

# **25** de la **años** descentralización en Colombia



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

## **25 años de la descentralización en Colombia**

Abril de 2010

Derechos reservados

**Diseño de portada:** Camilo Collazos

**Corrección de estilo:** Luisa Fernanda Lozano

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro,  
Por cualquier medio, sin permiso escrito de la Editorial.

**ISBN:** 978-958-98737-2-4

**Tirada:** 1.000 ejemplares

**Impresión:** Graficolor. [www.graficolor.com.co](http://www.graficolor.com.co)

Deposito Legal: se da cumplimiento a lo estipulado en la Ley 44 de 1993,  
Decreto 460 de 1995. