

CAPÍTULO 6

TRAYECTORIA Y EVOLUCIÓN DE LOS MAPAS POLÍTICOS MUNICIPALES

La presencia de los actores armados ilegales en el territorio, siendo clave para asegurar su dominio militar y económico, no necesariamente garantiza su incidencia en las decisiones públicas municipales. Influir en estas últimas requiere tener un cierto margen de maniobra en la vida política local y, en particular, en la selección de las autoridades públicas. De ahí la importancia de indagar sobre la forma como los grupos paramilitares, las guerrillas, los narcotraficantes y otros actores armados han incidido en la política local en los municipios estudiados. En este capítulo se analiza la tradición política de estos últimos en términos de los partidos o movimientos que mayor presencia han tenido en la Alcaldía y el concejo, y la forma como en los últimos años estas trayectorias se han visto modificadas. Conocer las dinámicas y prácticas políticas locales puede ofrecer claves para entender las relaciones que se han tejido entre actores ilegales y la clase política municipal, y para comprobar en qué medida las trayectorias políticas particulares se han visto alteradas por la acción de dichos actores¹.

¹ Una precisión metodológica es necesaria. En la medida en que las series estadísticas construidas con los datos ofrecidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Registradurías Departamentales y, en algunos pocos casos, municipales, son el eje sobre el que se articula el análisis, el intento de clasificación adoptado plantea un problema, sobre todo en el caso de las corporaciones públicas, debido a la dificultad para discriminar cuándo las diversas alternativas políticas presentes correspondieron a reales terceras fuerzas y cuándo fueron derivaciones de los partidos tradicionales o simplemente organizaciones conformadas por políticos que, al tener el caudal necesario de votación, optaron por participar a nombre de otra colectividad diferente a aquella en la que militaron anteriormente. No hay consenso en el tratamiento dado por la comunidad académica nacional a este problema. Clara Rocío Rodríguez (2005) ilustra la situación al respecto en un estudio particular para el caso de Bogotá, que puede ser extendido a otros niveles, como el abordado en este estudio. Citando múltiples ejemplos, Rodríguez encuentra que algunos estudiosos prefieren mantener la clasificación de la Registraduría, alegando que así evitan usar criterios parciales o subjetivos para la conformación de las categorías. Manifiestan además sus dudas sobre la pertinencia de agrupar, dentro del bipartidismo, votos de grandes fracciones que cuentan con fuerza o tradición reconocidas, o de sumar agrupaciones que, aunque usan el término de liberales o conservadoras en sus nombres, tienen que obtener financiación propia. Sin embargo, también se encuentran diversos intentos de reclasificación que suman a los partidos tradicionales a personajes avalados por otras organizaciones políticas que reconocidamente han pertenecido anteriormente al bipartidismo. De esta manera, prefieren tratar de categorizar a los “otros” exclusivamente según su identidad como movimientos cívicos, movimientos ciudadanos,

En términos del sistema de partidos, puede afirmarse que los municipios estudiados no se alejan demasiado de las tendencias que ha mostrado el sistema de partidos en el país. Así, el predominio bipartidista del inicio del período, caracterizado por un peso mayor del partido Liberal, el conservatismo como segunda fuerza y casos excepcionales de municipios que se apartan de este patrón, se mantiene a lo largo del período pero va cediendo notablemente ante la aparición y el auge de otras fuerzas políticas, las cuales ganan peso significativo en los mapas políticos derivados de las elecciones más recientes.

Dos hipótesis complementarias entre ellas pueden explicar estas transformaciones en los sistemas de partidos locales, así como en las capacidades diferenciadas de los dos partidos tradicionales de responder a los cambios. En primer término, la reagrupación partidista resultante de mecanismos electorales, como el establecimiento de variados umbrales y la listas únicas, previstos en la reforma política del 2003. En segundo lugar, el fenómeno político del uribismo

movimientos comunitarios o comunales, cristianos o de la izquierda. Mientras este segundo enfoque puede adoptarse con mayor facilidad en términos del ejecutivo, su dificultad es evidente cuando se trata de analizar la composición de las corporaciones públicas, sobre todo del nivel local.

Tomando en consideración la circunstancia anterior, metodológicamente se optó por dar un tratamiento diferente a la información sobre Alcaldía y sobre concejo. En el primer caso, se indagó sobre situaciones en las que, sin lugar a dudas, fracciones de los partidos tradicionales presentaron candidatos que resultaron ganadores. Así, en términos de clasificación, se incluyeron corrientes que pueden ser consideradas como afines a la familia liberal o conservadora en los términos planteados por varios autores, por ejemplo David Roll (2002) y Diana Hoyos (2005). Esta última clasifica los partidos y movimientos pertenecientes a las familias liberales y conservadoras registrados en las elecciones locales de 1986, 1988, 1990, 1994, 1997 y 2000. En dichas situaciones, la información derivada de la Registraduría se complementó con entrevistas y consultas a políticos, funcionarios y pobladores, así como con información de prensa.

Esta opción metodológica parece ser la más adecuada en consideración a la filiación de los alcaldes que se percibe en los municipios y a sus trayectorias políticas, independientemente de que se hayan presentado coyunturalmente con otra etiqueta o que encabecen movimientos reconocidos derivados del bipartidismo. Sin embargo, aplica básicamente hasta 2003, en tanto con la reforma política de ese año y, particularmente, en las elecciones del 2007, surgen en los escenarios locales fuerzas políticas que, aún proviniendo de la tradición liberal o conservadora, como podrían ser por ejemplo Cambio Radical o Alas Equipo Colombia, respectivamente, son claramente diferenciadas y se plantean, al menos en el plano nacional, como alternativas con una cierta vocación de permanencia dentro del escenario político. En todo caso, esta evolución del mapa político y el peso del uribismo, independientemente del partido político del que provengan, se analizará más adelante en la parte final de este capítulo.

Debido a que los concejos municipales son un espacio de mayor diversidad en cuanto a la representación política y a que es imposible reconstruir con toda fidelidad los procesos de surgimiento, transformación y desaparición de cada nuevo partido o movimiento en los municipios, se optó a este respecto por realizar el análisis asumiendo estrictamente los rótulos partidistas que la Registraduría Nacional avaló como ganadores en cada ocasión. A pesar de acoger esta definición metodológica, cuando se considera oportuno se realizan aclaraciones necesarias relacionadas con cambios importantes en materia de partidos o movimientos a nombre de los cuales se presentaron coyunturalmente los concejales elegidos.

Por último, debe mencionarse la dificultad que se presentó para acceder a información confiable sobre el tema en algunos años y municipios, tal y como se detalla en los apartados correspondientes, lo mismo que las inconsistencias encontradas entre información proveniente de la fuente nacional e información obtenida a nivel departamental o municipal. En este sentido se priorizó la información proporcionada por la Registraduría Nacional.

que fomentó la reorganización de las fuerzas políticas en torno al apoyo o a la oposición al gobierno nacional.

1. LA EVOLUCIÓN DE LOS MAPAS POLÍTICOS

En términos generales, se pueden identificar tres momentos diferentes en el sistema de partidos colombiano, entendido éste como las interacciones de competencia que los partidos establecen en el marco del sistema político (Sartori, 1987). El primero, de carácter bipartidista, estuvo dominado por los partidos Liberal y Conservador, tradicionales instituciones en la historia política colombiana que afianzaron su poder a través del pacto frentenacionalista y lograron prolongarse casi con exclusividad hasta finales de los años ochenta.

La elección de alcaldes, adoptada en el marco de las reformas descentralistas en la segunda mitad de la década del ochenta, así como la opción por abrir el espectro político a nuevas alternativas, acordada por los constituyentes en la Carta de 1991, dieron paso a otro momento, caracterizado por la exacerbación de la fragmentación partidista. La laxitud de las nuevas normas constitucionales para facilitar la creación de partidos o movimientos políticos, combinada con los incentivos generados por la fórmula de cocientes y residuos, tanto para fomentar la “operación avispa” y el otorgamiento de avales a diestra y siniestra por parte de los partidos políticos como para estimular la atomización partidista, dieron origen al “sistema más personalista del mundo”², a través del cual se multiplicaron las iniciativas políticas de diversa índole así como el número de listas inscritas para la competencia política.

Con el propósito de organizar este caos en el sistema de partidos, la reforma del 2003 planteó una serie de mecanismos de índole principalmente electoral que efectivamente han fomentado la agrupación partidista y dado origen a un tercer momento que todavía se encuentra en una fase de transición, no sólo por lo reciente de la reforma sino debido a que se ha caracterizado por coincidir con una reacomodo de fuerzas políticas en torno al fenómeno del uribismo y la oposición al mismo³.

² Esta adjetivación fue hecha por Arturo Valenzuela, Joseph Colomer, Arend Lipjar y Matthew Shugart, consultores internacionales contratados por el gobierno de Andrés Pastrana para realizar una serie de propuestas sobre reforma política. Citado por Pizarro (2001, p. 101).

³ Mientras los temas del bipartidismo y el fraccionamiento del sistema han sido profusamente tratados por la comunidad científica nacional, no existen muchos estudios que den cuenta de las transformaciones recientes del sistema de partidos colombiano. Entre los análisis que se enfocan en los dos primeros momentos se destacan los trabajos de Pizarro (2001 y 2002) y el de Pizarro y Rodríguez (2005). De igual forma se puede mencionar el trabajo de Elizabeth Ungar y Carlos Arévalo (2004), así como el de Medellín y Tarquino (2007), quienes hacen una aproximación al sistema de partidos después de la reforma del 2003, si bien con énfasis en el Congreso de la República.

En la medida en que el análisis de la dimensión político - electoral realizado en el marco de esta investigación contempla el período 1988-2007, resulta obligada la reflexión sobre la evolución del sistema de partidos en términos de al menos los dos últimos momentos arriba mencionados. Para ello, se analiza en esta sección la evolución y los cambios observados en los dieciocho municipios estudiados, en términos tanto del partido que más veces ha resultado ganador en la Alcaldía como del que ha tenido mayor presencia en el concejo, así como la participación de otras fuerzas en la vida política local. Las trayectorias así definidas permiten reflexionar sobre las transformaciones recientes y las características de los actuales mapas políticos en estos municipios afectados por el conflicto, y servir como base para el entendimiento posterior de la forma como los actores ilegales han afectado los procesos políticos locales.

1.1. Las Alcaldías municipales

El universo de análisis incluye un número pequeño de municipios, en comparación con el total del país. Sin embargo, una mirada comparativa a sus realidades políticas parece estar acorde con tendencias nacionales en cuanto a la permanencia, posterior a las reformas políticas descentralistas y constitucional del 1991, del bipartidismo en la escena política nacional por un largo período de tiempo, y a la evolución reciente de los mapas políticos hacia la participación de nuevas fuerzas especialmente afines al uribismo. De igual forma, siguiendo la tendencia nacional, en el periodo de auge del bipartidismo es el Partido Liberal quien obtiene un mayor número de alcaldías, mientras que la tradición de izquierda resulta poco frecuente, a la vez que se da la posibilidad de que en el espacio político o bien se comparta el poder entre los dos partidos tradicionales, o bien ninguna de las fuerzas logre tener mayor preponderancia que el bipartidismo.

Según se puede apreciar en la tabla 1, más de la mitad de los municipios incluidos en el universo de estudio han estado predominantemente gobernados por alcaldes liberales. En cuatro casos es el conservatismo o facciones de este partido las que dominan, mientras que Bello puede ser considerado claramente bipartidista en tanto ha contado con cuatro alcaldes liberales y con cuatro conservadores o de la familia conservadora. Cabrera constituye un municipio atípico pues, según se deriva de la clasificación realizada, la izquierda tuvo predominio durante un largo período. Finalmente, Ovejas y Soledad no siguen ningún patrón al respecto, siendo municipios donde otros partidos y movimientos políticos han tenido una importante presencia, pese a que en el primero de los casos el liberalismo y, en el segundo, el conservatismo accedieron al poder local en tres oportunidades.

Tabla 1. Partido predominante en la Alcaldía

Partido predominante	Municipios
Liberal o de la familia liberal	Dosquebradas*, Sotará*, Zarzal*, Puerto López*, El Tambo*, Necoclí*, La Dorada**, Magangué**, Salento***, Soledad***.
Conservador o de la familia conservadora	Salazar de las Palmas*, San Carlos*, Suárez*, Tibú**.
Bipartidismo	Bello.
Izquierda	Cabrera
Ninguno	Ocaña, Ovejas

*El partido ha sido ganador en por lo menos un 75% de las elecciones realizadas.

** El partido ha sido ganador en por lo menos un 62,5% de las elecciones realizadas.

*** El partido ha sido ganador en por lo menos un 37,5% de las elecciones realizadas, y es evidente que otros partidos o movimientos ganadores se desprenden del mismo.

Nota: No fue posible obtener la información correspondiente a las elecciones del año 1990 en San Carlos, ni de 1988 y 1990 en Suárez, pese al esfuerzo realizado tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

Fuente: Elaboración propia con información de la Registraduría Nacional y los Informes Regionales.

Los municipios de tradición liberal

Dentro del bloque de municipios liberales se destacan los casos de Dosquebradas, Puerto López, Sotará y Zarzal. Además de que la mayoría de alcaldes han sido elegidos a nombre del liberalismo, estos municipios comparten otra condición: en todos los casos el partido perdió en las recientes elecciones del 2007 frente a candidatos liberales que se han desplazado hacia el uribismo, o bien han optado por recurrir a un movimiento respaldado por firmas de ciudadanos para obtener la victoria. La tabla 2 registra este fenómeno, así como la relación anterior del candidato ganador con el liberalismo.

Tabla 2. Municipios con tradición liberal que pierden la Alcaldía en el 2007 y relación del alcalde electo con el liberalismo

Municipio	Partido o movimiento ganador	Relación del alcalde electo con el liberalismo
Dosquebradas	“Dosquebradas Digna”	Militante liberal
Puerto López	Cambio Radical	Ex alcalde liberal elegido en elecciones atípicas del 2001.
Sotará	Cambio Radical	Ex alcalde liberal elegido en elecciones del 2000.
Zarzal	Partido Social de la Unidad Nacional ⁴	Aspirante en tres elecciones anteriores a nombre del liberalismo.

Fuente: Registraduría Nacional e información primaria obtenida en los municipios.

En Puerto López y Zarzal el desplazamiento de liberales hacia partidos uribistas y, por tanto, el debilitamiento del Partido Liberal es claro. En el primero de estos municipios el representante inscrito a nombre del partido en las elecciones del

⁴ En adelante, Partido de la U.

2007 sólo alcanzó el cuarto lugar, superado por Convergencia Ciudadana, el Partido de la U y Cambio Radical, cuyo candidato resultó a la postre ganador. Es de señalar, sin embargo, que el alcalde electo había sido ya elegido en elecciones atípicas del 2001 en representación del liberalismo. En Zarzal, donde todos los alcaldes elegidos con anterioridad habían representado al liberalismo, el representante del Partido de la U, ex candidato liberal en tres ocasiones, resultó victorioso en el 2007 superando con casi el doble de la votación al candidato oficial del Partido Liberal.

En Dosquebradas y Sotará aparecen dos situaciones distintas, aunque caracterizadas por la posibilidad del liberalismo de mantenerse mejor como partido. El senador en ejercicio Germán Aguirre, de orientación gavirista, quien fuera elegido alcalde en 1990 y en 1994, representante a la Cámara en el 2002 y Senador en el 2006, se destaca como un personaje central en Dosquebradas. La competencia para el partido se hizo evidente en las elecciones del año 2000, cuando se presentó un candidato independiente que hizo oposición al oficialismo liberal, que sin embargo cedió ante la oferta de respaldo de Aguirre para presentarse finalmente a nombre del liberalismo. En el 2003 la oposición provino del candidato de Colombia Viva y, aunque el partido Liberal obtuvo la victoria, el alcalde elegido tuvo el menor porcentaje de votación sobre el total de votos válidos de toda la historia de la colectividad en el municipio, y superó a su contrincante por solo 85 votos. Es de destacar que desde esta elección hizo presencia Habib Merheg quien, a nombre de dicha organización partidista, se proyectaría políticamente en el 2007 y se convertiría en otro barón electoral con indiscutible incidencia en el municipio.

La disputa reciente por el poder de Dosquebradas ha sido explicada por actores locales entrevistados como resultado del desgaste natural del partido en el poder, de fenómenos de corrupción con los cuales se ha visto ligado y de su papel de opositor al presidente Uribe. Ahora bien, aunque en las elecciones del año anterior el liberalismo fue vencido, su votación fue un poco mayor que la del 2003, lo que es indicativo del peso que aún mantiene localmente.

En Sotará, la disputa electoral operó inicialmente en el interior del propio liberalismo. Desde 1994, un grupo de jóvenes indígenas conquistó espacios políticos y aportó al triunfo en las elecciones de ese año de la candidata no tradicional Amparo Inés Velasco, hermana del senador Fernando Velasco Chávez, pese a lo cual el bipartidismo no desapareció sino que, por el contrario, se reforzó: el liberalismo ganó todas las elecciones efectuadas entre 1988 y el 2003 y, aunque en el 2007 perdió con el candidato de Cambio Radical, éste había ya sido alcalde liberal en el período 2001-2003. De todas maneras, en las tres últimas elecciones las votaciones de los candidatos liberales han sido progresivamente menores, lo que se explica no sólo por la pérdida de predominio del liberalismo en el municipio,

sino por el aumento de la competencia en términos de candidatos y de partidos que tienen presencia en el escenario local.

Un aspecto necesario de destacar en Sotará es la dicotomía entre el Resguardo indígena de Rioblanco y la zona campesina (especialmente la cabecera del municipio), así como el peso que el primero de estos grupos ha tenido en la definición de las elecciones y los triunfos de los candidatos. Así, un poco más de la mitad de los votos efectivos durante las jornadas electorales han sido indígenas, con lo cual han garantizado la elección de candidatos que los representan en todas las contiendas para la elección del mandatario local, a excepción de la ya mencionada Amparo Inés Velasco en 1994 y del alcalde electo en el 2003, representante del sector campesino, que accedió al poder debido al asesinato del candidato indígena.

Por su parte, pese a que El Tambo y Necoclí son también municipios claramente liberales, donde el partido ha ganado más del 75% de las elecciones del ejecutivo, tienen trayectorias diferentes a los anteriores y entre ellos, pues mientras en El Tambo el liberalismo se mantuvo en la última elección, en Necoclí el fuerte peso del partido en la Alcaldía municipal se vio alterado no por el surgimiento de competencia política o por desplazamiento de sus líderes hacia partidos uribistas, sino por efecto de los actores armados.

Comparando la trayectoria política de El Tambo con la de los municipios anteriormente mencionados (Dosquebradas, Sotará, Puerto López y Zarzal), se observa que ésta cumple solamente la primera de las condiciones señaladas (siete de los ocho alcaldes que han gobernado han correspondido a este partido) pero no la segunda en tanto mantuvo la Alcaldía en la última elección, resistiendo de alguna forma la avanzada del uribismo.

El único momento en que el liberalismo fue vencido en El Tambo fue en 1992 cuando ganó una coalición de terceras fuerzas que se oponían a la facción liberal liderada por el barón caucano Aurelio Iragorri Hormaza. El candidato ganador, que se presentó avalado por el Movimiento Local de Convergencia Popular, había estado vinculado al trabajo con campesinos y organizaciones sociales y fue respaldado por Poder Popular, la fracción pastranista del Partido Conservador, la Unión Patriótica, el Movimiento Cafetero y el Movimiento Cívico Popular Local. Aunque en esta administración se organizó el movimiento campesino, el cual presentó un candidato a la siguiente elección, no logró mantener el poder. Como en Sotará, también el liberalismo se mantiene pero con una fuerte división interna. Así, el alcalde liberal ganador en las elecciones del 2003 enfrentó a un liberal de la facción de Fernando Velasco Chávez, heredero político de la tradición aurelista, quien intentó fortalecer la iniciativa del movimiento campesino.

La situación en Necoclí es bastante particular, en tanto en 2003 fue evidente la influencia de actores armados que lograron cambiar la tendencia electoral del municipio, claramente favorable al Partido Liberal, que había resultado ganador en todas las seis contiendas realizadas entre 1988 y ese año. En la mayor parte de los casos se trata de alcaldes con porcentaje de respaldo importante por parte de los votantes como lo muestra el hecho de que en las dos primeras elecciones de alcaldes alcanzaron un 57,73% y un 46,4% respectivamente sobre el total de votación del municipio.

Según información recolectada en campo, en el proceso electoral del 2003

el entonces jefe del bloque Elmer Cárdenas de las autodefensas, Freddy Rendón, alias “El Alemán”, reunió a aproximadamente setecientos (700) líderes del municipio en el corregimiento de Pueblo Nuevo, para hacer una asamblea de preselección electoral, en la que cada uno de los candidatos que se estaba postulando, presentaría su programa de gobierno ante los líderes y los actores armados. Con base en estas apuestas programáticas, se realizó un proceso de votación en esta jornada, seleccionando un único candidato y asumiendo todos los demás contendores el compromiso de retirarse del proceso formal e ir a las urnas con un candidato único, que finalmente fue Benjamín Díaz (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 219).

En representación de Equipo Colombia, Díaz ganó a pesar de que unas semanas antes de la jornada electoral nacional un líder político del municipio que no estuvo en la asamblea de Pueblo Nuevo, se presentó como candidato⁵. En 2007, Equipo Colombia, ya fusionado con el Movimiento ALAS, mantuvo la alcaldía, pese a que se dio nuevamente una presencia amplia de candidatos⁶.

Un segundo bloque de municipios liberales, clasificados en la tabla 1, está conformado por La Dorada y Magangué, dos casos donde el partido ha logrado ser ganador en al menos cinco de ocho elecciones. Además de esta condición de permanencia un poco menor en la Alcaldía que el grupo anteriormente descrito, este bloque se caracteriza por que el liberalismo tradicional se ha visto claramente confrontado por nuevas fuerzas políticas de diverso signo.

En La Dorada, el liberalismo, orientado por el barón electoral Víctor Renán Barco, tuvo un predominio total hasta 1992, tanto en términos del triunfo para la

5 Es de señalar que, según la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el candidato surgido del Pacto de Pueblo Nuevo logró aglutinar el 55% del total de votos depositados ese año en Necoclí, mientras su opositor, en representación del Partido Colombia Democrática, obtuvo un 30.86% de este total.

6 “A diferencia de otras subregiones, el crecimiento de Equipo Colombia en Urabá no se explica por recoger antiguas tendencias conservadoras. Sin ninguna tradición electoral previa en esa subregión, en la elección de 2003 Equipo Colombia obtuvo el 52% del total de votación en Urabá. En 1997 y el 2000 el Partido Liberal ganó las alcaldías en 7 de los 11 municipios de Urabá y en el 2003 en 4” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 220).

Alcaldía como de los porcentajes obtenidos por los candidatos elegidos⁷. En las elecciones de 1994 un movimiento que electoralmente ha participado a nombre de diversas etiquetas partidistas pero que es identificado localmente como Movimiento del Pueblo, empezó a disputarle el poder político. Representantes de esta agrupación, inscritos en 1994, 2000 y 2003 respectivamente a nombre de “otros partidos o movimientos políticos”, el “Movimiento Cívico” y el “Nuevo Partido”, le ganaron al barquismo la alcaldía, mientras que en el 2007 se dio una fuerte disputa en la que resultó vencedor el candidato del Liberalismo, quien a su vez había sido alcalde liberal en dos periodos anteriores.

En Magangué, el Partido Liberal tuvo una participación importante hasta el año 2003. Con la sola excepción de las elecciones de 1998 y del 2000, en las que ganaron candidatos en representación de “otros partidos y movimientos”, y de Apertura Liberal, respectivamente, el liberalismo obtuvo para sí las otras cinco elecciones realizadas. Cabe señalar que este es un caso de uso instrumental de los avales partidistas para acceder al poder político local, donde no se puede afirmar que el liberalismo haya tenido una cierta continuidad política.

Según información obtenida en entrevistas y grupos focales, los alcaldes elegidos en Magangué hasta el 2000 representaban el poder de corte tradicional ejercido por las familias Botero y Padaui. De hecho, Gonzalo Botero Maya, vencedor ese año en representación de Apertura Liberal, es reconocido como un político tradicional que ejerció a nombre del liberalismo en el período 1991-1992. El alcalde ganador en el 2003, Jorge Luis Alfonso López, se presentó como una opción alternativa a este dominio tradicional, pero con el aval del liberalismo. Dicho alcalde es el hijo de Enilce López, la empresaria del chance reconocida como “La Gata” y señalada de vínculos con el narcotráfico y el paramilitarismo, quien también logró articularse al poder regional y nacional a través de la elección de su otro hijo, Héctor Julio Alfonso López como representante a la Cámara por el departamento de Bolívar, en representación del Partido Conservador. En la medida en que ambos políticos son expulsados de los partidos tradicionales, se realizan alianzas con Apertura Liberal, partido que se identifica con el poder de “La Gata”. En el 2007 ganó un candidato de la oposición que realizó campaña a nombre de un movimiento comunitario pero que es percibido localmente como un político tradicional.

Finalmente, un último bloque de municipios clasificados como liberales incluye a Salento y Soledad. En ellos, pese a existir una tradición liberal, en determinadas coyunturas sus alcaldes han optado por el aval de otra organización política, la cual, sin embargo, puede ser definida como afín o de la familia liberal.

⁷ De acuerdo con la Registraduría Nacional, los porcentajes correspondientes de votación obtenida por el candidato liberal, sobre el total de votos fueron de 94,8% en 1988, 86,9% en 1990 y 83,4% en 1992.

En Salento, el Partido resultó ganador en 1990 y en las tres elecciones efectuadas entre 1994 y el 2000. En 1988 y en 1992 los ganadores están clasificados como “otros partidos”, sin que exista mayor información sobre su procedencia, mientras en 2003 la Alcaldía fue ganada por un Movimiento Ciudadano y, en 2007, por Cambio Radical, con candidatos que tienen raíces en el liberalismo. Dos rivales políticos liberales han competido por el poder en Salento: Carlos Arturo Galvis alcalde electo en 1990 y 1997 y Jorge Ricardo Parra, ex concejal liberal (1998-2000) y mandatario elegido para los periodos 2000-2002 y 2008-2011, éste último a nombre de Cambio Radical. Por su parte, la esposa de Galvis fue la alcaldesa elegida en 2003 por un escaso margen de cinco votos y, aunque representó al Movimiento Ciudadano, lo hizo con un claro respaldo del liberalismo y de la candidata liberal a la gobernación para el periodo, la cual fue a la postre la vencedora.

En Soledad, el predominio del Partido Liberal se observó en las elecciones de 1988, 1990 y 1994 cuando resultó vencedor. De igual forma obtuvo la Alcaldía del municipio a nombre de una de sus vertientes, Voluntad Popular, en las tres elecciones efectuadas entre el 2000 y el 2006, aunque en el primero de estos años lo hizo en coalición con el movimiento Líder⁸. Otros partidos también han tenido participación en el manejo del ejecutivo local. Así, en las elecciones de 1992 ganó un representante de “otros”, proveniente de una coalición entre el M-19, el Nuevo Liberalismo y Voluntad Popular. Por su parte el Partido Conservador se hizo a la Alcaldía en 1998, situación que se dio, según percepciones obtenidas en el municipio, como consecuencia de la pésima gestión de los mandatarios elegidos previamente y porque los concejales armaron una coalición que llevó a la Alcaldía a la candidata conservadora.

En los últimos años la situación de Soledad ha sido de total inestabilidad, explicada en parte por el asesinato en septiembre del 2003, en plena campaña, del aspirante a la Alcaldía José Luis Castillo Bolívar, y la salida que frente a este hecho asumieron sus seguidores y el grupo político del senador Fuad Char Abdala, inscribiendo de manera irregular a la viuda, Rosa Stella Ibáñez, como candidata⁹. La declaración de nulidad de la elección por parte del Consejo de Estado y la posterior intromisión de los paramilitares en la administración local –que será reseñada más adelante– terminaría llevando a la alcaldesa a la cárcel y

8 Voluntad Popular fue creada por Fuad Char Abdala, ex gobernador del Atlántico, cuando se separó del senador José Name Terán, quien a su vez lideraba el Movimiento de Integración Social Liberal MISOL. Además del reconocimiento local como fracciones liberales, ambos movimientos son clasificados como pertenecientes a la familia liberal en la tabla realizada por Diana Hoyos para las diversas elecciones locales. (Hoyos, 2005. p. 49).

9 “De la noche a la mañana una simple ama de casa que se dedicaba a la modistería para aportar algún dinero a la economía familiar, se vio envuelta en las dinámicas electorales de un municipio que el 26 de octubre, durante las elecciones, marcó en el tarjetón no el rostro de ella, sino el de su difunto marido, puesto que los tarjetones ya estaban hechos y no había manera de cambiar la cara del candidato”. (Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica, 2008. p. 126).

generando en el municipio el paso de siete alcaldes, algunos nombrados por parte del gobernador y el último de ellos elegido en el 2006 en elecciones atípicas. En 2007, el Partido de la U resultó victorioso. Es de señalar que, a diferencia de todos los otros municipios hasta ahora analizados, en Soledad el liberalismo como tal prácticamente ha desaparecido, hasta el punto de que en las elecciones de 2007 no presentó candidato a la alcaldía.

Los municipios de tradición conservadora

La tabla 1 muestra que el conservatismo ha sido el partido dominante en solo cuatro de los dieciocho municipios estudiados, San Carlos, en Antioquia, Suárez, en el Tolima, y en dos de los municipios de Norte de Santander: Salazar de las Palmas y Tibú.

En Suárez, aunque no fue posible obtener información para las elecciones de 1988 y 1990, todos los alcaldes que lograron ser elegidos en el periodo restante (1992 a 2007) lo hicieron a nombre del Partido Conservador, a excepción de Jorge Enrique Suárez, mandatario elegido en 2003, el cual fue avalado por una fracción del conservatismo, el Movimiento Unionista. Sin embargo, su procedencia política conservadora es clara en tanto había sido ya alcalde por esta colectividad en el período 1998-2000, además de que proyecta su poder hasta el presente, como se hizo evidente en la contienda electoral del 2007, cuando apoyó al candidato ganador Jorge Enrique Labrador, sobrino de su esposa.

En Salazar de las Palmas, durante todo el periodo analizado el alcalde perteneció al Partido Conservador Colombiano, a excepción del 2007 cuando ganó el candidato de Alas Equipo Colombia. Según información obtenida directamente en campo, el municipio es fuertemente controlado por un barón electoral departamental del partido, el senador Juan Manuel Corzo, quien, según las personas entrevistadas, intervino durante 17 años en la selección de mandatarios locales. Además del asesinato del alcalde elegido en el año 2000, presuntamente por el ELN, que generó el inicio de elecciones atípicas en el municipio, otro hecho resulta digno de ser destacado dentro de la trayectoria política local. Se trata de la diferencia de un voto que se dio en las elecciones atípicas del 2005 entre los candidatos del Partido Conservador y de Convergencia Ciudadana. Se señala que “con la influencia del senador Corzo, el Consejo Nacional Electoral, CNE, designó a dos delegados para hacer un recuento” (Corporación Compromiso, 2008. p. 216). Como finalmente se declaró un empate, por sorteo se eligió al candidato del conservatismo.

La victoria del conservatismo en Tibú en las dos primeras elecciones de alcaldes, se vio interrumpida en 1992 cuando ganó un candidato de la UP, docente

y defensor de derechos humanos, que fue asesinado hacía el final de su período, presuntamente por paramilitares. Sin embargo, el conservatismo vuelve a retomar el poder en la Alcaldía en las tres elecciones siguientes, siendo desplazado por el candidato de Alas-Equipo Colombia, en el 2004, y por la ASI, en el 2007, aunque este último caso no representa realmente una renovación en tanto el candidato ganador había sido concejal por el Partido Conservador en los periodos 2000 y 2003, y se lanzó respaldado por el movimiento indígena porque no logró el aval de su partido.

Por último, pese a la tradición organizativa y de resistencia civil que vivió el municipio de San Carlos en los años 80 y a los intentos del Movimiento Cívico de Oriente de acceder al poder local, el municipio ha sido tradicionalmente dominado por el Partido Conservador. Después del reto planteado por estas nuevas fuerzas, el conservatismo retomó el mando desde fines de los 90 hasta la actualidad, aunque reconfigurado por fracciones conservadoras, como el Movimiento Fuerza Progresista, que resultó ganador en el 2000, y Alas Equipo Colombia en 2005, siendo ambos competencia del Partido Conservador. En 2007, el conservatismo retomó el poder con un candidato que había sido electo en 2002.

Tradición bipartidista

A los trece municipios mencionados hasta el momento hay que sumar uno, Bello, que puede considerarse de tradición bipartidista en tanto el poder ha sido compartido por representantes de ambas colectividades tradicionales. Así, mientras el conservatismo ganó la primera elección de alcaldes y repitió en la elección de 1994, el liberalismo se hizo a la Alcaldía en las contiendas de 1990, 1992, 1997 y 2000. A partir del 2003, cuando ganó la hermana del alcalde conservador elegido para el período 1995-1997, el liberalismo se vio relegado del poder de tal forma que las dos últimas alcaldías han estado en manos de Equipo Colombia y Alas Equipo Colombia, respectivamente, los cuales acogen varias corrientes conservadoras, como Acción Social, Coraje, y otras. En el municipio se reconoce la orientación de dos grandes jefes políticos: Armando Estrada Villa, del Partido Liberal, y Gustavo López, del conservatismo, así como la presencia e incidencia de varias familias políticas tales como “los Builes Ortega, los Estrada, los Villa y los Suárez” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 136).

Municipios con tradiciones diferentes al bipartidismo

Los restantes tres municipios corresponden a tradiciones diferentes: uno de ellos, Cabrera, tiene una trayectoria de izquierda, mientras que en los otros dos, Ocaña y Ovejas, no puede establecerse una tendencia definida, en la medida

en que diversas organizaciones políticas han resultado ganadoras en la competencia por el ejecutivo local.

En las cinco contiendas electorales realizadas en el período comprendido entre 1988 y 1998 la población de Cabrera favoreció a mandatarios de la Unión Patriótica (1988 a 1994) y del Frente Social y Político (1998). Esta situación responde a la tradición política local, donde personajes como Juan de la Cruz Varela y las luchas campesinas que impulsó, así como el apoyo a la propuesta reformista del presidente Alfonso López Pumarejo en su primer gobierno, formaron una base social favorable a iniciativas planteadas por fuera del bipartidismo y claramente orientadas hacia la izquierda del espectro político. Debido a situaciones relacionadas con cambios en los patrones del conflicto y las interacciones de las fuerzas ilegales presentes en el municipio, la presencia de estas corrientes desaparece de la vida local dando paso a la selección de mandatarios provenientes de Convergencia Ciudadana en las elecciones atípicas de 2001 y 2004. En las últimas elecciones fue elegida la representante de un movimiento respaldado con las firmas de un grupo significativo de ciudadanos, aunque proveniente del liberalismo.

En Ocaña, el partido Conservador resultó vencedor en las dos primeras elecciones (1988 y 1990), pero fue seguido en 1992 por un candidato de una coalición multipartidista en la que participó la AD-M19. En 1994 el conservatismo retomó el poder postulando nuevamente al segundo de los ex alcaldes elegido a su nombre. Dicho alcalde renunció para lanzarse a la Cámara de Representantes, siendo su sucesor privado de la libertad como consecuencia de participación indebida en política, lo cual produjo una crisis de gobernabilidad en el municipio. De allí en adelante varias agrupaciones han dirigido el ejecutivo local: la coalición partidista “Movimiento Ocaña Fuerza Común”, respaldada por el bipartidismo y por sectores independientes, ganadora en el año 1997, cuyo representante fue denunciado por inhabilidad y posteriormente recibió detención domiciliaria por parte de la Fiscalía, debido a hechos relacionados con la gestión local; el Movimiento Comunal Comunero en el 2000; la Anapo en el 2003 y la ASI en el 2007, con un ex personero del municipio, candidato contrario al alcalde en ejercicio.

Finalmente, en Ovejas tampoco hay una tendencia partidista clara aunque el Partido Liberal es el que más ha resultado vencedor en la contienda por la Alcaldía con tres períodos (1990-92, 1995-97 y 1998-2000). La primera elección fue ganada por el candidato del Partido Conservador, el cual concentró el 80.7% de la votación total del municipio en ese año. En 1992 el candidato ganador fue inscrito a nombre de “otros partidos y movimientos” y, al final de la serie, tres diferentes organizaciones políticas se hicieron al primer cargo municipal: el Movimiento Fuerza Progresista (FP), en 2000; Convergencia Popular Cívica, en

2003, y Colombia Democrática en 2007. Siguiendo patrones que se repiten en otros municipios, como el cambio de filiación partidista o la reelección en el cargo, el alcalde elegido en 1995 en representación del liberalismo fue reelegido en el 2000, esta vez a nombre del Movimiento Fuerza Progresista, considerado como de familia conservadora en la clasificación de Hoyos (2005. p. 49).

1.2. La tradición política en la Alcaldía y las mayorías en el Concejo

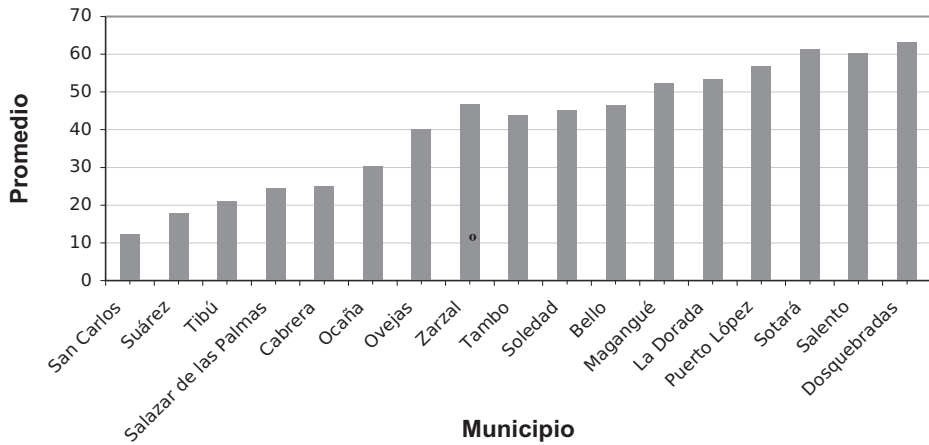
¿Cómo se combina la tradición mencionada en el apartado anterior con la conformación partidista en el concejo? Según la composición de los Concejos municipales a lo largo de la serie estudiada, tomando en cuenta los partidos y movimientos inscritos ante la Registraduría, se observa que la clasificación efectuada en términos de partidos ganadores en las alcaldías puede mantenerse con algunas variaciones¹⁰. En efecto, los diez municipios considerados como de tradición liberal y los cuatro conservadores, así como el que mostró presencia de la izquierda en buena parte del período, han tenido un predominio similar en términos de la composición de sus Concejos municipales, si bien en todos los casos se observan cambios al final del periodo. Esta coincidencia resulta lógica considerando las alianzas políticas realizadas para salir electo y para mantener un margen de gobernabilidad.

Los municipios de tradición liberal

Como se observa en la gráfica 1, en los diez municipios de tradición liberal en la Alcaldía el partido ha tenido una participación promedio importante, por encima del 40% en los Concejos municipales. A este grupo, deben sumarse dos municipios: en primer lugar, Bello que, habiendo contado con alcaldes bipartidistas, muestra una predominancia liberal en el Concejo. En segundo término, Ovejas, clasificado como municipio donde ninguno de los partidos tradicionales ha tenido una presencia destacada en el tiempo en términos de alcaldía. Su participación promedio en el Concejo alcanza un 40% pero de alguna forma es un caso *sui generis* en la medida en que el liberalismo tuvo un peso importante hasta el año 2000 pero virtualmente desaparece del escenario local en las dos últimas elecciones. Sin embargo, la participación conservadora fue claramente menor en todos períodos y las otras fuerzas sólo alcanzan un peso destacado al final de la serie y excepcionalmente en 1992, con lo que no cabría clasificar al municipio ni como conservador, ni como de tendencia diferente a la del bipartidismo.

¹⁰ No fue posible obtener información sobre composición de los concejos municipales en los municipios de Ocaña, Necoclí, Salento, San Carlos, Suárez, Tibú y Zarzal, para el año 1990. La información para ese año en los otros municipios fue tomada de las Registradurías departamentales y municipales.

Gráfica 1. Porcentaje promedio de participación del Partido Liberal en los Concejos de los municipios estudiados



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

Pese a que este análisis de participación promedio no ofrece ninguna evidencia sobre las trayectorias políticas en cada caso, las variaciones se deben a que claramente en los municipios con mayor peso (Dosquebradas, Necoclí, Sotará, Salento y Puerto López) el partido o bien no ha afrontado una fuerte competencia política o bien la participación de otras fuerzas a nivel local ha sido débil. Por el contrario, los restantes municipios presentan la situación contraria, siendo el caso extremo Ovejas donde el liberalismo desaparece. De manera ilustrativa se puede mencionar lo ocurrido en La Dorada, donde el Movimiento del Pueblo, surgido para hacerle contrapeso al barquismo y presentado a elecciones con diversas etiquetas, ha sido un contendor efectivo del liberalismo con el que disputan prácticamente la mitad del Concejo local a partir de 1994. Otro caso destacado al respecto es el de El Tambo, donde desde 1988 siempre ha habido una presencia importante de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo.

La tabla 3 muestra los municipios de tradición liberal en la alcaldía, tal y como se clasificaron en el apartado anterior, y los momentos en que la participación del partido ha sido porcentualmente más fuerte y más débil en términos de las curules obtenidas en el concejo. Al respecto, varios aspectos merecen ser destacados. En primer término, el peso que el partido ha tenido en algún momento del período. El porcentaje de curules obtenidas a nombre del liberalismo estuvo por encima del 60% en algún año en todos los municipios liberales y alcanzó a contar con el 100% en La Dorada, en 1990, y Necoclí, en 2000, cuando el partido no tuvo competencia efectiva. En segundo lugar, parece evidente que la elección de 1997 fue uno de los mejores momentos para el partido en términos del universo de estudio. En tercer

lugar, una tendencia destacada es la pérdida de peso al final del período, tal y como se analizará en el apartado siguiente. Según se desprende de la tabla, el 2003 y, especialmente, el 2007 son los peores años electoralmente hablando, aún cuando el liberalismo logra mantener una participación relativamente destacada -aunque ya no mayoritaria- en los casos de Dosquebradas, El Tambo, Necoclí y Salento.

Tabla 3. Municipios con tradición liberal. Máxima y mínima participación porcentual del partido en el Concejo municipal (curules alcanzadas)

Municipio	Máximo	Año(s)	Mínimo	Año(s)
Dosquebradas	88,2	1997	29,4	2007
Sotará	90,9	1997	9,0	2007
Zarzal	61,5	1997	15,3	2007
Puerto López	86,4	1997, 2000	15,3	2007
El Tambo	61,5	1988, 2000	26,6	2003
Necoclí	100	2000	23,0	2003, 2007
La Dorada	100	1990	0*	1992
Magangué	70,5	1992, 1994, 1997	17,6	2007
Salento	88,8	1997	22,2	2007
Soledad	70,59	1994	5,2	2007
Bello	63,1	1994	21,0	2007
Ovejas	64,7	1988, 1990	0	2003, 2007

*En 1992 los liberales de la Dorada se presentaron como “Liberalismo Popular” obteniendo 13 de las 15 curules en juego. Esto explica que el partido liberal como tal aparezca sin ninguna participación. Si se efectúa una reclasificación, el peor año para el liberalismo en este municipio sería 1994 cuando se inicia el desafío planteado al barquismo por el Movimiento del Pueblo.

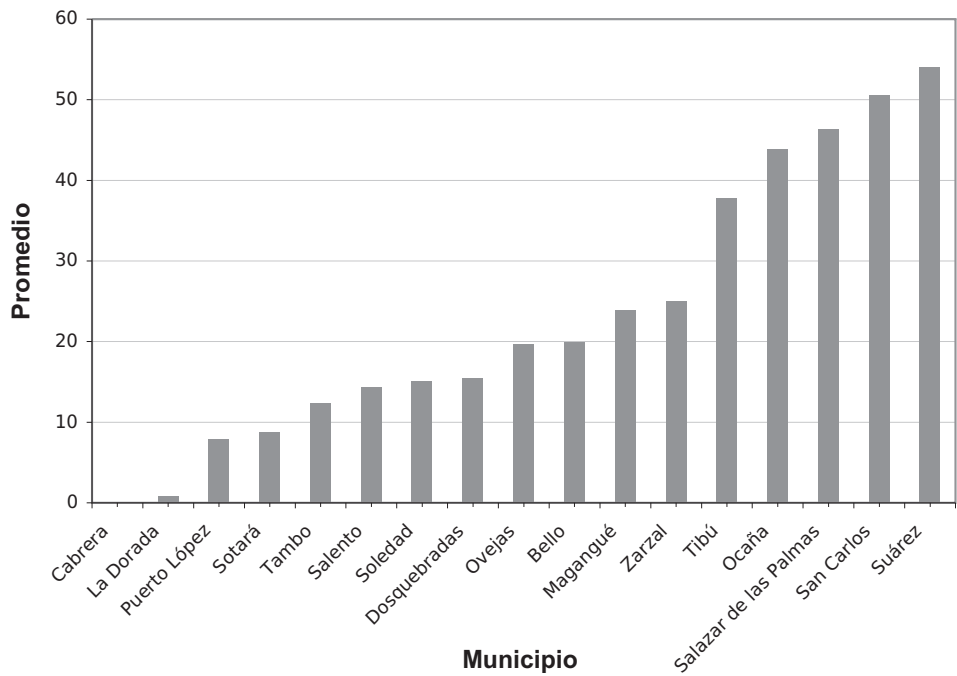
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y registradurías departamentales y locales.

Los municipios de tradición conservadora

Existe una clara coincidencia en el caso del conservatismo entre municipios de trayectoria política de este signo en términos de Alcaldía (Suárez, San Carlos, Salazar de las Palmas y Tibú) y mayorías en los respectivos Concejos (gráfica 2). A ellos se suma Ocaña, donde, pese a que ninguno de los partidos tradicionales predominó en el ejecutivo local, el Concejo sí ha contado con una presencia importante de ediles conservadores.

La evolución del partido a lo largo de la serie en estos municipios y los porcentajes máximos y mínimos de participación del conservatismo en la corporación local muestran fenómenos claramente diferentes al caso del liberalismo. Así, si bien el peso del partido Conservador no parece ser al mismo grado importante en los municipios correspondientes, sus peores desempeños cubren muy diversos años y no como en el caso del liberalismo, exclusivamente las dos últimas elecciones locales (ver tabla 4).

Gráfica 2. Porcentaje promedio de participación del Partido Conservador en los concejos municipales de los 18 municipios



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

Tabla 4. Municipios con tradición conservadora. Máxima y mínima participación porcentual del partido en el Concejo municipal (número de curules alcanzadas)

Municipio	Máximo	Año(s)	Mínimo	Año(s)
Salazar de las Palmas	63,6	2003	18,1	1997
San Carlos	84,6	1988	15,3	2000
Suárez	87,5	1988	28,5	1994
Tibú	61,5	2000	15,38	1992
Ocaña	53,3	1988, 2000	26,6	2007

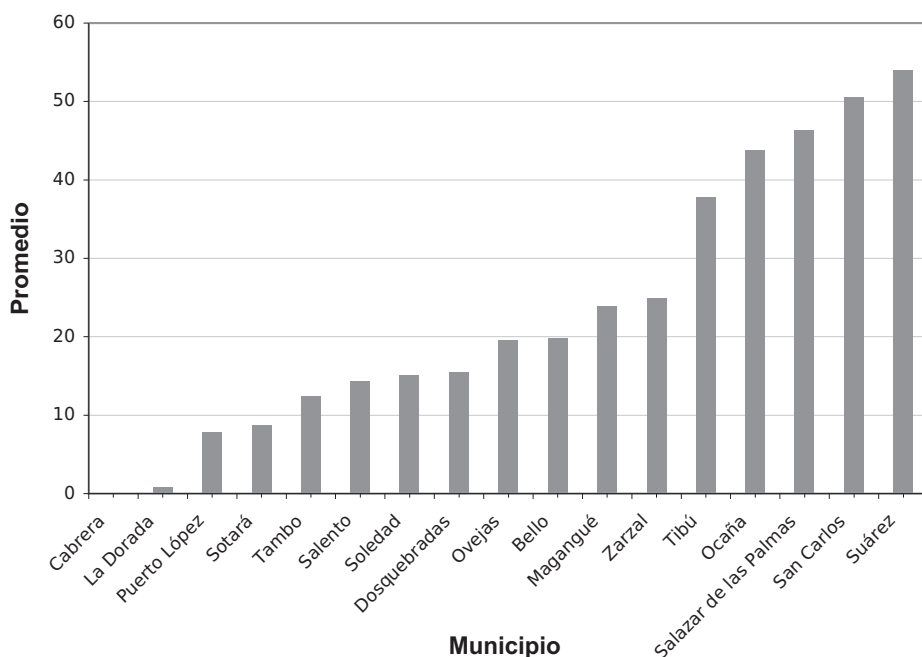
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y registradurías departamentales y locales.

Municipios con tradición diferente al bipartidismo

Teniendo en cuenta que desde el punto de vista del partido predominante en el concejo, Bello, Ocaña y Ovejas entran dentro de las categorías de liberal o conservador, el único municipio que se sale de este esquema es Cabrera. Sin embargo, también allí es claro el predominio de partidos de izquierda en el concejo, en coincidencia con lo que sucede en la alcaldía, con lo cual se mantendría la tendencia encontrada.

Incluso en el período posterior al final de la hegemonía de izquierda en la Alcaldía (1998) la mayor parte del Concejo municipal estaba conformada por representantes de la Unión Patriótica, el Frente Social y Político y el Partido Comunista, junto con una representación liberal minoritaria. Ahora bien, pese a que al final del período la izquierda desaparece del escenario político del municipio, los partidos tradicionales no entran en juego. En estas condiciones la participación promedio de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo es de 75% para todo el período, la mayor en el universo de municipios estudiados (gráfica 3), oscilando entre un mínimo de 55,5% en 1994 y un máximo de 88,8% en 2007.

Gráfica 3. Porcentaje promedio de participación de otros partidos y movimientos políticos en los Concejos municipales



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

Caben un par de precisiones. En primer lugar, con muy contadas excepciones, donde predomina alguno de los partidos tradicionales en el concejo, la corriente partidista de que se trate es la única que se ha mantenido a lo largo de todo el periodo, pese a las transformaciones observadas al final del mismo, donde el hecho evidente es la presencia de otros partidos y movimientos. Existen sin embargo, algunas excepciones a este patrón. Una de ellas es la ya mencionada de Ovejas, donde el conservatismo, siendo el segundo partido en número de curules, permanece durante todo el período, mientras que el liberalismo, que logró más

de la mitad de las curules al inicio de la serie, pierde toda la representación en el 2003 y en el 2007. Una situación diferente se da en casos donde o bien el partido se presenta con otra etiqueta diferente a la del partido tradicional (La Dorada en 1992, cuando el partido mayoritario es el Liberalismo Popular y no la corriente registrada como oficialista, o Salazar de las Palmas en 1998, donde fueron elegidos como concejales solamente dos conservadores, mientras que cuatro curules más correspondieron a otras corrientes de esta misma familia política), o bien existe una confrontación real, como ocurrió en 1992 en Sotaró cuando ganó el Movimiento de Renovación Sotareña, que representó una ruptura propiciada por un sector de jóvenes dentro del resguardo indígena de Rioblanco frente a líderes tradicionales articulados al bipartidismo departamental. Estos actores indígenas, como se mencionó, lograron llevar a una mujer liberal, de corte renovador, a la Alcaldía en 1994.

La otra observación es que, si bien puede identificarse un partido dominante en el Concejo en términos de las curules obtenidas, que coincide en todos los casos con el partido que ha tenido la mayor participación en la alcaldía, en el conjunto de municipios de tradición liberal o conservadora el partido tradicional contrario ha tenido presencia destacada, aunque no siempre a lo largo de todo el período. Quizás la única excepción al respecto vuelve a estar en La Dorada, donde sólo hubo un concejal conservador en 1988 y luego no se volvió a presentar participación a lo largo de la serie. En Bello, el conservatismo que aparece como segundo partido, muy lejano al liberalismo en 1997 y 2000, desaparece del escenario político local en el 2003 y el 2007, siendo reemplazado de alguna forma por Equipo Colombia y Alas Equipo Colombia, respectivamente. Las tendencias son, sin embargo, contrarias pues mientras en los municipios liberales parece que el conservatismo ha tenido mayor posibilidad de mantenerse y permanecer, en aquellos de tradición conservadora la presencia de liberales en la corporación ha sido mínima y la tendencia evidente es a su desaparición en 2003 y 2007.

Así, si bien el peso del bipartidismo tiende claramente a disminuir o incluso a desaparecer en los concejos municipales, los partidos predominantes han podido resistir mejor el cambio que sus opositores bipartidistas. En todos los casos se han visto mayoritariamente afectados los partidos liberales en aquellos municipios de tradición política conservadora. Este es precisamente el propósito del apartado siguiente sobre la evolución de los mapas políticos; previamente, sin embargo, parece oportuno realizar una breve reflexión sobre el papel de las terceras fuerzas en los concejos municipales de los municipios estudiados.

Las terceras fuerzas y otras fuerzas políticas¹¹

Numéricamente, a excepción de Cabrera, donde predominaron partidos de izquierda, las terceras fuerzas no tuvieron un peso dominante, producto del espacio copado por los partidos políticos tradicionales. Sin embargo, como lo muestra la gráfica 3, su presencia promedio en el escenario local no es para nada despreciable. En este sentido vale la pena mirar brevemente este fenómeno en los municipios estudiados, para lo cual se incluyen tres dimensiones claves que orientarán la reflexión: quiénes son y qué representan estas fuerzas políticas, cuándo aparecen y qué tan permanentes han sido a lo largo del período.

En relación con el primero de estos aspectos una referencia analítica que es preciso considerar es la clasificación hecha al respecto por Pizarro (1997), en dos sentidos: uno, los criterios definidos para determinar si efectivamente se trata de una tercera fuerza o no¹²; y otro, el grado de pertinencia de la clasificación según el planteamiento de que los terceros partidos en el país pueden corresponder a cuatro categorías centrales: movimientos políticos, minorías étnicas y religiosas, movimientos regionales y partidos liderados por políticos anti-partidos.

La información con que se cuenta para el análisis de ambos aspectos es limitada. De hecho, el primero es prácticamente imposible de verificar debido a que el seguimiento requerido debería hacerse directamente en campo en el momento del surgimiento de cada una de estas fuerzas, en un período que cubre las dos últimas décadas. En cuanto a la clasificación sugerida, la única posibilidad de aproximación con la información disponible son las etiquetas partidistas con las que el respectivo partido o movimiento fue inscrito en el organismo competente.

Al remitirse en concreto a las terceras fuerzas presentes en el universo de municipios estudiados, lo primero que salta a la vista es la cantidad de iniciativas que han tenido presencia a lo largo del período, las cuales se acercan al centenar, siendo indicativo del carácter localista y coyuntural de muchas de ellas¹³. En este sentido, pueden registrarse cerca de treinta partidos o movimientos políticos que

11 El concepto de “terceras fuerzas” en Colombia surgió para analizar la formación de nuevas organizaciones políticas que le hicieran contrapeso al tradicional bipartidismo colombiano. Sin embargo en la actualidad y en razón a que no se ha consolidado un único movimiento o partido político alternativo y a que, por el contrario, han surgido variadas nuevas fuerzas, algunas derivadas del bipartidismo pero en competencia con éste, no parece tener la misma validez analítica. En todo caso la referencia a “otros partidos y movimientos” resulta relevante en el análisis de las trayectorias históricas de los municipios.

12 Pizarro propone considerar como parte de una misma agrupación política aquellas fuerzas que, a pesar de portar una sigla en particular o incluso presentarse como multipartidista, han participado en una determinada convención partidista, han recibido aval de un movimiento o partido reconocido legalmente y participan de manera activa en una determinada bancada parlamentaria (1997).

13 Hay que reiterar que no se consiguió información sobre las elecciones de 1990 para los municipios de Necoclí, Salento, San Carlos, Suárez y Zarzal.

fueron “flor de un día” pues no aparecen en la serie sino una sola vez y en un solo municipio.

En estas circunstancias, con dificultad podría tratarse de propuestas regionales o con un impacto mayor al ámbito local, que no lograron copar el espacio municipal y permanecer en él; mas bien parecerían ser estrategias de campaña para llegar al electorado, instrumentos utilizados para cumplir con el aval exigido por la norma o propuestas políticas que no tuvieron impacto o que, ante la imposibilidad de mantenerlas, fueron abandonadas por sus líderes, quienes pudieron optar por unirse a agrupaciones más fuertes. Hasta dónde movimientos de este tipo pudieron tener alguna incidencia en la labor realizada por las corporaciones municipales es una pregunta que no es posible contestar en el marco de este estudio, si bien es factible señalar que los indicios señalados llevarían a plantear la hipótesis de que su papel debió ser bastante pobre.

Una segunda observación es la presencia de denominaciones ligadas a los partidos liberal y conservador, que aparecen en el panorama político de los dieciocho municipios. Además de disidencias importantes y reconocidas a nivel nacional, como el Nuevo Liberalismo o la Nueva Fuerza Democrática, hay una muy variada presencia de fuerzas que se suponen ligadas a estas corrientes políticas. Mientras, por un lado, se puede mencionar a Alternativa Liberal, Apertura Liberal o el Liberalismo Popular, por el otro aparecen el Conservatismo Independiente, el Movimiento Nacional Conservador y el Movimiento de la Unidad Conservadora, el Movimiento Fuerza Progresista, etc. (Hoyos, 2005). De ellos solamente Apertura Liberal, que es actualmente uno de los partidos con personería jurídica reconocida por haber obtenido el umbral exigido en votos para la Cámara de Representantes, tiene una presencia en un número considerable de municipios al final del período; los otros, en general, no superan los dos o a lo sumo tres municipios y no pasan de haber logrado unos pocos concejales en uno o dos periodos.

Volviendo a la clasificación de Pizarro, hay que señalar como movimientos políticos a la ANAPO y a los movimientos de izquierda (tabla 5). El primero impulsado como tercer partido por el General Gustavo Rojas Pinilla en los años 50, surge “a la sombra del bipartidismo” y se mantiene a través de alas liberales y conservadoras durante el Frente Nacional (Leal, 1991), proyectándose en algunas regiones del país, incluso hasta el presente siglo, cuando desaparece por efecto de la Reforma Política del 2003 y de las exigencias en relación con el umbral para mantener la personería jurídica.

Tabla 5. Presencia de movimientos políticos y de izquierda en los 18 municipios

Partido Político	1988	1990	1992	1994	1997	2000	2003	2007
Alianza Democrática AD-M19			San Carlos Salazar Ocaña Soledad Ovejas	Soledad Salazar	Soledad			
Alianza Nacional Popular				Ocaña		Ocaña	Ocaña	
Corriente de Renovación Socialista				Sotará Ovejas	Soledad Dosquebradas			
Mov. Alternativa Democrática					El Tambo	Sotará		
Partido Social Demócrata						Puerto López		
Polo Democrático Independiente							Suárez	
Polo Democrático Alternativo								Suárez Sotará Cabrera Ocaña Magangué
Unión Patriótica	Cabrera El Tambo	Cabrera El Tambo	Cabrera El Tambo Tibú	El Tambo Tibú	Tibú	Cabrera		
Movimiento 19 de abril					El Tambo			
Frente Democrático			Cabrera					
Frente Independiente Cívico Popular			Tibú		Tibú			
Movimiento Vía Alterna				El Tambo		El Tambo		
Partido Comunista- UP				Cabrera	Cabrera	La Dorada		

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y registradurías departamentales y locales

En relación con las organizaciones de izquierda, la más destacada en el escenario de los municipios estudiados es la Unión Patriótica (UP), movimiento formado por militantes y simpatizantes de las FARC que se acogieron a la amnistía política planteada por el presidente Belisario Betancur en 1984. Sus logros en materia electoral fueron importantes tanto en elecciones legislativas como municipales, pero el exterminio y el exilio de sus militantes, producto de la guerra

sucia, acabó con esta iniciativa¹⁴. Teniendo en cuenta su tradición de izquierda, la presencia de la UP y del Partido Comunista es importante en Cabrera, encontrándose también representación de este movimiento en El Tambo y Tibú.

Otros movimientos de izquierda, que participaron en la vida política nacional como producto de la desmovilización realizada a principios de los años 90, también hicieron presencia en el escenario local. Entre ellos se destaca la AD-M19, que muestra representación entre los años 1992 y 1997 en los concejos municipales de Ocaña, Ovejas, Soledad, Salazar y San Carlos.

Por su parte, la Corriente de Renovación Socialista, grupo surgido en el seno de la Unión Camilista – Ejército de Liberación Nacional en 1991, se desmovilizó en Flor del Monte, municipio de Ovejas, Sucre, en 1994 (Restrepo y Contreras, 2000) y tuvo participación electoral entre ese año y 1997 en Sotará, Soledad, Ovejas y Dosquebradas. Al respecto es interesante señalar que, pese a estar favorecidos por las reformas institucionales de la descentralización y por los acuerdos logrados en el marco del proceso de paz¹⁵, y a tener el apoyo de los campesinos de la región, este movimiento no logra trascender electoralmente en sus zonas de influencia.

Al respecto, un estudio de caso realizado para el departamento de Sucre, cuna de esta desmovilización, plantea como factores explicativos la violencia política, producida tanto por acción de los paramilitares como por la entrada de las FARC a la región, la pobreza e inequidad que operaron como caldo de cultivo para el férreo control clientelista ejercido en la zona tradicionalmente por hacendados y, posteriormente, por una clase política local emergente; la supervivencia de las maquinarias políticas (entre otras porque las reformas permitieron la elección de alcaldes pero no tocaron a los concejos) que fueron capaces de mantener control y apropiarse del manejo de los recursos provistos en el marco de la descentralización y que dejaron a las nuevas fuerzas sin recursos para realizar campañas políticas; factores internos del movimiento y su interés en resultados electorales inmediatos; y, finalmente, aspectos ligados a la cultura política del campesinado que considera, por ejemplo, que vender el voto es un derecho y que a pesar de tener una experiencia importante de organización en torno al problema de la tierra, no logran constituirse como base de apoyo de nuevos procesos de participación política ni aprovechar las reformas.

14 De acuerdo con Hartlyn (1993), “en las elecciones parlamentarias de 1986, las listas de la UP, por sí mismas o en coalición, obtuvieron 300.000 votos (...) Como consecuencia de estas elecciones la UP obtuvo 8 curules en el Congreso (y la posibilidad de obtener seis más como suplentes), 22 diputados en las Asambleas departamentales y representación en 150 Concejos Municipales” (p. 284). Por su parte Alcántara (1999) recuerda cómo “Jaime Pardo, su candidato a las elecciones presidenciales de 1986, fue asesinado en octubre de 1987, mientras que entre mayo de 1985 y marzo de 1990 fueron asesinados más de un millar de militantes” (p. 326). A éstos habría que sumar el asesinato de otro candidato presidencial, Bernardo Jaramillo Ossa, en marzo de 1990 y cerca de 2000 militantes más.

15 La Corriente logró negociar dos escaños en la Cámara y la creación de una jurisdicción de paz especial en 195 municipios (Escobar, 2002).

Fuera de los logros obtenidos por el PDA en la más reciente elección en Cabrera, Ocaña, Magangué, Sotará y Suárez, que serán comentados en el siguiente apartado, la participación de otras fuerzas políticas de izquierda es bastante precaria.

Aparecen igualmente infinidad de movimientos cívicos con nomenclaturas generales (Cívico y Social, Cívico Comunal, Cívico Independiente, Cívico de Integración Popular, Cívico de Integración Regional, Cívico Cristiano) o particulares a los municipios (Puerto López 2000 o de Renovación Sotareña), siendo imposible discriminar cuáles son auténticas expresiones de movilización política popular y cuáles son ropajes utilizados por políticos tradicionales locales como estrategia electoral ante el desprestigio de sus partidos. Quizás la única expresión destacable es el Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia que tuvo presencia en Cabrera y en El Tambo en las elecciones del 2000, y en este último municipio, en Sotará y en Dosquebradas, en las del 2003. Este movimiento realizó algunos avances en materia electoral en términos de autoridades locales en esas dos elecciones, pero perdió su personería jurídica en el 2006 ante la imposibilidad de alcanzar el umbral del 2% de la votación de Senado o Cámara exigido en el marco de la reforma política.

En términos de movimientos religiosos es poco lo que hay que mencionar, pues más allá del MIRA, que tuvo una participación en Sotará, Dosquebradas y Zarzal en el 2007, sólo aparece el Movimiento Unión Cristiana¹⁶ y, con una presencia mínima, el Movimiento Compromiso Cívico Cristiano¹⁷. En materia de grupos étnicos, especialmente indígenas, que aparecen en el escenario político nacional con el respaldo que les da la Constitución de 1991, sí parece existir mayor fuerza, la cual se acentuó en la medida en que varios de estos movimientos mantuvieron su personería jurídica en las elecciones del 2006 y avalaron en 2007, en su calidad de minorías étnicas, a candidatos no indígenas en diversas circunscripciones regionales y locales.

Lo ocurrido en este sentido en el escenario de los municipios estudiados se observa en la tabla 6. Se destaca particularmente la Alianza Social Indígena (ASI), aunque llama la atención que, a excepción de Sotará, no había tenido tradición en municipios donde ganaron sus candidatos en el 2007, lo que podría indicar una utilización instrumental de la organización y el aval proporcionado por la misma, más que una articulación orgánica de los candidatos ganadores con la identidad étnica.

¹⁶ En Necoclí en las elecciones de 1992, 1994, 1997 y 2003 y en Tibú en el 2003.

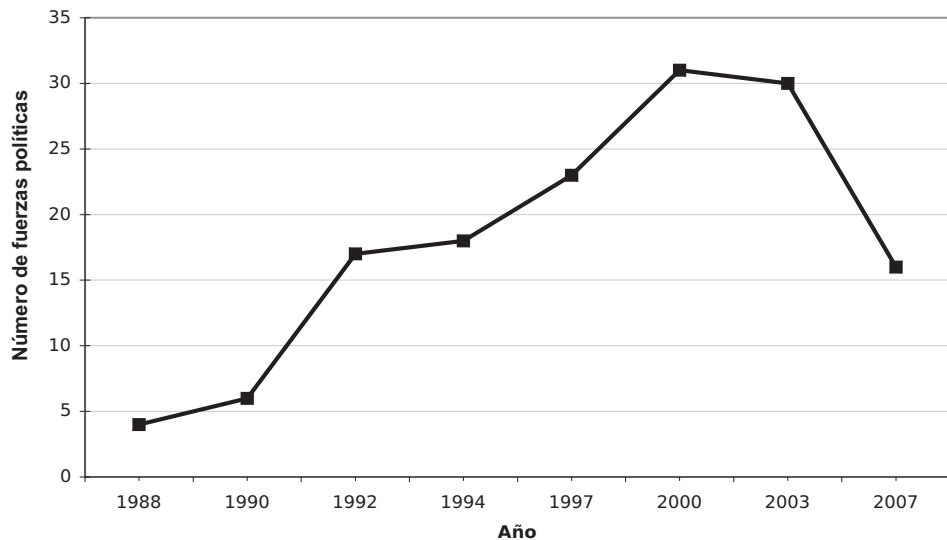
¹⁷ Se encuentra sólo en 1992, en La Dorada.

Tabla 6. Presencia de movimientos étnicos en los 18 municipios

Partido Político	1992	1994	1997	2000	2003	2007
Alianza Social Indígena	Necoclí	San Carlos Necoclí	San Carlos Necoclí	El Tambo Sotará	El Tambo Sotará	Sotará Tibú Ocaña Ovejas
Autoridades Indígenas de Colombia					Sotará	
Movimiento Indígena de Colombia		Puerto López	Puerto López			
Movimiento Nacional Afro-colombiano						Cabrera

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

La tendencia en cuanto al momento en el cual hacen presencia las organizaciones políticas que se han inscrito como fuerzas diferentes al bipartidismo es en general al aumento progresivo del número de partidos y movimientos diferentes al bipartidismo en el Concejo hasta el año 2000, cifra que se mantiene en el 2003, tal y como se muestra en las gráfica 4.

Gráfica 4. Número de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo en los concejos municipales de los 18 municipios.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Registradurías departamentales y locales.

Esta tendencia era de esperarse antes del 2003, tanto por la apertura política promovida por la Constitución de 1991 como por el fraccionamiento que vivió el sistema como consecuencia de la laxitud en la normatividad para crear partidos y movimientos políticos, y la fórmula de cocientes y residuos que estimulaba que cualquier político que lograra acumular un caudal de votos considerable prefiriera “armar tolda aparte” y presentarse a nombre de una colectividad distinta a aquella en la cual hizo carrera. Sin embargo, resulta paradójico que el número de partidos no disminuya considerablemente en 2003 cuando entran en vigencia las regulaciones expedidas por la reforma política de ese año.

En cuanto al 2007, pese a la aparente disminución a nivel general, la evidencia encontrada en estos municipios muestra que, en contracorriente a lo ocurrido en el nivel nacional, el número de partidos y movimientos políticos que compiten y que llegan a los concejos considerados individualmente se ha multiplicado. A la vez que se acude prácticamente a todos los 16 partidos y movimientos políticos que conservaron su personería jurídica, aquellos que han logrado entrar a hacer parte de los mapas políticos locales son, en general, más de los que tradicionalmente ejercían el liderazgo político municipal. La explicación a esta situación podría hallarse no tanto en la ampliación de opciones ideológicas o políticas para los ciudadanos sino en re-configuraciones en el espectro de actores políticos. Estas reagrupaciones estarían estimuladas tanto por la alineación de buena parte de los políticos con la opción ganadora a nivel nacional en cabeza del presidente Uribe, como por la nueva normatividad y sus exigencias de listas únicas y umbrales. En este sentido, las disposiciones de la reforma política del 2003 disminuyeron las posibilidades de individuos y fracciones partidistas que antes accedían con mayor facilidad a listas y a avals tanto bipartidistas como derivados de la multiplicidad de fuerzas existentes, que les garantizaran hacer parte de la competencia.

