para que este sueño se hiciera realidad muchas gracias a todos de todo corazón.*

*Quiero también expresar mis agradecimientos al **Dr. SAUL ECHAVARRIA (q.e.p.d)**, mi asesor Metodológico quien ya no está con nosotros pues decidió irse de este mundo, pero sus enseñanzas quedaron en nuestras mentes y en nuestros corazones Y dar las gracias también a mi asesor temático **Dr. LUIS F. AGUDELO** quien con sus orientaciones y aportes hizo posible que lograra mi objetivo.*

## Tabla de Contenido

<b>RESUMEN</b> .....	10
<b>PALABRAS CLAVES</b> .....	11
<b>ABSTRACT</b> .....	11
<b>KEYWORDS</b> .....	11
<b>1. INTRODUCCION</b> .....	12
<b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	14
<b>2.1. FORMULACION DE LA PREGUNTA</b> .....	14
<b>2.2. TITULO DEL PROYECTO</b> .....	15
<b>3. OBJETIVO GENERAL</b> .....	15
3.1 OBJETIVO ESPECÍFICOS.....	15
<b>4. ALCANCE , LIMITES Y ASPECTOS METODOLOGICOS</b> .....	15
<b>5. ANTECEDENTE</b> .....	16
<b>6. MARCO TEORICO</b> .....	18
6.1. LA IDENTIDAD ETNICA Y LA LEGITIMIDAD DE SU ADMINISTRACION TERRITORIAL COMO POLITICA PÚBLICA. ....	19
6.2. EL TERRITORIO TEMA FUNDAMENTAL EN LA ELABORACION DE POLITICAS PÚBLICAS. ....	20
6.3. LA IMPORTANCIA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN MARCO DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL .....	21
6.4. LA ADMINISTRACION TERRITORIAL COMO POLITICA PÚBLICA, UNA ACCION PARA EL MANEJO DE LAS COMUNIDADES NEGRAS. ....	25
6.5. POLITICA PÚBLICA PARA EL MANEJO ÉTNICO TERRITORIAL EN COLOMBIA.....	26
<b>7. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE COMUNIDADES NEGRAS</b> .....	26

7.1. DESCRIPCION DE LA SITUACION DE LAS COMUNIDADES.....	28
8. CAPITULO 1.....	29
EL MATOCONE PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO COMUNITARIO COMO POLITICAS PÚBLICAS .....	29
8.1. Presentación, Soportes, caracterización de actores y justificación teórica del Modelo Administrativo Territorial Para Organizaciones De comunidades negras (MATOCONE). .....	29
8.2. Principios Del Modelo Administrativo Territorial Para Organizaciones De Comunidades Negras. ....	32
8.3. Dimensiones del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras. ....	33
8.4. Los Ejes del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras. ....	33
8.5. Proceso de Operatividad del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras .....	35
8.5.1. Las funciones Gerenciales del MATOCONE. ....	36
8.5.2. Las funciones gerenciales organizacionales.....	36
8.5.3. Las funciones gerenciales de dirección. ....	36
8.5.4. Función Gerencial de Control.....	37
8.6. Componentes Gerencial del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras .....	38
8.7. EL CICLO DE CALIDAD DEL MATOCONE.....	39
9. CAPITULO 2:.....	41
<i>CARACTERIZACIÓN ASOCIADA AL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ÉTNICAS TERRITORIALES DE COMUNIDADES NEGRAS.</i> .....	41
9.1. Movimientos étnicos, como agentes Sociales Entorno A Las Organizaciones Étnica territoriales De Las Comunidades Negras.....	41
9.2. Rasgos culturales en el proceso de caracterización étnica de comunidades negras en Colombia. ....	43

10.	CAPITULO 3.....	49
10.1.	Determinación de los roles políticos, económicos - administrativo y de incidencia ejercidos por los diferentes actores desde la perspectivas de las políticas públicas en los territorios de comunidades negras. ....	49
10.2.	Las Comunidades Negras Frente A La Autonomía Y Descentralización En Colombia .....	49
10.3.	Reconocimiento Constitucional Dado A Las Comunidades Negras En El Marco De La Ley 70 De 1993.....	50
10.4.	Actores que definen el MATOCONE como una política pública para las organizaciones de comunidades negras? Y el papel de la comunidad y/o de la organización social en esa definición?.....	53
11.	CONCLUSIONES.....	55
12.	RECOMENDACIONES .....	57
13.	BIBLIOGRAFIA.....	58



## LISTA DE GRAFICOS

Grafica 1. Competencias de las organizaciones territoriales en Colombia, competencias, autonomías y descentralización .....	22
Grafica 2. Composición del MATOCONE (Principios, dimensiones, entradas, procesos, salidas, sistemas de comunicaciones, ejes).....	32
Grafica 3. Estructura sistemática y conceptual del modelo (soportes sistemáticos y teóricos del MATOCONE) .....	34
Grafica 4. Dinámica y Sistemática aplicado al MATOCONE .....	35
Grafica 5. Cruce de funciones gerenciales aplicables desde el modelo desde los diferentes componentes .....	37
Grafica 6. Acciones articuladas de las organizaciones de comunidades negras y funciones directivas y gerenciales al interior del MATOCONE. ....	39
Grafica 7. Ciclo que se debe cumplir al realizar actividades en el marco del MACOTONE (fases de validaciones del ciclo " IO - PHVA - RC").....	40

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Relación de los territorios colectivos de comunidades negras por departamento.	45
---	----

## **RESUMEN:**

Con este trabajo se busca desde el marco de las políticas públicas y basado en estudio normativo de la constitución del 1991, la ley 70 del 93 y el decreto reglamentario 1745 de 1995 entre otros, que el modelo administrativo territorial para comunidades negras (MATOCONE) sea válido como herramienta fundamental de la gestión administrativa de los consejos comunitarios y que con esta herramienta de política pública puedan desarrollar su rol misional de acuerdo a los objetivos constitucionales por los que fueron creados, buscando garantizar su autonomía económica y que esto redunde en el crecimiento y desarrollo económico de los territorios donde tengan sus títulos colectivo.

**Con una metodología Analítico-propositiva** y con enfoque cualitativo y realizando entrevista cualitativa semiestructurada en profundidad. Con “diálogo de interacción”, guiados por un conjunto de interrogantes y los temas a explorar sin predetermined el orden de las preguntas utilizadas, dio como ventajas la riqueza de la información cualitativa, intensiva y extensiva, que se obtuvo de los enfoques, experiencias y palabras de los entrevistados entre líderes comunitarios, políticos, funcionarios públicos, y académicos y con esto se busca resolver las falencias administrativas de los consejos comunitarios, en marcando desde las políticas públicas bajo un modelo administrativo territorial para comunidades negras (**MATOCONE**) que fortalezca su autonomía y les brinde independencia económica.

Ya que fue construido a partir de los conceptos teóricos de la Ciencia de la Administración, de las normas aplicables a la función pública del estado y del conocimiento empírico de los líderes comunitarios para que pueda ser aplicado y sirva como polo de desarrollo a ese tipo organizaciones sociales.

## **PALABRAS CLAVES:**

*OET: Organizaciones étnicas territoriales*

*Cone: Comunidades negras*

*Matocone: Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras*

*CC: consejo comunitario.*

*ET: ente territorial.*

*CN: constitución nacional.*

## **ABSTRACT**

This paper seeks from the framework of public policies and based on normative study of the constitution of 1991, Law 70 of 93 and the decree 1745 of 1995, inter alia, that the territorial administrative model for black communities (MATOCONE) is valid as a fundamental tool in the administration of community councils and that this public policy tool they can develop their missionary role according to the constitutional purpose for which they were created, seeking to guarantee its economic autonomy and resulting in growth and economic development of the territories where they have their collective titles.

With Analytic proactive methodology and qualitative approach and conducting qualitative in-depth semi-structured interview. With "dialogue interaction", guided by a set of questions and topics to explore without predetermining the order of the questions used, afforded advantages wealth of qualitative, intensive and extensive information, which was obtained from the approaches, experiences and words of respondents between community leaders, politicians, civil servants, and academics and seeks to resolve this administrative shortcomings of community councils, public policy dialing from a territorial administrative model for black communities (MATOCONE) to strengthen their autonomy and provide them with economic independence.

Since it was built from the theoretical concepts of Management Science, the rules applicable to public service and state of empirical knowledge of community leaders so that it can be applied and serve as a development to such organizations social.

## **KEYWORDS:**

OET: ethnic territorial Organizations

Cone: Black Communities

Matocone: Territorial Administrative Model for Organizations of Black Communities

CC: Community Council.

ET: local authority.

CN: national constitution.

## **1. INTRODUCCION.**

*El presente trabajo busca colocar a disposición de las organizaciones de comunidades negras y desde la perspectiva de las políticas públicas un modelo administrativo de gestión territorial propio, que les permitirá lograr los objetivos constitucionales y legales aplicables a su régimen legal, y les permita cumplir sus objetivos de mejoramiento de la calidad de vida de los territorios.*

*En Colombia y en especial en el Departamento del Chocó, desde los años 80 las comunidades negras han venido reclamando la protección de sus tierras ante el abuso desmedido del territorio por la explotación realizada por empresas madereras y mineras. Con este fin, se adoptaron acciones en forma de movimientos agrarios y campesinos, en torno a estructuras organizativas precarias en relación a la coordinación y procedimientos técnicos. Estos problemas de organización, les impidieron desarrollar estrategias adecuadas en la búsqueda de su crecimiento y sostenibilidad económica.*

*Algunas de estas falencias heredadas por los consejos comunitarios que en su conformación no contaron con estructuras administrativas fuertes y ordenadas lo que hizo que sus procesos de planificación no fueran los más adecuados para enfrentar los cambios estructurales de modernidad que se presentan en el Estado colombiano, quien además los dejó sin piso y sin un soporte económico en el presupuesto de la nación que sirviera de base para respaldar el objeto misional para el cual fueron creadas, lo que les quitó autonomía y los volvió dependientes de otros estamentos del Estado.*

En la actualidad las Organizaciones Étnicas Territoriales (OET) de Comunidades Negras (CONE) siguen presentando las mismas falencias en sus estructuras, carecen de un modelo de gestión administrativa que fortalezcan su autonomía

territorial y les de independencia económica, lo que hace que no alcancen los objetivos que tienen propuestos en sus contextos jurisdiccionales.

De hecho, las perspectivas de la Política Pública y como dice Eugenio Lahera quien la considera como la unidad de análisis del sector público en general y el gobierno en particular “como un concepto tradicional que corresponden a un programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y la legitimidad gubernamental” (Lahera, Eugenio, 2002, p. 10).

De otro lado, y al igual que muchos investigadores entendemos la política administrativa como “el resultado de articulaciones discursivas que se originan en prácticas existentes nunca puras, siempre híbridas, pero que muestran contrastes significativos con respecto a estructuras administrativas dominantes en el contexto de condiciones históricas particulares” (Escobar, Álvarez y Dagnino, 2001, p. 26), estos autores anotan que en la medida que esas políticas se colocan en marcha, debemos aceptar que lo que está en juego es la transformación de la cultura política dominante, es decir, la modificación del poder social (p. 27).

