

TERRITORIOS EXCLUÍDOS Y MARGINADOS

El artículo 5 de la Ley 2281 define el ámbito de competencias del Ministerio de Igualdad y Equidad en todo el país con énfasis en los **territorios excluidos y marginados**.

Definición: Son aquellos territorios con rezagos históricos o nula inversión pública en infraestructura de servicios públicos, ignorados de la narrativa y castigados en la distribución nacional de recursos, con barreras materiales generalizadas de acceso a derechos fundamentales vinculados a la vida, donde la vocación productiva y los usos y acciones de uso del suelo han sido impuestos desde el orden central, con limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado civil y habitados por poblaciones discriminadas históricamente.

Desde el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, se retoman varias nociones y alcances que tiene el concepto “territorio”; en un primer momento, se entiende que va más allá del espacio físico, por tanto es el resultado de procesos dinámicos, socialmente construidos, son resultados de la interacción entre la diversidad de actores sociales y las relaciones de poder a partir de identidades culturales, vínculos espirituales y vitales que lo habitan o lo explotan, se producen a partir de conocimientos locales, luchas territoriales y resistencias ante imposiciones externas. Por lo anterior, un territorio, no tiene una escala exclusiva determinada y va más allá de las divisiones político-administrativas asignadas, aunque puede contenerlas.

En segundo lugar, para hacer **operativa la calificación de excluidos y marginados**, esta se entenderá como el **reconocimiento de la operación social e institucional de los sistemas de opresión que se territorializan**. Los territorios son entonces, son sujetos pasivos de las diferentes formas de exclusión y marginación, que sobre estos se imponen. Esto, implica que la posibilidad de transformación material se asocia a liberación de los territorios de esas formas de exclusión y marginación, es una situación y no una condición invariable.

A partir de lo anterior, se entienden territorios marginados y excluidos, a aquellos que vieron interrumpida, conducida y sometidas sus relaciones sociales, culturales, políticas y económicas, durante el proceso de configuración del actual Estado Nación Colombiano.

Para sintetizar esta situación, se perfilan a grandes rasgos cuatro momentos; el primero, la irrupción del poder militar y eclesial de la corona española que sometió y extinguió por la fuerza a las autoridades de los pueblos originarios del caribe, y más tarde los pueblos originarios del interior, renombrando y estableciendo artificialmente límites jurisdiccionales preexistentes, a la par de la participación en el comercio trasatlántico que introdujo forzosamente a millones de personas en cautiverio, provenientes de pueblos africanos, forzados al trabajo esclavo en actividades asociadas a las experticias de los pueblos de procedencia, y que se fueron asentando en territorios costeros y ribereños, boscosos y selváticos, administrados a través de las cédulas reales entre los años 1500 y finales de 1700.

El segundo momento entre 1800 e inicios de 1900, que incorporan los procesos de confrontación armada, jurídica, económica y política, que dieron lugar al desprendimiento explícito de la relación colonial con el imperio español, y que de la mano de las expediciones y comisiones corográficas, de la apropiación del ideario del período de la ilustración que se replicaba en los espacios educativos de acceso restringido a probidad de linaje, propiedad y profesión reprodujeron a lo largo y ancho de la nascente nación, una estructura social centralizada, racializada y de castas, con un modelo civilizatorio para la organización familiar y urbana semejante al europeo y dónde un grueso de la base de esa estructura social, paso de ser llamada peones o jornaleros a “fuerza de trabajo o mano de obra” de los sectores privados y públicos.