Un último aspecto sobre el que interesa reflexionar es el nivel de permanencia de estas fuerzas políticas, pues, como lo ha señalado Diana Hoyos en el estudio citado, la mayor parte de los análisis y reflexiones al respecto se detienen en considerar las transformaciones del sistema político colombiano en términos “de apertura de nuevas fuerzas al espacio político electoral o el tránsito a un sistema multipartidista” (Hoyos, 2005. p. 45) sin indagar en profundidad hasta dónde logran o no mantenerse en el escenario político.

Además de los casos ya mencionados en términos de corrientes de izquierda o movimientos étnicos, pocas son las fuerzas que se mantienen por más de dos períodos en un mismo municipio. Por supuesto, esto excluye partidos de corte uribista que en la mayoría de los casos aparecen en el escenario local desde el 2003 logrando algunos de ellos afianzar y extender su poder entre una elección

y otra. El caso de Apertura Liberal se destaca debido a que permanece desde su aparición en el 2000, ampliando su participación y manteniéndose en algunos municipios como Tibú o El Tambo. El análisis de ese tema hace parte, sin embargo, del siguiente apartado donde se presentará la evolución reciente de los mapas políticos en los municipios estudiados.

2. La evolución reciente de los mapas políticos

Si al principio de la serie el mapa de participación partidista en las alcaldías de los municipios estudiados era predominantemente bipartidista, en la actualidad se observa un claro desplazamiento de estas fuerzas políticas, a tal punto que sólo logran ganar en cuatro alcaldías: El Tambo y La Dorada en el caso del Partido Liberal, y San Carlos y Suárez por parte del conservatismo.

Además de movimientos respaldados por firmas de grupos significativos de ciudadanos, que fue la estrategia ganadora de candidatos con tradición en el bipartidismo en Dosquebradas, Magangué y Cabrera, dos fenómenos llaman la atención. En primer lugar, el peso que han obtenido los partidos uribistas tanto en los municipios de tradición liberal con representantes hoy nominados por los partidos Cambio Radical (Puerto López, Salento y Sotará) y de la U (Soledad y Zarzal), como en el caso de otras trayectorias políticas –incluyendo la conservadora– con representantes de Alas Equipo Colombia (Salazar, Bello y Necoclí) o de Colombia Democrática (Ovejas). Este fenómeno parece responder a una recomposición de fuerzas tradicionales que se reacomodan bajo el manto de los partidos que actualmente están en el ala ganadora. Se presenta también el caso de liderazgos locales que encuentran en estas nuevas fuerzas una posibilidad de acceder al primer cargo local que no les ofrecían los partidos tradicionalmente dominantes en sus respectivos municipios.

El otro fenómeno destacado es la presencia de mandatarios de la ASI en dos municipios de Norte de Santander, lo cual responde más a un uso instrumental de los avales entregados por esta organización partidista que a una renovación impulsada por nuevos sectores.

En la elección de concejales el liberalismo, independientemente de la tradición política de que se trate, tiene su peor desempeño en el 2007. A excepción de El Tambo y La Dorada, donde logra mantenerse con una presencia de concejales que no es ajena al promedio observado históricamente, en los nueve municipios restantes (incluyendo a Bello) las últimas elecciones son una muestra de la pérdida de poder político que sufre el partido en el nivel local. Este pobre desempeño, predominante en el país, se repite en los municipios conservadores –San Carlos,

Suárez, Tibú y Salazar de las Palmas— donde solía ser la segunda fuerza, al igual que en Ovejas y Ocaña, donde su peso fue menor.

Tabla 7. Partidos ganadores en las alcaldías municipales, octubre de 2007

Tradición en la Alcaldía	Municipio	Candidato ganador	Partido político
Liberal	Dosquebradas	Luz Ensueño Betancur Botero	Dosquebradas Digna
	El Tambo	Hugo Ferney Bolaños	Partido Liberal
	La Dorada	Justo Capera Caicedo	Partido Liberal
	Magangué	Anuar Arana Gechem	Movimiento Comunitario por la Restauración Social de Magangué
	Puerto López	Juan Gualteros Murillo	Partido Cambio Radical
	Salento	Jorge Ricardo Parra	Partido Cambio Radical
	Soledad	José Alberto Zapata Guerrero	Partido de La U
	Sotará	Hermogenes Obando Hoyos	Partido Cambio Radical
	Zarzal	Nelson Paredes Gaitán	Partido de La U
Conservadora	Salazar de las Palmas	Jesús Emilio Ayala Hernández	Alas-Equipo Colombia
	San Carlos	Juan Alberto Garcia Duque	Conservador Colombiano
	Suárez	Jorge Enrique Labrador	Conservador Colombiano
	Tibú	José Del Carmen García	Alianza Social Indígena
Bipartidista	Bello	Oscar Andrés Pérez Muñoz	Alas - Equipo Colombia
Izquierda	Cabrera	Elizabeth Cruz Amaya	Elizabeth Cruz Amaya Alcaldesa
Otra	Ovejas	Antonio José García	Colombia Democrática
	Ocaña	Yebraíl Andres Haddad	Alianza Social Indígena
	Necoclí	Edison Yanez Tirado	Alas - Equipo Colombia

Fuente: Registraduría Nacional

El desempeño del Partido Conservador parece mejor en los municipios de esta misma tradición política, pues solamente en Tibú el 2007 es el peor año para los conservadores, mientras que en los otros casos (San Carlos, Salazar de las Palmas y Suárez) mantiene los mismos niveles de años anteriores, si bien su participación no es mayoritaria.

Aunque varios fenómenos, tales como las propias dinámicas locales y las características de su clase política, así como las relaciones políticas entre niveles de gobierno y las formas diferenciadas que adquieren los partidos en los ámbitos locales, podrían incidir en la explicación de por qué se presentan estos resultados diferenciados en las trayectorias liberales y conservadoras, la hipótesis principal parece estar relacionada con el hecho de que mientras el liberalismo se ha constituido en un partido de oposición a nivel nacional, el conservatismo ha participado en la coalición nacional de gobierno, lo que le ha permitido resistir de mejor manera el reto derivado de los cambios políticos recientes.

La tendencia a la pérdida de peso del bipartidismo en el actual mapa político de los municipios estudiados tiene como otra cara una definitiva ampliación de la participación de las fuerzas políticas diferentes, particularmente de corte uribista, en los concejos de la mayor parte de los municipios estudiados, tal y como se presenta en la tabla 8.

Tabla 8. Municipios con participación de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo en sus concejos municipales. Elecciones 2003 y 2007

Movimiento o partido político	Municipios	
	2003	2007
ANAPO	Ocaña	
Movimiento Alas Equipo Colombia		Bello, Necoclí, Ocaña, Salazar, San Carlos, Salazar, Soledad, Suárez, Tibú, Zarzal
Movimiento Alianza Social Indígena	El Tambo, Sotaró	Ocaña, Ovejas, Sotaró, Tibú
Movimiento Apertura Liberal	El Tambo, Magangué, Puerto López, Tibú	Bello, El Tambo, Necoclí, Ovejas, Puerto López, Sotaró, Tibú
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO	Sotaró	
Movimiento Bello Unido		Bello
Movimiento Colombia Viva	Dosquebradas, Salazar, Soledad, Suárez	Dosquebradas, Ocaña, Puerto López, Magangué, Salazar, Suárez, Zarzal
Movimiento Comunal de Colombia	Dosquebradas,	
Movimiento de Integración Regional	Cabrera, Magangué, Ocaña	
Movimiento Dosquebradas Social		Dosquebradas
Movimiento Equipo Colombia	Bello, Necoclí, Ocaña, San Carlos	
Movimiento Independiente Unidos por Puerto López		Puerto López
Movimiento MIRA		Dosquebradas, Sotaró, Zarzal
Movimiento Nacional	El Tambo, Soledad, Zarzal	
Movimiento Nacional Afro-Colombiano		Cabrera
Movimiento Nacional Progresista	Cabrera, Ovejas	
Movimiento Nueva Fuerza Democrática	Ovejas, Soledad	
Movimiento Nuevo Liberalismo	Zarzal	
Movimiento Político Comunal y Comunitario	El Tambo, Dosquebradas, Sotaró	
Movimiento Popular Unido	El Tambo, Zarzal	
Movimiento Somos Colombia	Zarzal	
Movimiento Unión Cristiana	Necoclí, Tibú	
Movimiento Unionista	Sotaró, Suárez	

Movimiento o partido político	Municipios	
Movimiento Vamos Colombia	Dosquebradas, Salento, Sotará	
Movimiento Voluntad Popular	Soledad	
Nuevo Partido	Dosquebradas, La Dorada, Salento, Sotará	
Partido Cambio Radical	Bello, Magangué, Puerto López	Bello, Dosquebradas, La Dorada, Puerto López, Magangué, Necoclí, Salento, San Carlos, Soledad, Suárez, Zarzal
Partido Colombia Democrática	Necoclí, San Carlos	Cabrera, Dosquebradas, Necoclí, Ovejas, Suárez
Partido Colombia Siempre	Salento	
Partido Convergencia Ciudadana	Cabrera, El Tambo, Ocaña	Bello, El Tambo, Magangué, Ocaña, Salazar, Soledad, Zarzal
Partido Polo Democrático Independiente	Suárez	
Partido Polo Democrático Alternativo		Cabrera, Magangué, Ocaña, Sotará, Suárez.
Partido Social de la Unidad Nacional		Bello, Dosquebradas, La Dorada, Magangué, Necoclí, Ocaña, Puerto López, Salento, Soledad, Sotará, Zarzal
Partido Verde Opción Centro		El Tambo, Salento, Sotará

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

La tabla muestra la evolución reciente del mapa de fuerzas políticas diferentes al bipartidismo presentes en los concejos municipales. Como ya se mencionó, la tendencia existente es al aumento de participación de diversas agrupaciones políticas en los concejos, en contravía al propósito de la reforma política del 2003 de reducir el espectro de partidos en juego en la política colombiana. De hecho, sólo en dos casos, San Carlos y El Tambo, el número de partidos con representación en el Concejo disminuyó, mientras en cuatro municipios se mantuvo igual (Cabrera, Salazar de las Palmas, Salento y Soledad); en los restantes doce, aumentó. La situación es tal que, a excepción del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, todos los demás partidos o movimientos que tienen personería política están representados en los Concejos de estos municipios.

Mientras una buena parte de los movimientos presentes en el 2003 desaparecieron por efecto de la reforma política, algunos de los partidos y movimientos que mantienen su personería jurídica lograron consolidarse en municipios donde ya habían hecho presencia, o extender su participación a otros. Es el caso de Alas Equipo Colombia, la Alianza Social Indígena, Apertura Liberal, Colombia Viva, Convergencia Ciudadana, Cambio Radical, Colombia Democrática y el PDI, ahora convertido en el Polo Democrático Alternativo (PDA). Por su parte, surgen en el

escenario político local de algunos de estos municipios o en el nivel nacional los Movimientos Mira y Nacional Afro-Colombiano y los Partidos de la U y Verde Opción Centro, que también lograron curules.

A diferencia de lo ocurrido en la Alcaldía, donde los candidatos respaldados por firmas fueron importantes, en los Concejos municipales sólo lograron acceder a través de este mecanismo el Movimiento Independiente Unidos por Puerto López y el Movimiento Dosquebradas Social, que obtuvieron dos concejales cada uno.

Si bien en el nuevo espectro político no se puede hablar de renovación sino de desplazamiento hacia partidos de orientación uribista en municipios de tradición liberal (Cambio Radical y el Partido de La U) o conservadora (Alas Equipo Colombia), en algunos casos se observa que tales partidos han entrado indiscriminadamente en los municipios, independientemente de la trayectoria política tradicional de que se trate. Por fuera de los partidos uribistas, llama la atención la presencia del PDA en Cabrera, Magangué, Ocaña, Sotaró y Suárez, y del MIRA en Sotaró, Dosquebradas y Zarzal. Se observa también la participación de los movimientos étnicos, la ASI en Ocaña, Ovejas, Sotaró y Tibú, y del Movimiento Afrocolombiano en Cabrera, así como del partido que obtuvo la personería como la mayor de las minorías políticas, el Partido Verde Opción Centro, el cual logró representación de concejales avalados a su nombre en Sotaró y El Tambo. Sin embargo, más que un ejercicio de representación de estas minorías lo que pareció suceder en estos municipios es que se aprovechó la disponibilidad del aval de estos grupos en un contexto de normas más restrictivas para presentarse a la competencia política.

3. UNA CARACTERIZACIÓN

Además de la coincidencia con patrones del nivel nacional en el sentido de la preeminencia del bipartidismo y, especialmente, del liberalismo en buena parte de los municipios, el universo estudiado ha permitido observar otros casos donde corrientes de izquierda u otro tipo muy diferente de partidos o movimientos han logrado hacer su ingreso en el panorama político local, tanto en la competencia por la Alcaldía como en la elección de los concejos municipales. En la medida en que los partidos tradicionales han ido perdiendo fuerza, otras organizaciones políticas, especialmente de corte uribista, han copado este espacio político en el período reciente.

Algunos rasgos parecen comunes al conjunto de casos, que podrían ser determinantes de la forma como los actores ilegales inciden en la política local.

En primer término, la debilidad de los partidos tanto tradicionales como otras fuerzas políticas, expresada en el personalismo y el particularismo de la política colombiana, ampliamente ilustrado en el texto, y que, al menos a nivel municipal, parece no haber cambiado con la reforma política del 2003. Fenómenos tales como el nepotismo, la instrumentalización de los partidos, el uso de lo público para fines privados, etc. son aspectos presentes en los municipios estudiados, que pueden facilitar la entrada de actores en el escenario local. Esta situación se hace más evidente en la medida en que no existen estructuras partidistas con dirigencias nacionales y centralizadas que puedan ejercer control sobre sus dirigentes locales.

En este sentido, un fenómeno que llama la atención es el interés de muchos dirigentes de mantener el monopolio del poder local, bien sea reeligiéndose para la alcaldía, fenómeno que se ha presentado en 15 de los 18 casos estudiados¹⁸, bien apoyando a familiares en su aspiración a la Alcaldía y al Concejo municipal. Al respecto resulta acertado el planteamiento de Gutiérrez, quien propone tomar, además de los candidatos y las facciones, a la familia como unidad de análisis para el estudio de los partidos políticos (Gutiérrez, 2000).

De igual forma, es evidente la relación que existe entre políticos locales y barones regionales, la cual influencia y condiciona las dinámicas locales. Como lo ha planteado Gibson en una argumentación que se ajusta bien al caso colombiano, dentro del Estado-nación puede presentarse una desigualdad en la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia, lo que da lugar a la existencia de “régimenes completamente autoritarios que privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y las libertades que disfrutaban libremente habitantes de otras regiones en el mismo Estado-nación” (2006. p. 206).

Aunque su análisis se refiere principalmente a niveles regionales de gobierno, su interpretación analítica del fenómeno contempla como variable clave el vínculo que se establece espacialmente entre instituciones políticas. Gibson resalta el hecho de que toda estrategia de control político y de construcción de poder implica interconexiones verticales interdependientes en todos los niveles del sistema territorial nacional, lo cual resulta pertinente para el problema analizado.

La información obtenida sobre las dinámicas políticas locales generó en la mayor parte de los casos evidencias permanentes de la presencia y articulación de líderes regionales con políticos locales. De igual forma, muchos de dichos dirigentes locales se han visto ligados a procesos judiciales especialmente por sus vínculos con el paramilitarismo. En este sentido, siguiendo de nuevo a Gibson,

¹⁸ Las excepciones son Necoclí, Cabrera y Soledad.

las estrategias de control político autoritario cubren tanto el orden subnacional (“reducir el poder de oponentes locales, así como cerrar espacios políticos a actores externos que podrían aliarse con la oposición local o cambiar el equilibrio de poder en contra de las élites”) como el nivel nacional a través del intento de ocupación o control de posiciones claves en este ámbito o de monopolización de los vínculos entre ambas instancias (2006. p. 212).

Es importante señalar que, pese a la comprobación del personalismo de la política colombiana en el universo de municipios estudiados, el análisis detallado de casos a nivel local permite intuir la existencia de diferentes tipos de partidos tradicionales, aspecto que no ha sido suficientemente explorado. Sin duda, la clasificación efectuada permite plantear, así sea de manera hipotética, la existencia no de un partido liberal o de un partido conservador coherente y orgánico, sino más bien, en los términos de Sartori, de “una confederación flexible de subpartidos” (1987. p. 98), los cuales se han configurado –al menos en la etapa de estudio– mediante una relación con procesos locales y a través de los nexos que políticos de este nivel establecen con dirigentes del orden regional y nacional.

Partiendo del supuesto de que la incidencia de actores armados en los procesos políticos electorales, bien sea para sabotear las elecciones, bien para ganar aliados dentro de la clase política, genera algún tipo de autoritarismo en los municipios, interesa analizar a continuación cómo esa influencia se ha dado en relación a la trayectoria política observada. ¿Ha sido el partido político predominante el más afectado? ¿En que dirección se ha planteado la incidencia de los actores ilegales? ¿Cómo se han visto afectados otros actores políticos? ¿Qué indica la existencia de terceras fuerzas, algunas de izquierda o minorías étnicas, en contextos de incidencia de actores armados? Son algunas de las preguntas que se abordarán en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 7

ACTORES ARMADOS Y PROCESOS POLÍTICO-ELECTORALES

El análisis de las trayectorias políticas locales y sus transformaciones recientes, realizado en el capítulo anterior, constituye la base para realizar una reflexión sobre la forma como los partidos predominantes y la propia tradición político-electoral de los municipios se han visto afectados por la acción de guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y otro tipo de actores ilegales allí presentes. Se trata de indagar acerca de los propósitos, las formas de relación estratégica y los mecanismos utilizados por actores ajenos al proceso democrático para incidir en los resultados electorales. El análisis parte del reconocimiento de la importancia de las elecciones en los sistemas democráticos, teniendo en cuenta que son, a la vez, el mecanismo a través del cual son escogidos los representantes para ocupar cargos públicos, en este caso las autoridades públicas locales, y la base para la legitimación del sistema político.

Los procesos electorales han estado en la mira de los actores armados ilegales con un doble y contradictorio propósito: en primer lugar, al constituir la puerta de entrada a la gestión local, les interesa apoyar y hacer acuerdos con candidatos, o llevar a candidatos propios a las administraciones locales, los cuales, una vez elegidos, les generan algún tipo de beneficio; en segundo término, siendo el símbolo más importante del régimen y de la democracia representativa, las elecciones constituyen para algunos actores ilegales un objetivo de su acción militar.

Al respecto, conviene retomar la noción de Luis Jorge Garay y su equipo de colaboradores (2008), en el sentido de que la captura instrumental de los partidos políticos es un medio, empleado por los actores armados, para reducir la exposición a la pena. Dicha captura les daría no sólo acceso al Estado sino que generaría compromisos por parte de la autoridad política local en la perspectiva de favorecer sus intereses a través de mecanismos como la adjudicación de contratos o el manejo de la nómina. De acuerdo con Garay, temas como la debilidad ideológica

de los partidos y su operación como microempresas o como proyectos puramente electorales contribuyen a esta toma de las organizaciones partidistas.

Según Garay, un nivel de exposición penal medio requeriría una estrategia diseñada para el mediano plazo y tendría como mecanismos privilegiados la financiación de las campañas y la comisión de delitos contra el sufragio, mientras que los bajos niveles de exposición o incluso la impunidad penal estarían ligados a la creación de partidos o de organizaciones electorales y serían una estrategia diseñada para el largo plazo.

Un fenómeno que atenta contra la democracia representativa es la irregularidad de los procesos electorales y la imposibilidad de que los mandatarios electos por los ciudadanos logren terminar sus periodos de gobierno. En buena parte de los municipios estudiados una evidencia contundente de la incidencia de actores armados en términos electorales ha sido el asesinato de autoridades locales o las presiones para impedirles gobernar, situaciones provocadas tanto por paramilitares como por las guerrillas. Además de la violación del derecho a la vida y de otros derechos humanos, el recurso al asesinato de líderes políticos tiene sin duda impacto en términos del desestímulo a la competencia política, del debilitamiento de la clase política y de la baja participación de los votantes en procesos electorales, a la vez que propicia mediante mecanismos antidemocráticos la toma autoritaria del poder público por parte de actores ilegales.

Esta reflexión se complementa en el presente capítulo con un análisis sobre los partidos o movimientos políticos con los cuales las guerrillas, los paramilitares, los narcotraficantes y otros actores establecen relaciones, así como de las formas estratégicas de acercamiento a lo electoral y los mecanismos de incidencia. Materia importante en el análisis es el estudio de las motivaciones y los intereses de los actores políticos que han aceptado establecer acuerdos con actores ilegales. En este caso se plantea que la facilidad en la entrada de actores ilegales en los procesos electorales locales se explica -además de otros factores ya mencionados en la literatura como la fragilidad de los partidos políticos, la inoperancia de la justicia o la inexistencia de sanciones éticas o morales para quienes establecen estos vínculos con la ilegalidad- por una coincidencia de intereses que se concretan en el ámbito local y que se facilita por la preponderancia que tiene el personalismo en la política colombiana.

Finalmente, se examinan los efectos de la acción de los actores armados en la participación electoral de los votantes: niveles de abstención, variaciones en el número de votantes en las diferentes elecciones, su comportamiento en la elección de alcaldes en 2003 y 2007, y tendencias observadas en las más recientes elecciones locales y nacionales. Pese a que, por las dificultades de abordaje del tema y

por las limitaciones en la información, los resultados obtenidos son de carácter exploratorio y no permiten afirmar que en todos los casos la incidencia de actores ilegales pueda considerarse la variable explicativa de aumentos o disminuciones en la participación electoral, el ejercicio realizado señala tendencias interesantes en la materia, que en ocasiones avalan y en otras se distancian de hipótesis planteadas por analistas para el nivel nacional.

1. PERMANENCIA DE MANDATOS Y CONTINUIDAD DE LAS ELECCIONES

Una primera y contundente evidencia de la incidencia de actores armados en términos electorales se encuentra en la posibilidad de afectar la continuidad de las elecciones y la permanencia de los mandatarios en sus cargos. Como se sabe, además de libres y limpias, se espera que las elecciones sean convocadas periódicamente, lo que a su vez constituye la principal diferencia con otros mecanismos de participación política. Consecuentemente, es de esperar que las autoridades elegidas gobiernen hasta el final de sus períodos, lo que no ha ocurrido en varios de los municipios estudiados, tal y como se puede observar en la tabla 1.

En efecto, varios alcaldes y concejales, en los municipios reseñados, han sido objeto de asesinatos y de presiones para impedirles gobernar. Mientras los asesinatos han sido una estrategia usada indiscriminadamente tanto por diversas agrupaciones guerrilleras como por los paramilitares, las amenazas a las autoridades locales para sabotear su acción de gobierno se circunscriben, en el marco del universo estudiado, exclusivamente a las FARC. Éstas han desarrollado ese tipo de acciones en los municipios de Cabrera, San Carlos, Sotará y Ocaña en el período comprendido entre 1997 y 2006. Es de señalar que también aparece el EPL en Ocaña, en el año 2000 con el secuestro y posterior asesinato del alcalde de la época, y el ELN en Salazar de las Palmas, en 2001, realizando acciones que tuvieron un desenlace similar.

Por su parte, las intervenciones de los grupos paramilitares que afectaron la continuidad electoral y/o la posibilidad de mandatarios y concejales de culminar la gestión para la que fueron elegidos se concentraron entre el 2002 y el 2006, con una breve excepción en San Carlos donde, mucho antes, en 1995 se presentó el asesinato del candidato electo a la Alcaldía y, en 1999, el del alcalde del municipio. Aunque este último asesinato se adjudicaba a las FARC, recientemente el desmovilizado cabecilla del Bloque Héroes de Granada de las autodefensas, Parmenio de Jesús García Usme, alias ‘Parmenio’ o ‘Juan Carlos’, reconoció ante un fiscal de la Unidad Nacional de Justicia y Paz que hombres bajo su mando cometieron el crimen, asesinando un mes después a dos de los hijos del mandatario y a cuatro personas

más en la finca ‘Pio XII’ de este mismo municipio (Fiscalía General de la Nación, 2008).

Tabla 1. Municipios en los cuales los actores ilegales han afectado el cumplimiento del mandato de autoridades elegidas

Municipio	Hecho	Partido o Movimiento afectado	Presunto actor ilegal responsable	Año
Cabrera	Asesinato del alcalde elegido en el 2001, Gilberto Cruz Amaya	Convergencia Ciudadana	FARC	2003
El Tambo	Asesinato del concejal, Luis Mario Guevara	Vía Alterna	Paramilitares.	2002
Ocaña	Amenazas y ultimátum al alcalde José Aquiles Rodríguez elegido en 1997, y a varios funcionarios para que abandonen sus cargos y la región	Movimiento Ocaña Fuerza Común	Paramilitares - AUC	2000
	Secuestro y posterior asesinato del alcalde José Aquiles Rodríguez elegido en 1997.	Movimiento Ocaña Fuerza Común	EPL	2000
	Amenazas al alcalde y a concejales elegidos en 2003 para que renuncien a sus cargos	ANAPO Sin información sobre concejales	FARC	2006
Salazar de las Palmas	Asesinato del alcalde elegido en el 2000 Luis Fernando Valero Escalarte. Previamente había sido amenazado y sufrido un ataque durante su campaña.	Partido Conservador	ELN	2001
San Carlos	Asesinato del candidato electo a la alcaldía	Movimiento Fuerza Progresista	Paramilitares	1995
	Secuestro y posterior asesinato de Nevardo Morales Marín, alcalde del Municipio desde 1997.	Partido Conservador	FARC	1997 1999
	Asesinato de Jhon Héctor Alzate Arias, alcalde del Municipio.	Sin información	Paramilitares	1999
	Asesinato de Héctor Hernán Botero García, ex concejal y candidato a alcaldía	Sin información	FARC	2001
Sotará	Renuncia del alcalde Hermógenes Obando, por amenazas de las FARC.	Partido Liberal	FARC	2002
	Asesinato del concejal Jesús Enrique Paz España	Partido Liberal	FARC	2005
Suárez	Asesinato de la concejala Olga Lucía Rodríguez	Partido Liberal	Paramilitares en presunta complicidad con el alcalde en el período 2004 2007	2006
Tibú	Asesinato del alcalde elegido en 1992, Tirso Vélez.	Unión Patriótica	Paramilitares	2003

Fuente: Elaboración propia con base en los informes regionales.

Es importante señalar que la violencia ha afectado a gobernantes de muy diversa adscripción partidista, lo que indica que el conflicto armado no beneficia a ninguna agrupación política en particular sino que, por el contrario, incide en los resultados que puedan alcanzar los partidos y sus dirigentes en la labor de representar a sus electores. Tanto representantes de los partidos tradicionales Liberal y Conservador como de la izquierda (UP y Vía Alterna) y de otras fuerzas políticas (Convergencia Ciudadana, Movimiento Ocaña Fuerza Común y la ANAPO) han visto afectada su acción de gobierno por efecto de los actores ilegales.

Algunos casos destacados pueden resultar ilustrativos de los efectos que tienen en los municipios los condicionantes puestos a la representación política por los actores ilegales¹. El asesinato del alcalde elegido en Cabrera en el 2001, Gilberto Cruz Amaya, se produjo faltándole 21 meses para terminar el período y, como la norma prescribía que si la falta permanente era de más de 18 meses se convocarían nuevas elecciones, el gobernador del departamento y las autoridades electorales convocaron tres veces a elecciones (el 27 de abril, el 22 de junio y el 23 de julio del 2003) sin lograr que se inscribieran candidatos. Debido a lo álgido de la problemática, el delegado de la Registraduría para el departamento de Cundinamarca elevó una consulta al Consejo de Estado, en respuesta a la cual esta Corte, después del estudio de la Constitución, la ley y la jurisprudencia existente, definió que debía seguirse convocando la elección hasta que se posesionase un alcalde electo. Mientras tanto, ejercería el alcalde encargado por el gobernador. Tomando en consideración las condiciones de inseguridad, el Consejo sugirió que las elecciones se convocarían para el 26 de octubre del 2003, día de elecciones generales, en que podría haber mayores garantías (Consejo Nacional Electoral, 2003).

Pese a la recomendación del Consejo de Estado, la convocatoria a los comicios se hizo para el 14 de diciembre de 2003. Sin embargo, en la medida en que los dos candidatos presentados provenían de otros municipios, la población de Cabrera optó por el voto en blanco, que alcanzó un porcentaje de votación de 84.1% de los votos válidos². En estas condiciones se convocó a nuevas elecciones de alcalde y concejales para el 2 de mayo de 2004. Esta inestabilidad política, ocasionada por efectos del conflicto y por casos fortuitos (muerte de un alcalde en la plaza pública) y de corrupción (destitución de otro por malos manejos), parece ser un elemento relevante en la existencia de un fenómeno que se hizo evidente en el estudio en contraste con otros casos: una clase política débil y sin continuidad en el ejercicio del poder y en el gobierno local.

¹ Es de aclarar, sin embargo, que no es el propósito de este apartado hacer un recuento de las condiciones (dramáticas en la mayor parte de los casos) en que se dieron las situaciones mencionadas y las posibles motivaciones de los actores armados, tema este último que se abordará mas adelante.

² Este porcentaje correspondió a 302 sufragios, mientras que los candidatos participantes lograron solamente 11 y 46 votos.

El caso de Ocaña puede traerse a colación debido a que tanto paramilitares como guerrillas incidieron de manera violenta en la gestión del alcalde José Aquiles Rodríguez (1998-2000) como mecanismo de control autoritario de sus actuaciones públicas y suplantando así una labor que debería ser ejercida por organismos de control o por veedurías ciudadanas. Inicialmente el mandatario fue amenazado por las AUC debido a la detención domiciliaria que profirió la Fiscalía en su contra como consecuencia de una denuncia instaurada por no respetar los porcentajes definidos en la Ley 60 de 1993. Ante ese hecho, las AUC dieron un ultimátum de 48 horas al alcalde y a varios funcionarios de la administración para que abandonaran sus cargos y la región, los declararon objetivos militares y calificaron al alcalde como “delincuente” (Vanguardia Liberal, citado en Corporación Compromiso, 2008). Posteriormente fue secuestrado por el EPL, grupo que lo asesinó el 28 de octubre de 2000 en el municipio de Teorama, Norte de Santander.

En Sotará y Ocaña, las FARC obligaron a los alcaldes a renunciar. En ambas situaciones la amenaza se hizo sobre un conjunto mayor de mandatarios, 21 alcaldes más del departamento del Cauca en julio del 2002 y todos los alcaldes, secretarios de despacho y concejales de la provincia de Ocaña en Norte de Santander en el 2006. En ambos casos los gobernadores se negaron a aceptar las dimisiones, lo que llevó a que los mandatarios se encontraran bajo presiones de diversa índole, viéndose obligados en muchas oportunidades a gobernar desde las capitales de los respectivos departamentos.

Como se deriva de lo anterior, el recurso a la eliminación física de autoridades elegidas y la presión sobre ellas han sido utilizados tanto por guerrillas como por paramilitares para afianzar su dominio armado y para plegar tanto a la población como a la dirigencia política a sus intereses y propósitos. A ello se han sumado otros muy variados tipos de estrategias y mecanismos destinados específicamente a afectar los procesos político-electorales. Sin embargo, la injerencia en la materia varía dependiendo del tipo de actor de que se trate (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y otros), de los diversos momentos que estos actores atraviesan y de las relaciones de apoyo o confrontación que establecen con los políticos locales. Este es el tema que se abordará a continuación.

2. Incidencia político-electoral de la guerrilla

Los procesos político-electorales no se han visto afectados de la misma manera en los quince municipios del universo de estudio donde las organizaciones guerrilleras han tenido presencia en la presente década. En casi la mitad de ellos (Bello, Dosquebradas, Magangué, Necoclí, Ocaña, Soledad y Suárez) no se encontró ninguna evidencia de actuaciones de estos actores, destinadas a afectar

las elecciones locales³, mientras que en los restantes ocho municipios se presentaron situaciones en las que se evidencia el propósito de alterar los resultados de procesos electorales, de boicotearlos o de combinar ambos propósitos (tabla 2).

Tabla 2. Municipios con presencia guerrillera y su relación con los procesos político-electorales

Municipio	Sin influencia	Con influencia	
		Para alterar resultados electorales	Para impedir la realización de elecciones
Bello			
Cabrera			
Dosquebradas			
El Tambo			
Magangué			
Necoclí			
Ocaña			
Ovejas			
Salazar de las Palmas			
Salento			
San Carlos			
Soledad			
Sotará			
Suárez			
Tibú			

Fuente: Elaboración propia con base en los informes regionales.

En los municipios donde las guerrillas han desarrollado alguna actividad destinada a influir en los procesos electorales se observan dos tipos básicos de intervención. Uno de ellos orientado a participar en el poder local a través de la elección de candidatos propios o de avalar políticos cercanos a sus intereses, evidencia de lo cual se encontró en Cabrera, El Tambo, Sotará y San Carlos. Un segundo tipo de intervención presente en todos los otros municipios y en los mencionados anteriormente en determinados momentos, busca sabotear y obstaculizar los procesos electorales.

La intervención guerrillera orientada a participar en el poder local encuentra diferencias entre aquellos casos como Cabrera, El Tambo y San Carlos, en los que los grupos subversivos han tenido una presencia histórica y algún grado de aceptación dentro de sectores poblacionales del municipio, lo que les permite acceder a cargos de elección popular, y Sotará, donde la presencia del ELN no

3 Excepto cuando, en febrero de 1994, el alcalde de Necoclí, Wilberto Rojas Regino, fue secuestrado por el frente 58 de las FARC cuando viajaba en una volqueta de placas oficiales después de revisar obras públicas.

cumple ninguna de estas condiciones y difícilmente logra permear directamente la institucionalidad municipal. En efecto, el ELN intentó presentar allí candidatos al Concejo municipal a través de la Corriente de Renovación Socialista a mediados de los noventa. Sin embargo, decidió cambiar su estrategia en la medida en que su candidato no logró afectar la correlación de fuerzas ni el apoyo que el liberalismo recibe de la población indígena del resguardo, que ha sido definitiva en la selección de las autoridades locales. La guerrilla empezó entonces a actuar como una fuerza desestabilizadora de la gestión municipal, presionando en épocas electorales a los candidatos, llamándolos a sus zonas, amenazándolos y limitando sus propuestas programáticas. De igual forma, intentaron ejercer un control sobre la gestión de los concejales llamándolos a rendir cuentas. Esta incidencia se ha extendido hasta las elecciones del 2007 pues, según información obtenida en una entrevista realizada en el municipio, el ELN permitió al candidato ganador continuar su campaña política después de haberle hecho una especie de “juicio político” en razón de las 33 demandas que tenía en su contra por malos manejos en la administración anterior, a la vez que realizó entrevistas con candidatos al Concejo para que rindieran cuentas sobre sus proyectos (Universidad del Cauca, 2008. p. 132).

En los otros tres municipios donde las guerrillas se inclinaron por incidir en la elección de gobernantes, se encontraron ciertas similitudes entre Cabrera y El Tambo, donde las FARC se aliaron –aunque no con exclusividad– a movimientos de izquierda, hoy en día ya desaparecidos. En Cabrera, las FARC apoyaron en el período 1988 a 2000 a candidatos pertenecientes a la Unión Patriótica y al Frente Social y Político. La detención y juzgamiento por rebelión del ex alcalde Ancízar Cruz Villalba, elegido en 1994, da cuenta de esta situación. A partir de ese período, Convergencia Ciudadana se presentó en el 2003 y 2004 como partido de oposición a la guerrilla⁴. De igual forma, en el Concejo ha habido influencia directa de las FARC. Al respecto, se documentó el caso concreto de una concejala a quien los comandantes de esa organización le propusieron apoyo para lanzarse como candidata, en reconocimiento a su trabajo social⁵.

4 Convergencia Ciudadana se ha considerado tributario tanto de vertientes de la izquierda como de la derecha. Su fundador Luis Alfredo Gil Castillo fue militante del M-19 y dirigente sindical de los maestros de Santander. En sus inicios el partido tuvo alianzas con la Anapo y aunque participó en coaliciones con los partidos tradicionales, después se convirtió en su opositor. En el 2002, cuando la organización política recibió el apoyo de un grupo de ex militares, comenzó a verse como un grupo de derecha, acusado de corrupción y compra de votos, así como de vínculos con el paramilitarismo. (Votebien, 2006). Hoy es uno de los partidos más cuestionados en el marco del escándalo de la parapolítica. En Cabrera, Convergencia Ciudadana no continúa la tendencia de izquierda mencionada.

5 Esta información fue proporcionada por la misma concejala, elegida en el 2000 a nombre del Partido Liberal y en 2004 por Participación Popular. Aunque se postuló a las elecciones del 2007, no fue elegida para el actual período. (Foro Nacional por Colombia UEP, 2008).

En El Tambo, la participación en el Concejo de terceras fuerzas de izquierda desde fines de los ochenta –tales como la UP, la AD-M19 y Alternativa Democrática– se relaciona con la presencia de las FARC, grupo que intenta intervenir a través de la elección de representantes al concejo. “Desde 1988 hasta 1994 tuvo en promedio dos concejales, y en 1992 participó en la coalición que llevó a la Alcaldía a un candidato no liberal, quebrando sólo en esa ocasión la hegemonía de ese partido” (Universidad del Cauca, 2008. p. 201). El declive de la participación de estas fuerzas en el Concejo municipal tuvo que ver con el ingreso del paramilitarismo al municipio en 2000. El ELN, que hizo presencia en el municipio más recientemente, ha tenido menos participación en la selección de gobernantes, aunque dos concejales elegidos en las pasadas elecciones del 2007 a nombre del partido Verde Opción Centro provienen de sus zonas de influencia y uno de ellos manifestó haber recibido la autorización de este grupo para presentar su candidatura. Además, el ELN ha tenido una incidencia importante en la participación de los votantes.

Tanto en Cabrera como en El Tambo las FARC cambiaron su estrategia política a fines de los años noventa, privilegiando el saboteo a las elecciones. Mientras en Cabrera, la especie de “maridaje” existente entre la guerrilla y la administración se rompió, tal y como lo atestiguan la toma del municipio en 1997, así como los hostigamientos y la amenaza a la administración, el asesinato del alcalde en el 2003 y el atentado, en octubre del 2005, realizado en contra del candidato electo a la alcaldía, Hernando Suescún Basto, en El Tambo el distanciamiento de los procesos electorales implicó el intento de impedir elecciones y la realización de actividades de constreñimiento en períodos electorales, así como el asesinato de un concejal y la amenaza a otros. Sin embargo, teniendo en cuenta el tamaño del municipio, aparentemente aún existe en algunas zonas una eventual influencia sobre líderes políticos locales.

A diferencia de los casos anteriores, en San Carlos no son las terceras fuerzas de izquierda las que tienen cercanía con la guerrilla. En este municipio tanto el ELN como las FARC intentaron acercarse al Movimiento Cívico Sancarlitano, el cual empezó a destacarse en el escenario local desde mediados de los años ochenta. En la medida en que dicho movimiento, que claramente se distancia de la lucha armada, desapareció por la acción violenta de grupos de derecha aliados con los poderes tradicionales locales, cambiaron las formas de incidencia electoral, encontrándose evidencias de acciones contradictorias, destinadas, por un lado, a infiltrar la institucionalidad y, por otro, a sabotearla. Así, en el período 1995-97 fue elegido como concejal Armando Ruiz Arroyabe, alias “Eder”, ideólogo del frente Bernardo López Arroyabe del ELN, mientras que a finales de la década las campañas electorales pasaron a ser consideradas objetivo militar por los guerrille-

ros, siendo la constante las amenazas y asesinatos contra candidatos y contra la población civil.

Un segundo tipo de incidencia en los procesos electorales parece responder más a criterios táctico-instrumentales vinculados a situaciones concretas. Se trata de una especie de incidencia “desde afuera”, donde se combinan diversas situaciones relacionadas con la regulación de las elecciones, el constreñimiento al elector, sea para que vote por alguien en particular o para que no vote, y diversas acciones de sabotaje a las elecciones a través de amenazas a candidatos y a la población. Esta es la situación de los restantes municipios donde la guerrilla tiene presencia e incidencia en términos electorales, de tal forma que la información encontrada no es tan contundente como en los casos anteriormente mencionados.

En Salazar de las Palmas, por ejemplo, en épocas electorales la guerrilla ejercía control sobre funcionarios, empleados y contratistas del municipio, algunos de los cuales pertenecían o tenían vínculos con la organización armada y realizaban amenazas y atentados contra los opositores políticos, tal como ocurrió en la campaña de 1997 y 2000 contra los candidatos a la alcaldía. En Ovejas no se reconoce injerencia directa de la guerrilla en la política, aunque el ex alcalde Álvaro González Quessep, elegido en el año 2003 a nombre del Movimiento Convergencia Popular Cívica, fue acusado y absuelto, junto con concejales de diferentes filiaciones políticas, de ser colaborador de la guerrilla. En otros municipios, la guerrilla apoyó candidatos (Salento) o realizó hostigamientos (las FARC en Sotará y Tibú).

En estos casos no son tan claras las formas de relación estratégica ni los mecanismos utilizados por estos actores para relacionarse con lo electoral, como sí lo son en Cabrera, El Tambo, San Carlos y en menor medida en Sotará, municipios donde se han combinado la alianza con políticos de los partidos o movimientos señalados con la postulación de candidatos propios para la Alcaldía y el Concejo, e incluso para instituciones como la Personería, como ocurrió en El Tambo.

Además del soporte ofrecido para la consolidación de movimientos políticos, que es una situación particular de San Carlos, en los tres municipios donde la guerrilla ha estado vinculada al gobierno local y, guardadas las proporciones, en Sotará, los mecanismos utilizados han sido la postulación de candidatos propios, el respaldo a las campañas de candidatos y la influencia sobre líderes políticos locales. Adicionalmente, en El Tambo las FARC y el ELN han incidido en las veredas en la postulación de candidatos al concejo.

Paradójicamente, en estos mismos municipios la guerrilla ha saboteado los procesos electorales, lo que puede considerarse parte de su estrategia de lucha

contra el Estado y refleja el interés de atentar contra el símbolo y el ritual más importante del sistema democrático. A dichos municipios habría que agregar los casos de Tibú y de Salazar de las Palmas donde esta forma de incidencia ha sido la única registrada.

El Tambo y Sotará son los únicos municipios donde la guerrilla, específicamente el ELN, ha mantenido cierto grado de incidencia a nivel electoral. Este interés en lo local coincide con la tesis promovida por este movimiento en relación con la construcción de poder popular, en la mira de presionar a las administraciones locales para que adopten planes de desarrollo y políticas que favorezcan a los sectores populares. Como lo señala Cubides, ya con anterioridad esta guerrilla había abandonado “aquella máxima según la cual *todas las vías legales están cerradas, y el que escruta elige* (para rechazar cualquier participación electoral)”, intentando ejercer un control sobre las administraciones y los poderes locales en sus áreas de influencia (Cubides, 2008. p. 9). De la misma forma este mismo autor identifica un cierto grado de altruismo, presente en el ELN y ausente en las FARC, que se ve expresado en “su idea de ‘poder popular’, de captación de rentas públicas, pero a la vez de preocupación en su inversión con destinaciones específicas” (Cubides, 2008. p. 48).

En todos los demás municipios donde la guerrilla ha estado presente, su actividad de cara a los procesos político-electorales ha ido decreciendo, aunque existen diferencias entre ellos. En algunos, esta inactividad expresa un repliegue estratégico, fruto de la política de seguridad democrática del gobierno nacional. De tal forma, mientras la incidencia en la conformación del poder local se dio entre los años ochentas y noventas, las acciones de sabotaje han continuado, pero de forma esporádica.

Los mecanismos utilizados para sabotear las elecciones han afectado por igual a candidatos y a votantes. En este último caso, la guerrilla ha efectuado hostigamientos y amenazas, constreñimiento electoral, presión psicológica sobre los electores para que se abstengan de votar, retenes ilegales para intimidar a la población, restricción de la movilidad y perturbación de las contiendas electorales. Estas acciones han generado un sentimiento de temor en la población que impide el desarrollo normal de las elecciones.

Los ejemplos abundan en los casos estudiados: En Ovejas la guerrilla impidió realizar la zonificación, la votación y el escrutinio; en el Tambo, en las elecciones parlamentarias de 2002 seis mesas de votación fueron destruidas por el 8º Frente de las FARC, mientras que en las elecciones presidenciales de ese mismo año detonaron un vehículo con explosivos y destruyeron papelería que iba a ser utilizada en el certamen electoral; en San Carlos, en 1998, en medio de una toma

armada fue incendiada la Registraduría Municipal, con lo que fueron eliminados archivos, registros electorales y datos civiles; en Ocaña, en las elecciones de 1990, se presentaron amenazas a delegados de la Registraduría Municipal en puestos de votación alejados de la cabecera municipal, la quema de urnas electorales y la retención de documentos de identidad a la población campesina apta para votar; en Sotará la guerrilla de las FARC realizó una quema de votos en lugares apartados del municipio en el 2003.

3. LOS GRUPOS PARAMILITARES

De los diecisiete municipios estudiados donde ha habido presencia de grupos paramilitares, en la mayoría de ellos, con la sola excepción de Magangué, Sotará y Zarzal, hay evidencias de su incidencia en los procesos electorales, si bien su intensidad es menor en Salazar de las Palmas y Salento, donde no se percibe una acción directa en los comicios, pero sí la vinculación con líderes políticos departamentales ligados al fenómeno de la parapolítica.

El ingreso a la vida local a través de los procesos electorales es más reciente en el caso de los grupos paramilitares que en el de la guerrilla y parece ir en contravía en cuanto a presencia e intensidad de la acción realizada. En efecto, mientras que la guerrilla está prácticamente ausente en la actualidad –exceptuando el caso del ELN en El Tambo y en Sotará– y solamente desarrolla acciones de saboteo y hostigamiento, el paramilitarismo ha ido ganando fuerza e incluso permeando la institucionalidad municipal. En este contexto, son los representantes de los partidos uribistas que entran en juego en las dos últimas elecciones locales los que más aparecen como parte de alianzas o acuerdos con este actor ilegal, aunque otras organizaciones políticas se han visto igualmente involucradas (tabla 3).

Una aclaración importante es que, debido al carácter personalista de la política colombiana, no se puede afirmar tajantemente que es el partido como tal el que establece las relaciones con sectores ilegales, sino políticos concretos –en la mayoría de los casos– que aceptan este tipo de vínculos, independientemente de la organización política a la que se encuentran adscritos⁶. Ahora bien, existen varias agrupaciones políticas de reciente creación que parecen haber surgido con el propósito expreso de servir a los intereses de grupos paramilitares. Esta misma tesis la sostiene León Valencia, quien afirma que “...políticos que inscribieron la alianza con el paramilitarismo, lo hicieron abandonando el bipartidismo y formando

6 La relación de dirigentes de los partidos uribistas con paramilitares, encontradas en los municipios, es concordante con la situación nacional, donde de los 77 congresistas vinculados a la parapolítica 66 corresponden a representantes de los partidos de la coalición de gobierno (Santana, 2008)

movimientos de carácter unipersonal o partidos ‘independientes’ bajo los cuales tuvieron opción de crecer y avanzar con proyección nacional” (2008. p. 20).

Tabla 3. Partidos o movimientos cuyos dirigentes locales han tenido algún tipo de influencia de grupos paramilitares

Municipio	Tipo		
	Tradicional	Otros partidos y movimientos	Uribista
Bello	Liberal Conservador	Bello Sí Fuerza Progresista	Alas Equipo Colombia
Dosquebradas	Liberal		Se mencionan influencias pero sin precisar a qué partido.
El Tambo	Liberal		Convergencia Ciudadana Apertura Liberal
La Dorada	Liberal	Movimiento del Pueblo en sus diferentes denominaciones: Actitud Renovadora, Nuevo Partido	
Necoclí		Movimiento de Renovación Acción Laboral (MORAL)	Cambio Radical Alas Equipo Colombia
Ocaña	Conservador		Alas Equipo Colombia Apertura Liberal Convergencia Ciudadana Partido de la U
Ovejas	Liberal	Coalición Fuerza Progresista	
Puerto López	Liberal		Cambio Radical
Salazar de las Palmas			Convergencia Ciudadana a nivel departamental
Salento			
San Carlos	Conservador		Alas – EC
Soledad			Alas – EC Colombia Viva
Suárez		Movimiento Unionista (familia conservadora)	
Tibú	Conservador a nivel departamental		Convergencia Ciudadana

Fuente: elaboración propia con base en los informes regionales.

Por su parte, la vinculación con los partidos tradicionales puede estar explicada por el hecho de que “la criminalidad organizada quería estar con el ganador” como lo ha señalado Francisco Gutiérrez en su estudio sobre el Partido Liberal (Gutiérrez, Francisco, 2002. p. 4). De igual forma, el peso histórico del liberalismo en la vida nacional puede estar vinculado al hecho de que muchos de los dirigentes hoy procesados por escándalos de la parapolítica se formaron en su seno⁷.

⁷ León Valencia argumenta esta tesis señalando que “no es casual que al menos un 70% de los dirigentes hoy vinculados al escándalo de la parapolítica hayan iniciado sus carreras políticas bajo la sombra del Partido Liberal que había tenido la hegemonía política del país por más de setenta años” (2008. p. 20).

En todos los casos en que se trata de partidos tradicionales hay coincidencia entre la trayectoria política del municipio y el partido influenciado. En aquellos municipios que se ubicaban por fuera de la tendencia general, como Bello (bipartidista) u Ocaña y Ovejas, sin tendencia clara en materia de partido predominante en la alcaldía, pero mayoritariamente conservadores o liberales en sus Concejos, también se sostiene que el partido ganador, en este caso en los cabildos, fue el más influenciado por intereses ilegales. Un fenómeno que cabe mencionar al respecto es que en El Tambo las terceras fuerzas de izquierda que coexistían con el liberalismo desaparecieron con la llegada del paramilitarismo al municipio a principios de esta década, a la vez que surgieron nuevos partidos de corte uribista, los cuales muestran una alta permanencia de los concejales elegidos. En este sentido el PDI y el PDA no heredan la tradición política de apertura local a estas fuerzas, pues aunque presentan candidatos en 2003 y 2007, no logran acceder a ninguna curul en el Concejo.

Por su parte, dentro de los movimientos políticos diferentes a los partidos de la coalición uribista o al bipartidismo tradicional se destacan los siguientes:

- Bello Sí y la Fuerza Progresista, en Bello; mientras el primero fue amparado por el alcalde Rodrigo Arango, Liberal, involucrado en hechos de corrupción y financiación de grupos armados en el municipio, el último es un movimiento derivado del conservatismo y representado en su momento por César Pérez García, involucrado en la financiación y el respaldo a líderes de grupos armados en Bello;
- El Movimiento del Pueblo y sus diferentes representaciones en La Dorada (Movimiento Político Actitud Renovadora, Movimiento Cívico Independiente, Nuevo Partido y Partido de la U).
- El Movimiento de Renovación Acción Laboral MORAL, liderado por el senador Mario Uribe, en Necoclí.
- El movimiento Fuerza Progresista, que apoyó en Ovejas a Edwin Mussy Restom en su segunda administración (2001-2003), quien antes había sido electo a nombre del Partido Liberal (1995-1997) y fue acusado de nexos con los paramilitares por la firma del pacto de Ralito, suscrito, según se conoce, con el propósito de refundar la patria.

Al igual que en otras regiones del país, el ingreso del paramilitarismo a algunos de los municipios estudiados se hizo a través de una estrategia de terror basada en la

eliminación del oponente y en complicidad con sectores poderosos del municipio⁸. Este tipo de estrategias afectó a militantes de izquierda, de terceras fuerzas o de corrientes políticas tradicionales, así como a sectores de la sociedad civil.

Tres casos son ilustrativos al respecto. En El Tambo, se calcula que la llegada del bloque Calima al municipio generó entre 200 y 450 muertos (Universidad del Cauca, 2008. p. 66). En Puerto López el asesinato selectivo afectó a militantes de la Unión Patriótica y del Nuevo Liberalismo⁹; en San Carlos el triunfo electoral del Movimiento Cívico desde mediados de los años ochenta generó la represión armada: “En solo 34 meses –entre enero de 1988 y octubre de 1991– 66 miembros de organizaciones cívicas fueron asesinados, hubo siete desaparecidos y 17 amenazados” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 19). Pese a que el movimiento se resquebrajó, a mediados de los 90 se renovó como consecuencia de nuevas discusiones de la comunidad con las hidroeléctricas. Después del asesinato del alcalde electo, el 5 de agosto de 1995,

el movimiento se opuso a las intenciones del gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe, de nombrar un alcalde militar. En represalia, el gobernador señaló en los medios de comunicación a la administración de San Carlos y a sus funcionarios como infiltrados de la guerrilla. Fue después cuando empezaron a aparecer las amenazas de los paramilitares a los líderes del movimiento, justo en medio de la militarización más grande. Por esa misma época se crearon dos nuevos batallones para la zona y coincidió con un incremento dramático en el índice de asesinatos y el número de masacres cometidas en la región (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 50).

Una vez que el paramilitarismo logró asentar su poder local, la estrategia dominante desde fines de los años noventa ha sido la colaboración con políticos a través del apoyo, el aval o el patrocinio de candidatos a la Alcaldía y al Concejo.

8 Aunque en un contexto diferente de desmovilización violenta de organizaciones de la sociedad civil, el artículo de López (2005) plantea una estrategia similar de utilización de violencia y asesinatos selectivos por parte de los paramilitares para incursionar, posesionarse y dominar el territorio. En ese caso y según información derivada de diversos testimonios, las estrategias violentas estuvieron acompañadas de una acción permisiva por parte de las fuerzas militares y de “una incapacidad del gobierno local para gestionar las denuncias respectivas sin que se filtrara la información” (p. 20).

9 “El 20 de mayo de 1987, se registra el primer hecho contra militantes de la Unión Patriótica de esta población, que afectó también a personas que transitaban por allí el momento de ser victimizados. Tal es el caso de Tito Julio Forero Pineda, vicepresidente de la organización política en la Comisaría del Guaviare, quien fue acorralado con ráfagas de armas automáticas por sicarios que luego de cometer su crimen huyeron en un campero Nissan de color rojo. El 26 de agosto Delfín Velásquez, dirigente de la Unión Patriótica y candidato a la Alcaldía de Puerto López, fue asesinado por dos sicarios cuando salía de su residencia. Los victimarios le dispararon ráfagas de subametralladora y huyeron en una motocicleta. Pocos días después, el 11 de septiembre, José Vicente Cárdenas Sánchez, concejal de Puerto López por la Unión Patriótica y otros dos hombres no identificados, también militantes de la Unión Patriótica, fueron asesinados por paramilitares cuando se desplazaban en un campero. Luego del asesinato los victimarios incineraron el vehículo, dejando calcinados los cadáveres. Sin embargo, de acuerdo con las denuncias de Fabio Roa, militante del Nuevo Liberalismo, quien estaba siendo hostigado por los jefes políticos locales de los partidos tradicionales -y quién sería asesinado en octubre de 1989, “pude enterarme de que (sic) (..) el SIJIN, me tenía en pantalla por elemento activo del M-19/Elemento de las FARC (...) Entre las listas de la SIJIN estaban entre otros que han caído muertos (...) Vicente Cárdenas, muerto; Delfín Velásquez, muerto” (“La década del Genocidio”, 2007).

En un segundo momento se realizaron alianzas y negociaciones y se brindó apoyo financiero a sus campañas, incluyendo servicios de seguridad. Luego postularon candidatos propios, de lo cual se encuentran evidencias en Bello, El Tambo y La Dorada, construyendo acuerdos sobre el desarrollo de las campañas y los programas de gobierno.

Un caso atípico es el de Suárez, donde el alcalde Jorge Enrique Suárez (2004-2007) fue quien tuvo la iniciativa para aliarse con sectores paramilitares con el presunto fin de asesinar a una concejala opositora, en hechos en que se mezclan móviles personales –como la venganza por el homicidio de su hermana– y políticos –posición frente a dos veredas, una de ellas de donde proviene la concejala, donde aparentemente hay incidencia de la guerrilla. A esta situación se suman afirmaciones según las cuales los paramilitares aportaron \$20 millones a su campaña en el 2003, que habrían sido entregados a cambio del 10% de los contratos de la administración local (Universidad del Cauca, 2008).

El alcalde fue capturado en agosto de 2007 en un operativo conjunto de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía y la Dijín, imputándosele los delitos de homicidio, secuestro y concierto para la conformación de grupos ilegales. Cuatro meses antes de su detención apareció en las declaraciones de Juan David Batancourt, alias “Walter”, jefe de finanzas del Bloque Tolima, quien en el marco del proceso de justicia y paz afirmó que Suárez les había pedido asesinar a la concejala y a un ex alcalde¹⁰. Lo paradójico en esta circunstancia es que la detención del alcalde ha generado reacciones en su favor de parte de la población. De acuerdo con la información obtenida, un número importante de habitantes del municipio han ido a visitarlo en la penitenciaría de Picalaña en Ibagué, pese a las irregularidades que se le imputan sobre su primer período de gobierno.

En Dosquebradas, los testimonios de personas entrevistadas señalan que son muchos los políticos que han recibido el apoyo del narcotráfico y de las autodefensas, y que son estas fuerzas las que determinan la configuración de los mapas de actores políticos al recibir grandes sumas de dinero para el financiamiento de las campañas y la compra de votos. De igual forma, se menciona una posible alianza entre políticos del liberalismo con las autodefensas del Bloque Central Bolívar, que tendría como propósito una retribución mutua, brindar el aval al candidato paramilitar a cambio de mantener una clientela necesaria para que el partido pudiera perpetuarse en el poder. Un caso comentado al respecto es el de Roberto Jiménez Naranjo, hermano de alias “Macaco”, quien fue elegido al

¹⁰ La información al respecto fue registrada en varias noticias publicadas en el Diario el Nuevo Día de Ibagué. Entre ellas se puede mencionar: “Capturan al alcalde de Suárez por los presuntos delitos de homicidio, secuestro y conformación de grupos ilegales” (2007, 30 de agosto), “Esposo de concejal asesinada acusa al alcalde de Suárez” (2006, 19 de octubre), “Alcalde niega participación en muerte de concejal y denuncia persecución política” (2006, 20 de octubre).

Concejo en 2003. Respaldado por el Partido Liberal Colombiano, obtuvo la mayor votación del partido, 1.145 votos (el 13,32%) y la mayor votación como concejal en esos comicios.

Ya se señaló cómo en Necoclí, por iniciativa del entonces jefe del bloque Elmer Cárdenas de las autodefensas, Freddy Rendón, alias “El Alemán”, 700 paramilitares se reunieron en el corregimiento de Pueblo Nuevo, para elegir un candidato único a las elecciones locales del 2003, después de haber escuchado las propuestas de los candidatos inscritos en la contienda. Finalmente, no son pocos los casos donde se plantea la relación con políticos departamentales, una especie de “padrinos regionales” tanto para la composición de listas y la definición de candidatos, como para la financiación de las campañas. A ese respecto son relevantes los municipios estudiados en Norte de Santander donde parece haberse dado una alianza de las AUC con sectores delincuenciales, gremiales, políticos e institucionales del departamento con el fin de ejercer un control territorial y político-electoral en la región.

El hecho de que se privilegien relaciones de colaboración con los políticos no impide, por supuesto, que los paramilitares acudan a otros tipos de presión en contra de los opositores y de la ciudadanía, ya sea impidiendo la inscripción de los candidatos o amenazando a quienes ya están inscritos, o recurriendo a diverso tipo de regulaciones para la realización de reuniones políticas o de las campañas mismas, incluyendo zonas que pueden ser o no visitadas por los candidatos, o bien eliminando físicamente a los contradictores políticos.

En cuanto a los mecanismos de incidencia electoral utilizados contra la población civil, los paramilitares son acusados en mayor medida que la guerrilla de cometer delitos electorales: trashumancia electoral, compra de votos, constreñimiento al elector, como los más visibles; a ello se suman, en el caso de Bello, los esfuerzos de paramilitares y narcotraficantes por infiltrar instituciones locales como la Registraduría y la Personería. Además, recurren a mecanismos como las muertes selectivas (Bello, El Tambo, Necoclí, San Carlos), las amenazas directas o las presiones sobre la decisión del voto. Igualmente, el clientelismo como práctica política aparece en la mayor parte de los municipios en los cuales los paramilitares tienen participación en la política local.

4. NARCOTRAFICANTES Y PROCESOS ELECTORALES

En términos electorales, el narcotráfico tiene mucho menor fuerza que las guerrillas y los paramilitares en los municipios donde hace presencia y, al menos en el universo estudiado, su participación está claramente vinculada a organizacio-

nes paramilitares, por lo que en aquellos casos donde su interés en lo electoral es más claro, la relación se da con los mismos partidos ya mencionados: los partidos tradicionales, el Movimiento Bello Sí y Alas Equipo Colombia en Bello, el Partido Conservador en Tibú, el Movimiento del Pueblo y los partidos vinculados a él, incluyendo la U, en La Dorada, y Cambio Radical en Puerto López. En La Dorada, como se mencionó, fueron los recursos del narcotráfico en cabeza de Jairo Correa, los que en buena parte permitieron a mediados de la década de los noventa la creación del movimiento que logró disputarle el poder político al senador Víctor Renán Barco después del férreo control que este último había mantenido sobre las instancias de representación local.

Un municipio en el que se observa una presencia más nítida del narcotráfico y una relación más cercana con la política local es Zarzal. Allí el interés de los narcotraficantes ha sido tener aliados políticos que les permitan el desarrollo de su actividad económica y militar, legal e ilegal. Se destaca el caso de la ex-alcaldesa Ana Cecilia Valencia Espinosa (2003-2007) quien “se hizo célebre porque durante su primer mes de mandato en 2004, quiso renunciar al cargo, tras recibir amenazas de muerte. En su momento se afirmó que las intimidaciones provenían de hombres de Varela, quienes la presionaban ya que era la hermana de Leyner Valencia, alias ‘piraña’, capturado en enero de 2006, tras ser acusado del envío de nueve toneladas de coca para los carteles de Tijuana y Juárez, en México” (“Tierra de Capos”, 2007).

Tal y como lo señala el artículo citado, Zarzal hace parte, junto con otros municipios del Norte del Valle, como Roldanillo, La Unión, La Victoria, Toro y Obando, de una zona donde impera un “panorama caracterizado por el régimen del silencio”, en tanto las autoridades locales y los pobladores niegan la existencia del conflicto y el peso que han tenido en la región los capos del narcotráfico Diego Montoya Henao, alias “don Diego” y Wílber Varela, alias “Jabón”. Sin embargo, existen indicios de incidencia de actores ilegales en las elecciones locales. Hernando Gómez Bustamante, alias ‘Rasguño’ manifestó en una entrevista que concedió al diario El Tiempo lo siguiente: “manejé dos o tres congresistas y unos ocho alcaldes del norte del Valle. Los nombres prefiero reservarlos. Otros alcaldes los manejé alias “Davinson” (uno de sus lugartenientes, que también fue extraditado)” (“Norte del Valle entre el ‘Diablo’ y el ‘Mudo’”, 2007).

El tema político en el municipio de Zarzal está fuertemente influenciado por la dinámica armada, particularmente por el narcotráfico. Según se afirma en una entrevista realizada, este fenómeno ha generado un fortalecimiento de algunos partidos afines con estos grupos, una distorsión de la gobernabilidad del municipio y una restricción de las libertades ideológicas de la ciudadanía (Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle del Cauca y UEP, 2008).

Otros casos son los de Bello, donde líderes políticos del municipio se han relacionado con estructuras del narcotráfico para obtener financiación de sus campañas o protección privada, Dosquebradas, El Tambo y Necoclí, donde el narcotráfico ha tenido algún tipo de presencia y actividad, aunque no existe evidencia de que haya intentado influenciar las elecciones. En otros casos, como Puerto López, Ocaña o Tibú, su participación ha sido principalmente a través de financiación de las campañas.

En otros municipios donde su presencia es más evidente, no es muy clara la distinción entre el comportamiento y los intereses de paramilitares y narcotraficantes, aunque hay indicios de alianzas entre ellos, y de que la principal forma de relación de los narcotraficantes con lo electoral es la colaboración (apoyo y apadrinamiento a candidatos, alianzas y negociaciones con políticos), más que la confrontación. Ello no implica que los narcotraficantes no intenten incidir en las campañas usando diversos mecanismos contra los opositores y contra la ciudadanía, los cuales en esencia son similares a los ya planteados para los paramilitares, es decir, la generación de miedo y el intento por impedir que otras alternativas en juego puedan efectivamente competir.

5. INCIDENCIA DE OTROS ACTORES EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Otros actores ilegales tienen presencia en algunos municipios pero no incidencia en términos electorales como sucede con las bandas de La Carrilera y la Escalera en Dosquebradas, otro tipo de bandas delincuenciales ligadas al narcotráfico en Salento y la banda de los Mellizos en Soledad. En El Tambo, los “Rastrojos” se han identificado más como un grupo armado al servicio del narcotráfico, sin que tampoco sea explícita su incidencia en lo electoral.

La situación en Bello es diferente. El ex alcalde Oscar Suárez Mira (1995-1997), aprovechó la presencia y el control territorial por parte de bandas y combos en casi el 80% del territorio bellanita para utilizarlas como fuente de caudal electoral, estrategia que sigue siendo utilizada por líderes políticos locales. Suárez Mira sería elegido al Senado en 2006 en representación de Alas Equipo Colombia, siendo el primer elector de Antioquia, votación que, según denuncias de El Tiempo, no sólo obedeció al respaldo político de los electores sino a acuerdos con grupos armados del municipio, a la comisión de delitos electorales y a presiones y amenazas contra los votantes¹¹. Hay que mencionar además la existencia de una simbiosis entre

¹¹ “Parte de la maquinaria para la elección de Óscar Suárez Mira -el mayor elector por Antioquia para el Senado y a quien la Corte Suprema indaga por presuntos vínculos con ‘paras’- y sus socios en el 2006, la habrían movido combos delincuenciales de Bello. Lo habrían hecho a través de sus jefes, que tomaron el nombre de promotores sociales en un programa de resocialización de la Alcaldía” (El Tiempo, 2007, 13 de abril).

paramilitares, narcotraficantes y bandas que se da hasta tal grado que estos tres tipos de organización se vinculan con los mismos partidos, acudiendo a formas estratégicas de relación y mecanismos instrumentales de intervención similares.

Hay dos casos que se destacan por sus particularidades en esta categoría de otros actores ilegales, ambos constituidos por personajes reconocidos en el nivel local que logran desplegar un poder considerable en términos económicos, políticos y militares: se trata, del poder que Enilce López, “La Gata”, ha ejercido en Magangué, y del ostentado por Víctor Carranza, el “Patrón”, en Puerto López. Este municipio es otra expresión de situaciones donde la criminalidad organizada, representada por Carranza y su ejército personal de “Carranceros”, logra vincularse con el liberalismo como partido ganador¹². La situación en Magangué es diferente en tanto inicialmente se da una alianza de “La Gata” con este partido para impulsar la candidatura y posterior victoria de su hijo Jorge Luis Alfonso López a la Alcaldía de Magangué en el 2003. Paradójicamente, si bien este poder ilegal pretende enfrentar a los partidos políticos locales que representan el poder clientelista tradicional, es el liberalismo el que otorga el aval requerido, siendo explícito el apoyo del candidato al presidente Uribe, a pesar de que el partido se ubicaba claramente en la oposición. Sin embargo, los problemas legales de “la Gata” y sus hijos la llevan a desvincularse de los partidos tradicionales¹³ y a relacionarse con Apertura Liberal, movimiento a través del cual se intentó mantener la continuidad en el ejecutivo local en las elecciones del 2007.

En ambos casos, al final del periodo es clara la vinculación con partidos que han sido catalogados como uribistas, si bien en Puerto López, aunque existen señalamientos al respecto, no existen evidencias que sustenten estas relaciones. En Magangué la detención de Enilce López pudo haber influido en la pérdida de la Alcaldía y la recuperación de la misma por parte de un político de reconocido corte tradicional, aunque arropado bajo el manto de un movimiento cívico. Pese a que en este caso el movimiento Apertura Liberal fue derrotado en la contienda por la alcaldía, mantuvo siete curules en el Concejo y 20 de los 35 ediles que se eligen para las cinco Juntas Administradoras Locales del municipio. Así, el mencionado movimiento sigue siendo identificado con el poder político de “la Gata” en

12 En Puerto López cala bien la descripción planteada por Gutiérrez para el Partido Liberal en su conjunto: “En las regiones donde había más violencia política se originó un nuevo consocialismo que involucraba viejas élites agrarias, narcotraficantes y grupos de autodefensas. Allí los narcos y ganaderos le apostaron al liberalismo básicamente por que era la mayoría previa (...) El liberalismo, por tanto, apareció frecuentemente asociado a la violencia agraria, al paramilitarismo y al narcotráfico, incluso allí donde sus activistas y bases sociales tenían una tradición con orientación completamente diferente” (Gutiérrez, 2002. p. 46).

13 Mientras el ex-alcalde de Magangué, Jorge Luis Alfonso López, fue acusado de manejos irregulares de 7 mil millones de pesos del presupuesto local, su hermano, Héctor Julio, se encuentra en investigación preliminar desde marzo del 2007. Renunció a la curul que ostentaba como Representante a la Cámara por el departamento de Bolívar por el Movimiento Apertura Liberal luego de que el Partido Conservador lo expulsara de sus filas por sus presuntos nexos con el paramilitarismo.

Magangué, a la vez que en el ámbito nacional ha resultado fuertemente vinculado a los procesos judiciales derivados del fenómeno de la parapoltica.

Otra característica importante del poder de Enilce López, a diferencia de lo ocurrido con Carranza, es su vinculación con el poder regional y nacional, expresado en la relación con el ex-gobernador de Bolívar, Libardo Simanca Torres, acusado de haber contado con el apoyo de las AUC, y con el candidato a la gobernación de departamento, Alfonso López Cossio, avalado por el partido de la U (“López Cossio se ufana de recibir el apoyo del Gato con votos”, 2007), y en el apoyo financiero de 100 millones de pesos entregados a la candidatura del presidente Uribe.