*Las comunidades negras que aunque con la ley 70 del 1993 se les otorga funciones administrativas territoriales (a través de sus consejos comunitarios), se quedan sin piso porque su reconocimiento es solo de funcionalidad como entidades administrativas, pues no se cuentan como entes territoriales del Estado lo que las deja sin competencias importantes en el ejercicio de su autonomía y con dependencia económica frente a otros entes territoriales que tienen asentamiento en sus territorios.*

*Por esto y mediante el diseño metodológico analítico - propositivos, con enfoque cualitativo, análisis de casos y cruce de información se trata de resolver estos temas desde las perspectivas de las políticas públicas con un modelo de gestión*

*administrativo territorial creado al interior de las OET de CONE para contribuir con su autonomía e independencia económica y con su crecimiento y desarrollo económico.*

*Por lo anterior, partiendo de un análisis y un inventarios de las organizaciones del departamento del Chocó, su problemática legal, social, económica y sobre el papel que deben jugar los diferentes actores involucrados en el MATOCONE, para hacer, que desde la perspectiva de las Políticas Públicas, sea una herramienta de gestión útil para su fortalecimiento y una herramienta de política pública, de fácil aplicabilidad para los diferentes grupos de interés que actúan en el territorio garantizando con esto, procesos de descentralización y autonomía administrativa territorial en el país bajo un esquema diferenciador para las OET de CONE, conocido y al servicio de las comunidades.*

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

*En la actualidad las organizaciones étnicas territoriales (OET) de comunidades negras presentan falencias de tipo administrativo y territorial ya que carecen en sus estructuras de un modelo de gestión administrativo propio que fortalezca su autonomía territorial y económica y que conlleve a que se alcancen los objetivos misionales propuestos desde el contexto jurisdiccional donde se desenvuelven.*

### **2.1. FORMULACION DE LA PREGUNTA**

*¿Cómo hacer, desde la perspectiva de las políticas públicas, que un modelo administrativo territorial sea una herramienta de gestión útil para el fortalecimiento de las organizaciones de comunidades negras en el departamento del Chocó?*

## **2.2. TITULO DEL PROYECTO**

*Modelo Administrativo Territorial para las Organizaciones de Comunidades Negras (MATOCONE), como herramienta de gestión y fortalecimiento desde la perspectiva de las Políticas Públicas.*

## **3. OBJETIVO GENERAL.**

*Establecer desde la perspectiva de las Políticas Públicas, un modelo de gestión administrativo territorial que permita el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las Organizaciones de Comunidades Negras en el Departamento del Chocó.*

## **3.1 OBJETIVO ESPECÍFICOS.**

- *Fortalecer el MATOCONE, caracterizando los diferentes actores involucrados en el, de acuerdo a los nuevos retos de la administración en Colombia.*
- *Hacer una caracterización asociada al fortalecimiento de la capacidad de gestión de dichas organizaciones.*
- *Determinar el rol político, económico - administrativo y de incidencia ejercidos por los diferentes actores desde las perspectivas de las políticas públicas en los territorios de comunidades negras.*
- *Socialización y validación del modelo ante líderes comunitarios, representantes de consejos comunitarios, grupos de intereses e instituciones del estado.*

## **4. ALCANCE , LIMITES Y ASPECTOS METODOLOGICOS**

*El alcance del proyecto se enmarca en su objetivo el cual pretende Establecer desde la perspectiva de las políticas públicas, un modelo de gestión administrativo territorial que permita el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las Organizaciones de Comunidades Negras en el Departamento del Chocó.*

*El proyecto se desarrolló en tres (3) meses, con un enfoque metodológico cualitativo, con análisis de casos, con cruces de información y con una metodología Analítico-propositiva con enfoque cualitativo, realizando entrevista cualitativa*

semiestructurada en profundidad, Con “diálogo de interacción” y *utilizando como estrategias el estudio de las organizaciones etnicoterritoriales con asentamiento en el departamento del choco y de los demás entes que en el operan, teniendo en cuenta su rol en el territorio, el accionar de su gestión administrativa para justificar con esto la aplicación del modelo como herramienta de política pública.*

##### **5. ANTECEDENTE.**

*Las organizaciones étnicas de comunidades negras necesitan un modelo administrativo y territorial porque sería una herramienta fundamental de política pública por las falencias que entorno a esas temáticas poseen sus instancias de coordinación lo que ha hecho que se tornen débiles en sus procedimientos, impidiendo que desarrollen buenas estrategias administrativas para enfrentar los cambios estructurales de modernidad que presenta el estado colombiano, puesto que sus dinámicas se desarrollan desde otras perspectivas puesto que no son reconocidas como entes territoriales, solo como dueñas del territorio y sin participación del presupuesto nacional como entes territoriales Afrodescendientes (ETAS) para que con sus consejos comunitarios mayores puedan desarrollar de manera adecuada el rol misional del objeto social por el cual fueron creadas de allí la importancia de dar a conocer el MATOCONE como estrategia administrativa para este tipo de organizaciones.*

*Lo anterior teniendo en cuenta que desde 1991 se promulgó en Colombia una nueva Constitución Política en la que se reconoció el carácter pluriétnico y multicultural de la nación. Ello implicó el diseño y la adopción de nuevos marcos jurídicos para superar la discriminación y la histórica exclusión a la que se habían visto sometidos importantes grupos humanos como los afrodescendientes colombianos. Uno de estos instrumentos jurídicos fue la Ley 70 de 1993 o ley de comunidades negras, mediante la cual se realizó la titulación colectiva de dichos territorios. La Ley 70 también significó un nuevo ejercicio de participación política, pues al reconocer al*



*pueblo negro como etnia se le garantizaba un lugar de privilegio en su interlocución con el estado a partir de la creación de los consejos comunitarios como máxima autoridad al interior de los territorios titulados.*

*No obstante, estos consejos comunitarios se asimilaron a movimientos sociales cuyas acciones adoptaron forma de movimiento agrarios y campesinos con falencias administrativas en sus instancias de coordinación, con debilidades en torno a procedimientos técnicos que les permitieran desarrollar mejores estrategias, pues no contaron con estructuras administrativas fuertes y adecuadas lo que hizo que sus procesos de planificación no fueran los más adecuados para enfrentar los cambios estructurales de modernidad que en la actualidad presenta el estado colombiano, quien además las dejó sin piso y sin un soporte económico presupuestal que sirvieran de base para desarrollar y respaldar el objeto misional para el cual fueron creados lo que les quitó autonomía administrativa y las volvió dependientes.*

*Para dar respuesta a lo anterior se diseñó un Modelo administrativo territorial para organizaciones de comunidades negras “MATOCONE” que es un modelo construido, bajo las teorías de empresa asociadas con el estado, en la división de poderes y la autonomía, en los conceptos teóricos de las ciencias administrativas (liderazgo, emprendimiento empresarial), apoyado también en las normas y en los diferentes sistemas técnicos de administración aplicados en Colombia como el sistema de gestión de calidad (ley 872/2003), el de control interno (ley 87/93) y de desarrollo administrativos (ley 489/98), la ley 99 del 93, fundamentado en la aplicación de varios patrones, basado en los enfoques sistemáticos de esas gestiones utilizadas en la actualidad y el aporte empírico de los líderes comunitarios que en este sentido busca mejorar el funcionamiento de dichos sistemas económicos.*

*Centrados en la relación que tiene la administración territorial con la política, el poder y con los parámetros de las identidades étnicas colectivas en el supuesto estratégico*

*de cultura – territorio, interesa concretar como las políticas públicas de los estamentos del país ponen en cuestión las estructuras y las instituciones con la modernidad lo cual desestabiliza la construcción de la identidad administrativa al interior de los territorios de las comunidades y de las organizaciones étnicas del país.*

## **6. MARCO TEORICO**

Centrados en la relación que tiene la administración territorial con la política, el poder y con los parámetros de las identidades étnicas colectivas en el supuesto estratégico de cultura – territorio, interesa concretar como las políticas de los estamentos del país ponen en cuestión las estructuras y las instituciones con la modernidad lo cual desestabiliza la construcción de la identidad administrativa al interior de los territorios de las comunidades y de las organizaciones étnicas del departamento del Chocó.

De allí y como dice **Hernández (xxxx)** que el estudio de la actividad gubernamental a través del prisma del Análisis de las Políticas Públicas implica dejar a un lado discusiones meramente abstractas, como por ejemplo aquellas centradas sobre el lugar y la legitimidad del Estado (a pesar de no haber perdido sentido estas cuestiones), y plantearse otros interrogantes acerca de lo que hace realmente el gobierno, sobre la actividad concreta del Estado (P. 1)

Si entendemos la política administrativa como “el resultado de articulaciones discursivas que se originan en prácticas existentes nunca puras, siempre híbridas, pero que muestran contrastes significativos con respecto a estructuras administrativas dominantes en el contexto de condiciones históricas particulares” (Escobar, Álvarez y Dagnino, 2001, p. 26), en la medida que esas políticas se colocan en marcha, se debe aceptar que lo que está en juego es la transformación de la cultura política dominante, es decir, la modificación del poder social (p. 27).

Por tanto las prácticas políticas, administrativas y la acción colectiva no buscan su incorporación dentro de lo establecido sino su redefinición y reconstrucción a partir de la diferencia de identidades estratégicas y de conformaciones espaciales y territoriales. Como destaca Wades (2000), apelan a una variedad de reformas de los derechos territoriales y políticos, de la autonomía cultural y, en algunos casos, simplemente del derecho a la vida (p. 7).

### **6.1. LA IDENTIDAD ETNICA Y LA LEGITIMIDAD DE SU ADMINISTRACION TERRITORIAL COMO POLITICA PÚBLICA.**

Si partimos del concepto de política pública según **Lahera (2004)** como el programa de acción de una autoridad pública o el resultado de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, la administración territorial jugaría un papel clave en los procesos de identidad de las organizaciones étnicas pues de acuerdo con **Hall (1996)** quien sostiene “ que la identidad es entendida como un punto de sutura pues están de un lado, los discursos y las prácticas que intentan interpelar, hablar o asumir en una particular locación social a los sujetos, y del otro los procesos que producen subjetividades, que constituyen a los sujetos que se identifican o no con esas locaciones (**citado en Restrepo 2004, p. 57**).

De allí que mi interés se centra en las estrategias de identificación que constituyan subjetividades administrativas al interior de los consejos comunitarios y que sus procesos encuentren sus bases en lo que el peruano **Aníbal Quijano (2000)** llama “la colonialidad del poder”. Al establecer en las colonias patrones de poder basados en jerarquías raciales, en la formación y distribución de identidades sociales (blancos, mestizos, indios y negros), borrando las diferencias históricas de los pueblos afros e indígenas al subsumirlas en identidades.

Sin embargo el concepto tradicional de política pública asigna un papel demasiado centrado al estado como si las autoridades políticas y administrativas tuvieran una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas o en un sector de ellas (**citado en Lahera 2004, p. 14**).

Mariátegui, propagó la idea de una jerarquía racial y colonial en torno a los pueblos negros y dio razón a su exclusión social, cultural, política y económica y a su exclusión dentro de la construcción (teórica, discursiva) de la modernidad. “El negro... no está en condiciones de contribuir a la creación de cultura alguna, sino de obstruirla por medio de la influencia cruda y viviente de su barbarie” (*Mariátegui, citado por Jesús García, 2001, p. 80*).

El pensamiento de Mariátegui (conjuntamente con otros pensadores) pone en evidencia que la construcción de políticas públicas administrativas territoriales nacionales y regionales, se han dado a espaldas de las comunidades. Esto se ve por ejemplo en el establecimiento de mecanismos por parte del Estado para que los indígenas pudieran legitimar su identidad, dándoles un reconocimiento como personas (siempre dentro del esquema de dominación), y a los afros como “cosas” u objetos del mercado, dado que nunca la tuvieron; sin embargo mediante la ley de comunidades negras o ley 70 del 93 se da una nueva reconfiguración discursiva a las propuestas gubernamentales y es allí donde la identidad administrativa territorial de comunidades negras toma su importancia.

## **6.2. EL TERRITORIO TEMA FUNDAMENTAL EN LA ELABORACION DE POLITICAS PÚBLICAS.**

El territorio se constituye en un tema fundamental en las propuestas de políticas públicas y tienen como marco la Constitución de 1991, especialmente las referidas a los asuntos relacionados con los indígenas y las comunidades afrodescendientes. Este tema, se aborda teniendo en cuenta las consideraciones de *Lefebvre (1991)*, para el cual “el espacio no es un objeto científico separado de la ideología o de la política, siempre ha sido político y estratégico” y la de *Montañés y Delgado (1998)*, para ellos, el concepto de territorio, es estimado como una construcción social, “un espacio de poder, gestión y dominio del Estado, de individuos, de grupos, de organizaciones, de empresas locales, nacionales y multinacionales.”