En el tercer momento, correspondiente al siglo xx, las transformaciones globales provocadas por la expansión de las relaciones dominantes alrededor de los procesos de tecnológicos industriales y de la arquitectura multilateral, resultado de las guerras de occidente, rediseñan e influyen la operación de la administración de lo público y lo dispone en función del desarrollo. Estas condiciones combinadas con las migraciones y repoblamientos en los alrededores de las cordilleras central y oriental, se juntan con la aceleración de los procesos de urbanización, y con ellos la demarcación como territorios y poblaciones no civilizadas, dónde no ha llegado el progreso, zonas baldías, sobre las que es posible instalar proyectos de enclave para sacarlas del retraso y conducir las a toda velocidad en la misma dirección que la capital del país. Para mediados del siglo XX, la influencia comercial europea es reemplazada por la estadounidense. La administración pública se empieza a regir por los resultados de los indicadores macroeconómicos, herencia de las medidas de ajuste estructural, que clasifican y califican la estabilidad de la economía nacional determinando sí puede endeudarse o no. Hasta hoy, esos resultados condicionan la manera en que debe planificarse y ejecutarse el gasto público, hacia que sectores, regiones y poblaciones de la economía debe enfocarse el gasto, bajo la premisa de maximizar utilidades y no necesariamente, de garantizar los principios y derechos de las mayorías.

El proceso constituyente que originó el cambio constitucional de 1991 establece y reconoce a la nación Colombiana como: “...República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana” (...), que “se compromete a reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural”. A partir de este hito se enmarca el cuarto momento, conocido por profundizar la apertura neoliberal, y que ha implicado hasta la fecha la liquidación y cuando no la privatización de las empresas públicas, el desmonte de sindicatos y la creación de pactos colectivos, la quiebra de grandes industrias como la editorial y la textilera, la intermediación del capital privado para la garantía del derecho a salud, la educación, el trabajo y la vivienda. Reprodujo al interior del país, medidas de ajuste estructural a partir de la reglamentación un sistema de participación presupuestal que clasifica las entidades territoriales como viables o no viables en función de solicitar créditos y apoyos que limitan e impiden la autonomía para ofrecer una respuesta estatal que garantice la igualdad real y efectiva en Colombia.

De esta manera, la política nacional de las últimas cinco décadas, ha profundizado la planificación del desarrollo y la modernización del Estado, y bajo este hito, se clasificaron y priorizaron, actividades económicas y regiones donde debían estimularse estas actividades para conseguir el desarrollo. El correlato es el desfinanciamiento e incluso la ausencia de pertinencia en el financiamiento dirigido desde los centros económicos urbanizados y de concentración de la interacción estatal hacia **aquellos territorios dónde la narrativa jerarquiza y re-produce a partir de la sustitución, desvinculación y desmantelamiento de las relaciones socioculturales y político-económicas alrededor del sostenimiento y reproducción intergeneracional de la vida.**

La consecuencia material de la exclusión y marginación territorial es la imposibilidad material de garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos, de manera sistemática, y el **incumplimiento cotidiano de la responsabilidad de respetar y proteger a los sujetos de derecho.**

Como se mencionó antes, algunas configuraciones territoriales clasificadas como marginadas y excluidas superan los límites político-administrativos del municipio, o en otros, correspondan a **territorios dentro de municipios**, que no pueden considerarse territorios excluidos en su totalidad, como parte de la comprensión de la marginación y la exclusión en diferentes escalas.

Es un territorio en situación de marginalidad y exclusión cuando:

- 1. Hay nula inversión, hay rezagos históricos en inversión pública en infraestructura de servicios públicos, y/o la inversión recibida y operada no priorizo ni respondió de manera pertinente las necesidades de los habitantes del mismo.**

Son territorios con rezagos o ausencia históricos de inversión pública, también se encuentran entre estos, territorios en los que la inversión ha sido impertinente, es decir, por fuera de la vocación cultural, productiva, identitaria del territorio. Esto tiene un correlato de inversión intensiva de cooperación internacional.

- 2. Territorios ignorados en la narrativa y distribución nacional de recursos.**

Estos territorios, se identifican por una ausencia sistemática de información oficial, son territorios que no existen en los registros oficiales, como es el caso de los asentamientos informales y procesos de urbanización autogestionada a partir de procesos de desarraigo. Se consideran dentro de estos, también los territorios insulares y acuáticos.