Mientras en Puerto López hay variadas formas de relación basadas en la colaboración con la clase política (alianzas, apadrinamiento a políticos, negociaciones y postulación de candidatos propios), en Magangué la estrategia privilegiada no fue pactar con los detentadores del poder tradicional sino poner políticos que los representaran directamente. En ambos casos estas estrategias se complementaron con otras de intimidación (amenazas a los contradictores).

Varios fueron los mecanismos de incidencia electoral empleados por este tipo de actores ilegales en los municipios: el apoyo a políticos afectos a través de la nominación, respaldo y aval de candidatos; los acuerdos y las regulaciones sobre el desarrollo de campañas y los programas de gobierno; la financiación y el apoyo logístico a las mismas; las presiones y amenazas a los opositores, incluida la prohibición de postular su nombre; las amenazas y presiones sobre la ciudadanía; los asesinatos selectivos; y el recurso a prácticas clientelistas y a delitos electorales.

6. ¿POR QUÉ LOS POLÍTICOS HACEN ALIANZAS CON ACTORES ILEGALES?

Dejando de lado situaciones en que la violencia ha sido el mecanismo para dominar a los opositores, así como aquellas en las cuales la presencia avasalladora de los grupos armados genera condiciones de coexistencia en las que se adscriben no sólo los líderes políticos sino los pobladores, en todos los casos se encontraron evidencias de relación aparentemente voluntaria entre actores políticos locales con actores ilegales, independientemente de las particularidades y características de unos y otros, lo cual plantea un interrogante sobre las condiciones que hacen posible este fenómeno.

Varios intentos de explicación podrían aventurarse al respecto. En primer término, la fragilidad de los partidos políticos colombianos, tanto los tradicionales como la izquierda y otros de diversa orientación –incluyendo los uribistas– que han aparecido recientemente en el panorama político nacional. En efecto, las directi-

vas nacionales de los partidos tradicionales y de otros partidos de escala nacional surgidos después de la reforma política del 2003 difícilmente pueden ejercer control sobre las actuaciones de políticos locales y sus alianzas en el territorio. Por su parte, algunos partidos pequeños parecen haber surgido ligados a intereses de grupos ilegales, como los casos de Colombia Democrática o Apertura Liberal.

La izquierda, por su parte, se encuentra en este universo vinculada bien al ala política de las FARC y al intento frustrado violentamente de consolidación de la Unión Patriótica (casos de Cabrera y El Tambo), bien a procesos de movilización cívica (caso San Carlos) o a intentos de sectores democráticos o de guerrillas desmovilizadas (Alternativa Democrática, Frente Social y Político en los mismos municipios; M19 en El Tambo después de 1991). La izquierda representada en el PDA no se ligó a ninguno de los actores ilegales presentes en los municipios, lo que puede deberse, en primer lugar, al poco peso que tiene hoy en día la guerrilla para influenciar resultados en los procesos electorales y a su desprestigio incluso en sectores mayoritarios de este partido, así como al hecho de que las tradiciones políticas de la mayor parte de estos municipios no les permiten jugar un papel relevante.

Una segunda interpretación tiene que ver con la falta de incentivos, en términos de premios o castigos, para desestimular el establecimiento de estas relaciones. Ni la justicia, ni ningún tipo de valoración moral o ética o de contrapoder social han funcionado hasta el momento como elementos de disuasión para considerar que la vinculación con el crimen “no paga”. Por el contrario, la falta de controles, así como el peso que en el escenario local adquieren personajes políticos concretos que se relacionan con estos actores, facilitan la coincidencia de intereses. Esta tercera hipótesis fue la más explorada en este estudio. En buena parte esa coincidencia se conjugan motivaciones políticas, económicas o militares que vuelven funcional y “rentable” la interrelación entre uno y otro actor. Así, por ejemplo, no es irreal plantear la existencia de afinidades ideológicas entre las guerrillas y los políticos con quienes ellas pactaron en Cabrera, El Tambo, San Carlos o Sotará; o entre el paramilitarismo y un proyecto ideológico de derecha compartido con buena parte de los partidos uribistas en los municipios donde éstos han hecho alianzas.

A nivel político se observa también que en algunos casos la afinidad con la guerrilla sirvió para acceder a votos en zonas controladas por ella. Igualmente, los pactos de políticos tradicionales tenían como objeto poder hacer proselitismo político, como sucedió en Ovejas. En zonas dominadas por el paramilitarismo el interés de mantenerse en el poder, como el caso del barquismo en La Dorada, parecería ser una razón de peso para entrar a negociar con estos actores. Sin embargo, la motivación política contraria también estuvo presente: mientras en

La Dorada políticos locales se aliaron con poderes ilegales para crear organizaciones políticas que les permitieran vencer a los políticos tradicionales corruptos entronizados en el poder, en Magangué el propósito fue el mismo pero se materializó a través de campañas exitosas de intereses mafiosos con candidatos propios, los cuales recibieron un amplio respaldo electoral de la ciudadanía.

Otros dos fenómenos podrían ser incluidos en este marco de posibles coincidencias entre actores políticos locales y grupos ilegales, especialmente paramilitares y narcotraficantes: en primer término, la posibilidad de contar con unas condiciones básicas de gobernabilidad en un contexto donde el actor armado no puede ser ignorado debido a la contundencia de su poder; en situaciones donde hay confrontación entre actores ilegales, como las presentadas en los municipios antioqueños o en Puerto López, las alianzas con uno de ellos garantiza protección y blindaje frente a otros grupos. En segundo término, una de las motivaciones que tuvieron los políticos locales fue la aspiración de articularse a un proyecto regional y/o nacional de derecha, que en la actualidad se encuentra bastante legitimado y provee estatus político.

Pero evidentemente las coincidencias no son sólo políticas. Motivaciones económicas y de otro tipo también han estado presentes, aunque hay que señalar que esto es mucho más destacado en el caso del paramilitarismo, el narcotráfico y la categoría incluida en “otros actores ilegales”, que en el de la guerrilla. De hecho, a excepción de Cabrera, donde se identificó un interés rentístico relacionado con la obtención de recursos económicos para su financiación, no aparece ningún tipo de motivaciones más allá de las ya señaladas de carácter ideológico y político entre guerrilla y partidos o dirigentes que le son afectos. En los municipios estudiados, la guerrilla ha tenido incidencia en administraciones locales a través de alianzas con políticos o mediante dirigentes propios con la exclusiva finalidad de fomentar su ideología y ganar legitimidad local. Cuando no están presentes en los municipios corrientes ideológicas afines, la estrategia tiende más al boicot y al sabotaje de los procesos electorales y a la presión “desde afuera”.

Por el contrario, hay evidencia suficiente de que las alianzas de políticos con paramilitares, narcotraficantes y otros actores ilegales tienen como uno de sus principales propósitos la obtención de réditos económicos que benefician a ambas partes. En algunos casos dicho interés es de tipo rentístico (saqueo de las rentas municipales a través de la contratación, las exenciones, explotación de recursos naturales, favorecimiento de individuos y organizaciones, etc.), mientras que en otros lo importante es contar con información privilegiada que les permita participar en importantes proyectos de inversión. Una excepción es el municipio de Suárez donde se mezclan intereses económicos al menos en la financiación de

campañas, por un lado, y la retribución de contratos, por otro, con la búsqueda de apoyo para resolver de manera violenta e ilegal cuestiones personales.

7. INCIDENCIA DE ACTORES ARMADOS, PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIÓN

La participación electoral y su contracara, la abstención política, son temas centrales en el análisis sobre cómo la democracia ha sido impactada por la incidencia de los actores ilegales en contextos de conflicto armado. Al respecto algunos estudios han llegado a conclusiones opuestas dependiendo del grupo ilegal de que se trate. Así, por ejemplo, mientras García y Hoskin (2002) encontraron una relación positiva entre acciones guerrilleras y abstención en elecciones presidenciales del 2002, otros han hecho evidentes los aumentos en la participación ligados a la estrategia paramilitar de control en los territorios y de incidencia en la política mediante alianzas con dirigentes locales o la presentación de candidatos propios¹⁴.

No resulta sencillo conocer las causas de un potencial elector para abstenerse de votar, ya que éstas pueden obedecer a factores relacionados, por ejemplo, con la conformidad con el sistema político y los gobernantes¹⁵. De igual forma, tampoco podría afirmarse tajantemente que mejores condiciones en términos de seguridad serían el único factor determinante para aumentar la participación en las urnas ya que podrían incidir otros aspectos como la cultura política y las percepciones en torno a la eficacia del voto, así como la labor desarrollada por los políticos y sus lógicas de acción¹⁶.

14 Los estudios de la Corporación Nuevo Arco Iris y de Claudia López han planteado la vinculación de la clase política con los paramilitares, basados en estudios de comportamiento electoral que muestran aumentos atípicos de la votación en zonas bajo el control de estos grupos. El Mapa de Riesgos elaborado en el marco de la Misión de Observación Electoral coincide de alguna manera con estos planteamientos pues definiendo el denominado riesgo por participación electoral atípica, concluye que “la baja participación se concentra en el suroriente del país, en áreas de influencia de las FARC, mientras que la participación alta en zonas de influencia paramilitar: en nororiente desde la Costa Atlántica, bajando por los Santanderes, hasta Boyacá y Casanare” (UNDP, 2007).

15 Ver por ejemplo el planteamiento de Enrique Arnaldo Alcubilla realizado en el Diccionario de Términos Electorales del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL. (“Abstencionismo electoral”, s.f.).

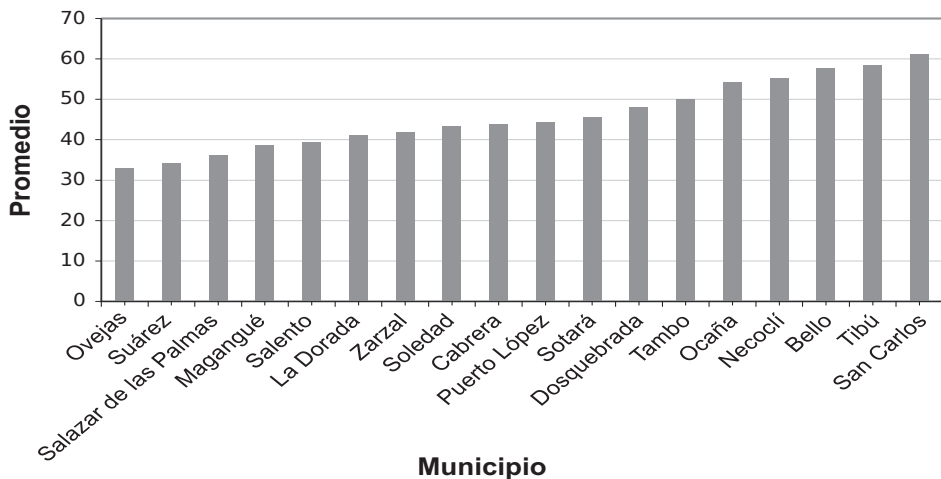
16 A lo anterior se suman, en el análisis de los casos examinados, dos limitaciones relacionadas con la información disponible. En primer lugar, la dificultad para conseguirla, lo que obliga a tomar exclusivamente la elección de alcaldes para elaborar las series respectivas y combinar datos provenientes de la Registraduría Nacional con otros de los entes departamentales y municipales. Así mismo, para algunas elecciones y algunos municipios fue imposible obtener la información, con lo cual las series debieron omitir estos datos (a excepción de El Tambo, Sotará y Suárez, esta situación se presentó en las elecciones de 1997 para todos los municipios, aunque en algunos casos fue posible obtener el número de votantes, pero no así el potencial electoral. Particular dificultad se presentó igualmente para municipios con elecciones atípicas) o, como ocurrió con el año 1990, fue utilizada información complementaria. En este caso y ante la inexistencia del censo electoral para las elecciones territoriales en la mayor parte de los municipios, se tomó la información correspondiente a las elecciones presidenciales de ese año. Pese a lo anterior, la información no se pudo completar para Suárez y Sotará, pues mientras en el primero se encontró el potencial electoral pero no el número de votantes, en Necoclí sucedió lo contrario. En segundo lugar, la limitación existente en el país en cuanto a la confiabili-

A continuación se examinan cuatro aspectos: la comparación del peso que ha tenido la abstención dentro de los 18 municipios; las variaciones del número de votantes en las diferentes elecciones realizadas en las dos últimas décadas; el análisis de la participación en las dos últimas elecciones locales (2003 y 2007); y, por último, una comparación entre tendencias de participación y abstención en las últimas elecciones locales y nacionales de 2007 y 2006, respectivamente.

7.1. Incidencia de los actores armados en la participación/abstención electoral

La gráfica 1 muestra los porcentajes promedios de abstención en los municipios del universo de estudio. Como se puede observar, aquellos con mayores niveles de violencia han tenido también porcentajes altos de abstención, destacándose los casos de San Carlos, Tibú, Bello, Necoclí y Ocaña, donde la participación ha sido en promedio menor al 50%.

Gráfica 1. Porcentaje de abstención promedio en los 18 municipios



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Registradurías Departamentales y locales.

En el otro extremo, más de la mitad de los electores se han acercado a las urnas en los diversos procesos electorales realizados desde la instauración de la elección popular de alcaldes, en su orden Ovejas, Suárez, Salazar de las Palmas, Magangué y Salento. Los restantes ocho municipios se ubican en el rango intermedio al contar en promedio con porcentajes de participación entre el 40 y 50%. En

dad del padrón electoral, en ocasiones abultado y, en otras, subestimado. Ver, por ejemplo, para las elecciones presidenciales los análisis realizados al respecto por Losada, Giraldo y Muñoz (2005). Todo esto plantea algunas incertidumbres analíticas.

general, la elección de alcaldes se inició con niveles de votación altos que no se volvieron a presentar durante la serie. Probablemente, las expectativas despertadas por las reformas descentralistas en materia de participación electoral explican esta tendencia. Así, a excepción de La Dorada, en todos los otros casos el nivel máximo de participación tuvo lugar en 1988 (tabla 4).

Tabla 4. Porcentajes máximos, mínimos y promedios de votación en los municipios estudiados

No.	Municipio	Máximo	Año	Mínimo	Año	Promedio
1	Bello	59,2	1988	28,8	1994	42,2
2	Cabrera	81,2	1988	39,8	2004	56,0
3	Dosquebradas	65,4	1988	39,7	1990	52,2
4	El Tambo	65,7	1988	37,6	2003	49,8
5	La Dorada	79,7	1992	50,0	1990	58,9
6	Magangué	77,2	1988	47,6	1990	61,3
7	Necoclí	50,4	1988	35,8	2007	44,7
8	Ocaña	67,1	1988	37,8	1990	45,7
9	Ovejas	80,5	1988	57,6	2003	66,9
10	Puerto López	63,9	1988	49,5	2004	55,8
11	Salazar de las Palmas	77,5	1988	55,4	2003	63,9
12	Salento	73,1	1988	51,0	1994	60,6
13	San Carlos	61,6	1988	29,3	2000	38,8
14	Soledad	73,0	1988	49,2	1992	56,6
15	Sotará	75,5	1988	45,7	1990	54,5
16	Suárez	78,4	1988	48,7	1994	65,6
17	Tibú	63,7	1988	29,6	2000	41,5
18	Zarzal	67,6	1988	46,7	1994	58,2

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Registradurías Departamentales y locales

Igualmente, existen variaciones en los años en que cada municipio presentó los menores porcentajes de participación en las elecciones para alcalde, lo que es indicativo del peso que las propias condiciones y coyunturas locales tienen en la determinación de los votantes de participar o no en las elecciones, más allá de situaciones de orden nacional que pudieran haber influido, o de períodos similares en la intervención de actores ilegales. Es claro en ese sentido que la variable “tiempo de incidencia de los actores ilegales” no sigue un patrón similar en los diferentes municipios y no existe ninguna posibilidad de buscar similitudes al respecto.

En este sentido para Dosquebradas, La Dorada, Magangué, Ocaña y Sotará 1990 es el peor momento en cuanto a participación de sus votantes se refiere. En la siguiente elección, en 1992, el turno corresponde a Soledad, mientras que Bello y Zarzal tienen el porcentaje de participación más bajo en 1994. La misma situación se presenta en el año 2000 para Tibú y San Carlos, y, en el 2003 para

El Tambo, Ovejas y Salazar de las Palmas. Coincidentalmente, Cabrera y Puerto López tienen elecciones atípicas en el año 2004, precisamente cuando se observan los niveles más bajos de participación para estos municipios. Finalmente, el único caso dentro del universo de estudio donde los niveles de abstención aumentaron en las elecciones de 2007 es Necoclí, por factores relacionados con la violencia y la presencia de delitos electorales que se manifestaron allí con mucha mayor intensidad que en los demás casos analizados.

En términos generales, no se puede afirmar que exista una relación directa en todos los casos y en todos los momentos entre incidencias de actores armados y aumentos o disminuciones en la participación de los votantes. De hecho, en municipios como Magangué o Soledad aparentemente no hay evidencias de coincidencias entre uno y otro fenómeno. En otros casos, esta posible incidencia se combina con situaciones políticas y de coyunturas propias del municipio como ocurrió, por ejemplo, en Sotará, donde la caída en la participación en las elecciones de 1990 y 1992 coincide con la división interna del grupo indígena, que tiene un papel destacado en los resultados electorales, y con el despliegue en el municipio de los grupos armados, en especial la llegada de la columna Camilo Cienfuegos, del ELN.

Existen otras situaciones donde o bien hay indicios de esta relación o bien existe la certeza de aumentos o disminuciones en la participación electoral, que tienen como explicación la agudización del conflicto y las presiones sobre votantes y candidatos. En la primera categoría podría ser ubicado Puerto López en 2004, donde al parecer el aumento de la abstención estuvo relacionado con la agudización del conflicto en el año anterior, así como Ovejas donde, según la información obtenida, distintos grupos armados ejercieron presión para evitar que la población votara en varias elecciones. Así mismo, en Necoclí existió presión de las autodefensas para votar por determinados candidatos a la Alcaldía y al concejo, especialmente en los comicios de 2000 y 2003, lo que a su vez explicaría mayores niveles de participación en las elecciones a alcalde que en las de presidencia que se dieron en ese periodo.

Por su parte San Carlos, El Tambo y Ocaña muestran fenómenos más claros de incidencia de actores ilegales en el comportamiento de los votantes. En el primero de estos municipios, y pese a que no existen datos confiables para ese año sobre censo electoral, se puede deducir que el fenómeno de mayor abstención se da justo en el año 1997 y se prolonga al año 2000, precisamente el período en que la disputa territorial entre grupos guerrilleros y paramilitares se estaba desarrollando, y cuando las amenazas y asesinatos contra los candidatos y ciudadanos que ejercían su derecho al voto se convirtieron en una estrategia utilizada por estos

grupos. De igual forma a medida que los grupos paramilitares se consolidan y logran replegar a los grupos insurgentes, la participación aumenta.

En El Tambo, la mayor abstención observada en el 2003 correspondió a la desaparición electoral de grupos de izquierda democrática que habían hecho presencia en el municipio de manera tradicional, así como a la llegada de nuevos grupos como Convergencia Ciudadana, Movimiento Popular Unido, Movimiento Apertura Popular y Movimiento Nacional. En este caso la desaparición de opciones políticas apoyadas por la población por efecto de la presencia de nuevos actores armados pudo incidir en la abstención de los electores.

En Ocaña, por su parte, tanto la disminución en el número de los votantes entre 1988 y 1992, el año de más baja participación electoral, como los niveles de abstención alcanzados en este último año son atribuidos a la presión de la insurgencia armada a través de estrategias coercitivas, amenazas a los delegados de la Registraduría municipal, quema de urnas electorales y retención del documento de identidad a la población campesina. En tanto estas acciones ocurren en un contexto caracterizado por el secuestro, la extorsión, el boleteo y los asesinatos selectivos, es evidente que la baja participación de los votantes es el resultado de la incidencia del actor armado.

7.2. Variaciones en el total de votantes

Un segundo fenómeno que interesa analizar es la variación en total de votantes que participaron en cada una de las contiendas electorales para elegir alcaldes locales, independientemente de si las tasas de participación aumentaron o disminuyeron. La información se presenta en la tabla 5, en el que se han señalado en color gris los años en que la presencia de los votantes en las urnas disminuyó con respecto a la elección anterior, y con una diagonal aquellos en que ésta aumentó en niveles por encima del 100%, que pueden ser considerados atípicos o al menos relevantes para el análisis.

La primera observación al respecto es que ninguno de los municipios estudiados ha mostrado una tendencia sostenida al aumento de la participación del total de votantes. Necoclí, el único que mantuvo esa situación entre 1990 y 2003, mostró una caída de 10,9% en las elecciones del 2007. Como se verá en el próximo capítulo, esta situación resulta llamativa en la medida en que en dicho municipio existen evidencias de fraude electoral en ese año. En segundo lugar, pese a la disminución en la participación electoral en todos los municipios en las elecciones de 1990, después del auge que despertó el cambio institucional y la apertura a la elección popular de alcaldes, 11 municipios mostraron aumentos en el número de votantes y tres de éstos, Necoclí, Ovejas y Puerto López, los

mantuvieron en las siguientes dos elecciones. Por su parte, en seis municipios el total de votantes disminuyó el caudal entre la primera y la segunda elección (Magangué, La Dorada, Tibú, Ocaña, Cabrera, y Sotará) y en dos de ellos –los últimos mencionados– la tendencia se mantuvo en los comicios siguientes.

En tercer lugar, es probable que la reducción de participantes en algunos municipios en determinados momentos corresponda al papel de los actores armados que limitaron la posibilidad de los votantes para acercarse a las urnas o que introdujeron cambios en las condiciones políticas de los municipios, tal y como se mencionó en el apartado anterior. Los años 1992 y 1997 llaman particularmente la atención –especialmente el primero de ellos– debido a que hay una tendencia mayoritaria de municipios donde disminuye el número de electores.

Tabla 5. Variación en el total de votantes en los municipios estudiados 1990-2007

Municipio	Año electoral						
	1990	1992	1994	1997	2000	2003	2007
Magangué	-25,02%	46,31%	23,22%	-20,03%	57,84%	6,29%	-2,39%
Bello	24,81%	-24,05%	14,79%	64,13%	30,30%	8,95%	28,92%
Cabrera	-19,88%	-29,41%	1,26%	-10,64%	7,99%	-68,46%	410,97%
Dosquebradas	14,63%	-20,09%	16,04%	69,02%	21,81%	3,78%	28,20%
La Dorada	-14,16%	95,01%	-23,69%	-0,11%	13,63%	2,83%	5,80%
Necoclí	16,82%	49,65%	8,37%	16,76%	23,18%	19,69%	-10,93%
Ocaña	-32,42%	16,28%	31,18%	-0,13%	44,33%	14,84%	14,05%
Ovejas	3,68%	1,95%	4,59%	-42,02%	105,72%	-7,30%	18,90%
Puerto López	14,60%	10,39%	23,36%	9,56%	19,81%	-16,48%	41,98%
Salazar de las Palmas	2,05%	-4,59%	5,74%	-12,47%	24,51%	-14,61%	28,27%
Salento	13,89%	-37,79%	21,48%	38,73%	-2,85%	-1,32%	26,01%
San Carlos	3,54%	-7,32%	20,42%	-95,58%	1525,97%	-14,54%	80,00%
Soledad	14,25%	-16,81%	56,26%	12,85%	52,31%	10,04%	6,06%
Sotará	-35,61%	-42,65%	145,24%	14,04%	12,61%	4,27%	12,47%
Suárez		-8,89%	1,85%	9,42%	28,41%	2,89%	7,92%
Tambo	3,25%	-27,29%	31,00%	22,95%	24,77%	-27,46%	48,07%
Tibú	-8,10%	24,61%	11,88%	-65,62%	165,88%	6,86%	35,85%
Zarzal	8,50%	-18,73%	28,77%	24,77%	15,81%	0,73%	13,71%

Fuente: Elaboración propia con información de las registradurías nacional, departamentales y municipales.

Nota: los datos de Cabrera y Puerto López corresponden a elecciones realizadas en el 2004 y no en el 2003 como en el resto de municipios.

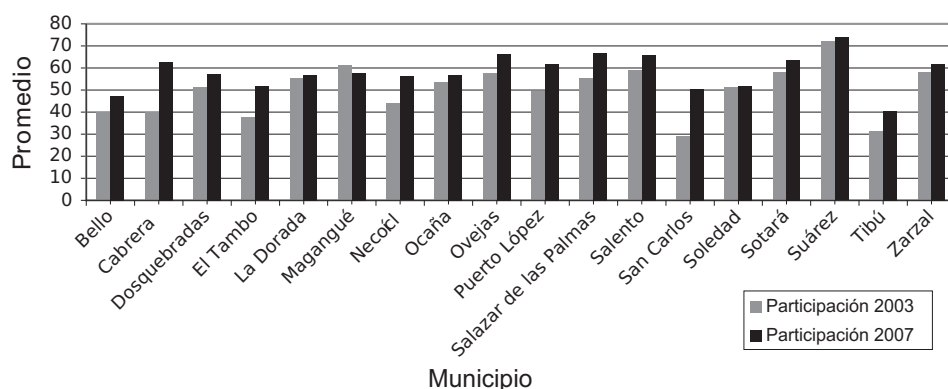
En relación con las variaciones positivas que superan el 100% con respecto al total de votantes de la elección anterior, en todos los casos ocurren después de elecciones en las que se habían presentado disminuciones notables. Sin embargo, se destaca la situación de San Carlos, donde se presenta un aumento del 1,525% entre 1997 y el 2000, que parece claramente responder a limitaciones relacio-

nadas con la disputa que se presenta en el nivel local entre actores armados¹⁷. Situaciones similares, aunque con un nivel de crecimiento menor, se advierten en ese mismo lapso en Tibú y Ovejas. La variación de 410,9% en Cabrera entre el 2004 y el 2007, por su parte, puede obedecer a un cambio en las condiciones de seguridad del municipio y al intento de los pobladores de superar la inestabilidad vivida como consecuencia de la muerte y el asesinato de dos de sus mandatarios y la imposibilidad en 2003 de realizar elecciones por presión de la guerrilla. Por su parte, el aumento en el número de votantes en Sotaró corresponde a un proceso político de unidad del grupo indígena para enfrentar al candidato apoyado por el barón electoral departamental.

7.3. La participación electoral en las elecciones de 2003 y 2007

La gráfica 2 muestra el porcentaje de votantes en cada municipio en relación con el respectivo potencial electoral para ambas elecciones, mientras la gráfica 3 presenta la variación observada entre estas dos últimas contiendas. Según se desprende de la primera de ellas, solamente en Magangué disminuyó la participación al pasar de un 61,3% a un 57,6%. En el resto de municipios se verifica una tendencia general al aumento de la participación, mientras que en La Dorada, Soledad y Suárez se mantiene en niveles más o menos constantes¹⁸.

Gráfica 2. Participación electoral 2003 – 2007



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

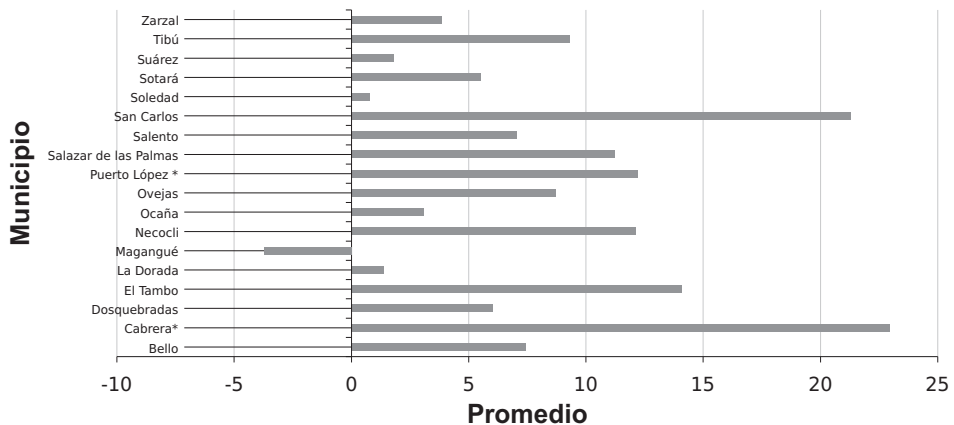
* Para Cabrera y Puerto López se toma como referencia las elecciones atípicas del año 2004.

¹⁷ En San Carlos, la población que efectivamente votó pasó de 5.230 personas en 1994 a 231 en 1997 y 3.756 en el 2000. La información del primero y el último de estos años fue tomada de la Registraduría Nacional, mientras que la de 1997 fue obtenida en la Registraduría Municipal de San Carlos.

¹⁸ En el capítulo siguiente, en el que se realiza un análisis del proceso electoral del 2007, se plantean algunas hipótesis sobre el por qué de esta tendencia que, en general, fue característica en todo el país.

En cuanto a la variación entre las dos últimas elecciones, los porcentajes más importantes de incremento, superiores al 20%, se observan en Cabrera y San Carlos, mientras que en otros municipios, donde la abstención ha sido en promedio mayor, como Tibú, Bello, Necoclí, o El Tambo, el aumento en la participación también fue destacada.

Gráfica 3. Variación de la participación electoral 2003 – 2007



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

* Para Cabrera y Puerto López se toma como referencia las elecciones atípicas del año 2004.

7.4. La participación en otras elecciones

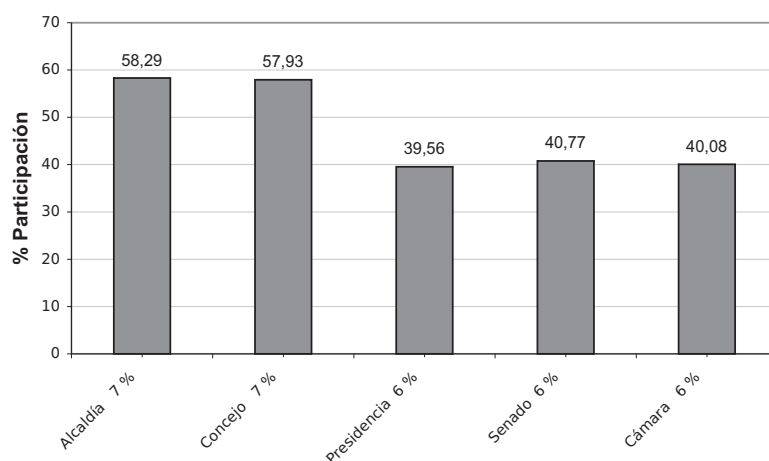
Un cuarto y último aspecto que cabe destacar es cómo, pese a los efectos directos de la incidencia de los actores ilegales en la conducta de los votantes, en el plano local la gente ha participado más en los comicios más recientes que en votaciones del nivel nacional. Así lo muestra para todos los casos la comparación con las elecciones de Congreso y Presidencia del 2006, en las que la abstención fue considerablemente mayor, tal y como se registra en la gráfica 4 y en la tabla 6.

La gráfica muestra los promedios de participación agregados para los 18 municipios en términos de los ejecutivos locales y del nacional, así como del Concejo y las dos cámaras del Congreso de la República. Es evidente la coincidencia entre los porcentajes alcanzados a nivel local, que están por encima del 57% en las elecciones de 2007 para Alcaldías y Concejos, mientras que la cifra es cercana al 40% en las últimas elecciones del nivel nacional en 2006, siendo los comicios

presidenciales los que alcanzaron menor nivel de votación. Así, no siempre las elecciones presidenciales son las que mayor atención concitan¹⁹.

De igual forma, se esperaría que la participación encontrara más obstáculos en las elecciones locales debido al interés que tienen los actores ilegales sobre las mismas y a las mejores condiciones que poseen para ejercer control; sin embargo, la información presentada se aleja de esta hipótesis. Es más probable que grupos paramilitares que han tenido influencia reciente en los municipios presionen con mayor facilidad a los votantes en elecciones municipales.

Gráfica 4. Porcentaje de participación promedio en las últimas elecciones nacionales y municipales



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil

La tabla 6 presenta la misma información desagregada por municipio. Varias cuestiones llaman la atención. En primer término, la coincidencia entre los porcentajes de participación o abstención alcanzados en cada municipio para alcaldías y para concejos, lo que indica, de un lado, que al menos en esas elecciones la clase política local logró movilizar un porcentaje similar del electorado para escoger sus autoridades locales; y, de otro, que para los votantes tanto el ejecutivo como la corporación local tienen importancia similar. Un factor que entra a jugar en este resultado es la realización simultánea de las elecciones.

¹⁹ Esta es una afirmación realizada por Losada, Giraldo y Muñoz (2005), para quienes, aunque la participación en elecciones presidenciales es baja en toda la historia, es mayor que en las de congreso o en las de unidades subnacionales, lo que explican por el poder atribuido en el país a la presidencia, al prestigio que la rodea, a la personalización de las campañas y a la forma en la que opera la política bajo influencia de los medios de comunicación.

Tabla 6. Porcentaje de participación de los municipios estudiados en las últimas elecciones nacionales y municipales

Municipio	Alcaldía 07		Concejo 07		Presidencia 06		Senado 06		Cámara 06	
	Part.* %	Abst.** %	Part.* %	Abst.** %	Part.* %	Abst.** %	Part.* %	Abst.** %	Part.* %	Abst.** %
Bello	47,39	52,61	46,76	53,24	44,61	55,39	34,64	65,36	34,43	65,57
Cabrera	62,83	37,17	62,7	37,30	42,57	57,43	33,33	66,67	32,49	67,51
Dosquebradas	57,13	42,87	56,89	43,11	50,71	49,29	40,08	59,92	39,30	60,70
El Tambo	51,66	48,34	51,57	48,43	33,01	66,99	36,37	63,63	36,56	63,44
La Dorada	56,86	43,14	56,60	43,40	46,87	53,13	46,59	53,41	45,99	54,01
Magangué	57,65	42,35	57,35	42,65	32,15	67,85	48,63	51,37	47,87	52,13
Necoclí	56,23	43,77	55,87	44,13	35,8	64,20	37,73	62,27	39,18	60,82
Ocaña	56,69	43,31	56,48	43,52		60,00	43,38	56,62	43,30	56,70
Ovejas	66,29	33,71	65,78	34,22	39,9	60,1	47,64	52,36	46,35	53,65
Puerto López	61,69	38,31	61,52	38,48	43,53	56,47	43,88	56,12	43,48	56,52
Salazar de las Palmas	66,68	33,32	66,66	33,34	45,54	54,46	54,24	45,76	54,13	45,87
Salento	65,97	34,03	66,04	33,96	51,97	48,03	46,89	53,11	45,89	54,11
San Carlos	50,42	49,58	49,78	50,22	27,42	72,58	26,25	73,75	26,02	73,98
Soledad	51,87	48,13	51,27	48,73	27,98	72,02	41,05	58,95	40,47	59,53
Sotará	63,65	36,35	62,52	37,48	42,52	57,48	44,08	55,92	37,17	62,83
Suárez	73,84	26,16	72,88	27,12		57,34	42,26	57,74	42,58	57,42
Tibú	40,60	59,40	40,34	59,66	24,32	75,68	24,86	75,14	24,53	75,47
Zarzal	61,81	38,19	61,70	38,30		59,55	41,90	58,10	41,67	58,33
Promedios	58,29	41,71	57,93	42,07	39,56	60,44	40,77	59,23	40,08	59,92

* = Participación, ** = Abstención

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La misma situación de equivalencia en los porcentajes se presenta en las elecciones nacionales para La Dorada, Puerto López, San Carlos, Suárez, Tibú y Zarzal, mientras que, en contraste con lo anterior, no necesariamente coinciden los porcentajes de votación que los electores en cada municipio depositan para la Presidencia y para el Congreso. Así, se movilizaron más electores en las elecciones de marzo de 2007 para Congreso que en las de mayo para presidente en los municipios de la Costa Atlántica (Magangué, Ovejas y Soledad), donde es conocida la capacidad de los barones electorales regionales para movilizar su electorado, y en El Tambo, Necoclí, Ocaña y Salazar de las Palmas. En los restantes municipios (Bello, Cabrera, Dosquebradas, Salento) la elección presidencial motivó una mayor participación que la parlamentaria. En Sotará fue mayor la participación de los votantes en las elecciones del Senado que en las presidenciales, pero no en las de Cámara.

Finalmente, hay que mencionar los bajos niveles de participación en las elecciones presidenciales en Tibú (24,3%), San Carlos (27,4%), Soledad (27,9%),

Magangué (32,1%), El Tambo (33%), Necoclí (35,85) y Ovejas (39,0%). En El Tambo y Necoclí la participación para el Congreso apenas superan en unos puntos a la de presidente, pero la situación más dramática se presenta en Necoclí, donde en las elecciones de orden nacional analizadas se mantiene una abstención cercana al 75%.

CAPÍTULO 8

LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2007

¿Qué rasgos adoptó la competencia política en las elecciones de octubre de 2007 y cuál fue el grado de incidencia de los actores armados ilegales en la campaña y en los resultados finales? Este capítulo pretende responder este interrogante a partir de tres ideas centrales: en primer lugar, la presencia de actores armados, independientemente de las trayectorias políticas de que se trate, impuso limitaciones a la competencia electoral local. Sin embargo, esa incidencia muestra diferente alcance, dependiendo del peso de cada actor en el contexto local y de las condiciones estratégicas que definen su relación con los demás actores.

En segundo lugar, mientras los grupos guerrilleros privilegiaron el sabotaje a las elecciones y trataron de ejercer una incidencia particular sobre algunos candidatos, los demás actores armados, en especial los paramilitares, limitaron la competencia electoral a dos planos: cerrando el espacio a algunos dirigentes y partidos interesados en constituirse en opciones para el electorado, o afectando las campañas de candidatos de la oposición. En otras palabras, definiendo el campo de posibilidad de la participación de los diferentes actores políticos (quiénes pueden participar y quiénes no). Pese a lo anterior, existieron importantes niveles de competencia y competición electoral validados en el juego político local.

Finalmente, se registraron niveles más bajos de violencia en las elecciones de 2007 y un aumento en la participación electoral en los municipios estudiados, lo que puede ser explicado por tres factores: los cambios en las condiciones de seguridad por efecto de la política de seguridad democrática adelantada por el gobierno nacional; el interés de los actores armados de reducir su exposición al control y sanción de las organizaciones ciudadanas, los medios de comunicación y los organismos judiciales; y el hecho de que en algunos municipios los actores armados han logrado implantar una reglas de juego de carácter informal, no sólo en el campo electoral, funcionales a sus intereses y a su proyecto autoritario.

1. COMPETENCIA Y COMPETICIÓN ELECTORAL

El nivel de incidencia de los actores armados en el plano político-electoral fue diferente según el grupo de que se trate, siendo muy bajo en la actualidad el de los grupos guerrilleros, el cual se limitó, a excepción de acciones aisladas del ELN en El Tambo y Sotará, al boicot a las elecciones. Los demás actores ilegales (paramilitares, narcotraficantes, bandas o personajes y/o familias con poder local y con algún vínculo a grupos armados) tuvieron, por el contrario, un peso determinante en la competencia política en los municipios estudiados.

Estos grupos recurrieron en muchas ocasiones a la eliminación del oponente para asentarse y dominar el territorio. Fuerzas políticas de izquierda fueron diezmadas de manera violenta, siendo emblemático en el país el caso de la Unión Patriótica; sin embargo, esa acción afectó también a sectores renovadores del Partido Liberal y a líderes de movimientos cívicos que intentaron incursionar en el terreno de la política partidista. De esta forma, en varios de los municipios que han sido escenario de largos periodos de conflicto y donde hay actores armados dominantes claramente identificados, prácticamente fueron redefinidos los participantes en la competencia política. Allí se redujo sustancialmente el espacio para la participación político-electoral de fuerzas alternativas que intentaban operar –o que ya lo hacían– como contrapeso político de los sectores dominantes, incluidos los actores ilegales.

En Puerto López, por ejemplo, a la izquierda le fue imposible presentar candidatos en las elecciones del 2007, lo que llevó a algunos de sus candidatos a cobijarse bajo las toldas de otras organizaciones. El partido liberal ni siquiera se presentó como una opción para la Alcaldía y en la lista del Concejo solamente logró incluir cuatro candidatos de trece posibles. Esta situación es de hecho un límite a la competencia electoral pues, en el marco de las reglas de juego actuales y el privilegio al voto preferente por parte de políticos y partidos, incluir en la lista el número máximo de candidatos permitidos parece ser una variable relevante en el logro de éxito electoral¹.

En otros municipios los candidatos al Concejo y la Alcaldía encontraron dificultades para realizar sus campañas. Entre ellos se pueden mencionar a Marcelo Torres, ex-senador del MOIR y candidato del PDA en Magangué, de quien se difundió el rumor de que había sido asesinado, lo cual generó una petición ante el Ministerio del Interior para garantizar su seguridad². El candidato

¹ Al menos esta es la conclusión a la que llega un estudio realizado al respecto para el caso de Bogotá (García, 2006).

² La Campaña de Marcelo Torres en Magangué: Candidato del Polo en Magangué demanda al gobierno protección y alerta sobre preparación de fraude de proporciones (Renovación Magisterial, 2007).

del mismo partido en La Dorada fue amenazado, mientras que en Bello se proferieron amenazas contra el Comité Ejecutivo Municipal del PDA. Según declaración de la Observación Electoral para Bello, “se recibieron en la sede política del Polo Democrático Alternativo dos panfletos que proferían amenazas de muerte contra Teresa Muñoz Lopera, candidata por el Polo Democrático a la Asamblea Departamental de Antioquia y León Freddy Muñoz Lopera, candidato por el Polo Democrático a la Alcaldía de Bello, y Juan Manuel Múnera, candidato al Concejo Municipal de Bello” (OEL, citado en Corporación Región y Conciudadanía, 2008)³.

1.1. Competencia y competición en la elección de alcaldes

Pese a lo anterior, en las elecciones del 2007 se presentó un nivel relevante de competencia, entendida como el número de opciones en juego, así como de competición en cuanto a la diferencia entre el candidato ganador y aquel que le siguió en votos. El promedio de candidatos a las alcaldías municipales fue de 4,8 (tabla 1), siendo Salazar de las Palmas con 2 competidores, uno del partido Conservador y otro de Alas Equipo Colombia, y San Carlos y Tibú con tres cada uno, los municipios donde hubo menos candidatos. En el otro extremo se encuentra Puerto López, donde nueve agrupaciones políticas compitieron por la alcaldía, destacándose entre ellas la participación de tres ex alcaldes (uno de los cuales resultó ganador) y tres ex-candidatos que ya habían presentado su nombre a competencias previas. Esta situación es indicativa de lo atractivo en este municipio de un cargo que ha contribuido a satisfacer los intereses patrimonialistas y burocráticos de políticos, paramilitares, narcotraficantes y otros actores ilegales.

En varios municipios se registró una competencia real, en la que existía incertidumbre sobre los resultados del juego electoral, característica indispensable en regímenes democráticos. Por ejemplo, en La Dorada el candidato ganador del Partido Liberal, el ex alcalde Justo Capera Caicedo, se enfrentó a una candidata del Partido de la U, esposa de César Alzate, alcalde en el período 2000-2003, e identificado como uno de los máximos dirigentes del Movimiento del Pueblo, creado, como se mencionó, para enfrentar el poder ejercido por el barquismo en el municipio. En Sotará, uno de los candidatos, Arizaldo Majin, quien había sido gobernador del cabildo y anteriormente alcalde, desconoció el pronunciamiento del resguardo a favor de Hermógenes Obando y decidió presentar su candidatura recurriendo al aval del liberalismo. Ante esto, Obando, el candidato oficial del resguardo, buscó ser avalado por el Partido Cambio Radical, con el cual finalmente ganó. Aunque el candidato oficial indígena no fue derrotado, el margen de diferencia con el candidato liberal fue muy reducido. En

³ De la misma manera, amenazaron de muerte a Pablo Gallego, Carolina Castrillón, Diana Gallego y Juan Bolívar, militantes del Polo Democrático Alternativo en el mencionado municipio.

Tibú, el ganador optó por recibir el aval de la Alianza Social Indígena (ASI), dada la imposibilidad de conseguir el respaldo de su partido, el Conservador, por el que fue concejal en dos oportunidades, en los periodos 2000-2002 y 2003-2007. Se enfrentó a un candidato del propio partido y con el que concentraron prácticamente el 90% de los votos válidos, quedando un tercer candidato de Convergencia Ciudadana en una posición marginal con un apoyo de tan sólo el 2,5%.

Tabla 1. Número de partidos que participaron en la elección de alcaldes de 2007 y votación de los dos primeros candidatos (porcentaje de votos sobre el total de votos válidos)

Municipio	Número de partidos	Candidato ganador		Segundo candidato		Diferencia
		Partido Político	% votos	Partido Político	% votos	
Bello	4	Movimiento Alas Equipo Colombia	40,00	Liberal Colombiano	39,84	0,16
Cabrera	4	Elizabeth Cruz Amaya Alcaldesa	31,05	Movimiento Independiente Todos por Cabrera	27,06	3,99
Dosquebradas	5	Dosquebradas Digna	49,09	Partido Liberal Colombiano	24,84	24,25
El Tambo	4	Partido Liberal Colombiano	34,11	Partido Verde Opción Centro	25,62	8,49
La Dorada	4	Partido Liberal Colombiano	49,55	Partido De La U	39,73	9,82
Magangué	7	Movimiento Comunitario por la Restauración Social De Magangué	43,42	Movimiento Apertura Liberal	29,95	13,47
Necoclí	8	Movimiento Alas - Equipo Colombia	26,83	Movimiento Apertura Liberal	21,11	5,72
Ocaña	6	Movimiento Alianza Social Indígena	44,81	Partido Conservador Colombiano	25,79	19,02
Ovejas	5	Partido Colombia Democrática	46,59	Movimiento Alianza Social Indígena	45,01	1,58
Puerto López	9	Partido Cambio Radical	31,98	Partido de la U	22,21	9,77
Salazar de las Palmas	2	Movimiento Alas-equipo Colombia	54,70	Partido Conservador Colombiano	42,54	12,16
Salento	5	Partido Cambio Radical	44,54	Todos Somos Salento	32,27	12,27
San Carlos	3	Conservador Colombiano	42,19	Movimiento Alas Equipo Colombia	36,12	6,07
Soledad	4	Partido de la U	47,13	Movimiento Apertura Liberal	28,72	18,41
Sotará	6	Partido Cambio Radical	30,78	Movimiento Alianza Social Indígena	21,92	8,86
Suárez	4	Partido Conservador Colombiano	58,50	Partido Cambio Radical	30,72	27,78
Tibú	3	Movimiento Alianza Social Indígena	46,78	Partido Conservador Colombiano	42,93	3,85
Zarzal	5	Partido de la U	52,90	Partido Liberal Colombiano	28,68	24,22

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Lo anterior es indicativo de la importancia que tiene el poder local, aún en contextos de conflicto armado e incluso de crisis fiscal. Aunque las explicaciones a este fenómeno resultan variadas, resulta llamativo traer a colación la percepción de uno de los líderes entrevistados: “cuando usted ve que se tiene esa cantidad de candidatos, uno se pregunta ¿cuál es el interés de hacer parte de la Alcaldía y el concejo, si estamos quebrados, intervenidos y la plata la manejan desde el departamento y el gobierno central? Pues sencillo, porque usted puede hacer otra clase de negocios que le permiten hacer plata, la política va más allá del cargo formal, se hace es haciéndola con la gente y los intereses que se tiene para el beneficio de unos pocos” (Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle y UEP, 2008. p. 26).

De otra parte, la tabla 1 muestra que los candidatos ganadores que más concentraron votación fueron el de Suárez, en el Tolima, con un 58,5%; el de Zarzal (Valle) con un 52,9%; y el de Dosquebradas con un 49%, siendo así mismo los que tuvieron mayor diferencia con el segundo candidato en competencia. Esta última fue más dura en Bello y en Ovejas. En el primero de estos municipios, el candidato victorioso, en representación de Alas Equipo Colombia, superó en sólo un 0,16% de la votación a su inmediato contrincante del Partido Liberal, quien había ocupado el segundo lugar en las elecciones del año 2003. Por tal motivo, y teniendo en cuenta denuncias por irregularidades durante la jornada electoral y en el conteo de votos, la elección fue investigada. El proceso de demandas fue liderado por el ex concejal Rigoberto Arroyave, del partido Liberal, actualmente elegido como diputado a la Asamblea de Antioquia y apoyado por Mauricio Parody en el Senado (Corporación Región y Conciudadanía, 2008).

En Ovejas, por su parte, el alcalde elegido a nombre del Partido Colombia Democrática obtuvo solamente un 1,58% de diferencia en votos sobre su contendor de la ASI. El hecho de que no existieran concentraciones exageradas de votación, así como la observación directa que se hizo en campo, ratifican que efectivamente hubo competencia y competición política y que en algunos casos ésta efectivamente fue reñida, lo que, como se mencionó, está ligado a la importancia que se le adjudica a los cargos en juego.

De acuerdo a los resultados de la elección en 2007, el nuevo mapa político local en los municipios estudiados quedó finalmente conformado por nueve alcaldías en manos de partidos de la coalición que apoya al presidente Uribe (Bello, Necoclí, Ovejas, Puerto López, Salazar, Salento, Soledad, Sotará y Zarzal), tres correspondientes a movimientos cívicos (Cabrera, Dosquebradas y Magangué), dos a la ASI (Ocaña y Tibú), dos al liberalismo (El Tambo y La Dorada) y dos al conservatismo (San Carlos y Suárez). En varios municipios ubicados en las tres primeras categorías el candidato ganador provenía del bipartidismo tradicional.

¿Cómo fue la competencia que permitió desplazar a partidos con una fuerte tradición histórica local? La tabla 2, que cruza la categoría de partido ganador con la categoría en que se puede ubicar el segundo candidato en competencia, permite identificar los partidos que se disputaron el poder local en los municipios estudiados.

Tabla 2. Clasificación de municipios por categoría de partido ganador y segunda fuerza en la competencia por la Alcaldía municipal, elecciones 2007

Categoría de partido ganador en la Alcaldía	Segundo candidato en competencia				
	Uribista	ASI	Liberal	Conservador	Otro
Uribista	Necolí Puerto López Soledad	Ovejas Sotará	Bello Zarzal	Salazar de las Palmas	Salento*
Grupo Significativo de ciudadanos	Magangué		Dosquebradas		Cabrera*
ASI				Ocaña Tibú	
Liberal	Dorada				Tambo**
Conservador	San Carlos Suárez				

* Grupo significativo de ciudadanos

** Partido Verde Opción Centro

Una conclusión se desprende de la tabla: además de su notable desplazamiento del escenario político, los partidos tradicionales sólo fueron la segunda fuerza en seis municipios; en la mayor parte de los casos los partidos ganadores compitieron con fuerzas políticas nominalmente diferentes al bipartidismo. Así, hubo enfrentamientos entre los propios grupos uribistas y entre éstos y la ASI o grupos significativos de ciudadanos. Grupos significativos de ciudadanos que resultaron ganadores también se enfrentaron entre ellos (en Cabrera) o con partidos uribistas (en Magangué). Por su parte, la ASI logró vencer al conservatismo en Tibú y Ocaña, mientras que partidos uribistas en Bello y Zarzal y el Movimiento Comunitario por la Reestructuración Social de Magangué lograron convertirse en la opción ganadora y dejar en un segundo lugar al liberalismo.

El análisis realizado muestra que efectivamente existió en los municipios competencia y competición política entre diversos candidatos y partidos, y que en el marco de esta competencia los partidos tradicionales fueron los más afectados, siendo la situación más crítica la experimentada por el liberalismo.

1.2. La competencia política en la elección de concejales

En la elección de los Concejales municipales también hubo un importante nivel de competencia, aunque ésta expresa más bien el grado de fragmentación en

que se encuentra el sistema político en ámbitos locales, a pesar de los intentos de la reforma del 2003 de fomentar la agrupación.

En efecto, como lo muestra la tabla 3 participaron en promedio 8,2 partidos, los cuales oscilaron entre cinco agrupaciones políticas como rango mínimo, en Cabrera, y trece como máximo, en Bello. En este último municipio prácticamente estuvieron representados todos los partidos que tienen vigente la personería jurídica. En todos los casos la relación entre partidos interesados en obtener una curul y las curules en juego sobrepasó a uno, y en dos de los municipios de la Costa, Ovejas y Soledad, se presentaron al menos dos partidos a la competencia por cada una de las curules disponibles. En este último municipio llama la atención el hecho de que dos ex alcaldes, Astrid Barraza (1998-2000) y Rodrigo Martínez (1992-1994), fueron elegidos al Concejo.

Tabla 3. Partidos y candidatos participantes en las elecciones de Concejo municipal de octubre de 2007

Municipio	No. de Curules	Partidos	Curules/ Partidos	Hombres	Mujeres	Total	Candidatos/ Curul
Bello	19	13	1,46	169	28	197	10,37
Cabrera	7	5	1,40	23	7	30	4,29
Dosquebradas	17	9	1,89	120	19	139	8,18
El Tambo	13	8	1,63	43	16	59	4,54
La Dorada	15	8	1,88	53	11	64	4,27
Magangué	17	10	1,70	112	11	123	7,24
Necoclí	13	11	1,18	65	22	87	6,69
Ocaña	15	11	1,36	111	31	142	9,47
Ovejas	13	6	2,17	50	9	59	4,54
Puerto López	13	9	1,44	82	19	101	7,77
Salazar de las Palmas	9	6	1,50	28	2	30	3,33
Salento	9	9	1,00	41	21	62	6,89
San Carlos	11	6	1,83	40	8	48	4,36
Soledad	19	9	2,11	126	20	146	7,68
Sotará	9	7	1,29	34	12	46	5,11
Suárez	7	6	1,17	28	3	31	4,43
Tibú	13	7	1,86	51	11	62	4,77
Zarzal	13	9	1,44	89	10	99	7,62
Total	232	149	1,57	1265	260	1525	6,20

Fuente: Registraduría Nacional.

De igual modo, a pesar de la reforma política del 2003, el número de candidatos fue bastante amplio, pues para competir por 234 curules en juego en los 18 municipios estudiados, se presentaron 1.525 candidatos, para un promedio de 6,13 políticos interesados en obtener una curul. Lo anterior se explica por la definición dentro de la norma de que exista sólo una lista por partido, pero de

permitir que dicha lista tenga tantos candidatos como opciones en juego. Pese a lo anterior, en los municipios se observa la dificultad ya señalada para aquellas corrientes que no son las tradicionales o no son dominantes, para conformar la lista con el número de candidatos permitidos.

Otro dato importante es la limitada participación del género femenino en la competencia política por los Concejos municipales. Dentro del total de 1.525 candidatos inscritos en los municipios solo el 17% (260) correspondieron a mujeres. Por su parte, el porcentaje total de mujeres elegidas fue de sólo un 17,52%. Aunque esta proporción es mucho mayor que el promedio histórico nacional en estas corporaciones públicas, que fue de 10,4%, en las elecciones efectuadas entre 1992 y 2003⁴, se presentan casos como el de Dosquebradas, Suárez y Tibú, donde el Concejo municipal tiene una representación exclusivamente masculina (tabla 4), siendo El Tambo el municipio donde se presenta mayor equidad de género con siete concejales hombres y seis mujeres.

Tabla 4. Distribución por género en los concejos municipales 2008-2011

Municipio	Hombres	Mujeres	Total
Bello	17	2	19
Cabrera	5	2	7
Dosquebradas	17	0	17
La Dorada	11	4	15
Magangué	12	5	17
Necoclí	10	3	13
Ocaña	13	2	15
Ovejas	11	2	13
Puerto López	11	2	13
Salazar de las Palmas	8	1	9
Salento	6	3	9
San Carlos	8	3	11
Soledad	17	2	19
Sotará	9	2	11
Suárez	7	0	7
Tambo	7	6	13
Tibú	13	0	13
Zarzal	11	2	13
Total	193	41	234

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

4 El cuadro elaborado por Adriana Castro sobre participación de las mujeres en cargos de elección popular a nivel local da cuenta de cómo el nivel más alto alcanzando en elecciones para Concejo se obtuvo en las elecciones del 2003, cuando la representación femenina alcanzó un 13%. Mientras el promedio de alcaldesas y gobernadoras elegidas ha sido de tan sólo 6,4 y 5% respectivamente, la mayor representación en todo el período se logró en las elecciones a las Asambleas Departamentales del año 1997, donde fue de un 14,6%. (2007. p. 116).

Con excepción de las listas presentadas por el Movimiento Mira, en Bello y en Necoclí, que no obtuvieron curules, todos los demás partidos y movimientos optaron por el voto preferente, incluyendo al propio MIRA en municipios como Dosquebradas, donde ganó un escaño. Teniendo en cuenta que este sistema permite a los votantes optar por el partido político o por el candidato de su preferencia, se encontró la situación presentada en la tabla 5 en relación con los tres primeros partidos ganadores de cada municipio. En cinco casos los primeros tres partidos obtuvieron mayor respaldo electoral que cualquiera de los candidatos individualmente considerados. Estos municipios son Dosquebradas, El Tambo, Ovejas, Soledad y Tibú. La situación contraria se presentó en tres municipios, Salazar de las Palmas, Salento y Suárez, donde un solo candidato obtuvo mayor votación que el partido. En el resto de municipios se combinaron ambas situaciones.

Tabla 5. Tres partidos con mayores votaciones en los municipios. Relación de votos obtenidos por el partido y por el candidato con mayor votación

Municipio	Partidos políticos	No. de curules obtenidas	Votación obtenida por el partido (porcentaje)	Votación obtenida por el candidato con mayor votación (porcentaje)	Relación partido – candidato
Bello	Movimiento Alas-Equipo Colombia	5	11,13	9,13	P
	Partido Liberal Colombiano	5	9,19	10,92	C
	Movimiento Apertura Liberal	3	4,80	19,79	C
Cabrera	Polo Democrático Alternativo	3	17,92	27,68	C
	Movimiento Nacional Afrocolombiano “Afro”	2	14,34	19,39	C
	Partido Liberal Colombiano	1	24,75	19,80	P
Dosquebradas	Partido Liberal Colombiano	5	22,33	7,28	P
	Partido De La U	3	25,52	14,70	P
	Dosquebradas Social	2	21,93	17,74	P
El Tambo	Partido Liberal Colombiano	5	12,67	11,36	P
	Partido Convergencia Ciudadana	4	17,94	6,23	P
	Movimiento Apertura Liberal	2	25,79	10,33	P
La Dorada	Partido Liberal Colombiano	7	15,31	9,86	P
	Partido De La U	7	13,91	12,80	P
	Partido Cambio Radical	1	15,46	48,9	C

Municipio	Partidos políticos	No. de curules obtenidas	Votación obtenida por el partido (porcentaje)	Votación obtenida por el candidato con mayor votación (porcentaje)	Relación partido – candidato
Magangué	Movimiento Apertura Liberal	6	11,51	10,80	P
	Partido Liberal Colombiano	3	13,61	29,54	C
	Partido Cambio Radical	2	12,51	19,77	C
Necocli	Movimiento Alas-Equipo Colombia	3	15,01	14,07	P
	Partido Liberal Colombiano	3	23,23	16,32	P
	Partido De La U	2	19,86	22,14	C
Ocaña	Partido Conservador Colombiano	4	12,31	9,34	P
	Movimiento Alianza Social Indígena	4	11,89	10,66	P
	Partido Convergencia Ciudadana	2	12,55	20,07	C
Ovejas	Partido Colombia Democrática	4	21,19	12,11	P
	Movimiento Apertura Liberal	4	14,57	12,56	P
	Movimiento Alianza Social Indígena	3	21,70	13,85	P
Puerto López	Partido De La U	4	13,46	11,53	P
	Partido Cambio Radical	3	10,19	15,38	C
	Movimiento Independiente Unidos Por Puerto López “Miup”	2	12,65	26,47	C
Salazar de las Palmas	Partido Conservador Colombiano	4	4,56	13,69	C
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	3	9,26	18,81	C
	Partido Convergencia Ciudadana	2	3,56	31,89	C
Salento	Partido Cambio Radical	3	6,94	16,90	C
	Partido Verde Opción Centro	2	9,30	15,44	C
	Partido De La U	2	8,45	18,51	C
San Carlos	Partido Conservador Colombiano	5	10,88	19,59	C
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	4	15,06	14,46	P
	Partido Cambio Radical	1	9,72	38,73	C
Soledad	Partido De La U	7	25,77	9,23	P
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	4	24,32	8,91	P
	Partido Conservador Colombiano	3	24,58	13,14	P

Municipio	Partidos políticos	No. de curules obtenidas	Votación obtenida por el partido (porcentaje)	Votación obtenida por el candidato con mayor votación (porcentaje)	Relación partido – candidato
Sotará	Movimiento Apertura Liberal	3	13,34	22,83	C
	Partido Liberal Colombiano	2	31,24	19,55	P
	Partido Conservador Colombiano	2	5,57	27,58	C
Suárez	Partido Conservador Colombiano	3	14,45	29,98	C
	Partido Cambio Radical	1	11,34	27,84	C
	Polo Democrático Alternativo	1	11,20	43,36	C
Tibú	Movimiento Alianza Social Indígena	4	26,69	10,8	P
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	3	23,54	12,73	P
	Partido Conservador Colombiano	3	32,54	13,82	P
Zarzal	Partido de La U	4	15,82	12,31	P
	Partido Liberal Colombiano	2	14,69	14,30	P
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	2	11,13	18,26	C

P= El Partido obtuvo más votos que el candidato

C= El Candidato obtuvo más votos que el partido

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Este fenómeno, que podría también interpretarse como instrumentalización de las organizaciones políticas con personería jurídica a favor de intereses de algunos de sus candidatos, se presenta con mayor frecuencia en partidos relativamente nuevos y –lo que no es de extrañar- en movimientos respaldados con firmas de ciudadanos⁵. En el primer caso, se encuentra Cambio Radical y el PDA. En todos los municipios donde lograron curules sus candidatos tienen mayor peso que la respectiva colectividad política, destacándose los casos de La Dorada y San Carlos, donde los concejales elegidos a nombre de Cambio Radical lograron respectivamente el apoyo del 48,9% y del 38% de los votantes, por encima del porcentaje logrado por la lista del partido. Por su parte, el candidato de mayor votación por el PDA en Suárez alcanzó un 46,36%, mientras el partido sólo obtuvo un 11,2%. Los candidatos de Apertura Liberal en Bello y Sotará, de Convergencia Ciudadana en Ocaña y Salazar, de Alas Equipo Colombia en Salazar y Zarzal, del Partido de la U en Necoclí y Salento, y del Partido Verde Opción Centro en Salento se encuentran en la

⁵ A manera de ejemplo se puede señalar cómo un periodista comunitario que resultó electo por primera vez como concejal a nombre de Convergencia Ciudadana en Magangué, manifestó que no comulga con las políticas del movimiento a nivel nacional, pero que recibió el aval debido a que el PDA, partido con el que estaría más afín en vista de su apoyo a causas populares, se lo negó (Foro Nacional Capítulo Costa, 2008).

misma situación. Un caso dramático es el de Convergencia Ciudadana en Salazar de las Palmas, donde mientras el candidato más votado aglutinó el 31,89% de los votos, el partido quedó en el último lugar en la votación con sólo un 3,56%.

El Movimiento Afrocolombiano en Cabrera, que claramente no tiene una identidad y una representación étnica en ese municipio, y el Movimiento Independiente Unidos por Puerto López presentan igualmente un peso destacado de sus candidatos sobre su respectivo partido. Una situación que parece ser excepcional en este sentido es la de Dosquebradas Social, movimiento respaldado con firmas, que obtiene un 21,93% del apoyo en contra del 17,74% del candidato que le sigue en votos, lo cual se explica por el hecho de que en su conformación participaron dos concejales que habían sido sancionados por la Procuraduría y destituidos de la Corporación como resultado de la denuncia de una Veeduría Ciudadana según la cual no estaban cumpliendo con sus deberes constitucionales, así como familiares de otros concejales que también se encontraban en la misma situación⁶.

2. LA CAMPAÑA POLÍTICA DE 2007

Pese a existir iniciativas creativas, como la firma de un pagaré social entre la alcaldesa elegida en Dosquebradas y las diferentes comunas del municipio, o la implementación de una serie de mecanismos de elecciones y discusiones por parte del partido Liberal en El Tambo, que comenzaron en el nivel corregimental y terminaron con la elección del candidato a la alcaldía, la tendencia dominante de la campaña electoral fue la reiteración de algunos rasgos ya conocidos y criticados de la cultura política colombiana⁷. Cabe destacar cinco de ellos:

a) Campañas con escaso volumen de propuestas programáticas

Esas propuestas no fueron el centro articulador de las campañas, razón por la cual en algunos municipios la realización de foros de debate entre candidatos generó cierta resistencia. En contraposición, el recurso a las descalificaciones del contrincante fue la nota predominante. Al menos en Magangué, Puerto López,

⁶ Aunque es un análisis que desborda las posibilidades de este estudio, es de esperar que los niveles de votación obtenidos por los candidatos de un partido político en un municipio den cuenta de la diversidad de agrupaciones políticas en competencia, existiendo diferencias entre aquellos en los que un sólo candidato concentra la mayor parte de los votos y otros donde la votación del partido se encuentra más distribuida. En términos hipotéticos estas diferencias deberían expresarse en diferentes formas de actuación de los concejales en la corporación y en los acuerdos que realizan entre ellos. Al respecto, Medellín y Tarquino (2006) proponen un análisis de los partidos presentes en el Congreso, clasificando los movimientos o partidos que mantuvieron su personería después de elecciones del 2006, según la votación obtenida en el senado, en las siguientes categorías: con algún tipo de compactación, clientelistas y basados en fuertes liderazgos personales, de cuadro electoral y faccionalistas.

⁷ Recuérdese que en 12 de los 18 municipios incluidos en el estudio se realizó seguimiento directo a la campaña y que en la mayor parte de ellos se promovió al menos un foro con candidatos a la alcaldía. Esta es precisamente la fuente de buena parte de la información a la que se hace referencia en este apartado

Salazar de las Palmas, Salento y Soledad, hay registros de acusaciones y recriminaciones, en los que los chismes, las agresiones verbales, calumnias y difamaciones, los panfletos anónimos, la amenaza velada y las informaciones infundadas fueron mecanismos utilizados para hacerse a la victoria.

b) Clientelismo y acción en favor de ciertos candidatos por parte de la administración

Al menos en la mitad municipios las administraciones en ejercicio apoyaron al candidato de su preferencia haciendo uso de recursos públicos y recurriendo al clientelismo para el logro de sus propósitos. Así, por ejemplo, en Bello algunos funcionarios, adscritos a la Unidad de Atención y Orientación a los desplazados, presionaron a la población desplazada para que votara por Oscar Andrés Pérez, a cambio de promesas sobre futuros servicios sociales para ellos⁸. En El Tambo, durante la campaña se presentaron denuncias contra el candidato liberal, ganador y representante de la continuidad en el municipio, por tráfico de influencias para otorgar afiliaciones al sistema de salud. En Salento, se promovieron jornadas de salud, recreación y deporte en época electoral, mientras en Necoclí los testimonios de habitantes del municipio dan cuenta de una situación parecida:

Hubo mucho manoseo por parte de la Administración Municipal: el alcalde actual, la Registradora, la Secretaría de Gobierno actual que estaba en ese entonces de Alcaldesa encargada, la Registradora Municipal y la Personera. Todas esas personas tuvieron que ver mucho en el proceso electoral. Al punto que manosearon el proceso, abriendo las tulas que venían del corregimiento de Pueblo Nuevo y el que venía de las Changas. Los abrieron, no levantaron acta como la ley lo pide. No solicitaron testigos de los diferentes movimientos políticos para abrir estas tulas. Dicen que las abrieron para sacar una papelería de ahí, cosa que parece ilógico. Otra cosa es que la Registradora contrata un hermano de ella para que le ayude en el proceso. Su hermano es cuñado de un joven que se llama Adalberto Baena, quien era el Jefe de Campaña del candidato de la Alcaldía. Hay muchas irregularidades (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 235).

Un aspirante al Concejo de esa localidad aseguró que “esta semana la Alcaldía estuvo diciéndole a la gente que si no votaban por Yánez, iban a perder los subsidios de vivienda rural y los subsidios de Familias en Acción”. Es de señalar que la reacción del alcalde municipal fue de rechazo ante tales denuncias, argumentando que “eran ellos los que le decían a la gente que si votaban por el candidato de la Alcaldía perderían dichas ayudas. Primero, ellos eran los victimarios y ahora se quieren hacer las víctimas”. Por eso informó que adelantaría acciones legales contra los manifestantes, pues “es una falta de ética lo que están haciendo con esta comunidad” (*El Tiempo*, 2007, 31 de octubre).

⁸ Este hecho fue reportado ante la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, por parte de personas desplazadas atendidas por la UAO en la vereda el Granizal. (Corporación Región y Conciudadanía, 2008).

Resulta interesante comprobar que, pese a la incidencia indebida de la administración local en ejercicio, en muchas ocasiones esto no fue suficiente para garantizar la continuidad del grupo político en el poder, tal y como lo demuestran algunos casos. En La Dorada, por ejemplo, el barquismo recuperó la Alcaldía local para el liberalismo recurriendo a un personaje popular, el ex alcalde en dos oportunidades Justo Capera Caicedo, con amplio arraigo en la población, debido a que en administraciones anteriores realizó obras como la pavimentación de vías, la construcción del acueducto y la consolidación del Barrio Las Ferias⁹. Ello ocurrió pese a que la candidata de la administración, esposa de un ex alcalde y uno de los máximos dirigentes del Movimiento del Pueblo, y quien representaba al Partido de la U, no sólo hizo explícita la posibilidad de que se acabaran los proyectos en materia de salud y asistencia en el caso en que ella no resultara elegida, sino que también contó con una mesa en la oficina de la Secretaría de Gobierno donde se atendían y tramitaban diverso tipo de solicitudes por parte de los eventuales electores. Además, pagó \$10.000 semanales en gasolina a los taxistas en la estación de uno de los miembros del partido, que además tiene convenio con la alcaldía, para pegar en los panorámicos la calcomanía de la campaña. Estos apoyos de la administración local no favorecieron su elección porque en su contra pesaban, según información de los pobladores, la falta de formación profesional y credenciales políticas y la percepción de la candidata como “un títere” o “muñeco” de los intereses de los grupos en el poder (Foro Nacional por Colombia UEP, 2008. p. 160).

Algo parecido acaeció en Ocaña. El secretario de salud renunció a su cargo varios meses antes de la elección para ponerse al frente de la campaña. En este caso los mecanismos utilizados para garantizar su triunfo incluyeron el manejo del SISBEN y de obras públicas, la presión a los contratistas del municipio, la autorización a los funcionarios para hacer favores personales a la gente a cambio del compromiso del voto, así como señalamientos por parte del alcalde en contra del candidato de la oposición, que terminó siendo el elegido¹⁰, en el sentido de que por culpa de unas demandas que él había interpuesto por sobre costos y corrupción cuando fue personero, no se habían podido realizar las correspondientes obras públicas.

La situación fue similar en Magangué, Salazar de las Palmas y San Carlos, municipios en los cuales, pese al uso de recursos del municipio (en zonas rurales, cupos en los buses escolares, bonos para comedores infantiles, cercas para cultivos, realización de eventos como brigadas de salud, con entrega de medicamentos,

⁹ Un concejal barquista, candidato electo a la Asamblea de Caldas, señalaba en plena campaña que “ya la iniciamos (la tarea de retomar el municipio) y estamos seguros de lograrlo porque revitalizamos el partido con pensamientos de gente joven, pero lo más importante es que reconocemos los errores cometidos en el pasado”. Caldas y Risaralda el eje de los barones (Votebien, 2007).

¹⁰ El alcalde electo Yebrael Haddad Linero contó con el respaldo de una coalición de partidos y grupos políticos conformado por la Alianza Social Indígena, que garantizó el aval, el PDA y sectores conservadores, liberales e independientes.

uso de recursos públicos, etc.), se presentó alternancia en el poder. Al respecto es diciente la derrota del candidato de Enilce López en Magangué, aunque obviamente allí incidió el hecho de que ella se encuentra en la cárcel, y sus hijos, el ex alcalde de Magangué y el candidato a la Cámara por Bolívar, están siendo judicializados.

No obstante estos recambios en el poder, los mecanismos implícitos en la manera de hacer política en los municipios reafirman la percepción negativa de la población frente a ella, como lo indica claramente el siguiente testimonio: “La campaña es matar marrano, matar vacas, dar cemento, dar plata... ¿Qué más estaban ofreciendo en estos días? Computadores, una casa para toda la familia, un poco de promesas... por ejemplo ofrecerle un mismo puesto a cinco, seis personas, no saben ni qué van a hacer, pues sí, eso es prácticamente una política de engaños y la gente prácticamente se sigue dejando engañar”¹¹.

Actualmente, la administración municipal hace clientelismo con los cargos, con el manejo de los programas del gobierno nacional, como son la entrega de los carnets del régimen subsidiado en salud... las entregas del Plan Colombia, los programas de la tercera edad, los restaurantes escolares... la contratación del transporte escolar... la entrega de los distintos elementos que dan las entidades departamentales como CORPONOR... el alambre que entregan para las protecciones de los nacientes que existen en cada corregimiento o vereda... todos estos elementos son utilizados por la administración municipal para hacer campaña a favor del candidato de la administración. El clientelismo en Salazar es evidente sabemos que las últimas administraciones, en las últimas vigencias de campaña, el presupuesto lo dejan para los dos meses antes de las últimas elecciones y el voto termina siendo de una manera u otra direccionado por prebendas y por clientelismo¹².

c) Desigualdad en la competencia política

Otro aspecto evidente en las campañas es que no todas contaron con los mismos recursos en términos financieros, logísticos y de infraestructura para participar en el juego electoral, lo cual se refleja en diferencias notorias en materia de publicidad, sedes, posibilidad de visitas a sectores apartados, acceso a medios de comunicación, etc. Si bien el número de candidatos es en promedio relativamente alto, en no pocas ocasiones la victoria estaba concentrada en sólo dos, o a lo sumo tres opciones políticas. De hecho, como lo muestra la tabla 1, a excepción de Necoclí los dos primeros candidatos concentraron más del 50% de la votación y en buena parte de los casos superaron el 70% del total de votos válidos.

¹¹ Entrevista realizada a actor político del municipio de San Carlos. 2008

¹² Entrevista actor político del municipio de Salazar de las Palmas. 2008.

Este aspecto se encuentra relacionado con los recursos para la financiación de las campañas. En un par de casos –coincidentalmente del departamento de Antioquia– se observó la relación de políticos en campaña con sectores económicos con el objeto de financiar su actividad. En Bello, se plantearon denuncias relacionadas con el desarrollo de campañas masivas de publicidad días antes y durante el día de los comicios a través de Bellanita de Transportes (OEL, 2007)¹³. Por su parte, el periódico Nuevo Horizonte, de Necoclí, presentó información según la cual el candidato ganador, Édison Yáñez Tirado, recibió apoyo por parte de Plutarco Pérez de los Ríos, un empresario de la región, residente en el municipio de Turbo, dueño de varias empresas, entre ellas Mangle Colorao y Cantera Maquinaria¹⁴, presidente del partido Alas Equipo Colombia en Urabá y patrocinador de todas las campañas de alcaldías y asamblea del partido en la zona. Un líder social del municipio de Turbo planteó al respecto: “El negocio funciona de la siguiente manera: Plutarco patrocina e invierte todo el dinero necesario en las campañas políticas, porque el que gane contrata con él la construcción y/o mejoramiento de las escuelas y/o aulas, además contratan la educación”¹⁵.

d) Delitos electorales

Otro rasgo de las campañas fue la influencia de dineros ilegales en algunas de ellas. En general, a excepción de Ovejas, donde se presentó una denuncia ante la Fiscalía por exigencias de pagos de \$20 millones a aspirantes a la Alcaldía y de \$2 millones a los del Concejo para poder garantizar los votos de algunas veredas, no existen denuncias penales al respecto. Sin embargo, en El Tambo la campaña para el Concejo recibió financiamiento de grupos de narcotraficantes del Norte del Cauca, aunque no se sabe con precisión qué candidatos recibieron esos dineros. En Dosquebradas, los habitantes mencionaron igualmente la influencia del Bloque Central Bolívar y del narcotráfico en la financiación de campañas, especialmente la liberal. Igual situación se presentó en Ocaña con dineros del narcotráfico, agregándose además la posible participación de políticos regionales.

No faltaron, por supuesto las situaciones relacionadas con compra y venta de votos. Así, mientras en Suárez hubo pagos de \$150.000 por familia, en Soledad el “combo completo” como la gente denominaba la intención de votar por un grupo de candidatos a las diversas corporaciones (gubernaciones, alcaldías, concejos

¹³ Como se conoció recientemente, Hugo Albeiro Quintero, el propietario de esta empresa fue detenido por agentes del CTI de la Fiscalía acusado de homicidio, concierto para delinquir y desaparición forzosa, así como por sus presuntos nexos con grupos paramilitares, después de haber sido mencionado por Ever Veloza, alias “H.H.”, en declaraciones realizadas en el marco del proceso de Justicia y Paz. (El país, 2008, 25 de septiembre)

¹⁴ Una de estas empresas vende materiales de construcción y la otra es una constructora (Corporación Región y Conciudadanía, 2008).

¹⁵ Entrevista a líder social de Turbo. 2007.

y asambleas), fue pagado entre \$50.000 y \$70.000. A este tipo de acciones se suman otros muy variados delitos electorales, tal como se menciona en la tabla 6. De dicha tabla se ha excluido a Necoclí, municipio que por las evidencias de fraude y la particularidad de los delitos observados, merece un comentario detallado y por aparte.

Tabla 6. Delitos electorales en las elecciones 2007 en los municipios estudiados

Municipio	Posibles delitos electorales registrados
Bello ¹⁶	En las elecciones de 2007, según la Registraduría, el delito más frecuente en el departamento fue la trashumancia electoral con 39.993 casos, siendo Bello el municipio con mayor número de casos. Otras irregularidades presentadas en esos comicios, fueron: a) violación de las normas expedidas en el manejo de la publicidad, la financiación de campañas y la seguridad de los candidatos; b) transporte de papelería sobrante, en servicio público, sin vigilancia, ni escoltas de la policía nacional; en éste hecho, estuvieron implicados dos miembros de la Registraduría; c) irregularidades en el conteo de votos y transporte de material electoral el día de las votaciones por parte del movimiento Alas Equipo Colombia, en transporte de propiedad de un concejal en ejercicio; d) participación de funcionarios de la administración municipal en los lugares de almacenamiento de votos.
Puerto López	El personero municipal señaló que se pidió anular la inscripción de 290 personas que aparentemente no eran del municipio, pues no coincidían los datos de número de personas inscritas para votar con los registrados en el SISBEN.
Salento	Votantes que no vivían en el pueblo y provenían de ciudades cercanas como Circasia, Armenia y veredas vecinas de otros municipios.
Soledad	Compra y venta de votos, suplantación de jurados y tarjetones marcados previamente, trashumancia electoral.
Tibú	Trasteo de votos.

Fuente: informes regionales

En efecto, en Necoclí fueron denunciadas por fraude electoral las elecciones para Alcaldía y Concejo. Como alcalde fue elegido por Édison Yanes, de Alas Equipo Colombia, agrupación creada por el senador Álvaro Araujo, procesado por vínculos con grupos paramilitares. Yanes contó con el respaldo de Colombia Democrática, el partido del ex senador Mario Uribe Escobar, también procesado por parapolítica. El alcalde electo fue funcionario de la administración saliente y en Urabá era considerado como garantía de continuidad de la obra de gobierno. Siete de los ocho candidatos en competencia coincidieron en afirmar que se presentó fraude, agregando además que éste contó con la participación directa del alcalde saliente, Benjamín Eduardo Díaz Rodríguez, de la misma corriente política. En vista de ello, se entabló una demanda en contra del alcalde electo por parte de los otros aspirantes a la Alcaldía, pero sin resultados porque, según el protocolo y las causales para el recuento o cualquier tipo de nulidad, no había pruebas fehacientes para ello. Las denuncias plantean que en las elecciones se presentaron delitos tales como trasteo, quema y compra de votos, aumentos exagerados del

¹⁶ OEL, citado en Corporación Región y Conciudadanía, 2008.

censo electoral, entrega de materiales de construcción, dobles votaciones o votos de personas inhabilitadas o fallecidas, certificados de votación de otras poblaciones y departamentos, además de que en varios corregimientos las urnas fueron recogidas por personas extrañas o por funcionarios de la administración local.

Al respecto, Ismael Porto Herrera candidato por el Movimiento Apertura Liberal, a quien oficialmente la Registraduría ubica en el segundo lugar con 2.851 votos, denunció: “Yo estaba ganando la Alcaldía hasta que llegaron los resultados del corregimiento Pueblo Nuevo, donde había 900 cédulas inscritas y, sin embargo, la votación pasó de 2.000” (*El mundo*, citado en Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 234). Recuérdesse que en ese sitio se eligió al alcalde único y se denunciaron presiones de grupos paramilitares en la elección del 2007. Por su parte, Elsy Cordero Altamar, también aspirante a la Alcaldía municipal por el Movimiento Alianza Social Afrocolombiana, describió la situación de la siguiente manera: “lo único que exigimos es que haya transparencia en la elección del próximo alcalde, indiferentemente de quién quede”. “Lo que nunca había pasado en Necoclí, una manifestación popular, se dio con marchas, se vio inconformismo, la gente se veía furiosa, hubo momentos de tensión porque, mal que bien, un pueblo de estos bien polarizado, puede que pase cualquier cosa, un enfrentamiento. Pero sí se percibió tensión en el ambiente y hubo polarización y manifestación popular”¹⁷.

En el caso del Concejo, la candidata afectada, Marina Lanz Banquett, explica la situación:

*A mí la votación no me aparece, me la anularon. Fui candidata al Concejo por Apertura Liberal. El domingo 28 de octubre después de las once, doce de la noche yo era Concejala, el lunes hasta las dos y media de la tarde también, incluso tengo en mi poder la impresión de Internet que alguien me regalo, y me dijo mira de tu equipo entraste tú y entró Henry Nisperuza. El lunes como a la 1:30 p.m. hablé con John Jairo Jiménez, y me dice: imagínate que estoy preocupado porque faltaban doce mesas por contar, de esas 12 contaron diez y no me han salido votos, espero que en estas dos me salga una votación. Y le dije que esperábamos que sí. Y a las tres de la tarde el entró y yo salí, y el recuento era el martes y uno dice: ¿qué pasó ahí? (...) Nos sacan porque saben que no somos personas que nos íbamos a vender en el Concejo, entran personas que sabe uno que le gusta la plata, que se cambian por dinero*¹⁸.

e) Las relaciones entre diversos niveles de gobierno

Una quinta y última constante en las elecciones locales se refiere a los vínculos de los candidatos locales, muchos de ellos ganadores, con políticos regionales o nacionales como estrategia de impulso de sus campañas tanto en el

¹⁷ Entrevista a líder social, municipio de Necoclí. 2007

¹⁸ Es de señalar que al Concejo finalmente entraron dos representantes de Apertura Liberal: Jhon Jairo Jiménez y Guido Manuel Mendoza, con 167 y 161 votos respectivamente. Los candidatos Nisperuza y Lanz Banquett los siguieron con 155 y 125 votos, respectivamente.

plano político como económico. Por ejemplo, en Dosquebradas los dos candidatos con mayor opción estaban respaldados por el congresista Habib Merheg, quien apoyó a la candidata ganadora, y Germán Aguirre; la candidatura conservadora a la Alcaldía de Ocaña fue apoyada por el gobernador saliente de Norte de Santander y el senador conservador Juan Manuel Corzo; el candidato ganador en Puerto López estuvo apoyado por el Senador Luis Carlos Torres, acusado de complicidad en el asesinato del anterior gobernador y de vínculos con grupos paramilitares, y por Maritza Martínez la esposa de Torres y candidata a la gobernación en el 2007; en Soledad se interpreta que el resultado electoral alcanzado por el candidato del Partido de la U fue producto, entre otras cosas, del apoyo de las fuerzas políticas más significativas del departamento en cabeza de José Name, Fuad Char y Roberto Gerlein. Finalmente, en Sotará, el candidato ganador Obando buscó el apoyo del representante por el Cauca, Felipe Fabián Orozco, recurriendo al aval de Cambio Radical¹⁹.

3. INCIDENCIA DE LOS ACTORES ARMADOS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

Doce de los dieciocho municipios estudiados fueron clasificados como de riesgo electoral para las elecciones del 2007 por la Misión de Observación Electoral, tal y como aparece en la tabla 7. Mientras San Carlos, Necoclí, La Dorada y Soledad presentaban un nivel de riesgo medio, Bello, El Tambo, Puerto López, Ocaña, Ovejas y Zarzal fueron clasificados de riesgo alto. Tibú fue ubicado en la categoría de riesgo extremo.

Las categorías de riesgo medio (1), alto (2) y extremo (3) resultan de combinar variables de tipo electoral²⁰ con variables asociadas a violencia. Estas últimas incluyen indicadores sobre desplazamiento, violencia política, violaciones a la libertad de prensa, confrontación armada y presencia de las FARC, el ELN y/o bandas emergentes (Duncan y López, 2007)²¹. Es de señalar que, pese a que los municipios pueden presentar diversos niveles de riesgos para cada una de las variables, no siempre aparecen en el consolidado final, en la medida en que éste refleja la existencia de más de una de las condiciones estudiadas.

19 Teniendo en cuenta que algunos de los políticos mencionados se han visto envueltos por el escándalo de la parapolítica, y retomando el planteamiento de Gibson (2006) en el sentido de que autoritarismos regionales pueden mantenerse debido a los vínculos que se establecen a través del espacio entre instituciones políticas, así como a las interconexiones verticales interdependientes en todos los niveles del sistema territorial nacional, resulta evidente que este es un tema sobre el que se requeriría una investigación adicional.

20 Estas variables son: irregularidades electorales en los formularios de 2006; manipulación de votos blancos, nulos, no marcados para el en 2006; votación atípica por candidato al Senado en 2006; niveles de participación en la votación al Senado en 2002 y 2006; nivel de riesgo por competencia electoral, 2003; riesgo por participación vs. promedio nacional, 2003; y, riesgo por votos nulos, en blanco y no marcados, 2003.

21 Agradecemos a la MOE la información proporcionada sobre los municipios en estudio.

Tabla 7. Clasificación del nivel de riesgo en las elecciones de 2007

Nombre del municipio	Riesgo por anomalías e irregularidades electorales	Riesgo consolidado por violencia, a septiembre de 2007	Riesgo combinado (violencia e irregularidades electorales)
Bello		3	2
San Carlos	1	1	1
Necoclí		2	1
La Dorada		2	1
El Tambo		3	2
Puerto López		3	2
Ocaña		3	2
Tibú	1	3	3
Ovejas		3	2
Soledad		2	1
Zarzal		3	2

Fuente: Base de datos proporcionada por la MOE

Por su parte, la tabla 8 presenta en detalle la clasificación de los municipios estudiados teniendo en cuenta exclusivamente las variables relacionadas con violencia derivada del conflicto armado. Nótese que, en este caso, quedan incluidos Magangué y Salento, con lo cual, sólo quedan por fuera del mapa de riesgos los municipios de Cabrera, Sotará, Suárez y Salazar de las Palmas. Ninguno de los municipios estudiados presentó situaciones de riesgo por desplazamiento que impidieran a la población expulsada votar en las elecciones del 2007, por lo que dicha variable fue excluida de la tabla. Se contemplan variables vinculadas con el registro de hechos de violencia política, de violaciones a la libertad de prensa, que sólo se registran en Ocaña, y de confrontaciones armadas en varios de los municipios en condición de riesgo.

Los asesinatos, atentados, amenazas o secuestros a candidatos a las elecciones de octubre son considerados como riesgo extremo (3), mientras el riesgo medio (2) incluye “el mismo tipo de amenazas contra miembros de corporaciones públicas o empleados públicos de elección popular o período fijo” (MOE, 2007. p. 33). La otra variable relevante en un número importante de municipios “indica el nivel de confrontación armada medida por el número de acciones bélicas entre grupos armados ilegales o entre éstos y la fuerza pública en un mismo territorio; a mayor grado de confrontación, mayor nivel de riesgo” (MOE, 2007. p. 33). Otras variables incluidas contemplan la presencia en estos territorios de las FARC y el ELN, y de bandas emergentes, tal y como se les denomina en el documento de la MOE²².

22 Cualquier tipo de acciones bélicas registradas en fuentes del Ministerio de Defensa y la Bitácora del Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República es asumido ya como presencia en el indicador definido en el estudio de la MOE.

Tabla 8. Municipios clasificados en condición de riesgo por violencia para las elecciones del 2007

Municipio	Violencia política	Violac. libertad de prensa	Confront. Armada	Presencia FARC	Presencia ELN	Presencia bandas emergentes	Riesgo consolidado por violencia, a sep. 2007
Bello	3			1			3
San Carlos			1	1	1		1
Necoclí			2				2
La Dorada			2				2
El Tambo	1		3	2	2		3
Puerto López	3			2			3
Ocaña	1	2	2	1		3	3
Tibú			3	3		3	3
Ovejas	3		2	3			3
Soledad			2	1			2
Magangué	3						
Salento				1			1
Zarzal	3		2				3
Dosquebradas	1						1

Fuente: Misión de Observación Electoral

Pese a la clasificación de un número tan alto de municipios en condición de riesgo, la observación realizada en campo en la fase preelectoral mostró que en general no se presentaron los niveles de violencia experimentados en años anteriores²³. En todos los casos pudieron efectuarse los comicios, no hubo renunciaciones de candidatos y, en general, aumentó la participación de los ciudadanos en las votaciones, tal y como se describió en el capítulo anterior, aunque hubo diversos hechos de incidencia de actores armados tanto en la fase preelectoral como el día de las elecciones, presentándose situaciones críticas donde se combinaron acciones violentas con delitos electorales, sobre todo en Necoclí y, en menor medida, en Bello.

Hay que señalar que en un buen grupo de municipios (Cabrera, Magangué, Ocaña, Salazar de las Palmas, Soledad, Suárez, Tibú, Zarzal) no se denunciaron acciones de violencia, aunque en algunos de ellos se presentaron delitos electorales. Las amenazas, las presiones y las intimidaciones fueron la constante en los restantes municipios en los que hubo evidencia de acción de actores armados. Las amenazas fueron proferidas bien contra candidatos opositores (Bello, La Dorada,

23 A manera de ilustración se pueden mencionar un par de ejemplos relevantes que tuvieron incidencia en las trayectorias políticas de los municipios y en la gestión y el desarrollo de los mismos. En las elecciones del 2003 fueron asesinados en plena campaña candidatos a la Alcaldía de Sotará y Soledad. Mientras en el primer caso la opción indígena fue truncada, resultando victorioso el candidato con respaldo de la población campesina, en Soledad la viuda del asesinado fue elegida sin las formalidades de inscripción correspondiente, siendo destituida por el Consejo de Estado y generando, junto con otros fenómenos, una grave crisis institucional en el municipio.

Salento) bien contra el conjunto de candidatos, situación que se dio particularmente en San Carlos, donde fueron declarados objetivo militar por las FARC.

En un par de casos hubo hechos de violencia que no necesariamente pueden ser adjudicados al conflicto armado y al interés de actores ilegales de alterar los resultados electorales²⁴, mientras que en otros las acciones sí parecen estar directamente relacionadas con los fenómenos que se han venido estudiando. En El Tambo, fue asesinado en campaña un concejal de Convergencia Ciudadana y cinco concejales activos más fueron amenazados, viéndose obligados a renunciar. Sin embargo, contando con el apoyo de la fuerza pública y el Ministerio del Interior, decidieron seguir en sus cargos. La situación en Bello es descrita así por la Personera Municipal: “el día de las elecciones se denunció ante las autoridades en un sector que había amenazas de un grupo al margen de la ley; estaban amenazando y coartando algunas personas para que votaran por un determinado candidato, pero las autoridades conocieron de esto y creo que hubo un herido ese día” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 153).

En Necoclí la percepción de la población consultada es que las AUC han incidido en las elecciones desde el año 2000, incluyendo la preselección como candidato único del alcalde elegido para el período 2004-2007, Benjamín Díaz, en el Pacto de Pueblo Nuevo. La idea de que las elecciones de octubre de 2007 no fueron la excepción se sustenta en el hecho de que los paramilitares presionaron a los habitantes del corregimiento Zapata, de donde es oriundo el alcalde elegido, para que votaran por él. A lo anterior el funcionario electo por el partido Alas Equipo Colombia, Édison Yanes, contestó con las siguientes palabras: “Me parece extraño, porque ya no existen grupos paramilitares. Revise la información de ese corregimiento y verá que allí, aunque gané, hubo muchos votos por mi contrincante” (*El Tiempo*, 2007, 31 de octubre).

San Carlos es un caso particular pues hubo presión tanto de la guerrilla como de grupos desmovilizados. En los días previos a la jornada electoral se realizó, supuestamente por parte de las FARC, la quema de un bus de transporte público en las cercanías de la cabecera municipal, donde se repartieron panfletos que declaraban objetivo militar a los candidatos a los diferentes cargos público, y se impulsó un paro armado, según se desprende de las entrevistas realizadas a líderes del municipio. Los desmovilizados, por su parte, ejercieron presión física y psicológica

24 Así, en Dosquebradas se mencionó un posible atentado a la candidata electa, que fue cuestionado por los pobladores, debido a que los supuestos responsables del mismo eran bandas delincuenciales con las que ella sostenía diálogos. De igual forma, en La Dorada se presentó un atentado contra un concesionario el cual se presume fue realizado por las Águilas Negras, pero sin comprobarse si el móvil fue de carácter político.

sobre los ciudadanos aprovechando el rol social que jugaban como paramilitares, rol que aún no ha sido sustituido en el imaginario de la población²⁵.

También se obtuvo información sobre encuentros de diferente tipo de grupos armados al margen de la ley con actores políticos para realizar acuerdos o para auspiciar o permitir candidaturas. En La Dorada, supuestamente tuvo lugar un encuentro de los paramilitares con los dos candidatos más opcionados en una zona rural del municipio, para definir cuál de las propuestas de gobierno convenía más a los intereses del grupo²⁶. El ELN, por su parte, tuvo influencia en las elecciones en Sotará y El Tambo. En el primero de estos municipios, Hermógenes Obando, respaldado por el cabildo indígena de Paloblanco, quien resultó ganador, contaba con 33 investigaciones por conductas dudosas en materia de contratación y destinación de recursos cuando se desempeñó como mandatario en el período 2001-2003. Ello lo obligó a hablar con el ELN para aclarar lo concerniente a estas actuaciones y poder mantener su candidatura. Así mismo, algunos candidatos al Concejo debieron entrevistarse con este grupo para rendir cuentas sobre sus proyectos. La guerrilla limitó las visitas a los corregimientos, por lo cual algunos candidatos debieron concentrar su campaña en la cabecera municipal. En El Tambo, uno de los dos concejales electos que provienen de zonas de influencia de la guerrilla manifestó que el ELN le dio autorización para presentar su candidatura.

No obstante lo señalado hasta aquí, la percepción generalizada y las observaciones en campo durante el proceso de seguimiento electoral indican que en la mayor parte de municipios hubo un cambio en cuanto a las condiciones de violencia que rodearon los certámenes electorales. En algunos casos la situación está asociada a la seguridad con que pudieron contar los pobladores. Tres fenómenos pueden incidir en este sentido. En primer lugar, la presencia de la fuerza pública, como en los casos de Cabrera y Sotará con la instalación de batallones de Alta Montaña en los propios municipios o en municipios cercanos, o con el aumento de operaciones en la zona (caso de Sotará con el Batallón de Infantería José Hilario López). En segundo término, el repliegue en que se encuentra la guerrilla en los municipios donde había tenido presencia. Finalmente, la desmovilización de los paramilitares, como ocurrió en el caso del Bloque Catatumbo de las AUC en Tibú y en Salazar de las Palmas, y el bloque Calima en El Tambo en el 2005, así como

25 Así lo señala una intervención en un grupo focal: “Yo quiero agregar de pronto un poquito a lo que él decía, que el hecho de que lo presionaran a uno por algo o no, o sea, yo pienso que eso también es una guerra psicológica, o sea, los que pasaron de estar haciéndonos con el gatillo, ya nos están diciendo y marcando con palabras [...] No, imagínate que a la una de la mañana y le toquen la puerta y: “Acuérdese quién era yo y por quien tiene que votar”, para mí eso es violencia, y peor todavía”. Grupo Focal Actores Sociales, municipio de San Carlos. Noviembre 18 de 2007.

26 La información no pudo ser confirmada. Tampoco existe información sobre presiones a los votantes o casos denunciados o comprobados de trashumancia o fraude electoral que puedan soportar esta afirmación, pero, como se ha mencionado, en algunos municipios, entre ellos La Dorada, la población expresó apoyo a la presencia y acción paramilitar (Foro Nacional por Colombia UEP, 2008).

en los casos de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40” y Edgar Fierro, alias “Don Antonio”, las cuales debilitaron al Bloque Norte que operaba en el departamento del Atlántico y que ejercía influencia directa en Soledad.

De otro lado, en las elecciones anteriores, tanto nacionales como territoriales, hubo un alto nivel de exposición de los actores armados ante la opinión pública y los medios masivos, que fue duramente cuestionada y que se materializó en el escándalo de la parapolítica y las diversas denuncias realizadas, algunas motivadas por investigaciones sobre el tema. Esto generó, como se sabe, una acción decidida tanto de entidades del Estado como de organizaciones de la sociedad civil para realizar seguimiento a las elecciones del 2007. Campañas como “A Voto Limpio”, promovida por el Ministerio del Interior y la Justicia, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como el seguimiento realizado a través de iniciativas como Votebien, donde existían espacios para la denuncia por parte de corresponsales regionales e investigaciones periodísticas sobre aspectos críticos (Votebien, 2007), o la Misión de Observación Electoral (MOE), entre otras, pudieron incidir en el cambio de estrategia de los actores armados en el sentido de hacer menos visible su incidencia en los procesos electorales.

Otra explicación de ese resultado tiene que ver con el hecho de que en algunos municipios se han venido implantando por parte de los actores armados unas reglas de juego informales del funcionamiento de la vida política local. Allí ya no se requiere la utilización de las armas o el recurso a la violencia para que su influencia sobre los actores políticos tenga efecto o para que los habitantes acepten las nuevas condiciones del juego político-electoral.

No cabe duda de que la violencia no fue el fenómeno que prevaleció, aunque sí existió incidencia de actores armados en la campaña del 2007. Candidatos que han sido denunciados por relaciones con paramilitares compitieron en las elecciones y en algunas ocasiones resultaron ganadores, como es el caso del alcalde de Puerto López y el de la Dorada. Este último fue detenido recientemente, acusado de concierto para delinquir, debido a la existencia de un vídeo grabado en la Hacienda Nápoles en que se le ve celebrando el aniversario 23 de las Autodefensas del Magdalena Medio en compañía del paramilitar Ramón Isaza (*El Tiempo*, 2008, 29 de agosto).

CAPÍTULO 9

PROCESOS, RESULTADOS Y MODOS DE GESTIÓN

Una condición para comprender la incidencia de los actores armados en la gestión municipal, una vez examinadas sus estrategias de copamiento territorial y de dominio electoral, es el análisis de cómo se manejan los asuntos públicos en los municipios analizados. Para tal efecto, se presenta en este capítulo una caracterización del proceso de gestión y sus resultados, así como de los modos de gestión dominantes en cada municipio¹. Luego, se aborda el análisis de la organización y la participación de la ciudadanía en entornos caracterizados por el conflicto y la presencia de actores armados en el territorio, en la mira de examinar si existen o no contrapesos ciudadanos capaces de incidir en la toma de decisiones públicas.

1. PROCESO Y RESULTADOS DE LA GESTIÓN²

La tabla 1 muestra los resultados del ejercicio de valoración de los indicadores de proceso y de resultado de la gestión. La información arroja una tendencia

¹ Para la noción de modo de gestión el lector puede remitirse al capítulo 4 de este libro.

² La metodología empleada se basó en la definición de indicadores de proceso y de resultado de la gestión, tomando como referencia la batería empleada por el DNP en su estudio sobre evaluación de la descentralización en Colombia, realizado en 1999-2000. Entre los primeros, se examinaron indicadores de recurso humano (nivel de profesionalización, antigüedad, capacitación), planeación (formulación de planes, consistencia, temáticas incluidas, indicadores de seguimiento y evaluación, uso de información para la planeación) y de gestión fiscal (indicadores de inversión sectorial y de manejo de recursos, índice de desempeño fiscal). Entre los segundos, fueron tenidos en cuenta indicadores de cobertura, eficiencia y calidad para las tres principales áreas de competencia de los municipios (educación, salud y agua potable y saneamiento básico). Luego, se hizo una valoración del desempeño de esos indicadores durante el período de análisis (2000-2007) para los 18 municipios (no fue posible conseguir la información sobre indicadores de recurso humano y planeación para todos los municipios, dado que la fuente para varios de ellos era la propia administración municipal). La valoración del desempeño se llevó a cabo mediante una clasificación de la información en tres rangos (alto desempeño -A- si los indicadores muestran una tendencia al alza; desempeño medio -M- si los indicadores muestran estancamiento o volatilidad; y bajo desempeño -B- si los indicadores muestran tendencia a la baja). Aunque esta clasificación se basa en cifras y en datos disponibles para cada municipio, no deja de

clara: en general, los municipios han tenido un mejor desempeño en el proceso que en los resultados. Desde el punto de vista meramente cuantitativo, mientras dos municipios fueron clasificados con alto desempeño en proceso (Dosquebradas y Puerto López), ninguno accedió a esa categoría en materia de resultados. Ocho municipios, por su parte, quedaron incluidos en la categoría de desempeño bajo en proceso (Salento, Zarzal, Soledad, Necoclí, Magangué, Ovejas, Cabrera y Bello), y ocho también en la misma categoría de resultados (El Tambo, Sotará, Suárez, Necoclí, Magangué, Ovejas, Cabrera y Bello).

Tabla 1. Valoración de los indicadores de proceso y resultado de la gestión en los 18 municipios del universo de estudio (2000-2007)

Municipio	Recurso humano	Planeación	Gestión fiscal	Valoración	Educación	Salud	Agua potable y saneamiento básico	Valoración
Soledad	B	B	M	B	B	A	S.I.	M
Bello	B	M	B	B	B	B	M	B
Dosquebradas	A	A	M	A	M	A	S.I.	M
Magangué	B	B	B	B	B	B	B	B
Ocaña	S.I.	S.I.	M	M	M	M	A	M
La Dorada	M	M	B	M	M	M	M	M
Necoclí	B	B	B	B	B	M	B	B
Zarzal	M	B	B	B	M	M	M	M
El Tambo	A	M	M	M	M	B	B	B
Tibú	M	S.I.	M	M	M	S.I.	B	M
Puerto López	A	M	A	A	A	B	B	M
Ovejas	B	B	M	B	B	B	B	B
Sotará	A	B	M	M	B	M	B	B
San Carlos	B	M	A	M	M	M	B	M
Salazar	A	M	M	M	B	M	B	B
Salento	A	B	B	B	M	M	A	M
Cabrera	B	M	B	B	M	B	B	B
Suárez	M	B	M	M	B	M	B	B

Fuente: Elaboración propia

A: Indicadores con tendencia al alza

M: Indicadores estancados o de tendencia volátil

B: Indicadores con tendencia a la baja

S.I.: Sin información.

Se destaca el hecho de que, en materia de proceso, tres de los cuatro municipios de mayor tamaño poblacional, con mayores índices de urbaniza-

haber un sesgo inevitable de subjetividad en la calificación. No obstante, se ha tratado de seguir el criterio de desempeño de los indicadores para evitar que ese sesgo tenga demasiado peso. Finalmente, se cruzaron los resultados de proceso y de resultado para examinar el grado de correlación entre esas dos dimensiones de análisis.

ción y de mayor categoría en la clasificación definida por la ley (Soledad, Bello y Magangué) muestran un bajo desempeño, rasgo que comparten con municipios chicos, de baja capacidad de gestión (Ovejas, Cabrera y Salento). Sólo Dosquebradas muestra buen desempeño en sus indicadores de proceso, mientras que Ocaña, el quinto municipio en tamaño, se ubica en la categoría intermedia.

Con excepción de los casos ubicados en la categoría de desempeño bajo, puede afirmarse que en general los procesos de gestión en las localidades estudiadas muestran indicadores en alza en materia de recurso humano, planeación y gestión fiscal, lo que puede reflejar mejoras en su capacidad de gestión y, en consecuencia, un mejor uso de los procesos y de sus recursos financieros, así los ritmos de dicho avance sean lentos en varios casos.

Esa conclusión no puede aplicarse, sin embargo, a los indicadores de resultado. Estos muestran un desempeño inferior a los de proceso: casi la mitad del universo presenta indicadores de bajo desempeño. De nuevo, dos de los cuatro municipios de mayor tamaño poblacional quedaron incluidos en esta última categoría (Bello y Magangué), junto con municipios pequeños, caracterizados por una base económica pobre, una baja capacidad de recaudo de ingresos propios, una alta dependencia de las transferencias y mínimos recursos técnicos y humanos para la planeación (Sotará, Salazar de las Palmas, Cabrera y Suárez, para citar los casos más representativos). Los indicadores que presentan peores resultados son los de agua potable y saneamiento básico, probablemente el sector con mayor atraso no sólo en los municipios analizados, sino en el conjunto del país, y en menor medida los de educación. En la categoría de desempeño medio quedaron ubicados dos municipios grandes (Soledad y Dosquebradas, ambos conurbados a capitales de departamento), junto con localidades de tamaño medio, como Ocaña, La Dorada, Tibú y Puerto López. En ellas la tendencia de los indicadores es parecida a los de categoría de bajo desempeño: los indicadores de agua potable y saneamiento básico dejan bastante qué desear.

Lo más relevante para el análisis es la combinación de indicadores de proceso y de resultado, que aparece en la tabla 2. De dicho cruce resultan algunos hallazgos interesantes. En efecto, no existen en el universo de estudio municipios con buenos indicadores de desempeño, en el sentido de tener calificación alta a la vez en proceso y en resultados. Los municipios, según esa tabla, pueden ser clasificados en cuatro grupos de municipios: el primero de ellos, conformado por Dosquebradas y Puerto López, presenta los mejores resultados en términos relativos, es decir, en comparación con los municipios restantes. Puerto López es un municipio mediano en población, que presenta para el período de estudio unos indicadores de proceso en alza e indicadores de resultado aceptables.

Dosquebradas tiene un tamaño mayor y se destaca en el manejo del recurso humano y de la planeación (proceso), así como en la prestación del servicio de salud.

Tabla 2. Relación entre indicadores de proceso y de resultados de la gestión municipal (2000-2007)

Indicadores de proceso	Indicadores de resultado		
	Alto	Medio	Bajo
Alto		Dosquebradas Puerto López	
Medio		San Carlos Tibú Ocaña Salazar de las Palmas La Dorada	El Tambo Sotará Suárez
Bajo		Salento Soledad Zarzal	Necoclí Magangué Ovejas Cabrera Bello

Fuente: Tabla 1.

La segunda categoría está integrada por los municipios de San Carlos, Tibú, Ocaña, Salazar de las Palmas y La Dorada. Sus indicadores de proceso son apenas aceptables, al igual que los de resultado. Son municipios que presentan algunos avances en términos de mejoramiento de los procesos de gestión, no necesariamente relevantes (salvo San Carlos en Gestión Fiscal y Salazar de las Palmas en manejo y mejoramiento del recurso humano) y que pueden mostrar algunos resultados en la prestación de los servicios a su cargo, como es el caso de Ocaña en el sector de agua potable y saneamiento básico. De resto, los indicadores muestran tendencia al estancamiento o al crecimiento muy reducido e, incluso, a la baja; por ejemplo, San Carlos presenta cifras muy regulares en materia de recurso humano, Tibú en la prestación del servicio de agua potable, Salazar de las Palmas en educación y agua potable y saneamiento básico, y La Dorada en gestión fiscal.

Las otras dos categorías agrupan municipios con desempeño entre regular y malo. La primera de ellas incluye los municipios de Salento, Soledad, Zarzal, El Tambo, Sotará y Suárez. Comparten la característica de tener un desempeño bajo, bien sea en términos de proceso o de resultados. Salento y Soledad tienen indicadores muy pobres de proceso de gestión. El primero de ellos muestra fallas en materia de planeación y de gestión fiscal, procesos claves para la buena prestación de los servicios; el segundo, en el manejo del recurso humano y de las tareas de planeación. En ambos casos puede hablarse de un cierto desgüeño administrativo.

Los otros municipios muestran mejores indicadores de gestión, pero muy pobres resultados: El Tambo, en salud y agua potable; Sotar y Suárez, en educación y agua potable. Finalmente, el grupo de peor desempeño está conformado por cinco municipios: Necoclí, Magangué, Ovejas, Bello y Cabrera. Sus indicadores, tanto de proceso como de resultado, son bastante deficientes. Las cifras para el período de estudio señalan un mal comportamiento de estos municipios en ambos aspectos de la gestión y, en consecuencia, muestran incapacidad para garantizar la satisfacción de los derechos sociales a su respectiva población. Necoclí presenta fallas en todos los indicadores, salvo los del sector salud; en Magangué, todos los indicadores tienen un desempeño bajo; Ovejas se salva un poco en gestión fiscal, y Cabrera en planeación y en indicadores relacionados con la prestación del servicio educativo. Sobresale el caso de Bello, un municipio del área metropolitana de Medellín, que muestra un mal desempeño tanto en proceso como en resultados de la gestión, especialmente en la prestación de servicios básicos como son la educación y la salud.

La imagen global que dejan las tablas 1 y 2 puede ser resumida en tres grandes rasgos: en primer lugar, los municipios del universo de estudio se caracterizan en general por una gestión deficiente, tanto en términos de capacidad de gestión y manejo de recursos, como de la prestación de los servicios a su cargo. En segundo lugar, hay unos municipios peores que otros. Se destacan, por una parte, los déficits en los de mayor tamaño poblacional, especialmente en materia de resultados, y, por otra, los del último grupo, especialmente Magangué y Bello, cuyos indicadores tanto de proceso como de resultado muestran tendencia al deterioro. Finalmente, es claro el contraste entre indicadores de proceso e indicadores de resultado. Los primeros muestran mejores valores que los segundos. En otras palabras, en la mayoría de los municipios estudiados el mejoramiento –mayor o menor– en los procesos de gestión no se refleja necesariamente, durante el período de estudio, en los resultados, es decir, en mejor calidad de vida para sus habitantes.

La pregunta que surge es si este desempeño de la gestión municipal es el producto de la incidencia de los actores armados ilegales la vida municipal y, si ese es el caso, cuáles son las modalidades a través de las cuales dichos actores se relacionan con los municipios e influyen en las decisiones públicas locales. Esa pregunta, sin embargo, sólo podrá ser respondida después de analizar los modos de gestión que sustentan estos resultados.

2. LOS MODOS DE GESTIÓN: CONTROL POLÍTICO

Los 18 municipios estudiados, sin excepción, se caracterizan por el predominio de un modo de gestión de control político, cuyo rasgo central, tal y como se

señaló en el capítulo 4, consiste en que los actores políticos, en particular el alcalde y su círculo de confianza, monopolizan la toma de decisiones y juegan, por tanto, el rol principal en la orientación de la gestión pública. Ellos determinan en últimas el cauce de la administración municipal.

Este protagonismo del alcalde en la toma de decisiones obedece en parte a la arquitectura institucional y a las normas establecidas en Colombia en materia de gestión (Constitución Política y Ley 136 de 1994), las cuales asignan un lugar específico a las diferentes instancias de la administración municipal (Alcaldía y concejo) y definen sus relaciones mutuas y con la ciudadanía. Pero, también depende de las lógicas políticas que han caracterizado en particular a los municipios estudiados, fuertemente atravesadas por imaginarios de carácter autoritario y por sistemas de relación piramidales entre los actores políticos y entre éstos y la población.

El control político no se despliega de igual manera en todos los municipios. En general pueden distinguirse dos grandes categorías: cerrados y abiertos. Los primeros se caracterizan por un sistema de toma de decisiones en el que participan círculos restringidos y, por tanto, excluyentes. Tales círculos están estructurados por relaciones políticas, familiares o de dominio de una persona o de un grupo con un altísimo nivel de influencia en los poderes públicos. Por su parte, los abiertos, si bien se caracterizan por una alta dosis de concentración de poder en el alcalde y en su círculo de influencia, poseen como rasgo la apertura a otros actores políticos e, incluso, a la población a través de mecanismos de participación ciudadana.

Los sistemas cerrados encontrados en los municipios estudiados pueden ser clasificados en tres grandes categorías: elitista, señorial y mafioso; los abiertos, a su turno, incluyen dos categorías: clientelista y participativo. A continuación se esbozan las características de cada uno de ellos tomando en cuenta cinco aspectos: el agente de las decisiones, la relación alcalde-Concejo; la pertinencia de la acción municipal; la incorporación de innovaciones y la apertura a la participación. Cada uno de los modos de gestión se analiza a la luz de los casos estudiados tratando de identificar rasgos en común y algunas particularidades.

2.1. Control político cerrado

Modo de control político elitista

Este modo se caracteriza, desde el punto de vista de la toma de decisiones, por el papel dominante, incluso excluyente, del alcalde y de su círculo de influencia inmediato. Este último puede estar conformado por sectores políticos, grupos económicos o actores armados ilegales. Los criterios políticos se colocan por encima de los sociales, técnicos y financieros. Ello no significa que estos últimos no estén

presentes ya que, por ejemplo, los criterios técnicos son indispensables para el diseño y la ejecución de los programas y proyectos, pero se encuentran subordinados a las decisiones de corte político. Es también el caso de los criterios sociales: el gobierno municipal debe responder a las demandas ciudadanas en términos, por ejemplo, de prioridad a la inversión social; sin embargo, en la definición de esta última prima la decisión política del alcalde y su círculo de confianza, en el sentido de que incluso las decisiones de tipo social buscan aumentar su caudal electoral y su legitimidad, fortalecer su poder político y beneficiar a aquellos sectores que forman parte de su entorno inmediato.

Este modo de gestión está presente de manera notoria en Cabrera (Cundinamarca). En ese municipio, tradicionalmente el alcalde es la persona que define las principales decisiones en materia del uso de los recursos y en la definición de las inversiones que considera necesarias para cumplir con su programa de gobierno, acompañado de su equipo y de aquellos que hacen parte de su círculo de confianza, excluyendo a otros actores y a la ciudadanía.

El círculo de confianza del alcalde no ha sido el mismo. En la década del 90 –incluso antes– las FARC, la izquierda y, de manera parcial, el partido liberal tuvieron una influencia determinante en la elección de las autoridades, en la conformación del equipo de gobierno y en la definición del gasto y la inversión en el municipio. Desde el año 2004, en un contexto político diferente, en el que las FARC perdieron su influencia directa, algunos dirigentes políticos han exigido, en contraprestación del servicio de apoyo electoral al alcalde, su participación en la toma de decisiones y en la definición de la inversión, la contratación y la determinación de planes, programas y proyectos.

En Sotará, otro municipio en el que domina esta modalidad de control político, el poder también está centrado en la figura del alcalde y en su equipo de gobierno. La estructura administrativa del municipio es piramidal y es el alcalde quien concentra las decisiones. Su círculo de confianza está conformado por algunos funcionarios de la Alcaldía y otros de la administración departamental. La presencia de actores armados en algunas zonas del municipio y la constante amenaza a la institucionalidad por parte del ELN y las FARC han restringido la gobernabilidad del alcalde, razón por la cual éste ha delegado sus funciones en algunos servidores públicos (Promotora de Desarrollo y Secretario de Gobierno), en determinados períodos. No obstante, sigue manejando los hilos del poder desde Popayán, donde le ha tocado ejercer su cargo por períodos, pues la delegación se refiere meramente a los aspectos técnicos y nunca a los políticos.

El Concejo municipal de Sotará no ha contado con la fuerza suficiente para contrarrestar el alto poder del alcalde. Ha jugado un papel bastante marginal y

no ha tenido la capacidad de ejercer el control político que le corresponde. En el período 2004-2007 su papel del Concejo fue muy débil y estuvo atravesado por diferentes disputas con el alcalde pero, aún así, no logró cimentar su fuerza. Esta situación no sólo se explica por la poca experticia de muchos concejales y por el ambiente de conflicto que han tenido que sortear, sino también por el fuerte poder del alcalde, capaz de minar cualquier acción de contrapeso político.

El caso de Ocaña es parecido. Desde la posesión del alcalde Luís Alfonso Díaz Barbosa se produjeron amenazas tanto de los paramilitares como de la guerrilla, lo que obligó al alcalde a despachar desde el batallón Santander. El conflicto armado redujo drásticamente su nivel de gobernabilidad y el de su equipo de gobierno. No obstante, esa circunstancia no disminuyó la concentración del poder en materia de toma de decisiones y de fuerte control político. Las riendas de la administración estuvieron siempre en manos del alcalde y de su pequeño círculo, integrado por algunos funcionarios públicos.

El alcalde gobernó sin ninguna incidencia significativa del Concejo municipal, en parte por las serias dificultades que este último tuvo que enfrentar en el contexto del conflicto. El asedio de los grupos paramilitares y la guerrilla le restaron condiciones para desempeñar su papel; las constantes amenazas y su declaración por parte de las FARC como objetivo militar, así como las presiones de los paramilitares y su incidencia en la gestión pública jugaron un papel clave en la baja capacidad del Concejo para tener una presencia real en el manejo del municipio.

El modo de control político elitista implica un alto nivel de discrecionalidad del ejecutivo en la toma de decisiones, generalmente en beneficio de los intereses de quienes hacen parte de su círculo inmediato de influencia. Hay, por lo tanto, un criterio de selectividad en la gestión que generalmente impide que los recursos públicos atiendan las necesidades prioritarias del municipio y de su población y terminen favoreciendo intereses particulares. Significa ello que la gestión no logra focalizar los recursos en aquellos territorios y poblaciones que más lo necesitan, perdiendo pertinencia y generando un bajo impacto en la solución de sus problemas. Por esa razón, la población tiende a percibir que los problemas se reproducen a pesar de que la inversión pública se hace efectiva. En Ocaña, por ejemplo, algunas personas entrevistadas opinaron que, efectivamente, los problemas más acuciantes siguen siendo los mismos y que no se advierten esfuerzos de la administración municipal por mejorar la calidad de vida de la población. Se han perdido coberturas en educación, no hay inversión en agua potable, de acuerdo a la norma, y no se cuenta con registros adecuados del SISBEN. Algo parecido ocurre en Cabrera. La gente señala, con una cierta dosis de inconformidad, que la administración

no enfrenta los nudos críticos del municipio, lo que contribuye a reproducir y a ampliar las carencias en educación, salud e infraestructuras que vienen de tiempo atrás.

En la medida en que la gestión se orienta básicamente hacia la satisfacción de intereses de un círculo reducido de personas o grupos, la innovación no constituye una preocupación central de la administración municipal. Por el contrario, la gestión tiende a asumir un carácter rutinario que se expresa en la tendencia de los funcionarios a cumplir escasamente con lo estipulado en las normas que rigen su actuación³. No hay ningún esfuerzo innovador desde el punto de vista técnico-administrativo ni en materia de relaciones políticas o con la ciudadanía. Una de las consecuencias más visibles de éste rasgo es el deterioro progresivo de la capacidad de gestión y la pobreza de los resultados de la acción pública municipal.

En Cabrera, las autoridades municipales tienden a cumplir escasamente con lo estipulado en las normas en materia de competencias y de programas de gasto público. No hay ningún esfuerzo innovador desde el punto de vista administrativo, ni en las relaciones políticas o con la ciudadanía. Esto conduce a la producción de resultados pobres, relacionados directamente con una escasa capacidad de gestión, un pobre desarrollo institucional y, como se verá luego, una baja apertura a la participación ciudadana.

Las amenazas de las FARC contra la institucionalidad política entre 2001 y 2003, contribuyeron en ese municipio a mantener esa inercia institucional, política y social produciendo una gestión rutinaria, limitada a administrar unos recursos para ejecutar un plan de desarrollo que no contiene innovaciones, ni se esfuerza por propiciar la modernización de la gestión, ni la apertura a la participación ciudadana en las decisiones públicas. La gestión se limita a resolver algunos problemas detectados, dar respuesta a demandas ciudadanas particulares y mantener una relación con las autoridades departamentales y nacionales, si es del caso: “La gestión se convierte en práctica de corto plazo: lo urgente desplaza a un segundo plano lo importante. Quienes se sitúan en la ‘oposición’ lo señalan reiteradamente: los grandes problemas del municipio siguen vigentes y se van acumulando produciendo de esta forma una ‘bola de nieve’ que crece constantemente sin que la gestión de las autoridades locales logre enfrentar los temas de fondo. La visión de futuro se pierde y el municipio queda atrapado en un eterno presente” (Foro Nacional por Colombia, UEP, 2008. p. 75).

En Sotará la situación no es muy distinta. La innovación ha estado ausente de la gestión. No obstante, en la administración 2004-2007 se vislumbran ciertos

³ El cumplimiento de normas se explica por la preocupación de los gestores públicos de evitar sanciones disciplinarias.

cambios en esa dirección, pero son incipientes y obedecen a exigencias de la gobernación departamental. En efecto, las relaciones con el departamento han puesto de presente la necesidad de contar con un equipo técnico cualificado y con capacidades para manejar los retos en materia de planeación y finanzas, así como en la elaboración de diagnósticos, programas y proyectos. Esta situación ha generado procesos de formación y ha llevado a contratar personal profesional que pueda imprimir un carácter técnico a la gestión y posibilitar unas relaciones más fluidas y articuladas con el departamento y la nación.

Finalmente, el modo de control político elitista se caracteriza por un bajo o nulo interés de las administraciones municipales por promover la participación ciudadana en los asuntos públicos. Las autoridades públicas, en particular los alcaldes, desatienden esta dimensión de la gestión, lo que se expresa en la inexistencia de espacios de participación y de programas o de acciones orientadas a establecer puentes de diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones.

Este rasgo es característico en varios municipios. En Sotará es prácticamente nulo el interés de los alcaldes por involucrar a la ciudadanía en la gestión y, por ende, promover espacios de participación ciudadana. El conflicto armado intenso que ha sufrido el municipio es un elemento que ha jugado en contra de la participación, afirmando así poder de los alcaldes y su resistencia a compartir con otros actores, más allá de su círculo de confianza, la gestión del municipio. En ese escenario, el papel de la ciudadanía es casi nulo. Si bien es cierto que en la administración de Hugo Hernán Collazos Méndez (2004-2007) se propició la creación de algunos mecanismos de participación, estos responden más al cumplimiento formal de la norma. Por ejemplo, la ciudadanía intervino en la formulación del plan de desarrollo. No obstante, la participación se limitó a crear espacios de información y consulta ciudadana que no tuvieron trascendencia para la toma de decisiones.

Cabrera no estuvo lejos de esa situación. Los gobiernos locales durante el período de análisis no tuvieron ningún interés en involucrar a la ciudadanía en la gestión pública. Ni siquiera se evidencia una preocupación por acatar las normas y cumplir con las disposiciones de la Constitución en esa materia. Por ejemplo, en la formulación de los planes de desarrollo no se realizó esfuerzo alguno por involucrar a la ciudadanía en la definición de asuntos de interés colectivo; tampoco en áreas como salud, educación, medio ambiente se observa una intención de abrirse a la participación.

En Salazar de las Palmas tampoco hubo un interés de la administración municipal en promover la participación ciudadana. Por ejemplo, en la administración de Tubal Cail Contreras Conrado no existió ninguna oficina encargada de ésta

tarea ni responsabilidad alguna en esa materia en las diferentes dependencias. Este desinterés viene desde el año 2001 cuando se hizo una reestructuración que condujo a suprimir la oficina de gestión social y participación.

Modo de control político señorial

El municipio de Puerto López es un caso particular dentro del universo de estudio, pues desde hace prácticamente dos décadas prevalece la hegemonía política, social y económica de Víctor Carranza, quien ha tenido una influencia enorme en la gestión de los asuntos municipales. “El Patrón”, como se le denomina en el municipio, es dueño de grandes extensiones de tierra y de diversos negocios en la región, lo que lo coloca en una posición privilegiada y con alta influencia en el ámbito político y social⁴. En el escenario político es él quien en últimas decide quiénes son los candidatos y candidatas a la alcaldía, da el aval a los aspirantes al concejo, determina en buena parte las decisiones que se toman en la administración municipal, sobre todo aquellas de carácter estratégico, siempre en la mira de mantener y reforzar su poder económico⁵ y su dominio social. Carranza “ha manejado el municipio como si fuera su propia hacienda, imponiendo una suerte de poder doméstico que extendió a todos los órdenes de la vida local, incluyendo el político-administrativo” (Foro Nacional por Colombia, UEP, 2008. p. 123).

Es tan significativo su control de la economía local y de la vida política y social, que ha tenido la capacidad de crear organizaciones sociales con el propósito de contener la expansión y arraigo social de grupos paramilitares que tuvieron la pretensión de disputarle su dominio en el municipio. Varias entrevistas realizadas allí se refirieron a la creación de una organización social por parte de Víctor Carranza para blindarse socialmente, obtener apoyo popular y, de esa forma, contener la expansión de tales grupos en el municipio. Sin embargo, su poder tiene límites. Carranza se vio obligado a negociar con los grupos de autodefensa que fueron incursionando en la región con el fin de definir acuerdos sobre el control del territorio y la distribución de negocios en el municipio y en municipios vecinos.

El apelativo de “Patrón” que utiliza la gente para referirse a Carranza expresa un dominio patrimonialista que da forma y significado al proceso de gestión en Puerto López. Allí se ha configurado un modo de gestión de corte señorial, en el que el manejo de los asuntos públicos se rige fundamentalmente por las orienta-

⁴ Por ejemplo, muchas personas aspiran a que sus hijos puedan laborar en los diferentes negocios del “Patrón”.

⁵ Carranza ha logrado ventajas, por ejemplo, a través de la exención de impuestos para sus negocios y propiedades.

ciones impartidas por Carranza, funcionales a la reproducción de su hegemonía económica, política y social en el territorio.

Las autoridades locales se subordinan al poder del “Patrón” y, bajo la égida de este último, cumplen sus funciones en el manejo de los asuntos municipales. El alcalde es una ficha más del juego que controlan Carranza y, más recientemente, los grupos paramilitares asentados en el municipio. Dicho manejo tiene un fuerte componente asistencialista por medio del cual los dineros públicos constituyen un medio de satisfacción de las necesidades de grupos poblacionales que, a cambio, mantienen su lealtad a los intermediarios políticos⁶ y, sobre todo, fidelidad al “Patrón”. Las estrategias asistencialistas se convierten así en la forma privilegiada de operación de las autoridades públicas, especialmente del alcalde, para ganar legitimidad ante la ciudadanía y mantener el control político. Es una forma de relación que triangula las necesidades de la población, el afán de reproducción política de los agentes partidistas y el mantenimiento del dominio señorial de Carranza.

Este modo de gestión implica una alta concentración del poder de decisión en cabeza del alcalde, lo que configura una estructura administrativa piramidal, en la que los secretarios son colaboradores sin ninguna capacidad de decisión. Lo mismo ocurre en el plano de las relaciones entre el alcalde y el Concejo. Este último tiene escasa incidencia en las definiciones de política pública y prefiere operar por la vía de la entrega de facultades extraordinarias al alcalde para que éste administre el municipio según su criterio. La oposición tiene aún menor oportunidad de participar en la deliberación pública y política. Simplemente, no cuenta.

En Puerto López, los criterios de decisión en el manejo de lo público son fundamentalmente políticos, lo que no excluye la incorporación de criterios técnicos que permitan una mayor eficiencia y eficacia. Esto explica los esfuerzos de modernización del aparato municipal desde comienzos de esta década, aunque con deficiencias aún visibles. Sin embargo, los resultados de la gestión no necesariamente han sido los mejores. Se observa, en efecto, que la inversión ha sido orientada con criterio selectivo hacia ciertos territorios y sectores poblacionales que hacen parte de las redes asistenciales o que habitan en zonas dominadas por grupos armados⁷. En consecuencia, la gestión pierde su carácter universal, lo que excluye a ciertas poblaciones de los beneficios de la inversión pública, en particular aquellas que habitan territorios a los que no llega esta última, o que forman parte de grupos y redes sociales poco afectas al régimen.

6 Este modo de gestión incluye también relaciones de tipo clientelista, subordinadas a las relaciones de tipo señorial.

7 Carranza juega un papel importante como benefactor de ciertos grupos sociales ligados a sus negocios y a sus redes sociales. Ese rol encaja perfectamente en la lógica asistencial del municipio y la complementa.

La administración municipal ha dado algunos pasos en la incorporación de innovaciones, sobre todo en aspectos relacionados con el uso de información y de instrumentos para la planeación, la actualización permanente de los funcionarios municipales y el uso de instrumentos para la gestión fiscal, así esos cambios hayan beneficiado sólo a ciertos grupos de población, especialmente la élite del poder en el municipio.

Donde no se advierte una innovación importante es en el terreno de la participación ciudadana; ésta brilla por su ausencia. Existen algunas instancias creadas en los ámbitos de salud y servicios públicos, pero generalmente no operan, o, cuando lo hacen, terminan controladas “desde arriba” por las autoridades municipales y convertidas en instrumentos funcionales a sus intereses. Es manifiesto el desinterés de la administración para promover la participación ciudadana. Por eso, la relación que las autoridades municipales han establecido con la población tiene un perfil paternalista, con una fuerte asimetría en el manejo de los recursos públicos. Estos se han convertido en patrimonio de una persona o grupo (Carranza y los grupos con los cuales establece alianzas y acuerdos), mientras que la población actúa como beneficiaria de unos bienes y servicios que recibe a manera de dádiva.

Modo de control político mafioso

El otro caso particular dentro de los municipios estudiados es Magangué, donde la familia de Enilce López tuvo durante el período de estudio una alta incidencia en la vida local. Enilce López, conocida en el país como “La Gata” y acusada de tener nexos con algunos capos del narcotráfico, como Gonzalo Rodríguez Gacha, y, con paramilitares, como Salvatore Mancuso, logró una reconocida influencia en la política local, con mayor intensidad y visibilidad en 2003, cuando su hijo Luis Alfonso López fue elegido alcalde de Magangué. Pero, también como militante del movimiento Apertura Liberal, el cual logró un número importante de votos en la elección de alcalde en 2003 y para la Cámara de Representantes en 2006, gracias a los cuales otro de sus hijos obtuvo una curul.

La influencia de la familia López en la sociedad y la política local ha configurado en el municipio un modo de gestión que puede denominarse de control político mafioso. Este se define como un modo de gestión en el que las decisiones políticas están estrechamente relacionadas con los intereses de un clan familiar que logra imponer su voluntad mediante el uso de medios intimidatorios, incluidas organizaciones de sicarios o ejércitos privados que mantienen una presión armada sobre la clase política y sobre el conjunto de la población. Gracias a ese poder armado el clan familiar logra controlar importantes negocios y acceder al poder político local para beneficiarse de él en términos económicos y de legitimidad política, a costa

de los intereses colectivos. El sentido de clan, de grupo familiar, así como el uso de la intimidación a la población para imponer sus decisiones y obtener sus objetivos son dimensiones centrales de este modo de gestión.

Durante la administración de Luis Alfonso López, el alcalde y su grupo familiar tomaban las decisiones haciendo uso de un poder autoritario, vertical y con un fuerte componente de violencia. El ejército privado de la familia López funcionaba permanentemente acallando a los opositores y amedrentando a la población y a ciertos políticos y comerciantes que no estaban de acuerdo con las prácticas utilizadas por la familia. Incluso, como lo señalan varios testimonios, las personas que no aceptaban “pagar peaje” por los contratos o desviar los recursos públicos a las cuentas de la familia, eran víctimas de su acción violenta.

El poder de la familia López relegó a un segundo plano al Concejo Municipal, lo que le impidió tener algún grado de incidencia en las decisiones municipales, especialmente en el período 2004-2007. Si acaso, algunos concejales mediante acuerdos políticos de corte clientelista, lograron pactos con el alcalde para canalizar inversiones o para obtener prebendas burocráticas. Las relaciones entre el ejecutivo y el Concejo municipal se caracterizaron por una completa asimetría y por una pérdida, por parte del concejo, de su función de control político.

Siendo el interés del clan familiar el que dominaba la escena política y el que se imponía como criterio para las decisiones de inversión, de asignación de cargos burocráticos y de contratos, la pertinencia de la gestión fue baja en tanto instrumentos como los planes de desarrollo no tuvieron ningún peso en la orientación de la gestión ni dieron cuenta de los principales problemas del municipio. La desviación de recursos públicos hacia las arcas familiares impidió que los grupos de población que más los necesitaban obtuvieran algún beneficio de las decisiones que se tomaron durante el período.

De otra parte, factores como la acumulación de memoria institucional, la circulación de información y la incorporación de innovaciones técnicas o políticas brillaron por su ausencia durante la administración López pues no interesaba tanto mejorar la capacidad institucional del municipio y los resultados de la gestión sino canalizar los recursos públicos hacia grupos y organizaciones cercanas al clan familiar.

En este escenario los contrapoderes sociales y políticos fueron muy pobres. El miedo y la amenaza inmovilizaron a varios sectores de la población y llevaron a que el poder “mafioso” imperara y aniquilara cualquier posibilidad de realizar una gestión para el colectivo. El manejo de los asuntos públicos buscaba simplemente beneficiar económicamente al clan familiar, para lo cual sus nexos con los grupos

paramilitares tenían razón de ser. Es un hecho a voces que algunas autoridades civiles y militares se plegaron a las disposiciones emanadas de la familia. La ciudadanía estaba amordazada y no tuvo posibilidad alguna de organizarse y participar activamente. La administración concebía la intervención ciudadana como un hecho que subvertiría el orden impuesto por ellos y, por tanto, buscaban acallar cualquier asomo de participación. Ello explica por qué no se observa ninguna acción de las autoridades municipales para crear espacios de participación y propiciar su uso por parte de diferentes grupos poblacionales.

2.2. Control político abierto

Modo de control político clientelista

Este tipo de control incluye el mayor número de casos del universo de estudio, prácticamente la mitad de ellos. Su característica principal es que la toma de decisiones, en cabeza del alcalde, de otros actores políticos y de grupos en el poder se rige por un criterio de intercambio de favores por lealtades y apoyos políticos electorales. Las autoridades públicas satisfacen parcialmente algunas demandas de la población a cambio de que estos últimos se conviertan en base política para su reproducción en las instancias de poder. La intermediación política juega, por lo tanto, un papel central en la orientación del gasto público, sobre todo –aunque no exclusivamente– con respecto a segmentos poblacionales cuyas carencias los colocan en posición de desventaja social y política. Como ocurre en toda relación clientelista, los beneficiarios de los recursos públicos establecen una relación de subordinación con respecto a los intermediarios. No interesa, por tanto, una gestión que propenda por elevar la calidad de vida de la población, sino para mantener la clientela política que garantice en el presente y en el futuro la hegemonía del grupo en el poder.

El modo de control político clientelista opera de manera diferente dependiendo de la capacidad de gestión de la administración municipal. A ese respecto, pueden distinguirse dos variantes. En la primera de ellas, caracterizada por municipios con capacidad de gestión media⁸, las decisiones en materia de programas y de asignación de inversión son tomadas por el alcalde y los actores políticos locales a través de acuerdos de mutuo interés. Sin embargo, el alcalde sigue manteniendo el monopolio de las decisiones, restándole al Concejo la posibilidad de incidir de manera determinante en la toma de decisiones. Los acuerdos que logran los líderes políticos con el ejecutivo consisten esencialmente en transacciones políticas de

⁸ Capacidad de gestión media significa que la administración municipal cuenta con algunos instrumentos que le permiten actuar con un cierto grado –aunque limitado– de eficiencia y eficacia en el ejercicio de sus competencias. En contraste, los municipios con baja capacidad de gestión tienen evidentes limitaciones técnico-administrativas para atender con solvencia dichas competencias.

carácter particularista que obedecen a conveniencias mutuas, pero en las que el alcalde impone las reglas de juego y define su alcance y sus límites.

La Dorada es un buen ejemplo de este tipo de control clientelista, independientemente de quién sea el alcalde y a qué grupo o movimiento político pertenezca. Como ya se ha mencionado en otros capítulos, el control político en el municipio ha sido tradicionalmente ejercido por el Senador Víctor Renán Barco⁹, desde su aparición en el escenario político como concejal de la ciudad. Es tanto su poder que algunas personas entrevistadas indicaron que el senador coloca y quita alcaldes, concejales y servidores públicos. Pero, en la década del 90 ese poder empezó a ser disputado por el Movimiento del Pueblo, hoy integrado al Partido de la Unidad Nacional, el cual logró ganar la elección de alcaldes en tres oportunidades, entre ellas las dos últimas (2001-2003 y 2004-2007) que corresponden al período de análisis de este estudio. Sin embargo, el cambio de mando a manos del Movimiento del Pueblo no modificó en lo sustancial la lógica del proceso de gestión; sigue siendo la misma: manejo de redes de clientela con un fuerte control desde arriba en manos de la clase política.

La estructura de poder piramidal se expresa también en la relación con el Concejo municipal. Este juega un papel bastante secundario en la gestión y es el alcalde quien decide en materia de gasto y de diseño de políticas públicas; no hay control político del Concejo pues sus sesiones se circunscriben a aprobar sin mayor estudio las iniciativas de los alcaldes. Estos han tenido una alta capacidad para conformar mayorías en el concejo, lo que le elimina cualquier tipo de obstáculos para adelantar su gestión. Las minorías quedan relegadas y con una posición muy débil para realizar control político y exigir cuentas al alcalde. De acuerdo con algunos testimonios de funcionarios y líderes del municipio, el Concejo de La Dorada es una entidad que cumple un papel formal, incapaz de jugar un rol más dinámico y de control político. El alcalde mantiene un control férreo y gobierna con su círculo de apoyo, excluyendo a los sectores minoritarios de la toma de las decisiones. Y aunque los procesos de gestión han mejorado, especialmente en el campo administrativo y financiero¹⁰, ello no necesariamente se refleja en resultados sectoriales positivos, como se mostrará en otro capítulo de este informe.

El caso de San Carlos (Antioquia) es similar. Allí, el alcalde y el equipo de gobierno detentan el poder de decisión. No obstante, los pactos que el alcalde ha establecido con actores políticos, económicos y sociales para ganar las elecciones y mantenerse en el poder, lo llevan a aceptar que sus contrapartes le pasen “cuentas

⁹ El Senador Barco murió a comienzos de 2009, cuando se preparaba la edición de este libro. El editor tomó la decisión de no modificar las referencias en el texto sobre el papel de este dirigente político en La Dorada.

¹⁰ Sin embargo, permanecen algunas dificultades en el manejo de la información para la planeación, la gestión fiscal y la entrega de información a la población.

de cobro” y deba orientar el gasto en su favor ya sea a través de proyectos específicos, contratos o inversiones en determinados territorios o dirigidos a grupos poblacionales concretos.

Algunas personas del municipio indicaron que es una práctica consuetudinaria de ciertos agentes económicos locales brindar apoyo financiero a los alcaldes en su período de campaña con el propósito de acceder a beneficios y privilegios una vez son elegidos. Los proyectos y las obras que emprende la administración municipal son otorgados a esos sectores como contraprestación a los servicios prestados en la campaña. De esa manera, los dineros invertidos son recuperados con creces a través de la contratación. A ese respecto, sin embargo, la información disponible señala que las licitaciones presentan irregularidades, que los montos de la contratación son excesivamente elevados, que se han definido proyectos y obras de infraestructura que nunca se han realizado, como por ejemplo, la pavimentación de la vía veredal de Campo Alegre.

Es tan grave este problema que la Contraloría General de Antioquia entre 2000 y 2007 adelantó quince procesos de responsabilidad fiscal en el municipio, especialmente por casos de contratación con sobrecostos y contratos que nunca fueron realizados a pesar del desembolso de los recursos por parte de la administración municipal. Un hecho contundente al respecto fue la detención, en mayo de 2008, del mandatario elegido para el período 2004-2007, acusado por falsedad ideológica en documento público, peculado por designación oficial diferente y concierto para delinquir agravado.

Algunas personas entrevistadas manifiestan, además, que, a pesar de que se han realizado algunos esfuerzos en materia administrativa, la gestión es bastante rutinaria y con altos niveles de estancamiento. Ello tiene que ver, entre otras cosas, con condiciones específicas de la administración municipal como la baja capacidad técnica, las relaciones de clientelismo y niveles de corrupción importantes.

En esta categoría encaja también el municipio de Bello, en Antioquia. La información acopiada en la prensa y en algunas entrevistas realizadas en el municipio ratifican que en las últimas cuatro administraciones municipales “el proceso administrativo en la toma de decisiones en cuanto a la ejecución de recursos y al direccionamiento de las funciones administrativas ha sido permeado por el narcotráfico y el control de grupos armados, a través de la filtración de cargos públicos, la influencia en las decisiones legislativas locales, el fuerte maridaje legal-ilegal en las relaciones entre líderes sociales y políticos locales, con dirigentes regionales y sectores influyentes en la dinámica económica de la región” (Corporación Región y Conciudadanía, 2008. p. 172) . Por esa razón, en los últimos nueve años los alcaldes

de Bello han estado investigados y se les siguen procesos por problemas relacionados con desviación de recursos y corrupción en la contratación.

En esta variante la inversión pública apunta a resolver algunas necesidades de la población mediante redes de clientela y en territorios específicos que se encuentran bajo la influencia de los grupos dominantes (legales o ilegales). No existe, por tanto, un criterio de universalidad que oriente la prestación de servicios por parte de la administración municipal. Se trata más bien de una inversión focalizada, no necesariamente centrada en aquellos sectores que más requieren de la intervención estatal. Para tal efecto, las autoridades locales incluyen algunas innovaciones administrativas (sistemas de información, procesos de planeación, reformas administrativas, generación de ingresos propios, etc.) con el objeto de incrementar los niveles de eficiencia y alcanzar algunas metas de incremento de coberturas en los servicios a su cargo.

El modo de gestión de control político clientelista no es afín a la promoción de la participación ciudadana. Las decisiones son tomadas en los círculos políticos excluyendo a la población de cualquier posibilidad de incidir en ellas. Ello no obsta para que las autoridades municipales hayan creado algunos espacios de participación, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma.

En La Dorada, por ejemplo, el alcalde César Alzate (2001-2003) abrió el diálogo con la comunidad durante su primer año de gobierno y fueron reglamentadas algunas instancias de participación. Sin embargo, estas acciones no sólo no tuvieron continuidad, sino que formaron parte de una estrategia para generar imagen y para controlar los espacios de participación mediante la designación en ellas de personas muy cercanas al alcalde, las cuales terminaron en su mayoría acogiendo a los requerimientos del burgomaestre, antes que asegurar la representación y defensa de los intereses ciudadanos.

Una experiencia que vale la pena señalar a ese respecto es la vivida por el Consejo Territorial de Planeación (CTP) de ese municipio entre el 2004 y el 2005. El CTP presentó la renuncia

debido al incumplimiento por parte del alcalde de la promesa de realizar el empalme con la participación del CTP y a numerosos problemas y vacíos que identificaron en la formulación del Plan de Desarrollo. Además, estuvieron en desacuerdo con el nombramiento de funcionarios municipales como miembros del Consejo. De otra parte, el Plan de Desarrollo fue entregado al CTP por fuera de los tiempos estipulados por la norma, después de que había sido remitido al Concejo Municipal, desvirtuando cualquier posibilidad de hacer propuestas y recomendaciones. Estos problemas condujeron a la renuncia de todos los miembros del CTP, la que se quiso hacer pública, pero, como lo manifestó una de las personas entrevistadas, por temor a las AUC no se dio a conocer. El alcalde designó un nuevo

Consejo, funcional a sus intereses, el cual operando con serias restricciones (Foro Nacional por Colombia UEP, 2008. p 174).

En Bello las administraciones tampoco se han caracterizado por impulsar la participación ciudadana. Es cierto que existen algunos espacios de participación, pero sin mayor repercusión en la vida del municipio. Se cumple la norma pero no se le otorgan alas a las instancias de participación para que realmente se conviertan en espacios de incidencia ciudadana. La participación se restringe únicamente a la consulta y a la información, sin que alcance un nivel más incidente en las decisiones locales.

En San Carlos las dos últimas administraciones han sido consecuentes con el cumplimiento de la norma en materia de participación ciudadana, pues se han creado algunas instancias, especialmente en los campos de la salud, la educación, la planeación y el control social. No obstante, son espacios cuyos miembros son “convidados de piedra” sin muchas posibilidades de incidir en la gestión.

Es el caso de la última experiencia de planeación que se desarrolló en el municipio. Aunque los funcionarios aseguraron que habían estado abiertos a la iniciativa ciudadana en varios frentes, las personas entrevistadas en el municipio mostraron un gran desconocimiento del plan y señalaron que no hubo participación activa en la formulación del mismo. Por el contrario, algunos sectores de la comunidad, involucrados en las redes clientelistas, avalaron las decisiones tomadas por la administración como contraprestación a la entrega de bienes y servicios.

La segunda variante del modo de control político clientelista incluye los municipios con baja capacidad de gestión. A diferencia de la primera, en esos municipios las decisiones son tomadas por el alcalde y un cerrado círculo de influencia, sin consultar con otros sectores políticos o de la población que podrían estar interesados en participar en ellas. Las decisiones no están respaldadas por capacidades técnicas de los funcionarios y/o de la administración municipal en su conjunto, sino por criterios políticos que buscan beneficiar a los aliados políticos y a sectores de la población involucrados en las redes de clientela.

Es lo que ha ocurrido en Necoclí. Allí, el alcalde y su círculo de confianza han manejado a su antojo las decisiones, a fin de beneficiar a pequeños grupos de apoyo que conforman sus redes clientelares. La contratación es una herramienta fundamental para el logro de ese propósito, vía sobrecostos o el cobro de “peaje” que asciende a veces hasta la mitad del valor del contrato¹¹.

¹¹ El alcalde elegido para el período 2004 a 2007 tiene en este momento sobre sus espaldas investigaciones de la Contraloría. Su antecesor se encuentra en la cárcel por razones relacionadas con el ejercicio de su cargo.

En Suárez, la figura del alcalde Jorge Enrique Suárez Lozano (2004-2007) es bastante dominante en la gestión del municipio. Él maneja los hilos del poder y toma las decisiones más trascendentales en la mira de mantener sus redes clientelistas; otro tipo de criterios, de carácter técnico y social, en la definición de los programas de inversión brillan por su ausencia. El Concejo presenta un perfil débil, dejando a entidades departamentales y nacionales la función de control de desempeño del alcalde. Hubo un brote de oposición en el Concejo de por lo menos cuatro concejales, que no tuvo la fuerza suficiente para reconducir las decisiones municipales.

Un rasgo relevante en esta segunda variante de control político clientelista es el desgüeño administrativo casi generalizado, el bajo nivel de coordinación de las entidades públicas en la prestación de servicios y el alto riesgo de corrupción. Tales factores impiden que las acciones públicas resuelvan los problemas fundamentales y más sentidos del municipio. En parte, ello se explica por la inexistencia y el desinterés de las autoridades municipales por incorporar innovaciones técnico-administrativas y políticas.

Necoclí es representativo en este aspecto. El alcalde Benjamín Díaz (2004-2007) no logró resolver temas importantes que implicaban introducir innovaciones, por ejemplo, en la creación de entidades que atendieran el desarrollo rural, el medio ambiente y las relaciones con la comunidad. Según algunos funcionarios, existen varios problemas relacionados con el manejo y la sistematización de información. Por ejemplo, el tesorero argumenta que no cuenta con los programas de software adecuados y con licencias para proceder a emitir los informes financieros que requieren la gobernación y las entidades nacionales. Aunado a lo anterior, el nivel de profesionalización de los servidores públicos es muy bajo, lo cual repercute en un nivel de gestión pobre y débil. Los informes presentados por cada una de las dependencias son precarios y no existen protocolos y estándares unificados para su presentación.

La inversión social es muy escasa en el municipio; se han llevado a cabo algunos proyectos de infraestructura, como puentes, carreteras (doble calzada), un colegio y la ampliación de la cobertura en el servicio de energía, pero con recursos de la nación o de la cooperación internacional. Algunos entrevistados señalan que en Necoclí llevan siete años de “desgobierno” y ningún nivel de inversión. Un factor que explica en parte esos pobres resultados es la baja capacidad técnica de los concejales, quienes muestran niveles educativos bajos, casi ningún tipo de experiencia política y muy poco conocimiento de su papel y de sus funciones, lo cual incrementa su dependencia con respecto a las decisiones del alcalde en materia de gestión.

En Soledad, los altos niveles de corrupción y el caos en la administración en los últimos siete años han conducido al municipio a una situación de inviabilidad financiera y a que el gobierno nacional tenga que intervenir. Los indicadores de gestión son una prueba fehaciente del alto nivel de desgüeño administrativo. Prácticamente no existen procesos de planeación y mucho menos acciones de control interno que minimicen la fuerte discrecionalidad de los alcaldes y de su equipo de gobierno en la toma de decisiones. Aunque el municipio recibe los recursos, no hay procedimientos adecuados que permitan determinar su inversión de manera racional y con sentido de la equidad.

En los últimos siete años el municipio ha experimentado cambios urbanísticos, gracias a algunas inversiones realizadas. Pero los problemas más álgidos siguen creciendo, por ejemplo la destrucción de la malla vial, los problemas ambientales generados por la no recolección adecuada de los desechos sólidos y las deficiencias en la cobertura del alcantarillado; enormes fallas en la prestación de los servicios sociales básicos como educación y salud, el aumento del empleo informal como el mototaxismo y el bicitaxismo, y los permanentes y continuos escándalos por el manejo del municipio.

Otro caso que cabe en esta categoría es Ovejas. Allí, la gestión del alcalde Álvaro González (2004-2007) fue catalogada por las personas entrevistadas como deficiente y con poca apertura a la participación. En efecto, no existen avances en materia de agua y saneamiento ambiental, la inversión en educación y salud es escasa y con resultados a la baja; los procesos de planeación son débiles y no existen sistemas de información para la toma de decisiones; brillan por su ausencia los esfuerzos de capacitación de los empleados, y el funcionamiento de la Unidad de Mantenimiento Técnico Agropecuario (UMATA), ente encargado del manejo agropecuario y ambiental, deja mucho qué desear. Se observan además altos niveles de desarticulación y mucha improvisación en la gestión, que responden a deficiencias en los procesos de planeación, no resueltos hasta el presente.

La única característica que comparte esta segunda variante de modo de control político clientelista con la primera es el desinterés manifiesto de las autoridades locales por crear espacios de participación ciudadana y por estimular su ejercicio por parte de la ciudadanía. Ni siquiera se cumplen las formalidades legislativas que posibilitan al alcalde y al Concejo crear algunos espacios de participación. En Necoclí, por ejemplo, no se le otorga importancia a la participación pues su difusión iría en contravía de las prácticas clientelistas y de beneficio particular sobre las que el alcalde y su círculo estrecho de gobierno diseñan e implementan la gestión. Ha sido más bien el gobierno departamental el que ha mostrado mayor compromiso en el apoyo a los procesos de participación ciudadana en

el municipio, mediante la creación de la Red de Participación Ciudadana y las escuelas promotoras de desarrollo local.

En Soledad, las autoridades municipales muestran muy baja motivación para abrir y apoyar los espacios que permitan una intervención más directa de la ciudadanía en las decisiones municipales. A ello se suma la estrategia de los grupos armados (paramilitares) de controlar políticamente el municipio y de imponer un estilo autoritario de toma de decisiones.

En Ovejas existen algunas instancias de participación que poca incidencia tienen en las decisiones municipales. En Salento, por su parte, los esfuerzos que se realizaron en el proceso de reconstrucción después del terremoto de 1991 rindieron algunos frutos en lo referente a la participación ciudadana. No obstante, no se logró darle sostenibilidad a estos procesos y lo que se descubre en la administración de Laura Bedoya, es una reducida intención de involucrar a la ciudadanía a la gestión municipal. Muestra de ello es, por ejemplo, la poca apertura de la administración a las veedurías ciudadanas y, en general, a las acciones de control social.

Modo de control político participativo

Este es el segundo tipo de modo de control político abierto. En este caso, si bien las decisiones siguen en cabeza del alcalde y de su equipo de gobierno, existe una cierta apertura a la iniciativa ciudadana en algunos momentos del proceso de gestión. Tal apertura puede provenir de acciones gubernamentales que la posibilitan, mediante la creación de espacios institucionales o de un contacto de carácter más informal, o de la articulación de las instituciones municipales a procesos de origen ciudadano que facilitan y le aseguran viabilidad a los programas gubernamentales.

En el plano político dos características se revelan como rasgos centrales en este modo participativo: en primer lugar, la alta incidencia de actores políticos nacionales en la vida municipal, lo que implica una relación e, incluso, una articulación de lo local y lo nacional importante para el acceso a recursos que pueden complementar la inversión municipal. En segundo lugar, el papel más visible del Concejo, en comparación con los anteriores tipos de gestión, en el ejercicio de control político y en su capacidad de incidir en las decisiones del alcalde. Esto es particularmente evidente en aquellos concejales cuyos grupos políticos hacen parte de las alianzas que permitieron el triunfo del alcalde y garantizan su permanencia y unos mínimos niveles de gobernabilidad.

En El Tambo la concentración de las decisiones radica en cabeza del alcalde pero también se observa que el Concejo cumple un papel de control político e

interviene en la toma de decisiones. Sin embargo, la relación del alcalde y el Concejo está mediada, en parte, por el contexto de conflicto pues en los últimos diez años, varios concejales han sido amenazados y cuatro fueron asesinados. Algunos concejales entrevistados argumentaron que la incidencia del Concejo en materia de orden público es mínima por el temor y la zozobra que viven permanente. No obstante, realizan esfuerzos para ejercer control político y cooperar con el alcalde en proyectos, especialmente la minimización del conflicto armado. Pero, también han sido bastante propositivos con iniciativas relacionadas con equidad de género, organización social y con programas de minas antipersonal. Una característica para resaltar de este Concejo es la representación de diversos corregimientos y zonas urbanas en su seno.

En Dosquebradas, la gestión local es influida de manera importante por el senador Germán Aguirre. Varios entrevistados señalaron que el senador es quien decide el nombre del alcalde y cuenta con cuota política en varias dependencias de la administración. El Concejo municipal ejerce, en alguna medida, su papel de control político, aunque con algunas restricciones ligadas a los pactos acordados la dirigencia política y con el alcalde.

En esta modalidad de gestión, la acción gubernamental es selectiva en términos poblacionales y territoriales, como ocurre en otras formas de gestión de control político. En consecuencia, al no regirse por un criterio de universalidad, le cuesta resolver problemas álgidos del municipio, así la población esté de alguna manera involucrada en el proceso. Es lo que se observa en El Tambo. La presencia de actores armados ha reducido el radio de acción de la gestión pública a la cabecera municipal, dejando de lado la atención de los problemas de la población rural, lo que representa una limitación real de la acción gubernamental, si se tiene en cuenta que éste es el segundo municipio más extenso del país y que su área rural es bastante amplia.

En contraste, el modo participativo es flexible en la incorporación de innovaciones tanto en el campo técnico administrativo como en materia de participación ciudadana. En algunos casos, estas innovaciones no se reflejan necesariamente en un cambio positivo en los resultados de la gestión, como se acaba de mencionar a propósito de El Tambo. En otros, las innovaciones han generado un cierto impacto, como ha ocurrido en Tibú. Allí la administración municipal ha realizado algunos esfuerzos para mejorar la gestión, a través de cambios, por ejemplo, en materia de cultura tributaria, lo que ha producido algunos resultados positivos en la prestación de servicios sociales, especialmente en educación y salud.

Lo mismo ocurrió durante la administración de Uberney Marín Villada, alcalde de Dosquebradas. Este impulsó un proceso de modernización de la

gestión, a través de la privatización de los servicios de salud, el incremento del recaudo y algún esfuerzo en la sistematización de información. Esto permitió a la administración municipal mejorar la prestación del servicio de educación y de los servicios públicos como alcantarillado, agua y saneamiento básico.

El elemento distintivo de este modo de gestión es la apertura de las autoridades públicas a la participación, generalmente a través de espacios institucionales que permiten algún grado de relación de la ciudadanía con las autoridades públicas. También operan instancias informales como asambleas constitucionales, audiencias públicas, diálogos directos con la población, mesas de trabajo, etc., algunas de ellas procedentes de la iniciativa ciudadana.

Se pretende de esa manera acercarse a la población y buscar caminos alternativos para poner en marcha programas de desarrollo que beneficien a la colectividad. Sin embargo, los gobiernos pretenden que la participación no se convierta en un instrumento de contrapoder ciudadano que les reste capacidad de decisión a los actores políticos. Se busca más bien una forma de legitimar propuestas gubernamentales y de dar salida a la presión ciudadana que en estos municipios tiene generalmente antecedentes históricos. Por esa razón se observa una clara tendencia por parte de las autoridades municipales a utilizar la energía social para fines de legitimación política y, en algunos casos, de reducción de los costos de operación de los servicios.

El carácter participativo de este modo reside, por lo tanto, más en la canalización del potencial ciudadano que en la construcción de un diálogo horizontal que permita a la población convertirse en protagonista del desarrollo municipal. Como se verá luego, esta dinámica se ve amenazada en todos los casos por la presencia de actores armados para los cuales el ejercicio de la participación pone en riesgo sus pretensiones de dominio territorial y político.

En El Tambo, por ejemplo, la administración ha sido abierta a la participación. Según la información acopiada, desde el 2001 están operando cinco instancias, cuyo funcionamiento no es responsabilidad única de la administración municipal sino que también depende de la fortaleza organizativa de la ciudadanía. A través de estos espacios la administración municipal pretende involucrar a la población en ciertos escenarios de la gestión, para evitar que se produzca una dinámica ciudadana autónoma que lleve a la conformación de poderes alternos al alcalde y su círculo de allegados.

En Dosquebradas también ha existido una cierta apertura a la participación ciudadana, por ejemplo, en el campo de las veedurías ciudadanas. Estas han tenido una presencia notoria en el escenario municipal ejerciendo su tarea de control

ciudadano de la gestión pública y del desempeño de los actores políticos. Las veedurías ciudadanas realizaron un ejercicio de control a los concejales municipales, producto del cual lograron que la Procuraduría suspendiera a los concejales elegidos en el 2003 y les impidiera participar en política durante cinco años, por no cumplir a cabalidad con sus deberes constitucionales. Este logro no fue bien visto por el alcalde y su equipo de gobierno, pues lo interpretó como una amenaza a la institucionalidad local, a partir de lo cual fueron más las trabas impuestas que los estímulos recibidos por la población para involucrarse en los asuntos del municipio.

La tabla 3 presenta, a manera de síntesis, las principales características de cada una de las modalidades de gestión analizadas en las páginas anteriores.

3. ¿LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹² COMO CONTRAPODER?

Uno de los aspectos que define el modo de gestión pública se refiere a la apertura y operación de mecanismos de participación y, por ende, a la intervención de la ciudadanía en la gestión del municipio. Este es un aspecto nodal pues permite examinar una de las formas de relación entre los actores locales. Por tal motivo, se indagó sobre su funcionamiento en los 18 municipios, en términos de la existencia y operación de instancias de participación (oferta institucional), la apertura de las administraciones municipales a la participación ciudadana y la receptividad y apropiación por parte de la ciudadanía de dicha oferta¹³.

En Colombia la participación ciudadana tiene un componente importante de institucionalización a través de espacios y mecanismos que operan en diferentes ámbitos de la vida local. Su propósito ha sido democratizar las decisiones públicas, contribuir al control y la transparencia de la gestión, propiciar una relación más cercana entre la ciudadanía y el gobierno territorial, aumentar la gobernabilidad y mejorar las condiciones de vida de las comunidades, entre otros.

La participación es una forma de interacción entre el Estado y la sociedad civil en la cual se expresan diversos intereses, motivaciones y discursos de los actores en el escenario público, cuyo objetivo es obtener un beneficio concreto o incidir en las decisiones que contribuyan a mejorar las características del entorno.

¹² Por participación ciudadana se entiende el “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso ‘en el que distintas fuerzas sociales en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política’” (Velásquez y González, 2003. p. 59).

¹³ Este análisis amplía la referencia al tema realizada en la sección anterior.

Esos procesos producen resultados en función de la existencia de pesos y contrapesos sociales y políticos en un momento y lugar determinado.

Tabla 3.a Tipología de modos de gestión de control político

Variables/ tipos	Cerrados		
	Elitista	Señorial	Mafioso
Municipios	Cabrera, Ocaña, Salazar de las Palmas, Sotará	Puerto López	Magangué
Agente de las decisiones	Alcalde y su círculo de influencia inmediato (actores armados o sectores políticos).	Alcalde y grupo dominante, al servicio de intereses patronales.	Alcalde y su círculo de influencia, dominado por relaciones familiares.
Relaciones alcalde-concejo	Dominadas por el poder de decisión del alcalde. El Concejo es débil o es controlado por el alcalde. Baja capacidad de oposición y de control político.	Mayorías del Concejo apoyan las decisiones del alcalde mediante mecanismos de transacción política particularista. La minoría intenta ejercer control político.	Relaciones de clientela con los concejales y baja incidencia del Concejo en el período 2004-2007
Pertinencia de la acción municipal	Baja. Los problemas siguen siendo los mismos desde hace varios años. La gestión no resuelve los principales problemas del municipio.	Mayor inversión en ciertos territorios, que favorece a grupos poblacionales que hacen parte de las redes de clientela, y a grupos de presión, entre ellos los grupos armados.	Baja. Los planes de desarrollo no dan cuenta de los principales problemas del municipio. Desviación de recursos públicos hacia las arcas familiares.
Incorporación de innovaciones	Baja o nula. La inercia es una característica dominante de la gestión.	Creciente en aspectos administrativos y financieros. Fortalecimiento de algunas entidades del municipio. Baja en otros campos (participación ciudadana, relaciones políticas)	Nula. No existe memoria institucional. No se permite la circulación de información ni la organización de procesos que incorporen innovaciones técnicas o de relación con los actores sociales y políticos.
Apertura a la participación	Muy poca. No es interés prioritario de la administración	No existe interés en involucrar a la ciudadanía en la gestión. Se cumple lo determinado por la ley. En algunas ocasiones se instrumentaliza la participación a favor de intereses señoriales	Ningún interés de la administración por promoverla. Por el contrario, se multiplican acciones de intimidación y amenaza a la población que participa.

Tabla 3.b Tipología de modos de gestión de control político

Variables/ tipos	Abiertos		
	Clientelista		Participativo
	Capacidad de gestión media	Capacidad de gestión baja	
Municipios	La Dorada, San Carlos y Bello.	Salento, Soledad Ovejas, Necoclí, Suárez	Dosquebradas, Tibú, El Tambo
Agente de las decisiones	Alcalde y actores políticos orientan la gestión de acuerdo a sus intereses particulares, a través de transacciones políticas.	Alcalde y grupos en el poder toman decisiones sin consulta con otros sectores políticos o de la población a favor de intereses restringidos.	Alcalde y su equipo de gobierno toman las decisiones fundamentales, con alta incidencia de actores políticos nacionales.
Relaciones alcalde-concejo	Baja capacidad de incidencia del Concejo en las decisiones municipales. Acuerdos por la vía de la transacción política particularista.	Baja capacidad de incidencia del Concejo en las decisiones municipales. Ausencia de acuerdos entre alcalde y Concejo.	El Concejo ejerce control político y tiene capacidad de incidencia en las decisiones del alcalde, especialmente por parte de los aliados políticos de éste último.
Pertinencia de la acción municipal	La inversión apunta a resolver algunas necesidades de la población a través de redes de clientela y en territorios específicos en los cuales tienen influencia los grupos dominantes.	Desgüe administrativo, bajo nivel de coordinación en la gestión y alto riesgo de corrupción, lo que impide que las acciones públicas resuelvan los problemas del municipio.	Selectiva en términos de poblaciones y áreas territoriales del municipio. La gestión no logra resolver los problemas más álgidos del municipio.
Incorporación de innovaciones	Inclusión de innovaciones administrativas (información en los procesos de planeación, capacitación, reformas administrativas y mejoramiento de los recaudos). Ausencia de innovación en otros campos (participación, proyectos de inversión y relaciones políticas)	Baja. No existe ni interés ni capacidad para incorporar innovaciones técnico-administrativas o políticas.	Incorporación de algunas innovaciones técnico-administrativas y en materia de participación ciudadana.
Apertura a la participación	No existe interés en involucrar a la ciudadanía en la gestión. Se cumple con algunas normas referidas a la participación pero estrictamente como formalidad	No existe interés de las autoridades locales por abrir espacios de comunicación y diálogo con la población.	Gobierno abierto a la participación siempre y cuando ésta nos convierta en un contrapoder social. Tendencia a instrumentalizar la participación.

Al respecto, Fung y Wrigth (2005) afirman que una de las características del modelo de gobernanza deliberativa está relacionada con la existencia de un contrapoder social fuerte con la capacidad de neutralizar –incluso debilitar– a los actores dominantes en la toma de decisiones. La tipología elaborada por ellos sobre regímenes de gobernanza es un instrumento importante para el análisis de la participación ciudadana. Está construida con base en dos variables: las instituciones de gobernanza y las características del contrapoder o contrapeso social. Según se muestra en la tabla 9.4, cuando domina un tipo de gestión vertical y existe un contrapoder débil (I) la sociedad no logra colocar obstáculos a la toma de decisiones de los grupos dominantes, por la debilidad de los grupos subalternos, lo cual facilita a los primeros apropiarse del poder de decisión. En un modelo de gestión vertical jerárquica con un contrapoder fuerte (II) se produce una confrontación de intereses en la que todos los grupos se movilizan en defensa de sus intereses particulares. Se produce una situación que Fung y Wright denominan “pluralismo agonístico”.

Tabla 4. Regímenes de gobernanza

Instituciones de gobernanza	Contrapoder débil	Contrapoder fuerte
Gestión jerárquica vertical	I. Apropiación de los subsistemas de gobierno	II. Pluralismo agonístico
Deliberación participativa	III. Cooptación y simulación de la participación	IV. Difusión del poder y gobernanza participativa

Fuente: Fung, A y Wright, E., (2005), “Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative” en Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri y Sintomer Ives, Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, Paris, La Découverte, p. 56

En aquellas experiencias en las que las instituciones de gobernanza se abren a la deliberación pública y el contrapoder de la ciudadanía es débil (III) se corre el riesgo de que las élites dominantes desplieguen acciones de cooptación para neutralizar la acción de la ciudadanía, restándole posibilidades a la participación. Por el contrario, cuando las instituciones de gobernanza están abiertas a la deliberación y existe un contrapoder social fuerte se configura una situación de “difusión del poder y gobernanza participativa”, en la cual los diversos intereses son tenidos en cuenta para la toma de decisiones y, de esta forma, se fortalece el sistema democrático. Este último tipo de relación es el que Fung y Wright denominan modelo de gobierno participativo con poder de decisión (GPPD), al que definen como el proceso mediante el cual se introducen reformas institucionales que potencian los espacios en los cuales los ciudadanos del común pueden intervenir e incidir, a través de la deliberación, en las políticas que los afectan.

En el GPPD participan ciudadanos comunes y corrientes y funcionarios que están en contacto permanente. Las experiencias de participación expresan relaciones de cooperación y fraternidad entre los actores involucrados en la consecución

de objetivos comunes en áreas concretas de interés público; el instrumento por excelencia para la definición de la acción es la deliberación que posibilita conocer las posiciones de los demás y las opciones racionales para la toma de decisiones.

En cuanto a los diseños institucionales, el modelo implica, en primer lugar, cambios en la arquitectura estatal en la medida en que se delegan poderes tanto administrativos como políticos a unidades locales de acción, y la transformación del papel de la sociedad local en el escenario de los asuntos públicos. En segundo lugar, le confiere a la participación una institucionalidad que le permite continuidad y le asegura legitimidad social y política para tener influencia en las decisiones públicas.

El análisis realizado en la sección anterior sobre el modo de gestión y sus variantes en los 18 municipios estudiados permite clasificarlos, desde el punto de vista de las instituciones de gobernanza, en la categoría denominada por Fung y Wright de gestión vertical jerárquica, en la medida en que el poder de decisión se concentra en el alcalde y en su círculo de confianza (actores legales e ilegales); existe además una estructura piramidal y de autoridad, una jerarquía rígida de los roles de los diversos actores, un alto control de los procesos técnicos y políticos por parte de esas mismas personas y un bajo interés en promover la participación ciudadana, entre otros rasgos. En tal sentido, los municipios estudiados, sin excepción, a pesar de sus diferentes matices, están lejos del modelo de gobierno participativo con poder de decisión, analizado por Fung y Wright.

En efecto, la participación ciudadana no constituye un ingrediente vital de la gestión local en ninguno de los 18 municipios examinados. Durante el período de estudio las administraciones municipales fueron, en general, poco abiertas a la intervención ciudadana y no mostraron convicción alguna acerca de las bondades de la participación para el mejoramiento de la gestión y de la calidad de vida¹⁴. Ello es particularmente evidente en los municipios caracterizados por modalidades de gestión elitistas (Cabrera, Ocaña, Salazar de las Palmas y Sotará), mafiosa (Magangué) y clientelista, en particular en los municipios con baja capacidad de gestión (Salento, Soledad, Ovejas, Suárez, Necoclí). En estos municipios no se registró en el período de estudio ninguna iniciativa gubernamental relevante para estimular el ejercicio de la participación ciudadana y abrirse a un diálogo con distintos sectores de la población.

Lo anterior no significa que no hayan sido creados y que no operen algunos espacios formales de participación ciudadana en los municipios. De hecho, en la

14 Un hecho que manifiesta el desinterés de las administraciones por promover la participación es lo que ocurrió en Salazar de Las Palmas, donde se efectuó una reforma administrativa en el año 2001, a través de la cual fue suprimida la Oficina de gestión social y participación del municipio.

mayoría de ellos fueron reglamentadas algunas instancias de participación, como se señaló en el apartado anterior. Sin embargo, el hecho de que hayan sido creados no significa necesariamente que estén operando ni que a través de ellos se busque democratizar la gestión local. En realidad, la creación de espacios por parte de las autoridades municipales obedece a tres razones principales: en primer lugar, al interés de cumplir las exigencias formales de la legislación nacional, como ya se analizó para los casos de La Dorada, San Carlos y Bello. En segundo lugar, al propósito de cooptar liderazgos sociales y controlar los espacios de participación para obtener de ellos apoyo y legitimidad para las iniciativas gubernamentales, o bien réditos políticos que pueden concretarse en los eventos electorales. El caso de Puerto López es relevante en este sentido, al igual que el de La Dorada. Finalmente, la apertura de espacios formales de participación puede obedecer al interés de las autoridades municipales, especialmente de los alcaldes, de propiciar un diálogo con la población sin que ello convierta a ésta última en un contrapeso social que la habilite para incidir de manera determinante en las decisiones públicas. En municipios como El Tambo, Dosquebradas y La Dorada los procesos de participación propiciados por la Alcaldía no han pasado de ser un medio para colocar la voluntad ciudadana al servicio de los intereses gubernamentales, generando una imagen de apertura democrática a los ojos de la población.

La información consignada en la tabla 5, comparada con la de la tabla 9.3 sobre modalidades de gestión, permite afirmar que no existe una relación directa entre las distintas modalidades de control político y las tendencias de apertura o no a la participación ciudadana por parte de las administraciones municipales. En efecto, en algunos municipios en los que predomina el modo de gestión elitista, como Ocaña y Salazar de las Palmas, existen muy pocos espacios de participación institucional; sin embargo, Sotará que comparte con los anteriores la misma modalidad de gestión, presenta una situación opuesta pues allí existen seis espacios de participación, sobre todo en el sector de salud, la mayoría de los cuales operan actualmente.

Algo parecido puede decirse de los municipios clasificados en la modalidad de gestión participativa. Podría suponerse, en efecto, que en estos municipios existe un mayor número de espacios y de experiencias de participación. Es lo que ocurre en El Tambo donde opera el consejo de seguridad social, el comité de participación en salud, la junta directiva del hospital, la asociación de usuarios de salud, las veedurías ciudadanas y un comité de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. En contraste, en Tibú, municipio caracterizado por una cierta apertura de la administración a la participación ciudadana, solamente existen algunas veedurías ciudadanas.

Tabla 5. Espacios de participación ciudadana en los 18 municipios

Municipio	Planeación	Educación	Salud	Otros Sectoriales	Poblaciones	Control Social
Cabrera	Comité de Estratificación		Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud			
Ocaña						
Salazar	Consejo Municipal de Política Social				Consejo Municipal de Juventud	
Sotará		Junta Municipal de Educación	- Consejo Municipal de Seguridad Social - Copaco - Asociaciones de Usuarios en Salud - Junta Directiva de Hospital			Veedurías Ciudadanas
Puerto López	Comité de Estratificación		- Consejo Municipal de Seguridad Social - Junta Directiva del Hospital - Copaco - Asociación de Usuarios de salud			- Veedurías Ciudadanas - Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos
Magangué	- Consejo Municipal de Planeación - Consejo Municipal de Desarrollo Rural - Consejo de Política Social					Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos
La Dorada	- Consejo Municipal de Planeación - Consejo de Política Social		- Copaco - Consejo Municipal de Seguridad Social			Veedurías Ciudadanas
San Carlos	Consejo Municipal de Planeación		- Junta Directiva del Hospital - Copaco - Asociación de Usuarios de Salud - Consejo Municipal de Seguridad Social			Veedurías Ciudadanas
Bello	- Consejo Municipal de Planeación - Comité Municipal de Estratificación		- Consejo Municipal de Seguridad Social - Copaco - Junta Directiva de Hospital	Consejo Asesor de Paz		Veedurías Ciudadanas

Municipio	Planeación	Educación	Salud	Otros Sectoriales	Poblaciones	Control Social
Salento	Comité Municipal de Estratificación		- Asociaciones de Usuarios de Salud - Copaco - Consejo Municipal de Seguridad Social			- Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos - Veedurías Ciudadanas
Soledad	- Consejo Municipal de Planeación - Comité de Estratificación					
Ovejas			Copaco			Veedurías Ciudadanas
Necoclí	- Consejo Municipal de Política Social - Consejo Municipal de Planeación		- Asociación de Usuarios de Salud - Comité de Ética Hospitalaria - Consejo Municipal de Seguridad Social - Copaco			
Suárez	Comité de Estratificación		Consejo Municipal de Seguridad Social			Veedurías Ciudadanas
Desquebradas		Personero estudiantil			Consejo de Juventud	Veedurías Ciudadanas
Tibú						Veedurías Ciudadanas
El Tambo			- Consejo Municipal de Seguridad Social en salud - Junta directiva del hospital - Copaco - Asociación de Usuarios de Salud			- Veedurías Ciudadanas - Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos
Zarzal						Veedurías Ciudadanas

Fuente: Informes regionales

Quiere decir lo anterior que las lógicas de control político y las de apertura a la participación ciudadana obedecen a criterios relativamente autónomos, lo que explica por qué no existe una relación directa y biunívoca entre la modalidad de gestión y la existencia y/u operación de instancias de participación ciudadana. Lo único que se puede aseverar es que, en general, el modo de control político en sus distintas formas tiende a reducir las oportunidades de participación y, cuando éstas se presentan, busca impedir que la población pueda tener una alta incidencia en las decisiones municipales. Así, lo que muestran los casos estudiados es una debilidad manifiesta de las administraciones municipales en la creación de infraestructuras participativas y en la promoción de la intervención ciudadana e, incluso, una intencionalidad no necesariamente manifiesta de frenar cualquier posibilidad de constitución de contrapesos sociales en la toma de decisiones.

Otro aspecto relevante se refiere a la alta concentración de los espacios de participación en el sector salud. Es probable que ello ocurra así por la alta tradición que ha tenido este sector en la promoción de la participación. En efecto, el consejo municipal de seguridad social existe en diez municipios; los COPACOS en nueve; los comités de usuarios en seis; la junta directiva de los hospitales en cinco, y el comité de ética en uno.

De otro lado, los espacios de control social (veedurías ciudadanas y comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios) son los que aparecen con mayor frecuencia en los municipios estudiados (12 de los 18). Estos espacios se han multiplicando, al igual que en todo el país, a pesar de que las condiciones para el ejercicio del control social se han ido restringiendo por la presencia de actores armados ilegales. Aunque no existe información con base en la cual pueda afirmarse que estos espacios de control social han sido promovidos por las autoridades locales, hay que reconocer que se trata de mecanismos muy potentes en tanto propician la movilización de la ciudadanía para ejercer su derecho a cuidar lo público y a denunciar las anomalías en diferentes ámbitos de la vida municipal. En Bello, por ejemplo, la ciudadanía se ha organizado en veedurías para vigilar las votaciones y hacer seguimiento a los megaproyectos, las obras de infraestructura y las de impacto agroindustrial. En Dosquebradas, ya se señaló cómo las veedurías ciudadanas adelantaron durante la administración 2004-2007 un proceso de denuncia de los concejales ante la Procuraduría acusándoles de incumplir sus funciones. Ese proceso tuvo como resultado la destitución de los concejales involucrados y su “muerte política” por cinco años.

Llama la atención el hecho de que sólo en una tercera parte de los municipios existe el Consejo Municipal de Planeación. La norma establece que ese espacio es de obligatoria creación y convocatoria por parte de los alcaldes, pues sus integrantes, en representación de diversos sectores de la sociedad local, deben elaborar un concepto sobre la propuesta de plan de desarrollo presentada por el alcalde y luego deben realizar el seguimiento y la evaluación del plan municipal, así como de los planes de ordenamiento territorial. La ausencia de Consejos en doce de los dieciocho municipios muestra no sólo el incumplimiento de una norma obligatoria por parte de los alcaldes, sino, además, el poco interés de estos últimos en un espacio de amplia representación de los distintos sectores organizados de la población, que además es permanente de acuerdo a una jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La creación de estos espacios no implica de manera automática que funcionen y que lo hagan permanentemente. Por el contrario, gran parte de estos espacios han sido creados con el exclusivo fin de cumplir requisitos de norma o para apoyar decisiones de las autoridades públicas en el diseño e implementación

de las políticas públicas. Esa circunstancia los ha convertido en la mayoría de los casos en espacios ineficaces que poco contribuyen al diseño y evaluación de las políticas públicas. Son más bien contados los casos en los cuales esos organismos han logrado introducir modificaciones en las propuestas gubernamentales o incidido en la marcha de los asuntos municipales.

La ineficacia de los espacios institucionales de participación como escenarios de incidencia ciudadana en las decisiones municipales ha comenzado a generar un fenómeno de movilización social por fuera de ellos. Llama la atención, en efecto, la emergencia de formas no institucionales de participación en algunos municipios, ligadas básicamente a acciones colectivas que buscan resolver necesidades básicas de la población. Por ejemplo, en Tibú, las comunidades organizaron un paro cívico municipal en 2007 para demandar la solución a problemas de agua potable, salud y educación, y para visibilizar los problemas de violación de derechos humanos y la exigencia de su restitución. Producto de estas acciones se creó el Comité Prodefensa de Tibú, con el apoyo de la Arquidiócesis. El paro permitió al comité ganar capacidad de propuesta y de incidencia en la formulación de políticas sociales en el municipio. Otro ejemplo es el esfuerzo, todavía incipiente pero significativo, de la población de Magangué en la creación del comité de impulso de la asamblea constituyente.

4. ¿QUÉ PASA CON LA ORGANIZACIÓN SOCIAL?

Las debilidades de la participación no tienen como único factor explicativo la falta de interés de las autoridades municipales en propiciarla y la ausencia de estrategias para su promoción. Son también el producto de factores ligados a la conducta de la población. En efecto, del lado de la ciudadanía también se evidencian condiciones que limitan su intervención en el escenario público. Una de ellas, la fragilidad del tejido social, reduce severamente las posibilidades de multiplicación de las prácticas participativas.

La sociedad colombiana no se ha caracterizado por tener un nivel de organización alto. Los estudios de Sudarsky (2007) sobre capital social muestran que el grado de organización es débil, disperso y con escasa capacidad de incidir en lo público. Muestra además Sudarsky que la pertenencia a organizaciones ha ido disminuyendo en el país, a excepción de las organizaciones religiosas que ganan cada vez más afiliados. Las organizaciones seculares tienden a estancarse en número y en membresía e, incluso, a perder afiliados.

Una tendencia parecida se observa en los municipios analizados, aunque la situación no es la misma en todos ellos desde el punto de vista de su historia

organizativa y de la presencia de algunos grupos sociales en el escenario público. En efecto, se observan tres diferentes categorías de municipios en lo que respecta al número y tipo de organizaciones sociales constituidas (ver tabla 6). Una primera categoría, de la que hacen parte municipios como Cabrera, San Carlos, Tibú, El Tambo, Suárez, Sotará y Ocaña, se caracteriza por poseer una tradición histórica de organización y movilización ciudadana y un número significativo de organizaciones en comparación con su población¹⁵. Aunque esas organizaciones y las movilizaciones que lograron impulsar en el pasado no necesariamente se propusieron incidir en la definición de políticas públicas municipales, sí fueron importantes para construir un tejido social y una cultura de acción solidaria que se traduce en la época actual en un número significativo de organizaciones de muy diversa índole. La tabla muestra que, además del número, un rasgo importante compartido por estos municipios es la diversidad de tipos de organización que existen actualmente.

Tabla 6. Organizaciones sociales en los 18 municipios

Municipio	JAC	Organizaciones funcionales	Organizaciones poblaionales	Organizaciones étnicas	Sindicatos	Gremios artesanales	Gremios empresariales	Cooperativas	Otras
Cabrera	18		25		2				
San Carlos	S.I.	S.I.	S.I.						
Tibú	S.I.	2	4	1					
El Tambo	S.I.		3			7		2	
Suárez	15		5					1	
Sotará	S.I.	4	1	1		12			2
Ocaña	170	70					20	29	41
Ovejas	60	1	1					3	
Necoclí	114	1	7	1		11		7	1
Salento	7	1	6			1			2
Salazar	2	9	6		1		1		
Puerto López	49		1				2		2
Dosquebradas	167	57	3						
La Dorada	42	22	13						
Zarzal	32		6			1			
Magangué	106	1	3			1			
Bello	114	22	145				2	3	30
Soledad	136								

Fuente: Cuadro elaborado a partir de informes regionales.

¹⁵ La información utilizada se refiere al año 2007.

Los municipios incluidos en esta categoría tienen una cierta tradición organizativa y una reconocida capacidad de influir en la gestión municipal. Las organizaciones sociales han sufrido los rigores del conflicto armado (amenazas, amedrentamiento y muerte de muchos líderes sociales), causados tanto por la guerrilla como por las autodefensas. No obstante, mantienen su presencia en el escenario público. En Tibú existen organizaciones de diversa índole (funcionales, poblacionales, étnicas y territoriales), que son fuente de demandas específicas y logran tener presencia en las decisiones públicas. Por ejemplo, la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), que cubre varios municipios de la región, incluyendo a Tibú, trabaja con empeño por lograr el retorno de la población desplazada, especialmente campesinos. Ellos han tenido la capacidad de visibilizar el problema de derechos humanos que existe en la región y exigir garantías para su pleno ejercicio. Así, en agosto de 2007, “la ASCAMCAT logró el respaldo de organizaciones nacionales e internacionales para realizar una Misión de Verificación a la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el Catatumbo. Esta Misión de Verificación fue solicitada al Ministerio del Interior y se realizó en los corregimientos de Honduras, La Trinidad y Sanjuan-cito” (Corporación Compromiso, 2008. p. 72).

En El Tambo también existe una tradición organizativa fuerte con presencia e incidencia en la vida municipal. A pesar de que las demandas de la población no han sido del todo resueltas, las organizaciones sociales se han convertido en un polo fuerte de opinión e iniciativas, que opera como contrapeso a las autoridades públicas, incluyendo las del orden regional y nacional. Incluso, algunas organizaciones y movimientos han tenido protagonismo más allá de sus propios territorios: por ejemplo, el movimiento cívico del Macizo Colombiano (Cauca), en el que participan organizaciones de El Tambo, ha trabajado en varios municipios con el propósito de ayudar a resolver graves problemas que sufre la población en esa zona del departamento del Cauca, entre ellas la pobreza creciente, la violación persistente de los derechos humanos, la lucha por la tierra y el medio ambiente, y la ausencia o mala prestación de los servicios públicos. El conflicto armado no ha logrado aniquilar totalmente la organización social en el municipio y prevalecen esfuerzos notorios de resistencia civil de la población en contra de los actores armados.

De igual forma, en Sotará sobresalen las organizaciones campesinas, aglutinadas alrededor de la ANUC, así como las organizaciones indígenas y sociales. Los campesinos

se han organizado en torno a intereses sectoriales y territoriales específicos, en pos de mejorar las condiciones básicas de vida de la población de las zonas rurales del municipio. Por otro lado, se encuentran las organizaciones productivas que se

han constituido en una respuesta a los distintos problemas económicos que se desprenden de la ausencia de alternativas laborales y de existencia. En tercer lugar, se encuentran las organizaciones sociales que han construido un proyecto étnico ligado a la recuperación de la memoria colectiva del pueblo Yanacona. Mientras las primeras se inscriben en la defensa de intereses sectoriales, y en la mayoría de los casos congregan grupos reducidos de personas, bien sea por la necesidad de satisfacer algún tipo de necesidad o por construir proyectos que solventen su difícil situación socioeconómica, las otras congregan una historia organizativa y constituyen un esfuerzo por empoderar sectores sociales alrededor de un propósito comunitario (Universidad del Cauca, 2008. p. 110).

La tradición organizativa en Cabrera ha sido significativa, en particular entre los campesinos que en la primera mitad del siglo pasado lograron tener una influencia importante en materia agraria y de defensa de los intereses de los asociados. Ese nivel de organización se ha ido perdiendo, aunque siguen operando algunas organizaciones, entre ellas las Juntas de Acción Comunal. Estas tuvieron a su cargo la administración del municipio en el período de crisis gubernamental entre 2002 y 2004, producida por la presión armada de las FARC, cuando el alcalde y los concejales fueron declarados objetivos militares. Pero, a diferencia de los casos señalados anteriormente, en Cabrera las organizaciones han perdido su capacidad de incidencia en las decisiones públicas. Su trabajo se centra en temas muy específicos referidos al medio ambiente, la producción agrícola, la educación, la niñez y la defensa de los derechos de las mujeres, entre otros¹⁶.

Una segunda categoría agrupa a aquellos municipios en los que la fragilidad del tejido social es la constante. En ella caben un poco más de la mitad de los casos estudiados, entre los cuales sobresalen los de Soledad, Bello, Magangué y Zarzal. En esos municipios no sólo no existe una tradición organizativa sino que el afán de la ciudadanía por organizarse y tener algún tipo de incidencia en el escenario público es prácticamente inexistente. La población está fragmentada, es poco solidaria y poco dada a la cooperación para la solución de problemas compartidos, y no posee en general un sentido de lo público. Si bien existen organizaciones de diverso tipo, su labor está enfocada hacia la solución de problemas particulares, cuyo radio de acción se restringe a sectores sociales específicos, sin que se note preocupación alguna por tener algún grado de incidencia en la gestión pública. Lo que se observa, por el contrario, en esos municipios es más una apuesta por lo individual, por la solución de intereses particulares –sin duda legítimos– y por la

16 “Se trata de organizaciones pequeñas que no logran establecer vínculos entre sí para trabajar mancomunadamente. Además, no existe entre sus miembros una preocupación marcada por tener presencia activa en el escenario público y por insertarse en los asuntos relacionados con la gestión del municipio. En algunas ocasiones han sido objeto de consultas para el desarrollo de proyectos de la administración local, pero no se advierte una actuación propositiva en la mira de incidir en las decisiones públicas. Algunos líderes son conscientes de esa situación” (Foro Nacional por Colombia, UEP, 2008. p. 45).

superación de dificultades apremiantes, lo que les impide construir una mirada más global de sus problemas.

Bello encaja muy bien en esta categoría. A pesar de detentar una historia importante de organización social de la población, especialmente en torno a la conformación de las JAC y de organizaciones juveniles, hoy se observa en ese municipio una fragilidad notoria en ese aspecto. Las JAC se ocupan prioritariamente de gestionar soluciones en escalas microsociales y microterritoriales, circunscritas a la resolución de problemas vecinales y de conflictos familiares, pero no de proyectarse al escenario público. Lo mismo ocurre en Soledad, donde la debilidad del tejido social es manifiesta: no sólo existen muy pocas organizaciones prácticamente, sólo las JAC), sino que las pocas que hay están atadas a las redes clientelistas del municipio, manejadas por intermediarios políticos.

La tercera categoría de municipios tiene que ver con los procesos recientes de desmovilización de los grupos paramilitares, en el marco de la política de seguridad democrática y en aplicación de la Ley de justicia y paz. En ellos se está presentando un fenómeno bastante nuevo de recomposición del tejido social. En municipios como Bello y San Carlos, en Antioquia, y en Norte de Santander, especialmente en Tibú, se han asentado diversos grupos de desmovilizados que se han agrupado en cooperativas y organizaciones de reinsertados mediante las cuales buscan la re-socialización de los antiguos miembros de las autodefensas y la generación de ingresos a través de proyectos productivos que les permitan construir una nueva vida de cada al futuro. Esas organizaciones cuentan con el apoyo del gobierno nacional y de las administraciones municipales.

Varias de estas organizaciones han encauzado su actividad por senderos que recorren el umbral entre lo legal y lo ilegal, con propósitos de captación de rentas públicas y de control social y territorial de la vida municipal. Incluso, algunos integrantes de estas organizaciones siguen haciendo uso de estrategias de amedrentamiento dirigidas a la ciudadanía y a sus organizaciones¹⁷.

Bello es una buena muestra de la nueva fenomenología de los grupos de población reinsertada. Hasta la fecha, han sido creadas doce corporaciones que tienen como objetivo propender por el desarrollo social y económico de los desmovilizados y del municipio en su conjunto. Sin embargo, según entrevistas realizadas a varios miembros de la ciudadanía, estas cooperativas al parecer son manejadas por los paramilitares y se han convertido en fachadas que les permiten delinquir y capturar recursos provenientes de negocios legales e ilegales.

¹⁷ A este fenómeno de organización para la comisión de delitos y para imponer por la fuerza intereses particulares se le ha denominado capital social negativo, pues su efecto no es la generación de bienestar sino la implantación por la fuerza de poderes económicos y sociales.

En Necoclí, territorio estratégico para el narcotráfico y el lavado de activos, la desmovilización y la entrega de las armas por parte de algunos grupos paramilitares no les ha impedido seguir operando a través de nexos con el narcotráfico.

5. GESTIÓN AUTORITARIA SIN CONTRAPESOS SOCIALES

El análisis desarrollado en este capítulo muestra que la configuración de modos autoritarios de gestión municipal no es un fenómeno reciente sino que es una herencia de un pasado en el que los alcaldes, designados hasta 1988 por los gobernadores y, desde ese año, elegidos por votación popular, concentraron un gran poder de decisión y de iniciativa política, especialmente, después de la reforma municipal de 1986 y de la Constitución de 1991 que les otorgaron competencias y recursos significativos para atender el desarrollo de su territorio y las necesidades de la población. La presencia de actores armados ilegales encontró en ese estilo de gestión un terreno abonado para implantar su hegemonía y su proyecto político. En otras palabras, lo que hicieron los actores armados ilegales, en especial los grupos paramilitares y las mafias organizadas, fue aprovechar una estructura de ejercicio del poder y unos diseños institucionales ya existentes, introduciendo como nuevo elemento el uso de las armas y los instrumentos ya conocidos de amenaza, intimidación y terror en contra de la dirigencia política que no compartía su proyecto político, así como de la población.

La concentración de poder en el alcalde, la existencia de una estructura piramidal de decisiones, el alto control de los procesos por parte de un grupo reducido de personas y grupos ligados al alcalde municipal y el bajo interés en promover la participación ciudadana son rasgos presentes en la gestión de la mayor parte de los municipios estudiados. Aunque la forma de expresión de esta tendencia tiene diversos matices, según se advirtió en la primera parte del capítulo, la constante es un intento por concentrar el poder de decisión de manera que la gestión municipal siga exclusivamente las orientaciones de una élite política restringida, lo que cierra casi de manera total los canales de diálogo con otros sectores políticos y con la ciudadanía.

Como complemento de este diseño institucional de carácter jerárquico sobresale como una de las características del modo de gestión el bajo nivel de la participación ciudadana en las decisiones públicas. Dos factores parecen ser determinantes de esa tendencia: en primer lugar, la inexistencia de estructuras de oportunidad política que creen condiciones favorables para el ejercicio de la participación. Salvo algunas excepciones, en la mayoría de los municipios estudiados el interés por promover espacios formales e informales de participación ciudadana brilla por su ausencia. En aquellos municipios en los cuales los alcaldes abrieron

algún punto de comunicación con la ciudadanía, los límites del ejercicio participativo fueron evidentes, pues siempre hubo un intento por frenar el alcance de la acción ciudadana o por convertir a la participación en un instrumento de legitimación de decisiones gubernamentales y de apoyo a las autoridades municipales.

El segundo factor es la débil estructura organizativa y de asociatividad que caracteriza a las poblaciones en los municipios estudiados. Lo que se desprende como tendencia en el análisis del universo de estudio es una gran debilidad del tejido social y, en consecuencia, la inexistencia de fuerzas sociales capaces de hacer un contrapeso a las autoridades municipales. Ello se expresa en la inexistencia de redes sociales de cooperación que tengan presencia en el escenario público, en el escaso uso de los pocos espacios de participación existentes, en el carácter excepcional de las movilizaciones sociales y, en cierta forma, en el desinterés de amplios sectores de la población por los asuntos públicos. Existen organizaciones de muy diversa naturaleza que trabajan por objetivos a favor de ciertas poblaciones. Sin embargo, esas organizaciones no logran tener la capacidad técnica y política para dialogar de igual a igual con las autoridades públicas y para contrarrestar los impactos de la presencia de los actores armados ilegales.

Un factor adicional no analizado en este capítulo que puede explicar en parte el bajo grado de proyección de la ciudadanía en la escena pública es la acción de los actores armados en contra de los líderes y de las organizaciones que no comparten sus objetivos hegemónicos en el territorio y en la vida política local. En el capítulo siguiente sobre la incidencia de los actores armados en la gestión municipal se examinará en detalle el efecto que ha tenido su presencia sobre la organización social y la participación ciudadana.

Se advierte entonces una notoria debilidad del tejido social y una alta subordinación de la población a los intereses dominantes en esos territorios. La defensa de la vida lleva a que los líderes se refugien en el ámbito privado, reduciendo enormemente sus posibilidades de desplegar algunas habilidades y experticias en el ámbito público y de constituirse en una fuerza que y contienda la actuación de los grupos dominantes.

Llama, por último, la atención el resultado del proceso de desmovilización de grupos paramilitares, impulsado por el gobierno nacional con el apoyo de las administraciones locales en algunos municipios estudiados, en el sentido de estar configurándose un tejido social de nuevo tipo, conformado por organizaciones y cooperativas de desmovilizados que están imponiendo una nueva lógica de incidencia en lo público. Esa lógica consiste en influir en la toma de decisiones a partir de acciones coercitivas hacia la población, los actores políticos y/o hacia las autoridades locales y nacionales; igualmente, a través de acciones orientadas

a mantener y apropiarse de las redes de clientela. Esta situación es preocupante en la medida en que los principios y valores de la democracia se difuminan, imponiéndose formas de gobierno, modos de gestión, de organización y participación ciudadana, ligados estrechamente a la obtención de beneficios particulares y arraigados en prácticas ilegales.

La conjunción entre gestión autoritaria y ausencia de contrapesos sociales, característica del universo de estudio, configura una situación que Fung y Wright denominan “apropiación de los subsistemas de gobierno”. Con ello quieren señalar que son los gobiernos los que copan los escenarios de decisión, sin que la ciudadanía tenga ningún poder de incidencia, ni siquiera de resistencia a las decisiones gubernamentales. En ese caso, la participación tiende a ser manipulada y convertida en un instrumento al servicio de las élites políticas. Es esa la tendencia generalizada en la mayoría de los municipios estudiados, tal y como se mostró en las páginas anteriores.

La excepción está del lado de los municipios que cuentan con un historial de luchas sociales y con una cierta capacidad de las organizaciones existentes de dialogar con el gobierno o de enfrentarse a él a través de movilizaciones reivindicativas y de protesta (pluralismo agonístico, en palabras de Fung y Wright). Sin embargo, en la medida en que las autoridades públicas controlan los canales de participación, el resultado tiende a ser pobre en términos de la democratización de las decisiones públicas. No obstante, hay que reconocer en esas dinámicas sociales de organización y movilización un potencial importante por lo menos para evitar la implantación de órdenes autoritarios. Ese potencial se encuentra sin embargo ante un riesgo: el del poder de los actores armados para reducir al mínimo el tejido social no funcional a sus intereses. En el capítulo siguiente ese será uno de los temas de reflexión.

CAPÍTULO 10

ACTORES ARMADOS Y GESTIÓN MUNICIPAL

En los capítulos anteriores han sido examinadas dos formas estratégicas de relación de los actores armados ilegales con los municipios. La primera alude al control territorial ejercido por ellos en las diferentes localidades y regiones que componen el universo de estudio (capítulo 5). Dicho análisis destacó como rasgo central la heterogeneidad de los actores (tanto interna como externa) y de sus modalidades de actuación en el territorio. Esa heterogeneidad está ligada a la configuración de relaciones económicas y sociales en cada región y a la manera como se han ido tejiendo históricamente en ellas las formas de dominación por parte de los grupos que detentan el poder económico y político.

Las conductas de los actores ilegales responden, en consecuencia, a coordenadas de tiempo y espacio y a la estructura de oportunidades que ofrece el entorno, en función de los objetivos que cada uno de ellos ha ido definiendo como parte de su apuesta económica, socio-política y militar. Tales oportunidades aluden al conjunto de condiciones económicas del territorio (como corredores estratégicos para el transporte de bienes y de personas, cruce de caminos, puntos nodales de intercambio, zonas de frontera, o por su potencial productivo, la existencia de recursos naturales o el diseño de megaproyectos de inversión público-privada, etc.), sociales (grupos de población que aceptan la presencia de actores armados como garantía de protección o como referentes para la organización económica, social y política del municipio, allí donde el Estado no ha tenido presencia como agente del bien común), políticas (organizaciones, movimientos y dirigentes políticos dispuestos a acoger a los grupos ilegales y/o a pactar con ellos el manejo de los asuntos públicos) y culturales (representaciones sobre el conflicto y sus causas, y percepción positiva por parte de diferentes segmentos de la sociedad acerca de la presencia de estos grupos en el territorio) que facilitan la

inserción y el asentamiento de los grupos armados ilegales y su interacción con los actores locales.

Una segunda característica del control territorial, examinada en el capítulo 5, es el tipo de relaciones entre los actores ilegales en el territorio. En algunos casos, puede hablarse de un proceso de “sucesión”¹ de actores en varios de los municipios: mirados estos últimos en una perspectiva de largo plazo, que supera el período de análisis del estudio (2000-2007), se observan desplazamientos que obedecen a la capacidad de cada actor ilegal de implantar su dominio absoluto y, en consecuencia, de eliminar a otros actores ilegales del lugar, considerados como enemigos. Es el caso de los grupos paramilitares, o de Víctor Carranza y su ejército de “carranceros”, quienes expulsaron mediante el uso de la fuerza a la guerrilla de sus territorios de influencia en varias zonas estudiadas, o de los propios grupos guerrilleros que, después del proceso de desmovilización de las autodefensas, han intentado regresar a los lugares de donde fueron desplazados por los paramilitares. En otros casos, sin embargo, los “enemigos” mantienen una disputa por el territorio no acabada (caso de carteles de narcotraficantes que intentan monopolizar zonas de producción y corredores de distribución de la droga) o, incluso, llegan a pactos de distribución de las áreas de influencia y a formas de “convivencia” que en teoría serían poco probables, debido a las distancias ideológicas entre unos y otros, pero que ocurren en realidad porque el entorno ofrece oportunidades que trascienden las disputas ideológicas, o porque el equilibrio de fuerzas impide que alguno de los actores se vuelva dominante. Esas relaciones han implicado continuidades y discontinuidades de los actores ilegales en el territorio, que tienen impacto sobre la vida social, económica y política local en la medida en que se registran cambios en la estructura de actores locales y en los esquemas de dominio económico y social. De alguna manera, la población civil “sufr” tales cambios y debe acomodarse a ellos para garantizar su supervivencia².

Finalmente, se destacó el viraje reciente hacia el predominio de intereses económicos en la conducta de la mayoría de los actores ilegales, especialmente paramilitares, narcotraficantes y mafias organizadas, sin que la guerrilla sea la excepción en todos los casos. En otras palabras, la relación con el territorio tiende a estar marcada de manera preponderante por la búsqueda de lucro y de acumulación de capital (representado en la compra de tierras, en el monopolio de negocios, en el chantaje y la extorsión, o en la inversión en mega-proyectos de infraestructura o agro-industriales). Incluso, las nuevas bandas emergen-

¹ Nos referimos aquí al clásico concepto de sucesión acuñado por la Escuela de Chicago, para aludir al cambio en la composición social del territorio, motivado por la implantación de actores que logran ejercer dominio sobre él y que suceden a otros actores, antes dominantes en el territorio.

² Más adelante, en este capítulo, se hará referencia al significado de “acomodarse” a los cambios en la hegemonía de actores ilegales.

tes, surgidas después de la desmovilización de los paramilitares (entre ellas las llamadas “Águilas Negras”) podrían ser caracterizadas como ejércitos de depredadores en busca de la acumulación de recursos (dinero y propiedades) a través del uso de las armas, caso en el cual los presupuestos ideológicos (por ejemplo, anti-insurgentes o de toma del poder político nacional) son cada vez más etéreos y difíciles de identificar³.

La segunda forma de relación estratégica de los actores armados ilegales con el territorio y su población es el control político-electoral (capítulos 6, 7 y 8). Mediante él, los grupos ilegales han intentado manejar al tenor de sus intereses los procesos políticos y electorales en los municipios, bien sea afectando su desarrollo, bien estableciendo un control sobre los actores políticos locales. Se señaló en efecto, que una primera modalidad de relación entre los actores armados ilegales y las autoridades locales ha sido la intimidación y el uso de las armas para sabotear elecciones o para impedir el ejercicio del gobierno, tanto en cabeza de alcaldes, como de concejales y otros dirigentes políticos. La amenaza y el asesinato de dirigentes políticos y sociales, y las acciones contra los eventos electorales han sido los instrumentos más comúnmente utilizados, tanto por paramilitares como por grupos guerrilleros, y han afectado por igual a candidatos y a electores. Además, la violencia ha sido dirigida contra gobernantes de muy diversa adscripción partidista, lo que indica que no beneficia ni afecta a ninguna agrupación política en particular.

Una segunda modalidad empleada por los grupos ilegales ha sido convertir las elecciones, los candidatos, los gobernantes y los ciudadanos en foco de su influencia directa. Para tal efecto, los grupos ilegales han establecido pactos con la dirigencia política local para el manejo y el aprovechamiento conjunto del aparato municipal y la creación paulatina de bases sociales de legitimidad, o bien han desplazado a esa dirigencia y la han sustituido mediante la imposición –en ocasiones haciendo uso de la fuerza y la intimidación– de una nueva dirigencia capaz de ejercer control sobre el electorado y de asegurar una influencia potencial o real de los actores ilegales sobre el aparato municipal y, en general, sobre la vida política local.

En el balance de actores ilegales, el control político-electoral ha estado durante el período de análisis más en cabeza de los grupos paramilitares que de

3 La alianza de los paramilitares y la guerrilla con las mafias del narcotráfico constituye un factor decisivo en este viraje, aunque no el único. Recuérdese el debate interno en las Autodefensas Unidas de Colombia, promovido por Carlos Castaño, quien estaba en desacuerdo con el vínculo entre autodefensas y narcotraficantes. De igual forma, el nexo de las FARC con el procesamiento y el tráfico de droga generó cambios internos significativos desde el punto de vista ideológico, así como de la imagen que el gobierno y otros sectores de la sociedad colombiana e internacional comenzaron a utilizar para estigmatizar a los grupos guerrilleros y desvirtuar su lucha política, denominándolos “narco-guerrilla de las FARC”.

cualquier otro grupo armado⁴. Para tal efecto, han empleado estrategias de muy diversa índole, como el aval político a candidatos, la financiación de campañas, la trashedancia electoral, el constreñimiento a los electores para que depositen su voto por determinada persona o agrupación política, la amenaza y el terror en algunos casos, especialmente contra los opositores políticos, la compra de votos y el soborno a las autoridades electorales y de la fuerza pública para asegurar el triunfo de candidatos amigos.

Este predominio del paramilitarismo en el control de los procesos electorales en años recientes coincide con el cambio en el mapa político de los municipios estudiados. Dicho cambio ha significado la pérdida de hegemonía electoral de los partidos tradicionales, especialmente del partido liberal, en las elecciones municipales y, en contrapartida, la creciente influencia de las organizaciones políticas que integran la coalición que apoya al gobierno del presidente Uribe. Los paramilitares se han aliado, en algunos casos, con representantes de los partidos tradicionales, en la mira de aprovechar los votos del partido ganador. Sin embargo, también han establecido relaciones con otros partidos. Más aún, existen una serie de agrupaciones políticas de reciente creación que parecen haber surgido con el propósito expreso de servir de instrumentos a los intereses de grupos paramilitares⁵. En todos los casos, lo que se observa es una coincidencia de intereses entre actores legales e ilegales, incluido el interés económico, que contribuye a propiciar las alianzas y a afianzarlas con el paso del tiempo.

Las elecciones de octubre de 2007 ratificaron estas tendencias, tal y como se señaló en el capítulo 8, con una diferencia: los grupos armados ilegales, especialmente los paramilitares, intentaron reducir su visibilidad y, con ello, su exposición a la sanción social e, incluso, penal. Para ello, diseñaron estrategias menos evidentes de captura instrumental de los partidos y de la dirigencia política municipal y aprovecharon el apoyo electoral ya cultivado en los últimos cuatro años. Es posible que la desmovilización de varios grupos paramilitares y, en especial, de sus dirigentes, haya sido un factor de tranquilidad para los votantes, pues se insertaron en la lógica política. De todos modos, los fenómenos de amenaza a los opositores, de aval a candidatos y de constreñimiento a electores y a candidatos siguieron siendo utilizados como formas de asegurar el triunfo electoral y de mantener el dominio sobre las variables de orden político. En tal sentido, los

⁴ La guerrilla utilizó estrategias y tácticas parecidas en períodos anteriores, cuando lograron tener una importante influencia en algunas zonas del país. Sin embargo, en el período de análisis de este estudio, la guerrilla ha visto severamente reducido su nivel de incidencia en la vida política de los municipios, sin que éste haya desaparecido del todo en algunas regiones.

⁵ Ver al respecto el análisis minucioso de la relación entre paramilitares y dirigencia política en el libro sobre la parapoltica, de la Corporación Nuevo Arco Iris sobre el tema.

límites impuestos años atrás a la participación política mantuvieron su vigencia, especialmente en el caso de los grupos paramilitares y de narcotraficantes.

Esta doble estrategia de relación de los actores armados ilegales con el territorio y su población generalmente se combinan en los municipios estudiados, salvo en dos de ellos, donde la presencia territorial no se tradujo necesariamente en una acción efectiva de los grupos ilegales en la política y en las elecciones locales. No obstante, esa combinación aparece como un mecanismo que permite el mutuo reforzamiento de ambas estrategias. La presencia en el territorio de los actores armados puede ganar permanencia y seguridad si las autoridades locales se convierten en aliadas o en fichas manejadas por ellos; a su turno, el control del territorio, no sólo en sentido económico, sino social y cultural, puede afirmar la influencia de dichos actores en los eventos político-electorales.

No son estas las únicas formas de incidencia de los grupos armados en la vida local. Existe una tercera que consiste en el control de la gestión pública municipal, entendida como sistema de decisiones –y de relaciones entre actores involucrados en tales decisiones– para la producción de bienes y servicios públicos que satisfacen las necesidades y demandas de la población en el territorio y garantizan el ejercicio de sus derechos. En las páginas que siguen se intentará mostrar el alcance de la influencia de los grupos armados ilegales en la gestión municipal. Interesa a ese efecto dilucidar qué tanto los grupos ilegales han introducido nuevas formas de gestión en los municipios, si han transformado los modos de hacer política o si, más bien, se han articulado a las formas pre-establecidas de manejo de los asuntos públicos. De igual manera, se analiza el efecto de su actuación en la calidad de vida de la población, entendida como posibilidad del pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales.

1. LA INCIDENCIA DE LOS ACTORES ARMADOS ILEGALES EN LA GESTIÓN

El análisis realizado en el capítulo anterior mostró en algunos casos una brecha entre proceso y resultados de la gestión (indicadores aceptables de eficiencia en la gestión y manejo de recursos, incorporación de innovaciones, volúmenes de inversión realizada, etc. versus indicadores de impacto en educación, salud, agua potable y saneamiento básico regulares o deficientes) mientras que, en otros, los indicadores son mediocres o deficientes tanto en materia de proceso como de resultado. ¿Qué tanto esas tendencias han sido producto de la acción de los actores armados ilegales?

Resulta imposible dar una respuesta tajante a esa pregunta. Las dinámicas territoriales conjugan una gran cantidad de factores de diversa índole (estructu-

rales y coyunturales, geográficos, económicos, socio-culturales y políticos; internacionales, nacionales, regionales y locales; de corto, mediano y largo plazo; estructuras de actores, etc.), por lo que sería arriesgado atribuir los resultados de la gestión a un solo factor, por ejemplo, la presencia y la conducta de los actores armados. En cada caso sería preciso identificar las particularidades de espacio, tiempo y cultura del territorio y examinar la forma como cada uno de ellos interactúa con los demás para producir un resultado particular.

No obstante, lo que sí se puede afirmar para el conjunto de municipios analizados es que la presencia de actores armados ha contribuido, junto con otros factores, a producir ese perfil de la gestión. Dos indicios⁶ parecen relevantes a ese respecto. En primer lugar, el interés mostrado por los actores ilegales –independientemente de su condición e identidad– en la política y en las elecciones locales. Las elecciones son la puerta de entrada para cualquier actor que pretenda ejercer influencia en las decisiones públicas municipales. La relación con la dirigencia política local, sea para expulsarla de la zona a la fuerza, para desplazarla y reemplazarla por otras personas y grupos políticos, o para establecer con ella pactos de gobernabilidad, no es inocente, en el sentido de buscar tan sólo un lugar en la vida local. Es un medio para alcanzar fines específicos, relacionados con la toma de decisiones sobre los asuntos públicos municipales.

Un segundo indicio es la brecha, ya señalada, en varios municipios entre indicadores de proceso e indicadores de resultado de la gestión. Que el mejoramiento en el manejo de los asuntos públicos en algunas localidades por parte de las autoridades locales, en términos de eficiencia en el uso de los recursos, incremento de la capacidad de gestión, incorporación de innovaciones en el manejo de los asuntos públicos, producción y manejo de información para la toma de decisiones, gestión fiscal y, sobre todo, de aumento en la inversión sectorial, total y por habitante, no se traduzca necesariamente en mejores condiciones de vida de la población en el territorio plantea una serie de interrogantes sobre el destino final de los recursos públicos y la posible captura de rentas, por vías muy diversas, por parte de los grupos dominantes –incluidos los actores ilegales– en los municipios analizados. No es éste un fenómeno generalizado en el universo de estudio. Pero sí aparece en varios municipios, lo que constituye mérito suficiente para pensar que allí los actores ilegales algo han tenido que ver en la configuración

6 Entendemos aquí los indicios como hechos que pueden convertirse en base empírica para ilustrar el grado de injerencia de los actores armados en la gestión municipal. Debe comprenderse, sin embargo, la enorme dificultad de un estudio como éste para comprobar empíricamente la base real de tales indicios, más aún por el hecho de que este es un estudio académico y no una investigación judicial. Por tal motivo, las afirmaciones que se hacen a continuación deben ser entendidas como hipótesis que ayudan a dilucidar lo que ocurrió durante el período de estudio en los municipios analizados en relación con la presencia de los actores ilegales y su incidencia en la gestión municipal, mas no como una prueba empírica exhaustiva sobre el fenómeno.

de esa brecha. Con mayor razón puede afirmarse lo mismo de aquellas localidades en las que tanto los indicadores de proceso como los de resultado muestran tendencias al estancamiento o a la baja⁷.

¿Cuáles son las modalidades de incidencia de los actores armados en la gestión municipal? La tabla 1 presenta una tipología al respecto e incluye una columna con la descripción de los actores dominantes en cada uno de ellos durante el período de estudio. La columna señala, además, los períodos de presencia y dominio de los grupos ilegales.

Tabla 1. Modalidades de incidencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal. Universo de estudio (2000-2007)

Municipio	Incidencia externa					Incidencia interna				Actor (año)
	Veto Territorial	Quiebre del orden público	Presión para contratación o inversión	Petición de cuentas	Amenaza latente	Captura de rentas	Planes, políticas públicas y mega-proyectos	Orientación de la inversión	Protección e impunidad	
Soledad										Paramilitares (2000-2006)
Bello										Bandas (2000) Paramilitares (2000-2004) Bandas emergentes (2005-2007)
Dosquebradas										Paramilitares (2000-2005) Bandas (2006-2007)
Magangué										Otros (Enilce López)
Ocaña										Paramilitares (2000-2004) Bandas emergentes (2005-2007)
La Dorada										FARC (2000) FARC (2001-2002) FARC (2003-2007)
Necoclí										Paramilitares (2000-2006) Bandas (2007)
Zarzal										Narcotráfico (2000-2007) Paramilitares (2000-2004)

⁷ Estos indicios tienen un fuerte soporte en testimonios de varias personas en cada uno de los municipios, y en la información documentada a través de distintos medios (lectura de prensa, análisis de la contratación municipal, conocimiento de algunos procesos judiciales, control y verificación de información primaria, estudio de estadísticas, etc.) que no dejan duda sobre la incidencia de los actores ilegales y las motivaciones que los han llevado a interesarse por el manejo de las decisiones públicas.

Municipio	Incidencia externa					Incidencia interna				Actor (año)
	Veto Territorial	Quiebre del orden público	Presión para contratación o inversión	Petición de cuentas	Amenaza latente	Captura de rentas	Planes, políticas públicas y mega-proyectos	Orientación de la inversión	Protección e impunidad	
El Tambo										Paramilitares (2002-2004)
										FARC (2000-02)
										ELN (2001)
										Paramilitares (2001)
										ELN (2003-2004)
										FARC (2002)
										FARC (2003-04 y 2007)
										ELN (2002)
										FARC (2005-06)
Tibú										ELN (2005-06)
										ELN (2007)
Puerto López										Paramilitares (2000-2006)
										FARC (2000, 2002-2004)
										Paramilitares (2001-2002)
Ovejas										Otros (Víctor Carranza) (2000-2007)
										Paramilitares (2003-2004)
Sotará										Paramilitares (2000-2006)
										FARC (2000-2002)
										ELN (2000-2002)
										Paramilitares (2004-2006)
San Carlos										FARC FARC/ELN (2003-07)
										Paramilitares (2000-2005)
Salazar										FARC (2000-2004)
										Paramilitares (2000-2001)
Salento										Paramilitares (2002-2004)
										Paramilitares (2000-2004) (Dominante)
Cabrera										Narcotráfico (2000-2007)
										FARC (2000-2003)
Suárez										FARC (2004-2007)
										Paramilitares (2003-2006)

Fuente: Elaboración a partir de informes regionales.

Existen dos modalidades generales de incidencia en la gestión, denominadas incidencia externa e incidencia interna. La primera alude al conjunto de comportamientos que desarrollan los actores armados “desde fuera” del aparato municipal, sin involucrarse de manera directa en los procesos de gestión. Dichos comportamientos tienen efectos evidentes sobre la conducta de las autoridades locales (alcaldes y concejales) y sobre algunas de las decisiones que toman

en ejercicio de sus respectivos cargos. La incidencia interna, por el contrario, implica un involucramiento de los actores ilegales en las decisiones y en las acciones municipales, actuando desde dentro del aparato municipal mediante el uso de instrumentos de diversa índole como la realización de pactos y alianzas, la intermediación a través de funcionarios, etc.

Dentro de la modalidad de incidencia externa cabe distinguir cinco formas diferentes de influencia de los actores armados. La primera de ellas es el veto territorial; se refiere a la prohibición que los actores armados imponen a las autoridades locales y a los funcionarios municipales de movilizarse hacia determinadas zonas del municipio bajo su control y hacer presencia en ellas para conversar con la población, visitar obras o adelantar campañas electorales. Esta modalidad fue detectada en Dosquebradas, El Tambo, Sotará y, con menor fuerza, en Salento. En El Tambo, por ejemplo, uno de los municipios más complejos por la permanente disputa del territorio por parte de una gran variedad actores ilegales (guerrillas, paramilitares, narcotráfico y bandas emergentes)⁸, hay zonas controladas por la guerrilla, que están vedadas a la presencia de las autoridades del municipio. El Secretario de Gobierno afirmó en un evento organizado por el equipo de investigación que “si los actores armados lo permiten, realizaremos el plan de desarrollo con la participación de todos” (Universidad del Cauca, 2008. p. 84). Así, la guerrilla establece un límite –que se convierte en barrera– a la gestión municipal al impedir que los recursos lleguen a zonas de su dominio. La realización de acciones municipales tiene que contar con su anuencia. Se configura así un problema de gobernabilidad que repercute en las decisiones y en los resultados de la gestión.

En Sotará, hasta 2003, cuando se instaló el Batallón de Montaña cerca del municipio y se inició la recuperación de la institucionalidad, bastante deteriorada desde mediados de la década anterior, tanto el ELN como las FARC implementaron una estrategia de hostigamiento hacia las autoridades municipales, que se expresó, entre otras cosas, en el intento de esos grupos de impedir el desarrollo de proyectos de inversión en varias zonas del municipio, zonas periféricas, pero no por ello menos importantes. Este veto se convirtió en un factor de atraso por cuanto la inversión pública no podía ser ejecutada a cabalidad, lo que terminó perjudicando a las poblaciones ubicadas en ellas. Esa situación contrasta con el mejoramiento de la gestión ocurrido a partir de 2003, producto de la recuperación de la institucionalidad municipal y del regreso del alcalde y de los concejales, quienes tuvieron que ejercer sus funciones por un tiempo desde la capital del departamento del Cauca.

⁸ Se reporta la existencia de actores armados en 14 de los 20 corregimientos del municipio, así como en la cabecera municipal.

En Dosquebradas, ocurre algo similar, aunque los actores otros, en este caso las bandas delincuenciales que aparecieron luego de la desmovilización de los grupos de las AUC, Héroes y Mártires de Guática. La influencia paramilitar mutó hacia la constitución de bandas emergentes, con perfil delincencial, que tienen el dominio del comercio y la distribución ilegal de droga, el mercado de armas y la red de trata de personas. Estas organizaciones han absorbido a las bandas más pequeñas (aproximadamente 52) que existen en Dosquebradas blindando algunas zonas de la ciudad donde ni la fuerza pública ni los funcionarios de la administración municipal pueden ingresar.

La segunda modalidad de incidencia indirecta es el quiebre del orden público. Incluye todas las acciones de los grupos armados, orientadas a desestabilizar el orden público y a hostigar a las autoridades municipales y/o al conjunto de la población. Ha sido una modalidad característica de los paramilitares y de la guerrilla, pero sobre todo de ésta última, especialmente cuando han visto amenazado o han perdido el control sobre ciertas zonas del territorio o la influencia directa sobre la vida municipal, convirtiéndola en teatro de guerra y generando acciones de desestabilización. La afectación del orden público no sólo modifica las coordenadas de gobernabilidad de las autoridades locales, sino que implica la presencia del ejército y de la policía para enfrentar la acción de los grupos armados, lo que otorga prioridad al objetivo de restablecimiento del orden público, incluso mediando el recorte de las libertades ciudadanas y afectando, por tanto, la tranquilidad de la población.

Esta modalidad aparece generalmente en zonas donde la guerrilla ha ejercido un fuerte control territorial, disputado posteriormente sea por los grupos paramilitares, como ocurrió en El Tambo y, parcialmente, en Sotará, sea por las propias fuerzas del orden del Estado. Probablemente, el caso más relevante es el de Cabrera, en Cundinamarca. Como ya se señaló, la región tuvo una presencia activa y una influencia notoria de las FARC en la vida política local, comoquiera que lograron un apoyo importante de la población, que se tradujo en la posibilidad de elegir alcaldes y concejales afectos a su propuesta política. A finales de la década del 90, el fracaso de las conversaciones de paz entre las FARC y el gobierno de Andrés Pastrana, que implicó la salida del grupo guerrillero de la zona del Caguán, no sólo convirtió al Sumapaz en un refugio relativamente seguro para la guerrilla, sino que muy probablemente la motivó a demostrar de nuevo su fuerza militar a través de acciones dirigadas, entre otros, a los gobiernos municipales.

La instalación del Batallón de Montaña del ejército en la región desde finales de la década del 90 planteó una competencia abierta por el dominio territorial y por el control social entre el ejército y la guerrilla, que redundó en un recrude-

cimiento de los enfrentamientos en la zona y, particularmente, en el municipio. Hubo, además, cambios en la comandancia del frente de las FARC que opera en la región, cuyos nuevos jefes eran más proclives a la lucha militar que a la influencia política. Las manifestaciones de resistencia de la población en contra del hostigamiento y de las presiones de la guerrilla se hacían cada vez más evidentes, así como un cierto descontento por los pobres resultados de la gestión de los alcaldes “amigos” de las FARC. Esto se manifestó de algún modo en el giro que comenzaron a tener los resultados electorales desde el año 2000, cuando nuevas organizaciones y movimientos políticos comenzaron a tener visibilidad en la arena electoral.

La confluencia de estos factores llevó a un cambio sustancial en la relación de las FARC con la administración municipal. En lugar de una relación fluida con las autoridades municipales, la Alcaldía del municipio fue declarada objetivo militar. El alcalde elegido en 2001 y el personero municipal fueron asesinados. La Alcaldía debió ser cerrada como consecuencia de las amenazas de la guerrilla. El municipio se quedó sin concejales y sin funcionarios y debió ser administrado por una Junta de Acción Comunal, mientras los alcaldes encargados despachaban desde Fusagasugá o desde Bogotá. Las FARC ejercieron una presión militar hacia la institucionalidad e impusieron una especie de reglamento de conducta a los habitantes del municipio. Se inició así una crisis institucional que duró hasta mediados de 2004 cuando, después de varios intentos de convocatoria a elecciones locales, fue posible elegir un nuevo alcalde.

La violencia (amenazas, asesinatos, amedrentamiento de la población, inseguridad) se convirtió en el pan de cada día del municipio. Según las estadísticas de salud, la principal causa de muerte en Cabrera en 2003 fueron los hechos de violencia (homicidios), la mayor parte de ellos explicables por el conflicto armado. Entre 1997 y 2003 fueron reportados 156 secuestros en el municipio, según información de prensa (*Cundinamarca 7 días*, 2004, 3 de abril). El estancamiento de la gestión fue prácticamente total. La presencia estatal llegó a su nivel mínimo. Los alcaldes encargados fueron amenazados. Las elecciones no se pudieron realizar en tres ocasiones por falta de garantías para los candidatos; la vida política y administrativa del municipio en esa coyuntura pendió de un hilo.

Una tercera modalidad de incidencia indirecta es la presión a las autoridades municipales para que orienten la inversión hacia zonas de influencia de los actores armados o para que contraten personas y/o entidades de confianza de estos últimos. La amenaza del uso de las armas es un instrumento frecuentemente empleado en esas circunstancias. A cambio de mantener una cierta tranquilidad y una estabilidad en el orden público los grupos ilegales exigen que las autoridades tomen decisiones que beneficien a sus territorios y a sus aliados. Esta ha sido en

el período de estudio una modalidad empleada por la guerrilla en los municipios ya mencionados de Sotará y El Tambo, así como en Ocaña y Tibú, en el Norte de Santander. En Ocaña, las FARC practicaron esta modalidad desde comienzos de la década, exigiendo la contratación de amigos suyos, exigencia que, según testimonio de las personas entrevistadas en el municipio, no fue atendida por los respectivos alcaldes. En Tibú, una zona con un alto grado de conflicto y caracterizada por una álgida disputa territorial entre los actores ilegales y las fuerzas del orden, los grupos guerrilleros, tanto las FARC, como el ELN y los reductos existentes del EPL, optaron por esta estrategia de presión “desde afuera” a las autoridades municipales con el objetivo de canalizar para personas de su confianza algunos contratos, especialmente en materia de obras públicas.

La cuarta modalidad es la petición de cuentas. Ha sido también una forma de generar presión externa sobre las autoridades municipales a través de ejercicios obligados de rendición de cuentas acerca de su desempeño. Los alcaldes y los concejales son llamados para que se presenten en los territorios controlados por los actores armados, generalmente comandantes guerrilleros, para que informen sobre las decisiones que han venido tomando y sobre el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo y de sus programas de gobierno. Estas reuniones concluyen generalmente con advertencias sobre la necesidad de “enderezar” la gestión en aquellos puntos que consideran fruto de una gestión incorrecta, al tenor de sus propios criterios. El estudio detectó esta modalidad en El Tambo y en Sotará, en momentos en que la guerrilla ha ejercido un fuerte control sobre zonas rurales de ambos municipios.

Finalmente, la última modalidad de incidencia externa es la “amenaza latente”. Con ella se quiere indicar que los grupos armados, generalmente frentes o comandos guerrilleros, golpeados por la acción de las autodefensas o del ejército, o de ambos, se han replegado hacia zonas de alta montaña donde encuentran refugio y, posiblemente, algún apoyo social, con el fin de sobrevivir y rediseñar su estrategia de control político y del territorio. Allí permanecen y se convierten en una amenaza potencial para los municipios (así lo señalan los propios pobladores), en la medida en que en algún momento, mediando determinadas circunstancias, por ejemplo, la salida de grupos paramilitares o de la fuerza pública del territorio, pueden “bajar” de la montaña, reaparecer en el escenario local y reactivar su presencia activa en la vida local. Esta modalidad se refiere exclusivamente a la guerrilla, en virtud del repliegue al que se vieron obligadas por la acción de las autodefensas y/o de la fuerza pública a comienzos de la década.

Como puede verse, estas modalidades de “presión externa” han sido características del comportamiento de la guerrilla más que de cualquier otro

actor armado. Si bien los grupos guerrilleros han practicado otras modalidades de relación con las autoridades municipales y con la gestión local, por ejemplo a través de la influencia directa sobre alcaldes y concejales, su tendencia más frecuente es a presionar desde afuera para obtener réditos económicos y políticos en el marco de su estrategia de confrontación al Estado.

La segunda categoría de relación de los actores armados ilegales con la gestión municipal es la incidencia interna. En este caso, se advierte una mayor diversidad de actores que practican este tipo de relación con el aparato municipal, aunque son los paramilitares y otras mafias organizadas, incluido el narcotráfico, los que aparecen con mayor frecuencia.

Esta categoría incluye cuatro modalidades: la captura directa o indirecta de rentas; la incidencia en la formulación y en los contenidos de los planes, las políticas públicas y la formulación y manejo de mega-proyectos; la incidencia en la orientación de la inversión y; finalmente, la búsqueda de protección e impunidad para la actividad económica y militar de los grupos.

La captura de rentas es la modalidad identificada con mayor frecuencia en el universo de estudio; aparece en trece de los dieciocho municipios analizados: Soledad, Bello, Dosquebradas, Magangué, Ocaña, La Dorada, Necoclí, Tibú, Puerto López, San Carlos, Salazar, Cabrera y Suárez. En la mayoría de ellos los paramilitares han sido los actores ilegales dominantes, con algunas excepciones donde el territorio ha sido o sigue siendo objeto de disputa entre varios grupos armados, como en Tibú o en Salazar de las Palmas, o donde los diferentes actores han llegado a acuerdos de distribución del territorio, como en Ocaña, La Dorada y Puerto López.

La captura de rentas opera a través de varios canales: la contratación de proyectos con la Alcaldía a través de personas naturales o jurídicas, amigas de los grupos ilegales; la asignación de cargos a personas ligadas a estos últimos; la extracción directa de un porcentaje del valor total de los proyectos, que la Alcaldía entrega directamente a esos grupos; la extorsión a los contratistas por parte de los grupos armados, quienes exigen un porcentaje del valor total de los proyectos a cambio de la autorización para trabajar en territorios controlados por ellos y de la protección que requieren para ejecutar el proyecto; el desangre de las finanzas municipales a través de la desviación de fondos; finalmente, la creación de empresas de prestación de servicios, por ejemplo, en el campo de la salud, que se convierten en proveedores de las administraciones municipales y reciben pagos con sobre-facturación por los servicios prestados.

En Magangué la apropiación de los recursos públicos por parte de Enilce López y su familia es una verdad que todo el mundo conoce pero que nadie se

atreve a denunciar. Oficialmente la única investigación que existe con respecto a los recursos municipales es la que vincula a Orlando Sanguino Omaña, gerente del Hospital San Juan de Dios de Magangué, Carla Virginia Méndez de Pérez, gerente y representante legal de la Cooperativa Caribe Salud, y Jorge Luis Alfonso López Alcalde 2004-2007, por la desviación de 7.000 millones de pesos de las arcas públicas hacia cuentas privadas. Como lo sostiene el Boletín de la Fiscalía

En desarrollo de la investigación la Fiscalía determinó que el dinero que recibió la Cooperativa por prestación de servicios posiblemente terminó en las cuentas personales del alcalde de Magangué y de Enilce López. Durante el proceso el fiscal del caso detectó que aunque Méndez de Pérez no ejercía como Gerente de Caribe Salud, ya que tuvo que entregar el control de la cooperativa bajo amenazas a Miguel Elías Benítez, antiguo empleado de algunas empresas del alcalde de Magangué y de Enilce López, si realizó algunas maniobras ilegales que permitieron el desvío de los recursos de la salud (Fiscalía General de la Nación, 2007)⁹.

En Soledad, los grupos paramilitares entraron de manera directa a la captura del aparato público local con el objetivo estratégico de desangrar el municipio en sectores de inversión claves donde los recursos estaban garantizados por provenir del Sistema General de Participaciones, como la salud y la educación. Para tal efecto, mediante la intimidación abierta a la alcaldesa y a sus secretarios, gerentes y asesores más cercanos —el secretario privado, el secretario de salud y los gerentes del Hospital Materno Infantil— se apropiaron de los recursos de la salud y la educación. Como se ha demostrado en las investigaciones adelantadas por la Fiscalía, para todos los contratos firmados por la administración se debía desviar un porcentaje hacia las cuentas de alias “Jorge 40”. Los proyectos de inversión en salud y educación eran desviados de manera evidente, tal como lo demuestran las obras inconclusas —la construcción de un colegio público en el que se invirtieron cerca de 1.500 millones de pesos, o la contratación con testaferrros, nóminas paralelas que se hicieron desde el Hospital Materno Infantil, donde incluso la presencia de los paramilitares era efectiva en términos de funcionarios laborando en la entidad.

La Dorada es otro caso visible de captura de rentas: los grupos ilegales han tenido que ver con la contratación, en la mira de capturar algunas rentas municipales y definir el destino (áreas territoriales, grupos sociales) de algunas inversiones públicas. Dos mecanismos han sido los preferidos para concretar ese propósito: de una parte, el cobro de “peajes” o “vacunas” a los contratistas para que puedan desarrollar sus proyectos. Los grupos de autodefensa obligan a los contratistas a

⁹ Existe más de un dossier sobre los escándalos que han rodeado a la empresaria del chance. Ver las revistas *Semana*, *Cambio* e informes de la prensa local y nacional.

ceder parte de sus ingresos con el fin de contribuir “voluntariamente” a la financiación de la actividad paramilitar en el municipio y la región¹⁰.

El segundo mecanismo es la asignación de contratos a entidades que son propiedad o tienen alguna relación de cercanía con los sectores políticos ligados a los grupos armados ilegales. Un análisis de la contratación en el municipio en el período 2004-2007 deja entrever algunas decisiones que pueden generar condiciones para la captura de rentas por parte de grupos ilegales. En efecto, una buena parte de los contratos se hacen mediante el mecanismo de contratación directa y no de licitación pública: entre 2004 y 2006, más del 80% de los contratos fueron entregados por ese mecanismo, lo que introduce un amplio criterio de discrecionalidad en cabeza del alcalde y los funcionarios municipales en el proceso de contratación. En segundo lugar, el mayor porcentaje de fondos corresponde a contratos en los campos de salud y de obras públicas. En este último sector, la mayor parte de los contratos fueron entregados a personas naturales. Finalmente, una corporación, como Nuevo Amanecer, que firmó varios contratos con el municipio para el fomento de la cultura, la recreación y el deporte tiene como integrante de su Junta Directiva a César Alzate, quien fue alcalde de la ciudad y es primo del desaparecido narcotraficante Juan Carlos Echeverri¹¹.

En San Carlos, la desviación de dineros hacia las arcas de los grupos ilegales ha generado procesos judiciales. En la actualidad, por ejemplo, se lleva a cabo una investigación fiscal sobre funcionarios públicos del municipio. A Juan Alberto García, hoy capturado, se le sindicó de falsedad ideológica en documento público, peculado por designación oficial diferente y concierto para delinquir agravado. Los hechos investigados ocurrieron cuando se desempeñaba como alcalde de la misma población durante el periodo 2001-2004. Una de las pruebas en su contra

10 Una de las personas entrevistadas en el municipio se refirió al caso de la doble calzada: los paramilitares exigieron al contratista un porcentaje, adicional –según el entrevistado– al que ya había sido cobrado por el alcalde para otorgar el contrato. La suma de estas “mordidas” llevó al constructor a declararse en quiebra frente a los paramilitares, quienes decidieron prestarle el dinero necesario para que les pagara mes a mes, incluidos los intereses, y pudiera terminar la obra. Al final, el contratista terminó totalmente quebrado. Es muy difícil obtener evidencias acerca de lo señalado por esta persona. Se menciona el caso por su relevancia, aunque sin la prueba empírica que lo sustente, totalmente imposible de conseguir para este estudio. Lo que sí es cierto es que este tipo de procesos ponen de presente el alto riesgo de corrupción al que parece estar sometida la gestión municipal en La Dorada, máxime cuando, como ya se señaló, dicha gestión obedece a lógicas clientelistas. Otra cosa es que, por temor, la comunidad local no se atreva a poner en conocimiento de las autoridades competentes esta serie de transgresiones a la norma y a la ética pública. Otro ejemplo señalado por el mismo informante es el de la construcción del colegio en el barrio Las Ferias: en el proceso de empalme entre la anterior y la actual administración se encontró un faltante de poco más de \$650 millones, en especial en lo referente a materiales de construcción; sin embargo en el empalme se señaló finalmente que el faltante era de sólo 45 millones.

11 Con esto no se quiere hacer ninguna imputación de delito, sino mostrar el alto grado de riesgo de corrupción y de captura de rentas en el que incurre el municipio con este tipo de prácticas de contratación. Los procedimientos pueden ser legales, pero la alta discrecionalidad en la contratación y los vínculos de algunos contratistas (como empresas naturales o jurídicas) con actores ilegales genera una zona en la que lo legal y lo ilegal se mezcla y no es claro el umbral que los separa.

tiene que ver con la compra en el año 2004 de un terreno a la contratista Luisa Margarita Martínez Giraldo, ubicado en el corregimiento el Jordán, por valor de \$40.000.000, de los cuales, según acusaciones públicas, sólo se pagaron \$5.000.000 mientras que los 35 restantes fueron entregados al paramilitar Manuel Dolores Gil Sotelo, alias “Dyron”, posteriormente asesinado; en dicha transacción no se suscribió la escritura pública, debido a que la vendedora no ostentaban la posesión material del lote (Fiscalía General de la Nación, 2008). Además se le sindicó al alcalde mencionado de haber realizado transacciones y adquirido tierras que fueron despojadas a campesinos de esa población por un grupo paramilitar al mando de alias “Dyron” (Fiscalía General de la Nación, 2008).

En Bello, el fenómeno de captura de rentas opera a través de otras vías. En efecto, Los desmovilizados han conformado corporaciones “sociales”, con presencia en casi todos los barrios y a través de las cuales han obtenido jugosos contratos con la Alcaldía”, señala el testimonio de un funcionario público. Otro entrevistado afirma que “no alcanza a 100 desmovilizados en el Municipio de Bello, pero hoy hay 12 corporaciones organizadas que contratan con el Estado, que son de paramilitares, que son de estas bandas”. La creación de proyectos y corporaciones sociales, a través de la figura de la Mesa de Paz y Convivencia, ha sido utilizada desde 1995, como una estrategia de legitimación social del accionar político de estas organizaciones y como un medio para capturar jugosos contratos. Estos contratos encubren, al parecer, la desviación de fondos hacia sectores que patrocinan las bandas y los combos y que se ven beneficiados con la contratación municipal. La gobernabilidad, desde ésta práctica, está sustentada en un modelo de hibridación entre lo ilegal y lo legal, que finalmente, tiene una incidencia negativa en la inversión social y por ende en la calidad de vida de la población. Como lo afirma un líder social del municipio, “fuera del tránsito, la contratación en la ampliación de cobertura educativa da en Bello creo que \$1.800.000 por alumno; algunas firmas que van a esa contratación solamente reciben del Municipio de Bello un millón, millón doscientos; entonces, parece que ahí hay un excedente que va a algunos dirigentes políticos, aliados del paramilitarismo”¹².

En Salazar de las Palmas los grupos paramilitares imponen una cuota obligatoria a los contratistas. Además han incidido en el nombramiento de funcionarios, con el fin de contar con personas de confianza que les entreguen información sobre la contratación del municipio. En Necoclí ocurre algo parecido. Según testimonios de un líder empresarial y de un dirigente político, “(...) las Autodefensas también en su momento permearon la administración pública y saquearon las arcas públicas porque se presentaban contrataciones donde ellos tenían que estar, que tenía que dar el Municipio a ellos. Y si bien hacían las

¹² Entrevista realizada a líder político del municipio. Febrero 2008.

obras, no eran de la calidad con que se tenían que hacer, porque ahí había que sacar tajada. Las contrataciones tenían unos supercostos porque había que sacar partida de ahí. Eso, lo sabemos todos, sucedió”¹³. “Sabemos que las Autodefensas manejaban estos recursos, al menos cuando Oswaldo Urango Barraza estuvo detenido, yo lo acompañé a la Alcaldía de él y muchos recursos los cogieron ellos para comprar motos, para gasolina. Cuando Oswaldo también mandaron de la Gobernación maquinaria para que abrieran las vías del campo, de la agente más pobre, y las cogieron ellos para abrir las vías para llegar a las fincas de ellos”¹⁴.

Un caso relativamente atípico, que vale la pena mencionar, es el de Cabrera, donde la extracción de rentas fue una práctica utilizada por las FARC para financiar su lucha política, especialmente a lo largo de la década del noventa: la guerrilla definía la orientación de por lo menos una parte de los recursos públicos y aseguraba que parte de ellos llegaran a sus manos. Así, el municipio se convirtió en una fuente de extracción de rentas que iban a parar a las arcas de las FARC. En esa materia “se hacía lo que ellos dijeran”, según testimonio de un líder social del municipio. Incluso –señaló la misma persona- llegaron a tener funcionarios dentro de la administración, quienes servían de punto de apoyo y de influencia en las decisiones municipales y en el manejo de los recursos¹⁵. Eran tales funcionarios los encargados de trasladar los fondos al grupo guerrillero. Incluso, esto llegó a generar corrupción, pues, según lo planteado por una de las personas entrevistadas, algunos funcionarios se quedaban con una parte de los dineros que supuestamente estaban destinados a la guerrilla¹⁶.

Así, era fácil comprobar que los alcaldes ejecutaban el presupuesto, pero no se veían los resultados de dicha inversión en términos de bienes y servicios provistos a la población. En tal sentido, el desvío de rentas hacia la guerrilla implicaba gasto, pero sin impacto económico ni social, lo que explica en parte el retraso progresivo del municipio en la satisfacción de los derechos fundamentales de la población, especialmente en materia económica y social¹⁷.

13 Entrevista actor social/empresario, municipio de Necoclí.

14 Entrevista líder política, municipio de Necoclí.

15 Uno de los entrevistados se refirió a Cornelia –la hija de Juan de la Cruz Varela- como una de las funcionarias “amigas” de la guerrilla. A la postre, ella fue asesinada en 2003, al parecer por un grupo paramilitar instalado en la región.

16 Testimonio de un dirigente político entrevistado para este estudio.

17 Puerto López también es señalado como escenario de captura de rentas. Según testimonio de un concejal del municipio, los paramilitares se reúnen con el alcalde y los concejales para definir el tema de la contratación y la realización de proyectos y, sobre todo, el impuesto que deben pagar los contratistas a los paramilitares por la ejecución de los proyectos. En ese punto coincidieron los asistentes al grupo focal realizado con funcionarios y dirigentes políticos del municipio. Además, esa parece ser una situación generalizada en el departamento del Meta. Según nota registrada en Llano Siete Días, en su edición del 14 de septiembre de 2004, titulada “La mordida de los ‘paras’”, se informa sobre el asesinato un mes antes de Carlos Alfonso Pérez Gómez, el mayor contratista de la gobernación del Meta. Supuestamente, el asesinato se debió a la negativa del Señor Pérez a pagar al Bloque Centauros un porcentaje del valor total del contrato (cerca al 5%) como derecho a adelantar las obras en los

La captura de rentas se hace más fácil si las autoridades municipales son fichas directas de los grupos ilegales; cuando ello no ocurre, estos últimos acuden a métodos de fuerza (amenaza, intimidación) o a pactos de mutua conveniencia. Como se ha visto en los ejemplos citados, el método más empleado es el de las alianzas con los grupos políticos, antes que el de la intimidación. Sucedió con la guerrilla y viene sucediendo con los grupos paramilitares y otros grupos y mafias ilegales que han llegado a tener una alta influencia en las decisiones municipales.

La segunda modalidad de incidencia directa de los actores ilegales en la gestión es la afectación de los contenidos y de la orientación de los planes, de las políticas públicas y de los megaproyectos (en lo que es de competencia municipal), de manera que permitan condiciones adecuadas para la inversión y la acumulación de propiedades y de capital. Aquí la intención es claramente de lucro. Se trata de que las administraciones municipales diseñen sus políticas para beneficio de los grupos ilegales. Un ejemplo de esta modalidad es Puerto López. Mediante el Acuerdo 043 de septiembre de 2002, el Concejo municipal de ese municipio facultó al alcalde para que reglamentara la administración y prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en la inspección de policía del “Alto Meluá” (Corpomelua). El Alto Meluá es una de las principales zonas de influencia paramilitar en Puerto López. Un mes más tarde, mediante el Acuerdo 047 de 2002, el Concejo aprobó el proyecto de vivienda de interés social en la vereda del Alto Meluá (finca de La Extremadura). La inversión prevista asciende a la suma de \$1.968.954.061,42, la más alta realizada por la administración en el período 2004-2007. Hay que señalar, además, el interés de los actores armados en los megaproyectos que han sido diseñados para el municipio, en especial el relacionado con el cultivo de la palma, que promete un alto nivel de rentabilidad. Para tal efecto, el mecanismo generalmente utilizado es la citación a las autoridades municipales por los jefes paramilitares para llegar a acuerdos sobre agendas legislativas, proyectos prioritarios de inversión y zonas a las que debería ser canalizada esa inversión. En esas reuniones las autoridades locales (alcaldes y concejales) rinden cuentas a los paramilitares sobre la gestión realizada¹⁸.

A La Dorada se le reconoce un potencial económico presente y futuro, tanto por su topografía como por su ubicación estratégica en el centro del país (la “glorieta” del país). Esa circunstancia ha convertido al municipio en un punto vital para el comercio de toda clase de mercancías, legales e ilegales. Además, su topografía plana facilitó el desarrollo de una próspera actividad ganadera, hoy dominante, la cual implicó un acelerado proceso de concentración de la propiedad de la tierra,

territorios que están bajo su control. Señala, además, la nota que a varios contratistas les ha tocado presentarse ante los paramilitares en distintos lugares del Departamento con el fin de rendir cuentas a las autodefensas y cancelar el valor correspondiente.

¹⁸ Datos tomados de la entrevista a un concejal del municipio de Puerto López.

una parte de ella en manos de sectores ligados al tráfico de drogas. Finalmente, los macroproyectos diseñados para la región han generado un mayor atractivo para las élites económicas locales y extra-locales y para los grupos armados, especialmente paramilitares y narcotraficantes, que han visto en ella una importante y jugosa fuente de acumulación de capital en el mediano y en el largo plazo.

En Dosquebradas, los grupos ilegales, especialmente los narcotraficantes y paramilitares, han intentado incidir en la planeación territorial, a través de la definición de zonas de expansión para vivienda de estrato alto. Dichas zonas permitirían la inversión de dineros provenientes de la actividad ilegal, tanto en la compra de terrenos como en la construcción de vivienda de lujo, en un municipio conformado fundamentalmente por población de estratos bajos (1, 2 y 3). Por ambas vías los actores armados captarían amplios beneficios por la plusvalía representada en la compra de grandes predios.

La tercera modalidad de incidencia interna en la gestión municipal es la presión “desde dentro” con el objeto de influir en la orientación de inversiones hacia territorios controlados por los actores armados. Puerto López es un ejemplo de municipios donde esto ha ocurrido. Allí, aparte del ya mencionado programa de vivienda del municipio en una de las veredas de mayor influencia de los grupos paramilitares (vereda Alto Meluá), se registra el caso del hospital construido con dineros del municipio, en el que, de acuerdo a la información de un volante anónimo que circuló en la campaña electoral de 2007, solamente eran atendidos los heridos de los grupos paramilitares. Según el mismo volante, el mencionado hospital fue construido entre las administraciones de Juan Castro Cano (1997-2000) y Juan Gualteros (2001-2004), ambos ex-alcaldes y candidatos de nuevo a este cargo en las elecciones del 2007¹⁹. Varios testimonios indican, además, que el alcalde heliodoro León Ruiz (2004-2007), sospechoso de tener vínculos aún no comprobados con paramilitares, ha hecho muy poco para resolver las necesidades básicas de la población, especialmente en el área urbana del municipio, como consecuencia de su decisión de orientar el gasto, especialmente en infraestructura de servicios y en la dotación de escuelas, hacia las zonas rurales de influencia paramilitar²⁰.

La última modalidad de incidencia interna en la gestión municipal es la definición de buenas relaciones con las autoridades municipales y la financiación de campañas electorales para obtener a cambio protección, es decir, evitar persecución por su actividad ilegal e igualmente la judicialización por parte de los correspondientes órganos del Estado. Dado que se trata de pactos implícitos,

¹⁹ El volante se titula “Nada más que la verdad” y contiene información en relación con el lugar de residencia, el número de campañas realizadas previamente, las acciones más destacadas de los ocupantes de cargos públicos y los antecedentes penales de los candidatos.

²⁰ Entrevista a líderes sociales del municipio de Puerto López y grupo de discusión con líderes sociales.

no es fácil mostrar evidencias empíricas al respecto. De todos modos, la financiación de campañas políticas es el instrumento más frecuentemente empleado para lograr ese objetivo, aunque no el único. En su momento, la guerrilla logró también esa protección mediante alianzas con actores políticos municipales. El estudio encontró que ese tipo de relación es cada vez más frecuente en el nivel municipal. Lo registró en varios de los municipios del universo de investigación: Magangué, Ocaña, Zarzal, Puerto López, Ovejas, San Carlos y Cabrera.

El caso de Zarzal es interesante al respecto. Allí los narcotraficantes, que han tenido un papel dominante en el territorio y han apoyado a algunos candidatos a la alcaldía, no han tenido un interés explícito en incidir en la gestión municipal, en las decisiones cotidianas sobre el uso y destinación de los recursos públicos. No han buscado capturar rentas ni obtener contratos. No pretenden una cuota en la nómina ni orientar la inversión hacia los territorios donde tienen asiento e influencia. Su único interés es asegurar relaciones fluidas con las autoridades municipales para que éstas se conviertan directa o indirectamente en mecanismo de protección para su actividad en el territorio.

El caso de Magangué, bien diferente al de Zarzal, también cabe dentro de esta modalidad. La estrategia del clan López ha sido, no la de establecer alianzas con los grupos políticos, sino la de capturar el gobierno municipal para obtener directamente esos beneficios, tanto económicos como políticos. Hay que señalar, sin embargo, que esa estrategia no funcionó, ante la evidencia de sus acciones ilícitas. Tanto la madre como su hijo alcalde han sido acusados de varios delitos y ella se encuentra actualmente presa. Lo cierto es que este es un caso de “apropiación” del aparato municipal para el enriquecimiento personal, el control territorial, político y social y la dinamización de sus negocios, lo que se convirtió finalmente en un *boomerang* en su contra.

Es también el caso de Víctor Carranza en Puerto López. El control económico, social y político que ha mantenido desde los años ochenta, interrumpido recientemente en el campo electoral, pero recuperado de nuevo en las elecciones de 2007, le ha permitido ampliar su poder económico, alimentar sus negocios, incluso mediante la obtención de exenciones de impuestos locales, y tener una legitimidad y un apoyo social que lo blindó contra posibles investigaciones judiciales por supuestos delitos cometidos en el pasado. No sobra señalar que “El Patrón” fue declarado inocente en el juicio realizado a comienzos de esta década, acusado de patrocinar masacres y muerte a sus opositores. Carranza ha logrado manejar los hilos del poder municipal en beneficio propio, desarrollando estrategias de alianza con otros grupos ilegales y de apoyos políticos que finalmente le han rendido frutos.

Lo señalada hasta aquí sobre las modalidades de incidencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal deja entrever algunas tendencias que vale la pena recoger a esta altura: en primer lugar, es claro que los grupos guerrilleros han privilegiado las formas de incidencia externa, de presión “desde afuera” para obtener objetivos que encajan en su proyecto de lucha política y de acumulación económica para la financiación de sus unidades de combate. Los restantes actores armados han preferido las modalidades de incidencia interna, bien sea desplazando a las autoridades locales y apropiándose del aparato político (Magangué, Puerto López), bien estableciendo alianzas con la dirigencia política (La Dorada, Bello, Soledad, para citar algunos ejemplos) para obtener fines de mutua conveniencia.

La captura de rentas y la búsqueda de protección para la actividad económica en el territorio son las dos modalidades más frecuentes de incidencia en la gestión, ambas practicadas fundamentalmente por los grupos paramilitares, el narcotráfico y los otros actores, aunque también por la guerrilla, especialmente en la modalidad de alianza con sectores políticos para asegurar una cierta protección y movilidad en el territorio. Esta tendencia señala un tercer elemento importante de la acción de los grupos armados en relación con la vida política municipal: el viraje cada vez más evidente hacia intereses de tipo económico. En otras palabras, las consignas políticas de la guerrilla, en el marco de su lucha insurgente contra el poder del Estado, y de los grupos paramilitares, en su lucha contrainsurgente, han dado paso a motivaciones de tipo económico que, sin negar por completo las anteriores, se han convertido poco a poco en interés prioritario y, en el caso de algunos núcleos, único.

En esta perspectiva, sin mirar otros factores, podría afirmarse que la relación con lo político tiene un carácter fundamentalmente instrumental. Interesa el aparato municipal para obtener una serie de beneficios, esencialmente, económicos, aunque también de seguridad y protección en el territorio. Más adelante se mostrará, sin embargo, que ese carácter instrumental, que tiene bases empíricas suficientes, pierde relevancia cuando se toman en cuenta otras relaciones de los grupos armados ilegales con el territorio, en particular sus relaciones con la población.

Un cuarto elemento que sobresale en el análisis es la complejidad de las relaciones entre los actores en algunos municipios y su efecto sobre la incidencia en la gestión municipal. Si se mira la forma como las distintas categorías y modalidades de incidencia se combinan municipio por municipio, es posible verificar que algunos municipios, como El Tambo y Sotará, Puerto López y Cabrera, presentan altos niveles de complejidad en las relaciones entre los actores armados y la gestión municipal. Salvo el caso de Puerto López, se trata de municipios donde ha

existido una presencia histórica de las guerrillas, disputada durante el período de análisis por grupos paramilitares y de narcotraficantes. Esa disputa ha generado líneas de relación muy diferentes con las autoridades públicas y con el manejo de los asuntos municipales.

Puerto López muestra una cierta singularidad al respecto, en el sentido de que las modalidades que se combinan son todas pertenecientes a la categoría de incidencia interna y, además, desde mediados de los ochenta los grupos guerrilleros fueron desplazados hacia otras zonas del departamento. Lo que ocurre allí se explica en buena parte por el hecho de que la hegemonía que implantó Víctor Carranza en el municipio y en la región desde esa época se vio comprometida por la llegada de grupos paramilitares que disputaron el dominio del Patrón en la década del noventa y obligaron a este último a llegar a algunos acuerdos en materia de control territorial. Esto configuró una situación en la que diferentes actores comenzaron a tender puentes con las autoridades locales y con la vida política local, conformando así una trama compleja de relaciones y de formas de incidencia en las decisiones públicas.

El caso de Cabrera combina modalidades internas y externas de incidencia en la gestión pública, que se explican porque corresponden a momentos diferentes de la presencia de la guerrilla en el municipio. El quiebre del orden público ocurrió a finales de la década del noventa y comienzos de la década actual, mientras que la “amenaza latente” es el rasgo que caracteriza hoy la situación de las FARC en ese municipio. Por su parte, la captura de rentas y la búsqueda de protección y de condiciones de movilidad en el territorio, que son rasgos característicos de la acción de los otros grupos armados ilegales, son modalidades que ejercitaron las FARC en el pasado, cuando lograron una influencia ideológica y política sobre la población y sobre las autoridades del municipio. Parece como si la historia se repitiera.

2. EFECTOS SOBRE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

La presencia de los actores armados en el territorio y su influencia en la vida política local y en la gestión municipal han tenido efectos generalmente negativos sobre las condiciones de vida de la población. Tales condiciones pueden ser examinadas en términos de derechos civiles, políticos y sociales.

Los actores armados han vulnerado los derechos civiles fundamentales de la población, especialmente en tres casos: en primer lugar, el derecho a la vida, violado permanentemente por los grupos ilegales a través de la intimidación, la amenaza, el asesinato, la muerte selectiva y la limpieza social. Este comportamiento de los actores de la guerra estuvo presente con intensidad diversa en todos

los municipios del universo de estudio y ha sido una de las constantes derivadas de la presencia de los actores armados en el territorio. El control que los grupos paramilitares lograron tener en la mayor parte de los municipios analizados se logró a través del uso efectivo de las armas y la implantación en algunos lugares del terror y la intimidación a la población que, supuestamente, era simpatizante o afecta a la guerrilla. Esta también utilizó este mecanismo en aquellos momentos en que las administraciones municipales, su dirigencia política y la población fueron convertidos en objetivo militar, o para extirpar las supuestas bases sociales del paramilitarismo. Los narcotraficantes, por su parte, han utilizado el recurso del ajuste de cuentas como forma de copar mercados y de eliminar a los competidores. Igual cosa puede afirmarse de los llamados “otros actores”. Tanto Víctor Carranza, en Puerto López, como Enilce López, en Magangué, utilizaron sus propios ejércitos para deshacerse de los adversarios y lograron mantener su poder a través de la intimidación implícita y explícita, combinada, según el caso, con otras estrategias, como el asistencialismo y la cooptación.

Una segunda categoría de derechos vulnerados por los actores armados es la de las libertades ciudadanas, en especial la libertad de asociación, de expresión y de movilidad y circulación en el territorio. El atentado contra las libertades civiles afectó de manera intensa a municipios como Bello, Magangué, La Dorada, El Tambo, Puerto López, Ovejas, Sotará, San Carlos, Salazar y Cabrera, sin que ello signifique que el fenómeno estuvo ausente en los restantes municipios investigados. Sólo que en los primeros fue reiterada su violación.

En tercer lugar, los grupos armados ilegales pretendieron implantar –y lo lograron en algunos casos– un conjunto de regulaciones a la vida individual y social (normas de conducta social, amenaza a los sectores considerados como “desviados” o “patológicos”, horarios para la circulación pública en el territorio, etc.) que atentan contra la libre autodeterminación de los individuos y su fuero íntimo. La guerrilla en Cabrera y otros grupos armados en Soledad, Bello, La Dorada, El Tambo y San Carlos acudieron frecuentemente a este tipo de regulación autoritaria de la vida social con el fin de imponer a la fuerza sus reglas de juego y controlar no sólo la economía y la política, sino también la vida social e incluso, la intimidad personal. Las acciones de limpieza social contra los “vagos y ladrones”, el castigo para las prostitutas, las amenazas en contra de los deudores morosos y los maridos y las esposas infieles, la imposición de “toques de queda” para ciertos segmentos de la población y otras normas de tipo similar son ejemplo de este intento de imponer un orden que subordinara a la población a los intereses y a la racionalidad autoritaria de los grupos armados.

Una de las manifestaciones más crudas de esta situación de vulnerabilidad de amplios sectores de la población en los municipios analizados ha sido el desplazamiento forzado al que han sido sometidas una gran cantidad de personas y familias, como consecuencia de la presión de los actores armados para asegurar el control del territorio, de la economía y de la política local, y de la condición de indefensión de amplios sectores de la población golpeados por la violencia, para los cuales la única alternativa es huir. La tabla 2 muestra la magnitud del fenómeno en los 18 municipios estudiados.

Tabla 2. Número de familias desplazadas de los 18 municipios por la violencia 1997-2007

Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Bello	6	32	27	18	11	18	31	3	146
Cabrera	6	7	26	20	32	13	23	6	133
Dosquebradas	2	1	7	7	7	11	13	5	53
La Dorada	5	14	33	32	40	41	37	11	213
Magangué	55	95	145	69	89	112	103	11	679
Necoclí	196	161	146	41	65	57	81	13	760
Ocaña	37	53	84	40	74	91	120	25	524
Ovejas	598	1312	579	190	338	320	332	35	3704
Puerto López	12	20	25	32	56	49	40	9	243
Salazar	2	7	37	14	6	10	17		93
Salento		8	14	5	8	5	7	1	48
San Carlos	557	907	1110	524	297	213	151	19	3788
Sotará	4	5	12	7	8	23	14	2	75
Soledad	10	50	49	11	36	40	14	3	213
Suárez			1	1	2	3	5	2	14
Tibú	580	869	942	495	479	489	391	41	4286
Zarzal	1	6	5	19	6	15	13	8	73
Total	2.071	3.547	3.242	1.525	1.554	1.510	1.392	194	15.035

Fuente: Sistema de Información de Población Desplazada.

Se trata de un poco más de 15.000 familias, 70.000 personas aproximadamente, que se vieron obligadas a abandonar su lugar de residencia en el período comprendido entre 2000 y 2007; esto es, un promedio de 1860 familias por año, cinco por día. Los municipios más golpeados por esa migración forzada fueron Tibú, en el Norte de Santander, San Carlos, en Antioquia, y Ovejas, en Sucre, municipios de alta conflictividad, especialmente en el período 2000-2002, cuando los paramilitares estaban disputando el territorio a la guerrilla. Aunque las cifras disminuyeron luego y los volúmenes de desplazados al final del período no fueron tan elevados, sin embargo, el fenómeno persistió y sólo registró una reducción significativa en 2007, sin desaparecer del todo.

En materia de derechos políticos, la situación no es mejor. Desde el punto de vista electoral, ya fueron analizados en los capítulos correspondientes los mecanismos utilizados por los actores armados ilegales para ejercer control sobre la vida política local y, en particular, sobre las elecciones: la financiación de campañas electorales para comprometer a los candidatos ganadores en materia de nombramientos, contratación y orientación de la inversión; el aval a candidatos propios y la persecución a los opositores, incluido el asesinato de aquellos que no retiran su nombre de la competencia electoral luego de que los actores armados se lo han pedido; la comisión de delitos electorales (compra de votos, soborno a autoridades electorales, trashumancia electoral, etc.) con el fin de asegurar el triunfo electoral de sus candidatos predilectos.

Estas conductas han tenido consecuencias directas muy negativas sobre la transparencia de los procesos electorales y sobre los resultados finales. Entre ellas, es preciso mencionar la reducción de la competencia política en los municipios y, en consecuencia, la vulneración del derecho constitucional a elegir y a ser elegido. La competencia termina convirtiéndose en una formalidad, pues solamente pueden competir aquellos candidatos que reciben el aval de los grupos armados. Los que no, tienen que arrojarse bajo rótulos “aceptables” o retirar su candidatura e, incluso, desaparecer del municipio ante la amenaza a sus vidas. Así, la dirigencia política ligada a los grupos ilegales termina favoreciéndose con la imposición de las reglas de juego de estos últimos, mientras que los opositores ven conculcados sus derechos políticos e, incluso, puesta en riesgo su propia vida. En las elecciones de 2007 se dinamizó la competencia política y se redujeron los niveles de violencia, es cierto, pero siempre en el marco de los límites impuestos por los actores armados.

Del lado de los electores, el efecto de estas estrategias de los grupos armados es el mismo: se vulnera el derecho a elegir y a ser elegido, pues hay un permanente constreñimiento a su libertad de pensamiento y de elección política, reduciendo significativamente el campo de posibilidades como ciudadano y, en ocasiones, impidiéndole que ejerza su derecho al voto, o adquiriendo un riesgo en caso de salirse de los cauces prefijados por los actores violentos.

También se han visto afectados los ciudadanos y ciudadanas en los municipios estudiados en cuanto a su posibilidad de organizarse y de participar en la definición de los asuntos municipales. A los actores armados no les interesa que la ciudadanía se organice y luche por la defensa de sus derechos. Todo lo contrario, sus acciones están encaminadas a minimizar su acción y a hacer desaparecer cualquier forma organizativa y de liderazgo que opere en contravía de sus intereses de dominio territorial y político. Por tal motivo, en lo individual, una gran cantidad de líderes

fueron amenazados, si no asesinados, durante el período de estudio en la mayoría de los municipios. En lo colectivo, la posibilidad de actuar junto con otros frente a las autoridades públicas también se ha diluido, razón por la cual las formas de organización ciudadana, si bien no han desaparecido, sí han experimentado severas restricciones para actuar y tener alguna incidencia en el escenario público²¹, o se hallan controladas y cooptadas por los actores armados, convirtiéndolas en aparatos funcionales a sus intereses y propósitos. Eso explica, en parte, la debilidad ya analizada de los procesos participativos, vistos desde la lógica ciudadana, y la consecuente incapacidad –por momentos, la imposibilidad– de diferentes sectores de la población de incidir en las políticas públicas y de actuar como contrapeso a los modelos autoritarios que se han ido implantando en los municipios.

¿Cómo entender este sustancial debilitamiento del tejido social? ¿Tiene que ver con la estrategia de terror (amenazas, asesinatos selectivos, masacres, boleteo, intimidación por las armas, etc.) que suelen emplear los actores armados para imponer su presencia? ¿O se trata más bien de una estrategia de supervivencia de la población no sólo para proteger sus vidas, sino para garantizar su supervivencia económica y como comunidad? Parece haber un poco de todo. En efecto, la estrategia de terror ha jugado un papel evidente. La relación costo-beneficio, sopesada por un líder comunitario o por cualquier persona, ante las amenazas proferidas por un grupo armado, es demasiado alta, lo que lo lleva a bajar el perfil y a visibilizarse cada vez menos en el espacio público. La guerrilla, por ejemplo, busca que la organización social sea funcional a sus propósitos de lucha contra el poder del Estado. Y a las que no se someten a ese propósito, les aplica una estrategia de intimidación y amenaza, como ocurrió en el municipio de San Carlos (Antioquia). Allí había una importante tradición organizativa y de movilización social. La guerrilla intentó cooptar el movimiento cívico, que reivindicaba sus derechos frente a la acción de las hidroeléctricas en la década del 80, para que apoyara la lucha armada. Dicho movimiento optó por no plegarse a los designios de la guerrilla y sufrió las consecuencias de esa decisión al ser objeto de amenazas, persecuciones, desplazamientos y debilitamiento del movimiento.

Algo parecido ocurrió con los grupos paramilitares en varios municipios. Optaron por restringir la asociatividad ciudadana al considerar que cualquier brote organizativo tenía un carácter subversivo y atentaba contra el orden vigente o deseado. Casos emblemáticos son los de Antioquia y Norte de Santander. En los municipios de Ocaña y Tibú, por ejemplo, la presencia de los paramilitares ha tenido un efecto de fragmentación del tejido asociativo y ha logrado minimizar cualquier acción de la población en defensa de sus intereses. Sus prácticas de

²¹ De todos modos, el poder de los grupos ilegales ha encontrado resistencias en algunos municipios, en particular en aquellos que cuentan con una cierta tradición de organización y movilización. Más adelante se hará una referencia a ese aspecto.

terror, amedrentamiento, persecución, muertes selectivas y desplazamiento han tenido un efecto notorio al destruir el tejido social y al colocar a la población en un estado de sujeción y control al servicio del orden que los grupos armados ilegales han venido implantando.

Pero no es ese el único factor. De hecho, en algunos municipios, los grupos armados optaron más por la vía del adoctrinamiento ideológico (como fue el caso de las FARC en Cabrera) o han ganado la confianza de la gente reduciendo drásticamente el empleo de las armas y de la intimidación para implantar su dominio, como es el caso de Puerto López, en el Meta, a través de estrategias asistenciales que buscan resolver problemas de la comunidad, como la seguridad ciudadana y el empleo, por vías más bien individuales y no de atención a las demandas colectivas.

Estas transformaciones, a pesar de las diferencias en tiempo y espacio observadas en el universo de estudio, y de la conducta diferenciada de las autoridades municipales frente a esta cuestión²², han contribuido a reforzar el modo de gestión de control político, ya prevaleciente en estos municipios, al que se le ha agregado una nueva dosis de autoritarismo, como valor agregado de los actores armados a la estructuración de la vida política local y al manejo de los asuntos municipales por parte de las autoridades locales. Dicho autoritarismo, cuyo grado varía de un municipio a otro, termina por restringir las libertades civiles y políticas y tiende a volver monolíticos los aparatos políticos municipales.

Finalmente, en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, el análisis realizado en el capítulo 9 sobre los resultados de la gestión en los 18 municipios muestra, en medio de la diversidad de sus condiciones y procesos, una tendencia claramente deficitaria en lo que respecta a la gestión en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Es cierto que en algunos municipios se registran avances en algunos de esos sectores, lo mismo que en otras áreas, por ejemplo, las infraestructuras urbanísticas. Sin embargo, esos avances no logran llenar los déficits históricos en esos campos ni atender a todos los sectores que requieren de la acción del Estado. Además, no se compadecen en algunos casos con los recursos que, por recaudo propio, por transferencia, o por regalías, poseen los municipios.

La captura de rentas por parte de autoridades y funcionarios municipales y de grupos armados, directamente o a través de terceros, tiene mucho que ver con esta

²² Como se analizó en el capítulo sobre modos de gestión, las autoridades públicas y los funcionarios municipales no actúan de la misma manera en tiempos diferentes, ni al unísono. Hay fisuras y tensiones internas que tornan más compleja la comprensión de los procesos. Sin embargo, en esa complejidad es posible visualizar ciertas tendencias, como las del poco interés de alcaldes y concejales de promover la organización y la participación, o las de la intención de promoverlas siempre y cuando los actores de la participación no se conviertan en un contrapeso social que ponga en tela de juicio su poder hegemónico.

dificultad de las administraciones municipales para dar respuesta a las demandas ciudadanas y a la exigibilidad de sus derechos. La apropiación de rentas públicas para fines privados desvía los fondos de su destinación inicial y llega a destinatarios diferentes a los que deberían beneficiarse con esos recursos. Pero no es ese el único factor. También juega un papel importante el criterio de selectividad que emplean las administraciones municipales, presionadas en muchos casos por los actores armados o en alianza con ellos, para definir los beneficiarios de la gestión pública. Ya se mencionó que en varios municipios la inversión se orienta en buena parte hacia territorios, rurales o urbanos, donde tienen asiento los comandantes de los grupos armados, o hacia áreas de influencia de estos últimos.

A lo anterior se suma la aún débil capacidad de gestión y el desgüeño administrativo en un número importante de los municipios estudiados. Y no son necesariamente los municipios más pequeños. Cabe recordar que son precisamente municipios conurbados a capitales de departamento, como Bello y Soledad, o ciudades como Magangué, los que presentan más desorden administrativo y peores resultados de la gestión. Por supuesto, municipios pequeños como Cabrera y Ovejas se encuentran en la misma situación, lo que eventualmente podría ser explicable por su misma naturaleza (municipios de sexta categoría, con baja capacidad tributaria y escasos recursos técnicos para la planeación y la gestión fiscal). Lo que resulta hasta cierto punto sorprendente es que esos núcleos urbanos de mayor tamaño sigan demostrando muy bajos niveles de gestión y muy pobres resultados en materia social.

Lo que queda claro es que la presencia de actores armados en el territorio tiene una influencia bastante negativa sobre la calidad de vida de la población y produce un conjunto de condiciones que reproducen de manera ampliada las precariedades sociales y económicas de esos municipios, creando en sus habitantes una imagen fatalista sobre su destino. Con razón, varias personas entrevistadas para este estudio señalaron que los problemas que padecen son los mismos que han sufrido desde hace décadas y que nada pareciera hacer posible su erradicación. Esa percepción tiene suficiente soporte en los indicadores sintéticos sobre nivel de vida disponibles, como lo muestra la tabla 3.

Sobresale la crítica situación de Necoclí con un 78% de personas con NBI, lo que ubicó al municipio en el puesto 1.022 del ranking nacional de pobreza, perdiendo incluso lugares en la clasificación, pues en 1993 había ocupado el puesto 1.007. Otros municipios, como Magangué, Sotará, Suárez, Tibú, Ovejas y El Tambo, presentan, según el censo de 2005, datos de personas con NBI superiores al 50% de la población. Once de los 18 municipios presentan porcentajes superiores al promedio nacional, que en 2005 fue de 28,5%. Y aunque los municipios avanzaron

en el período intercensal 1993-2005 en la reducción del porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), se registran sin embargo casos como el de Soledad, precisamente el municipio con mayor crecimiento poblacional en el período, el cual aumentó en 1,04 puntos el porcentaje de población con NBI en el período intercensal, pasando del puesto 43 a nivel nacional al 178.

Tabla 3. Variables de calidad de vida en los municipios estudiados

Municipio	Población con NBI (Porcentaje de personas 2005)	ICV, 2003	Población en niveles I y II SISBEN (%), 2007
Bello	9,03	78,71	78,57
Cabrera	37,44	57,90	98,91
Dosquebradas	11,39	76,59	85,31
El Tambo	52,03	54,28	99,64
La Dorada	25,07	73,92	87,47
Magangué	53,62	62,95	98,74
Necoclí	77,76	52,86	98,21
Ocaña	26,00	69,15	91,05
Ovejas	55,11	58,67	99,06
Puerto López	32,81	70,30	95,87
Salazar	43,59	62,76	96,76
Salento	20,79	69,37	95,15
San Carlos	29,93	70,19	84,37
Soledad	24,05		91,72
Sotará	56,90	58,34	99,14
Suárez	52,00	60,19	97,39
Tibú	56,72	61,25	98,10
Zarzal	17,30	76,82	78,83

Fuente: Censo DANE, Superservicios y cálculos propios.

Los datos del Índice de Condiciones de Vida, correspondientes 2003, muestran una tendencia parecida, incluso, más crítica: todos los municipios, excepto Bello, registran cifras por debajo del promedio nacional, que fue de 77 puntos. Finalmente, en cuanto a la población incluida en el Sisben, los 18 municipios muestran en el periodo 2005-2007 un alto promedio –de más del 80%– de participación de la población ubicada en los niveles 1 y 2 sobre la total encuestada. Durante esos años el municipio con mayor proporción dentro de esa categoría fue El Tambo, con un registro de prácticamente el 100%. Zarzal presenta la menor proporción de la población en los dos niveles más bajos, seguido muy cerca por Bello. También Zarzal es el que más ha visto crecer la participación de estos niveles en el total de la población encuestada: 35% entre 2005 y 2007.

3. DEL MIEDO A LA LEGITIMACIÓN SOCIAL

¿Cuál ha sido la reacción de la población ante la presencia de los actores armados, su relación con las autoridades municipales y su influencia en la gestión pública? ¿Ha generado movimientos de resistencia organizada, dinámicas de subordinación inmediata o de acoplamiento gradual a las nuevas circunstancias? ¿Ha llevado a la ciudadanía a reivindicar sus derechos o ha generado una pasividad, ligada al miedo y, en general, a los riesgos que puede desencadenar su presencia en los escenarios públicos?

En realidad, ha habido de todo un poco. La reacción de la población ha sido muy variada, a tono con los antecedentes del conflicto en cada municipio, con la trayectoria de organización y movilización social en el territorio, con las formas de inserción de los actores ilegales en la vida y en la política local, y con el tipo de vínculo que distintos segmentos de la población han establecido con ellos.

Esa diversidad de reacciones hace parte de un *continuum* que va del temor ante los actores armados, no sólo los ilegales, hasta su legitimación e, incluso, una cierta dosis de optimismo de cara al futuro, pasando por algunos brotes de resistencia civil a los actores del conflicto. Una reacción bastante extendida ha sido el temor frente a los actores ilegales, tanto a los paramilitares como a la guerrilla, pero también a las fuerzas del orden del Estado. Es un miedo derivado de las estrategias de terror utilizadas por los grupos ilegales para hacerse al control del territorio, de las tierras, de la economía y de la política local. Es el miedo a las armas y a la muerte, el miedo a ver desaparecido a algún miembro de la familia, a perder la propiedad, a tener que desplazarse hacia otros lugares para sobrevivir. Es un miedo que se deriva de su condición de indefensión frente a los actores de la violencia, pues su vida es trabajar para sobrevivir y garantizar el pan diario para la familia. Ese miedo es generalizado en el conjunto de la población, pero mucho más intenso en aquellos grupos que no son afectos a los actores armados y que saben que pueden hacer parte de la lista de indeseables en el municipio.

Ese miedo se traduce a veces en el silencio, en la denegación del conflicto como parte de la vida cotidiana, en el desconocimiento de la presencia de los actores armados o de sus intenciones de apropiación del territorio, de las propiedades y de las vidas de quienes lo habitan. “Aquí no pasa nada”, repiten al unísono muchas personas en municipios en los que es mejor callar que morir o que abandonar el terruño. Ese silencio no sólo es de la población sino también de la dirigencia política que teme por su vida si algo dice o que se vuelve cómplice de los violentos. Es un silencio que está también presente en los planes de desarrollo y en documentos oficiales de los municipios. En ellos el conflicto no existe, por lo que no es referenciado como problema ni como objeto de políticas.

A veces el miedo se mezcla con algo de desconfianza frente a los grupos armados, por su autoritarismo y su afán de poder, por los procedimientos empleados que lesionan las libertades, pero también por el desencanto que genera el fracaso de esos sectores en la conducción del municipio, sobre todo desde el punto de vista de la transparencia y de los resultados de la gestión, como ocurrió con el mandato del hijo de Enilce López en Magangué. Es una desconfianza fincada en la incertidumbre acerca de los reales propósitos de los actores armados, de la indeterminación de su conducta.

En otros sectores, en lugar de miedo lo que existe es indiferencia ante lo que ocurre en el entorno. La indiferencia también está vinculada con el silencio. Es otra forma de callar. Es relegar a un lugar secundario el problema para no tener que encararlo ni asumir posición frente a él. Es sentirse ajeno al conflicto y tratar de que este último pase desapercibido. La indiferencia invisibiliza y la invisibilidad es otra forma de sobrevivir.

Hay quienes comienzan a aceptar la nueva situación, es decir, a convivir con el actor armado, con su autoritarismo, con su desfachatez. Esa aceptación tiene, sin embargo, raíces diversas. En algunos, se trata de un acatamiento obligado a las nuevas reglas de juego en la vida local, pues una actitud contraria generaría riesgos para la tranquilidad personal y de la familia. En otros, es una aceptación producida por la rutina, por la costumbre. A fuerza de verlos todos los días, de sentir su presencia permanente, de entender que son un mal necesario, comienzan a decirles que sí, que se pueden quedar y que ojalá ayuden a resolver uno que otro problema del municipio. Y hay otros que terminan por aceptar la presencia y la influencia de los actores armados en su territorio porque derivan de allí beneficios concretos, por ejemplo, un sentimiento de seguridad frente a tros actores armados; o la resolución de conflictos en el municipio, o la generación de empleo y de ingresos en el corto o en el mediano plazo. En este último caso, la aceptación es voluntaria, consciente y conlleva una cierta legitimación del nuevo orden que los actores armados pretenden implantar en el territorio.

De dicha aceptación se desprenden expectativas sobre los beneficios que pueden venir en el futuro, derivados de la presencia de los actores armados, especialmente en el caso de los paramilitares y de otros actores diferentes a la guerrilla. Y, en algunos casos, como ha ocurrido con Víctor Carranza, sentimientos de agradecimiento por los favores recibidos. De allí a la simpatía por los nuevos actores no hay más que un paso. Esa simpatía no es, de todos modos, exclusiva de los paramilitares y los benefactores como Carranza. En algunos municipios, la simpatía de algunos pobladores por la guerrilla sigue siendo efectiva, como ocurre en El Tambo, en Ovejas y en Salazar de las Palmas. Esa simpatía se correlaciona

con un rechazo a otros grupos armados y por la desconfianza que se podría generar si esos otros grupos llegaran a tomarse el municipio.

La aceptación y la simpatía constituyen las semillas de un cierto optimismo en algunos sectores de la población en los municipios estudiados acerca del buen futuro que les espera. Ellos fincan sus esperanzas en los actores armados porque creen que estos últimos pueden contribuir –si es que no lo están haciendo ya– a eliminar la delincuencia a través de jornadas de “limpieza social”, a generar empleo en sus empresas y en los mega-proyectos diseñados para algunos municipios, a brindarles protección y a blindarlos contra la influencia de otros grupos armados.

La actitud positiva de algunos sectores de la población hacia los actores armados ilegales tiene consecuencias importantes: en primer lugar, el afianzamiento de esos actores en el territorio sin necesidad de hacer uso de las armas, salvo en los casos límite en los que ello sea necesario para salvaguardar el orden local. En segundo lugar, la “normalización” de las relaciones entre los grupos armados y la población civil. Finalmente, la posibilidad para dichos grupos de instaurar un nuevo orden, caracterizado por una alta dosis de autoritarismo, un monopolio de los grandes negocios, una alianza sólida con la clase política y una fluida relación con la comunidad.

En esas circunstancias, hay que reconocer entonces que la presencia de los actores armados en el territorio y su influencia en la política y en la gestión local no tienen solamente un mero sentido instrumental, sino que puede haber algo más, a saber, el proyecto de instaurar un nuevo orden económico (concentración de capital y de negocios en sus manos), político (el control de la vida política local) y socio-cultural (autoritarismo legitimado por la gente).

No son éstas las únicas reacciones de la población ante la presencia y la incidencia de los actores armados en la vida local. El estudio comprobó en algunos municipios acciones de resistencia y desobediencia civil a los actores armados, como forma de expresar un desacuerdo con sus modalidades de actuación y con sus propósitos de concentrar poder económico y político, así sea por la fuerza. Generalmente, esa actitud se encuentra con mayor probabilidad en municipios como El Tambo y San Carlos, en los que aún existen vestigios de una tradición de organización y de movilización de la población en torno a luchas compartidas. No es esta una reacción unánime, ni siquiera mayoritaria, pero sí muy significativa de una población que rechaza el uso de las armas como forma de construir convivencia y de buscar un futuro mejor. Son casos excepcionales que no dejan de ser relevantes por lo que representan en un país que tiende más a aceptar que a rechazar la presencia y la influencia de los actores armados en el territorio.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPÍTULO 11

CONCLUSIONES

Este estudio tuvo como propósito indagar sobre la nueva fenomenología de la gestión pública municipal, ligada a la presencia e influencia de actores armados y mafias organizadas en el contexto del conflicto armado en Colombia. Para tal efecto, se examinó el perfil de esos actores, los mecanismos que utilizan para incidir en las decisiones públicas y el grado de influencia que tienen en el diseño de políticas públicas y en el manejo de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de la población. De igual forma, se analizó el impacto de la influencia de estos actores sobre las condiciones de vida de la población, en particular con respecto a la satisfacción plena de sus derechos civiles, políticos y sociales.

