

AUTONOMIA TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACION POLÍTICA: LA RECONFIGURACION COOPTADA DEL ESTADO EN LOS TERRITORIOS

MARIA ELENA BOTERO OSPINA¹

“Espacio, tiempo y sociedad, conforman una unidad indisoluble para interpretar procesos socio espaciales complejos, acaecidos a lo largo de la historia y en diferentes espacios de acuerdo con los antecedentes histórico-productivo y el accionar de los agentes sociales”

(E. Soja 2002)

La organización territorial es el resultado del reparto efectivo del poder entre la nación y sus entidades territoriales, más allá de los arreglos jurídicos que expresan esta relación de dominación y alcance de la acción estatal.

Para el caso colombiano, ha sido el poder legislativo el que ha recortado el alcance que la Constitución del 91 le otorgó a la organización territorial, a través de sucesivas Leyes orgánicas y ordinarias que han de un lado, desestimaron los avances en materia de reconocimiento y desarrollo de nuevas entidades territoriales como las entidades territoriales indígenas, ETIS; las provincias y la región como entidad territorial de pleno derecho, y por el otro, han recentralizado el poder y la toma de decisiones en organismos nacionales frente a las administraciones territoriales a través de la asignación de competencias y recursos para que departamentos, distritos y municipios puedan llevar a cabo su acción y garantizar los derechos de los ciudadanos.

La pregunta que surge es ¿porqué los partidos políticos, expresados en el poder legislativo, así como los miembros de las altas Cortes han participado en este proceso de vaciamiento de la autonomía territorial declarada constitucionalmente, contrario al espíritu y las discusiones de la asamblea que dio lugar al actual texto constitucional? Probablemente la respuesta se encuentre en que en Colombia no

¹ Profesora Asociada. Coordinador Académica Pregrado en Ciencia Política y Gobierno. Directora Especialización en Gobernanza y Desarrollo Territorial. Correo Electrónico: maria.botero@urosario.edu.co

se ha construido una institucionalidad política que permita que el funcionamiento de la democracia regional esté basado en la existencia y operación de partidos políticos sólidos, con arraigo en las bases sociales de los departamentos y que logre representar el interés general de los habitantes de los mismos.

En este sentido se acogen los planteamientos de Gibson de acuerdo con los cuales todos los conflictos en los Estados nación tienen lugar en una jerarquía de arenas y organizaciones territoriales. Según su planteamiento, cuando se estudia la escala nacional, se encuentra que, en el sistema político, las instituciones de gobernanza territorial se encuentran entrelazadas a través del espacio. (Gibson. 2004)

Para obtener el poder y el control político territorial, las estrategias nunca se limitan a un formato único. Los actores despliegan estrategias que pueden ser específicas para determinadas arenas o escenarios como formas locales de control político, cuyo resultado final dependerá de las interconexiones entre todos los niveles del sistema territorial nacional. En el mismo sentido, el trabajo de Paddison, nos presenta una visión del Estado, en términos territoriales, como un "estado fragmentado" (Paddison, 1983). Tal fragmentación se da en sentido tanto horizontal como vertical. La fragmentación horizontal se configura cuando el poder se encuentra espacialmente dividido entre distintas jurisdicciones en un territorio nacional. En contraste, la fragmentación vertical se observa cuando se enfrentan diversos niveles de gobierno con diferentes ámbitos de jurisdicción territorial. Paddison aclara que no estamos en ninguno de los dos casos frente a una fragmentación atomizada, sino frente a una fragmentación interdependiente.

La consecuencia derivada ha sido la aparición de estructuras clientelares en las que los políticos juegan un rol de intermediación entre el Estado y los ciudadanos para acceder aún a las prestaciones mínimas que deberían estar garantizadas como derechos fundamentales, tal como lo establece la Constitución y, la emergencia de los fenómenos de cooptación de las estructuras políticas de los departamentos, distritos y municipios por parte de terceras fuerzas ilegales, que por vía de coacción o por representar la fuerza dominante en el territorio, se apoderan de las instancias de representación y de gobierno de los territorios colombianos.

En tanto que el funcionamiento del sistema político territorial define quienes serán los gobernantes y los representantes de los ciudadanos, a quienes se elige como autoridades de gobierno en los departamentos y municipios, las estructuras gubernamentales reproducen los mismos vicios y limitaciones del sistema político de la que son resultado. Así las cosas, las administraciones públicas territoriales son frágiles, proclives a la influencia y abuso del poder de los políticos, con muy bajos niveles de profesionalización de sus funcionarios y, por tanto, con baja capacidad institucional pública y de gobierno. El resultado de lo anterior es una acción pública débil en la que ni el gobierno territorial, ni las instituciones políticas regionales, ni las instituciones sociales que se encuentran en los departamentos, distritos y municipios, alcanzan niveles de acción que garanticen la realización de los derechos sociales y políticos de sus habitantes y la ampliación y cualificación de la democracia prometida desde el Estado a partir del proceso de descentralización.

1. Descentralización Política y Democracia Regional.

Mucha expectativa creó la descentralización política como nueva forma de gobierno territorial que sirve a los intereses de las democracias y permite una intervención directa de los actores políticos y sociales a nivel local y regional en la conformación de sus gobiernos y en el control de la gestión de los mismos.

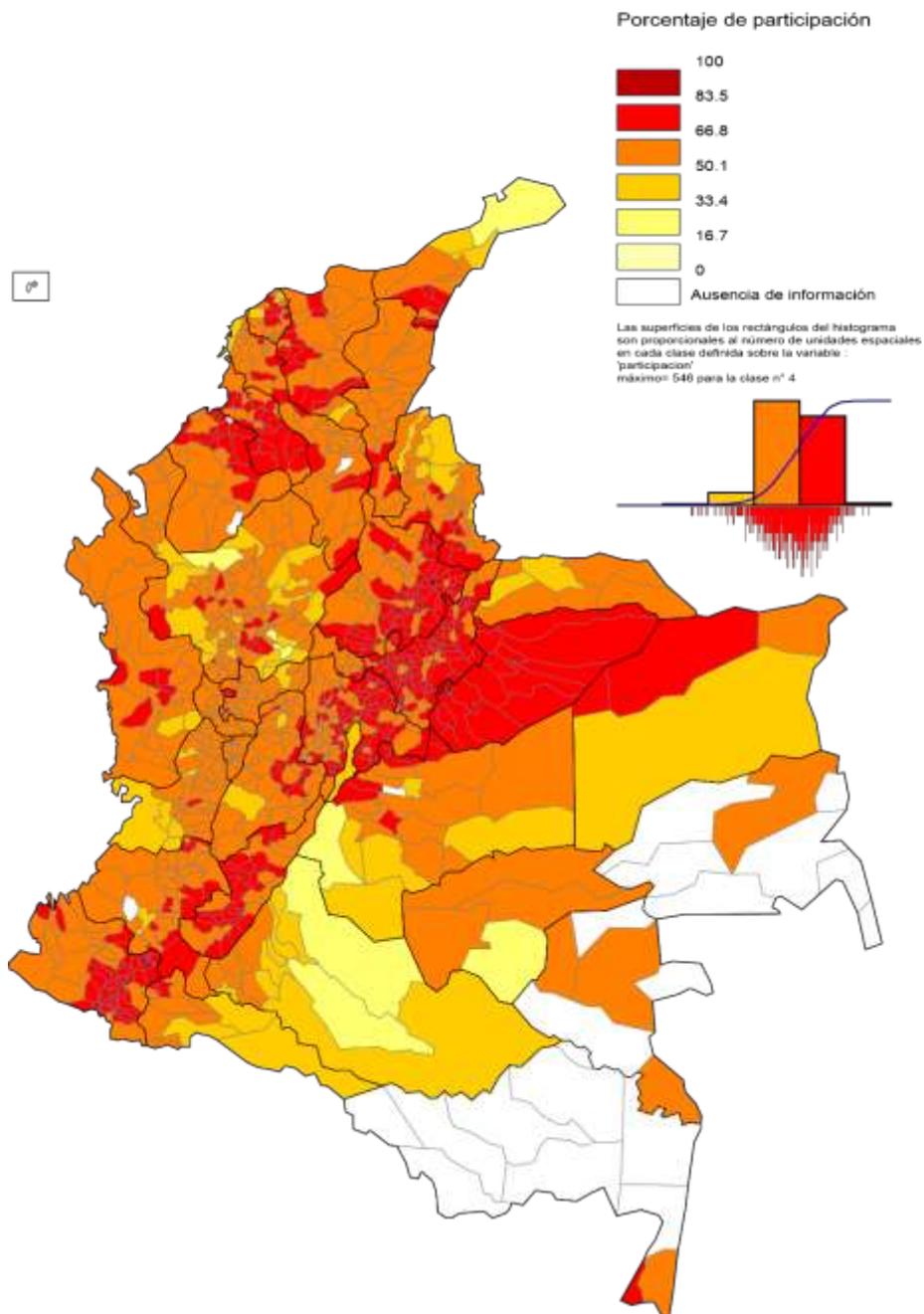
En este sentido las cifras confirman un aumento sostenido de la participación electoral tanto para las elecciones de alcaldes como para la de gobernadores, que contrasta con la participación de los ciudadanos en la elección presidencial como lo muestran los mapas siguientes. Para el caso de las alcaldías, la participación promedio pasa del 62,5 en 2007 al 66,5 % en 2011. Para el 2015 la participación sube ligeramente pasando a 66,8%. A partir de esas elecciones las cifras de participación en elección a alcaldías sigue ascendiendo llegando en el 2019 al 68,5% y para las últimas elecciones de 2023 la participación llegó al 69,7%.

Igual situación se presenta para las elecciones a gobernaciones. Para el 2007 se mantiene una tendencia de participación similar a la de alcaldías con un promedio de participación del 61,4%, que asciende al 65,2% en el 2011. Para el 2015 la

participación se ubicó en 66,6%, continuando su ascenso en el 2019 con 67,2%, cayendo un poco en las últimas elecciones de 2023 a 66,6%.

Estos porcentajes de participación contrastan con las elecciones presidenciales para periodos similares: para el 2010 la participación electoral promedio fue del 40,9%, 20 puntos por debajo de las elecciones territoriales. Para 2014 la participación sube de forma muy importante ascendiendo al 47%, pero aún muy lejos de los niveles de participación en las elecciones de gobernaciones y alcaldías. Para el 2018 la participación continuó ascendiendo hasta el 48,3%, igualmente 20 puntos por debajo de las elecciones regionales y locales. Finalmente, para 2022 la participación alcanza su mayor nivel al llegar al 52,6%, con un incremento importante, pero aún muy lejos de los promedios del 66,6% para gobernaciones y 69,7% para alcaldías. Esto demuestra que los ciudadanos si se sienten más ligados a procesos electorales de autoridades de mayor proximidad en cuanto a los procesos de toma de decisiones y prestación de servicios entre electores y elegidos, o entre mandante y mandatario.

Participación en las elecciones de alcaldes en 2007

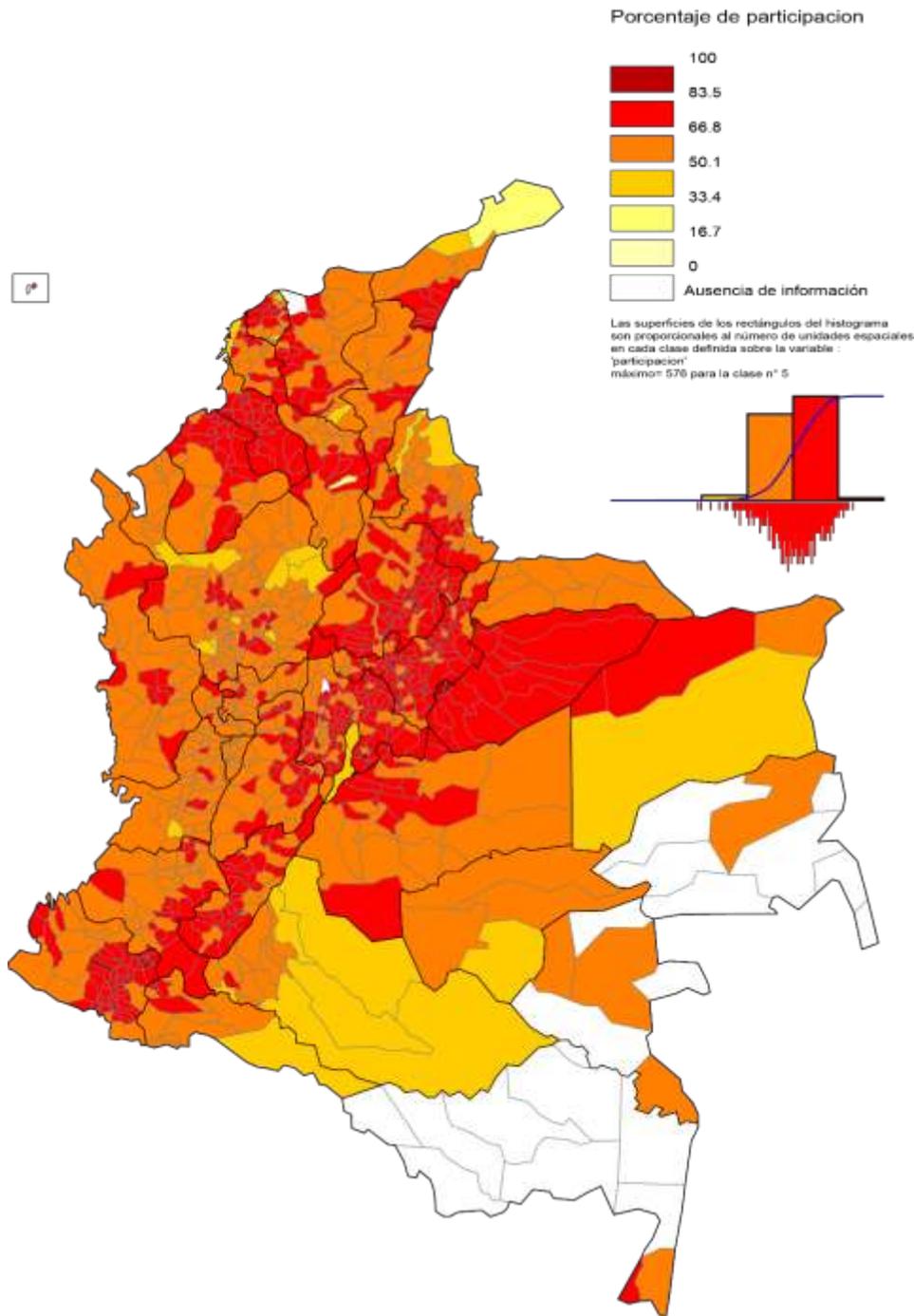


Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

En esta elección el departamento con mayor participación fue Casanare con un promedio de participación por municipio de 76,2%. En contraste, Bogotá tuvo la

menor participación con un 47,8%. Por regiones las regiones: Caribe, Andina, Orinoquía y Pacífico se comportaron de manera similar en un rango de 63% a 65%. Por su parte, Amazonía tuvo un promedio de participación de 54,4%.

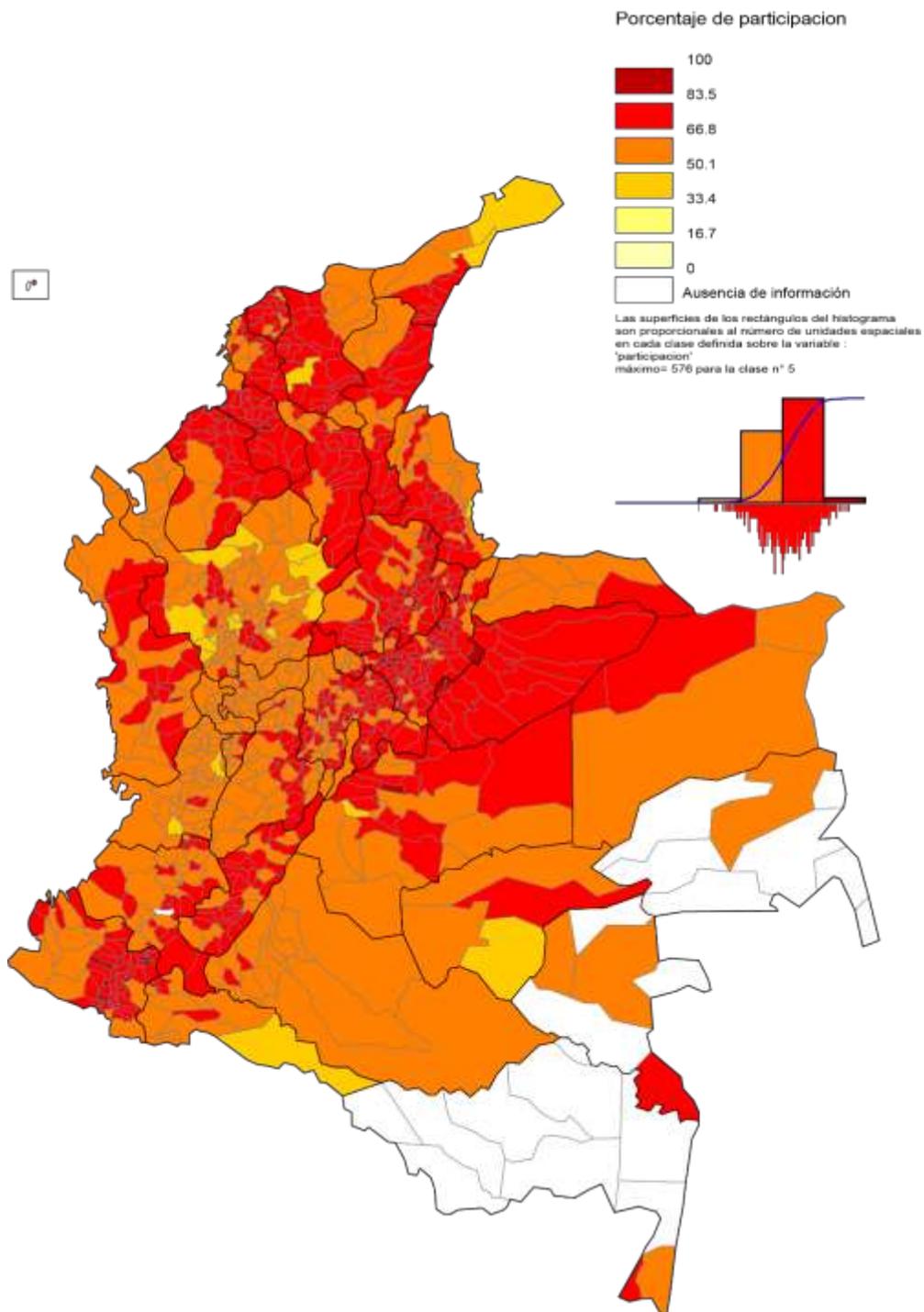
Participación en las elecciones de alcaldes en 2011



Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

Al igual que las elecciones 2007, Casanare tuvo la mayor participación, esta vez con un 78%, siendo Bogotá igualmente, el último lugar con un 47%. A nivel regional se registra un ligero crecimiento, pues las regiones Caribe, Andina, Orinoquía y Pacífico se situaron en promedios de participación entre el 67% y 70%. También la Amazonía aumentó su participación en un 5% con respecto a las elecciones anteriores.