De igual manera lo advierte **Jorge Iván Cuervo** en su obra ensayos sobre políticas públicas (**p.11**) al expresar que “en las leyes puede haber lineamientos de política pública, obligaciones específicas de realizar e incluso manifestaciones mucho más concretas de lo que sería, según el grado de especificidad como esté elaborada”. Por ejemplo si miramos las estrategias, acciones y alcances que con respecto al territorio se planteó en el diseño, la formulación y la implementación de la “Política Pública para la población afroantioqueña”, publicada por la Gerencia de Negritudes de Antioquia en el 2009 como respuesta a la Ordenanza 10 de 2007 “se adoptó una política pública para reconocer y garantizar los derechos de las CONE o afrodescendientes de ese departamento.”

Con base en lo anterior, se puede observar la correspondencia entre las propuestas territoriales cuya base se centra en un marco jurídico nacional y departamental con las realidades locales y regionales, a su vez la relación entre el discurso normativo institucional y su correspondencia con las prácticas de las políticas públicas.

### **6.3. LA IMPORTANCIA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN MARCO DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL**

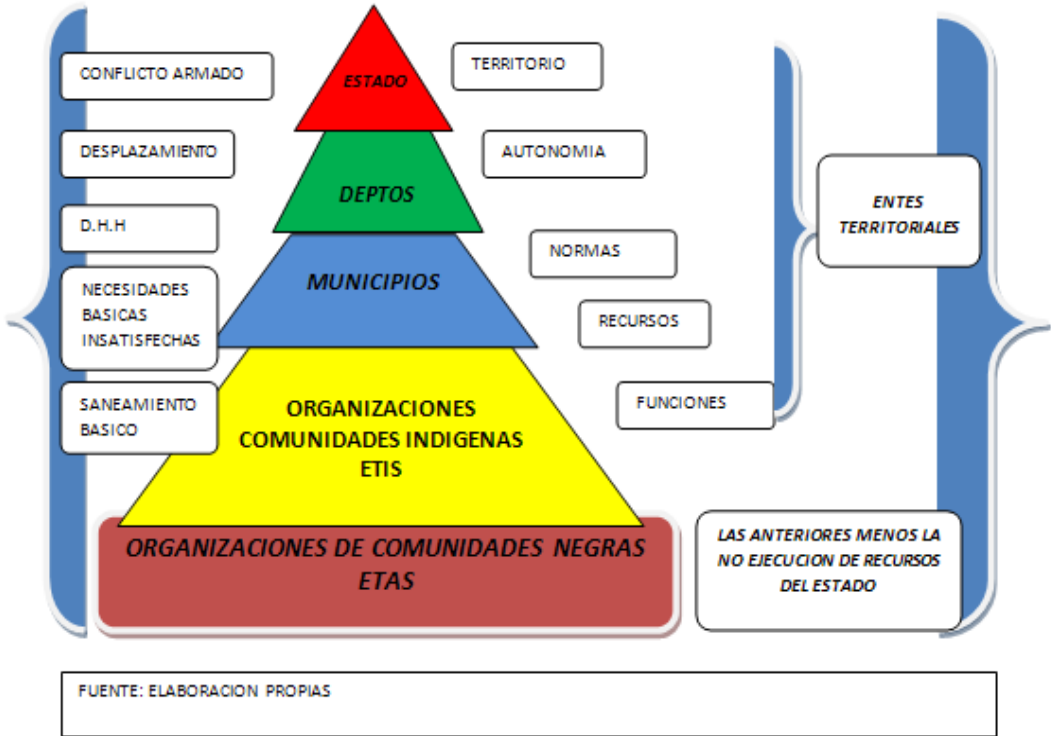
En el libro proceso de elaboración de políticas públicas publicado en el año 1991 **Charles E. Lindblom** “dice que en La República, Platón analizó la Justicia respondiendo a la pregunta de: ¿qué es y cómo se consigue? Maquiavelo se centró en el problema de cómo conseguir y mantener el poder y Hobbes se preguntó cómo mantener la ley y la orden dada la tendencia de la sociedad de desembocar en una guerra de todos contra todos. Rousseau cuestionó en una gran frase porqué "el hombre nace libre, y en todas partes está encadenado". Aunque todos escribieron sobre diferentes aspectos de la Política, ninguno tuvo un gran interés en la elaboración”

Con lo anterior se quería mostrar como la democracia de los pueblos se debe buscar con garantías de libertad y no como un proceso de elaboración de políticas

públicas ni como una forma de control popular de este proceso. De hecho muchos, incluidos los padres de la Constitución, han temido que un control popular del proceso de elaboración de las políticas públicas desemboque en la tiranía.

Sin embargo para el estado colombiano sus acciones son validadas a través de políticas públicas por medio de sus agentes y autoridades locales, posee descentralización administrativa como parte de sus políticas de desarrollo repartida entre sus entes territoriales, Departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas (Artículo 286 de la Constitución Nacional), conformando así sus diferentes niveles de la organización administrativa territorial en la cual no figuran los territorios colectivos de las CONE .

**Grafica 1. Competencias de las organizaciones territoriales en Colombia, competencias, autonomías y descentralización**



De allí es importante resaltar de acuerdo a **Lindblom (1991)** que existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas públicas, Por un lado se quiere que las políticas estén bien informadas y sean bien analizadas y por otro lado se quiere que sea democrática y necesariamente política. Muchos teóricos de la democracia y líderes políticos continua **Lindblom** han intentado resolver este conflicto. Estos aseguran que el intercambio político abierto en una sociedad democrática la competición de las ideas es la mejor vía hacia la verdad, que después de todo, la política en la democracia ofrece la mejor oportunidad para una formulación de las políticas informada y razonable. Sin embargo no estamos seguros. Aunque sea el mejor camino, parece peligroso. Pues mucha gente desconfía de la política en la democracia porque creen que la lucha de ideas ofrece menos razonamiento y más conflicto en la formulación de políticas públicas concluye.

El artículo 285 de la constitución colombiana contempla que fuera de la división general del territorio, habrán las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado; este artículo es fundamental para la elaboración de una política pública que fortalezca el modelo de gestión administrativa de las organizaciones étnicas dado que se orientan bajo los mismos principios que vienen establecidos al interior de la ley 70 del 1993, específicamente en su capítulo III (reglamentado por el decreto 1745 del 1995, artículo 5); que definió que una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario (CC) y que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de dichas comunidades.

Lo anterior de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad, debe velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, así como escoger al representante legal de la respectiva

comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

El artículo 287 de la CN, dice que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales; “artículo de vital importancia dado que de acuerdo a la ley 70 para las CONE en su capítulo VII de planeación y fomento del desarrollo económico y social (artículos 47 y 48), por eso las políticas públicas del Estado deben garantizar a dichas comunidades el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo los elementos de su cultura autónoma con el diseño, ejecución y coordinación de sus planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, esto no se cumple.

Sin embargo y de acuerdo a como lo plantea **Lindblom (1991)** Si los que diseñaron la Constitución y el sistema democrático hubiesen singularmente atendido al proceso de elaboración de las políticas públicas, estas complicaciones pluralistas presumiblemente no se habrían presentado. Pero a veces tuvieron otras cuestiones en mente como limitar el poder arbitrario de los gobernantes, no el control popular de la elaboración de las políticas públicas. De hecho los opositores al poder monárquico primero introdujeron la separación de poderes, así como el "control y equilibrio", para dispersar la autoridad entre la nobleza, la aristocracia y la clase media emergente quiénes la utilizarían para proteger sus libertades. Con posterioridad, en nombre de la democracia.



#### **6.4. LA ADMINISTRACION TERRITORIAL COMO POLITICA PÚBLICA, UNA ACCION PARA EL MANEJO DE LAS COMUNIDADES NEGRAS.**

A lo largo de la historia, la administración territorial ha sido una herramienta de aplicabilidad universal y ha tenido un gran recorrido durante estos años, en los cuales se ha enseñado a planear, organizar, dirigir y controlar las actividades que se desarrollan al interior de las comunidades; en el año 5000 a.c. los Sumerios establecieron registros escritos para el uso territorial, comercial y gubernamental, en el 4000-2000 a. c. los Egipcios practicaban inventarios, desarrollaron una elaborada burocracia para la agricultura y la construcción a gran escala, utilizaban proyecciones y planeación al interior del territorio.

Para los años 4000 a.c. los Hebreos aplicaron el principio de excepción y la departamentalización, la planeación a largo plazo y el tramo de control; en el periodo comprendido entre el 2000 – 1700 a.c. los Babilónicos reforzaron sus leyes territoriales para la conducción de sus negocios incluyendo estándares, salarios y obligaciones de los contratistas, los Chinos en los años 500 a.c. establecieron la Constitución Show y Confucio, sentó las primeras bases territoriales para un nuevo modelo de gobierno. En los años 500-200 a.c, los griegos desarrollaron la ética del trabajo, la universalidad de la administración (Sócrates) e iniciaron el método científico para la solución de los problemas.

Para el 200 a.c. – 400 d.c. los Romanos desarrollaron un sistema de fabricación de armamento, cerámica y textiles, construyeron carreteras, organizaron empresas de bodegas utilizando el trabajo especializado, formaron los gremios y emplearon una estructura de organización territorial autoritaria basada en funciones; y en los años 300 d.c. – Siglo XX la Iglesia Católica crea la estructura jerárquica descentralizada con control estratégico y políticas centralizadas.

### **6.5. POLITICA PÚBLICA PARA EL MANEJO ÉTNICO TERRITORIAL EN COLOMBIA.**

Con el Artículo 32 del decreto 1745 se reglamenta el capítulo III de la ley 70 de 1993 determinando que el territorio titulado como tierras de CONE será manejado y administrado por la Junta del CC con base en el reglamento interno aprobado por la Asamblea General. La Junta del CC deberá establecer mecanismos de administración y manejo que garanticen la equidad y justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias, que evite la concentración de las tierras en pocas manos y permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del cual se beneficien todos los integrantes de la comunidad, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad conforme se reglamente el Capítulo IV de la ley 70 de 1993; el reglamento deberá considerar una distribución equitativa de las zonas agrícolas, forestales, mineras y de los recursos microbiológicos, respetando las áreas que sean usufructuadas por cada familia, reservando sectores para adjudicaciones futuras y cumpliendo con las disposiciones legales vigentes y el sistema de derecho propio de las comunidades.

## **7. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE COMUNIDADES NEGRAS**

A partir de la constitución de 1991 los entes territoriales en Colombia gozan de autonomía política, eligen a sus autoridades, disfrutan de determinados poderes legislativos, judiciales y por supuesto, administrativos (Hernández Martínez 1999), las organizaciones de comunidades negras a través de sus CC y con la ley 70 de 1993 se les otorga autonomía en sus territorios siempre y cuando tengan un título colectivo; sin embargo, debido a que las circunstancias que dan origen a uno y otro son distintas hace que su denominación difiera por que el estado como ente central dispone de órganos propios de gobierno y competencias legislativas por lo que la autonomía de las comunidades negras en Colombia no tiene alcance legislativo, tampoco judicial (como la tienen los departamentos y los municipios), esto hace que su función al interior del territorio sea netamente administrativa.

El concepto de autonomía admite múltiples interpretaciones, dependiendo del contexto en el que se utilice, hace referencia a la capacidad del Estado y sus entes para darse sus propias leyes, por tanto supone que no existe ningún tipo de imposición externa de ordenamientos que sometan el ejercicio del poder (heteronomía) (Ulrich 1959).

Con este concepto tomado de la antigua Grecia se logra posteriormente que se desarrolle el estudio de la conducta humana desde la filosofía y la psicología, teniendo a Kant como uno de sus principales exponentes en la modernidad para él; la autonomía es la capacidad del ser humano de obrar conforme a sus propias leyes, ya que son emanadas del juicio individual de cada persona; sin embargo, esta autonomía encuentra condicionantes externas manifestadas en la responsabilidad social en la que se debe ubicar la base de todo comportamiento humano producto de las normas, los valores, los principios, los esquemas políticos y los recursos económicos que se dispongan en un momento determinado.