3. Territorios con barreras materiales generalizadas de acceso a derechos fundamentales vinculados a la vida.

Son territorios, donde se materializan los incumplimientos de los acuerdos del Estado, y donde existe una deuda en materia de cumplimiento de la obligación de facilitar el acceso a derechos. También se consideran en esta categoría a nivel submunicipal, espacios institucionales cuya situación de derechos ha sido declarada en estado de cosas inconstitucional y espacios institucionales sin espacios vitales.

4. Territorios cuya vocación y determinación económica ha sido definida por el orden nacional

En esta categoría se incluyen los antiguos territorios nacionales, y aquellos donde se ha dado una pérdida de pueblos, especies y prácticas de sostenimiento de la vida, de biodiversidad e integridad cultural. Son territorios con conflictos ambientales por la tierra y el territorio y donde la protección de la vida, la integridad y los derechos fundamentales ha sido operativamente inviable. Son territorios donde se hace más evidente la concentración de los ingresos y la propiedad y donde existe inmovilidad social por tipo de ocupación, entendida como la herencia ocupacional.

5. Territorios con limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado Civil

Territorios en donde los gobiernos locales tienen capacidades limitadas, y donde la ausencia del Estado Civil ha permitido que se configuren corredores de tráfico. Son territorios en riesgo desastres ambientales y con desastres recurrentes, y con capacidades restringidas para abordarlos localmente.

6. Territorios conformados por poblaciones históricamente discriminadas

Son territorios conformados por sujetos de especial protección constitucional, entre estos están los territorios étnicos y campesinos, territorios con poblaciones rivereñas de ríos de sujeto especial protección, territorios urbanos acuáticos y territorios donde la fluctuación en el autorreconocimiento de pertenencia étnica-racial hace evidente la invisibilidad estadística, territorios agroalimentarios y zonas de reserva campesinas. Esto incluye también zonas de tolerancia y en general, territorios en donde se concentran poblaciones marginadas y excluidas.

Indicadores para la implementación conceptual

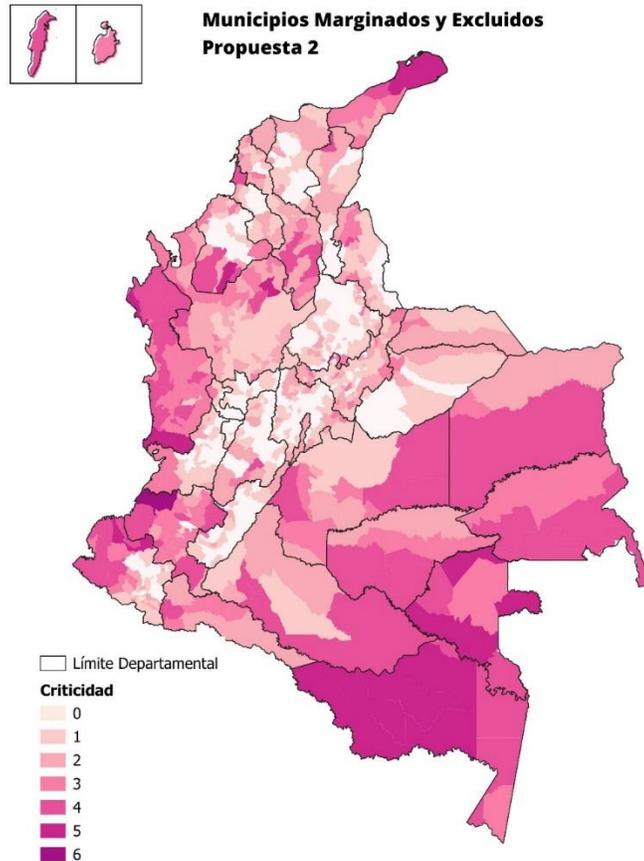
Criterio	Indicadores operativos
1. Territorios con rezagos históricos o nula inversión	<ul style="list-style-type: none"> - Mayoría de viviendas sin acueducto. - Mayoría de la población sin infraestructura de saneamiento básico y alcantarillado.