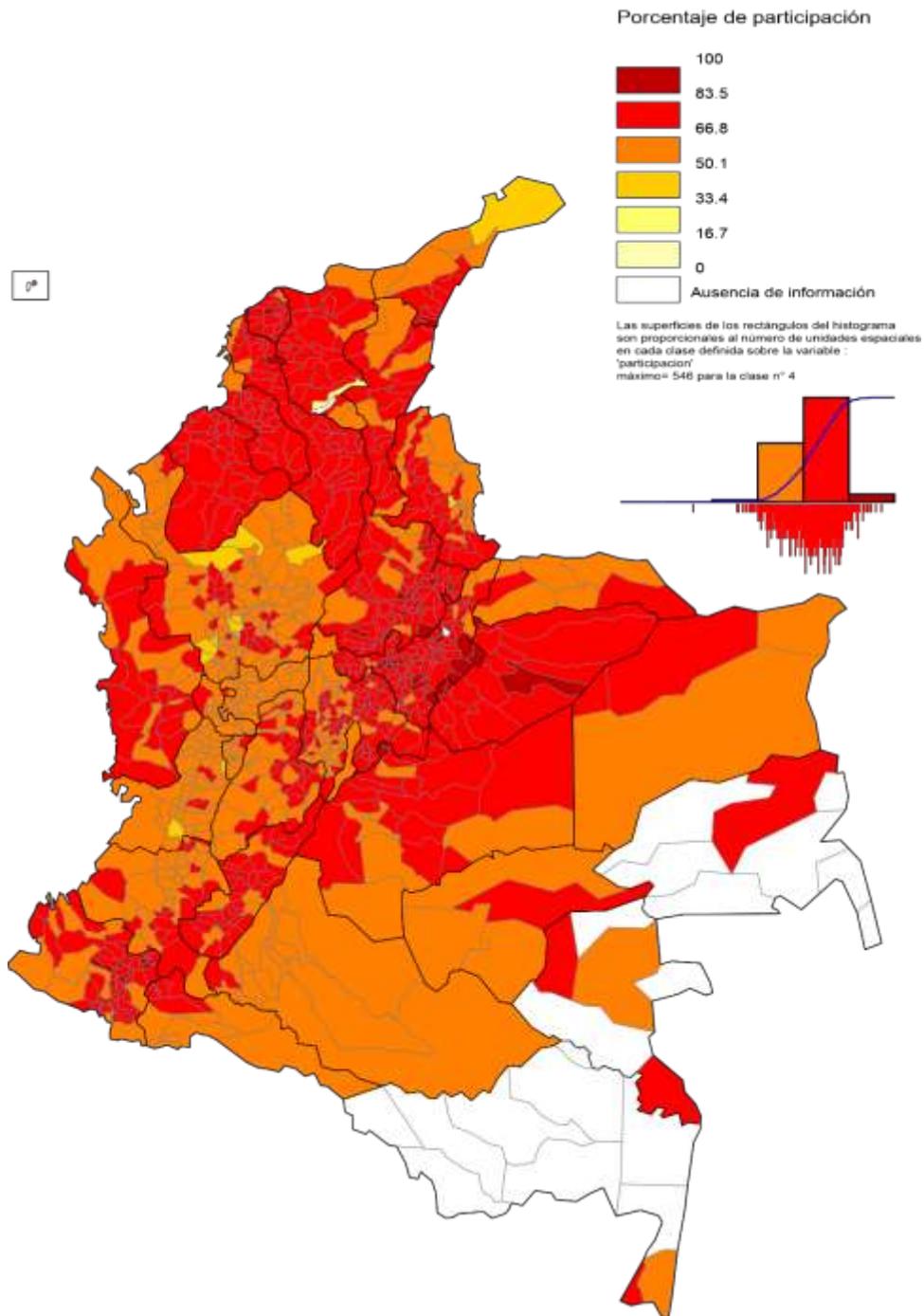
Participación en las elecciones de alcaldes en 2015



Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

Aunque la participación electoral se mantuvo estable en 66,8%, se evidencian cambios en la región Caribe que reportó la mayor participación, pasando de 67,38% en las anteriores elecciones a 72,3% en 2015. Las demás regiones mantuvieron una participación estable.

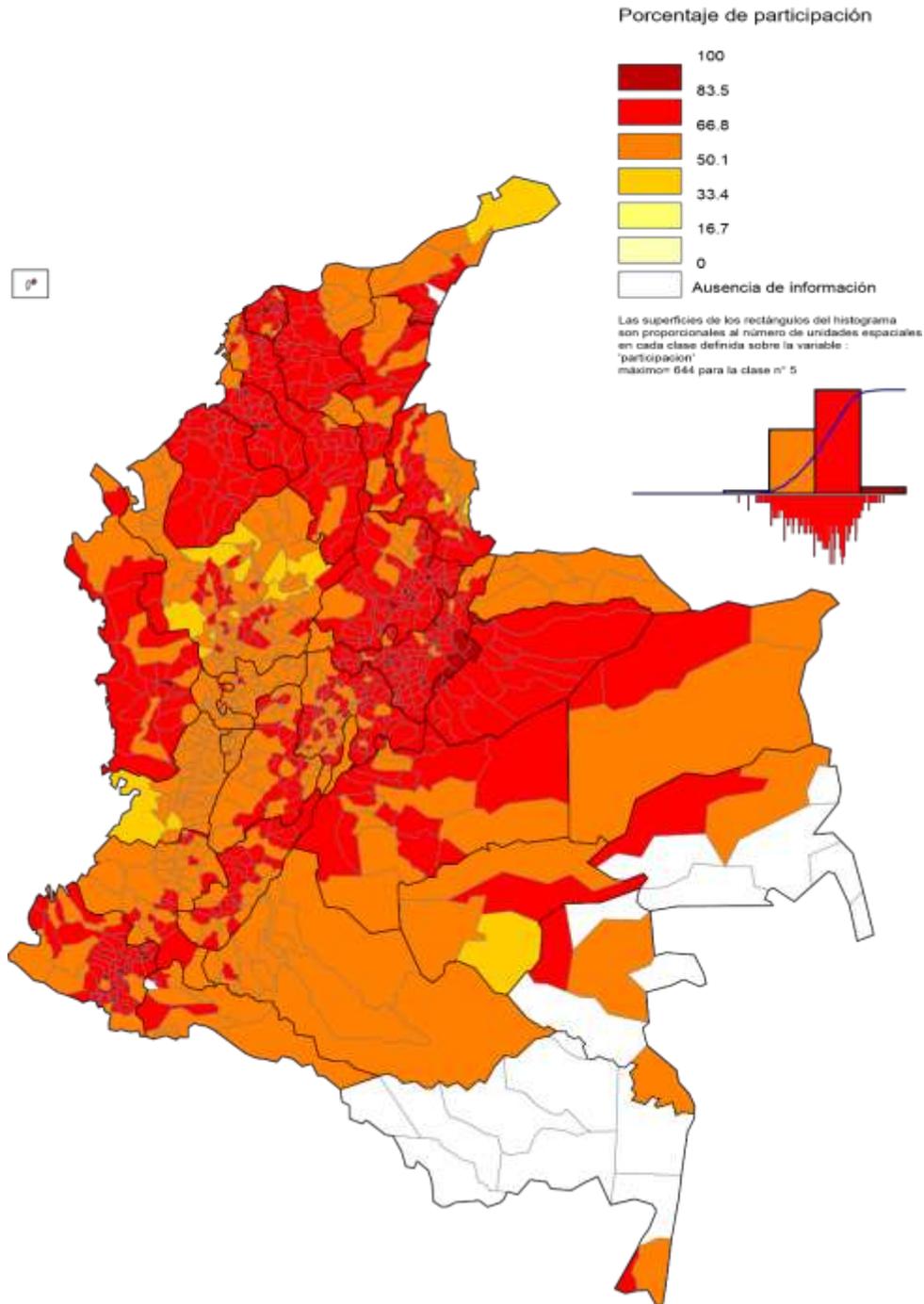
Participación en las elecciones de alcaldes en 2019



Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

Para esta elección la participación no creció de manera importante con respecto a las elecciones de 2015. Nuevamente, Casanare y Bogotá aparecen en polos opuesto como lugares con mayor y menor participación respectivamente. Las regiones Orinoquía y Caribe tuvieron la participación más alta, ambas superando el 73%.

Participación en las elecciones de alcaldes en 2023

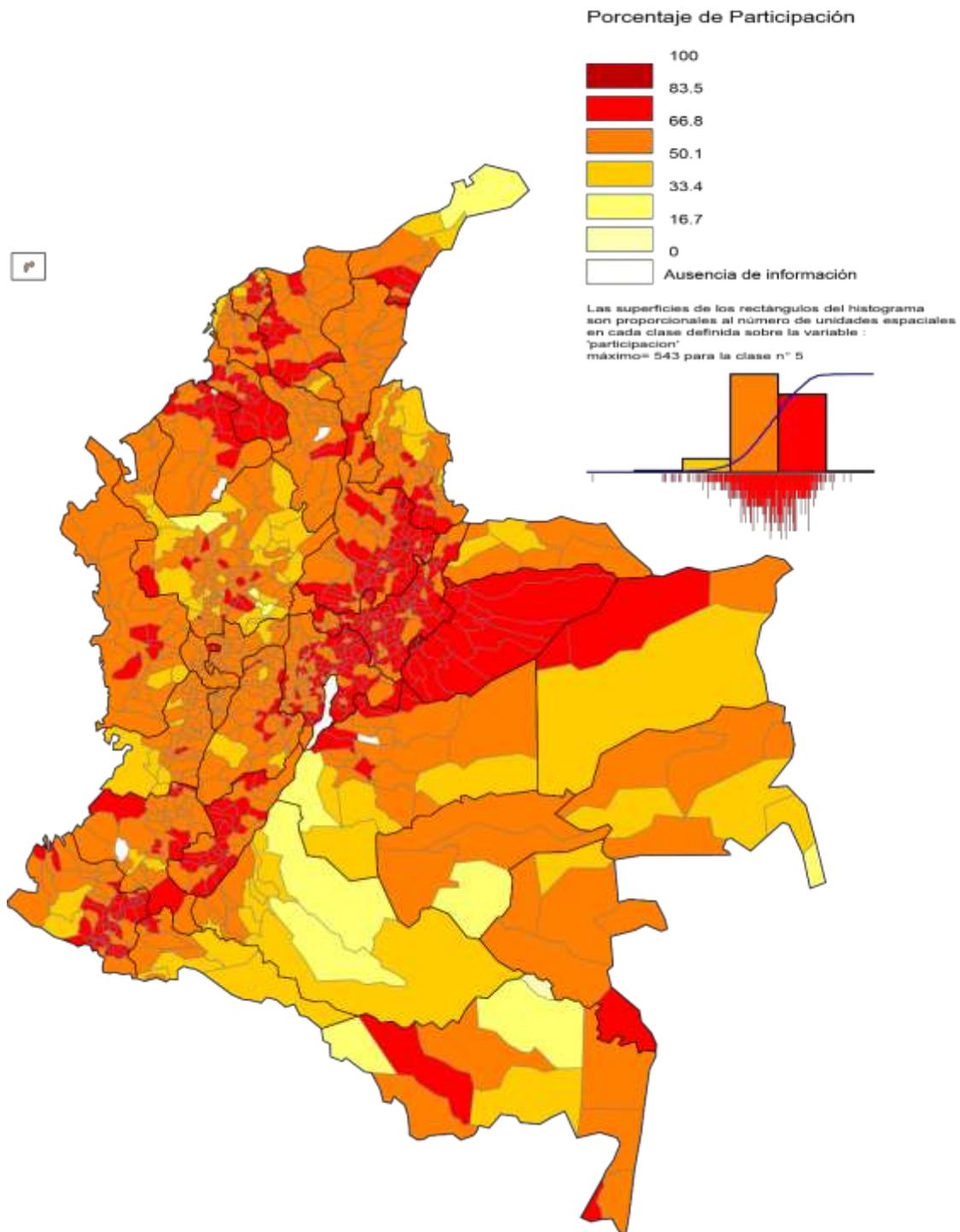


Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

En las últimas elecciones la participación disminuyó levemente llegando al 67,6%. Los comportamientos se mantuvieron similares a las elecciones de 2019. Se destaca que Guainía, como consecuencia de la creación del municipio de Barrancominas, aumentó su participación de 66,5% a 71,2%, que es mayor a la variación promedio municipal.

Como se observa en los mapas, el crecimiento de la participación electoral en elecciones de ejecutivo municipal es creciente y consistente, superando siempre el 60% en promedio. Igual ocurre para las elecciones de gobernador como se observa a continuación:

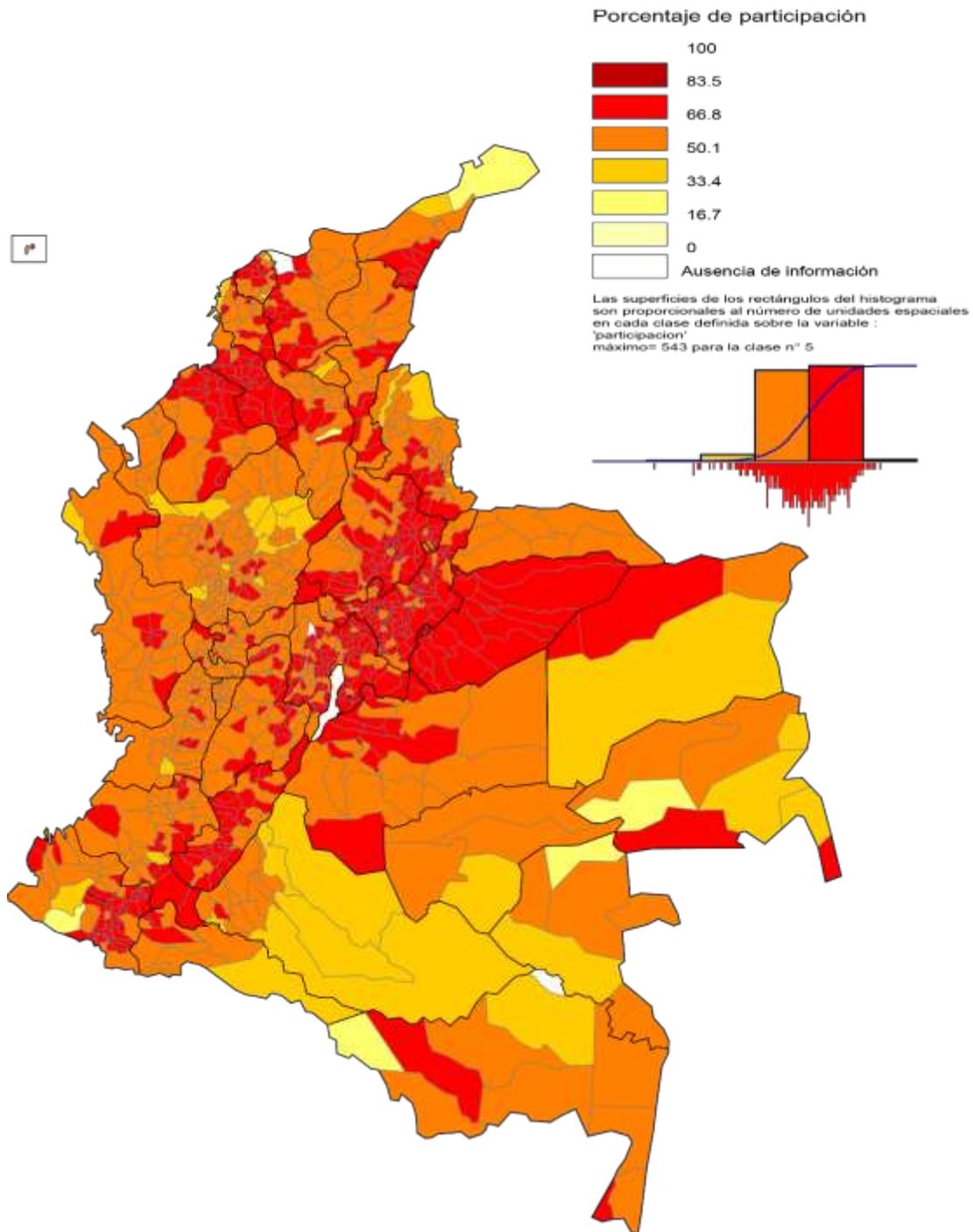
Participación en las elecciones de gobernadores en 2007



Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

En las elecciones de 2007 la participación electoral para elegir gobernaciones se comporta de manera similar a las de alcaldía. La diferencia a resaltar se presenta en departamentos con mayor número de áreas municipalizadas, teniendo como muestra los departamentos de Amazonas y Guainía, donde la participación en la elección de gobernadores cayó un 20% con respecto a la de alcaldes. A nivel de regiones se reportaron resultados similares a las elecciones de alcaldes.

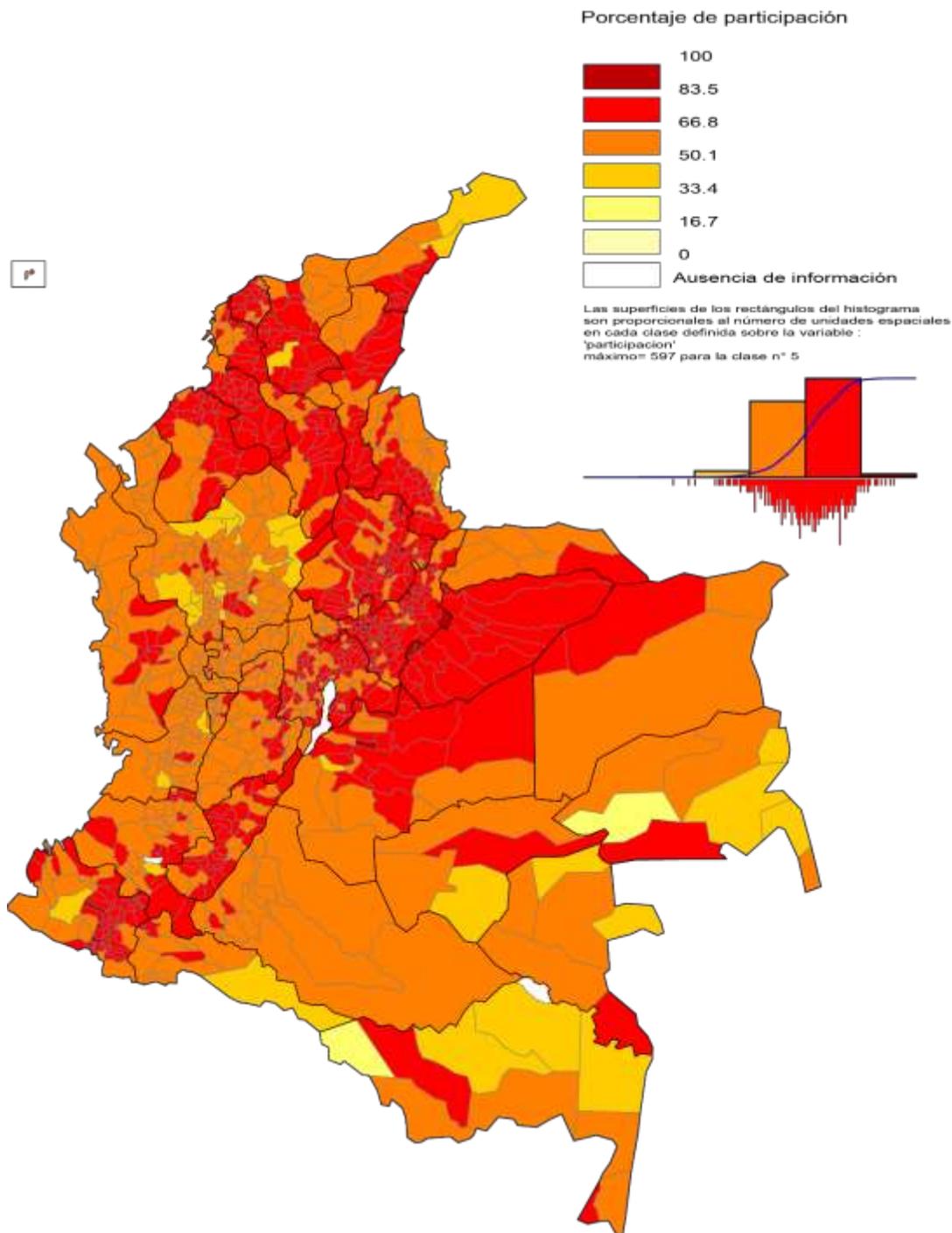
Participación en las elecciones de gobernadores en 2011



Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

Para las elecciones de 2011 se acerca aún más la participación entre gobernaciones y alcaldías. La región más rezagada en participación electoral fue Amazonía. Los departamentos con menor participación en entorno regional fueron: Vaupés; con un 52,8%; Guainía, con un 53,8%; y Amazonas, con 54,3%. En contraste, el departamento con mayor participación fue Casanare con un 78.8%.

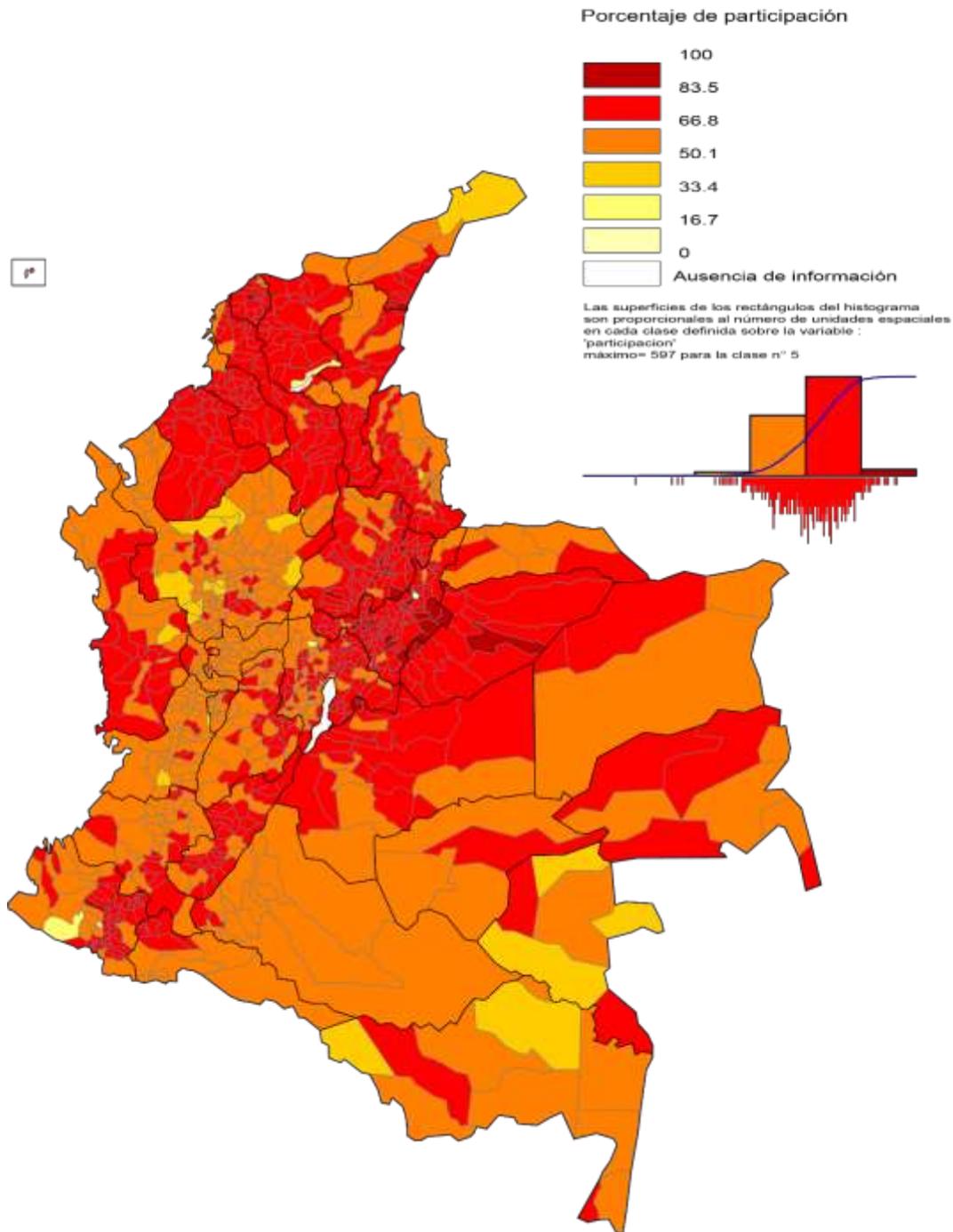
Participación en las elecciones de gobernadores en 2015



Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

En la elección 2015, se igualaron en participación electoral las elecciones de gobernadores y alcaldías, con un 66,6%. Se registró una caída en la participación en departamentos con áreas no municipalizadas y población dispersa.

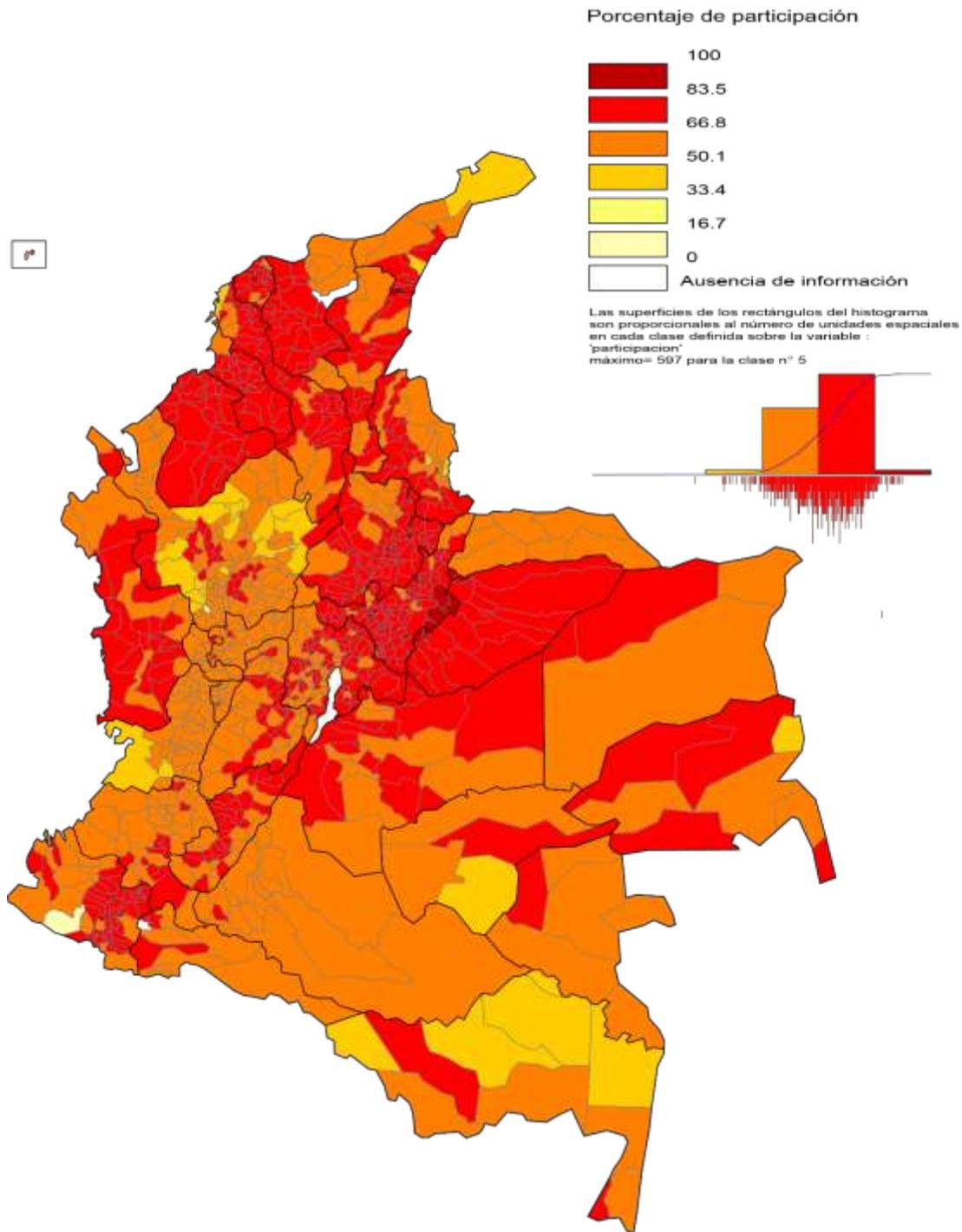
Participación en las elecciones de gobernadores en 2019



Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

En el 2019 la participación electoral cae un punto porcentual con respecto a las elecciones de alcaldes del mismo año. Las regiones que registraron mayor participación fueron Orinoquía y Caribe. No se presentaron variaciones significativas de comportamiento salvo en los casos de departamentos con áreas no municipalizadas.

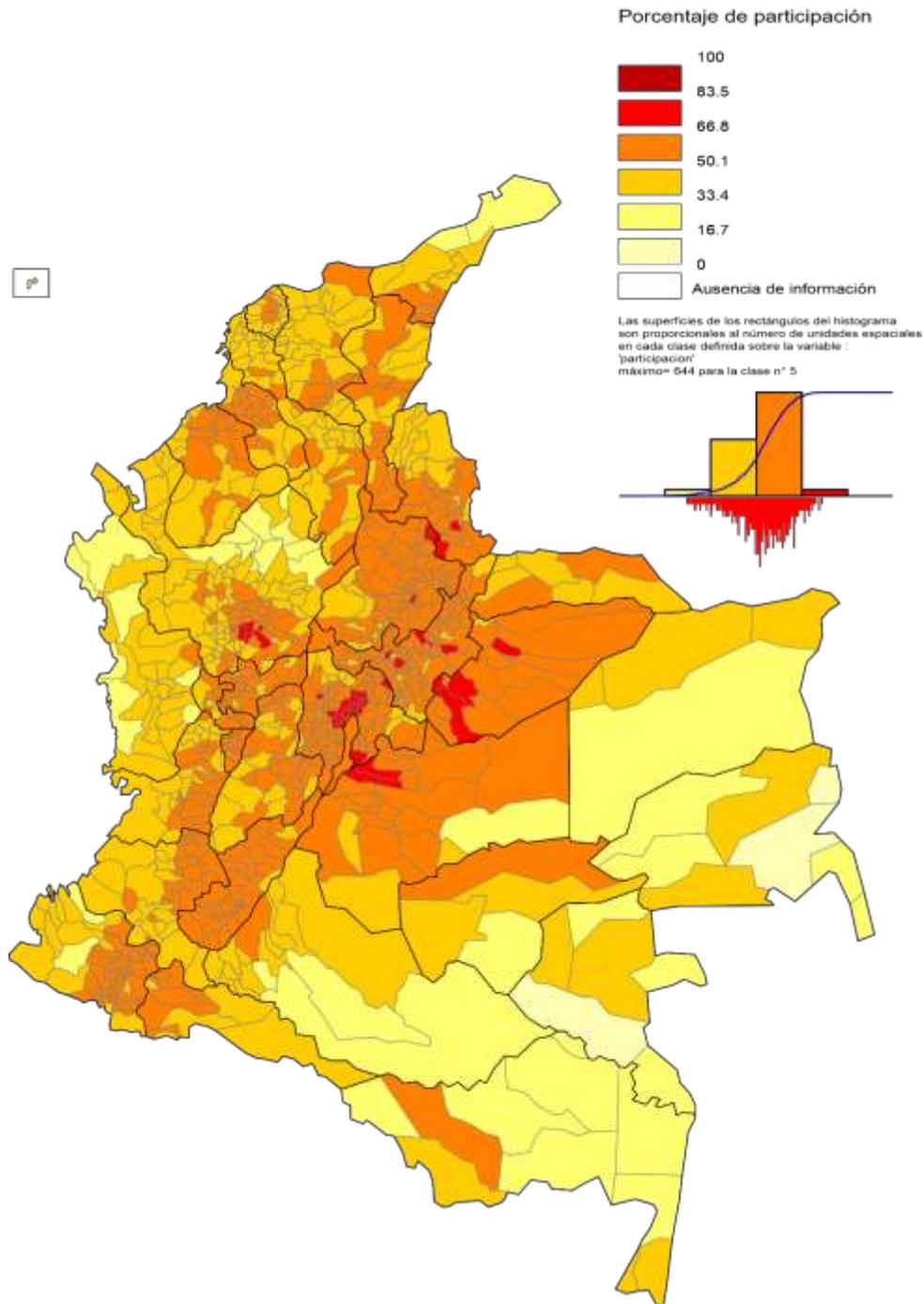
Participación en las elecciones de gobernadores en 2023



Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

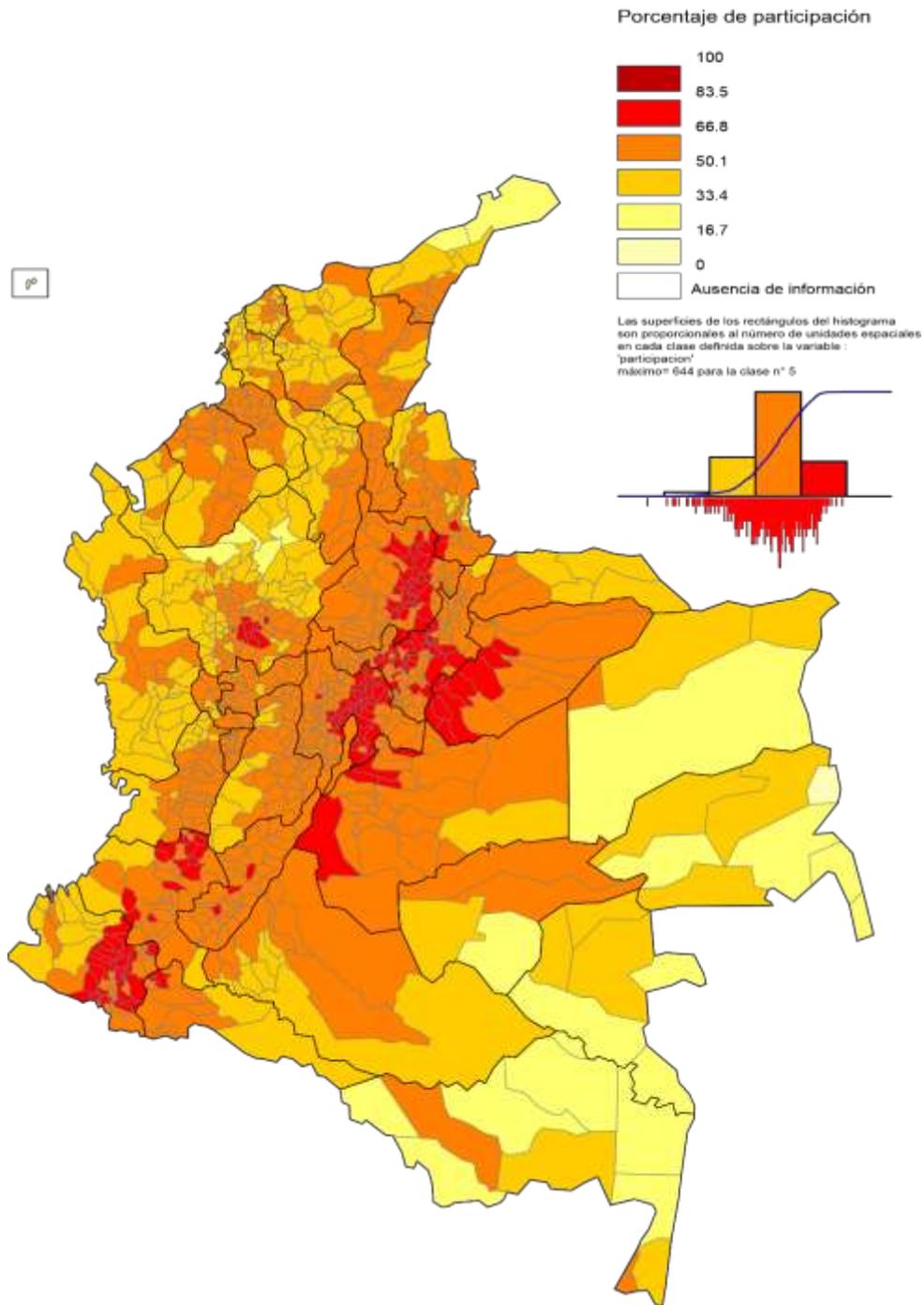
En las últimas elecciones a gobernaciones, la participación disminuyó al 66,6%. En el caso de Guainía, la participación de elecciones de gobernador no aumentó en comparación de las elecciones a alcaldías de ese departamento.

Participación en las elecciones presidenciales de 2018



Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

Participación en las elecciones presidenciales de 2022



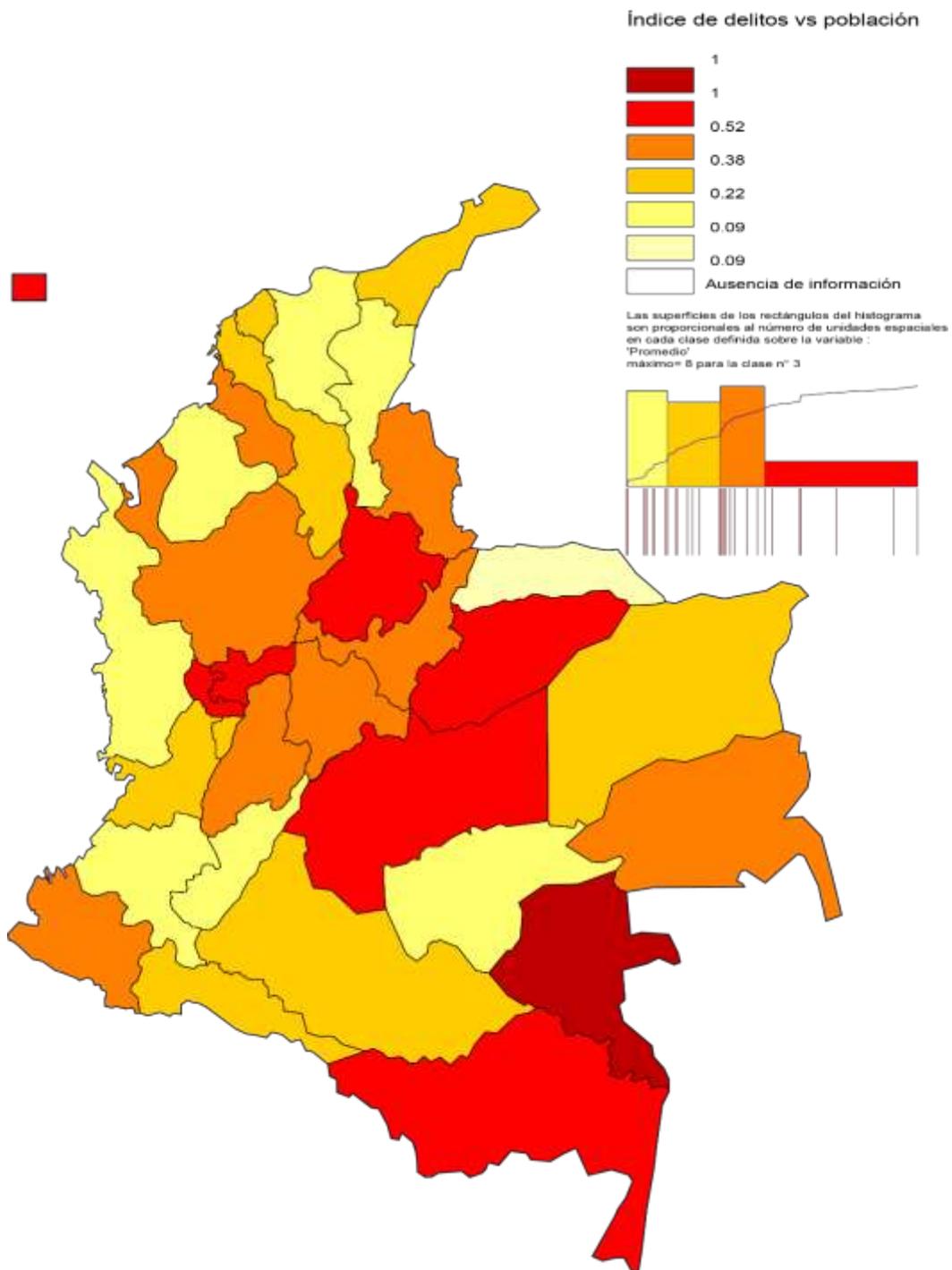
Fuente: Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota a partir de datos de la Misión de Observación Electoral. Se refleja la tasa de participación electoral por municipio, entendida como la relación entre la cantidad total de votos, incluyendo los nulos, y el censo electoral.

En las elecciones presidenciales de 2018 la participación electoral fue de 53% y para las elecciones de 2022 de 58,17%, que aun siendo la más alta de las participaciones, no se compara con el comportamiento en las elecciones regionales. De esta manera se constata que los ciudadanos en Colombia participan más en las elecciones de los gobernantes que sienten más próximos y a los cuales pueden acudir de manera más directa para reclamar el cumplimiento de sus derechos y garantías constitucionales en materia tanto de servicios como de bienes públicos.

Las expectativas que genera la descentralización política se basan en el supuesto según el cual la descentralización provee dos condiciones fundamentales para la obtención de la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública, por un lado (que se cumple al menos en términos electorales), y la reducción de la corrupción, por otro. Sin embargo, al menos para el caso colombiano, los organismos de control aseguran que los casos de corrupción en la gestión pública local y departamental, lejos de disminuir han aumentado en número y cuantías. Los principales delitos reportados por la Policía Nacional son la violencia contra servidor público; el cohecho por dar u ofrecer; el peculado por apropiación; y, la concusión. El mapa² a continuación muestra que la distribución departamental per cápita de estos delitos.