Este concepto que se vincula con las organizaciones de comunidades negras, con su funcionamiento territorial y su naturaleza no encierra un significado absoluto y sus alcances están enmarcados dentro del diseño constitucional y estructural del país; la cual es definida como la “Potestad que dentro del estado tiene municipios, provincias, regiones y otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. Por tanto el ejercicio de la autonomía de estos entes de menor jerarquía está condicionado por la existencia del ente estatal, cobijados por un ordenamiento institucional de mayor alcance, así mismo la configuración de la autonomía del estado colombiano confiere un diseño normativo a los entes territoriales con alcances diferenciados y potestades materiales de ejecución radicalmente distintas, dependiendo de si se trata de gobernaciones, alcaldías, cabildos indígenas y organizaciones de comunidades negras.

## **7.1. DESCRIPCION DE LA SITUACION DE LAS COMUNIDADES**

Las comunidades negras en Colombia se describen como organizaciones que vienen presentando falencia *en sus estructuras organizativas ya que son precarias en relación a su coordinación y a sus procedimientos técnicos, esto les impide desarrollar estrategias adecuadas en la búsqueda de su crecimiento y de su sostenibilidad económica*, el abuso desmedido por la explotación de su territorio realizada por empresas mineras, madereras, el gran asentamiento de grupos armados, el narcotráfico y las fallas administrativas en sus instancias de coordinación, las hacen debilitadas en sus actuaciones lo que impide que puedan desarrollar mejores estrategias para su desarrollo.

No cuentan con estructuras administrativas fuertes, que hagan que sus procesos de planificación no sean adecuados para enfrentar los cambios estructurales de modernidad presentados en el estado colombiano, no cuentan con un modelo de gestión administrativo que fortalezca su autonomía territorial y les de independencia económica.

Lo anterior conlleva a que no alcancen los objetivos propuestos por la ley en sus contextos jurisdiccionales y aunque la ley 70 del 93 les otorga funciones administrativas territoriales, no cuentan como entes territoriales en el país, lo que las deja sin competencias importantes en el ejercicio de su autonomía, sin recursos procedentes del estado y con dependencia económica en sus territorios de otros entes estatales.

## 8. CAPITULO 1

### EL MATOCONE PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO COMUNITARIO COMO POLITICAS PÚBLICAS

#### ***8.1. Presentación, Soportes, caracterización de actores y justificación teórica del Modelo Administrativo Territorial Para Organizaciones De comunidades negras (MATOCONE).***

El MATOCONE es un modelo construido y soportado, bajo las teorías de empresa asociadas con el estado, en la división de poderes y la autonomía, en los conceptos teóricos de las ciencias administrativas (liderazgo, emprendimiento empresarial) en este sentido Mayntz en su manual de *sociología de la administración pública*, afirma: “La diferencia común de todo tratamiento científico-social de la Administración Pública frente a la Teoría de la Administración tradicional posee un fundamento sistemático. La Teoría de la Administración tiene un interés primordialmente práctico, procede de un modo prescriptivo y se ocupa más bien de aspectos formales: la atribución de tareas, la organización interna formalmente establecida, las reglas de selección de personal, etc. Frente a ésta, la Ciencia Social se interesa más bien por el aspecto teórico-cognoscitivo, intenta formular afirmaciones, empíricamente fundadas, sobre relaciones causales y no se ocupa tanto de la estructura normativa de las reglas oficiales como de los procesos sociales reales, que con frecuencia se apartan de ellas” (Mayntz, 1985: 14-15).

El MATOCONE es un modelo que se apoya en normas como, ley 99 del 93, la ley 1454 de 2011 (ordenamiento territorial), la ley 1530 de 2012 (regalías) y en los diferentes sistemas aplicables en Colombia como el sistema de gestión de calidad (ley 872/2003), de control interno, (ley 87/93) de desarrollo administrativos (ley 489/98) y se fundamenta en la aplicación de varios patrones, basado en los enfoques

sistemáticos de gestión utilizados en la actualidad en nuestro medio, en este sentido y como resultado del funcionamiento autónomo de los sistemas económicos, tomando a Luhmann que para tal efecto parte, de la idea común del enfoque convencional de la teoría de sistemas, que “en la sociedad moderna ninguno de sus dominios funcionales prevalece sobre los demás, El sistema surge, se estructura para reducir la complejidad” (Luhmann, 1994: 13).

Se diferencia del entorno que es siempre más complejo que el sistema (Corsi y otros, 1996: 148) y cada sistema que se diferencia es entorno para los otros sistemas. En los sistemas sociales, el elemento último no son las personas, sino las comunicaciones (Luhmann, 1994: 18). Junto al de complejización, Luhmann menciona, el de la autorreferencia como los dos grandes mecanismos de funcionamiento de esta diferenciación social funcional (Hernández Aristu y López Blasco, 1996: 30-31). De hecho, se afirma que Luhmann, partiendo de la teoría de sistemas tradicional, se ha aproximado al paradigma autorreferencial o de la autopoiesis. Tal como señala Vallespín:

“Esta *superioridad evolutiva* de los sistemas funcionales se debe fundamentalmente a su naturaleza *autorreferente*, a la capacidad que desarrollan los sistemas para tomar conciencia de sí y delimitarse respecto a un *entorno*, La clausura de los sistemas no significa que no puedan establecer *contactos* con el entorno; de hecho se abren a él. Esta idea de *autoproducción* y auto-organización la va a desarrollar Luhmann a partir del concepto de *autopoiesis*, que incorpora la biología; en particular de la obra de los biólogos chilenos H. Maturana y F. Varela. Este origen biológico no es casual, ya que la nueva teoría de sistemas se apoya cada vez más en el modelo de la vida para describir las relaciones sistema/entorno, y menos en el esquema de las *máquinas triviales*” (Luhmann, 1994: 15-16).

El MATOCONE se apoya también en la sistematización de los comportamientos gerenciales (funciones técnicas, funciones comerciales, funciones financieras, funciones de seguridad, funciones contables) y las áreas funcionales de la administración (planeación, organización, dirección, coordinación y control)

planteadas por Henri Fayol (1841-1925), tiene un enfoque Sistemático "causa y efecto", de acuerdo con las teorías modernas desarrolladas con los aportes de Ludwig Von Bertalanffy (1968) y Ferdinand de Saussure (1931).

El modelo se apoya también en las estructuras sociales, ya que todas las acciones de los individuos están influidas por las características estructurales de las sociedades en las que crecen y viven, que al mismo tiempo recrean y también hasta cierto punto, alteran" (Giddens, 1993: 53). El concepto de estructura aparece profundamente en todos los *niveles de análisis* mencionados. "Cuando diversos individuos comienzan a interactuar, empiezan a aparecer diferencias individuales en diversas dimensiones. Al surgir las diferencias se establecen relaciones que configuran una pauta grupal específica que se denomina estructura de grupo constituida por el conjunto de regularidades que enmarcan los diferentes procesos de grupo" (Fantova, 1988: 149). Y así, en los grupos, hablamos de estructura informal y estructura formal. Cuando estudiamos las organizaciones, prestamos atención a la estructura organizativa (Mintzberg, 1988: 26), o en el nivel macro social encontramos, por ejemplo, conceptos como infraestructura y superestructura (Harnecker, 1976: 87). O hablamos de instituciones sociales para referirnos a estructuras reconocibles y permanentes (Giddens, 1993: 413).

Por último el MATOCONE parte de una cita de Demetrio Casado (1977) en una reflexión acerca de la burocracia y los servicios sociales hecha en los años setenta: "Dada la naturaleza inmaterial del producto final de los servicios sociales, resulta muy conveniente formular objetivos de actuación en términos comprobables, para que sirvan de referencia a la provisión de medios, la valoración de métodos y el auto y heterocontrol. Conviene evitar el engaño de formular tales objetivos en términos de actuaciones o medios prestados lo que es muy usual ya que esto sólo permite medir los gastos o costes, pero no los resultados o rendimientos, para orientar la actividad hacia los resultados y no hacia los medios, parece conveniente también, evitar en lo posible las reglamentaciones de los medios y procedimientos, desarrollando, en

cambio, la filosofía o ideología del trabajo y los métodos generales de afrontar y resolver los problemas reales” (Casado, 1977: 90).

El Modelo propuesto para las organizaciones de comunidades negras está compuesto de: 1. Principios Gerenciales. 2. Dimensiones. 3. Entradas. 4. Proceso a través de la Operatividad y las Funciones Gerenciales 5. Salidas con los Resultados y el Impacto. 6. Sistemas de Comunicación e Información y 7. Los Ejes que para su aplicación requieren de líderes que facilitan su implementación, ejecución, sostenibilidad y continuidad en el tiempo.

(Ver grafica 2)

**Grafica 2. Composición del MATOCONE (Principios, dimensiones, entradas, procesos, salidas, sistemas de comunicaciones, ejes)**



FUENTE: ELABORACION PROPIA

## **8.2. Principios Del Modelo Administrativo Territorial Para Organizaciones De Comunidades Negras.**

Los principios gerenciales en este modelo se constituyen con los elementos filosóficos de este tipo de organizaciones basados en los derechos humanos y el amor por el territorio, teniendo a los miembros de la comunidad como los directos



beneficiarios y receptores de los productos y resultados que se deben desarrollar en el cumplimiento de su misión. Estos principios se clasifican en 4 grupos: 1. Relacionados con el Ser Humano. 2. Relacionados con los miembros de la comunidad. 3. Relacionados con los Aspectos Jurídicos y 4. Relacionados con la Gestión. (Ver grafica 3)

### ***8.3. Dimensiones del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras.***

Las dimensiones del modelo son los requisitos previos necesarios para la implementación, operación y sostenibilidad del modelo porque estas permiten la articulación entre el Tener, el Saber, el Hacer y el Ser; es importante determinar para este tipo de organizaciones las dimensiones de conocimiento básico gerencial, liderazgo, cultura y excelencia, participación comunitaria, el contexto y entorno territorial. (Ver grafica 3)

### ***8.4. Los Ejes del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras.***

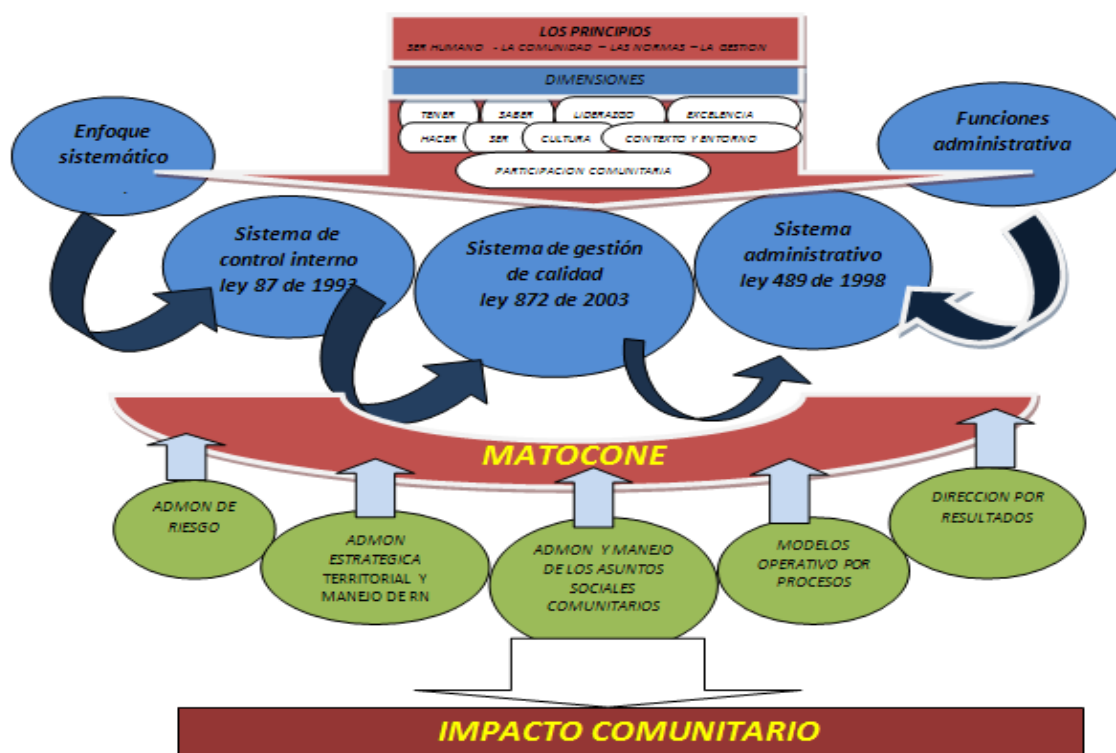
Este modelo asume en todos los niveles de la estructura organizacional de los CC el compromiso de su implementación y sostenibilidad con empoderamiento soportados en el conocimiento, la convicción y la confianza, estilo de Dirección y Liderazgo adecuado, Participación, Comunicación y buenos Sistemas de Información.