El estudio mostró tres estrategias de los actores armados, cuya combinación permite comprender en cada uno de los municipios y en el conjunto del universo de estudio sus formas de incidencia en la gestión municipal: el control territorial, el control político-electoral y el control de la gestión pública municipal. A continuación se recogen algunos hallazgos relevantes del estudio sobre esos tres aspectos y se sugieren algunas reflexiones sobre sus consecuencias para la población en los municipios.

Lo primero que hay que poner de presente es la heterogeneidad, tanto externa como interna, de los actores armados en los municipios estudiados. Externa, en el sentido de que además de la guerrilla y los paramilitares, señalados como los principales grupos armados en el país, se encuentran los narcotraficantes, quienes, a través de su alianza con los paramilitares y con la guerrilla, añaden un nuevo matiz a la complejidad del conflicto en las diferentes regiones del país; las bandas de diferente índole que operan como organizaciones criminales con estructuras propias y que actúan en los ámbitos urbanos y rurales de manera autónoma o al servicio de actores con mayor poder y trascendencia en los territorios; y, finalmente, personas o clanes familiares que llegan a configurar

una estructura particular de poder en los municipios a partir de la combinación de capacidad económica, seguridad privada, influencia política y reconocimiento social, que les otorga poder en el territorio y alto nivel de incidencia en las decisiones locales.

La heterogeneidad es también interna, especialmente en el caso de la guerrilla y los paramilitares. En el primer caso, las estrategias y tácticas desarrolladas en el territorio dependen mucho de las particularidades geo-económicas y políticas de cada región, de la estructura de los actores locales y de la respuesta del Estado en sus diferentes niveles (nacional, regional y local), lo cual otorga una cierta particularidad a la acción de sus diferentes unidades en el territorio. En el caso de los paramilitares, además de los factores anteriores, válidos en su caso, juega uno adicional, a saber, el hecho de que las autodefensas surgieron de manera paralela en varios lugares del país, en respuesta a circunstancias particulares en cada uno de ellos, y no como un movimiento nacional articulado y con propósitos unificados. La unidad de las autodefensas fue un objetivo posterior que no dejó de generar resistencias en varios grupos paramilitares de carácter regional-local.

No obstante esa diversidad, llaman la atención las múltiples similitudes registradas en la conducta de los actores armados respecto a sus modalidades de asentamiento en el territorio, en particular el recurso a formas de violencia muy similares como instrumentos para asegurar el control y la subordinación de las poblaciones a sus fines estratégicos¹.

Un segundo elemento relevante que deja en claro el estudio es el predominio de los grupos paramilitares durante el período de análisis, por lo menos hasta el momento de su desmovilización en las diferentes regiones donde tenían asiento. Ellos se ubicaron en zonas de carácter estratégico desde el punto de vista económico, en las cuales la explotación minera y agropecuaria y el diseño de megaproyectos agroindustriales y de infraestructura constituyen nota característica. En ese mismo período la guerrilla, especialmente las FARC, se replegó progresivamente hacia zonas de montaña y hacia lugares que le sirvieron de refugio, a medida que la acción de los grupos paramilitares y de la fuerza pública les fue reduciendo su espacio de influencia en distintas zonas del país². No obstante, mantuvieron presencia activa en varios territorios analizados, como los departamentos del Norte de Santander y del Cauca.

Lo anterior pone de presente un proceso de “sucesión” de grupos en el territorio, a través del cual un municipio o una zona delimitada conoció la hegemonía de

¹ González, Bolívar y Vásquez (2003) se refieren a este fenómeno como una conducta de mimesis que hace cada vez más parecida la conducta de los actores armados, a pesar de sus diferencias organizativas e ideológicas.

² Ello demuestra, entre otras cosas, una alta capacidad de adaptación y resistencia de las FARC.

diferentes grupos en plazos relativamente cortos durante el período de análisis, fruto de una permanente disputa por el control territorial. Varias de las regiones estudiadas constituyen hoy día territorios en disputa, zonas muy dinámicas desde el punto de vista de la presencia de actores, fenómeno que, por supuesto, produce un efecto muy poderoso de incertidumbre sobre la población local, y de inestabilidad desde el punto de vista social y político. En esa sucesión han entrado a jugar, luego de la desmovilización de los paramilitares, “nuevos actores” que la CNRR ha clasificado en varias categorías, como disidentes, rearmados y emergentes. Pero en otras zonas, más que disputa existe una alianza entre los actores armados, producto de la incapacidad de cada uno de ellos de controlar de forma exclusiva el territorio, y del reconocimiento por parte de todos de las ventajas que puede traer la “convivencia” en un cálculo de costo-beneficio del conflicto.

En tercer lugar, las conductas de los actores ilegales responden a coordenadas de tiempo y espacio y a la estructura de oportunidades que ofrece el entorno, en función de los objetivos que cada uno de ellos ha ido definiendo como parte de su apuesta económica, socio-política y militar. Tales oportunidades aluden al conjunto de condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que facilitan la inserción y el asentamiento de los grupos armados ilegales en el territorio y su interacción con los actores locales. El resultado –de nuevo- puede ser, en unos casos, similar en cuanto a las formas de conducta y de relación con la población en el territorio, aún tratándose de actores diferentes, y, en otros, muy distantes en cuanto a sus objetivos, sus estrategias y sus tácticas de copiamiento militar del territorio y de inserción en la vida política y administrativa de los municipios. Ello explica por qué en ocasiones la conducta de un frente guerrillero sea más parecida a la de un grupo de autodefensa que a la de otro frente de la misma guerrilla, en lo que respecta al control del territorio, de la política y de la sociedad. Y también por qué en ciertas zonas son posibles las alianzas entre diferentes grupos armados, así se trate de pactos muy inestables y frágiles.

Finalmente, es claro que con el paso del tiempo las consignas ideológico-políticas que inspiraron la acción de los actores armados (la toma del poder del Estado, en el caso de la guerrilla; la exterminación de esta última, en el caso de los paramilitares) han cedido su lugar de privilegio a orientaciones de tipo económico (captura de rentas públicas, usufructo de negocios en la región, acumulación de tierra y de capitales, monopolio de actividades económicas, etc.), cambio en parte ligado a las transformaciones regionales y a las oportunidades económicas que ofrecen, alimentadas en algunos casos por las políticas del gobierno nacional, y, en parte, a la alianza de los actores armados con el narcotráfico y con otras mafias ilegales.

El asunto no deja de tener importancia por lo que ello significa desde el punto de vista de la reestructuración de las economías locales y regionales. Lo que se observa en los municipios estudiados y en las regiones de las cuales hacen parte es que desde hace unos años los actores armados han venido configurando un nuevo proceso de acumulación originaria de capital que implica no sólo la captura de rentas públicas, sino la concentración de la propiedad de la tierra, en muchos casos producto de la expulsión violenta de pequeños propietarios, la inserción en proyectos productivos de gran envergadura (algunos de ellos patrocinados por el Estado), el control de negocios en varios sectores de la economía local y la ampliación del radio de acción de las economías ilegales (narcotráfico, contrabando, etc.). Convertida esta acumulación en objetivo último, la relación con la política local y con los aparatos municipales se convierte en un medio necesario para controlar variables claves (orden público, manejo de políticas públicas, orientación de la inversión municipal, legislación, etc.) que generan condiciones de posibilidad de la actividad económica legal e ilegal. Hay en ese sentido una dimensión instrumental en el interés de los actores armados por establecer controles sobre la política local y sobre las decisiones de la gestión pública en los municipios³.

Desde el punto de vista político-electoral, además de la coincidencia con patrones del nivel nacional en el sentido de la preeminencia del bipartidismo y, especialmente, del liberalismo en buena parte de los municipios, el estudio ha permitido observar otros casos donde corrientes de izquierda u otro tipo de partidos o movimientos han logrado hacer su ingreso en el panorama político local, tanto en la competencia por la Alcaldía como en la elección de los Concejos municipales. En la medida en que los partidos tradicionales han ido perdiendo fuerza, otras organizaciones políticas, especialmente afines al uribismo, han copado este espacio político en el período reciente. Sin embargo, más que surgimiento de nuevas alternativas, lo que se observa es un desplazamiento de los partidos tradicionales y especialmente del liberalismo hacia fuerzas políticas que se han alineado al lado de opción ganadora a nivel nacional.

Algunas características parecen ser comunes al conjunto de casos y podrían ser determinantes de la forma como los actores ilegales inciden en la política local: a) la debilidad de los partidos y su instrumentalización, que se expresa en el personalismo y el particularismo de la política, b) el uso de lo público para fines privados, c) la dificultad de las dirigencias partidistas nacionales para ejercer control real sobre sus dirigentes locales, d) el continuismo en el poder político local, bien sea a través la reelección o del impulso a candidaturas de familia-

³ Esa estrategia instrumental se complementa con acciones en otros niveles de gobierno y de la administración pública y con otras instancias del Estado (poder legislativo y judicial), encaminadas a reforzar las condiciones estructurales (normativas, institucionales, etc.) que permitan la realización del interés económico.

res, y e) la relación entre políticos locales y barones regionales, que influencia y condiciona las dinámicas locales y que debería ser tema de mayor profundización en tanto pueden ser clave en la persistencia del autoritarismo local (Gibson, 2006. p. 206).

Pese a la comprobación del personalismo de la política colombiana en los municipios estudiados, el análisis detallado de casos permite intuir la existencia de diferentes tipos de partidos tradicionales, aspecto que no ha sido suficientemente explorado por los investigadores. Sin duda, la clasificación efectuada permite plantear la existencia, no de un partido liberal o de un partido conservador coherente y orgánico, sino más bien, en los términos de Sartori, de “una confederación flexible de subpartidos” (1987. p. 98), los cuales se han configurado –al menos en la etapa de estudio– mediante una relación con procesos locales y a través de los nexos que políticos de este nivel establecen con dirigentes del orden regional y nacional.

En la mitad de los municipios estudiados las acciones de los grupos armados ilegales impidieron que las autoridades elegidas lograran terminar su periodo de gobierno, bien sea porque recibieron amenazas, particularmente de grupos subversivos, que les impidieron gobernar, o porque fueron asesinadas. Esta situación ha afectado por igual a representantes de muy diversas corrientes políticas tradicionales, generando efectos negativos tanto en la clase política local como en la gobernabilidad de los municipios, todo lo cual constituye una muestra evidente de los estragos que produce la no resolución del conflicto en la operación de los sistemas políticos locales.

La actividad de las guerrillas se ha orientado a alterar los resultados de las contiendas electorales, bien sea postulando candidatos propios o avalando otros; bien saboteando los comicios. En el primero de los casos se encontraron evidencias de que al menos en tres municipios donde las guerrillas de las FARC, el ELN y el EPL tuvieron presencia histórica y algún grado de aceptación por parte de la población, se mantuvieron relaciones con partidos o movimientos políticos de izquierda o con candidatos de movimientos cívicos con el objeto de permear la institucionalidad local. A diferencia de los grupos paramilitares, que tienen vigencia al final del periodo de análisis, en general ya no existen en el universo de estudio fenómenos de incidencia guerrillera en el poder local, restringiéndose al sabotaje a elecciones, a excepción de un par de casos, protagonizados ambos por el ELN.

En cuanto a los paramilitares, su relación es más recurrente con sectores políticos ligados a los partidos uribistas, aunque también establecen relaciones con líderes de los partidos tradicionales. En términos generales, la entrada de los paramilitares a los territorios se hizo de forma violenta, pero una vez eliminados

los contendores de la competencia, tuvo lugar un proceso de toma progresiva del poder local que incluye el aval a candidatos, el apoyo financiero, logístico y de seguridad y la realización de acuerdos sobre campañas y programas, así como la postulación de candidatos propios.

Si bien existen diferencias en cuanto a la relación estratégica de las guerrillas y los paramilitares con los temas político-electorales, en términos del uso por parte de estos últimos de mecanismos más instrumentales para incidir en los comicios, hay similitudes en el recurso a la violencia y la intimidación contra candidatos opositores y votantes. La generación de miedo y de terror ha sido sin duda un recurso utilizado para el logro de los fines de ambos grupos. Los paramilitares, sin embargo, han sido más proclives a cometer delitos electorales que la guerrilla, lo que muy probablemente se explica por su interés estratégico en la institucionalidad local.

La actividad del narcotráfico, por su parte, ha estado ligada, al menos en los municipios analizados, a la actividad del paramilitarismo, por lo que ha sido similar la relación con políticos de los partidos mencionados. En general, proveen financiación y protección a aspirantes a cargos de elección popular en los municipios, a cambio de mantener sus negocios ilícitos, privilegiando en su relación estrategias de negociación y no tanto de confrontación.

En relación con otros actores, es de mencionar la instrumentación de los partidos tradicionales y la posterior alianza con Apertura Liberal por parte de Enilce López, “La Gata”, en Magangué, y el caso de Víctor Carranza, “el Patrón” en Puerto López, quien se alió con el partido Liberal dominante y posteriormente con los partidos uribistas a los que muchos políticos locales se desplazaron. Dos diferencias se destacan en la estrategia utilizada por estos personajes: en Magangué hay un propósito expreso de desplazar a la clase política tradicional a través del ingreso de candidatos propios, mientras que en Puerto López se opta por cooptar la clase política local. Una segunda diferencia radica en la proyección política más allá del municipio, que intenta desarrollar “La Gata”, fenómeno que no se observa en Puerto López. En contraste, no se encontraron mayores distancias en cuanto a los mecanismos más instrumentales utilizados para lograr sus fines, en tanto en ambos casos hay evidencias de la utilización de la superioridad que proporcionan las armas para amedrentar al contrario.

La afinidad entre sectores políticos y actores ilegales puede explicarse por una coincidencia de intereses en términos políticos, económicos y de otra índole, que se dan en contextos donde los partidos políticos y sus dirigencias nacionales tienen poco o ningún control sobre los líderes locales y donde los mecanismos judiciales y de otro tipo existentes no son suficientes para desincentivar acciones

delictivas, como lo están mostrando las investigaciones realizadas recientemente por el poder judicial.

En las elecciones de 2007 el papel de los paramilitares y la guerrilla es radicalmente diferente en municipios dominados por uno u otro actor. Mientras la incidencia actual de la guerrilla se limita a situaciones de sabotaje a elecciones y casos aislados de negociación con actores políticos, los paramilitares han impuesto, en general, unas reglas de juego que fijan condiciones para la competencia, así como ciertas delimitaciones sobre quién puede participar y quién está excluido de una posibilidad de acceso real al poder político. A dichas reglas y condiciones se ha llegado por dos vías: el exterminio del opositor y el asentamiento en el territorio acompañado de alianzas con políticos o la participación a través de candidatos propios, lo que les ha permitido ejercer control y -en no pocos casos- asegurar un cierto nivel de aceptación entre los pobladores, el cual se ve soportado por la política nacional de negociación con estos actores ilegales.

En este sentido el acceso al poder local en municipios dominados por el paramilitarismo se encuentra restringido, lo que se hace palpable tanto en las amenazas que reciben los candidatos de oposición como en las dificultades que tienen para realizar sus campañas e incluso para conformar sus listas a concejos. Esto implica que en algunos municipios estudiados existe hoy poco espacio para la participación político-electoral de fuerzas alternativas.

Las elecciones del 2007 mostraron importantes niveles de competencia y competición electoral en los municipios estudiados: hubo un número importante -en algunos casos abultado- de listas y candidatos a Alcaldía y al concejo, y en la mayor parte de los casos hay diferencias considerables entre el candidato ganador en las elecciones para alcalde y el que le sigue en votos. El análisis de los partidos que estuvieron presentes en las elecciones para alcaldes pone en evidencia el desplazamiento del escenario político de los partidos tradicionales y especialmente del liberalismo, pese a lo cual muchos de los ganadores a nombre de nuevas colectividades tienen su origen en el bipartidismo.

En cuanto a los Concejos municipales, también hay un importante nivel de competencia, que tuvo lugar en un contexto de fragmentación del sistema de partidos en ámbitos locales, a pesar de los intentos de la reforma política del 2003 de fomentar la agrupación. Así, el número de partidos y de candidatos fue bastante amplio, predominando, como en el resto del país, las listas con voto preferente y la poca participación del género femenino en las mismas. El personalismo se expresa también en el peso que las votaciones por candidatos individualmente considerados tienen sobre la votación por el partido. En este sentido, el análisis efectuado deja una serie de interrogantes sobre la realidad encontrada en el conjunto de

municipios estudiados, que harían necesaria la introducción de un conjunto de cambios en una reforma política centrada en lo local.

La proliferación de nuevos partidos y movimientos políticos en los municipios estudiados, varios de ellos ligados a la influencia de un caudillo local o regional, no significa necesariamente un avance del pluralismo democrático; más aún, podría pensarse más bien lo contrario: que esa aparente multiplicación del alternativas significa más bien un intento de anularlo, en la medida en que la arena política se vio sometida en la mayoría de los casos analizados a las limitaciones y a las reglas de juego impuestas por los actores ilegales. Es un “pluralismo” autoritario y oligopólico, sostenido por la fuerza implícita o explícita de las armas, que solamente permite la entrada y el juego de opciones que se acogen a las nuevas reglas. En tal sentido, los municipios y las elecciones locales pueden estar convirtiéndose en bastiones de resistencia a la democratización de los sistemas políticos y, en general, de la vida política local, por la vía de la imposición de un régimen monolítico, mono-discursivo, que no admite al adversario, sino solamente a los pares y a los del mismo bando.

Ese régimen se ha ido imponiendo poco a poco, hasta el punto de que el uso de las armas, como instrumento para “alinearse” a las fuerzas políticas, se ha reducido significativamente. En efecto, en la campaña política del 2007, aunque la Misión de Observación Electoral, MOE, consideró a todos los municipios del universo de estudio en las categorías de riesgo, exceptuando a Cabrera, Sotará, Suárez y Salazar de las Palmas, se encontró que en un buen grupo de municipios no se denunciaron hechos de violencia. En los otros la acción más constante tanto de guerrillas como de otros sectores, incluyendo los grupos desmovilizados, fueron las amenazas, las presiones y las intimidaciones. También se obtuvo información sobre encuentros de diferente tipo de grupos armados al margen de la ley con actores políticos para realizar acuerdos o para auspiciar o permitir candidaturas.

En general en las elecciones de 2007 disminuyeron los niveles de violencia, lo cual estuvo asociado a cambios en las condiciones de seguridad y al interés de actores armados de tener un menor nivel de exposición ante la opinión pública nacional como resultado de las denuncias realizadas en las elecciones del 2002, 2003 y 2006, y la participación activa de diversas entidades estatales y no gubernamentales para realizar seguimiento a las elecciones municipales. Sin embargo, es bastante plausible la explicación según la cual las armas o el recurso a la violencia son menos utilizados en la medida en que en algunos municipios se han aceptado unas reglas de juego y creado unas condiciones sobre la competencia política informales, aceptadas por políticos y votantes, que convienen a los intereses de actores ilegales, especialmente de los grupos paramilitares.

Finalmente, en lo que respecta a la incidencia de los actores armados en la gestión municipal, el estudio permitió identificar dos grandes categorías: la presión “desde afuera” y la incidencia “desde adentro”. La primera fue privilegiada por la guerrilla, aunque otros grupos también hicieron uso de esa vía para tener injerencia en los gobiernos locales. Su rasgo principal es el uso de la fuerza para lograr ciertas decisiones de gestión. Varias modalidades fueron encontradas en esta categoría: el quiebre del orden público, el veto a funcionarios públicos para que visiten ciertas zonas bajo control de los grupos armados, la presión para lograr contratos o inversiones en beneficio de sectores aliados a los grupos armados, la petición de cuentas y la amenaza latente de acciones en cualquier momento.

La segunda forma, preferida por actores armados diferentes a la guerrilla, aunque esta última también hizo uso de ella, consistió en insertarse en el aparato municipal para obtener beneficios económicos o políticos derivados de la gestión municipal. Aquí también fueron identificadas varias modalidades: la captura de rentas, la incidencia en planes y políticas públicas, la presión para orientar inversiones hacia territorios o poblaciones en sus áreas de influencia y control y, finalmente, la definición de pactos de protección y seguridad para la permanencia de los actores armados en el territorio y el desarrollo de su actividad legal e ilegal.

A través de estas diferentes modalidades, los actores armados ilegales han logrado tener una incidencia –mayor en unos municipios, menor en otros- sobre las decisiones públicas y se han comenzado a lucrar de ellas. Ello les ha permitido ampliar su radio de acción económica y ejercer un control sobre la población –no solamente sobre la economía– en el territorio.

La captura de rentas fue la práctica más frecuente en la mayoría de los municipios, especialmente en aquellos que poseen altos ingresos por la vía del recaudo propio, de las transferencias o de las regalías. La apropiación de recursos públicos para satisfacer intereses particulares se convirtió en un atractivo para casi todos los actores ilegales, ansiosos de aprovechar el incremento de los recursos municipales como una fuente de enriquecimiento personal o de financiación de su actividad militar en el territorio, y dio cabida a una serie de conductas que elevaron los riesgos de corrupción en el manejo de los asuntos públicos en los municipios estudiados.

El significado de esta práctica ha sido objeto de diversas hipótesis, entre las cuales se destaca la formulada por Sánchez y Chacón (2006). Según ellos, la descentralización ha sido una condición propicia para el avance del conflicto pues los gobiernos locales cuentan con menor capacidad represiva y con recursos crecientes que aumentan el “botín” de depredación de los grupos irregulares. En

Colombia –señalan los autores- la descentralización, “al tiempo que redujo el papel de las llamadas ‘condiciones objetivas’ del conflicto, al permitir un avance sin precedentes en los indicadores sociales, facilitó la labor de los grupos irregulares, al permitirles nuevas oportunidades de control territorial y de recursos de financiación” (Sánchez y Chacón, 2006. p. 369).

Sin duda, como se mostró en este estudio, la captura de rentas ha servido de motivación a los actores armados para pretender el control de las administraciones locales. Sin embargo, no es esa la única razón y es muy posible que no sea la principal. En el caso de la guerrilla, hubo –es cierto– en algún momento un interés de canalizar fondos públicos hacia sus arcas, como forma de complementar las fuentes de su supervivencia material y de financiar la lucha armada. Pero queda claro que había otros motivos para incidir en los asuntos municipales: control del territorio; alianzas con las autoridades públicas (alcalde y concejales); pactos con sectores políticos para incidir en la orientación de las decisiones municipales, especialmente en materia de inversión y de seguridad para la guerrilla; construcción y mantenimiento de una base social de apoyo a su lucha contra el Estado.

En el caso de los paramilitares la captura de rentas ha sido efectivamente una de las principales razones de su presencia en el territorio y de su interés por controlar las administraciones locales. Pero el estudio ha mostrado la relevancia de otros motivos, parecidos a los de la guerrilla, excepto desde el punto de vista ideológico: control del territorio, canalización de fondos hacia áreas de su influencia (clientelismo armado), garantía de condiciones legales e institucionales para el ejercicio de su actividad económica (legal e ilegal), seguridad personal y de grupo, alianzas locales y nacionales con la dirigencia política y estructuración de apoyos sociales. Así, pues, si bien la captura de rentas y la mirada de los municipios como “botín” para depredar ha sido una de las razones que llevaron a los grupos armados ilegales a interesarse por las administraciones locales, ella se ha mezclado con otras motivaciones que trascienden el afán lucrativo.

Menos aún se puede plantear la idea de que la descentralización ha sido una condición propicia para el avance del conflicto, si con ello se quiere decir que la descentralización del Estado, en lugar de constituir un elemento para pacificar el país, terminó por agravar el conflicto armado al entregar jugosos ingresos adicionales a los municipios. No sobra recordar que los grupos guerrilleros se asentaron inicialmente en zonas pobres y de colonización, donde los recursos municipales, incluso después de la reforma descentralista en 1986, no eran tan importantes como para llamar la atención de este actor armado, por lo menos en comparación con otras fuentes de financiación, como la extorsión y el secuestro y, posteriormente, el narcotráfico, que le reportaban ingresos muy superiores. Luego, cuando

se dirigen hacia regiones más ricas en recursos (naturales, económicos, transferencias, regalías) y cuando aparece en varias regiones del país el fenómeno paramilitar, la captura de rentas puede ser tenida como un factor de interés, aunque, como se ha reiterado, no el único ni el más importante. Además, la descentralización no es únicamente un mecanismo de traslado de mayores recursos a los municipios y departamentos. Es, además y sobre todo, un proceso socio-político de multiplicación de los centros de decisión que trasciende su dimensión financiera. Señalar que la descentralización fue condición para ahondar el conflicto en el país constituye una generalización equivocada. Esa generalización implicaría como conclusión lógica que una de las condiciones para resolver el conflicto sería reducir al máximo los ingresos de las entidades territoriales, de manera que no sigan convirtiéndose en foco de interés para los grupos armados ilegales. Habría, por tanto, que acabar con la descentralización, para evitar a los actores armados la tentación de la codicia. Un argumento más atenido a una concepción moderna y democrática del Estado señalaría, por el contrario, que hay que fortalecer política, administrativa y financieramente la descentralización, y adicionalmente combatir las condiciones subjetivas y objetivas que propician la emergencia de actores armados ilegales en el territorio. Para hacer uso del refranero, “no hay que tirar al niño junto con el agua sucia de la bañera”.

De todos modos, la captura de rentas emerge como un fenómeno relevante en el marco de las transformaciones del conflicto armado y debe ser entendida y explicada en sus reales dimensiones. Entre otras cosas, ella ha sido posible por la coincidencia de proyectos políticos entre los actores armados, la dirigencia política y grupos locales que ostentan el poder económico y social. Este estudio mostró que dicho proyecto se plasmó, en lo que respecta a la gestión municipal, en un modo de gestión de “control político”, cuyo rasgo principal es la concentración de las decisiones en cabeza del alcalde y de su círculo de confianza, conformado por personas, familias, grupos y aliados políticos, incluidos los actores ilegales.

Ese modo de gestión no ha operado de la misma forma en todos los casos: el carácter abierto o cerrado de estos círculos de influencia y la apertura mayor o menor a la participación ciudadana permiten comprender las diferencias en la manera como se ha desarrollado la gestión en los municipios investigados. Fue esa la base para distinguir varias modalidades de control político (elitista, señorial, mafioso, clientelista y participativo) cuyos rasgos diferentes tienen que ver con la focalización de la acción municipal, la capacidad de incorporar innovaciones y la apertura de las autoridades públicas a la participación ciudadana. No obstante esas diferencias, la tendencia dominante es hacia la concentración de poder y hacia la implantación de modelos autoritarios de relación entre el gobierno y la ciudadanía.

Ese modo de gestión encajó perfectamente en el imaginario y en las prácticas autoritarias de los grupos armados, lo que generó afinidades entre la tradición política de los municipios y las “reglas de juego” que los grupos ilegales fueron imponiendo en el manejo de la vida política y de la gestión municipal. En otras palabras, los actores armados encontraron un terreno abonado para su inserción en la vida local y para la implantación de reglas de juego, que, en últimas, no eran tan nuevas ni para la dirigencia política ni para la población⁴. El ingrediente adicional incorporado por los actores armados fue el uso de la violencia, por medio del cual intimidaron a los opositores y a sus bases sociales.

Así, la afinidad entre algunos sectores de la dirigencia política y los grupos armados no se dio únicamente alrededor de la dinámica electoral, sino también en lo relativo al manejo los asuntos locales. Por eso, la inserción de los grupos armados en la gestión municipal fue en general fluida y solamente recurrieron al uso de la violencia cuando la presión ejercida por ellos encontró barreras de resistencia en la clase política (en el gobierno o en la oposición) y/o en la ciudadanía.

La injerencia de los grupos armados en la gestión ha tenido un efecto negativo sobre las condiciones de vida de la población en los municipios, miradas desde el punto de vista del ejercicio pleno y la garantía de sus derechos. A ese respecto, el estudio mostró que tanto los derechos civiles, como los políticos y sociales han sido constantemente vulnerados, comenzando por el derecho a la vida, las libertades básicas (de asociación, de expresión, de movilidad en el territorio), la libertad de elegir y ser elegido, la posibilidad de organizarse y de participar en las decisiones públicas. Este es probablemente uno de los efectos más visibles de la incidencia de los actores armados en la gestión municipal: el debilitamiento del tejido social y el deterioro de las condiciones sociales y políticas que posibilitan la participación de la ciudadanía en las decisiones municipales. De otra parte, los resultados de la gestión, en términos de los indicadores analizados, son en general bastante deficientes, lo que significa que la inversión pública no necesariamente se está reflejando en mejores condiciones de vida, a juzgar por el estancamiento -incluso la baja- de indicadores de resultado en coberturas, eficiencia y calidad en los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, principales competencias de los entes municipales. Es significativo a ese respecto el hecho de que según los datos del censo de 2005, 11 de los 18 municipios estudiados siguen teniendo un nivel de NBI superior al promedio nacional.

⁴ Esta coincidencia entre tradición política de los municipios y proyecto político de los actores armados permite poner en tela de juicio la tesis de que el Estado ha sido “víctima” de estos últimos. Por el contrario, lo que se desprende de este estudio es la idea de que ha habido una fuerte connivencia entre algunos sectores de la dirigencia política local, que desde lustros atrás tenían en sus manos los hilos del poder, y los actores ilegales, lo que facilitó la erosión desde dentro de las bases democráticas del poder local, definidas desde mediados de la década del ochenta y ratificadas por la Constitución de 1991.

A pesar de lo anterior, hay sectores de la sociedad que comienzan a acoger a los actores armados en su medio, sea por miedo a ellos, sea porque han percibido mejoras en ciertos aspectos de la vida local, sea porque los ven como agentes de desarrollo en ciertos campos, como la seguridad ciudadana y la generación de empleo e ingresos. Los grupos sociales que oponen resistencia a los actores armados son cada vez más la excepción que la regla. Lo que parece vislumbrarse de cara al futuro es una legitimación de los actores armados, especialmente de los grupos paramilitares y de sus aliados, en la medida en que éstos, en alianza con la dirigencia política, son vistos como agentes prestadores de bienes y servicios que las comunidades vienen reclamando de tiempo atrás y que hasta ahora ni el gobierno nacional, ni la guerrilla, ni otros agentes públicos y privados han podido entregar a la ciudadanía⁵.

Lo que parece estar detrás de la conducta de los actores armados y de la manera como se estrechan los vínculos con la población es algo más que un uso instrumental de los aparatos municipales para obtener lucro, aunque esa parece ser una de sus motivaciones más importantes. El análisis realizado a lo largo de este libro sugiere que existe en cabeza de dichos actores la intención de implantar un nuevo orden económico, político y social que les garantice permanencia, reconocimiento, dominio y protección en el territorio. Su interés en las administraciones municipales –especialmente en el caso de los paramilitares y de las mafias del narcotráfico– no es transitorio ni exclusivamente instrumental para la acumulación de capital –aunque esa no deja de ser una motivación sustantiva– sino que refleja un proyecto político de construcción de un nuevo orden a la medida de sus intereses. La triple estrategia de control territorial, control político-electoral y control de la gestión municipal se explica a partir de ese proyecto.

Ello significa que detrás de la acción de los grupos ilegales, especialmente del paramilitarismo y sus aliados, hay una racionalidad que orienta sus conductas y que le apuesta a objetivos de mediano y de largo plazo. La violencia no es una ocurrencia aleatoria de un grupo de personas con una fuerte inclinación por el uso de las armas como fórmula para conseguir objetivos económicos o políticos, sino que es una manera calculada y racional de alcanzarlos, en este caso con un alto contenido político. Esa racionalidad se traduce en un proyecto que, como ya se señaló, tiene aristas políticas, económicas y sociales. En otras palabras, es una racionalidad conducente a la implantación de un nuevo orden político y social. Dicho proyecto tendría como pilares fundamentales un régimen político autorita-

⁵ Se dibuja así en el nivel micro-territorial lo que el estudio del PNUD sobre la democracia en América Latina reveló hace unos años: que un porcentaje significativo de la población que prefiere la democracia a cualquier otro régimen (casi la mitad, según el estudio del PNUD) estaría dispuesta a apoyar un gobierno autoritario si éste les resuelve los problemas económicos (2004).

rio, una acumulación de capital a sangre y fuego en nuevas manos, y una base social legitimadora, beneficiaria de favores y prebendas.

Algunas condiciones del entorno regional y, sobre todo, nacional serían favorables a ese nuevo orden: en primer lugar, un modelo de desarrollo basado en la concentración de la propiedad (de la tierra, del capital, de las acciones, de los ingresos) y en el imperio del gran capital y del sector financiero; en segundo lugar, un régimen político autoritario, fundado en principios y valores católicos y en una ideología conservadora, abanderado por quienes manejan actualmente los hilos del poder del gobierno y de franjas importantes del Estado; en tercer lugar, una sociedad altamente individualista, fragmentada y desigual, atada a la tradición, poco abierta al cambio, impregnada por un facilismo como método de vida y de supervivencia, y desentendida de la construcción de un esquema más igualitario en la distribución de la riqueza; finalmente, una concepción de ciudadanía pasiva, dependiente de los favores del Estado y de la intermediación política, proclive al caudillismo y al asistencialismo.

Ese nuevo orden compite con otros y no se impone tan fácilmente. Si bien hay sectores de la población en las regiones afectadas por la presencia de los actores armados, que se han ido adaptando al nuevo orden, acogiéndose a él, así sea como forma de supervivencia, otros le apuestan a estrategias de vida diferentes, basadas, por ejemplo, en principios de pluralismo, solidaridad, cooperación y democracia. Lo que hoy se advierte entonces en varias regiones del país es una confrontación de órdenes sociales y políticos en el territorio, que convierte a este último en un escenario dinámico, sinuoso y, hasta cierto punto, impredecible. Allí están en juego proyectos políticos diferentes, tanto en el seno de la sociedad como del Estado, algunos afines al proyecto del gobierno nacional, mientras otros le son contrarios y resisten el embate del autoritarismo. Si en la década del 90 y en los años que van corridos de la actual las regiones han sido bastiones de resistencia autoritaria a los procesos de democratización del país, ¿no podrían también convertirse en abanderados de una propuesta democrática que resista al proyecto autoritario que se viene imponiendo desde hace un poco más de un lustro?

¿Cuál es el alcance y el impacto de estos cambios en las coordenadas de la vida local? Una de las apuestas políticas más importantes del país en la década del ochenta fue la descentralización del Estado, ratificada por la Constitución de 1991. Lo que muestra el análisis de los municipios estudiados es que ese ideal no sólo está lejos, sino que se aleja cada vez más. La implantación progresiva por parte de los actores armados y de sus aliados sociales y políticos de un orden autoritario, paralelo a una fuerte concentración de la propiedad económica, contrasta abiertamente con los propósitos de la reforma municipal de 1986 y de la Constitución de

1991, pues niega de plano los principios de la democracia participativa, la justicia social y la convivencia pacífica. Los actores armados y sus aliados en el territorio tienen otro modelo en la cabeza, no necesariamente racionalizado, pero sí afín a una concepción elitista de la sociedad y del Estado que impide que la autonomía local se convierta en un instrumento para asegurar el bienestar de la población que habita en los territorios.

Lo que ha ocurrido en ellos es que el dominio de los actores armados ilegales y la complacencia en algunos casos de la dirigencia política y de algunos sectores sociales frente a la conducta de los primeros han terminado en la consolidación de modelos autoritarios de gestión municipal (modo de control político) y no en una democratización de la vida local. Esto obedece a dos factores: de un lado, al control ejercido por los actores armados ilegales sobre la economía y, sobre todo, sobre la política local, lo que significa la imposición –en algunos casos a la fuerza– de reglas de juego y de formas de operación de la vida local funcionales a sus exclusivos intereses; de otro, a la pre-existencia de una cultura política marcada por el autoritarismo y el clientelismo como formas dominantes de relación entre la sociedad y el Estado, que ha servido de caldo de cultivo para la acción de los actores armados ilegales.

Para algunos sectores de la opinión política esta situación constituye una razón de peso para echar atrás el proceso de descentralización y regresar a un modelo centralista de organización del Estado. El gobierno central es afín hoy día a esa idea y ha venido implementando una estrategia de re-centralización a través de la reducción de los recursos de transferencias, en relación con lo ordenado por la Constitución de 1991, y, sobre todo, de una intervención creciente, a través de la inversión pública, en campos de competencia de los municipios y departamentos.

Sin embargo, ese punto de vista confunde los términos. Que en los municipios estudiados y en otros del país los actores armados ilegales hayan impuesto su ley y se haya configurado un orden autoritario no significa que la descentralización no tenga sentido como forma de organización del Estado y que haya que acabar con ella, sino que en Colombia los imaginarios autoritarios se siguen imponiendo y las fuerzas democráticas no logran tener suficiente fuerza en la definición de las orientaciones de la gestión pública en esos municipios. La cuestión, por tanto, no es debilitar la descentralización, sino buscar las vías para consolidarla a través del fortalecimiento de los actores portadores de un proyecto político de democracia y participación, que puedan contrarrestar la influencia de los actores armados.

Por supuesto, es preciso hacer ajustes al proceso, a fin de garantizar mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión de los asuntos locales. Su diseño

en la década del ochenta no fue perfecto. Hay que modificar las reglas de juego de la participación y se requieren algunos re-diseños institucionales que permitan una mejor operación del aparato administrativo de municipios y departamentos. Se trata de cambiar para fortalecer y no para debilitar la descentralización⁶.

En últimas, se trata de asumir una postura frente a cuál es el modelo de Estado que más le conviene al país: un modelo centralizado o uno que multiplique los centros de poder, con mecanismos que permitan a estos últimos operar con criterio de bien colectivo, en el marco de una relación más directa y democrática (tanto en términos de procedimiento como sustantivos) entre gobernantes y gobernados.

Otro elemento que surge del análisis de las páginas anteriores se refiere a los modos de gestión pública municipal. La reforma municipal de 1986 y la Constitución Política de 1991 y sus desarrollos legislativos propendieron por una gestión eficiente en el uso de los recursos, eficaz en el logro de metas, transparente en el manejo de los asuntos públicos, efectiva en el mejoramiento de la calidad de vida en el territorio, y democrática en la toma de decisiones. Eran esas condiciones para el crecimiento económico, el desarrollo humano y la construcción de la paz en el país.

Lo que muestra el análisis de los municipios estudiados es preocupante en el sentido de que no todos esos propósitos se han cumplido, lo que debilita fuertemente la apuesta por la democracia participativa y por un Estado social de derecho al servicio de todos los ciudadanos y las ciudadanas, especialmente de los más desfavorecidos. Se ha configurado en los territorios locales, por cuenta de la acción de los grupos armados ilegales, un modo de gestión medianamente eficiente y poco eficaz, poco transparente, muy poco democrático y, sobre todo, incapaz de garantizar los derechos de la población.

La incidencia de los actores armados no es el único factor que ha producido ese resultado, pero sí uno de los más importantes, como se ha mostrado en este estudio. Otras variables de incidencia tienen que ver con los modelos de gestión pública heredados del pasado, en los que el autoritarismo, el clientelismo y la primacía de los intereses particulares constituyen sus ejes estructurantes; con una cultura política de la población en la que la dependencia con respecto a los intermediarios políticos, el desconocimiento de sus derechos y los bajos niveles de iniciativa ciudadana en los asuntos públicos constituyen componentes centrales; en fin, con un modelo de relaciones intergubernamentales en las que el gobierno nacional se resiste a ceder poder a las autoridades territoriales y, por el contrario,

⁶ En el próximo capítulo de recomendaciones se hace una referencia más detallada a estas propuestas.

intenta permanentemente ejercer un control sobre su desempeño y sus decisiones y, más aún, recuperar competencias y recursos que les fueron devueltas a los municipios y los departamentos desde mediados de la década del ochenta del siglo pasado.

Estos factores estructurales, heredados del pasado, han abonado el terreno a los actores armados ilegales y han facilitado la implantación de un modo de gestión pública jerárquico y vertical, afín a sus intereses económicos y políticos. La gestión municipal ha sido para ellos un instrumento de reconfiguración cooptada del Estado municipal (Garay y otros, 2008), que encaja perfectamente en los contextos locales en los cuales han tenido presencia.

Las anteriores consideraciones plantean un signo de interrogación sobre el modelo de democracia que está implícito en el nuevo orden social y político agenciado por los actores armados ilegales y sus aliados, que tratan de imponer a toda costa. No se acerca ni mucho menos al modelo de democracia participativa contenido en la Constitución del país. Desde un punto de vista estrictamente formal, las instituciones de la Constitución se mantienen; pero en la vida real algunas de ellas no son implementadas (por ejemplo, los espacios de participación) o constituyen simples cascarones para desarrollar prácticas contrarias a su espíritu inicial. Lo que muestran los casos estudiados es que en los municipios donde hacen presencia los actores armados y tienen una influencia en las decisiones de la gestión pública se impone un modelo de democracia autoritaria, en el que unas minorías controlan los hilos del poder, excluyen a la oposición e imponen reglas de juego y decisiones sin consulta alguna con los sectores sociales interesados. A lo sumo, se transan algunas políticas con los intermediarios para construir consensos y mantener unos márgenes mínimos de gobernabilidad.

La posibilidad de que ese modelo opere no depende únicamente de las decisiones estratégicas de los actores armados ilegales, ni de los pactos que realizan con otros actores locales y supra-locales, sino también de la connivencia de la ciudadanía. La aceptación progresiva del nuevo orden, la imposibilidad para los sectores minoritarios de oposición de organizarse, expresarse y actuar en el escenario público, la búsqueda de soluciones inmediatas a las necesidades sentidas, así impliquen la exclusión de los beneficiarios de las decisiones relacionadas con la entrega de bienes y servicios, y el silencio sobre lo que realmente ocurre, producto de amenazas o del deseo de “no meterse en líos”, parecen ser la norma que rige las prácticas de la mayor parte de la población, ausente cada vez más de la vida pública.

Lo cierto es que en la medida en que ese modelo se generaliza en diferentes regiones de la geografía nacional, se convierte en una amenaza real a la pervivencia

de los postulados que sustentan la Constitución Política de 1991, entendida como pacto de paz para la construcción de democracia en Colombia, por lo menos en lo que toca a la vida local, que es precisamente el escenario en el que la gente vive y resuelve sus problemas del día a día. Allí está uno de los retos más importantes que tiene el país actualmente, muy relacionado con la búsqueda de la paz y con la creación de las condiciones para el desarrollo con justicia social.

CAPÍTULO 12

DE CARA AL FUTURO

Las preguntas ineludibles: ¿qué hacer ante las evidencias sobre la presencia de los actores armados en la vida local y su incidencia en la gestión municipal? ¿Tendría el país que aceptar resignadamente el poder de los nuevos grupos e intentar acomodarse a las nuevas circunstancias definidas por su dominio económico, social y político? O ¿existen vías alternas de organización de la vida local y nacional, inspiradas en principios opuestos al autoritarismo y al uso de la fuerza como medios para construir un nuevo orden social y político? En las páginas siguientes se formulan algunas consideraciones que parten de una respuesta positiva a este último interrogante.

Tales consideraciones parten de dos postulados: en primer lugar, se trata de profundizar la democracia como proyecto político para el país y para sus regiones y municipios. En tal sentido, la Constitución, la que surgió del trabajo de la Constituyente en 1991, no la que ha resultado de 28 reformas posteriores, admitiendo sus limitaciones y debilidades, sigue siendo el principal referente para el diseño de propuestas de futuro, sobre todo en aspectos como la descentralización, la autonomía territorial, la democracia, la participación, el pluralismo y el respeto a los derechos humanos, consignados en el artículo 1° de la Carta Política.

En segundo lugar, la cuestión de la incidencia de los actores armados en la vida municipal es un asunto de alta complejidad por la trama de factores que se han entretelado para producir esa nueva realidad nacional: factores de *tiempo* (evolución del Estado, la sociedad y el mercado en el último medio siglo), *espacio* (configuración regional del país y particularidades de cada territorio) *cultura* (imaginarios sociales sobre la construcción de ciudadanía y de un sentido de nación), *modelo de desarrollo* (concentración de la propiedad, intervencionismo de Estado a favor de los grandes grupos económicos y ampliación de la brecha

social), *naturaleza del régimen político* (autoritarismo, caudillismo, clientelismo, centralismo), *estructuración del orden social* (fragmentación de la sociedad, emergencia de actores armados, orden y violencia), entre otros, se entrecruzan para dar lugar a una realidad difícil –aunque no imposible– de comprender y, sobre todo, de transformar. Cualquier propuesta de acción debe, en consecuencia, atenerse a la naturaleza del fenómeno y tocar una gran cantidad de dimensiones de la vida social y política del país.

Enfrentar, por tanto, la incidencia de los actores armados en la gestión pública constituye una tarea de largo plazo que abarca gran cantidad de dimensiones imposibles de reseñar en este apartado. No obstante, se formulan algunos derroteros generales que pueden ser el punto de partida de una reflexión colectiva, siempre inspirada en un proyecto de fortalecimiento y profundización de la democracia, en su doble contenido de representación política y participación ciudadana. Dos dimensiones gruesas estructuran la reflexión inscrita en las páginas siguientes: de un lado, la necesidad de contar con un proyecto de paz, de clara estirpe política, que inspire la conducta de los colombianos y las colombianas, y, en particular, de los actores involucrados directamente en el conflicto armado. De otro, la puesta en marcha de un conjunto de reformas institucionales sin las cuales cualquier proyecto de paz quedaría flotando en el vacío.

1. LA PAZ COMO PROYECTO POLÍTICO

El primer paso que hay que dar es que la sociedad colombiana en su conjunto –no sólo las víctimas y los victimarios– reconozca la realidad del conflicto en el país. Negar la presencia de los actores armados en el territorio y en la vida política y administrativa de los municipios es una primera fuente de engaño que lleva a conductas equivocadas. Negar el conflicto armado como elemento constitutivo del orden social y político en el último medio siglo en Colombia es querer tapar el sol con las manos. El silencio de unos, la indiferencia de otros y el miedo de muchos deben ser sustituidos por una especie de terapia nacional que ayude a reconocer que los actores armados siguen armados, que el conflicto está ahí, a nuestro lado, que la vida política está siendo afectada por sus intereses y que la sociedad en su conjunto está sufriendo las consecuencias negativas de su influencia. Mantener la idea de que nos libramos del “terrorismo”, de que “aquí no pasa nada” es la fuente de peligrosas ilusiones, alimentadas por algunos sectores económicos y políticos interesados en difundir la falsa imagen de que la violencia en Colombia es cosa del pasado. Es precisamente esa obsesión por denegar el conflicto la que en últimas impide visualizar un horizonte de paz verdadera para el país y asumir la responsabilidad que tiene cada colombiano en la construcción de ese nuevo escenario.

En tal sentido, el país debe resolver cuanto antes un inmenso pero ineludible dilema: construir la paz, a partir del reconocimiento del conflicto interno y de la necesidad de dialogar con el adversario, o prolongar una situación de barbarie en la que el atentado contra la vida y las libertades privadas y públicas se convierte en pan de cada día.

La paz es un proyecto político, es decir un conjunto de “creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006. p. 43). Esa acción política debe en este caso enfilarse hacia la construcción de una sociedad en la que intereses diferentes e, incluso, opuestos puedan convivir en un mismo territorio sobre la base de acuerdos y de reglas de juego legítimas, acogidas por todos y todas, sin que sea necesario recurrir a la violencia y a la eliminación del adversario como camino para la solución de los disensos.

Ese proyecto debe ser incluyente, capaz de cobijar a todos y todas sin excepción, respetando sus particulares identidades, aspiraciones y proyectos de vida y tejiéndolos en un propósito común de desarrollo y paz duradera. No puede ser, en consecuencia, un proyecto autoritario, pues éste es excluyente por naturaleza. Debe, por el contrario, inspirarse en un imaginario democrático cuyo núcleo esencial no puede ser otro que la radicalización de la democracia, es decir, la complementación de los mecanismos de representación política con instrumentos, escenarios y oportunidades de participación de la sociedad en las decisiones públicas. La participación es un instrumento para la construcción de mayores niveles de igualdad, y para la “desprivatización” del Estado, al volverlo más permeable al interés público.

El proyecto de paz es un proceso que se construye en forma colectiva y paulatina. Implica avances y retrocesos, idas y vueltas, ensayos y errores, de los que se aprende para consolidarlo y garantizar su apropiación por el conjunto de la nación. Implica, además, una noción amplia e integral de la paz. Ésta, en efecto, debe ser concebida no sólo como ausencia de violencia, sino como esfuerzo sinérgico de los colombianos y las colombianas para erradicar de una vez por todas las causas y las condiciones que propician los conflictos, tanto en la esfera privada como en la pública, y, sobre todo, el uso de la violencia como vía preferida para resolverlos. La paz es generación y distribución justa y equitativa de la riqueza; es posibilidad de construir individual y colectivamente horizontes deseados y tener los medios para caminar hacia ellos; es poder deliberar, confrontar opiniones y construir acuerdos desde proyectos políticos diversos e, incluso, opuestos; es convivir con quienes son diferentes y piensan diferente; es entendimiento y buenas relaciones entre

grupos y estamentos sociales, económicos y políticos; es búsqueda de justicia en los múltiples planos de las relaciones humanas; es libertad para todos y todas; es respeto a los derechos de los demás; es institucionalidad social y política sólida que sirva de referente a la acción ciudadana e interprete de manera incluyente las exigencias de diversos sectores de la sociedad. Requiere, por tanto, de altas dosis de tolerancia, justicia, equidad y solidaridad, siempre en la lógica de asegurar el bien común. Es, además, una búsqueda permanente¹.

La construcción de la paz como trayecto supone, por tanto, mantener vigente una *agenda de paz* que oriente el camino hacia la sociedad conviviente. Esa agenda tiene que ser, a la vez, nacional, regional y local, e incluir –si es preciso– a actores internacionales interesados en contribuir a su diseño y ejecución.

La agenda de paz no se construye haciendo abstracción de la realidad. Hay que construirla en medio del conflicto, tomando en cuenta los actores involucrados directa o indirectamente en él, sus intereses y sus respectivos proyectos de sociedad y de Estado. Se construye entre seres de carne y hueso que buscan realizar sus aspiraciones. Por ello, el punto de partida para ir avanzando en su elaboración y ejecución es la voluntad de paz de parte de todos los sectores, o de la gran mayoría, y la convicción compartida de que la única salida es la negociación política.

Acogemos en tal sentido la idea, expuesta en varios escenarios por León Valencia, de que Colombia requiere dos negociaciones de paz: una, con los grupos armados ilegales (las guerrillas, los paramilitares, los grupos emergentes y otros sectores que hacen uso de la violencia de las armas para lograr sus propósitos); otra, con un reducido grupo del sector empresarial, de la sociedad civil y de la sociedad política que, sin necesariamente empuñar las armas, prohijan, apoyados en su inmenso poder económico y/o político, la violencia y la barbarie como forma de imponer su voluntad y mantener su dominio. La primera es una negociación para el cese al fuego, la dejación de armas por parte de los grupos armados y su regreso a la vida civil, con las debidas garantías para la protección de su vida y para su inserción en la vida económica, social y política del país. Es una negociación en torno a reformas políticas y sociales que reflejen el cambio que algunos grupos armados y diversos sectores de la sociedad vienen reclamando del Estado y sus dirigentes.

La segunda es una negociación para la construcción de civilidad, para que las ideas políticas no tengan que fundamentarse más en el poder económico o en la hegemonía política sustentada en las armas y en la violencia. Es una negociación para construir un Estado a la medida de todos y no sólo de unos grupos minorita-

¹ “No hay camino hacia la paz –decía Mahatma Gandhi. La paz es camino”.

rios; para sentar las bases de una economía próspera con mecanismos redistributivos; pero, sobre todo, para asegurar un clima y unas garantías de convivencia social e ideológica que, en medio de las diferencias de pareceres, permitan construir un solo país para todos y todas.

Ambas negociaciones distan de ser fáciles e inmediatas. Implican condiciones subjetivas inamovibles: la voluntad de diálogo de lado y lado; el reconocimiento del adversario como interlocutor válido; la generación de confianza para el acercamiento y la deliberación; la capacidad de exponer argumentos sin satanizar al interlocutor; de meterse en la piel del “otro” para comprender sus razones y compatibilizarlas al máximo con las propias; la capacidad de negociar, es decir, de ceder en las posiciones y buscar acuerdos sobre los mínimos de convivencia; en fin, la confianza puesta en un futuro posible colectivamente edificado.

Ambas negociaciones deben partir del aquí y el ahora, de lo que somos y hacemos, así como de las circunstancias que alimentan el conflicto y lo convierten en un obstáculo casi infranqueable para la construcción de la paz. De esa realidad debe partirse para construir con arte y técnica el escenario de futuro. Es lo que Lederach llama la imaginación moral, es decir, “la capacidad de imaginar algo enraizado en los retos del mundo real pero a la vez capaz de dar a luz aquello que todavía no existe” (Lederach, 2008. p. 13). Aplicado este concepto al ámbito del conflicto y de la paz, significa “la capacidad de imaginar y generar respuestas e iniciativas constructivas que, estando enraizadas en los retos cotidianos de la violencia, trasciendan y en última instancia rompan los amarres de esos patrones y ciclos destructivos” (Lederach, 2008. p 57)².

Esas negociaciones involucran a todos los sectores del país: económicos, sociales y políticos. No son negociaciones excluyentes, lideradas, imaginadas y llevadas a cabo solamente por los actores del conflicto. Son, por el contrario, escenarios de encuentro entre voces diferentes de toda la nación para reconstruir el país, de manera que los principios democráticos se impongan como imperativo categórico. La agenda de paz y la negociación política, como parte de esa agenda, conciernen a todos, a la sociedad civil, al Estado y al sector privado. El proyecto de paz ha de ser un proyecto de responsabilidad compartida. Ello sugiere un papel activo de la sociedad en esa empresa de imaginación constructiva y de acción política. Una responsabilidad ineludible de todos los sectores sociales, precisamente por ser todos ellos, directa o indirectamente, agentes o víctimas del conflicto.

² “La imaginación moral surge con la capacidad de imaginarnos a nosotros mismos en relación, en la disposición a aceptar la complejidad sin depender de una polaridad dualista, en la creencia en el acto creativo, y en la aceptación del riesgo inherente necesario para romper la violencia y aventurarse por caminos desconocidos que conduzcan a un cambio constructivo” (Lederach, 2008. p. 58).

La paz debe ser, además, duradera, un proyecto sostenible que, en lugar de afincarse en relaciones definidas por la recriminación, la culpa y la permanente auto-justificación del pasado, se edifique sobre la franqueza y la responsabilidad en la rendición de cuentas, en el respeto mutuo, en la dignidad y en el compromiso proactivo de las partes. La paz es un acuerdo de futuro, no simplemente una ruptura con el pasado. Es una propuesta para redefinir el conflicto, erradicar la violencia y caminar en el largo plazo hacia la creación de plataformas de desarrollo.

La negociación de la paz y la construcción de convivencia en Colombia deben inspirarse en una cultura de reivindicación y respeto a los derechos humanos y en el ejercicio de una participación activa de los colombianos y las colombianas en los asuntos públicos. El respeto a los derechos humanos es la base de garantía de una vida digna para todos y todas sin excepción, para lo cual se requiere no sólo una movilización de diferentes sectores sociales en torno a su reivindicación y protección, sino una acción decidida del Estado y de los gobiernos para asegurar universalmente su ejercicio, en cumplimiento del mandato constitucional y de los pactos internacionales suscritos por Colombia en ese campo. No se trata solamente de los derechos civiles y políticos, pilares esenciales de la dignidad humana, sino de los derechos sociales, económicos y culturales, *conditio sine qua non* para la realización de proyectos de vida individuales y colectivos.

Por su parte, la participación ciudadana en los asuntos públicos constituye un instrumento muy potente de activación de solidaridades, de construcción de confianzas, de recuperación de lo público y de generación de acuerdos fundamentales sobre el desarrollo del país en todas las escalas (nacional, regional, local). La Constitución de 1991 la consagra como un derecho y como una herramienta estratégica para la formulación de políticas públicas y la democratización de las decisiones de gestión e inversión pública. La participación no sólo es un antídoto para la exclusión, sino un medio eficaz para erradicar los miedos, para evitar los silencios y para enfrentar el terror. A través de la participación ciudadana, se confrontan cara a cara los intereses, se recuperan los escenarios públicos como espacios de deliberación y de acción colectiva y se puede construir acuerdos sobre las prioridades en la tarea del desarrollo y la convivencia pacífica. A través de la participación y de su soporte, la palabra, se movilizan voluntades hacia el logro de propósitos comunes, reduciendo de esa forma el poder irracional de las armas y del miedo que ellas imprimen en la vida de la gente y generando confianzas mutuas, construidas a partir de los resultados de la acción colectiva.

Rescatar el debate público sobre los asuntos colectivos del día a día, reiterar el diálogo con las autoridades públicas, hacer seguimiento a su gestión, a los resultados de los planes de desarrollo y de las agendas de paz, activar la capacidad

de propuesta de la ciudadanía sobre temas que atañen a sus vidas, involucrar al mayor número posible de personas en la solución de los asuntos del país y del territorio, buscar acuerdos que rompan el imperio de la polarización social, son tareas que no sólo reducen la probabilidad de que unos pocos –entre ellos los actores armados- se apropien de lo público e impongan –a las buenas o a las malas- sus intereses, sino que además profundizan la democracia y complementan los mecanismos de representación política que ésta consagra, eliminando el miedo y el silencio como fundamentos de una falsa paz construida con el poder intimidatorio de las armas. En otras palabras, la participación, junto con la reivindicación de los derechos humanos, constituyen instrumentos claves para combatir el imperio del terror con el poder de la solidaridad, la palabra y la razón.

La participación, entendida como parte de una apuesta por la paz, requiere una base social de organización. La generación y el fortalecimiento de redes de acción recíproca es requisito ineludible para garantizar un mínimo éxito en la realización de las agendas de paz y de convivencia. Como señala Lederach (2008), es importante que las personas y las comunidades se imaginen a sí mismas como parte de una variedad de red de relaciones, de las que el “otro diferente” también hace parte; que reconozcan la necesidad de la interdependencia para construir la paz³. Esa interdependencia es móvil, cambiante y genera espacios de incertidumbre. Por ello, la generación y el fortalecimiento de organizaciones y redes sociales para la paz deben lograr que las personas y las comunidades involucradas en los procesos tengan la capacidad de situarse en ese entorno cambiante, con un propósito claro de superación de la violencia como forma de tramitar el conflicto y con la habilidad necesaria para moverse en medio de la sorpresa y de lo inesperado. Superar la incertidumbre propia de las agendas de paz es un factor clave para crear confianzas e ir paulatinamente afianzando el trayecto colectivo hacia la paz duradera.

La paz como apuesta estratégica y las agendas de paz como instrumento de acción colectiva que articula esfuerzos estatales y sociales se expresan, en el corto y en el mediano plazo, a través de acciones concretas que deben concitar la acción gubernamental y la iniciativa ciudadana. En tal sentido, los planes de desarrollo, la formulación de políticas públicas, los modelos de desarrollo, las iniciativas de participación ciudadana y los espacios de deliberación y concertación son escenarios privilegiados para elaborar y desarrollar esa agenda.

3 “Si no hay capacidad para imaginarse el lienzo de las relaciones mutuas y de situarse a sí mismo como parte de esa red histórica y en constante evolución, la construcción de paz se viene abajo” (Lederach, 2008. p 65). “La construcción de paz se desarrolla en un entorno impredecible. El reto es cómo superar lo existente mientras se crean respuestas innovadoras a las necesidades que plantea el mundo real. Esa trascendencia surge de los espacios relacionales, de la comprensión de las conexiones y de ser ingeniosamente flexibles” (Lederach, 2008. p. 135).

El municipio es un escenario de primer orden para convertir en realidad ese propósito. La cercanía entre el Estado y la sociedad en el nivel local es una real oportunidad para que todos los actores (económicos, sociales, políticos) trabajen mancomunadamente en esa búsqueda. A ese respecto, la propuesta que viene desarrollando el programa CERCAPAZ⁴, de la GTZ, en varias regiones del país puede ser un modelo interesante para replicar en todos los rincones del país, adaptándolo –claro está– a las particularidades de cada entorno específico. Dicha propuesta busca que las autoridades municipales y sus comunidades articulen energías para mejorar las condiciones de vida y avanzar hacia la superación de los conflictos y las desconfianzas entre los distintos sectores sociales y entre éstos y las autoridades públicas, con el fin de construir escenarios permanentes de convivencia pacífica en el territorio.

La idea es que la gestión pública municipal y los instrumentos a su servicio sean entendidos como medios para la construcción de paz en el territorio. La participación ciudadana y el funcionamiento de escenarios de interacción entre actores diversos deben inspirarse en idéntico propósito. Los actores locales deben recorrer por lo menos tres pasos: en primer lugar, el reconocimiento del conflicto armado y de otros conflictos en su territorio a través de una conversación colectiva sobre los factores de todo orden que incrementan las tensiones y las desconfianzas, sobre los objetos en disputa, sobre las manifestaciones más visibles de esos conflictos y sobre sus consecuencias para la actividad económica, la convivencia y la gobernanza local. Esa conversación debe llevar a identificar el papel de los diferentes actores en el territorio, en la economía y en la vida social y política del municipio, así como su peso respectivo en la generación de conflictos. Pero debe también dar luces sobre cuáles pueden ser las acciones que pueden contribuir a la convivencia pacífica y a la construcción de paz en el territorio.

El segundo paso tiene que ver con la traducción de esas propuestas de solución en acciones que puedan ser parte de la agenda de los gobiernos municipales, a través de la formulación y ejecución de planes de desarrollo, políticas sectoriales y poblacionales, programas y proyectos de desarrollo local, y que, a su vez, sean apropiadas por la ciudadanía como patrimonio colectivo para transitar hacia un escenario de convivencia pacífica. Esa traducción en realidades concretas y visibles supone una alta dosis de participación ciudadana en múltiples ámbitos de la vida local, una visión compartida del territorio, de la que se derive la creación de condiciones de vida digna, gobernabilidad, justicia y democracia (fortalecimiento del Estado social de derecho), así como un acuerdo sobre los principios que deben

⁴ Cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la construcción de la paz. El objetivo del programa es “optimizar los aportes que cada actor social pueda hacer, promocionando la colaboración entre el Estado y el pueblo colombiano, para que se aprovechen sus potencialidades y se avance hacia el desarrollo de una paz justa y sostenible” (GTZ y FCM, 2007, pág. 4).

orientar la gestión gubernamental (transparencia, eficiencia, eficacia, respeto a los derechos, participación ciudadana, pertinencia y solidaridad, entre otros).

El tercer paso es la apropiación social de esas acciones por parte de los actores locales y su ejecución y monitoreo permanente, a fin de asegurar el logro de los objetivos de paz y convivencia. Esta no es una tarea fácil y exige de quienes se involucran en su realización un conjunto de aptitudes individuales y colectivas para la construcción de paz en el territorio. Entre ellas, la capacidad para transformar el conflicto (a través de herramientas que faciliten el diálogo y la negociación incluyente); el fortalecimiento de liderazgos locales (sociales y políticos) y la incidencia de las comunidades en la toma de decisiones, todo ello en perspectiva de defensa y realización plena de los derechos humanos.

2. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Lo dicho hasta aquí se ubica en el plano de lo que hemos llamado la paz como proyecto político y como agenda cotidiana. Hace parte de un escenario deseable y, en consecuencia, debe ser entendido como un conjunto de propósitos que pueden aglutinar voluntades hacia la reconstrucción democrática y pacífica del país. Algunos de ellos cuentan ya con condiciones de posibilidad para su realización. Otros constituyen objetivos hacia los cuales hay que transitar. Aluden, en todo caso, a las conductas deseables de parte de los distintos sectores de la sociedad, la economía y la política colombianas.

Tales conductas requieren como complemento una serie de reformas institucionales, sin las cuales las propuestas anteriores constituirían muestra de un voluntarismo sin fundamento en la realidad. ¿De qué reformas institucionales se trata?

Este estudio ha mostrado que los actores armados ilegales han desplegado una triple estrategia para copar la vida local: control territorial (militar, económico, de flujos), influencia en los actores políticos y en los procesos electorales, y, finalmente, incidencia en la gestión de los asuntos públicos locales. Las reformas institucionales deben tener como propósito contrarrestar esa triple estrategia y crear condiciones para que los sectores que están siendo negativamente afectados por ellas puedan recuperar su estatuto de ciudadanía civil, política y social, y las colectividades territoriales en su conjunto puedan transitar establemente hacia el logro de la paz.

Las reformas institucionales deben tocar diferentes dimensiones de la vida nacional y local. En primer lugar, se trata, sin duda, de poner en marcha reformas económicas. Este es un campo inmenso de discusión y de acción que

no constituye materia de la reflexión en estas páginas. Baste señalar, en un plano genérico, que es preciso transformar radicalmente el modelo de desarrollo hasta ahora dominante, fundado en la concentración de la propiedad (de la tierra, accionaria, de los factores productivos, etc.) en muy pocas manos y en una acción del Estado encaminada a proteger prioritariamente los intereses de tales sectores. Las estadísticas en todos esos campos señalan a gritos que una capa cada vez más restringida de personas naturales y jurídicas acapara la actividad económica en todos los sectores e influye en las decisiones del Estado sobre su manejo. Dentro de esa capa están incluidos los actores armados (paramilitares desmovilizados, guerrilla, miembros de grupos emergentes, mafias organizadas del narcotráfico y otros negocios, delincuencia organizada) y sectores de la Colombia “legal” que han logrado monopolizar recursos y beneficios, y que se erigen como actores económicos dominantes en el territorio.

En consecuencia, una acción inaplazable es la democratización del sistema económico y, en particular, de la propiedad de la tierra y el capital. Colombia ha sido uno de los países de América Latina donde no pudo llevarse a cabo una reforma agraria redistributiva. Los intentos realizados en la década del treinta y a comienzos de los años sesenta rápidamente abortaron gracias a la influencia de los grandes propietarios cuyos representantes en los poderes del Estado (ejecutivo y legislativo, principalmente) no hicieron otra cosa que diseñar normas y políticas encaminadas a favorecer la transformación capitalista de la gran propiedad, en lugar de distribuir la tierra y garantizar a pequeños y medianos propietarios las condiciones necesarias para su adecuada explotación y la comercialización de sus productos.

A lo anterior se suma el despojo sufrido por familias desplazadas que, como consecuencia de la acción de los violentos y de los intereses de acumulación de capital de unos pocos, han tenido que abandonar sus tierras; según Eduardo Pizarro, presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, se calcula que cuatro millones de hectáreas han sido abandonadas y que, de éstas, 1'200.000 están en manos de grupos armados ilegales (*el Espectador*, 2009, 4 de mayo). Por todo lo anterior, no es extemporáneo hablar de una reforma agraria en Colombia. Ni tampoco lo es referirse a la necesidad de una política para el sector, ausente en los últimos cuarenta años –excepción hecha de algunas políticas de sustentación de precios, hoy desconocidas, de promoción de la agroindustria y de exportación de algunos productos.

También se requiere democratizar la propiedad en los demás sectores de la economía, lo que significa, entre otras cosas, descentralizar la producción industrial, estimular las economías regionales y locales, favorecer la economía

solidaria y proteger el empleo. La concentración territorial de la producción es otra de las tendencias del modelo de desarrollo del país. Ella genera grandes desigualdades socio-económicas, especialmente en las regiones periféricas que no cuentan con recursos adecuados para la actividad económica y que no disponen de políticas que la incentiven. Es necesario pensar en un modelo de economía más equilibrado social y territorialmente, y en unas políticas de desarrollo económico local que dinamicen regiones hoy estancadas por la falta de recursos, incentivos y oportunidades. Además, dinamizar las economías locales significa no sólo aumentar las posibilidades de generación de riqueza local y nacional, sino fortalecer la base tributaria para la generación de ingresos públicos locales, lo que permitiría enfrentar una de las debilidades mayores de la gestión pública en municipios pequeños y medianos, a saber, la dificultad para generar ingresos propios y dinamizar la inversión pública.

Un componente estratégico de la dinámica económica local es el de los megaproyectos productivos y de infraestructura que viene impulsando el gobierno nacional en algunas regiones del país. Este estudio mostró que tales megaproyectos, especialmente los de carácter productivo, impulsados con un componente nada despreciable de inversión pública, están siendo aprovechados por un pequeño número de inversionistas privados y por sectores emergentes cuyos capitales provienen de negocios ilegales (narcotráfico, contrabando, extorsión, etc.) para atesorar grandes ganancias en el mediano plazo. Esos megaproyectos tienden a mezclar intereses muy diversos (sector público, grandes propietarios de tierras, inversionistas nacionales y extranjeros, capitales mal habidos) y terminan beneficiando a una pequeña capa de empresarios privados en detrimento de amplios segmentos de la población. El interés público que debe inspirar la ejecución de tales proyectos se convierte en valor usufructuado por élites económicas que resultan ser sus únicos beneficiarios.

Sin negar la importancia de tales megaproyectos para la generación de riqueza nacional -no se trata de acabar con ellos- es preciso que su promoción se guíe por lo menos por dos principios básicos: de un lado, la idea de que se trata de acciones de interés público, que, por tanto, deben ser pensadas en función de un beneficio para las regiones donde se adelantan, para sus gentes y para el conjunto del país. De otro, que es necesario posibilitar, especialmente en el caso de los proyectos productivos, la mayor participación posible de inversionistas pequeños y medianos, de manera que no terminen siendo coto de caza de grandes propietarios de tierra y de capital.

En últimas, en lo que respecta a las reformas económicas, se trata de garantizar el Estado social de derecho, es decir, un régimen en el que las decisiones del

Estado y la conducta de los agentes económicos y sociales se atengan a criterios de beneficio de las mayorías, de primacía de la inversión social y de defensa, protección y garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos.