²Para elaborar el índice se toma el porcentaje de capturas por delitos contra la administración pública en relación con la población de cada departamento. A partir del promedio de los 3 años en cada departamento, se realizó la normalización de mínimos y máximos de los valores obtenidos, de modo que el valor más alto fuera igual a 1 y el valor más bajo igual a 0. La forma en que se decidió definir los rangos de datos fue utilizando el método Q6, el cual permite aislar los departamentos con el índice más alto y más bajo.

Delitos contra la administración pública 2021-2023



Elaborado por Claudio Felipe Petro Larrota con datos suministrados por la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL.

Las razones desde las cuales teóricos como Tanzi explican este aumento de la corrupción en los niveles subnacionales de gobierno son:

- La posibilidad que tienen ahora los gobernantes departamentales y locales de asignación recursos públicos por vía de la contratación, sin que de forma paralela se haya logrado movilizar un control social efectivo y el funcionamiento de las veedurías ciudadanas.
- Una mayor dificultad de los órganos centrales de control para cumplir sus funciones, en tanto los procesos a seguir y los mandatarios ordenadores de gasto a controlar se han multiplicado en una proporción mayor que la capacidad de gestión de dichos organismos.
- La existencia de mayores y más cercanas relaciones personales entre autoridades locales y departamentales y los proveedores y contratistas. (Tanzi. 1997).

Si bien la corrupción es un fenómeno generalizado en las administraciones públicas tanto de Colombia como del continente, es importante fijar nuestra atención sobre los territorios que tienen una mayor o menor incidencia del fenómeno. Los argumentos de Tanzi cobran valor cuando los confrontamos con los datos presentados por la Policía Nacional, que nos muestra un número creciente de delitos contra la administración pública.

Aunque la teoría afirme que una mayor participación de los ciudadanos y una mayor capacidad institucional o profesionalización de las administraciones públicas, prevenga delitos contra la administración, el mapa muestra claramente que sin importar estos aspectos, la tasa promedio de delitos es mayor en buena parte de los departamentos con mayores poblaciones votantes y administraciones públicas más fuertes como en Cundinamarca (0,38), Antioquia (0,39), Tolima (0,46) o los departamentos del eje cafetero (Caldas 0,74, Risaralda 0,63), todos ellos con gobernaciones y alcaldías fuerte, en medio de la parte más integrada institucionalmente del país, pero con niveles de delitos mayores al promedio nacional de 0,38.

Tal demostración deja sin piso la aspiración permanente del gobierno central y del Departamento Nacional de Planeación de tener control de tutela y manejo directo de estas entidades territoriales, pues las cifras muestran que los delitos se cometen justo donde las estructuras gubernamentales están más consolidadas.

Así las cosas, podríamos decir que con pocas excepciones los objetivos de eficiencia y transparencia en la gestión, que son los que construyen gobernabilidad, no se han cumplido y son hoy en día caballos de batalla de aquellos que buscan o el desmonte de las reformas descentristas, o la reformulación de las bases teóricas del modelo de descentralización asumido. A este punto, el proceso de descentralización y sus reformas no han logrado modificar las bases del funcionamiento de la gestión pública territorial.

¿Que explica entonces los fenómenos de corrupción a los que nos enfrentamos? La teoría del rentismo nos ayuda a entender cómo se reproducen los fenómenos de clientelismo y con ellos la extensión de la corrupción. En el trabajo de Sapelli se señala que: “El clientelismo es la negación de la institucionalización de sistemas, no solamente políticos sino también sociales. (...) Descompone a la sociedad y a los mercados en espacios intersticiales que fragmentan a los partidos, las clases sociales y las pertenencias ideológicas. (...) Aun cuando se realiza a través de aparatos sociales que han surgido originariamente para mediar e identificar intereses en forma colectiva, como los partidos (...), el clientelismo descompone y fragmenta esta posibilidad propia del sistema político”. (Sapelli. 1998;28).

El clientelismo es una forma de confianza localizada que crea un espíritu de facción y una jerarquía de legitimación de los comportamientos y de las fidelidades. Genera en los miembros de la clientela una acción oportunista excluyente frente a la cultura cívica al instaurar dobles fidelidades y dobles moralidades, en donde prevalecería la que corresponde a los intereses particulares de la clientela (Sapelli. 1998).

Cuando el mercado no es regulado por la eficiencia sino por métodos ilegales, o al menos ilegítimos, para favorecer intereses de grupos poderosos, las representaciones políticas tienden a “fraccionarse” en clanes clientelares bajo la dirección de líderes. Esto impide o bloquea la posibilidad de una democracia interna

en el caso de los partidos políticos de masa e incluso de otras formas de asociación, propiciándose así la fragmentación del sistema político.

Ante el avance del rentismo, con la consecuente reproducción de fenómenos como el clientelismo en lo político y ciertos comportamientos y prácticas ilegales o ilegítimas (por ejemplo, la corrupción), se atenta contra la legitimidad e institucionalidad del Estado en su carácter de “ente responsable del bien común y de la preservación de la ley en derecho”.

En efecto, la creciente pérdida de confianza de los agentes en el mercado motiva una erosión de la credibilidad de la sociedad en la preeminencia de la ley (con su impacto perverso en la cultura cívica), afectándose ciertos comportamientos ciudadanos y la fidelidad al Estado con el fortalecimiento del oportunismo y el instrumentalismo individualista. Así, se produce una tendencia a la parcelación y debilitamiento del Estado para el provecho propio de aquellos grupos poderosos con mayor capacidad de injerencia político-económica, para condicionar a su favor la conducción de asuntos públicos como la política pública, el presupuesto estatal, y la composición de la burocracia oficial, entre otros.

2. La Descentralización como Reforma Política.

Si se trata de encontrar un autor “insignia” de la descentralización como reforma política y ampliación de la democracia, Jordi Borja sería el mayor exponente. Su trabajo plantea que, si bien la centralización históricamente ha tenido aspectos progresistas, es poco eficiente desde el punto de vista económico; injusta desde el punto de vista social e inaceptable desde el punto de vista político, ya que ha conducido a la existencia única de un modelo tecnoburocrático directamente vinculado al cumplimiento de los intereses de las oligarquías económicas y sociales territoriales, lo que se traduce en una “expropiación política” de las clases populares y medias. (Borja. 1986).

En este sentido, la descentralización sería la opción frente a la crisis de eficiencia y legitimidad de los gobiernos subnacionales ya que permitiría la ampliación de

derechos y libertades; incorporaría a los sectores excluidos a instituciones representativas y viabilizaría un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas (Borja. 1986). Para implementar el proceso, se transfiere a las autoridades locales las competencias y recursos bajo el principio que ya había invocado Tocqueville: “todo aquello que pueda decidirse y gestionarse en un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior”.

Borja coincide con Oates en que los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no necesariamente corresponden a unidades de carácter histórico, geográfico, cultural y social, pero concluye en la conveniencia de una organización territorial simple, con pocos niveles y basada en unidades relativamente grandes y homogéneas a partir de unidades históricas y culturales.

Para el autor lo fundamental es hacer realidad la participación de la ciudadanía tanto en los procesos decisionales como en el control de la gestión de la administración pública y sus autoridades. Tal control implica la existencia de sistemas de información que funcionen de arriba abajo y de abajo arriba, procedimientos electorales adecuados a las nuevas condiciones de representación, apoyo a las asociaciones y formas de vida colectiva, formas cooperativas y asociativas entre sector privado y público, y, defensa de los derechos ambientales, económicos y sociales.

Las aplicaciones de los principios invocados por Borja han traído como consecuencia un concepto ideal de descentralización, en el sentido de creer que ella, por si sola, conlleva al aumento del poder, la autonomía de decisión, de control de los recursos, de mayores responsabilidades y competencias de las entidades territoriales sub nacionales, como contrapeso al poder central del Estado. La finalidad anunciada es una redistribución territorial del poder que ponga fin al centralismo decisorio, que ha resultado a la postre ser el responsable de todos los males que han aquejado a las comunidades locales.

Sin embargo, en una sensata crítica a los postulados de Borja, De Mattus nos recuerda que: “Una reforma de carácter político administrativo no puede, por sí sola, modificar el tipo de sociedad en que se implanta. No hay fundamento que respalde el supuesto de que se van a tomar más en cuenta los intereses populares a medida que se institucionalicen formas de poder «local»³”. (De Mattus, 1989; P. 118)

De Mattus se pregunta cómo una reforma político-administrativa puede lograr cambios tan significativos en el funcionamiento del sistema político territorial y concluye que con afirmaciones como las de Borja se construye un fetiche de la descentralización, en tanto que le otorga la capacidad de transformar las condiciones de funcionamiento de la base estructural del sistema.

En cuanto a la autonomía política local, los autores que defienden la descentralización como estrategia de democratización política afirman la existencia de una cierta autonomía política local, y persisten en la ilusión de que los grupos políticos dominantes en el nivel local pueden llegar a un consenso para actuar en función del interés general de sus territorios, lo que implicaría afirmar la existencia de condiciones para que el interés general exprese las aspiraciones de los más pobres y con ello, un proyecto político alternativo.

Para hacer realidad la afirmación anterior sería necesario pensar que es posible vivir en una sociedad de procesos sociales armónicos, donde existen formas de concertación social estables que permiten agregar los intereses y las demandas de los diversos grupos que en ella interactúan. De no ser así, ¿cómo la reforma política-institucional que promueve la descentralización promovería tales concertaciones? Esta pregunta resulta fundamental, en tanto que buena parte de los discursos reivindicadores de la descentralización como escenarios de la “nueva política” se

³ De Mattus, C. (1989). Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción. Revista Nueva Sociedad Nro.104 Noviembre- Diciembre 1989, Pp. 118-126

basan en la concepción de una colectividad local integrada alrededor de ciertos valores e intereses comunes, y conducida por líderes socialmente legítimos.

Es decir, que prácticas políticas e interés general son articulados y se expresan en un proyecto político alternativo. Basta con observar cómo se ha desarrollado la acción colectiva en cualquier entidad compleja para encontrar elementos de juicio que cuestionan la viabilidad de estos procesos de construcción de situaciones de consenso en torno a dicho interés general. La realidad social muestra un panorama compuesto por diversos grupos que deciden y actúan en función de demandas e intereses diferentes, de racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias; en dichas colectividades locales siempre coexisten diversas ideologías y, por lo tanto, diversos proyectos políticos, en permanente confrontación. (De Mattus. 1989)

Si en el ámbito nacional, donde es más fácil encontrar algunas imágenes racionales para construir con cierta facilidad un acuerdo, la búsqueda de consenso encuentra dificultades, tal posibilidad disminuye cuando se reduce el nivel de generalidad y se descende hacia objetivos más específicos. Cuando se intenta darles contenido concreto a las aspiraciones generales, se comprueba que la tendencia al acuerdo comienza a esfumarse dado que ideologías diferentes pueden otorgar contenidos diversos y muchas veces contradictorios a una misma imagen de futuro.

3. Contenidos de la Descentralización Política.

La descentralización política en Colombia se evidencia a través de varios mecanismos e instancias. La primera se inicia con la elección popular de alcaldes en 1988, acompañada luego por la elección popular de gobernadores en 1992 y la instauración del voto programático.

De este componente electoral de la reforma se esperaba una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados, así como una ampliación de la democracia local en tanto

que existía la expectativa de que los mandatarios locales y departamentales fueran nuevos representantes de los partidos y grupos políticos y que con ello se produjese una renovación de los liderazgos en los gobiernos territoriales.

Del mismo modo se esperaba una ampliación en el número y representación de los partidos y grupos políticos, con base en el surgimiento de movimientos cívicos y la creación de nuevos partidos de diversa tendencia que tuvieran una fuerte base territorial. Los datos muestran que el número de partidos políticos se ha disminuido desde 2002 donde se registraban 72 partidos para las elecciones territoriales, frente a los 37 de las elecciones de 2023, donde además de aparecen partidos que, aunque no pasaron el umbral electoral, obtuvieron personería jurídica por efecto de restitución aprobado por el Acuerdo de Paz, por afectaciones violentas reconocidas vía judicial (tales como la Unión Patriótica o el Nuevo Liberalismo), por adhesiones y, por vinculaciones de movimientos sin personería jurídica en coaliciones con éxito electoral.



Fuente: Misión de Observación Electoral, MOE. 2024. Contexto Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica.

Las últimas elecciones muestran que no son los partidos los que se fortalecen, sino las empresas electorales que a partir de iniciativas de grupos de ciudadanos “independientes”, luego se transforman en grupos que entran a coaliciones, quienes

El poder de las coaliciones se consolidó durante las elecciones de 2023 donde 18 de 31 personas que resultaron electas para las alcaldías de las ciudades capitales, lograron su elección como resultado de candidaturas con coaliciones de hasta 5 grupos políticos diferentes. La situación se agudiza en las gobernaciones donde 25 de las 32 personas electas, lograron su elección como resultado de coaliciones de hasta 12 partidos políticos.

Otros hechos no imaginables en ampliación de la democracia regional y local es que el hoy gobernador de Cundinamarca Jorge Emilio Rey se presentara por el partido Colombia Renaciente, cuyo origen era la coalición centro esperanza (ahora parte de la coalición del gobierno del Presidente Petro), cuando su ideario y su trayectoria han estado siempre en el partido cambio radical. No obstante, Rey fue el candidato a la gobernación de prácticamente todas las personas aspirantes a las alcaldías, sin importar partido, corriente política o coalición. Fue apoyado por 12 partidos políticos (partido conservador, partido liberal, MAIS, cambio radical, partido de la U, entre otros) y prácticamente el 70% de los y las candidatas a alcaldías.

En paralelo con estos procesos electorales, la Ley 11 de 1986; la Ley 87 de 1993; las Leyes 136, 142, 152 todas de 1994; la Ley 190 de 1995; el estatuto anticorrupción; la Ley 1757 de 2015, entre otras, expedidas con la finalidad de promover, garantizar y hacer efectiva la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y el control de la gestión gubernamental, generaron también grandes expectativas acerca de una ola de ciudadanía y de democratización de la gestión pública.

Las expectativas se basaban en el hecho de que muchos sectores entendían que los procesos participativos no tenían lugar porque no existían instancias y mecanismos para ejercerla y tenían confianza en la cultura ciudadana de la participación y en la conciencia de las personas relacionadas con sus obligaciones como ciudadanos y miembros de una comunidad política. La realidad muestra que son varios los mecanismos que no se usan y múltiples las instancias existentes que

no han sido materializadas por los ciudadanos de los municipios y departamentos de Colombia. En la encuesta de Cultura Política del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE del año 2021⁴ (última fecha de publicación) el 87% de las personas encuestadas (mayores de 18 años) respondieron que no pertenecen a ningún grupo, organización o instancia de participación ciudadana.

En la misma encuesta se señala que el 46,4% de los encuestados manifestaron que era difícil o muy difícil organizarse con otros miembros de la comunidad y trabajar para una causa común, en contraste con el 7,9% que consideró que era muy fácil. En cuanto al conocimiento de los instrumentos e instancias de participación ciudadana, el plebiscito es el más conocido (47%), seguido de la revocatoria del mandato (46,5%), el referendo (44,3%) y la consulta popular (40,7%). Llama la atención que el cabildo abierto que es el mecanismo para discutir con los concejos municipales los principales problemas de la población, solo sea conocido por el 26,5% de los encuestados. Como puede observarse, los ciudadanos ni conocen, ni participan en instancias y mecanismos que fueron creados para garantizar su derecho a la participación.

4. La Descentralización Política como Mecanismo para Materializar Acuerdos de Paz.

Las reformas descentralistas representan una apuesta muy importante en términos de ampliación de la democracia local y de instauración de diálogos regionales de paz en medio de un país con conflictos internos armados de diverso tipo: algunos de orden territorial, otros de carácter económico y otros tantos por el dominio de negocios de las economías subterráneas.

Dada la diversidad de los conflictos en sus lógicas de funcionamiento y origen, la descentralización dota a las entidades territoriales de la posibilidad de adelantar diálogos regionales con los actores alzados en armas a fin de poder encontrar

⁴ DANE. Encuesta Cultura Política. (2021). Recuperada de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>. Febrero de 2024.

soluciones al conflicto, canalizar las razones del enfrentamiento y posibilitar una negociación con dichos grupos atendiendo las particularidades de los mismos.

En el marco del proceso de reinserción a la vida civil y de dejar sin peso los argumentos de las antiguas guerrillas existen tres dinámicas de la descentralización que ofrecen un escenario privilegiado: a) la ampliación de la democracia, que encuentra en lo regional y lo local un escenario privilegiado de participación a los excombatientes, en territorios que donde tienen base histórica y apoyos políticos locales; b) la determinación de la visión del desarrollo del territorio y el establecimiento de prioridades de acción en pos del mismo, que se expresa en el proceso de planeación participativa impulsado por la descentralización, donde se encuentra un escenario para que los actores reinsertados puedan intervenir en la construcción de visión de futuro para el territorio, así como priorizar las acciones a emprender y los programas y proyectos a implementar como forma de garantizar la inclusión social y el acceso a niveles de bienestar adecuados a la población más pobre, como ha sido tradicionalmente su discurso; c) en cuanto hace al control efectivo de la aplicación de los recursos y de la transparencia de la gestión pública, frente a las denuncias de corrupción y captura del Estado que los grupos armados dicen combatir.

Con respecto al primer ítem, en los procesos de reincorporación a la vida civil es preciso considerar escenarios donde el ejercicio político de los excombatientes tenga eco y se den condiciones efectivas de su participación en los mismos. En este sentido, la descentralización ofrece espacios democráticos y de participación ciudadana que pueden servir a múltiples posibilidades para la reinserción política de los actores armados en conflicto quienes podrían convertirse en alternativa de poder y encuentran en los ámbitos políticos territoriales espacios idóneos para hacer efectivos sus derechos políticos especialmente los de elegir y ser elegidos, por esta razón han uno de los puntos esenciales de las negociaciones que se concluyeron con la guerrilla de las FARC y se incluyen en el actual proceso con el ELN.

Frente al proceso de planeación y gestión del desarrollo, al ser estos los momentos en los que las sociedades territoriales erigen sus visiones de futuro y la manera

como materializarán las aspiraciones de los habitantes de los territorios, se convierten en instancias en las que los antiguos actores armados reinsertados como actores políticos pueden intervenir a fin de garantizar que la aplicación de las competencias, herramientas e ingresos públicos se dirijan a atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables y a la creación de condiciones de equidad y calidad de vida que en el pasado fueron las causas por las cuales muchos de ellos decidieron emprender una lucha armada con miras a la obtención de tales derechos para todos los ciudadanos.

En cuanto hace a la transparencia de la gestión pública y la garantía de una aplicación adecuada de los recursos públicos, la descentralización ofrece a los actores reinsertados los espacios a través de los cuales pueden impulsar procesos de auditoría social a la gestión pública por intermedio de las veedurías ciudadanas y la exigencia de rendición de cuentas a las autoridades públicas. De esta manera, los escenarios territoriales se constituyen en los espacios en los cuales las condiciones para la negociación y la obtención de la paz pueden llevarse a cabo, y con ellas, la posibilidad de avanzar en la construcción de un desarrollo más incluyente.

5. La Compatibilidad entre los Supuestos Teóricos y el Contenido de las Reformas.

Un aspecto importante a establecer es hasta qué punto las reformas que fueron impulsadas y puestas en marcha por el gobierno Betancur y siguientes se inspiraron en los supuestos teóricos de la descentralización y cuánto de ellos se cumple en las definiciones de política que se han elaborado para la implementación de la descentralización.

En este punto hay que retomar las afirmaciones de Jaime Castro (Castro. 1997) quien señala que los criterios con los cuales fueron diseñadas las reformas correspondían a la realidad imperante y a la oportunidad que se podía tener de que el Congreso de la República aprobara los contenidos de las mismas a través de leyes y reformas de la Constitución.

Algunos analistas se refieren a los paros nacionales motivados por la deficiente prestación de servicios públicos y la orientación de la inversión que tuvo lugar a los finales de los años 70 como un reclamo ciudadano por la descentralización y la ampliación de la democracia. Pero, en realidad, los paros lo que exigían al Estado era eficiencia en la gestión de los servicios, transparencia en la aplicación de recursos y capacidad de respuesta frente a las demandas ciudadanas, no un nuevo modelo de gobierno.