El modelo está fundamentado en la aplicación de varios patrones, basado en enfoques sistemáticos, sistemas de controles internos y los diferentes sistemas de

calidad aplicados en el estado colombiano; se le da aplicabilidad con las funciones y sistemas administrativos utilizados en la actualidad en nuestro medio.

Con el **MATOCONE** se busca obtener resultados que generen gran impacto comunitario, por tanto es una conjugación de la administración del riesgo, es el apropiado manejo estratégico y territorial de los recursos naturales, el manejo adecuado de los asuntos sociales y comunitarios en el territorio, es la operatividad de sus procesos y es una dirección con resultados positivos que redunden en el crecimiento de la autonomía y la independencia económica de sus organizaciones.

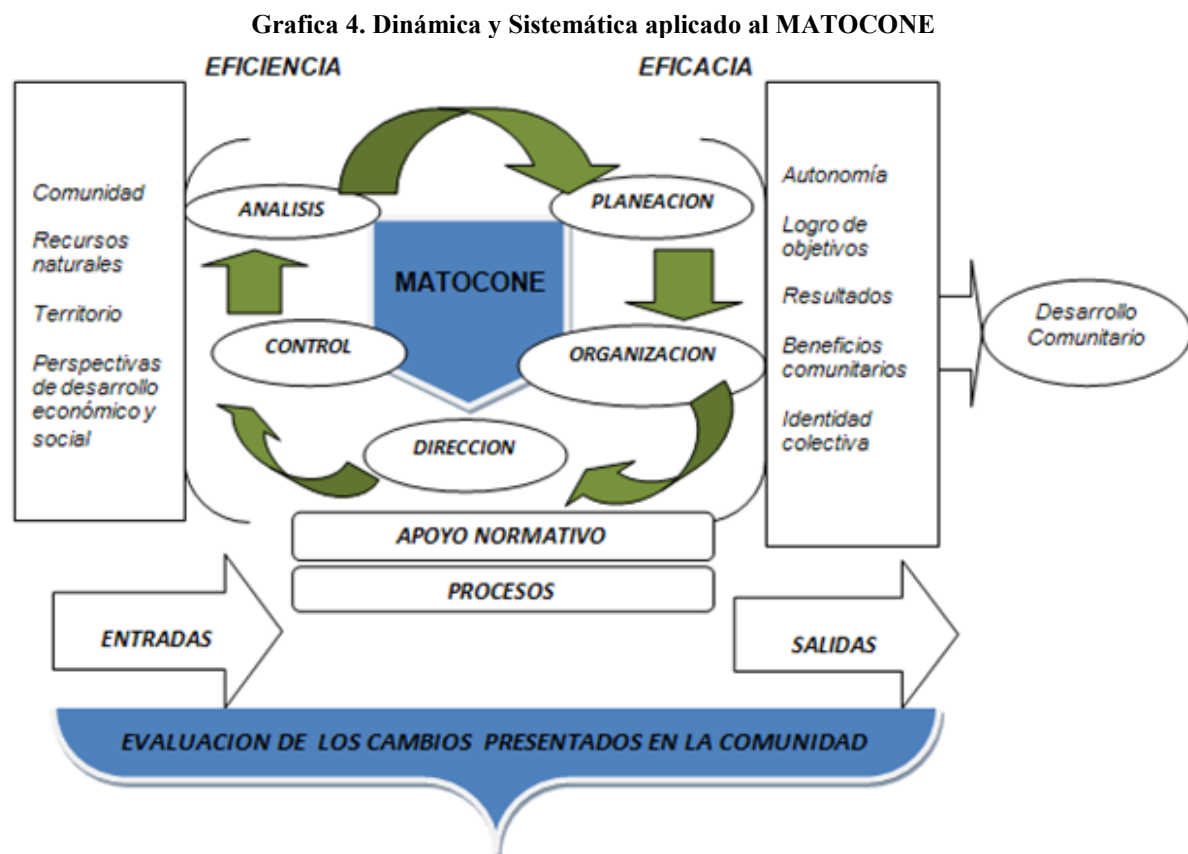
**Grafica 3. Estructura sistemática y conceptual del modelo (soportes sistemáticos y teóricos del MATOCONE)**



FUENTE: ELABORACION PROPIA

## 8.5. Proceso de Operatividad del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras

Considerando el criterio que las organizaciones de comunidades negras son una Unidad de Gestión, este modelo se desarrolla a través de la aplicación de las funciones gerenciales que son: Análisis, Planeación, Organización, Dirección y Control. Según se esquematiza en cada una de ellas se le adiciona los diferentes sistemas de la normatividad con unas entradas, unos procesos y un producto final (salidas) (Ver gráfica.4)



Fuente: elaboración propia

### **8.5.1. Las funciones Gerenciales del MATOCONE.**

El desarrollo de las funciones gerenciales del modelo tiene como aspectos más importantes las funciones gerenciales de planeación que es el marco del direccionamiento estratégico de la organización (visión, misión, principios, valores, objetivos comunitarios y organizacionales) que con la administración de los riesgos y las diferentes políticas aplicadas dan las garantías para la autonomía e independencia organizacional; las funciones gerenciales de análisis que se deben fundamentar en los diagnósticos comunitarios y territoriales con la aplicación de diferentes metodologías que sirvan para analizar el contexto estratégico e identificar los requerimientos, necesidades y expectativas de la comunidad.

### **8.5.2. Las funciones gerenciales organizacionales.**

Orientan el desarrollo de la comunidad, se fundamentan en la estructura comunitaria que se diseñe o se coloque en funcionamiento la cual debe ser flexible y participativa;

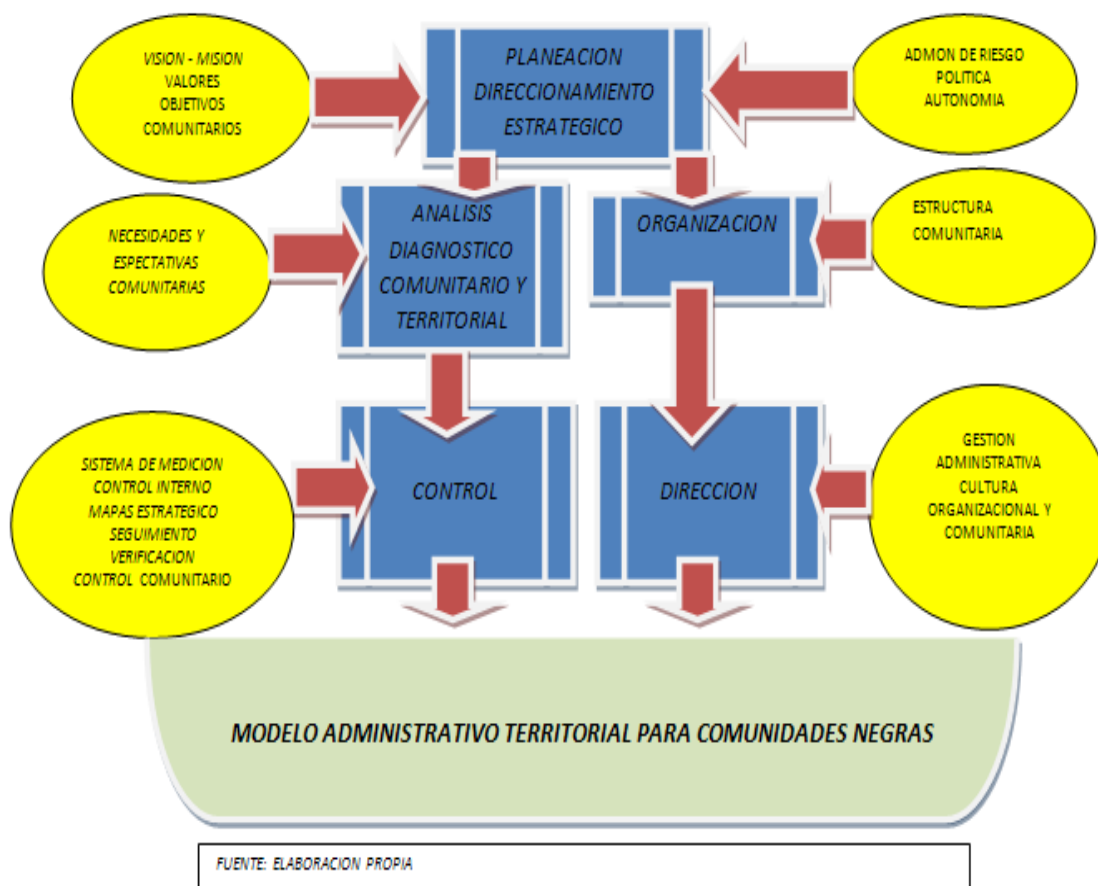
### **8.5.3. Las funciones gerenciales de dirección.**

Tienen como aspectos más importantes el direccionamiento estratégico; la aspiración máxima de esta función es la toma de decisiones acorde al diseño de los objetivos, basada en el análisis de varias alternativas. Aquí se diseña y plantea todo el componente de direccionamiento de la organización, se realiza la planeación en sus diferentes niveles según sea el tipo Estratégica, Táctica y Operativa, así como la administración de los riesgos y planes de mejoramiento organizacional, los acuerdos de gestión y la concertación de objetivos colectivos.