Una condición esencial para la puesta en marcha de reformas que democratizen el modelo de desarrollo en el país es lo que podría llamarse el control democrático del territorio por parte de las colectividades locales y regionales. Se ha dicho que Colombia tiene más territorio que sociedad y más sociedad que Estado, para señalar la incapacidad de este último de copar el conjunto de la geografía nacional y garantizar la protección de todos sus habitantes. El gobierno actual ha puesto en marcha a ese respecto su estrategia de “seguridad democrática”, la cual ha combinado presencia de las fuerzas del orden con inversión pública en infraestructura y subsidios a los sectores más vulnerables de la población, especialmente en zonas de conflicto, todo ello con el apoyo del gobierno de Estados Unidos.

La presencia de las fuerzas del orden y el incremento de la inversión pública son dimensiones esenciales de la política de control territorial, pero no las únicas. En realidad, el control del territorio debe ser, a la vez, una tarea del Estado y de la sociedad. Desde el punto de vista del Estado, es necesario, sin duda alguna, buscar el monopolio del uso de la fuerza y asegurar, mediante políticas integrales, la protección de todos los habitantes a lo largo y ancho del territorio nacional y sus fronteras. El Estado y el gobierno deben garantizar el orden público y emplear los medios a su alcance para perseguir a quienes a través del uso de las armas violan los derechos ciudadanos y se colocan en el terreno de la ilegalidad. Pero el fin no justifica los medios. El Estado y los agentes gubernamentales deben atenerse a las reglas de juego democráticas contempladas en la Constitución. Se trata de garantizar un orden público democrático, por medios democráticos, y no a través de mecanismos que, al igual que lo hacen los actores armados ilegales, violan los derechos fundamentales de la población⁵.

La tarea del Estado no debe limitarse a proteger a sus ciudadanos; debe también poner en marcha, a través de las políticas y del gasto público, las estrategias necesarias para promover el desarrollo del país y de sus territorios. Esta propuesta se acerca a lo planteado por Luis Jorge Garay en el marco de los talleres del Milenio organizados por el PNUD, y del Taller sobre Seguridad Ciudadana promovido por FESCOL (Garay, s.f.). Según Garay, lo adecuado sería acoger una política de Seguridad Humana Integral entendida como un bien público fundamental, que va más allá de los conceptos de defensa, orden y seguridad y que contempla una visión multidimensional que incluye “la seguridad ciudadana, la seguridad de libertad

⁵ Hechos conocidos como los “falsos positivos” o el apoyo a grupos de autodefensa para erradicar de un territorio a la guerrilla y expulsar a los supuestos simpatizantes de esta última no pueden ser admitidos desde una perspectiva democrática del orden público y del control territorial por parte del Estado.

de pensamiento y de organización, la seguridad alimentaria, la seguridad en la movilización territorial, la seguridad ambiental, la seguridad jurídica –aplicación de la ley en derecho - y la seguridad nacional” (Garay, s.f., p. 1).

De acuerdo con el autor, esta concepción de seguridad

no se basa esencialmente en la capacidad de coacción, de la intimidación o de la penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta cada vez más en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana entendida como solidaridad, respeto a las diferencias, y en un compromiso social por la construcción de una sociedad crecientemente igualitaria en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia redistributiva(Garay, s.f., p. 1).

La tarea de control territorial es también del resorte de los gobiernos municipales y departamentales, no sólo del gobierno nacional y de la fuerza pública. La razón es sencilla: el control del territorio consiste en el manejo de variables geográficas, económicas y culturales a través de las cuales se genera riqueza, ingresos, bienestar y vida colectiva, sobre las cuales tienen competencia los gobiernos subnacionales. Pero, por esa misma razón también es responsabilidad de los actores económicos y sociales en su conjunto, protagonistas -en teoría- del desarrollo local y regional. Dicho de otra forma, el control del territorio es el resultado de un pacto de acción común entre los diferentes niveles de gobierno, los agentes privados y la sociedad civil, encaminado a generar desarrollo, equidad y convivencia pacífica. Es tarea de todos. Es, además, una empresa democrática, resultante de la deliberación pública, que no puede ser impuesta “desde arriba”, desde posturas autoritarias que pretenden monopolizar el destino de las colectividades territoriales. La visión de los actores nacionales es necesaria, pues se trata de un proyecto de paz para todo el país, pero su concreción en el territorio, para el manejo colectivo del mismo, debe ser el fruto de un acuerdo construido desde los propios territorios. Es allí donde la idea de una descentralización fuerte, encaminada a construir nación desde las localidades y las regiones, adquiere sentido.

En esa lógica es preciso reiterar la relevancia de la participación ciudadana como práctica necesaria de deliberación y decisión para el manejo del territorio en función del interés común. La construcción de pactos de desarrollo territorial implica, en efecto, una ciudadanía activa, fuente de iniciativas y agente de desarrollo. A través de instrumentos como los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial, la formulación de agendas de paz y la definición de estrategias de desarrollo local, la ciudadanía puede articular esfuerzos con el sector privado y con los agentes públicos para trazar los derroteros más adecuados y eficaces de crecimiento económico y bienestar y, de esa forma, mantener un control democrático de su entorno.

En consecuencia, el fortalecimiento de la descentralización, como instrumento para promover el desarrollo territorial y garantizar la seguridad humana, es un factor de primer orden. Fortalecer la descentralización significa dotar a los gobiernos municipales y departamentales de la autonomía, las competencias y los recursos necesarios (legales, económicos, técnicos, etc.) para que, con la colaboración de sus respectivas colectividades territoriales y en coordinación con el gobierno nacional en lo que sea necesario y conveniente, impulsen dinámicas de desarrollo local y regional que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Una descentralización fortalecida, con altos niveles de participación ciudadana en las decisiones públicas, puede contribuir, entre otras cosas, a dotar al país de un sistema que permita detectar a tiempo qué municipios sufren la amenaza de la acción de los actores armados ilegales. Se trata de un sistema de “alarmas tempranas” que, a través de un conjunto de indicadores relevantes, permita a la sociedad y al Estado saber si un municipio se encuentra cerca o lejos de la influencia de los actores armados, tanto en términos de presencia en el territorio como de incidencia en la política y en la gestión local. Para que dicho instrumento opere de manera oportuna y veraz, se requiere mejorar sensiblemente los sistemas de información municipal, tanto los que maneja el gobierno nacional como los que ofrecen los departamentos y municipios. En la actualidad, dichos sistemas son bastante deficientes –tal y como se ha podido comprobar en la realización de este estudio- y ameritan una acción gubernamental encaminada a brindar una información suficiente, confiable y oportuna, sin la cual el empeño de evitar la intrusión de actores ilegales en la vida local seguirá siendo un deseo irrealizable.

Otro frente de reformas institucionales se refiere a los procesos electorales y al funcionamiento del sistema político en el nivel territorial (municipios y departamentos). El objetivo en este caso es blindar la política local para que los actores armados ilegales no encuentren en ella un incentivo adicional para ejercer su dominio sobre la vida de los municipios. Este estudio mostró las diferentes estrategias y los instrumentos empleados por los actores armados para ejercer su influencia: amenazas a sectores políticos opuestos a sus intereses; sabotaje a eventos electorales; pactos con agentes partidistas de amplia trayectoria e influencia en la política regional y local (clientelismo armado), a fin de aprovechar su ascendiente sobre el electorado y asegurar un control político y electoral sobre la población; sustitución de las élites políticas tradicionales por nuevos líderes leales a su apuesta política (testaferrato político).

Contrarrestar esa influencia implica reformas de distinto orden. En primer término, el país requiere con urgencia una reforma a la justicia que disminuya los impresionantes niveles de impunidad existentes. El hecho de que no existan desestímulos fuertes -desde el punto de vista del castigo judicial- que inciten a los actores a pensarlo dos veces antes de cometer delitos vinculados tanto con el plano político-electoral como con la apropiación ilegal de riquezas o el manejo inadecuado de recursos o bienes públicos a su cargo, es un elemento explicativo de la facilidad con que la sociedad política se ve influida por la presencia de actores ilegales. El prerrequisito para contar con una política transparente en los municipios es una justicia operante y la existencia de sanciones para todos aquellos que hayan cometido actos de corrupción, alteración de resultados electorales y de la voluntad popular, o realizado alianzas con intereses ilegales. En estos casos el castigo de la sociedad debería tender a apartar de la actividad política, de la capacidad de representación y del ejercicio de cargos públicos a quienes sean encontrados culpables.

En segundo lugar, reformas vinculadas directamente con la actividad política. Al respecto lo primero que hay que mencionar es que el tema de las reformas políticas en los niveles regional y local de gobierno ha sido poco trabajado en los ámbitos académicos y de pensamiento del país. Este vacío se presenta pese a la evidencia señalada por la Corporación Nuevo Arco Iris acerca de los vínculos entre algunas autoridades locales y actores ilegales para modificar en su exclusivo beneficio las tendencias políticas electorales, y a las investigaciones de la justicia sobre la materia, a raíz de pactos como el de Chivolo o Ralito. Además de documentar situaciones de este tipo en los municipios estudiados, el análisis de las trayectorias políticas efectuado en el presente estudio muestra también que las normas expedidas a través de reformas como la de 2003 no tienen el efecto esperado en el nivel local, lo que ameritaría estudios más detallados de las lógicas políticas territoriales, que permitan diseñar reformas normativas con impacto real en el nivel territorial.

Pese a lo anterior, muchas de las medidas que actualmente vienen discutiéndose en el plano nacional resultan pertinentes para municipios como los estudiados. Es el caso de definir sanciones para los partidos o movimientos políticos que permitan el ingreso en sus listas de candidatos que, siendo elegidos en corporaciones públicas o en el ejecutivo local, se vean envueltos en líos judiciales relacionados con el apoyo a sus campañas electorales por parte de narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares o grupos similares. Mecanismos como la silla vacía, la devolución parcial o total de recursos entregados al partido por reposición de votos, multas, el recálculo del umbral descontando los votos ilegales y permitiendo, de ser el caso, la reasignación de curules, la imposibilidad al partido de presentar candidatos

a la misma circunscripción en la siguiente elección, la pérdida de las personerías jurídicas o, incluso, la disolución del partido hacen parte de la agenda que es preciso considerar.

Teniendo en cuenta el peso del personalismo en la política local y de la instrumentación de los partidos y movimientos políticos por parte de políticos individualmente considerados, fenómenos ambos documentados en este estudio, debería analizarse la posibilidad de separar la responsabilidad directa o indirecta por parte de los partidos de aquella que corresponde a sus miembros, y establecer medidas diferenciadas en cada caso. Otra norma que podría considerarse es anular elecciones con candidato único o cuando el perdedor con más votos tenga un porcentaje de respaldo inferior al 10%, siempre y cuando existan indicios de que tales resultados obedecen a la influencia de actores armados en el territorio.

Otro aspecto imprescindible es la regulación de la financiación de los partidos y las campañas políticas. El costo actual de hacer política no solo deja por fuera de la competencia a algunas opciones que podrían estar interesadas en participar, sino que facilita la incidencia de recursos provenientes de intereses ajenos al proceso electoral. Aunque no se comparte la idea de una financiación total por parte del Estado, que puede ser inconveniente para el proceso de fortalecimiento de los partidos, deberían plantearse medidas como la entrega anticipada de recursos a quienes participen bajo ciertas condiciones de seriedad y apoyo por parte del electorado. Un Fondo Estatal de Financiación de Partidos y Campañas debería sumar a la distribución que se haga según el número de curules obtenidas en las últimas elecciones, porcentajes de recursos entre todos los partidos reconocidos y entre aquellos que mayores recaudos hagan de aportes de sus afiliados. De igual forma es importante propiciar la presentación de información oportuna sobre los gastos de campaña por parte de candidatos y partidos y la obligatoriedad de hacer pública la información financiera.

Es necesario incentivar el apoyo ciudadano y de los medios de opinión pública a todas las iniciativas ciudadanas en relación con el tema de la financiación y con otros aspectos del proceso electoral, en la fase previa, en el momento mismo de realización de elecciones y en el control posterior. Iniciativas como la MOE o “Votebien”, que buscan presencia en las regiones y ejercen una función de denuncia sobre delitos electorales y otras irregularidades en estos procesos, merecen el apoyo y las garantías para el cumplimiento de su gestión.

Una constatación realizada por este estudio fue la proliferación de casos donde la política se convierte en mecanismo para favorecer intereses privados mediante el establecimiento de férreas formas de control por parte de clanes familiares. Autoridades locales y seccionales, incursas en investigaciones judiciales

por actos de corrupción o por sus relaciones con actores armados ilegales, siguen manteniendo el poder en municipios o departamentos a través de su permanencia tras bambalinas y de la promoción de familiares cercanos en las elecciones populares. Las discusiones sobre el tema de reforma política han puesto de presente la dificultad de prohibir la presentación como candidatos de personas vinculadas con lazos filiales a mandatarios, concejales o diputados inculcados, en tanto, por un lado, la responsabilidad por actos delictivos es individual y, por otro, se limitaría la libertad de aquellos no enjuiciados a participar en la vida política.

Teniendo en cuenta lo anterior, una propuesta alternativa sería incentivar la participación del mayor número de ciudadanos en las decisiones locales, empezando por aquellas relacionadas con la designación y el control de sus gobernantes. Efectivamente, más allá de transformaciones institucionales y normativas, cambiar la forma como se hace política en los municipios implica la politización de un grupo cada vez mayor de ciudadanos que no se resignen a ver cómo el manejo de los asuntos públicos queda en manos de “clanes” que monopolizan para fines privados e ilegales el ejercicio de la política. Este planteamiento supone apartarse de una concepción elitista de la democracia que desvincule a los representantes elegidos de sus electores y que desincentive la participación ciudadana en el control de la gestión pública. Por el contrario, se reivindica el valor de la política en un sentido amplio, así como la necesidad para sociedades en condiciones como las nuestras de ampliar el interés de ciudadanos, organizaciones, medios de comunicación y otras instancias de la sociedad civil hacia lo público estatal, bien sea a través de propuestas alternativas a las planteadas por los actores políticos, a la vinculación activa a partidos o a la denuncia de actuaciones irregulares por parte de las autoridades electas. Esta podría ser una forma de romper el modelo señorial en la política, basado en el clientelismo y la privatización de los recursos y el poder públicos.

La recuperación de la política para un proyecto democrático pasa también por el fortalecimiento de actores políticos y civiles. La reforma política tiene un papel importante en relación con la democratización interna de los partidos, de tal manera que éstos elijan sus candidatos mediante consultas cerradas en las que participen los militantes o afiliados en la elaboración de las listas, todo lo cual llevaría a la necesidad de eliminar el voto preferente. En relación con la ciudadanía, se requieren acciones que valoricen la importancia de las elecciones como mecanismo de selección de gobernantes y de legitimidad del sistema político, que les permita participar activamente en el control del proceso electoral y abonar el terreno para minimizar esquemas autoritarios de manejo político-electoral en los municipios. Estas acciones deberían ser un esfuerzo conjunto tanto del Estado como de organizaciones de la sociedad civil (ONG, universidades, centros de

pensamiento, medios de comunicación y organizaciones y redes sociales), al igual que de los propios partidos políticos. Todo lo anterior buscaría crear las condiciones para contar con nuevas reglas de juego para participar en la política, que no estén mediadas por los intereses de los actores ilegales.

Finalmente, es preciso realizar reformas institucionales orientadas a blindar la gestión pública municipal de la influencia directa o indirecta de los actores armados ilegales. Estos tuvieron durante el período analizado en este estudio una fuerte incidencia en la vida política y administrativa de los municipios gracias a que los líderes políticos y los partidos que representan estuvieron abiertos a ella y no contaban con las capacidades morales, políticas e institucionales necesarias para evitarla. Como se señaló en este estudio, la presencia de los actores armados ilegales en el territorio y su influencia en la vida local y en la gestión pública, sobre todo en el caso de cooptación del aparato municipal, fue posible gracias a la connivencia de los dirigentes políticos nacionales y locales, en no pocos casos a la coincidencia de intereses de unos y otros, y a la ausencia de una ciudadanía que estuviera atenta y vigilante para evitar esa situación.

Si se quiere contrarrestar el poder de influencia de los actores armados ilegales e, incluso, reducir a su mínima expresión su capacidad de cooptación del Estado, será necesario atacar varios frentes. El primero de ellos es fortalecer la gestión pública en lugar de debilitarla, tanto desde el punto de vista del diseño normativo e institucional como de los dispositivos que las autoridades municipales deben tener a su alcance para ejercer sus competencias y hacer un uso adecuado de sus recursos. Fortalecer la gestión significa, en primer lugar, restituir a los municipios la autonomía que les concedió la Constitución de 1991, bastante envoltada en años recientes, y entregarles los instrumentos técnicos, administrativos, normativos y fiscales necesarios para que hagan un uso adecuado y legítimo de ella en función de los intereses colectivos, estableciendo prioridades de inversión y de prestación de servicios a quienes más necesitan de la acción del Estado, a la luz de criterios de equidad y redistribución de los bienes, los servicios y las oportunidades para la gente en el territorio.

El gobierno nacional, más que inventar dispositivos de vigilancia policiva sobre el desempeño de las autoridades locales, debería generar incentivos para premiar la buena gestión y diseñar políticas de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones municipales, especialmente en los municipios más pequeños, más pobres económica y fiscalmente, y geográficamente más periféricos. Las lecciones aprendidas en la década del noventa sobre los programas de desarrollo institucional, en el sentido de que éste no es sólo un proceso técnico, sino también de fortalecimiento de capacidades políticas

de diálogo y concertación de las autoridades públicas con los distintos sectores de la población, deben ser aplicadas de inmediato. De ahí la importancia de renovar los liderazgos locales (sociales y políticos) y de estimular la participación ciudadana, amén de multiplicar y consolidar las habilidades técnicas, administrativas y fiscales de los servidores públicos. También resulta necesario incentivar la rendición de cuentas de las autoridades municipales a la ciudadanía, estimular la petición de cuentas por parte de esta última y afianzar y multiplicar los espacios y los momentos de diálogo e interacción entre ellas, a fin de erradicar todos los factores que incrementan los riesgos de corrupción en la gestión municipal.

En el libro “20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”, publicado por la Red RINDE, se propone a este respecto intervenir en cuatro aspectos:

- a. Formular planes estratégicos municipales con un importante volumen de participación ciudadana, que definan metas de resultado e impacto, acompañadas por un sistema de monitoreo y evaluación.
- b. Elaborar presupuestos por resultados, a fin de hacer un uso más eficiente de los recursos y permitir un control social más efectivo.
- c. Mejorar los sistemas de información para que la rendición de cuentas sea más efectiva e incorpore el diálogo entre las autoridades municipales y la ciudadanía.
- d. Desarrollar procesos de monitoreo y evaluación de la gestión pública, que se refieran no sólo a los procesos y a los productos, sino también al impacto de la gestión en el mejoramiento de la calidad de vida. El DNP, junto con las oficinas municipales y departamentales de planeación, deberán construir sistemas estandarizados de medición. El gobierno nacional deberá prestar asesoría en este campo a los municipios con menor capacidad de gestión (RINDE, 2007. p. 64)⁶.

Es preciso redefinir las competencias municipales en el sentido de imaginar un sistema diferenciado según tamaño, capacidades y recursos del municipio. No se puede pedir a un municipio de sexta categoría que ejerza las mismas competencias que uno de categoría especial. El concepto de gradualidad en la asunción de

⁶ El DNP ha diseñado algunos instrumentos de seguimiento, como el “índice de desempeño fiscal” y el “índice de desempeño integral”. Constituyen ambos un paso adelante en el conocimiento de las tendencias que rigen la gestión municipal. Sin embargo, la información que se obtiene a través de esos índices se refiere a dimensiones de análisis que interesan al gobierno para monitorear el uso de los recursos que transfiere a las entidades territoriales y el desarrollo de sus políticas. Sería necesario avanzar en la construcción de instrumentos que, más allá de las variables que interesan al gobierno nacional, proporcionen información sobre aspectos de interés para todo el país, por ejemplo, el diseño de indicadores de base para el sistema de alertas tempranas arriba mencionado.

competencias debe ser introducido en la legislación colombiana, de manera que la carga de responsabilidades aumente cuando el municipio cuente con las capacidades y los recursos propios y transferidos necesarios para ejercerlas. Mediante el principio de subsidiariedad, las competencias no asumidas por los municipios deberán ser responsabilidad de los gobiernos departamentales.

Otro componente central del fortalecimiento de los gobiernos locales es el mejoramiento de sus ingresos. Lo que ha venido ocurriendo en la última década es precisamente lo contrario, por lo menos en lo que respecta a las transferencias, de las cuales dependen en gran medida los municipios más pequeños del país (categorías 3 a 6). Ese fenómeno ha sido el resultado de una serie de medidas que el Congreso de la República aprobó por iniciativa del ejecutivo, a través de las cuales se sustituyó el régimen de transferencias creado por la Constitución de 1991, que las definía como un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación, por un nuevo dispositivo, el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual se rige por el índice de precios al consumidor más unos puntos adicionales. Este cambio significó para las entidades territoriales una pérdida significativa de recursos (se calcula que entre 2002 y 2006 se dejaron de girar 7,59 billones de pesos del 2006 a las entidades territoriales para inversión en salud, educación, agua potable y saneamiento básico. En el caso de la educación esa pérdida fue de 3,39 billones de pesos; en salud, de 3,44 billones y en otros sectores sociales 670.000 millones de pesos) (Restrepo, Céspedes y Baquero, 2006). El SGP, definido como fórmula transitoria hasta 2008, fue extendido mediante el Acto Legislativo No. 4 de 2007 hasta el año 2016, lo que significará una nueva reducción relativa de los ingresos por transferencia para las entidades territoriales y los resguardos indígenas.

En parte, la reducción de los ingresos de transferencia estuvo motivada por el mal manejo que dieron algunas autoridades públicas departamentales y municipales a sus recursos durante la década del noventa. En ese sentido, las propias autoridades territoriales le sirvieron en bandeja al gobierno nacional la oportunidad para reducir los recursos transferidos. Pero también fue el resultado de una estrategia del gobierno nacional de disminuir el déficit fiscal de la Nación, causado principalmente por gastos del gobierno central, mediante la reducción del volumen de transferencias a las entidades territoriales y, en el caso del actual gobierno, de una estrategia de concentración de poderes de decisión y de inversión en el nivel central para desarrollar su estrategia de “seguridad democrática” y su política social.

Esta tendencia a la re-centralización de recursos y de capacidad de decisión y de inversión en manos del gobierno central no le conviene al país. Aceptando la necesidad de que los gobiernos territoriales asuman con mayor responsabili-

dad, transparencia, eficiencia y eficacia la gestión de sus finanzas, terreno en el cual hay que introducir fuertes correctivos en materia de control político, control institucional y control social, es preciso buscar los mecanismos para incrementar sus recursos, propios y de transferencia para que puedan atender las demandas de la población orientadas a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y ser beneficiarios de mejores condiciones de vida en el territorio.

En tal sentido, seis mecanismos se revelan estratégicos: en primer lugar, una reforma tributaria territorial que establezca dispositivos para la generación de ingresos propios de las entidades territoriales, en particular de los municipios, directos interlocutores de la población, en la satisfacción de sus demandas, de manera que disminuya su dependencia de los recursos de transferencia. En segundo lugar, el diseño de un mecanismo de participación en los ingresos de la nación, que asegure un crecimiento real de los recursos de transferencia y permita a las entidades territoriales cumplir sus compromisos de incremento de las coberturas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, e incrementar el gasto público en otros frentes que les asigna la Ley 715 de 2001. En tercer lugar, es necesario unificar la bolsa de recursos de transferencia (SGP, regalías, otros) y definir criterios unificados de asignación a las entidades territoriales. Para tal efecto, como lo propone la Red RINDE, es necesario crear un Fondo Territorial de Compensación, alimentado con recursos de la nación y de las entidades territoriales de mayores ingresos, que permita a los territorios más pobres acceder a recursos adicionales para recuperarse de su atraso y reducir la brecha territorial (RINDE, 2007. p. 65).

En cuarto lugar, la creación de incentivos (económicos, de cofinanciación, de reconocimiento, etc.) para los gobiernos que emplean de manera eficiente y eficaz sus recursos y demuestran políticas y acciones de incentivo a la participación ciudadana, así como de sanciones para quienes obran en sentido contrario⁷. En quinto lugar, promover fuertemente a través de una política nacional, una mayor transparencia de la gestión, que reduzca drásticamente los riesgos de corrupción, mediante procesos de publicidad de las decisiones, cumplimiento de normas y visibilidad en la contratación y en el manejo del recurso humano, y promoción del control social por parte de las autoridades en el territorio. Finalmente, un rediseño de los mecanismos de control institucional (control interno, control fiscal, personerías) y un fortalecimiento del control ciudadano a través de las veedurías. La idea es no entregar cheques en blanco a los municipios y departamentos, sino cuidar que los recursos crecientes que se entreguen a ellos sean bien utilizados en función de objetivos de desarrollo y bienestar de la población.

⁷ A ese respecto, la Red RINDE propone la creación de un Índice de Democracia Local que genere incentivos para municipios y departamentos con mayores niveles de participación ciudadana y electoral (RINDE, 2007. p. 65).

Esto plantea de lleno el tema de la participación ciudadana en la gestión municipal. La reforma municipal de 1986 y la Constitución de 1991 crearon, asumiendo que la participación es un principio constitutivo de la acción del Estado y un derecho ciudadano, un conjunto de mecanismos y espacios institucionales de participación, desarrollados posteriormente por la Ley 134 de 1994 y por una gran cantidad de leyes promulgadas a lo largo de las décadas del noventa y del 2000. Este estudio ha mostrado que en los municipios que hicieron parte de la investigación la presencia y la incidencia de los actores armados ilegales en la gestión pública municipal ha tenido un efecto negativo sobre la organización y la participación ciudadana en la formulación, ejecución y seguimiento a las políticas públicas. Dos factores fueron señalados como determinantes de esa situación: en primer lugar, el desinterés de las administraciones municipales y de quienes tuvieron su mando durante el período de análisis por promover prácticas participativas de la ciudadanía y crear las estructuras de oportunidad (políticas, económicas e institucionales) necesarias para su ejercicio. En segundo lugar, la baja motivación de la ciudadanía para participar en los asuntos públicos, en parte explicado por la ausencia en la mayoría de los municipios estudiados de una tradición de organización, movilización y lucha social, y en parte por el poder intimidatorio de los actores armados, para la mayoría de los cuales la participación juega un rol de contrapoder en la vida local.

La convergencia de esos factores explica por qué la vida de los espacios de participación en la formulación de planes y políticas, en su ejecución y vigilancia, así como el uso de los mecanismos de participación directa consagrados en la Ley 134 de 1994 han sido tan precarios. Otros factores han tenido que ver, en especial la persistencia en los municipios de un liderazgo social y político tradicional que, a lo sumo, mira esos espacios como botín burocrático y como instrumentos para obtener beneficios particulares. Por esa razón, los espacios existentes poco operan, son presa de una élite de dirigentes sociales que monopolizan su funcionamiento y que en muchas ocasiones terminan siendo cooptados por los partidos políticos o por las autoridades municipales.

La consecuencia inmediata de ese estado de cosas es la implantación en la mayoría de los municipios estudiados de un modo de gestión autoritario, centrado en unas pocas personas, con un gran poder de decisión del alcalde y del grupo cercano de asesores y amigos, entre los cuales se cuentan repetidamente los actores armados ilegales. Así, a pesar del talante democrático que inspiró a los constituyentes en la redacción del texto de la Carta política en 1991, lo que se ha obtenido como resultado, por lo menos en la mayoría de los municipios estudiados, es un estilo de manejo de los asuntos públicos marcado por el autoritarismo y el gobierno a espaldas de la población.

Esta experiencia y las que han sido analizadas en otros contextos⁸, muestran la necesidad de repensar los diseños institucionales para la participación y transformar las prácticas en ese terreno, tanto de las autoridades públicas como de un segmento importante de la ciudadanía, despreocupada de los asuntos públicos. Desde el punto de vista de los diseños institucionales y las políticas gubernamentales, es preciso que el gobierno nacional trace una política nacional de participación que estimule el uso de los mecanismos y canales institucionales, pero que reconozca igualmente las iniciativas ciudadanas que fluyen por fuera de dicha institucionalidad, en la mira de multiplicar y profundizar el diálogo y la interacción entre las autoridades públicas y los diversos sectores de la población.

Dicha política debe incluir como un elemento estratégico el re-diseño de la institucionalidad participativa, para lo cual es necesario reformar y unificar las normas actualmente existentes en la materia. En particular, cuatro normas requieren un cambio urgente: en primer lugar, la Ley de instancias y mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994), con el fin de convertirla en un incentivo para la participación directa, y no en un obstáculo, como es actualmente. En segundo lugar, la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), para que abarque todos los planes (de desarrollo, de ordenamiento territorial, sectoriales, etc.) y fortalezca los Consejos de Planeación como instancias permanentes de participación ciudadana y con capacidad de incidencia en la formulación de los planes, obligándolos, además, a realizar rendición de cuentas anualmente a la ciudadanía para informar y explicar el trabajo realizado en la vigencia. En tercer lugar, la Ley de Veedurías Ciudadanas (Ley 850 de 2003), de manera que no sólo defina el carácter y el papel de las veedurías, sino que les otorgue instrumentos, especialmente en el campo de la información, para ejercer el control social de la gestión pública; y, finalmente, las más de treinta leyes sobre canales de participación sectorial y poblacional. Estas últimas deberían hacer parte de una Ley estatutaria de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, que evite la dispersión actualmente existente y estimule mediante incentivos y mejores condiciones objetivas la participación en los asuntos públicos.

El nuevo marco normativo debería estar acompañado por la inclusión en el presupuesto nacional de una partida destinada al fomento de la participación ciudadana por parte del gobierno nacional, cuyo gasto debería estar respaldado por un documento CONPES sobre participación ciudadana. El Fondo de Participación, que maneja actualmente el Ministerio del Interior, debe manejarse en forma transparente –lo que hasta ahora no ha ocurrido– y su administración debe estar en manos de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana, en el que tengan asiento representantes del gobierno, del Ministerio Público y de la sociedad civil.

8 Ver los trabajos de Fabio Velásquez y Esperanza González (2003 y 2006).

La política de participación ciudadana debe establecer claramente los incentivos que las autoridades públicas, especialmente en los municipios, recibirán para la promoción de la participación en su respectivo territorio. Los alcaldes que no sólo cumplan con los mandatos normativos y constitucionales en la materia, sino que, además, sean creativos en la introducción de prácticas participativas, como los presupuestos participativos, la formulación de políticas públicas con participación de los sectores interesados, el estímulo a la vigilancia ciudadana, etc., deberían recibir incentivos fiscales que premien los esfuerzos por democratizar la gestión pública y los resultados obtenidos en ese aspecto.

Entre las tareas que deben llevar a cabo las autoridades municipales, en colaboración con la ciudadanía y otras entidades de la sociedad civil, están las de promover la creación y fortalecimiento de organizaciones y redes sociales, la formación de viejos y nuevos líderes, la multiplicación y la articulación de experiencias participativas que sirvan de escenario de aprendizaje democrático y la transformación progresiva de la cultura política hacia imaginarios que coloquen los valores de la participación, la convivencia y la construcción de paz en lugar privilegiado dentro de las preocupaciones de la ciudadanía y como guía de su conducta colectiva.

Otra tarea de gran valor es la de estimular a los partidos y las organizaciones políticas y a sus integrantes para que asuman posturas favorables al ejercicio de la participación ciudadana. Hasta el presente ninguno de los partidos en Colombia tiene opiniones ni propuestas claras sobre el tema, más allá de planteamientos genéricos sobre su importancia en la gestión pública. Incluso, muchos de ellos se resisten a apostarle a la participación, pues ven en ella un factor de competencia que puede eventualmente socavar su poder de manejo de los asuntos públicos, y no como fuente de propuestas para alimentar los programas partidistas y las deliberaciones en los cuerpos de representación política. La articulación entre representación política y participación ciudadana en Colombia es muy precaria, lo que abre una brecha peligrosa entre una y otra, que termina por debilitar la institucionalidad y las prácticas participativas. De ahí la importancia de eliminar temores y de transformar la mentalidad de los actores políticos y de los líderes sociales para que se sumen a propósitos comunes de democratización de la gestión pública y de ejecución de agendas de paz y convivencia.

Las anteriores reformas suponen un esquema de relaciones intergubernamentales armónico, equilibrado, de cooperación entre los diferentes niveles de la administración pública, y basado en los principios promulgados por la Constitución de 1991 (coordinación, concurrencia y subsidiariedad). La tendencia que se observa actualmente en Colombia es la de un esquema piramidal en el que el

gobierno central ha ganado un peso específico muy alto en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos públicos, relegando a los departamentos y a los municipios a un plano totalmente secundario como ejecutores de políticas públicas definidas y agenciadas por el nivel central. Es necesario regresar a los pilares del Estado descentralizado y con autonomías regionales consignados en la Carta Política. Ese es un propósito que depende de un acuerdo entre todos los actores (sociales, políticos, sector privado) de todos los niveles (nacional, departamental y municipal). Las colectividades territoriales deben tener un criterio unificado al respecto para debatir y negociar con el gobierno nacional unas relaciones intergubernamentales más equilibradas, en las que tengan un peso específico en materia de inversión mucho mayor que el que ostentan actualmente. La descentralización no es un movimiento hacia la autarquía de los municipios, sino un instrumento para la construcción de un proyecto de nación cuyos pilares sean el Estado social y democrático de derecho, el equilibrio territorial, la productividad económica, la equidad social y la convivencia pacífica.

Todas estas reformas ponen de presente la importancia y la urgente necesidad de que Colombia cuente con un proyecto de ordenamiento territorial que defina, de una vez por todas, el marco de acción de los diferentes niveles del gobierno y el papel de la sociedad civil y de los agentes privados. Hay que insistir en la necesidad de una legislación al respecto que incluya, entre otros aspectos, “la reorganización político-administrativa del país, la redefinición de competencia y recursos de las entidades territoriales; la definición de instrumentos para el desarrollo local, regional y nacional; el manejo del suelo, del subsuelo, del espacio aéreo y de los mares; las relaciones fronterizas y la integración del país en el nuevo orden internacional” (RINDE, 2007. p. 67).

La Red RINDE propone los siguientes criterios para la formulación de la ley orgánica de ordenamiento territorial, que siguen siendo válidos en el momento presente:

- Visión estratégica: el país debe dotarse de un proyecto estratégico de organización del territorio, que le permita definir objetivos de mediano y largo plazo.
- Fortalecimiento del nivel intermedio de ordenamiento estatal y de las nuevas figuras creadas por la Constitución de 1991: regiones, provincias y entidades territoriales indígenas.
- Flexibilidad en la asignación de competencias entre los niveles nacional, intermedio y municipal de la administración pública, mediante un

mecanismo de asignación diferencial de competencias según categoría de municipio y el tipo de departamento.

- Asociatividad: generación de incentivos para la acción mancomunada entre entidades territoriales.
- Territorialización del presupuesto nacional para garantizar una distribución espacial de la inversión pública, complementaria de la inversión de las entidades territoriales en su jurisdicción.
- Multiculturalidad: reconocimiento de la diversidad cultural del país y adaptación de las normas a dicha realidad, con el fin de estimular la autonomía de las regiones y las etnias y su desarrollo en el marco de un concepto de proyecto compartido de país (RINDE, 2007. p. 68-69).

Se propone crear la Comisión de Descentralización y Ordenamiento Territorial, en la que tendrán asiento representantes de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil. Su función básica es la de concertar las políticas de descentralización y ordenamiento territorial y hacerle seguimiento y evaluación.

Las propuestas enunciadas en las páginas anteriores muestran –como se señaló al comienzo de este capítulo– la complejidad del problema y de su solución. Ellas comprenden cambios institucionales y, al mismo tiempo, culturales; comprometen la acción del Estado y de la sociedad; involucran tanto al gobierno nacional, como a los departamentos y los municipios; se refieren a la vez a dimensiones técnicas y políticas; requieren capacidades técnicas y también voluntad política. Es muy posible que ellas conduzcan a reformas legales y constitucionales, hoy día absolutamente necesarias. No hay que tenerles miedo; por el contrario, es preciso promover un gran debate nacional sobre las consecuencias de la incidencia de los actores armados en la gestión municipal y sobre los remedios que es necesario aplicar. Los sectores democráticos de Colombia deben asumir esa tarea y llevarla adelante. De lo contrario, los actores armados seguirán imponiendo un régimen económico, social y político a la medida de sus intereses. Será la debacle para el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghon, G. (1987), *Aspectos fiscales de la descentralización*, Bogotá, Camacol.
- Alape, A. (1994), *Tirofijo: los sueños y las montañas 1964-1984*, Bogotá, Planeta.
- Alcántara, M. (1999), *Sistemas Políticos de América Latina: Volumen I América del Sur*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Alto Comisionado Para la Paz. (2004, febrero), [en línea] disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2004/febrero/documentos/das.xls>, recuperado: diciembre 2008.
- Arango, C. y Mayorga, V. (1987, julio) “Impacto económico de la reforma municipal en Colombia”, en *Revista Javeriana*, núm. 536, Bogotá.
- _____. (1987, julio), “La reforma municipal colombiana: descripción y análisis”, en *Revista Javeriana*, núm. 536, Bogotá.
- Ardila, L. (2009, 4 de mayo), “Yesid Arteta, Puente entre gobierno y FARC”, [en línea] en *El Espectador*, Colombia, disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso0139303-yesid-arteta-puente-entre-gobierno-y-farc>, recuperado: 5 de mayo de 2009.
- Arjona, A. (2008), “Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas”, en González, F. (editor), *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, Odecofi, Colciencias y Cinep, p. 105-167.
- Arocha, J. (1979), *La violencia en el Quindío*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Atehortúa, A. (1995), *El poder y la sangre. Las historias de Trujillo*, Valle, Bogotá, Cinep y Universidad Javeriana de Cali.
- Blanquer, J. y Fajardo, D. (1991), *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

- Bejarano, J. (1995), *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Betancur, D. y García, M. (1990), *Matones y Cuadrilleros. Origen y evolución de la violencia en el occidente colombiano, 1946-1965*, Bogotá, Tercer Mundo – IEPRI.
- Borja, M. (1996), *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Bogotá, CEREC-IEPRI, 1996.
- Botero, C. (1987), *Función Pública y Descentralización*, Bogotá, CIDER-Universidad de los Andes.
- Calderón, M. (1986, junio), “Una revolución descentralista”, en *Revista Economía Colombiana*, núm. 182, Bogotá.
- _____. (1987, julio), “Colombia en futuro: una aproximación a la reforma municipal”, en *Revista Javeriana*, núm. 536, Bogotá.
- Camacho, A. y Guzmán, A. (1990), *Colombia: ciudad y violencia*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.
- Castro, A. (2007), “Participación de mujeres en el Congreso de la República, 2006”, en Losada, R. y Muñoz, P. (Coord.) *Las Elecciones de 2006 en Colombia: Una mirada desde la reforma política del 2003*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Castro, J. (1984), *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*, Bogotá, Oveja Negra.
- _____. (1986), *Elección Popular de Alcaldes*, Bogotá, Oveja Negra.
- _____. (1986), *Código de Régimen Departamental*, Bogotá, Oveja Negra.
- _____. (1986), *Código de Régimen Municipal*, Bogotá, Oveja Negra.
- _____. (1998), *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Ariel.
- _____. (2001), *Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Bogotá, Fescol-Viva la Ciudadanía-Fenacon-Foro Nacional por Colombia.
- Ceballos, M. y Martín, G. (2001), *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*, Bogotá, CEJA.
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral-CAPEL. (s.f.), “Abstencionismo electoral”, [en línea], disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/red_diccionario/abstencionismo.doc, recuperado: 26 de octubre de 2008.
- CNRR. (2007), “Disidentes, Rearmados y Emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?”, [en línea], disponible en: http://www.cnrr.org.co/new/interior_otros/informeDDR.pdf, recuperado 28 de noviembre de 2007.

- Congreso de la República, (1989, 2 de septiembre), “Testimonio sobre el narcotráfico y justicia privada”, en *Anales del Congreso*, Año XXXII, núm. 89, Bogotá.
- Consejo Nacional Electoral. (2003), [en línea], disponible en: http://www.cne.gov.co/cne/rad_2749_2003.htm, recuperado: 20 de mayo de 2008.
- Corporación Compromiso. (2008), *Informe Final Regional. Municipios de Ocaña, Salazar de las Palmas y Tibú, Norte de Santander*, Bucaramanga, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2007), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris – Intermedio Editores.
- Corporación Red de Universidades Públicas-Alma Máter. (2004), “Estudio sobre violencia y desplazamiento en la Ecorregión del Eje Cafetero”, [en línea], disponible en: www.utp.edu.co, recuperado: 20 de marzo de 2008.
- Corporación Región y Conciudadanía. (2008), *Informe Final Regional. Municipios de Bello, Necoclí y San Carlos, Antioquia*, Medellín, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Cubiles, F.; Olaya, A. y Ortiz, C. (1998), *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, F.C.E.
- Diario el Nuevo Día*. (2006, 19 de octubre), “Esposo de concejal asesinada acusa al alcalde de Suárez”, Ibagué, Colombia.
- _____. (2006, 20 de octubre), “Alcalde niega participación en muerte de concejal y denuncia persecución política”, Ibagué, Colombia.
- _____. (2007, 30 de agosto), “Capturan al alcalde de Suárez por los presuntos delitos de homicidio, secuestro y conformación de grupos ilegales”, Ibagué, Colombia.
- Díaz, J. (2003), *Descentralización y superación de la pobreza en países andinos*, Bogotá, Podion.
- Díaz, O., et al. (2001), Diagnóstico sobre el control territorial en Bello. Bello, Diplomado de Justicia, Conflicto y DDHH, Universidad Autónoma Latinoamericana-IPC-CIVIS-Oficina de Paz y Convivencia.
- Dugas, J.; Ocampo, A.; Orjuela, L. y Ruiz, G. (1992), *Los caminos de la descentralización*.
- Diversidad y retos de la transformación municipal*, Bogotá, Universidad de los Andes.

- Duncan, G. (2006), *Los Señores de la Guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta-Fundación Seguridad y Democracia.
- Echandía, C. (2008), “Dimensiones territoriales del conflicto armado y la violencia en Colombia”, en González, F. (editor), *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, Odecofi – Conciencia- Cinep, p. 73-104.
- ELN. (1990, 30 de enero), “Conclusiones del II Congreso UC-ELN”, en *El Simacota*, núm. 17.
- El País*. (2008, 26 de septiembre), “Detenido ‘El Patrón’ en Bello, Antioquia”, [en línea], disponible en: <http://www.elpais.com.co/paionline/notas/Septiembre252008/capturadoalbeiro.html>, recuperado: 30 de octubre de 2008.
- El Tiempo*. (1997, 1 de abril), “Chocó y Urabá, réplica del Magdalena medio”, Bogotá.
- _____. (2007, 13 de abril), “Cuatro reuniones de parapolítica en Antioquia”, Bogotá.
- _____. (2007, 31 de octubre), “Casi la mitad de Urabá en manos de partidos cuestionados por ‘parapolítica’, Bogotá.
- _____. (2008, 29 de agosto), “Un video tiene tras las rejas al alcalde de La Dorada (Caldas), Justo Capera Caicedo”, [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/ejecafetero/2008-08-29/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-4481270.html recuperado: 17 de septiembre de 2008.
- _____. (2008, 25 de septiembre), “Detienen a Albeiro Quintero, el Patrón de Bello por presuntos vínculos con ‘paras’”, [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/2008-09-26/detienen-a-albeiro-quintero-el-patron-de-bello-por-supuestos-vinculos-con-paras_4566860-2, recuperado: 30 de octubre de 2008.
- El Universal*. (2007, 5 de diciembre), “Absuelven a Enilse López, “La Gata”, de los delitos de lavado de activos y peculado”, Cartagena, Colombia.
- Equipo Nizkor. (2007), “La década del Genocidio”, [en línea], disponible en: http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/nm/z7/ZonaSiete03.html#N_122, recuperado: 29 de agosto de 2007.
- Escobar, C. (2002, september), “Clientelism and citizenship: the limits of democratic reform in Sucre, Colombia”, en *Latin American Perspectives*, Vol. 29, núm. 5, p. 20-47.

- Fajardo, D. (1979), *Violencia y Desarrollo. Transformaciones sociales en tres regiones del Tolima*, Bogotá, Suramericana.
- FESCOL. (1991), *Descentralización y Estado moderno*, Bogotá, Tercer Mundo.
- _____. (1994), *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá, Fescol.
- Fiscalía General de la Nación. (2005, diciembre), Declaraciones Fiscal General de la Nación, [en línea], disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/PAG/DIVULGA/noticias2007/fiscalmario/FgDeclaraGataDico5.htm>, recuperado: 5 de diciembre de 2007.
- _____. (2008), Boletín de Noticias, [en línea], disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/noticias2008/secantioquia/SaParmenioMar5.htm>, recuperado: 29 de noviembre de 2008.
- _____. (2008), Resolución Acusatoria, [en línea], disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/noticias2008/secantioquia/SaExcalcaldeEne11.htm>, recuperado: 4 de febrero de 2008.
- Forero, C. (1997), *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá, Universidad Nacional – Tercer Mundo.
- Foro Costa Atlántica. (2008), *Informe Final Regional. Municipios de Magangué (Bolívar), Ovejas (Sucre) y Soledad (Atlántico)*. Barranquilla, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Foro Nacional por Colombia-UEP. (2008), *Informe final. Municipios de Cabrera (Cundinamarca), Puerto López (Meta) y La Dorada (Caldas)*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Foro Nacional por Colombia, (2008), “Territorio, Conflicto y Gestión Pública: una mirada desde lo local”, en *Foro Debates*, núm.7.
- Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle y UEP. (2008), *Informe final. Municipios de Dosquebradas (Risaralda), Salento (Quindío) y Zarzal (Valle del Cauca)*, Bogotá-Calí, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz.
- Franco, S. (1999), *El quinto: no matar*, Bogotá, CEDE-Tercer Mundo.
- Fuerza Aérea Colombiana. (2005, noviembre), “Narcos del Valle se refugian en Antioquia”, [en línea], disponible en: <http://www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=5329&PHPSESSID=...67bc89b67fbff609069aee1db.>, recuperado: 25 de agosto de 2008.
- Fundación Seguridad y Democracia. (2003, marzo-mayo), “Coyuntura de Seguridad”, [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletin/boletin1completo.pdf>, recuperado: marzo de 2009

- _____. (2004, noviembre), “La Desmovilización del Bloque Catatumbo”, [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/conflictoArmado/catatumbo.pdf>, recuperado: diciembre de 2008.
- Fung, A. y Wright, E. (2005), “Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative” en Backup, M.; Henri, R. y Ives, S., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, París, La Découverte.
- Gaitán, P. y Moreno, C. (1992), *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, IEPRI – Tercer Mundo.
- Garay, L. (2008), “La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado”, en colaboración con Salcedo, E.; De León, I. y Guerrero, B. Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia.
- _____. (s.f.), *Sobre una estrategia de seguridad y defensa. La seguridad humana integral y el Estado Social de Derecho*, [Documento multicoopiado], Bogotá.
- García, C. (1996), *Urabá: región, actores y conflicto 1960-1990*, Medellín, Cerec – INER.
- García, M. (2006), “La reforma electoral y su impacto en las elecciones locales del 2003. Un análisis de las elecciones del concejo de Bogotá”, en Hoskin, G. y García, M. (editores), *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá, Uniandes.
- García, R. (1999), “Legitimación, representación y conflicto”, en Gómez, H. (comp.), *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Gibson, E. (2006) “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, en *Revista Desafíos*, núm. 14, Bogotá, p. 204-217
- Gilhodès, P. (1972), *Las luchas agrarias en Colombia*, Medellín, La Carreta.
- Gontard, J. y Restrepo, D. (2003), *El futuro de la descentralización: experiencias de quince años y perspectivas*, Bogotá, IUED – Parcomún.
- González, E. (1987, septiembre-octubre), “Descentralización y crisis administrativa municipal”, en *Revista Economía Colombiana*, núm. 197-198, Bogotá.
- González, F.; Bolívar, I. y Vásquez, T. (2003), Teófilo, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep.
- González, F. (2004, agosto), “Conflicto violento en Colombia: una perspectiva en largo plazo”, en *Controversia*, núm. 182.

- González, J. y Marulanda, E. (1990), *Historia de Frontera. Colonización y Guerras en el Sumapaz*. Bogotá, CINEP.
- GTZ y FCM. (2007), *Una nueva agenda estratégica para los gobiernos locales 2008-2011*, Bogotá.
- Guerrero, J. (1991), *Los años del olvido. Boyacá y los orígenes de la violencia*, Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI.
- Gutiérrez, F. (2002), “Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy”, en Gutiérrez, Francisco, et. al., *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, IEPRI – Grupo Editorial Norma.
- Guzmán, G.; Fals, O. y Umaña, E. (1968), *La violencia en Colombia*, Bogotá, Suramericana.
- Hartlyn, J. (1993), *La Política del Régimen de Coalición: La Experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores – Ediciones UniAndes-CEI.
- Hernández, M. (2006), *Rojo y Negro. Historia del ELN*, Editorial Txalaparta.
- Herzer, H.; Pirez, P. y Rodríguez, C. (1994), *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hoskin, G. y García, M. (2002), “Participación política y guerra en Colombia. Un análisis de las elecciones del 2002”, en Hoskin, G. et.al. (editor.), *Colombia 2002, elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Hoyos, D. (2005, septiembre-diciembre), “Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972 – 2000, una mirada local y regional”, en *Análisis Político*, núm. 55, p. 45-59.
- Human Rights Watch. (1996), “Las redes de asesinos de Colombia. La asociación militar-paramilitares y Estados Unidos”, [en línea] disponible en: http://www.hrw.org/spanish/informes/1996/colombia2.html#N_36_, recuperado: enero 15 de 2008.
- Jaramillo, J.; Cubides, F. y Mora, L. (1986), *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, Universidad Nacional.
- Jiménez, W. (2001), *Democracia local y autonomía. Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*, Bogotá, ESAP.

- La Patria*. (2007, febrero), [en línea], disponible en: [http://www.lapatria.com/Noticias/ver _noticia.aspx?CODNOT=43375&CODSEC=15](http://www.lapatria.com/Noticias/ver_noticia.aspx?CODNOT=43375&CODSEC=15), recuperado: marzo 28 de 2008.
- Leal, F. (1991, mayo – agosto.), “Los movimientos políticos y sociales: Un producto de la relación entre Estado y sociedad civil”, en *Revista Análisis Político*, núm. 13, Bogotá, p. 7-21
- Lederach, J. (2008), *La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- López, C. y Duncan, G. (2007, 28 de octubre), *Retos electorales, riesgos y recomendaciones. Elecciones Colombia*, en *Boletines MOE*.
- López, M. (2005), “Puerto Wilches: Sindicatos y Actores Políticos Armados 1996-2002” en *Revista Controversia*, [en línea] núm. 185, disponible en: <http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/puertowilches.pdf>, recuperado: octubre 2008.
- Losada, R.; Giraldo, F. y Muñoz, P. (2005), *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia 1974-2002*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Manrique, A. (1986), *Elección Popular de alcaldes: retos y posibilidades*, Bogotá, Fescol-CEREC.
- _____. (1987, agosto), “Descentralización y modernización del Estado, un proceso a medias”, en *Revista Javeriana*, núm. 537, Bogotá.
- Maldonado, A. (1999), *Descentralización en países en desarrollo: la experiencia de Colombia*, Boston, MIT-Mimeo.
- Medellín, P. (1989), *Descentralización, región y planeación: el rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social – Corpes*, Bogotá, PNUD-DNP.
- _____. (1990), *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá*, Bogotá, Documentos Periodísticos.
- Medellín, P. y Tarquino, J. (2006), “Elecciones parlamentarias 2006: Primeros rasgos del cambio en la política”, en Losada, R. y Muñoz, P. (coord.), *Las Elecciones de 2006 en Colombia: Una mirada desde la reforma política del 2003*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, p. 11 - 44.
- Ministerio de Gobierno y Viva la Ciudadanía. (1997), *Balance del proceso de descentralización*, Bogotá, Ministerio de Gobierno – Viva la ciudadanía.
- Molano, A. (1985), *Los años del tropel*, Bogotá, Cinep.

- _____. (1989), *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y tierras*, Bogotá, El Ancora Editores.
- _____. (1994), *Trochas y fusiles*, Bogotá, El Ancora Editores – IEPRI.
- Montañez, G. (coor.). (2004), *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (2005, abril), “Algunos indicadores sobre la situación de Derechos Humanos en el departamento del Atlántico”, [en línea] disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/accion/descargas/atlanticoabril05.pdf>, recuperado: abril 2007.
- _____. (2005), “Panorama actual del Tolima”, [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/tolima2005.pdf, recuperado: 12 de diciembre de 2007.
- _____. (2006, julio), “Dinámica reciente de la violencia en el norte del Valle”, [en línea] disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/nortedelvalle.pdf, recuperado: diciembre de 2007.
- _____. (2007), “Diagnóstico Departamento de Sucre”, [en línea] disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/departamentos/2007/sucre.pdf, recuperado: 6 de noviembre de 2007.
- _____. (2007a), “Diagnóstico Departamento de Bolívar”, [en línea] disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/departamentos/2007/bolivar.pdf>, recuperado: 12 de diciembre de 2007.
- _____. (2007b), “Diagnostico Departamental de Atlántico”, [en línea], disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/diagnosticosdepartamentales.asp, recuperado: 6 de agosto de 2007.
- Observación Electoral Local. (2006), *Informe Final*, [en línea], disponible en: http://www.ipc.org.co/images/stories/elecciones/informe_final1_OEL2006.pdf, recuperado: 10 de octubre de 2007.
- Oquist, P. (1978), *Violencia, política y conflicto en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos.
- Ortiz, C. (1985), *Estado y subversión en el Quindío: la violencia en el Quindío en los años cincuenta*, Bogotá, Cerec.
- Palacios, M. (1995), *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, Norma.
- Pécaut, D. (1987), *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, Cerec – Siglo XXI.

- _____. (2001), *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Planeta.
- Perea, C. (1996), *Porque la sangre es espíritu*, Bogotá, IEPRI.
- Pérez, L. (2006, febrero), “Comunidades del Catatumbo: entre el conflicto armado y la imposición de modelos de desarrollo regional”. En *Revista de la Defensoría del Pueblo, Población Civil*, núm. 4, Bogotá, p. 13-26
- Pizarro, E. (1996), *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*, Bogotá, Tercer Mundo – IEPRI.
- _____. (1997), “¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy”, en *Análisis Político*, núm. 31. p. 82-104.
- _____. (2001), “¿Colombia: Renovación o colapso del sistema de partidos?”, en Alcántara, M. e Ibeas, J. (editores.), *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- _____. (2002), “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales”, en Gutiérrez, F. et. al. *Degradación o cambio: Evolución del sistema político en Colombia*, Bogotá, IEPRI – Editorial Norma.
- _____. (2004), *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Norma.
- Pizarro, E. y Rodríguez, C. (editores). (2005), *Los Retos de la Democracia: Viejas y Nuevas Formas de la Política en Colombia y América Latina*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia-IEPRI-Heinrich Böll.
- PNUD. (2003), *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano en Colombia*, Bogotá, PNUD.
- _____. (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Ideas y aportes*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rangel, A. (1998), *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo – Universidad de los Andes.
- Rangel, A. (editor), (2005), *El Poder Paramilitar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.
- Renovación Magisterial. (2007), “La Campaña de Marcelo Torres en Magangué: Candidato del Polo en Magangué demanda al gobierno protección y alerta sobre preparación de fraude de proporciones”, [en línea], disponible en: http://www.renovacionmagisterial.org/boletin/boletin16/carta_a_mininterior_marcelo_t.pdf, recuperado: 29 de octubre 2008

- Restrepo, A. y Contreras, M. (2000), “Flor de abril: La corriente de Renovación Socialista de las armas a la lucha política legal. Bogotá”, [en línea], disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/libros/Libro_flor_de_abril.pdf, recuperado: 20 de noviembre de 2008.
- Restrepo, D. (1988, febrero), “Descentralización y democracia”, en *Politeia*, Vol. I, núm. 3.
- _____. (1992), *Descentralización y neoliberalismo. Balance de un proceso*, Bogotá, CEIR.
- _____. (2002, julio-diciembre), “Luchas por el control territorial en Colombia”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 12. p. 517-537.
- _____. (2004), “De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y Oportunidad para la paz”, en *Revista Eure*, Vol. XXIX, núm. 89. p. 81-96.
- Restrepo, D.; Céspedes, E. y Baquero, F. (2006), *Reforma a las transferencias. Datos para un debate.*, Bogotá, Red Rinde, GTZ-CID-Universidad Nacional.
- Revista Semana*. (2006, 26 de febrero), núm. 1243, Bogotá, Colombia
- Revista Semana*, (2007, 10 de diciembre), “Sección judicial”, Bogotá, Colombia.
- RINDE. (2007), *20 años de la descentralización en Colombia: Memorias del seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro, Bogotá, septiembre 20 y 21 de 2006*, Bogotá, GTZ – RINDE.
- Rodríguez, C. (2005), “Reformas Políticas y representación local en Bogotá”, en *Estudios políticos*, núm. 27, p. 131-166.
- Rojas, F. (1987, septiembre-octubre), “La transferencia de IVA a los municipios: agenda para su reforma y su aplicación”, en *Economía colombiana*, núm. 197-198.
- Roll, D. (2002), *Rojo difuso y azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Romero, M. (2003), *Paramilitares y autodefensas. 1982-2003*, Bogotá, IEPRI – Planeta.
- Salazar, B. y Castillo, M. (2001), *La hora de los dinosaurios. Conflicto y depredación en Colombia*, Bogotá, Cidse-Cerec.
- Sánchez, F. y Chacon, M. (2006), “Conflicto, Estado y Descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974 – 2002”, en VARIOS, *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, p. 347-403.

- Sanguino, A. y Bonilla, L. (2006, agosto), “Entre la reelección y el paramilitarismo”, en *Revista Foro*, núm. 58, Bogotá, p. 14-18
- Santana, P. (1986, septiembre), “Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia”, en *Revista Foro*, núm. 1, Bogotá, p. 4-15
- _____. (1989, febrero), “Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia”, en *Revista Foro*, núm. 8, Bogotá, p. 20-31
- _____. (1991, diciembre), “El nuevo orden territorial y la democracia”, en *Revista Foro*, núm. 16, Bogotá, p. 103-118
- _____. (2008, 12 de septiembre), “Garantizar la Impunidad: ¿Propósito central de las reformas a la justicia y política?”, en *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, edición 127.
- Sartori, G. (1987), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- Sudarsky, J. (2007), *La evolución del capital social en Colombia, 1997-2005*, Bogotá, Fundación Restrepo Barco.
- Tilly, Ch. (2007), *Violencia colectiva*, Barcelona, Editorial Hacer.
- Tirado, A. (1983), *Descentralización y centralismo en Colombia*, Bogotá, Oveja Negra.
- UNDP. (2007), “Radiografía Regional”, en *El Mapa de Riesgos*, [en línea], disponible en: http://indh.pnud.org.co/files/boletin_hechos/mapa_opt.pdf, recuperado: 9 de diciembre de 2008
- Ungar, E. y Arévalo, C. (2004), “¿Crisis o reordenamiento institucional? Partidos y Sistemas de Partidos en Colombia Hoy”, [ponencia presentada en el seminario “Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina”], Lima, IDEA.
- Universidad Central. (1997), *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Universidad Central.
- Universidad del Cauca. (2008), *Informe Final Regional. Municipios de El Tambo (Cauca), Sotaró (Cauca) y Suárez (Tolima)*. Popayán, Fundación Foro Nacional por Colombia – GTZ Programa Cercapaz
- Valencia, L. (2008), *Municipio y Violencia paramilitar en Colombia, 1984-2008*, Bogotá, GTZ. Documento de trabajo.
- Vega, R. (2004), “Las Luchas Agrarias en Colombia en la década de 1920”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 52, Bogotá. p. 9-47
- Velásquez, F. (1986, septiembre), “Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, núm. 1, Bogotá, p. 16 - 25

- _____. (1988), “Poder Local y Democracia en Colombia”, en CIDSE-FESCOL, *Colombia: Democracia y Sociedad*, Bogotá, CIDSE-FESCOL.
- _____. (1990, febrero), “La gestión Municipal: para quién?”, en *Revista Foro*, núm. 11, Bogotá, p. 11-19.
- _____. (1991), “La Gestión Local en ciudades intermedias de Colombia: entre el control político y la democratización”, en Varios, *Municipio y Democracia*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- _____. (1994), “El Municipio como Nuevo Escenario Político”, en *La Era Urbana*, Vol. 2, núm. 2.
- _____. (1994), “La gestión local de servicios públicos. Consideraciones finales”, en Rodríguez, A. y Velásquez, F. (editores), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- _____. (1995), “La Descentralización en Colombia: Antecedentes, desarrollos y perspectivas”, en Varios, *¿Descentralizar en América Latina?*, Quito, PGU-LAC-GTZ.
- _____. (1995, agosto), “Descentralización y Modernización del Estado en Colombia: balance de una experiencia”, en *Revista Nómadas*, [en línea], núm. 3, disponible en: http://www.ucentral.edu.co/NOMADAS/nunme-ante/1-5/nomadas_03/revista_numero_3_arto2_descentralizacion_y_modernizacion.pdf, recuperado: 9 de julio de 2009.
- _____. (1996), “Los horizontes de la Descentralización”, en *Revista Foro*, núm. 29, Bogotá, p. 34-46
- _____. (1998), “Gobierno Local y Promoción del Desarrollo: una reflexión sobre el caso colombiano”, en VARIOS, *Gobiernos Locales y Desarrollo en América Latina*, Lima, ESAN/USAID.
- _____. (1999, octubre), “Gestión Local y Política Social”, en *Revista Foro*, núm. 37, Bogotá, p. 42-55
- _____. (2000, febrero), “La agenda de la descentralización en Colombia”, en *Revista Foro*, núm. 38, Bogotá, p. 5 - 20
- _____. (2001, julio), “Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás”, en *Revista Foro*, núm. 41, Bogotá, p. 36-52
- _____. (2001), “Desencantos y Promesas: a propósito de la participación en la gestión local”, en Burchardt, H., y Dilla, H., *Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización*, Caracas, Nueva Sociedad.
- _____. (2004), “Colombia: ¿De regreso a un esquema centralista?”, en *Quórum. Revista Iberoamericana*, número especial. p. 46-57.

- _____. (2004, junio), “La descentralización en Colombia: ¿un sueño imposible?”, en *Revista Foro*, núm. 50, Bogotá, p. 59-72
- Velásquez, F. y González, E. (2004), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Foro Nacional por Colombia-Fundación Corona.
- _____. (2006), *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia-Fundación Corona.
- Velásquez, F. y Rodríguez, C. (1999), “Fortalecimiento institucional y participación ciudadana en ocho municipios del pacífico colombiano: balance de una experiencia”, en Velásquez, F. y Rodríguez, C. (editores), *Construyendo municipio. Experiencias de apoyo a la gestión local*, Bogotá, Fescol – Corporación Consorcio – Ediciones Foro.
- Vélez, M. (2001), *FARC-ELN Evolución y expansión territorial*, [trabajo de grado]. Bogotá, Universidad de los Andes, Economía.
- Villarraga, A. (2005), *Paz, te han vestido de negro. Estudio sobre los Derechos Humanos en Cúcuta, en el contexto de la violencia y el conflicto armado en Norte de Santander*, Bogotá, Fucude y Progresar.
- Votebien. (2007), “El eje de los barones”, [en línea], disponible en: http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe467.htm, recuperado: 3 de agosto de 2007.
- _____. (2007), “Cañón del Garrapatas”, [en línea], disponible en: http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe588.htm, recuperado: 29 de noviembre de 2008.
- _____. (2007), “Norte del Valle entre el “Diablo” y el “Mudo””, [en línea], disponible en: <http://www.votebien.com>, recuperado: 7 de septiembre de 2009.
- _____. (2007), “Tierra de capos”, [en línea], disponible en: <http://www.votebien.com>, recuperado: 7 de septiembre de 2009.
- _____. (2007), “López Cossio se ufana de recibir el apoyo del Gato con votos”, [en línea], disponible en: http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe521.htm, recuperado: 15 de octubre de 2008

LOS INVESTIGADORES

Luz Estella Barraza

Socióloga de la Universidad del Atlántico. Profesional de Programas de la Fundación Foro Costa Atlántica, en Barranquilla.

Mario Julio Barraza Niebles

Economista de la Universidad del Atlántico. Especialista en Administración Pública de la ESAP. Candidato a Magíster en Administración de Empresas de la Universidad del Norte. Docente en la Universidad del Atlántico. Profesional de apoyo en Foro Costa Atlántica.

María Johana Cadavid Mesa

Antropóloga de la Universidad de Antioquia. Investigadora Social de la Corporación para la Participación Ciudadana CONCIUDADANÍA y profesional del programa Ciudad y Democracia Local de la Corporación Región.

Yulieth Carvajal Londoño

Trabajadora Social de la Universidad de Antioquia y Magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional. Profesora universitaria de cátedra. Actualmente se desempeña como coordinadora del Programa Ciudad y Democracia Local de la Corporación Región.

John Alexander Castillo Garcés

Politólogo, Profesor Departamento de Ciencia Política, de la Universidad del Cauca.

Fernando Cubides Cipagauta

Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Estudios Políticos, de la Universidad de los Andes. Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia.

Esperanza González Rodríguez

Socióloga, Especialista en Teoría y Métodos de Investigación Social y Magíster en Sociología de la Universidad del Valle. Ha sido profesora universitaria y actualmente es la Presidenta Ejecutiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

Milton Fernando López Ruiz

Trabajador Social, de la Universidad Nacional de Colombia. Cursa actualmente estudios en la Maestría de Derechos Humanos y Democratización, Universidad Externado de Colombia. Profesional del Programa de Cultura Democrática, Paz y Convivencia de la Fundación Foro Nacional por Colombia, en Bogotá.

José Nicolás López Vivas

Politólogo de la Universidad de los Andes y Candidato a Maestro en Sociología de la Universidad del Valle. Consultor.

Elizabeth Martínez Pineda

Economista, Magíster en Educación y Desarrollo Humano. Directora de la Corporación Compromiso.

Mauricio Meza Blanco

Licenciado en Filosofía, Especialista en Docencia Universitaria y Filosofía Colombiana de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Sociología Educativa de la Universidad de La Habana, Cuba. Magíster en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente es investigador de la Corporación Compromiso.

Alexander Montoya Prada

Sociólogo y Especialista en Comunicación y Cultura de la Universidad del Valle, Maestro en Historia del Colegio de México y candidato a Doctor en Historia en el Colegio de México. Actualmente, se desempeña como profesor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca y es director del Grupo de Estudios Históricos, Sociales y Políticos Regionales.

Paulo Andrés Pérez Alvarez

Economista de la Universidad del Valle, Magíster del Internacional Executive Master in Development Studies. Actualmente se desempeña como Coordinador en Bogotá del Programa Ciudadanía e Inclusión Social, de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

Yesenia Pérez Otero

Socióloga, egresada de la Universidad del Atlántico. Profesional de Programas de la Fundación Foro Costa Atlántica, en Barranquilla.

Maria Fernanda Quintana Montaña

Psicóloga con especialización en Administración de Empresas y en Teoría y Métodos de Investigación en Sociología. Fue directora de la Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Valle. Se ha desempeñado como docente en la Universidad del Valle y en la Pontificia Universidad Javeriana. Coordinadora del Programa Cultura Democrática, Paz y Convivencia de Foro Nacional por Colombia, Capítulo Valle del Cauca, en Cali.

Clara Rocío Rodríguez Pico

Trabajadora social, Magíster en Ciencia Política, de la Universidad Javeriana. Magíster en Ciencia Política en Iberoamerica Universidad Internacional de Andalucía. PhD en Ciencia Política de la Universidad de Sofía San Clemente de Ojred. Coordinadora en Bogotá del Programa Defensa de la Institucionalidad Política Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia, Catedrática de la Universidad Javeriana.

Diógenes Rosero Durango

Economista, Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo, de la Universidad de San Buenaventura (Cartagena) en convenio con la Universidad de Pavía (Italia). Director de la Fundación Foro Costa Atlántica, en Barranquilla.

Joaquín Tovar Barreto

Sociólogo de la Universidad del Valle. Coordinador del Programa de Ciudadanía e Inclusión Social de la Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Valle del Cauca, en Cali.

León Valencia Agudelo

Filósofo de la Universidad Autónoma de Medellín, Director de la Corporación Nuevo Arcoiris. Analista político, columnista de El Tiempo, en Bogotá.

Gildardo Vanegas Muñoz

Sociólogo de la Universidad del Valle. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como profesor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca y es director del Grupo de Investigación Sociedad, Cárcel y Sistema Judicial.

Fabio E. Velásquez Carrillo

Sociólogo, especialista en Ordenación del Territorio, de la Universidad Politécnica de Madrid (España) y candidato a Doctorado en Ciencia Política, de la Universidad de Lausanne (Suiza). Fue profesor de la Universidad del Valle (Cali) y actualmente se desempeña como Director de la Unidad Ejecutora de Programas de la Fundación Foro Nacional por Colombia, en Bogotá. Es, además, docente de cátedra en la Universidad Nacional y la Universidad de los Andes.

Lina Marcela Villegas

Trabajadora Social de la Universidad de Antioquia, Docente de Cátedra e Investigadora Social de esta misma institución.

Blas Zubiría Mutis

Sociólogo de la Universidad Simón Bolívar. Magíster en Historia, Convenio Universidad Nacional de Colombia – Universidad del Atlántico. Coordinador del Programa de Sociología de la Universidad del Atlántico. Se ha desempeñado como docente Catedrático de la Universidad del Norte y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Coordinador Nacional del Programa Ciudadanía e Inclusión Social de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

Jaime Zuluaga Nieto

Abogado, Especialista en Finanzas Públicas, Candidato a Doctor en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia, Profesor Titular de la Universidad Externado de Colombia.