En este sentido, no resulta adecuado explicar las reformas y sus contenidos desde postulados teóricos de base tales como los que han inspirado las reformas descentralistas o localistas en otros países. Las reformas no se ocupan de construir condiciones de base para el funcionamiento de la mismas, ni de crear mecanismos regulatorios de sus efectos. Su lógica corresponde más bien a tratar de acercar de la mejor manera lo deseable a lo posible, en las condiciones de base del sistema político, económico y social con el que contaba Colombia por estos años. Tal como lo señala Jaime Castro, la discusión sobre la descentralización no era un interés público, sino un tema de debate de los especialistas y los profesores universitarios. No hacía parte de los debates públicos ni de las campañas políticas de la época. Al Congreso tampoco le interesaba, y de hecho los proyectos de ley que fueron presentados en este tema no se consideraban ni se tramitaban.

Lo que resulta más sorprendente es que tampoco los departamentos o municipios presentaban quejas o reclamos frente al funcionamiento del sistema. No se conoce de propuestas de descentralización concebidas desde los territorios subnacionales. Esta fue una política de Estado a la oferta, sin demandantes ni dolientes. Situación muy distinta es la que hoy se presenta frente a la Misión de Descentralización, creada por el gobierno nacional cuyo objetivo es “elaborar los estudios técnicos e insumos en materia de descentralización que permitan evaluar el modelo actual y presentar iniciativas constitucionales y legislativas, para definir y ordenar la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales⁵”. La

⁵ Departamento Nacional de Planeación. Colombia. Consultado en: <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/sobre-la->

Misión entregó en el mes de marzo de 2024 sus conclusiones, pero aún nos encontramos a la espera de la implementación de las propuestas por parte del gobierno nacional y, de la llegada de las reformas por vía de proyectos de Leyes orgánicas y ordinarias que hagan realidad los cambios propuestos.

En las discusiones y mesas de trabajo llevadas a cabo a lo largo y ancho del país por el Departamento Nacional de Planeación, tanto las autoridades territoriales como los ciudadanos han expresado la necesidad de fortalecer y profundizar el proceso de descentralización en Colombia.

Aunque la descentralización en Colombia no parece ser el resultado de la aplicación de modelos teóricos de ampliación de la democracia y mejora de la eficiencia, es uno de los procesos llamados “avanzados” en el continente. La pregunta que se sigue es ¿por qué los principios contenidos en las normas expedidas y los mecanismos creados no han generado condiciones más favorables a la construcción de una ciudadanía vigorosa y al funcionamiento de una democracia sana y amplia en las regiones del país? Estas explicaciones se trabajan en los siguientes numerales.

6. Democracia y Descentralización.

La descentralización en Colombia, como en los demás países latinoamericanos, ha ganado paulatinamente espacio político, aunque la brecha entre discurso y realidad es todavía muy amplia en la medida en que el mismo se relaciona con asuntos tan complejos como la búsqueda de nuevas fuentes de legitimación mediante el acercamiento del Estado a la sociedad civil, la racionalización del gasto público, la transparencia de la acción gubernamental, la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos y el paso de una democracia meramente representativa a una democracia participativa.

Un hecho innegable que constituye el telón de fondo del discurso es la mutación de las democracias contemporáneas caracterizada por la consolidación de la democracia electoral al tiempo que se debilitan los partidos políticos, de modo que la competencia política se establece sobre nuevos parámetros donde la identificación política, que en el pasado era permanente para la mayoría de los ciudadanos, suele variar de una elección a otra en lapsos muy cortos. En la actualidad, una masa fluctuante de electores se expande en detrimento no solamente de los partidos sino de corporaciones y organizaciones sociales que en el pasado ejercían un cuasi monopolio de la representación.

La transformación del modelo de democracia y de las funciones del Estado, así como de la sociedad, ha generado las condiciones para que surjan otras manifestaciones de participación, más colectivas y de mayor ámbito que en el pasado, relacionadas con el imperativo de una nueva legitimidad ciudadana basada en los resultados y la satisfacción de las necesidades y las demandas sociales. La participación en la gestión pública alude al proceso por el que las comunidades y diversos sectores de la sociedad influyen en los proyectos y en las políticas que los afectan implicándose en la toma de decisiones y en la gestión de recursos. El énfasis que en ella se pone es una manifestación de la necesidad de su repolitización.

En la política actual la transformación del modelo de democracia y de las funciones del Estado que se ha plegado a la lógica del mercado, ha generado las condiciones para que surjan otras manifestaciones de participación política basada en los resultados y la satisfacción de las necesidades y las demandas sociales. En este orden de ideas, el fortalecimiento de la democracia local descansa en el reconocimiento de la brecha entre la aceptación de la democracia como régimen político y la desafección de los ciudadanos con su funcionamiento, de modo que la participación ciudadana en los asuntos locales se convierte en un componente esencial de la descentralización y la modernización del Estado para alcanzar dos

objetivos fundamentales: hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos y legitimar el régimen político.

Hablar de instituciones y mecanismos participativos es referirse a los instrumentos que hacen posibles prácticas concretas, pero también a los sujetos que participan en el juego democrático, particularmente los partidos políticos y los ciudadanos cuyo rol principal se hace evidente en la militancia partidista y en su función política. Como afirma T.H. Marshall (Marshall. 1949), la ciudadanía se define como un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional. De acuerdo con este planteamiento, los miembros de una sociedad democrática no son sólo sujetos pasivos sino activos, lo que permite considerar tres elementos constitutivos de la ciudadanía, a saber:

1. El elemento civil: Derechos individuales, principalmente los derechos de propiedad y libertad personal
2. El elemento político: Los derechos de participación política
3. El elemento social: El derecho al bienestar y a la seguridad, y el derecho a participar de un nivel de vida adecuado de acuerdo con las condiciones de cada sociedad.

Así las cosas, la militancia política surge del segundo elemento constitutivo de la ciudadanía y está relacionada con el hecho de ser activista, miembro o simpatizante de un partido político. Así se diferencian estos tres tipos de militancia política según “el grado de vinculación entre los individuos y el partido” y define al miembro como el individuo que está afiliado y registrado en los libros y por lo tanto mantiene un compromiso de fidelidad y está sometido por lazos disciplinarios; al simpatizante como aquel que no está afiliado, pero manifiesta su cercanía ideológica con un partido en específico; y al activista como el que trabaja intensamente en favor de su partido.

Por otro lado, se encuentra la función política del ciudadano que nace del tercer elemento y está referida al control a priori y a posteriori que debe realizar en su comunidad con el fin de hacer valer sus derechos y cumplir sus deberes. Con respecto a este asunto, es claro que Colombia ha conocido profundas transformaciones sociales a lo largo de los últimos sesenta años que han tenido como consecuencia una evolución del sistema de partidos que pasó de uno de apariencia bipartidista a uno hiper fraccionado y atomizado, lo cual dice mucho de su escasa consistencia institucional. Tal y como afirma Francisco Gutiérrez en su texto titulado *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, estos setenta años de cambios institucionales pueden dividirse en cinco etapas:

La primera de ellas que ocurre entre 1958 y 1970, y evidencia la atomización al interior de los partidos tradicionales debido a la emergencia y consolidación de fracciones que se disputaban las candidaturas que posteriormente serían apoyadas por la colectividad. La segunda transcurrida entre 1974 y 1992 en la que se terminó con la paridad partidista y se introdujeron cambios institucionales como la elección popular de alcaldes y gobernadores lo cual “constituyó un golpe mortal para la conformación de redes de poder vertical” (Gutierrez; 2016), que reinaban en el Frente Nacional. La tercera entre 1992 y 2003, que evidenció los cambios introducidos por la Constitución sobretodo en cuanto a los mecanismos de participación directa y las reformas institucionales que impulsaban el multipartidismo con el fin de responder a la crisis de legitimidad generada por la intromisión del narcotráfico en los ámbitos políticos y económicos. La cuarta marcada por la entrada en vigencia de la reforma política contenida en el Acto Legislativo No 1 del 2003 y por la aprobación de la reelección presidencial. La quinta con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015 conocida con Ley de equilibrio de poderes.

En cada una de estas etapas ocurrieron cambios que impulsaron la hiper fragmentación del sistema partidista y que como dice Juan Carlos Rodríguez Raga (Rodríguez. 1998) afecta no solo a los partidos tradicionales, sino también a las

tercerías; es más, podría decirse que ha afectado más a estas últimas ya que la fragmentación aumentó considerablemente y al tener las terceras fuerzas jerarquías y lealtades más débiles, el daño causado ha sido mayor. En consecuencia, predomina un tipo de representación política atomizada en la que prácticamente cada miembro del cuerpo legislativo es la cabeza de su propio partido y cuenta con una base electoral no nacional sino regional.

El panorama descrito ha conducido a la que en Colombia se llama el “descreimiento de la política” por varias razones. Por un lado, la emergencia y fragmentación de las terceras fuerzas políticas legales, que hicieron aparición durante el inicio del proceso de descentralización política, llevó a que en muchos departamentos del país se diera paso a la conformación de terceras fuerzas ilegales integradas por bandas de paramilitares y en algunos casos, de grupos guerrilleros, quienes bajo la apariencia de corporaciones cívicas y de organizaciones de defensa de los derechos de los pobladores, lograron posicionarse como opciones de poder regional y local, logrando que en múltiples departamentos y municipios del país resultaran electos personas vinculadas de manera directa con grupos de guerrilla y paramilitares.

Los niveles de cooptación y corrupción del sistema político traen una segunda consecuencia: la gente del común considera que el sistema político es incapaz de modificar en positivo ninguna de sus condiciones de vida actual, y por tanto se desconectan de su interés en el funcionamiento y control del sistema. Esto ha desencadenado en el surgimiento de líderes outsiders en los principales centros urbanos del país, cuya bandera y aval principal es no tener ningún nexo con la política tradicional, con los partidos políticos o con el ejercicio de cargos públicos o de elección popular.

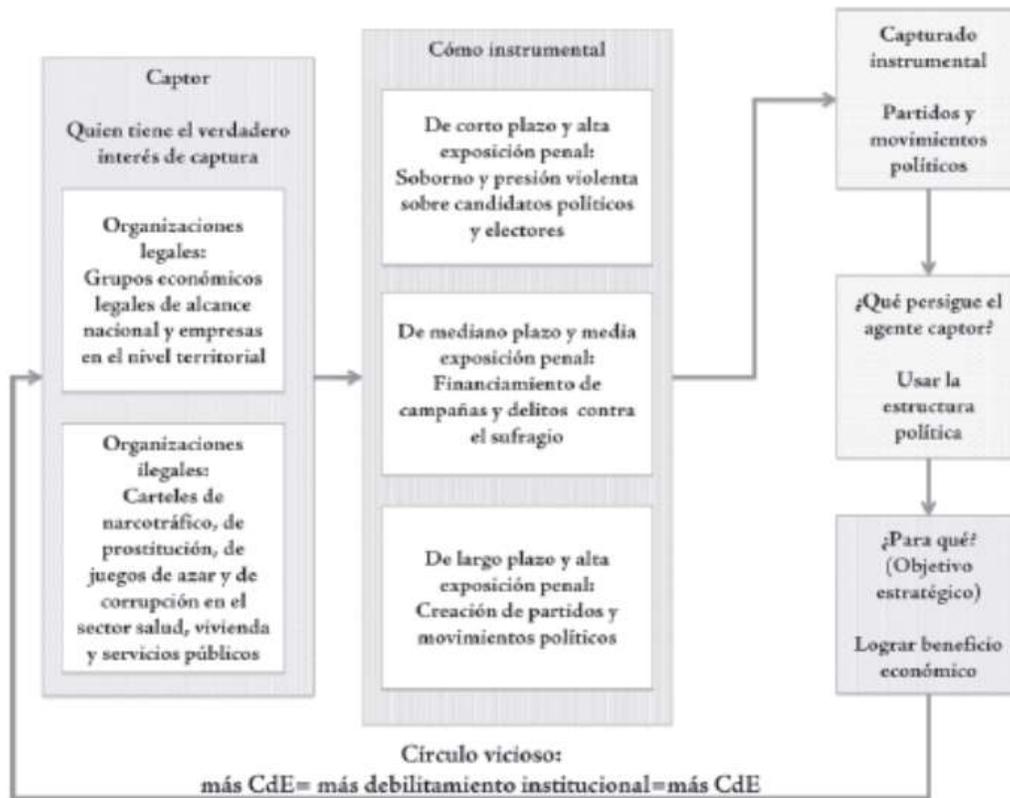
Estos outsiders continúan con el proceso de desinstitucionalización del sistema político territorial, toda vez que ninguno de ellos pertenece a ningún grupo o partido político y, por el contrario, atacan cualquier forma de regulación de las formas de

representación considerándolas amenazas contra los procesos democráticos. De esta manera los partidos políticos colombianos se hacen cada vez más débiles y los movimientos políticos de base social y ciudadana no encuentran mecanismos de articulación en el sistema que les permitan competir en el proceso de elegir y ser elegido.

La emergencia de sectores marginados social y/o políticamente ha llevado a una expansión de propuestas electorales con potencialidades democráticas de expansión cuestionables en la medida en que con frecuencia aquellos sectores incorporados en el juego político permanecen en la condición de masa o sustento de liderazgos personalistas sin que se avizore una nueva institucionalidad que ocupe el lugar de la que se busca debilitar o destruir. En otros términos, la democracia falla al no sustentarse en la regla de la igualdad política ni contar con ciudadanos a carta cabal, lo cual frustra los procesos de ampliación de la democracia prometidos por la descentralización.

Por ello, en Colombia, la igualdad política se halla menoscabada por las políticas clientelares y, en muchos casos, por la presencia de poderes intimidatorios, de manera que el voto deja de ser libre e igual, y las elecciones pierden su carácter competitivo. Lo anterior se explica en el contenido de la figura siguiente, resultado de la investigación de Claudia López sobre las formas de captura del Estado, la cual da cuenta del proceso que adelantan organizaciones de diversa índole (legales, ilegales, etc.), mediante el soborno, la presión violenta, el financiamiento de campañas, la realización de delitos contra el sufragio, y hasta por medio de la creación de partidos y movimientos políticos propios, bajo los cuales, allegados de los líderes de las organizaciones, acceden al poder con el fin de salvaguardar los intereses del grupo que los respalda o para obtener beneficios económicos particulares.

Captura Instrumental de los Partidos Políticos (CiPP)



Fuente. López, C. Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado Colombiano. Pp. 72

La Defensoría del Pueblo, presentó en Bogotá, el 23 de enero de 2024 un informe en el que afirmaba: “Basados en el monitoreo hecho por nuestro Sistema de Alertas Tempranas, evidenciamos un incremento en la presencia e injerencia de grupos armados al margen de la ley y bandas criminales en varias poblaciones del país. Es el caso de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, grupo que en el 2022 tenía presencia en 253 pueblos, sin embargo, hoy delinque en 392 municipios de 24 departamentos⁶” (Presentación Defensor del Pueblo, Enero 23 de 2024)

⁶Presentación Defensoría Del Pueblo. Colombia. <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/la-expansi%C3%B3n-y-consolidaci%C3%B3n-de-los-grupos-armados-ilegales-son-la-principal-amenaza-para-el-pa%C3%ADs?redirect=%2F>. Consultado el 12 de febrero de 2024.

El informe también señalaba el avance de la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), al afirmar que esta guerrilla tenía injerencia en 189 municipios en el año 2022, extendiendo su presencia en el año 2023 a 231 municipios en 19 departamentos. Igual ocurre con el Estado Mayor Central (EMC) y la Segunda Marquetalia, como disidencias de las Farc, las cuales tenían presencia en 230 poblaciones en el 2022, y para el año 2023 incrementaron su presencia al reportarse acciones en 299 municipios; estando el EMC en 19 departamentos y la Segunda Marquetalia en 15.

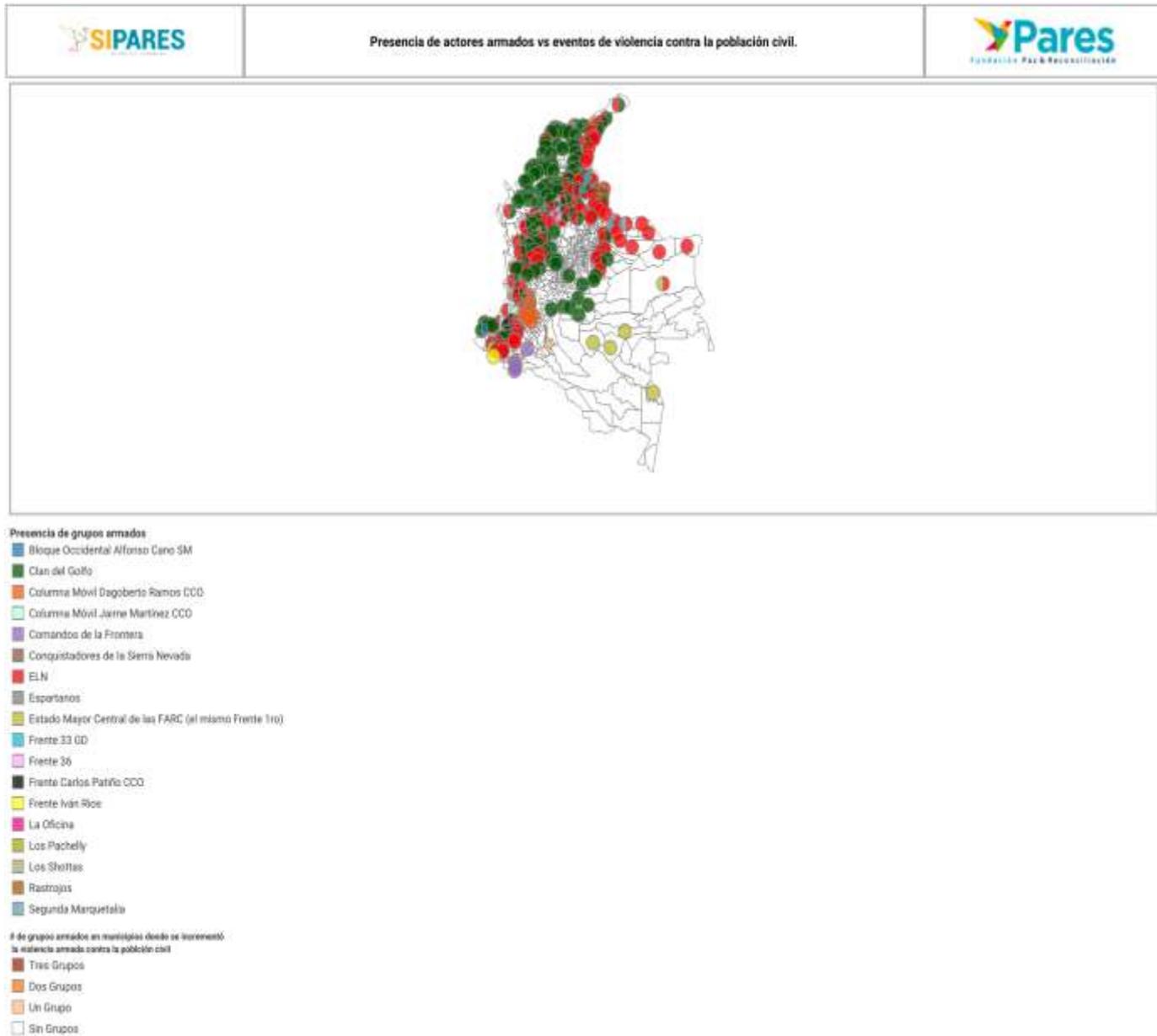
Otros grupos sin determinación de carácter político, sino del crimen organizado hacían presencia en 141 municipios en el 2021, ampliando su presencia en el 2023 a 184 pueblos de 22 departamentos.

La Defensoría del Pueblo señalaba que no han sido atendidas las recomendaciones formuladas por su Sistema de Alertas Tempranas (SAT), en tanto que, de los 205 informes de seguimiento emitidos, solo en el 1% de los casos la entidad pudo constatar que el escenario de riesgo fue mitigado. En contraste, el 65% de los casos, el escenario ha tendido a agravarse, y en el 32%, el escenario de riesgo aún se mantiene.

“Hacemos un llamado a las entidades del Gobierno Nacional para que den respuesta de manera preventiva y proactiva al aumento de las conductas vulneratorias de derechos humanos de los grupos armados al margen de la ley, y recuperen, con el concurso de las Fuerzas Militares y de Policía, la seguridad en todo el territorio nacional, aspecto fundamental que también contribuye a la consolidación de la paz”, enfatizó el entonces Defensor del Pueblo durante la presentación del informe.

Así mismo, como se aprecia en los mapas producidos por la Fundación Pares, que a continuación se muestran, hay presencia de grupos armados en la mayoría de los municipios del país, lo cual aumenta la intimidación que los poderes de facto ejercen

sobre la ciudadanía y disminuyen los niveles de control político adelantados por esta.