#### 8.5.4. Función Gerencial de Control.

El ciclo del **MATOCONE** se cierra con la **y** a través de este se aplican los mecanismos e instrumentos para la realización del seguimiento, la verificación y la evaluación de la gestión de la organización; esto para poder comparar el resultado logrado con lo planeado. La Función Gerencial de Control conlleva la aplicación de los criterios de autogestión, autocontrol y de autoevaluación. El propósito de la Función Gerencial de Control es esencialmente garantizar a los directivos el cumplimiento de la planeación, es un instrumento de orientación institucional hacia el logro de sus objetivos, por eso debe estar constantemente sometido al control social de los miembros de la comunidad (ver grafica 5)

Grafica 5. Cruce de funciones gerenciales aplicables desde el modelo desde los diferentes componentes



## **8.6. Componentes Gerencial del Modelo Administrativo Territorial para Organizaciones de Comunidades Negras**

El modelo está diseñado para que sus acciones actúen de manera articulada (ver grafica 6) construyendo las DOFAS necesarias, identificando las necesidades de la comunidad, definiendo con esto los objetivos organizacionales y los proyectos que deben ser aplicados. Se crean las estructuras, los procesos, la forma como se debe operacionalizar, hacer el seguimiento y evaluar etc.; Básicamente dentro de las funciones administrativas y gerenciales de las organizaciones podemos destacar los siguientes componentes:

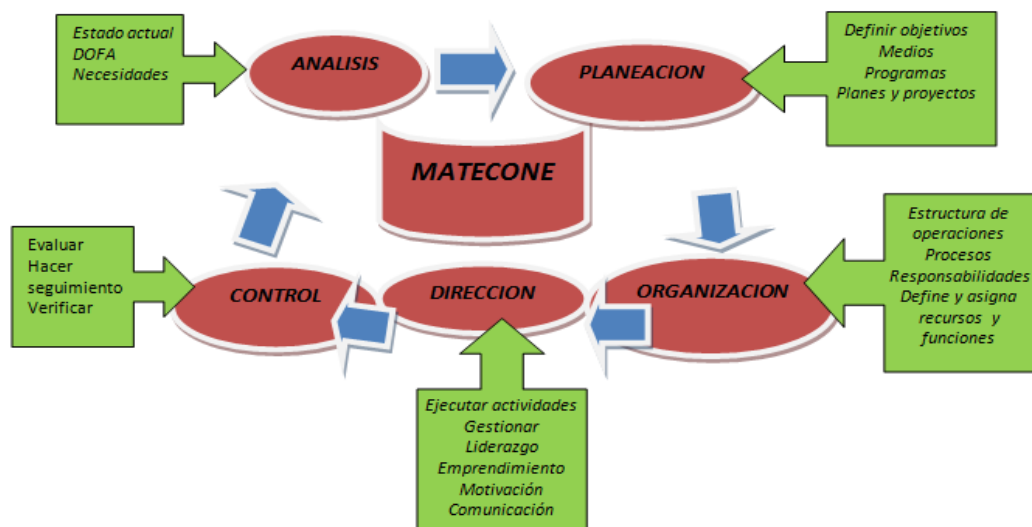
**Estructura Organizacional:** Donde se delimitan los niveles de autoridad y responsabilidad al interior de la organización.

**Modelo de Operación por Procesos (MOP):** Aplicado en los diferentes niveles para un mejor despliegue organizacional con la correspondiente documentación de los procesos y procedimientos.

**Manuales de Funciones y Cargos:** Se elaboran los manuales de funciones para los diferentes cargos al interior de las juntas directivas de los CC con base en el MOP.

**Diseño del Análisis Ocupacional:** Se debe elaborar con fundamento en el MOP, lo mismo que la Distribución de recursos y asignación de responsabilidades.

**Grafica 6. Acciones articuladas de las organizaciones de comunidades negras y funciones directivas y gerenciales al interior del MATOCONE.**



FUENTE: ELABORACION PROPIA

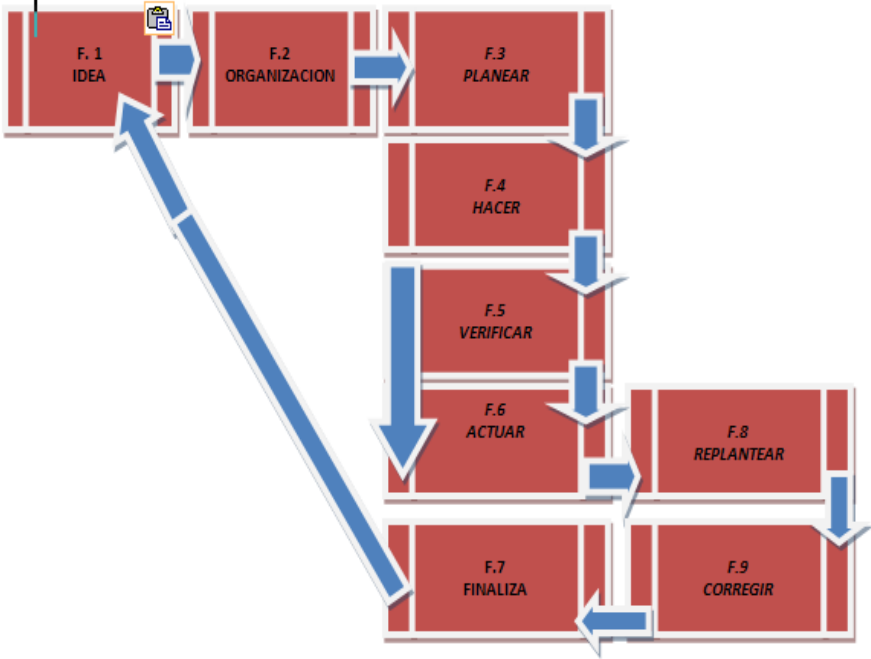
## 8.7. EL CICLO DE CALIDAD DEL MATOCONE

El ciclo de calidad diseñado en el marco del **MATOCONE** se aplica bajo los conceptos de autorregulación, autogestión y autocontrol con el propósito de dar un cambio cultural en el manejo administrativo territorial de las CONE; esto coadyuva al ordenamiento jurídico reglamentario, lo que obliga a establecer acciones para lograr la coincidencia en la articulación de tres conceptos básicos gerenciales: diagnóstico - planeación – control; cada uno acompañado de su forma de expresión, análisis de información, objetivos, presupuesto, indicadores, seguimiento, evaluación.

Estos elementos integrados son los que hacen posible o presuponen una gestión administrativa territorial bajo los principios técnicos de calidad que para el caso de las CONE serán regidos por el ciclo **IO- PHVA-RC** en el cual los líderes comunitarios deben estar continuamente produciendo **ideas** que deben ser **organizadas** para la elaboración de los diferentes planes, programas y proyectos; con la **Planeación** se establecen los objetivos y los procesos necesarios para conseguir los resultados, se

**Hace** o implementan los procesos para su ejecución, se **Verifican** haciendo el seguimiento y las mediciones, se **Actúa** sobre posibles desviaciones presentadas o se **replantean** nuevas acciones para mejorar los resultados, por último se **corrigen** o se toman las medidas necesarias o las acciones no tenidas en cuenta durante el proceso para fortalecer nuevas ideas que pueden surgir; este ciclo es planteado y pensado para la satisfacción de las necesidades y expectativas de las CONE y los territorios donde tengan titulación colectiva. (Ver Grafica 7)

**Grafica 7. Ciclo que se debe cumplir al realizar actividades en el marco del MACOTONE (fases de validaciones del ciclo " IO - PHVA - RC")**



FUENTE: ELABORACION PROPIA



## 9. CAPITULO 2:

### **CARACTERIZACIÓN ASOCIADA AL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ÉTNICAS TERRITORIALES DE COMUNIDADES NEGRAS.**

#### **9.1. Movimientos étnicos, como agentes Sociales Entorno A Las Organizaciones Étnica territoriales De Las Comunidades Negras**

De acuerdo con Diego Hernández (2010) los movimientos sociales populares se caracterizan: primero, por ser *actores colectivos*; segundos, por su *dimensión simbólica*, y tercero, por ser *organizaciones sociales no institucionales*.

Estas características de los movimientos sociales pueden ser explicadas a partir de su estructuración y del rol que desempeñan como agentes, sujetos y actores políticos. El papel del *agente* está relacionado con las condiciones estructurales y/o materiales que rodean a un movimiento social, o sea, el contexto frente al cual actúa y que le da posibilidades y le pone límites a su actuación; el *sujeto* entendido como quien moviliza unas ideas o causas que se expresan y representan a través de medios simbólicos, discursivos y estéticos, y el *actor* que alude a quien encarna la acción concreta.

La politóloga Libia Grueso (2000), por ejemplo, en su trabajo de investigación sobre el proceso organizativo afro, plantea que en el Pacífico norte las organizaciones tuvieron una marcada tendencia campesina, mientras que en el sur se conformó una especie de movimiento de tipo religioso-cultural de las comunidades negras influenciados por la teología de la liberación. A pesar de las diferencias políticas y de origen territorial, todas guardan en común una conciencia

negra, un proyecto histórico y una particular visión frente a los temas culturales y territoriales que las diferencia de otras experiencias organizativas de la izquierda.

De allí que para Diego Hernández (2010) los agentes se estructuran de frente a las condiciones concretas de su entorno (socio-económico, político y territorial) lo que influyen o determinan sus posibilidades de actuar y decidir de un colectivo en pro del interés de conseguir una vida digna. Esta realidad remite a tres elementos estructurantes de los movimientos sociales negros: su origen, su composición y su crecimiento

El siguiente aspecto importante para caracterizar los movimientos sociales negros según él, es el que se refiere al *sujeto*. Que hace referencia a la carga simbólica, discursiva y estética representada en el lenguaje, o en el discurso a través del cual se denuncia la injusticia. Armarse de unas ideas y un discurso requiere siempre que los movimientos sociales elaboren y expresen puntos de encuentro de la comunidad violentada en sus derechos, que permitan identificar a los responsables de esta situación y a la vez definir las estrategias para enfrentarlos y reivindicar los derechos

La dimensión del sujeto remite también a tres elementos o niveles de los movimientos sociales: la identidad, el discurso político y el posicionamiento del discurso.

**La identidad** hace referencia, en primera instancia, a los movimientos sociales como un espacio en el cual se producen y reproducen identidades. Para ello es necesario que la persona interactúe con el conjunto en la creación de identidades colectivas. Por lo tanto, el querer colectivo se constituye a través de la práctica, deconstrucción, construcción y producción de un discurso y distintos símbolos compartidos que permiten el accionar del movimiento. El discurso político de los movimientos sociales es una construcción que encauza el interés popular y

permite, en primer lugar, identificar al adversario que impide o no garantiza que los derechos sean una constante en la vida de las personas, o por lo menos del colectivo.

**El posicionamiento del discurso** es el trabajo que realiza el movimiento social para ser reconocido en la sociedad y se ve reflejado tanto en la identidad del grupo como en las ideas que promueve. Este proceso utiliza distintos canales de difusión del discurso, unos surgidos en la acción directa para reivindicar derechos en el territorio (marchas, tomas, protestas, entre otras) y otros enmarcados en estrategias comunicacionales explícitas y simbólica

No hay duda de que las poblaciones afrocolombianas se han enfrentado siempre a unas estructuras de dominación y oprobio a su dignidad humana que les han exigido reaccionar colectivamente, en diferentes momentos históricos, ante los poderes establecidos, primero resistiendo a la esclavitud con el cimarronismo y la conformación de palenques, luego participando en las luchas por la independencia que les prometían la libertad a los esclavizados y, en los últimos tiempos, especialmente a partir de la Constitución de 1991, reivindicando los derechos colectivos (étnico-territoriales) consagrados, pero negados en la realidad por los intolerables niveles de exclusión social en que se debaten las personas y comunidades negras en el país.

## **9.2. Rasgos culturales en el proceso de caracterización étnica de comunidades negras en Colombia.**

*De acuerdo con el proyecto Planeta Paz (2003) el proceso de caracterización de la población afro colombiana distingue algunos rasgos culturales derivados de la diversidad regional:*

- **Afrocolombianos del Pacífico:** son comunidades agrarias ubicadas generalmente en las partes bajas de los ríos y en las costas de zonas cálidas y/o selváticas, cuyas actividades productivas tradicionales han sido la minería, la pesca, la caza, la recolección y la siembra de productos de pancoger (maíz, plátano, yuca, frutas) en pequeñas parcelas. Han desarrollado unas prácticas culturales particulares que las distinguen como un grupo étnico “diferenciado”, con sus rasgos propios de identidad, etnohistoria, organización social, estructura de parentesco, modos y prácticas tradicionales de producción, de ejercicio de una territorialidad y apropiación de instituciones políticas, además de una cosmovisión, espiritualidad y pensamiento propios que redefinen la complejidad del mundo afro.
  
- **Afrocolombianos de la Costa Atlántica:** son mayoritariamente urbanos. Con importantes asentamientos en ciudades como Barranquilla, Cartagena, Montería y poblaciones intermedias y pequeñas como San Onofre (Sucre), Mahates, Arjona, San Basilio de Palenque, en el departamento de Bolívar, y Planeta Rica y Uré en Córdoba, entre otras. También en esta región se registra una gran diversidad étnica y cultural que hunde sus raíces en las diversas culturas originarias de África.
  