Criterio	Indicadores operativos
pública en infraestructura de servicios públicos,	<ul style="list-style-type: none"> - Mayoría de la población sin energía eléctrica. - <i>Asentamientos informales y procesos de urbanización autogestionada a partir del desarraigo.</i> - Inversión intensiva de cooperación internacional.
2. Territorios ignorados en la narrativa y distribución nacional de recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de información en el RIPS. - Territorios insulares y acuáticos.
3. Territorios con barreras materiales generalizadas de acceso a derechos fundamentales vinculados a la vida	<ul style="list-style-type: none"> - Mayoría de la población a más de 10 kilómetros de distancia de un hospital. - Ausencia de hospitales niveles 1, 2 y 3. - Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no acuden a una institución educativa por encima de la media nacional. - Inversiones en infraestructura educativa 2011 – 2021. - Mayoría de la población en privaciones (índice de pobreza multidimensional). - Espacios institucionales cuya situación de derechos ha sido declarada estado de cosas inconstitucional o sin espacios vitales. - Incumplimiento de los acuerdos del Estado (protestas consecutivas) . <p>Otras Variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Tiempos de esperad de la respuesta estatal</i> - <i>Integralidad de la respuesta estatal</i> - <i>Dispersión de la infraestructura institucional estatal para la garantía de derechos fundamentales.</i> - <i>Pertinencia cultural de la respuesta estatal.</i>
4. Territorios cuya vocación y determinación ha sido definida por el orden nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Antiguos territorios nacionales. - Territorios priorizados para la implementación local de políticas nacionales intensivas (Zonas ZEDES CCAI, ZOMAC, PDET, PNIS, MITI). - Conflictos ambientales por la tierra y el territorio. - <i>Decisiones de instancias judiciales.</i>
5. Limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado Civil en los territorios	<ul style="list-style-type: none"> - Categoría municipal e incluye áreas no municipales - Riesgo de desastres naturales ajustado por capacidad. - Mayoría del presupuesto de libre destinación ocupado en funcionamiento.

Criterio	Indicadores operativos
6. Territorios conformados por poblaciones históricamente discriminadas	<ul style="list-style-type: none"> - Territorios Agroalimentarios y Zonas de Reserva Campesina. - Mayoría de la población perteneciente a pueblos étnicos. - Fluctuación de autorreconocimiento étnico-racial. - Municipios con territorios, tierras y formas organizativas étnicas. - Poblaciones rivereñas de ríos sujeto de especial protección constitucional. - <i>Zonas de tolerancia</i> - <i>Espacios de asentamiento de población en situación de calle.</i>

Resultado y análisis espacial

Para el análisis se construyó un índice categórico (1 y 0) a partir de cada uno de los indicadores de los criterios de identificación, se seleccionaron, aquellos municipios que cumplen con algún criterio. Son 828 municipios distribuidos de la siguiente manera.



En general algunos criterios son más generalizados que otros, entre los criterios 6. *Territorios conformados por poblaciones históricamente discriminadas* son los más frecuentes, y 5. *Limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado Civil en los territorios*. En contraste el criterio 1. *Territorios con rezagos históricos o nula inversión pública en infraestructura de servicios públicos*, es el que más se repite entre municipios.

Municipios por criterio



La selección de las direcciones territoriales, serán municipios marginados y excluidos que faciliten la convergencia subregional y que habiliten el cierre de brechas entre las regiones y las ciudades capitales. Aspectos a tener en cuenta: densidad poblacional de la potencial sede y de las subregiones circundantes; costo del transporte entre diferentes municipios y zonas rurales y el lugar de la potencial sede, y concentración de los ingresos. Entre mayores son las distancias y más altos los costos de transporte, la convergencia subregional se vuelve más difícil. La localización de estas sedes podría fortalecer la consolidación de municipios y ciudades pequeñas como polos de integración y convergencia subregional.