Fuente. Fundación Pares. Noviembre de 2022.

La cantidad de personas afectadas, hace que la intimidación tenga como resultado que la población se abstenga de adelantar procesos de control político sobre la gestión de las autoridades locales, ya que muchas veces éstas cuentan con el respaldo o gozan del beneplácito de líderes insurgentes pertenecientes a grupos armados al margen de la ley que tienen el control sobre determinadas zonas. Tal

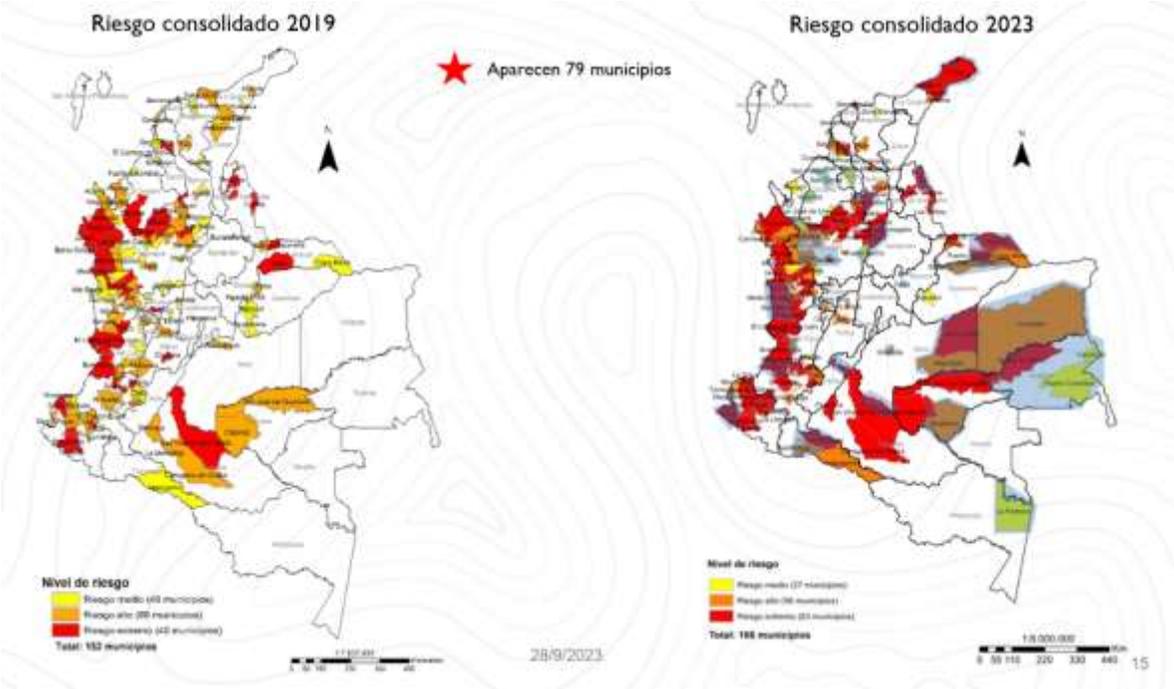
como lo ha planteado la Fundación Pares en sucesivos informes, estas relaciones entre autoridades locales y líderes de bandas criminales y grupos armados, están creando la “nueva” clase política de las regiones, asociando clanes políticos con grupos al margen de la Ley. De acuerdo con la Fundación Pares, son organizaciones que tienen “el control y la dominancia político-electoral de un clan político de forma interrumpida e ininterrumpida de un territorio, a través de alianzas con estructuras armadas ilegales, mafias y/o corrupción. Este control político se da por herencias de gobierno en cuerpo ajeno, nepotismo y clientelismo” (Pares; 2023, p 9). El informe señala a 51 clanes políticos de los cuales, 26 apoyaron a 38 candidatos en las elecciones regionales de 2023.

El informe mencionado sobre precandidatos cuestionados a junio 2023, mostraba que de los 88 precandidatos con cuestionamientos: “22% (19) tiene relaciones con presuntos hechos de corrupción; 16% (14) con presuntos nexos con grupos armados ilegales; el 10% (9) son herederos de parapolítica y el 9% (8) tiene investigación fiscal; el 1% (1) tiene presuntos nexos con economías ilegales; el 1% (1) investigación por parapolítica y el 1% (1) es heredero de Odebrecht” (Pares; 2023, p 10).

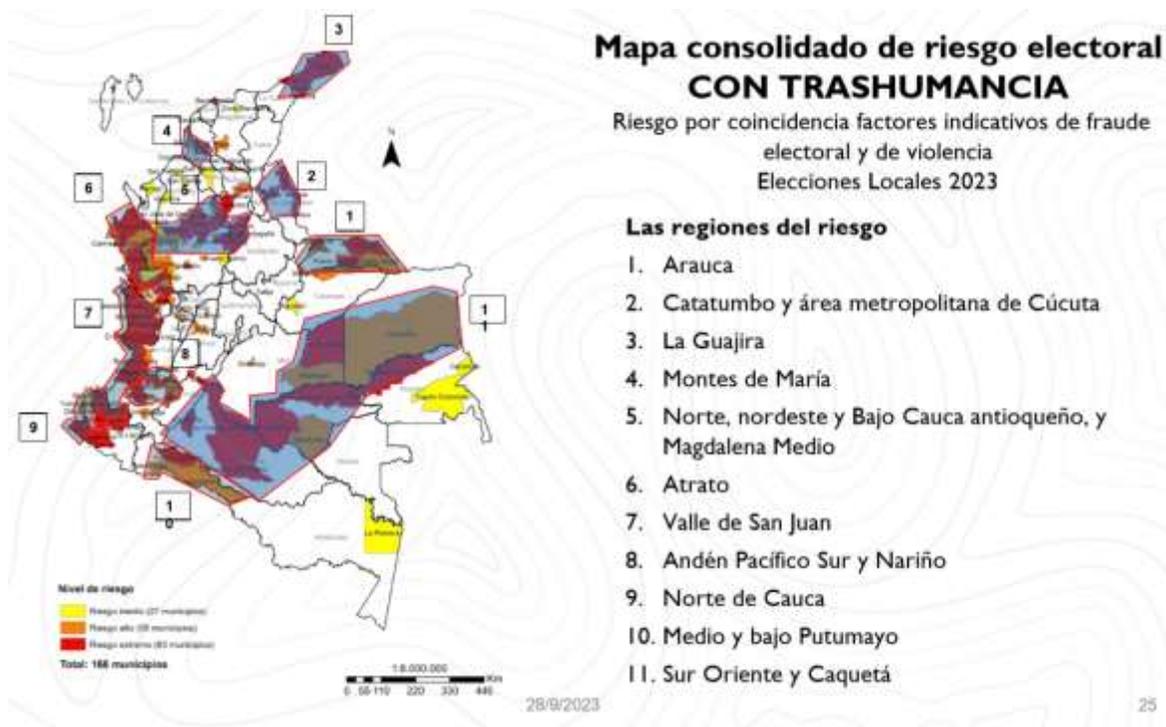
De la misma manera se presentan a continuación los mapas de riesgo electoral para las elecciones de 2019 y 2023 respectivamente, elaborados por la Misión de Observación Electoral. Los mapas reflejan el riesgo consolidado de violencia y fraude para las elecciones alcaldías municipales, que como puede observarse muestran 79 municipios en riesgo alto, con un incremento de 39 municipios con respecto a las elecciones de 2019. Con respecto a la situación en 2019, 9 municipios pasaron de riesgo medio a alto, 5 municipios pasaron de riesgo medio a extremo y 25 municipios pasaron de riesgo alto a extremo.

Si se mira por regiones el mapa muestra cómo el riesgo electoral se extiende en comparación con las elecciones de 2019 y afecta de manera prioritaria a los territorios considerados “periféricos” o de menor integración con las zonas más densamente pobladas del país entre ellas Arauca, Catatumbo, Montes de María, Atrato, Valle de San Juan, Norte del Cauca, Medio y Bajo Putumayo, Andén Pacífico

Sur y Andino y, Sur Oriente y Caquetá. La “nueva clase política” emergente, se ha consolidado en departamentos y municipios alrededor de los fenómenos de cooptación, intimidación y atentado al sufragio. Los datos muestran no solo la fragilidad de la institucionalidad política territorial, sino la capacidad de las terceras fuerzas ilegales de permear y apropiarse de los escenarios de deliberación ciudadana.



Fuente. Misión de Observación Electoral MOE, Colombia. 2023.



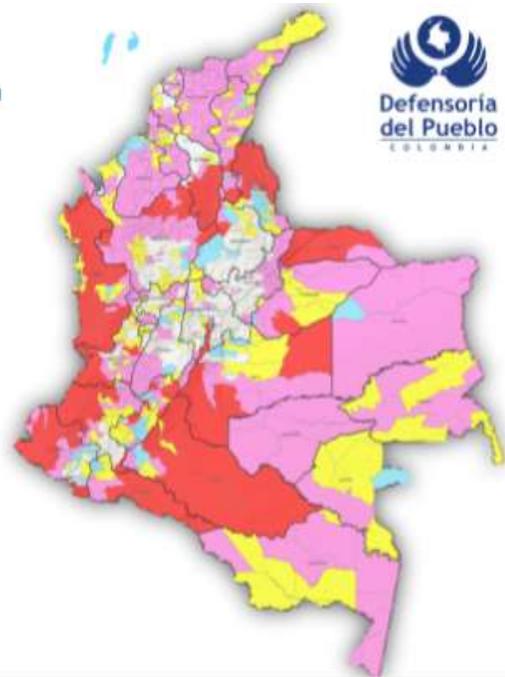
Fuente. Misión de Observación Electoral MOE, Colombia. 2023.

En el mismo sentido, el informe presentado por la Defensoría del Pueblo sobre riesgo en el proceso electoral de octubre de 2023, por incidencia de grupos armados ilegales y otros, así como por la conjunción de vulnerabilidades y capacidades que pueden afectar el proceso electoral, mostró el siguiente mapa nacional de riesgo:

MAPA NACIONAL DE RIESGO



- EXTREMO: 113 MUNICIPIOS**
Municipios con una muy alta probabilidad de ocurrencia de hechos de violencia, en el marco del proceso electoral y con registros de acciones por parte de grupos armados al margen de la ley.
- ALTO: 286 MUNICIPIOS**
Municipios con alta probabilidad de ocurrencia de hechos de violencia, y con consumación de amenaza por parte de grupos armados al margen de la ley.
- MEDIO: 184 MUNICIPIOS**
Municipios con indicios de la presencia de actores armados en el territorio que han anunciado ataques y desarrollan acciones ilegales.
- BAJO: 93 MUNICIPIOS**
Municipios con indicios de la presencia de actores armados en el territorio, pero donde no han ocurrido hechos de violencia.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Colombia. Documento de Advertencia de Riesgo Electoral. 2023.

Como se aprecia en el mapa, prácticamente todo el país se encontraba en riesgo desde extremo a medio, cubriendo 583 municipios entre riesgo extremo a medio. Es decir, el 53% de los municipios del país, con cobertura en todos los departamentos.

El informe señalaba como conductas vulneratorias en los municipios de riesgo extremo los homicidios selectivos, masacres, amenazas, extorsiones, combates con interposición de población civil, así como el homicidio de líderes sociales y de personas defensoras de derechos humanos.

El informe evidenciaba un deterioro permanente de las condiciones para los ejercicios electorales mostrando el incremento del riesgo, a partir de la comparación con las elecciones de 2019 y las pasadas elecciones a Congreso y Presidencia de la República en 2022, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

COMPARATIVO ALERTAS TEMPRANAS NACIONALES ELECCIONES				
Alerta Temprana	Municipios advertidos	Niveles de Riesgo		
		Nivel de Riesgo	Municipios	
AT 035-2019 (Elecciones Regionales)	402	Extremo	78	243
		Alto	165	
		Medio	159	
AT 004-2022 (Elecciones al Congreso y Presidenciales)	521	Extremo	79	274
		Alto	195	
		Medio	186	
		Bajo	61	
AT 2023 (Elecciones Regionales)	676	Extremo	113	399
		Alto	286	
		Medio	184	
		Bajo	93	

Fuente: Defensoría del Pueblo. Colombia. Documento de Advertencia de Riesgo Electoral. 2023.

A pesar de los intentos de depuración del sistema político por la vía legislativa, expresada en las sucesivas reformas políticas y electorales que han tratado de limitar el acceso a los cargos de elección popular y fortalecer los partidos políticos, el resultado no ha sido el esperado. De acuerdo con las reformas, los partidos políticos se han hecho más influyentes, pero en la práctica son cada vez más ineficientes para articular demandas sociales a nivel regional.

A esto Gutiérrez le llama inclusión sin diversificación, pues los directivos nacionales ceden poder a los políticos regionales para la selección de candidatos a cargos de elección popular a nivel municipal y departamental, pero estos directorios regionales de los partidos, han conservado los comportamientos cerrados y excluyentes para el manejo de los partidos en el nivel territorial. De acuerdo con Gideon Rahat y Reuven Hazan, estos niveles de exclusión tienden a aumentar con los procesos de descentralización (Rahat y Hazan, 2000). Esto supone una paradoja ya señalada por Ungar, donde a mayor inclusión en el grupo que selecciona candidatos, se corresponde una menor cohesión interna de los partidos (Ungar. 2004).

Así las cosas, la expedición de avales de los partidos a nivel regional y local se ha convertido en la nueva forma de constreñimiento de la democracia a este nivel, en tanto para garantizar la permanencia de los cacicazgos políticos en las regiones,

sus dirigentes han hecho de los avales la moneda de cambio para asegurar el imperio de sus privilegios y asegurarse que las nuevas fuerzas políticas emergentes en el nivel territorial tengan cada vez menos posibilidades de acceder a los cargos de elección popular.

7. La Reconfiguración Cooptada del Estado: la emergencia del autoritarismo subnacional.

Hasta el momento se ha explicado cómo se produce la emergencia de terceras fuerzas ilegales en los escenarios políticos subnacionales y las consecuencias que estas han traído a las democracias territoriales. Sin embargo, es necesario avanzar en la explicación acerca de las razones por las cuales este fenómeno surge y se consolida en la realidad nacional.

Para ello se usa, por un lado, el enfoque teórico planteado por Luis Jorge Garay acerca de la reconfiguración del Estado colombiano a partir de fenómenos como la corrupción y la violencia, que explica la manera como los grupos armados ilegales han cooptado no solo las estructuras políticas regionales, sino que han avanzado hacia la consolidación de su poder a través de la representación de estos grupos en el Congreso nacional.

Por otro lado, se recurre al trabajo de R. Gibson para explicar y analizar las estrategias de resistencia que han desarrollado las élites regionales colombianas a fin de contener la apertura del sistema político, intentado a partir de la elección popular de alcaldes y luego en el proceso constituyente de 1991, así como a las motivaciones que condijeron a las alianzas entre actores políticos, grupos de narcotraficantes y otros actores armados ilegales.

La captura del Estado ha sido definida como la intervención de individuos, grupos o firmas legales en la formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas, para obtener beneficios propios y perdurables, especialmente de índole económica, y que por supuesto van en contra del interés general (Hellman y Kaufmann. 2001). Estos análisis se han centrado en la forma como la corrupción a través del soborno y la interacción entre agentes públicos y privados que persiguen

intereses principalmente económicos, permiten que estos grupos de interés coopten la acción estatal a su favor bien sea por la vía de expedición de leyes que los favorezcan directamente como actores, o la adjudicación de subsidios, exenciones de impuestos u otras medidas de política pública que favorezcan la competitividad de sus operaciones o abaraten sus costos de operación.

Sin embargo, la teoría clásica de captura del Estado se queda corta cuando se trata de explicar el caso colombiano, donde la intervención de grupos armados ilegales se basa no solo en el soborno, sino que los medios se complementan con lo que Mockus llama “corrupción violenta” (Mockus. 2008). Esto quiere decir que la participación de los actores ilegales constituye una particularidad de la corrupción colombiana. (Garay, Luis Jorge 2020).

En general podría decirse que cuando se habla de captura del Estado en países donde el Estado de derecho está en proceso de construcción y consolidación como en Colombia, se presentan las siguientes características:

- Los intereses de captura no son solamente de naturaleza económica puesto que los actores armados ilegales no solo tratan de ampliar su riqueza, sino el poder de usarla para evitar que la acción penal recaiga sobre ellos.
- El soborno no es el único mecanismo que despliegan los actores armados ilegales, pues en general estos recurren a formas violentas de coacción para garantizar la efectividad de sus objetivos. Las prácticas usuales en estos casos son el recurso al secuestro, la amenaza y el asesinato. De este modo, las acciones violentas son causa y consecuencia de la dinámica de ilegalidad y corrupción en el país, lo cual no está contemplado en la teoría clásica de la captura del Estado.

En Colombia el proceso de captura no se limita a la intención de influir en el legislativo, sino que se extiende a las demás ramas del poder público. En general los procesos de influencia transitan primero por los niveles regionales de gobierno, en tanto son los niveles institucionales más frágiles del Estado. De la misma manera, la teoría clásica no considera las implicaciones culturales y éticas de los procesos de captura, tal como el hecho que los actores armados ilegales tratan no

solo de legitimar sus acciones en los territorios, sino de institucionalizar sus acciones, propósitos y conductas enmascarándolas bajo formas legales conocidas en Colombia como autodefensa, resistencia o protesta social legítima, dependiendo si el actor ilegal es paramilitar, guerrillero o simple delincuencia común asociada al narcotráfico o la minería ilegal.

Por lo anterior, el trabajo de Luis Jorge Garay sugiere la creación del concepto de reconfiguración cooptada del Estado para referirse a las situaciones en las que la cooptación se da gracias a la participación de actores que: son ilegales; persiguen beneficios no solo económicos sino penales, judiciales, políticos y de legitimación social; utilizan medios de coerción o alianzas políticas que sustituyen o complementan el soborno; y, se da en diferentes ramas del poder público (Garay. 2020; 76).

Garay define la reconfiguración cooptada del Estado como “la acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, busca modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, así como legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social⁷”

¿De qué manera se produce entonces el proceso descrito en el párrafo anterior? La reconfiguración cooptada del Estado es un proceso de naturaleza relacional, que como lo señala Raffestin es la naturaleza misma del poder. En este caso, la pertenencia a una red social en el territorio hace que las personas deriven ciertos beneficios por vinculación. A partir de una representación, los actores van a proceder a la distribución de las superficies, a la implantación de nudos y a la construcción de redes. Es lo que podríamos llamar “lo esencial visible” de las prácticas espaciales, a pesar de que las divisiones, nudos y redes no sean siempre directamente observables (Raffestin. 2004; 106). Esta sería entonces una noción

⁷ Garay, Luis Jorge (2020). Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración. Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá – Colombia. P. 92.

individual de capital social puesto que es el individuo el que lo posee. Son por tanto los contactos sociales fuertes los que facilitan al individuo derivar beneficios de la existencia de la relación.

Desde la geografía política se adopta entonces un enfoque relacional que permite ver la importancia que tienen las dinámicas y las fortalezas de las instituciones como base de la explicación del diferencial de desarrollo del sistema político territorial colombiano. En este sentido en la relación intergubernamental entre los departamentos, municipios, distritos y, la nación, nos damos cuenta que el poder solo es verdaderamente perceptible cuando hay un proceso relacional. Es cuando la relación se revela que podemos precisar, haciendo un balance relacional, cuáles son las estructuras del poder.

De acuerdo con Raffestin: “Cualquier práctica espacial inducida por un sistema de acciones o de comportamientos, incluso embrionaria, se traduce en una “producción territorial” que hace intervenir a la trama, nudo o red. Es importante demostrar, a este respecto, que ninguna sociedad, por elemental que sea, escapa a la necesidad de organizar el campo operatorio de su acción” (Raffestin. 2004; 106).

Pero no se trata simplemente de la existencia de las relaciones y de su fortaleza. Se trata además de la densidad de los contactos. Es decir, formas de relación en la que los individuos empiezan a compartir la misma información; a asumir riesgos conjuntos, basados en la creencia de la existencia de reciprocidades; y, a la construcción de puentes estructurales de las cuales se derivan la construcción de redes de actores en los territorios. Como ya se había señalado, del Estado al individuo, pasando por todas las organizaciones, grandes o pequeñas, se encuentran los “actores sintagmáticos” (Raffestin. 2001; 16) que “producen” el territorio.