- **El pueblo raizal del Caribe Insular:** Esta población afrodescendiente ocupó las islas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a principios del siglo XVIII desde el Caribe anglófono (Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago); otros llegaron de las islas británicas en las Antillas y otros directamente del África Occidental, Ellos no se asumen como afrocolombianos sino específicamente como raizales.

La agenda política específica de los raizales se ha desarrollado en torno a la creación de un estatuto raizal autonómico para su territorio. El movimiento “Sons of the Soil Movement S.O.S” (Movimiento Hijos de la Tierra), se conformó en el

año de 1984 para luchar por la preservación de la cultura, el medioambiente y el territorio del pueblo raizal.

Según el DANE, Los departamentos con mayor porcentaje de afrocolombianos son Chocó, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Valle, Bolívar y Cauca. Los que concentran aproximadamente el 50% de la población afro del país son: Valle del Cauca, Antioquia y Bolívar. La población afrocolombiana vive en la actualidad un proceso acelerado de migración hacia centros urbanos como consecuencia del desplazamiento forzado ocasionado por el enfrentamiento de los grupos ilegales, en las regiones de Urabá y del medio Atrato y por la expansión de los cultivos ilícitos en las regiones de los ríos Patía y Naya; es así como en las ciudades de Cartagena, Cali, Barranquilla, Medellín y Bogotá reside el 29,2% de dicha población

De acuerdo a lo anterior los territorios de comunidades negras en Colombia, han alcanzado titulación colectiva en un promedio de 4.717.269 Hectáreas en seis (6) departamentos (ver cuadro 1)

**Tabla 1. Relación de los territorios colectivos de comunidades negras por departamento.**

<b>Territoriales DANE y departamentos</b>	<b>N° de Municipios con TCCN</b>	<b>N° de Títulos</b>	<b>N° de Comunidades</b>	<b>Área total en Hectáreas</b>
<b>Noroccidental</b>	34	64	642	3.156.116
Antioquia	10	12	51	240.777
Chocó	24	52	591	2.915.339
<b>Centro occidental</b>	1	1	10	4.803
Risaralda	1	1	10	4.803
<b>Suroccidental</b>	15	67	567	1.556.350
Cauca	3	15	119	501.617
Nariño	11	29	361	739.648
Valle Del Cauca	1	23	87	315.085
<b>Totales</b>	50	132	1.219	4.717.269

**Fuente: INCODER, 2004.**

Es claro y se describe en el proyecto Planeta Paz (2003) que Existen diferencias notables entre los énfasis de las luchas sociales promovidas por las organizaciones de afrodescendientes en la Costa Pacífica colombiana, especialmente en el departamento del Chocó, y las organizaciones articuladas a la causa afro en la Costa Caribe. En el Pacífico las organizaciones se definen como “étnico-territoriales” y el centro de sus luchas está en el reconocimiento de la titulación colectiva de sus territorios ancestrales y de los derechos étnicos culturales consagrados a nivel constitucional y en la Ley 70 de 1997. En el Caribe las organizaciones sociales de afrodescendientes plantean sus reivindicaciones más en términos de lucha contra la discriminación y de exigibilidad de los derechos étnico-culturales reconocidos.

### **9.3. Influencias ejercidas en La conformación de los primeros grupos étnicos territoriales en el país.**

De acuerdo Al discurso político afrocolombiano, entre las décadas de 1950 y 1970 se desarrolló, muy ligado a la labor pastoral concientizadora desplegada en el Pacífico por el obispo Gerardo Valencia Cano, específicamente en Buenaventura (Arboleda, 2003), situación que estimuló la creación de distintas organizaciones negras en el Pacífico sur hasta los años noventa del siglo pasado, y es actualmente motivo de discusión, en especial cuando se trata de establecer cuál es el papel desempeñado por la Iglesia en la construcción del pensamiento étnico-territorial regional y su influencia en el discurso Político del movimiento afrocolombiano.

Por otro lado, las organizaciones que se crearon en el Chocó, al norte del Pacífico, durante las décadas de 1970 y 1980, fueron influenciadas por distintas corrientes.

Aunque el movimiento eclesial estaba Presente también en estos territorios, los principios políticos estructurantes de las organizaciones afro provenían sobre todo de corrientes de izquierda; ejemplo de ello son la Asociación Campesina del río Atrato (ACIA) y la Asociación de Barrios Populares de Quibdó (ABAPO); otras, como la Asociación Campesina del San Juan (ACADESAN) fueron el resultado de la gestión hecha por la Organización Indígena Regional Embera Wuanan (OREWA), esta última influenciada por movimientos eclesiales de base.

El Movimiento Nacional Cimarrón se originó inspirado en las acciones que realizaba la población afro-estadounidense para reivindicar sus derechos civiles y en el proceso de lucha por la libertad de los pueblos negros contra el Movimiento Cimarrón, a su vez, influyó en la conformación de la Asociación Campesina del Baudó (ACABA).

Por su parte la Organización Campesina del Bajo Baudó (OCABA) nació por la gestión del Partido Comunista de Colombia (Grueso, 2000: 60). Algunas de estas organizaciones se vieron abocadas a incorporar en sus plataformas la lucha étnica, entre ellas la OBAPO y la ACIA que añadieron a sus reivindicaciones urbanas y campesinas el componente étnico.

Otras expresiones del movimiento social afrocolombiano desde los años sesenta se organizaron bajo los liderazgos de intelectuales como Valentín Moreno Salazar (Movimiento de Negritudes), de Amir Smith Córdoba (Fundación para el Estudio de la Cultura Negra), de Carlos Arturo Caicedo Licona, (“Cimarrón” de Pereira), entre otros. Otro aspecto importante que caracterizaba a las distintas organizaciones negras que se conformaron durante este periodo tiene que ver con la construcción de identidad.

Señala Grueso (2000: 61) que las distintas agrupaciones tenían en común “la conciencia de una particularidad negra”; por lo tanto, sus tradiciones, ritos y

costumbres caracterizaban una forma de vida distinta de las comunidades campesinas de la región, tanto en su forma de ver como de estar el mundo, lo que se reflejaba en sus prácticas económicas, sociales y culturales. Aunque las distintas organizaciones negras participaron en las acciones organizadas por el movimiento campesino y gremial durante la década de 1970 y 1980 del siglo XX, no hubo una proyección propia de estas organizaciones que permitiera el crecimiento y fortalecimiento de sus acciones:



## **10. CAPITULO 3.**

### **10.1. Determinación de los roles políticos, económicos - administrativo y de incidencia ejercidos por los diferentes actores desde la perspectivas de las políticas públicas en los territorios de comunidades negras.**

En Colombia en 1991 se promulgó una nueva Constitución Política en la que se reconoció el carácter pluriétnico y multicultural de la nación esto implicó el diseño y la adopción de nuevos marcos jurídicos para superar la discriminación y la histórica exclusión a la que se habían visto sometidos los afro descendientes colombianos. Uno de estos instrumentos jurídicos fue la Ley 70 de 1993 o ley de comunidades negras, con la cual se realizó la titulación colectiva de sus territorios. La Ley 70 también significó un nuevo ejercicio de participación política, pues al reconocer al pueblo negro como etnia se le garantizaba un lugar de privilegio en su interlocución con el estado a partir de la creación de los consejos comunitarios como máximos autoridad al interior de los territorios titulados.

Esto conlleva a la necesidad de políticas públicas claras que garanticen a estas organizaciones, jugar un verdadero rol de funcionamiento administrativo pues siguen presentando falencias, carecen de un modelo de gestión administrativa que fortalezca su autonomía territorial y les de independencia económica dado a que el reconocimiento es solo de funcionalidad, pues no cuentan entre sus entes territoriales del estado, lo que las deja sin competencias importantes en el ejercicio de su autonomía y con dependencia económica de otros entes territoriales.

### **10.2. Las Comunidades Negras Frente A La Autonomía Y Descentralización En Colombia**

De acuerdo con constitución, las entidades territoriales “gozan de autonomía para

la gestión de sus intereses dentro de sus límites y la ley” con lo que queda claro el contenido de la autonomía. (El artículo 287 lo plantea). En ese sentido, para sus ejercicios las entidades territoriales deben gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.

Los anteriores son los elementos o derechos fundamentales para ejercer autonomía ya que son manifestaciones de la descentralización del país en sus diferentes dimensiones: en lo político (autoridades elegidas popularmente), lo fiscal (recursos propios y transferidos del nivel nacional) y en lo administrativo (competencias), queda claro y de acuerdo con la opinión de líderes de organizaciones como Cocomacia, Cocomopoca, Acaba, Riscales, Asocasan y Delfines, que las organizaciones negras y sus CC carecen de estos elementos y de estas dimensiones al menos en lo que tiene que ver con los aspectos políticos y fiscales, pues aunque se les asigna autonomía esta se limita únicamente en algunos aspectos de tipo administrativo territorial.

### ***10.3.Reconocimiento Constitucional Dado A Las Comunidades Negras En El Marco De La Ley 70 De 1993.***

El reconocimiento constitucional y legal de los territorios de CONE recayó sobre la figura de tierras baldías, lo cual contradice la concepción territorial integral de estas comunidades que trasciende a los territorios urbanos y al acceso por vía de ocupación ancestral, imposibilitando la titulación colectiva urbana y la titulación de otras áreas necesarias para recrear cultura; la existencia de territorios rurales y territorios urbanos advierte muchas situaciones complejas en la falta de definición de funciones y competencias de los diferentes actores presentes en el territorio.

Las OET de comunidades negras han sido objeto de la agregación de responsabilidades, derivadas de los desarrollos normativos que han tenido lugar especialmente a partir de la expedición de la Constitución de 1991. Estos cambios repercuten en las condiciones con las que ejercen su autonomía, por ejemplo, limitando la libertad de sus acciones bien sea en el ejercicio de una competencia, en la disponibilidad de recursos o en la capacidad de decidir el destino de dichos recursos y lo más importante en su no reconocimiento en el marco de la constitución como órganos descentralizados.

Lo anterior se debe a la marcada diferencia que establece la Corte Constitucional Colombiana entre los dos conceptos “la autonomía y la descentralización que entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos” y responden a ópticas distintas. Mientras la descentralización busca mayor libertad de las instancias periféricas territoriales y funcionales en la toma de decisiones para mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los miembros asociados a una comunidad en aras de un mayor bienestar y mejor control de sus propios intereses” (Sentencia C-478-92).

En Colombia se introdujo la descentralización y la autonomía territorial con el fin de romper las tendencias centralistas imperantes durante la vigencia de la Constitución de 1886 y de forma más precisa antes de la expedición de las normas que condujeron a la descentralización de los años 80, las autoridades territoriales eran nombradas por el ejecutivo del nivel inmediatamente superior lo que configuraba una estricta jerarquía entre los gobernantes de los diferentes niveles del Estado, de tal forma que las decisiones y quienes las tomaban no consultaban las necesidades y preferencias de sus beneficiarios, generando brechas entre los impactos reales y los deseados evidenciando la incapacidad del Estado para dar respuestas adecuadas a las necesidades y problemáticas sociales; el proceso de descentralización permitió trasladar al nivel territorial los

elementos que se consideraron necesarios para hacer posible que la gestión pública se orientara al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.

Estas modificaciones implicó, la transformación de una clase de Estado a otra, debido a los fenómenos de descentralización y autonomía, se intentó transitar hacia un Estado eficiente y efectivo pasando de un estado unitario centralizado a otro descentralizado, y de un marco normativo que le daba prevalencia a lo nacional a otro donde cobra relevancia lo territorial, tal como quedó consignado en el artículo 1 de la constitución. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.”; sin embargo, tanto la descentralización como la autonomía son fenómenos inherentes al ámbito territorial que fundamentan su esencia en la existencia del Estado unitario.