Por lo tanto, la cantidad de contactos sociales y la densidad de las relaciones establecidas son las que determinan que un agente pueda alcanzar sus propósitos gracias al acceso a recursos sociales de una gran cantidad de agentes con los que se encuentra conectado y que de tales conexiones se deriven puentes estructurantes que consoliden tanto las organizaciones como la fidelidad de los

individuos a las mismas. Esos sistemas de tramas, nudos y redes, organizados jerárquicamente, permiten asegurar el control sobre lo que puede ser distribuido, asignado y/o poseído. Permiten también imponer y mantener uno o varios órdenes.

Si como lo afirma la teoría de la cooptación la corrupción sistémica requiere de la participación perdurable de diversos actores, entonces toda forma de corrupción sistémica implicaría el establecimiento de relaciones sociales perdurables. Esta existencia de relaciones sociales asociadas a los comportamientos corruptos son las que nos permiten entender las formas de operación de los actores ilegales en los territorios y la manera como a través de dichas redes reconfiguran el Estado a partir de su avance en el poder territorial y su influencia nacional.

Las investigaciones de campo realizadas por instituciones independientes tales como la fundación Pares, la Corporación De Justicia o, el programa Congreso Visible, han examinado el tipo y características de las relaciones sociales que los actores armados ilegales establecen con actores militares, gubernamentales y civiles en los territorios colombianos. Desde allí, es posible identificar un conjunto de relaciones de las cuales han derivado su poder, su capacidad de presión y negociación frente al Estado. Estas relaciones podrían caracterizarse como:

1. Relaciones de Apoyo y Gestión Administrativa. De estas relaciones se derivan los compromisos y los acuerdos en torno a la contratación pública y a la gestión de los recursos municipales y departamentales. Cuando se trata de la relación entre un funcionario electo y un actor ilegal, guerrillero o paramilitar, el funcionario se compromete por lo general a incluir “sobre costos” para incrementar el monto de la contratación, o para otorgar un porcentaje mínimo de contratación municipal a organizaciones vinculadas con los grupos armados ilegales.

El caso de la contratación de los seguros de salud para la población pobre de los municipios colombianos a través de las llamadas administradoras del régimen subsidiado, es el ejemplo clásico de la forma como los grupos armados ilegales han organizado empresas de fachada y operación legal para apropiarse de los recursos destinados a ofertar servicios de salud para los más pobres. En este caso mediante acciones de amenaza y coerción estos grupos obligaron a funcionarios públicos del

nivel local y departamental a otorgar los contratos de administración del régimen subsidiado a empresas conformadas por testaferros suyos, a fin de apropiarse de los recursos estatales orientados originalmente a cubrir los seguros de salud de la población pobre.

Otros ejemplos de este tipo de relación son los casos en los que los funcionarios y candidatos a cargos públicos se comprometen a otorgar cuotas políticas como personerías, secretarías de gobierno y otros cargos en las administraciones municipales. De ello son prueba los sumarios que obran en la fiscalía general de la nación, en la unidad de delitos contra la administración pública.

2. Compromisos de Apoyo y Gestión Política. Consisten en las relaciones de apoyo que se dan en los procesos electorales por parte de un grupo armado ilegal hacia un candidato. Por ejemplo, cuando un grupo paramilitar o de guerrilla moviliza al electorado para votar por un determinado candidato. En el sentido contrario la relación ocurre cuando un funcionario o un candidato se compromete con un grupo armado ilegal para aumentar las redes de apoyo y el capital político del grupo, apoyándolo en público o ante las autoridades nacionales u otros funcionarios públicos de diverso nivel. Existen múltiples ejemplos de amenazas e intimidación a los candidatos “no afines” a los grupos ilegales para renuncien a su aspiración de resultar electos. Por eso se han dado casos de elecciones territoriales con candidatos únicos.

El otro mecanismo es la presión sobre el elector para que salga a votar por el candidato respaldado por el grupo armado ilegal. Casos como estos se denuncian por la MOE en múltiples municipios del país.

3. Presión Violenta. Caracterizan las relaciones sociales que están mediadas por la amenaza o la intimidación. Esta relación aparece cuando los grupos armados ilegales amenazan a un candidato, bien sea para que se adscriba a su acción o para que se retire de la contienda electoral.

4. Relación Emocional, Sentimental o de Parentesco. Esta relación se configura cuando intervienen vínculos familiares o emocionales en la configuración de la red.

Varios ejemplos están en proceso de acción penal por funcionarios públicos con capacidad sancionatoria que tienen relaciones sentimentales con un miembro de organizaciones al margen de la Ley, por lo cual intervienen las decisiones públicas para favorecerlo.

5. Favorecimiento Judicial Indebido. En esta relación los grupos armados ilegales establecen relaciones con miembros de los organismos de control y justicia del Estado para evitar ir a la cárcel por sus delitos, o ser declarados inocentes en los procesos judiciales en su contra. El ejemplo más conocido en Colombia de este tipo de relación fueron los nexos entre grupos de paramilitares con funcionarios directivos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, quien era el responsable de las labores de inteligencia del Estado, o las relaciones entre miembros de las fuerzas armadas con miembros de grupos paramilitares, que ya han sido objeto de confesiones ante el tribunal de Justicia Especial para la Paz, JEP, o las condenas ya ejecutoriadas del “carrusel de la toga”.

En su libro “Los Clanes Políticos que Mandan en Colombia”, León Valencia Agudelo (2020) hace un pormenorizado recuento de los clanes que operan en la política local y regional, sus relaciones con las autoridades de representación y con el gobierno nacional. A nivel de ilustración del fenómeno se refieren algunos de los hallazgos de Valencia Agudelo.

En el caso del “Clan Char” que funciona en la costa Caribe, este ha consolidado su poder político a partir de la elección al Congreso en 1998. Sin embargo, es en la alcaldía de Barranquilla (donde según Valencia influyen desde 2008), en la que se consolida y se expande su poder. Desde allí han desplegado iniciativas electorales que les han permitido no solo representación municipal, sino también departamental y nacional. Arturo Char llega al Congreso para el periodo 2006-2010, creciendo en su representación en el periodo inmediatamente siguiente con la elección de dos representantes a la Cámara y del regreso de Fuad Char al Senado. En esta elección muestran su dominio electoral no solo en Barranquilla sino en Luruaco, Campo de la Cruz y Suan. En el 2012 llegan a la gobernación del Atlántico con candidata propia. Para 2014 el poder se amplía llegando al Congreso con cuatro senadores y

una extensión del dominio electoral a los municipios de Ponedera, Candelaria, Galapa, Malambo y Piojó, sumados a los tres anteriores. Sin embargo, su camino no ha estado exento de reveses tales como la vinculación con los delitos electorales de Asida Merlano y los cargos en contra del Senados Arturo Char.

En la misma región del país, el “Clan Gnecco” ilustra también el funcionamiento de estas estructuras de cooptación. Los Gnecco incursionan en la política regional en los años 90 con la llegada de Lucas Gnecco Cechar a la asamblea departamental, para luego pasar en el año 1992 a la gobernación del departamento del Cesar. En las elecciones de 1994 el clan llega al departamento del Magdalena con la alcaldía de Santa Marta para Hugo Gnecco, quien repetiría alcaldía en el año 2001, aunque no pudo concluir ninguno de los dos mandatos por las imputaciones de vínculos con los paramilitares de las autodefensas unidas de Colombia, AUC. Para 1998 logran llegar al Congreso con dos senadores y tres representantes a la Cámara. En el año 2000 consolidan su poder nuevamente a través de la gobernación del departamento del Cesar. Posteriormente la expansión se expresa en las elecciones al Congreso donde obtienen y dos representantes a la Cámara, en medio del mayor escándalo por Parapolítica que haya vivido el país. Frente a esta situación la corte Suprema de Justicia se pronunció en el siguiente sentido:

“(…) la estrategia implementada por las autodefensas, en complicidad con los candidatos en el departamento del Cesar para las elecciones parlamentarias de 2002, fue similar a la usada ese mismo año para el Magdalena. La maquinaria consistió en determinar dos fórmulas, una compuesta por Mauricio Pimiento (Senado) y Jorge Ramírez (Cámara), a quienes se les designó la región, los municipios mineros, o el llamado G-8, y la otra en cabeza de Álvaro Araujo Castro (Senado) y Miguel Ángel Durán (Cámara), a quienes se les asignaron los municipios del sur del departamento. Las votaciones en dichos municipios muestran claramente la lógica de la repartición, favoreciendo con votaciones atípicas a una fórmula en cada región del departamento⁸ (Corte Suprema de Justicia, 2007; P. 51)”

⁸ Procesos contra aforados Constitucionales - parapolítica: Compilación de autos y sentencias de la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de la Justicia (diciembre de 2007 a septiembre de 2010)

A pesar de todos los cuestionamientos y procesos judiciales para el año 2003 este clan logra llegar al poder nuevamente a través de la gobernación del departamento en cabeza de Humberto Molina Araujo, quien no logra terminar su periodo al ser detenido por sus nexos con los paramilitares. Aun así, en las elecciones para el Congreso de 2006 el grupo y sus coaliciones llegan con un senador y dos representantes a la Cámara. Desde el año 2011, este clan ha cooptado la gobernación del Cesar en sucesivas elecciones, manteniendo además la representación en el Congreso con un senador y tres representantes a la Cámara en sucesivas elecciones, hasta 2022. Es decir, que como lo afirma León Valencia “Los clanes no mueren (Valencia, 2020)”.

La pregunta que se sigue es ¿cuáles son las razones por las cuales estas relaciones se dan y porque la sociedad civil, por un lado, y la fuerza estatal por el otro lo permite y, en algunos casos terminan beneficiándose de ellas? Gibson en su trabajo sobre autoritarismos subnacionales (Gibson. E. 2004), analiza las estrategias de resistencia que han desarrollado las elites regionales para contener la apertura del sistema político. Su teoría aplicada al caso de las democracias territoriales colombianas deja ver cómo las élites políticas departamentales y municipales han desplegado una serie de mecanismos de contención frente a las iniciativas de ampliación de la democracia regional y local impulsadas tanto por la elección popular de alcaldes y gobernadores, como por la aplicación de los principios y derechos políticos establecidos en la Constitución de 1991. Estos mecanismos explican por qué se desarrollaron las formas de relación que se examinaron entre los políticos regionales, los narcotraficantes y los grupos armados ilegales.

La “política territorial”, entendida como la forma en que se libra la lucha por el poder en los municipios y departamentos, es determinante en la configuración institucional resultante porque ni las instituciones ni las prácticas democráticas se encuentran distribuidas uniformemente a lo largo del territorio (Raffestin. 2001; 4). Para el caso colombiano, las disparidades en las que se desarrollan los procesos de elección, representación y gobierno en los territorios, donde la lucha por el poder está mediada por prácticas corruptas, presencia del narcotráfico, y la ausencia de

seguridad jurídica, política y existencial provista desde los marcos estatales, deslegitima el sistema político territorial, y permite el surgimiento de autoritarismos subnacionales como medida de control político territorial en cabeza de élites políticas y actores armados a nivel de departamentos y municipios.

La forma de poblamiento del país concentra en menos del 40% del territorio nacional al 70% de la población y de la producción económica legal. En contraste, en el 60% del territorio nacional viven 20% de los colombianos y concentran el 80% de la economía subterránea del narcotráfico y de las formas de crimen organizado y de grupos armados ilegales, cuya presencia se hace sentir no solo en las zonas rurales, sino en los espacios urbanos existentes.

Duncan, en su trabajo titulado "Los Señores de la Guerra" muestra ese desbalance territorial e institucional que permite órdenes socioeconómicos muy diversos y prácticas institucionales muy heterogéneas en los diversos territorios (Duncan. 2006). Esos factores explican por qué los actores políticos y sociales en Colombia tienen formas de actuación resistentes no solo a formas modernas y democráticas del ejercicio de la acción política, sino también a que exista institucionalidad estatal y ejercicio legítimo de la fuerza por parte del Estado en ciertos territorios.

En este sentido, es necesario prestar especial atención a la variedad de formas en que las elites políticas persiguen estrategias territoriales y a las maneras en que las estrategias territoriales son medios hacia otros objetivos en el sistema político nacional. Robert Sack define la territorialidad como "una estrategia espacial para afectar, influir o controlar los recursos y las personas, mediante el control de un área" (Sack. 1986; 1). "Controlar el área" en política subnacional a menudo significa monopolizar el poder en el ámbito político local, pero también significa manipular las palancas del poder en otros ámbitos. Así, el dominio de la política a nivel subnacional a menudo requiere no sólo prevalecer en el contexto político local, sino también controlar los vínculos entre los niveles de la organización territorial. Poder controlar localmente significa no sólo sacar del juego político a opositores locales, sino también cerrar la política local a actores externos que podrían aliarse con la oposición local o inclinar la balanza del poder local contra las elites tradicionales.

Por ello, la geografía política se fundamenta en la simetría o asimetría en las relaciones entre las diversas organizaciones y actores presentes en el territorio tanto estatales como no estatales. (Raffestin. 2001; 25). El control local requiere a menudo hacer recurso a estrategias de nivel nacional, ocupando o controlando posiciones en el gobierno nacional (legislativo, ejecutivo o judicial), o formar parte de coaliciones nacionales que apoyan al ejecutivo nacional.

El éxito en las estrategias nacionales de los actores políticos locales y departamentales, aumenta la capacidad de estas élites para extraer los recursos del centro, al tiempo que evitan que el centro intervenga en los asuntos locales. Por lo tanto, la "zona de control" es un medio importante para la construcción de poder nacional. En la interconexión de un sistema de gobernanza territorial nacional-subnacional el poder es un requisito previo para acceder al poder nacional y un muro de contención para los poseedores de los poderes nacionales. En algunos casos, les proporciona además un trampolín para que los políticos territoriales accedan a cargos de responsabilidad en el ejecutivo nacional, y con ello, el acceso a nuevas bases de apoyo subnacional a través de los recursos públicos que logran direccionar desde allí hacia las regiones de las cuales son originarios.

Del análisis de Gibson se extraen tres estrategias de resistencia puestas en marcha por los actores políticos territoriales para oponerse a los procesos de democratización y con ella, a la pérdida de su poder hegemónico en los territorios que históricamente han dominado política y económicamente. La parroquialización del poder; la nacionalización de la influencia; y, la monopolización de los vínculos institucionales entre el orden subnacional y el nacional.

En lo que hace a la "parroquialización" de la política, partiendo del trabajo de E.E. Schattschneider (Schattschneider. 1960), Gibson plantea que, en cualquier situación política desigual, el conflicto existente entre dos partidos con niveles de influencia similar en la población, tratará de ser manejado de forma aislada, conservándolo de la manera más privada posible. En este caso, el partido más fuerte en el territorio tratará de mantener las condiciones del conflicto estables, mientras que el partido más débil intentará ampliar el número de participantes en el

conflicto. Para ello, atraerá a la arena a terceras partes, ampliando el alcance del mismo y alterando el equilibrio de poder entre los dos partidos originalmente en disputa. Las partes más débiles en un conflicto localizado tienen un interés en lo que Schattschneider llamó la "socialización" del conflicto o, la "nacionalización" del mismo. Todo lo anterior lo hace con el fin de que la captura del poder por parte del partido más fuerte sea vista como una forma de autoritarismo subnacional.

Desde esta perspectiva, los líderes de un régimen autoritario territorial, estarán involucrados constantemente en estrategias de lo que Gibson llama "control de límite". Tales estrategias se dirigen a maximizar el control político local mediante la minimización de la participación de agentes "foráneos" al territorio en conflictos locales o regionales. Las estrategias de control de límites se tipifican en el bloqueo de los flujos de información originados en el centro de la nación; el control de los medios locales de comunicación; o, los impedimentos para que se instalen organismos de control del gobierno nacional en los territorios. Las estrategias de control de límites incluyen además la creación de obstáculos y barreras a la formación de grupos locales que podrían convertirse en interlocutores con la nación, o la cooptación a partidos locales que podrían convertirse en aliados de los actores nacionales.

Mientras las élites autoritarias subnacionales tratan de "parroquializar" el poder, la oposición local busca lo contrario. Para ello, intenta romper las fronteras locales y departamentales, atrayendo aliados y llamando la atención de los miembros de poder central de la nación. De acuerdo a las observaciones de Gibson, el resultado de esta lucha es vital para los patrones de cambio político subnacional.

Los procesos de "parroquialización" de la política en los escenarios territoriales cumplen con todas las condiciones propuestas anteriormente. Desde el rompimiento mismo del pacto del frente nacional las élites políticas subnacionales se resistieron a la competencia electoral de movimientos independientes, de organizaciones cívicas o de grupos políticos de izquierda que amenazaran su dominio absoluto del manejo estatal local y nacional. Sin embargo, a diferencia de

lo descrito por Gibson, en el caso colombiano la resistencia mencionada no se hizo sólo a través de medios políticos sino también violentos.

El destino que corrieron los militantes de la Unión Patriótica, quienes desafiaron a los caciques locales y departamentales, logrando obtener, entre otros, 16 alcaldes, 16 congresistas, 24 diputados y 256 concejales, en las elecciones en las cuales lograron participar, los convirtió en el blanco de grupos paramilitares y del narcotráfico en Colombia, por lo que la misma justicia colombiana lo ha reconocido como un magnicidio, en tanto que la campaña de exterminio dejó no menos de tres mil de sus militantes muertos, entre ellos los candidatos presidenciales Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa, además de 13 congresistas, 13 diputados, 70 concejales, 11 alcaldes y un alto grupo de ellos exiliados o en las filas de la guerrilla. Para los que creyeron que la pesadilla había terminado baste señalar que luego de 39 años de estos sucesos, la estrategia y la situación no han cambiado.

En julio 9 de 2013 el Consejo de Estado adopta una decisión a través de la cual le restituye la personería jurídica a la Unión Patriótica, quien, ante el asesinato en masa de sus militantes y las presiones a sus simpatizantes, no logró el umbral electoral en el proceso de 2002. Seguido de la restauración de su personería jurídica los militantes sobrevivientes de la UP inscribieron sus candidaturas a Presidente de la República, Senado, Cámara de Representantes y Parlamento Andino. Sin embargo, bastaron dos semanas después de la inscripción de candidatos para que las bandas criminales enviaran amenazas directas a la candidata presidencial Aida Avella, así como a otros candidatos de su partido. Así lo han reseñado los medios nacionales e internacionales.

En cuanto hace a la estrategia de nacionalización de la influencia, Gibson plantea que, en un país democrático a nivel nacional, los líderes autoritarios subnacionales exitosos son también actores en el escenario nacional. En este sentido, pueden comportarse como jugadores nacionales discretos que ocupan puestos de control importantes para el propósito de reforzar su poder a nivel regional. Estas estrategias nacionales son fundamentales para maximizar el valor de apalancamiento sobre los

actores políticos nacionales, así como también fundamento para el éxito de las estrategias territoriales locales de control político.

Sin embargo, esos líderes también pueden ser actores cuya participación en círculos de decisión nacionales refleja sus ambiciones. Es decir, consideran que tanto su ámbito local de control político, como su acceso a la política nacionales es clave para cumplir con las aspiraciones a convertirse en líderes del país. Estos procesos ocurren cuando participan como miembros u organizadores de las coaliciones estatales en apoyo a los candidatos presidenciales, o como candidatos reales para un alto cargo en el ejecutivo nacional, como se evidenció en las últimas elecciones presidenciales donde tres de los candidatos con opción de llegar a la segunda vuelta correspondían a mandatarios regionales con representación nacional.

De esta manera, las estrategias locales de control político están estrechamente entrelazadas con estrategias políticas nacionales. Sin esas estrategias las élites locales carecerían de la influencia necesaria para influir en las decisiones de importancia para su región y para maximizar el control local y la autonomía territorial. Paradójicamente, la “parroquialización” del poder regional exige la nacionalización de estrategias territoriales por las elites políticas provinciales.

Cuando los líderes políticos territoriales se convierten en líderes nacionales pueden también verse envueltos en los conflictos de la política nacional. A veces estos conflictos no tendrán nada que ver con la política regional, pero pueden convertirse en objetivos de los líderes nacionales que, mientras totalmente despreocupado de la política en la región de sus adversarios, saben que la única forma de eliminarlas como rivales nacionales es socavar la estructura de poder local que los apoya, como ocurrió con uno de los candidatos presidenciales a los cuales otro aspirantes se dedicaron a socavar su credibilidad y prestigio en sus entornos regionales en las pasadas elecciones de 2022. Esto genera fuertes incentivos para romper los límites tan cuidadosamente defendidos por las élites autoritarias subnacionales. Abre oportunidades para los opositores locales para encontrar a aliados nacionales dispuestos a abrazar la causa contra el caudillo local. El impulso final para la

democratización subnacional puede ser a menudo los conflictos nacionales totalmente ajenos a los conflictos locales de regiones autoritarias. El círculo virtuoso de democratización subnacional puede ser puesto en marcha por nada más que una disputa política entre los líderes nacionales.

Para el caso colombiano la estrategia de nacionalización de la influencia se expresa en las alianzas electorales mediante las cuales el narco-paramilitarismo logró el 35% de los senadores electos en el 2002, a través de aliados autoritarios subnacionales que entraron a formar parte de la coalición nacional gubernamental del presidente Uribe, electo en ese mismo año. Desde el Congreso se aseguraron de que se realizara un proceso de paz con los paramilitares, financiados por el narcotráfico, y así se logró la aprobación de la Ley de Justicia y Paz, que sirvió de marco legal de dicho proceso.

Finalmente, en lo que hace a la monopolización de los vínculos nacional-subnacionales, Gibson explica que los vínculos entre las arenas de un sistema nacional de gobernanza territorial son cruciales para el funcionamiento del sistema y para la organización del poder en todos los niveles de la organización territorial.

Estos enlaces pueden ser materiales como la existencia de una institución, o inmateriales como un flujo de comunicación, una relación o una afinidad, que ayuda a conseguir una manija de poder sobre los objetos reales de lucha entre actores en diferentes arenas de una organización territorial. Tarrow (Tarrow.1978), describe estos enlaces como "redes de intercambio" entre centro y periferia. Los vínculos incluyen instituciones establecidas para regular relaciones gubernamentales intraterritoriales y nacional-subnacional, instituciones o personas que ejercen control sobre las autoridades subnacionales y sobre los gastos de los departamentos y municipios, o instituciones que organizan la representación de los intereses regionales ante el centro. Pueden incluir los flujos de ingresos regulares del centro a la periferia, los flujos de comunicación o diferentes formas de asistencia técnica o la prestación de servicios entre niveles de gobierno. También pueden incluir relaciones cuya fuerza varía de caso a caso entre partidos nacionales y los partidos con mayor fuerza local (Colombia Justa Libres, Dignidad y Compromiso,

Liga de Gobernantes Anticorrupción, Fuerza Ciudadana, entre otros) entre los sindicatos nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales e iglesias; y, por último, pueden involucrar las prácticas formales e informales para nombrar las instituciones locales en la burocracia nacional.

El punto principal aquí es que un objetivo clave de cualquier estratagema política de control local por las elites autoritarias es la monopolización de los vínculos nacional-subnacional o la neutralización de los posibles vínculos que puede beneficiar a las fuerzas de oposición local, o como lo escribe Gibson “En la política territorial, quien controla los vínculos controla el poder” (Gibson. 2004; 11).

Para el caso colombiano la estrategia de monopolización de los vínculos institucionales entre el orden subnacional y el nacional se expresan en el incremento de la representación electoral en alcaldías y gobernaciones, donde los actores armados ilegales impusieron a sus allegados en instancias regionales del ejecutivo nacional, como en las universidades públicas y las Corporaciones Autónomas Regionales. Además de la penetración en instancias regionales de carácter judicial, o en las seccionales de la Fiscalía General de la Nación.

Visto el panorama del sistema político territorial desde esta perspectiva de los autoritarismos subnacionales, podemos ver que las transformaciones políticas a nivel nacional, crean muy poca presión para la transformación de los sistemas políticos regionales. De hecho, a menudo la han obstaculizado como ya lo mencionamos con el caso de los avales de los partidos políticos a partir de la reforma política de 2003. De esta manera podría pensarse que el debilitamiento de estos autoritarismos subnacionales en Colombia pasa por un cambio en el equilibrio de poder entre el centro y la periferia en dos sentidos: por un lado, por las nuevas oportunidades para la movilización política subnacional que podrían estar causadas por el debilitamiento del control central; y por el otro, por los efectos de la competencia electoral entre varones electorales que realzan el poder de las élites subnacionales.

Entonces, ¿qué tipo de instituciones son las que permiten realizar las transformaciones e impulsos que venimos señalando? Rodríguez-Pose dirá que son

tanto las instituciones formales como las informales las que están llamadas a jugar un rol en estos procesos (Rodríguez-Pose y Storper. 2006; 1; Fukuyama. 2000; 3), señalando las características que deben comportar las instituciones en cuanto al espesor y dinamismo interno.

Como hemos visto, el patrón socio-demográfico que expresa el déficit de territorialidad en Colombia hace que las prácticas de autoritarismo subnacional sean más presentes en la política periférica. Las ciudades son los sitios de la diversidad social y competencia política, mientras que las zonas rurales tienden a ser los baluartes de la tradición y del régimen autoritario. Esto es, por supuesto, un espejo de los patrones nacionales, pero es particularmente significativo cuando bajamos al estudio de la dinámica política subnacional. Centralidad y marginalidad se definen la una en relación con la otra y son específicamente relacionales. Es decir, pueden invertirse territorialmente sin que el mecanismo se cuestione: la centralidad puede volverse marginalidad y viceversa, en un lugar dado. Sin embargo, son las ciudades donde probablemente se pueden crear los desafíos locales a un gobierno autoritario departamental o municipal. No es raro ver a entidades territoriales regidas por las élites autoritarias mientras que la capital es gobernada por la oposición, como en los casos recientes en varios departamentos del país.

En este mismo sentido, aparece el problema del cambio como concepto consustancial al de organización. Hinings y Greenwood parten del supuesto que todas las organizaciones cambian, solo que lo hacen a diferentes ritmos. Estos autores van aún más lejos al decir que la estabilidad y el cambio son dos caras de la misma moneda; solo que, en algunos casos, el efecto de inercia que empuja a las organizaciones a permanecer en el mismo esquema de ideas, creencias y valores, es más fuerte que el efecto de reorientación basado en la modificación de los arquetipos originales por los que históricamente se han guiado las organizaciones y con ellas, las instituciones que conforman. (Hinings y Greenwood. 1988).

De esta manera podemos concluir que la democratización de los departamentos y municipios con elites autoritarias subnacionales no será llevada por los procesos

locales solos. Las presiones locales son importantes, pero dado el frágil equilibrio de poder local característico de enclaves autoritarios, las transiciones políticas sólo ocurrirán cuando estas presiones locales estén vinculadas a la acción política de arenas nacionales. Así las cosas, la democratización territorial será el resultado de la nacionalización de los conflictos subnacionales.

Esto implica que una reforma política que de verdad democratice los escenarios electorales y permita romper el círculo vicioso creciente de los clanes políticos regionales, pasa por trabajar de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. De nada sirve hacer reformas en cómo se eligen los miembros del Congreso, la Presidencia de la República, las Alcaldías, Gobernaciones, Consejos y Asambleas, si al mismo tiempo no las redefinen las reglas actuales para el sistema de partidos y sus respectivos mecanismos de representación. Muy en particular es necesario estudiar los mecanismos de democracia interna de los partidos con la inclusión de principios y prácticas de competencia, niveles de descentralización, derechos de sus miembros, libertad de elección y expresión, participación e inclusión de los militantes en la toma de decisiones, puesto que parte importante de la deslegitimación de los partidos pasa por problemas muy importantes relacionados con esa democracia interna a la que se hace mención.

Igual importancia debe darse al sistema de representación de los intereses de los grupos de ciudadanos al interior de los partidos, y es en los escenarios locales y regionales, donde (al menos en teoría), podrían expresarse de manera más próxima los intereses de la sociedad en la agenda y representación de los partidos. En tanto que los partidos siguen siendo las organizaciones por las cuales mayoritariamente se llega al poder y aún son las organizaciones por las que generalmente vota la población (Basset, 2011), al ser fuente de legitimidad especialmente en el sector rural donde integran necesidades sociales de estas comunidades, a pesar de sus redes clientelares tanto en el campo como en la ciudad.

Si como afirma Basset, los partidos no son organizaciones consolidadas que busquen tener una relación con sus afiliados más allá de las elecciones, por lo que no hay identidades partidistas, los escenarios de proximidad serían la instancia en

donde una reforma política podría iniciar el rescate de los mecanismos de representación política a través de una estructura de partidos. La Misión Especial Electoral en el 2017 hacía ya unas recomendaciones específicas al respecto cuando aconsejaba el establecimiento de procesos y mecanismos plurales para la selección de candidaturas; la selección de las directivas de los partidos; la inclusión de poblaciones subrepresentadas como la juventud y las mujeres, la definición de un régimen de afiliados, y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas (Misión Especial Electoral, 2017).

Una verdadera descentralización política pasa por la depuración de los sistemas políticos y de representación del nivel territorial y del nivel nacional, pues de lo contrario las competencias seguirán siendo ejercidas y los recursos ejecutados por gamonales políticos, políticos con proyectos personales de enriquecimiento, mafias instaladas en los gobiernos territoriales y clanes políticos de dominio territorial, que no tienen interés, ni vocación de mejorar la calidad de vida de las personas, ni de impulsar el desarrollo de sus territorios.

BIBLIOGRAFÍA.

- Álvarez, D., Caputo, J., Quintana, A., & Sánchez, F. (2019). Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia. Documentos CEDE.
- Ahmad, E., Brosio, G., y Jiménez, J. P. (.019). Options for retooling property taxation in Latin America. VIII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. Ciudad de México.
- Awasthi, R. (2019). International Experience: Good Practices in Property Taxation. Banco Mundial.
- Bardhan, Pranab. (2002). Decentralization the government and development. The Journal of economics perspectives Vol.16 No.4, 185-205.
- Basset, Y. (2011). Democratizar los partidos políticos.
- Bhatta, G. (2003). Don't just do something, stand there! - Revisiting the Issue of Risks in Innovation in the Public Sector. The Innovation Journal. CEPAL. (2017).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales. División de Gestión Fiscal.
- Brandsen, T., y M. Honingh. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. Public Administration Review 76 (3): 427–435.
- Biglino C, P. (2007). Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate de la competencia, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bird, Richard. (1981). Las finanzas intergubernamentales en Colombia: Informe final de la Misión. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Bird, R. (2.015). Improving Tax Administration in Developing Countries. Journal of Tax Administration, 23-45.
- Blöchliger, H y Petzold, O (2.009). Impuestos y Transferencias de Fondos: Sobre la Composición de los Ingresos de los Gobiernos Subcentrales. OCDE. París. Francia.

- Bonet, J, Pérez, G y Montero, J (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. No 267. Banco de la República. Cartagena, Colombia.
- Bonet-Moron, J. A., Pérez-Valbuena, G. J., Ricciulli-Marin, D., (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?. Revista de Economía del Rosario 21 (2) 247-307.
- Caiden, G. E. (1973). Development, Administrative Capacity and Administrative Reform. International Review of Administrative Sciences 39 (4): 327–344.
- Carboni, N. (2010). Changing Relationships between Politicians and Bureaucrats in Contemporary Democracies: An Empirical Analysis of the Italian Experience. International Public Management Review 11 (1): 90–109.
- Chacón, M., y Sánchez, F. (2020). Efecto de las transferencias en el recaudo fiscal local en Colombia, 2000-2015. Documentos CEDE. Bogotá.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). Informe Final. FEDESARROLLO. Bogotá, Colombia.
- Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial (2020). AECOM, CEDE. Bogotá, Colombia.
- Borja, J (1986). Descentralización y participación Ciudadana. INAP. Madrid.
- Botero, M H. Marengo, J Cy Cortés. A (2021). La innovación tecnológica como fenómeno territorial: implementación de CTel a través de los recursos de regalías. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Castro. J (1997). Descentralizar para Pacificar. En: “La Pasión de Gobernar”. Carlos Caballero Argáez. Compilador, pp 343-374. Bogotá.
- CEPAL. Obtenido de CEPAL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43156-escalafon-la-competitividad-departamentos-colombia-2017>.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Obtenido de Fedesarrollo: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIBAgosto2016Comision.pdf>.

- Consejo Privado de Competitividad. (2019). Índice departamental de competitividad 2019. Universidad del Rosario.
- Congreso de la República. Ley 1962 de 2019. Colombia.
- Congreso de la República. Ley 11 de 1986.
- Congreso de la República. Ley 87 de 1993.
- Congreso de la República. Ley 136 de 199.
- Congreso de la República. Ley 142 de 1994.
- Congreso de la República. Ley 152 de 1994.
- Congreso de la República. Ley 190 de 1995.
- Congreso de la República. Ley 1757 de 2015.
- Congreso de la República. Acto Legislativo No 1 del 2003.
- Congreso de la República. Acto Legislativo No 2 de 2015.
- Constitución Política de Colombia (2010). Editorial Temis. Bogotá.
- CONPES 3866 (2016). Política Nacional de Desarrollo Productivo. Bogotá, agosto de 2016, 124 p.
- Corte Constitucional Colombia. Sentencia C937/2010.
- Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-983 de 2010
- Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-517/92
- Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-284/97
- Corte Constitucional Colombia. SU- 095 de 2018
- Cortés, D., y Vargas, J. F. (2012). Inequidad Regional en Colombia. Universidad del Rosario, Documento de trabajo No. 34.
- Cuervo L.M. y Caicedo, C (2023). Desarrollo económico local y descentralización. Revista Planeación y Desarrollo. Colombia. Noviembre de 2023.
- Duncan. G (2006). Los Señores de la Guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia. Editorial Planeta. Bogotá.
- Duran. P (1999). Penser l'action publique. LGDJ. Paris.

- Duran. P. y Thoenig. J.C. (1996). L'Etat et la gestion publique territorial. *Revue Française de Science Politique* No 46:4.
- El-Taliawi, O. G. (2018). Resistance to Organizational Change. En: Farazmand, A. ed., 2018. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. New York, NY: Springer.
- El-Taliawi, O. G. (2018). Social Media Use by Government. En: Farazmand, A. ed., 2018. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. New York, NY: Springer.
- Foucault. M (1976). *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber*. Editorial Siglo XXI. Mexico.
- Fukuyama. F (2000) *Social Capital and the Civil Society*. IMF Working Paper Number 74. International Monetary Fund (IMF). Washington, DC.
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance?. *Governance* 26 (3): 347–368.
- Garay, Luis Jorge (2020). *Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá. Colombia.
- García de Enterría, E y Fernández R, T. (1997). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Civitas.
- Granger, C, Hernández, Y, Murcia, C y Yaya, L (2018). *Ciclo político en las finanzas de los gobiernos regionales de Colombia 1.998-2.014*. Borradores de Economía No 1044. Banco de la República. Bogotá, Colombia.
- Gibson. E (2004). *Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes*. American Political Science Association.
- Gómez, A.P. (2023). “Fondos regionales de desarrollo productivo: análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/24)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.
- Gutierrez. F (2006). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Grupo Editorial Norma. Bogotá.

- Gutierrez. F y Davila. A (2000). Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios? En: Revista de Estudios Sociales, No. 6, Bogotá.
- Hernández, A (2001). Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia. Bogotá.
- Hellman. J y Kaufmann. D (2001). La captura del Estado en las economías en transición. Revista Revista finanzas y Desarrollo.
- Hinings. C. R. y Greenwood. R (1988). The Dynamics of Strategy Change. Basil Blackwell. Oxford.
- Howlett, M. (2019). Designing Public Policies. Principles and Instruments. London: Routledge.
- Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2003). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Borradores de Economía (274), 1-82.
- Jreisat, J. E. (2012). Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States. Public Organization Review 12 (2): 139–155.
- López. Claudia (2010). Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Marín, P. Montilla (2011). Elecciones 2010: partidos, consultas y democracia interna (págs. 1348). Bogotá: Universidad del Externado.
- Martínez, L. (2019). Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia. Tomado de: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3273001>
- Matus, C (2021). Teoría del juego social. Universidad Nacional de Lanús.
- Melo Alves Vitarque, Adriana y Paes Coêlho, L. (2023). “A PNDR e seu momento actual: agendas, estratégias, planos regionais de desenvolvimento e rotas de integração nacional”, p.71117. En IPEA, Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, Vol. 1, 2023.
- Misión Especial Electoral. (2017). Propuesta reforma político y electoral. Bogotá: Misión Especial Electoral.

- Mockus, A (2008). Colombia en los últimos diez años, avances en probidad y mutación hacia una corrupción violenta. En *Transparencia por Colombia. Colombia, diez años de transparencia por Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia, 111-122.
- Morelli, S (1991). *La revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*. Bogotá.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. Quinta Edición. México: McGraw Hill.
- Nuñez, J. (2005). Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia. Documento CEDE (44), 1-137.
- OCDE (2011). *Competencia Tributaria Entre Niveles Subcentrales de Gobierno*. Instituto de Estudios Fiscales. Paris, Francia.
- OECD. (2014). *Draft Recommendation of the OECD Council on the principles of Budgetary Governance*. Public Governance and Territorial Development, OECD, París, Francia.
- OCDE (2019). *Informe de la OCDE Sobre Gobernanza Pública*. Colombia. OCDE. París.
- OCDE, (.019). *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*. OECD Multi-Level Governance studies. Paris. Francia.
- Oates, Wallace. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, Vol. 37, No. 3, 1120 – 1149.
- Paddison. Ronan (1983). *The Fragmented State: The Political Geography of Power*. Nueva York. St. Martin's Press.
- Painter, M., y J. Pierre. (2005). *Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes*. En: *Challenges to State Policy Capacity*, edited by Martin Painter and Jon Pierre, Chapter 1 1–18. Palgrave: Macmillan.
- Pahl-Wostl, C. (2015). *Water Governance in the Face of Global Change*. Springer International Publishing: Switzerland.
- Peters, B. G. (2015). Policy Capacity in Public Administration. *Policy and Society* 34 (3–4): 219–228.

- Pritchett, L., M. Woolcock, y M. Andrews. (2013). Looking like a State: techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation. *Journal of Development Studies* 49 (1): 1–18.
- Raffestin. Claude (2001). *Por una Geografía del Poder*. El Colegio de Michoacán. México.
- Ratzel. F (1987). *La Geographie politique. Les concepts fondamentaux*. Librairie Arthème Fayard. Paris.
- Rahat. G y Hazan. R (2000). Representation, Electoral Reform, and Democracy Theoretical and Empirical Lessons from the 1996 Elections in Israel. *Comparative Political Studies*. Vol. 33, No. 10.
- Rentería, C y Echeverri, J (2006). *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. CEPAL. Serie Gestión Pública. Chile.
- Robledo S, P (2015). *La ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿una asignatura pendiente?*. Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia.
- Robinson, M. y Last, D. (.009). *A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Technical notes and Manual*. IMF. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>.
- Rodríguez – Pose. A (2013). *¿Do Institutions Matter for Regional Development?* *Regional Studies*. Vol 47:7. Páginas 1034 a 1047. Londres.
- Rodríguez-Pose A. y Storper, M (2006). *Better rules or stronger communities? On the social foundations of institutional change and its economic effects*. *Economic Geography* No 82. Páginas 1 a 25.
- Rodríguez Raga. J (1998). *Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional*. *Revista Análisis Político* No 33.
- Sassen, S (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Katz Editores.
- Sack. R (1986). *Human Territoriality*. Cambridge University Press.

- Sapelli, G (1998). Cleptocracia: El “mecanismo” de la corrupción entre política y economía y política. Editorial Losada. Buenos Aires.
- Schattschneider (1960). The Semisovereign People; a Realist's View of Democracy in America. Hinsdale, Ill.: Dryden Press.
- Tanzi. V (1997). Corruption, Public Investment and Growth. Fondo Monetario Internacional. Washington.
- Tarrow. S (1978). Katzenstein. Peter. Graziano. Luigi Eds. Territorial Politics in Industrial Nations. New York: Praeger Publishers.
- Tiebout, Charles. (1956). A pure theory of local expenditures. Journal of political economy, Vol. 64, No. 5, 416-424.
- Vasquez- Barquero, A. (2001). La Política de Desarrollo Económico Local. En: AghónC, G. CEPAL. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo.
- Weber, M. (1922). Bureaucracy. En: Public Administration: Classic Readings, edited by Shafritz, Jay M., and Albert C. Hyde (2012), 39–44. 7th ed. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Wu, X. M., Ramesh, y M. Howlett.(2015). Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. Policy and Society 3434 (3–4): 165–171.
- Zapata, J y Nuñez, J (2017). Transferencias Intergubernamentales a los Municipios en Colombia 2000 – 2015: Impacto Fiscal, Progresividad y Criterios de Asignación. Fedesarrollo. Bogotá, Colombia.