Dicho contenido reducto, descrito en el artículo 287 de la Constitución debe siempre ser respetado por el legislador (Sentencia C-004 de 1993), ya que de esta forma se garantiza la capacidad de autogobierno y autogestión (Sentencia C-600A-95); es decir, se garantiza la capacidad de las entidades territoriales para auto determinarse y gobernarse por órganos propios en forma independiente y sin injerencia del poder central en lo interno mediante la utilización del conjunto de competencias que les han sido asignadas para el cumplimiento de los cometidos que le son propios (Sentencia C-126-93). Sin embargo, más que quedar en manos del Estado a nivel territorial, la autonomía se encuentra ligada a la soberanía popular y a la democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuáles son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo.

#### **10.4. Actores que definen el MATOCONE como una política pública para las organizaciones de comunidades negras? Y el papel de la comunidad y/o de la organización social en esa definición?**

Para dar una aplicación de políticas públicas al MATOCONE, este debe ser asociado con los asuntos del gobierno y a los sistemas políticos como actividades de las instituciones del estado, generadas, o procesadas en el marco de los procedimientos de instituciones y organizaciones gubernamentales. Por tanto los actores que lo definen son: **El Estado** por ser la organización política más importante dentro de la sociedad (Loaiza, 2004: 55). El poder que reside en **el gobierno** “conformado por un grupo de individuos que comparten una responsabilidades dadas en el ejercicio del poder político del Estado” (Loaiza, 2004: 106), en el entendimiento de que ejercen una autoridad legítima y que, mediante las decisiones que toman protegen y dirigen la comunidad, **la organización social** que sirve de base a la ideología predominante, **y las organizaciones étnicas** a través de sus **consejos comunitarios** como dueños ancestrales del territorio.

Por lo que podemos distinguir dos categorías de actores en manera general para la aplicabilidad del MATOCONE: los sociales y los políticos, apoyándonos en Pérez (1995: 3, 4) **los actores sociales** como unidades reales de acción en la sociedad, pues son los tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad social de la cual forman parte, actúan como individuos o colectivos, sometidos a ciertas condiciones culturales, étnico, políticas y territoriales, se consolidan de forma que si el Estado es permeable a la opinión social, garantizan mayor transparencia a las actuaciones gubernamentales, al tiempo que incrementa la confianza de la ciudadanía, **y Los actores políticos** que reproducen su poder en relación a los otros actores y en referencia al gobierno, son unidades abiertas que pueden ser penetradas por la sociedad, sin la cual no

sobrevivirían. Tal es el caso de políticos que sin los votos o sin el apoyo de ciertos grupos dejarían de serlo, de hecho se requiere de una política pública clara que garantice a las organizaciones étnicas desempeñar su verdadero rol de funcionamiento administrativo al interior de sus territorios, una política pública para un modelo de gestión administrativa que fortalezca su autonomía territorial con independencia económica y Una política pública que reconozca a las organizaciones étnicas como entes territoriales para garantizar no solo su funcionalidad y competencias en el ejercicio de su autonomía, sino también su independencia económica de otros entes territoriales.

Por lo que la decisión, del MATOCONE Como alternativa planteada, tiene una alta influencia de determinación primero en el poder político los cuales y lo más probable es que no van a tener, ni mostraran voluntad para elevarlo a políticas públicas que dé una posible solución a los problemas que se presentan al interior de las organizaciones de comunidades negras, dado a que son los más interesados en que estas organizaciones no tengan independencia administrativa, económica y territorial en el manejo de su territorio.

Segundo en el poder alcanzado por técnicos y algunos líderes de proceso organizativo quienes podrían influir de alguna manera en dicha determinación sin embargo se deja de manifiesto que este proceso se podría ver afectado y no hacerse efectivo por los intereses personales infiltradas en la mayoría de ellos porque su posición es actuar de punto medio entre el poder público y las comunidades y por último en las comunidad representados en sus organizaciones étnicas y sus consejos comunitarios las cuales en termino de poder están nulas pero siempre están proponiendo alternativas de solución para su accionar pero sin ser escuchadas o tenidas en cuenta calificación

La indiferencia del estado y los diferentes intereses que se presentan en el manejo interno del territorio por los distintos actores que están inmersos en su proceso de

implementación podría dificultar la implementación del MATOCONE como política pública para dichas comunidades.

## **11. CONCLUSIONES.**

El proceso administrativo de las organizaciones de comunidades negras en el marco de las políticas públicas se debe plantear, a partir de la formulación de sus planes de etnodesarrollo, el cual debe responder a la necesidad y el fortalecimiento de su autonomía, su cohesión y auto identificación entre otros. Este se debe construir con prácticas de participaciones políticas, económicas y sociales basadas en los principios comunitarios desde lo que se es, se tiene, se sabe y se hace.

Se observó que en la actualidad la clase dirigente política de las comunidades no están orientando de manera adecuada proyectos de armonización y progreso que redunden en el bienestar social de las comunidades y de su territorio y que aunque se tienen tópicos de los requerimientos comunitarios, no sea definido una ruta que demarque el cumplimiento de sus objetivos esto hace que se requiera del concurso de todos los líderes comunitarios con incidencia gubernamental, a los políticos, alcaldes y concejales de los territorios afrocolombianos para asumir su liderazgo y replantear estrategias como el MATOCONE para que como política pública sirva de impulso al crecimiento y al desarrollo económico y social de las comunidades étnicas.

Cabe anotar que dado los procesos que se vienen desarrollando al interior de las comunidades negras (En el marco de la ley 70 del 93), el MATOCONE como herramienta de política pública, cobra gran importancia toda vez que involucra intereses comunes en dinámicas de crecimiento y desarrollo ya que en él se ven representados los distintos actores, que vienen inmerso en el proceso. Por tanto, hay que generar una serie de acciones que involucren en sus procedimientos la

consecución de los objetivos propuesto desde el MATOCONE, en todo los aspectos territoriales, culturales, políticos, sociales, de autonomía e independencia económica.

La aplicación del MATOCONE como política pública cumple con las características del empoderamiento ( Compromiso, Conocimiento y Convicción), por lo que los directivos comunitarios tendrían que asumir un rol que permita el cambio y transformación en los territorios colectivos en cuanto a su capacidad administrativa, comprendiendo e interpretando la administración moderna para garantizar la permanencia, la mejora continua y la sostenibilidad económica en el tiempo, de todas ellas a través de sus consejos comunitarios, en los territorios con titulación colectiva y ajustándolos de manera independiente a los cambios políticos y administrativos que se puedan presentar en el estado en un momento determinado.

De otro lado la normatividad del estado colombiano, sigue evolucionando y presentando cambios continuos en sus estructura por tanto cuando se plantea el MATOCONE como una herramienta de política pública y de marco referencial para la Administración territorial, es porque cuenta con todos los componentes teóricos, administrativos, jurídicos y tienen su aplicación en el contexto territorial para el que fue diseñado, con las normas de la función administrativa pública de Colombia y con los aportes empíricos de los líderes comunitarios.

Sin embargo la implementación del MATOCONE como política pública depende mucho de la voluntad social que tengan las organizaciones en hacerlo y del papel que juegue la dirigencia política para llevar a cabo este proceso, sumando además algunos factores limitantes que giran alrededor del recurso humano, como su disciplina, su liderazgo social y otros estándares de desempeño que tenga la organización, en términos de calidad, credibilidad, cobertura y satisfacción comunitaria.



## 12. RECOMENDACIONES

Es importante ahondar en el estudio y análisis del MATOCONE haciendo un trabajo arduo de socialización y divulgación del modelo en las comunidades con políticos de las diferentes zonas, representantes legales y juntas directivas de los consejos comunitarios para que el modelo sea reconocido aceptado y apropiado, como una herramienta de política pública demarcando claramente las competencias que tienen las organizaciones de comunidades negras y la de los distintos entes territoriales del estado colombiano al interior del territorio.

Se deben Diseñar las estrategias necesarias para elevar a política pública La Utilización del MATOCONE como herramienta fundamental dada la necesidad del reconocimiento de la autonomía e independencia economía que requieren los grupos étnicos en aspectos territoriales, culturales, políticos y jurídicos, y por la búsqueda de la igualdad en el manejo de temas administrativos que garanticen las mismas oportunidades de crecimiento y desarrollo a los entes territoriales en Colombia.

Se deben adelantar más estudios sobre la gestión administrativa territorial comunitaria con líderes y miembros de juntas directivas al interior de los consejos comunitarios y cabildos indígenas; porque con su holística, su lógica, su ambiente, cultura y cosmovisión pueden fortalecer los modelos administrativos existentes en la actualidad en Colombia.

Hay que hacer una revisión al tema de la autonomía comunitaria pues debe ser profundizado desde los aspectos constitucionales, hasta el ejercicio mismo de las organizaciones étnicas, ya sean, determinando claramente los elementos que la constituyen y el alcance real que tienen al interior de sus territorios.

En el marco de la Gestión territorial es importante que el MATOCONE se convierta en una herramienta de política pública dado a que los entes territoriales del estado y las organizaciones de comunidades negras se deben involucrar en un modelo que conjuntamente jalones el desarrollo de la región

y este sea el reflejo de los planes de desarrollo de los entes y los planes de etnodesarrollo planteados desde los consejos comunitarios.

### 13. BIBLIOGRAFIA.

- **Quijano, Aníbal (2000):** “Colonialidad del poder y clasificación social”, *Journal of world- systems research*, vol. 1, 2, Summer/Fall, pp. 342-386.
- **Eslava, Adolfo:** “el juego de las políticas públicas” reglas y decisiones sociales, fondo editorial universidad Eafit pp. 27- 122
- **Instituto Colombiano De La Reforma Agraria (INCORA) (2001):** “La experiencia colombiana en titulación colectiva de tierras de comunidades negras”, *Informe sobre titulación colectiva a comunidades negras, presentado por el gerente general de INCORA (Jorge Enrique Cardozo) para la conferencia contra el racismo y la xenofobia en Durban, Suráfrica.*
- **Melo, Orlando (1989):** “Etnia, región y nación: el fluctuante discurso de la identidad”, *Memorias del Simposio Identidad étnica, Identidad Regional, Identidad Nacional, Bogotá, COLCIENCIAS, pp. 27-28.*
- **Paramio, Ludolfo (1990):** *Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90, Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC, Documento de trabajo 92-03.*
- **Pinillos Nieves, (2000):** “Introducción al pensamiento político iberoamericano”, en F. Harto de Vera (comp.): *América Latina: desarrollo, democracia y globalización, Madrid, Trama, pp. 55-66.*
- **Presidencia De La República De Colombia, (1991):** *Constitución política de Colombia-1991, Bogotá, Impreandes. (Esta Constitución es fiel copia de la publicada en la Gaceta Constitucional nº 127, la cual incorpora las certificaciones del Secretario General de la Asamblea, según la compilación hecha como trabajo final por la Relatoría de la Asamblea Nacional Constituyente.*

- **Restrepo, Eduardo (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*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología, pp.279-319.
- **Restrepo, Eduardo (2002):** “políticas de la alteridad: etnización de “comunidad negra” en el Pacífico sur colombiano”, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología.
- **Andrade, Manuel (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
- **Aktouf. Omar. (2009).** *La Administración: entre tradición y renovación.* Impresor Ltda. 4ª edición.
- **Amat\_ Oriol. (2010).** *Análisis Integral de Empresas.* Alfa y omega. 1ra edición.
- **Beltrán, Jaramillo. (1998).** *Indicadores de Gestión, herramientas para lograr la competitividad.* 3R Editores. Segunda edición.
- **Blanco\_ Francisco. (1996).** *El control integrado de Gestión. Iniciación a la dirección por sistemas.* Limusa Noriega Editores.
- **Castro. Raúl. (2003).** *Evaluación Económica y Social de Proyectos de Inversión.* Alfa y omega. Colombia.
- **Cepeda. Gustavo. (2002).** *Auditoría y Control Interno.* McGraw-Hill
- **CLAD. (2008).** *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.* Contraloría General de Colombia. (2008) *Audite 3. Auditoria Gubernamental.*
- **Chiavenato, Idalberto. (2000).** *Administración Proceso Administrativo.* Editorial McGraw-Hill. 3ra Edición.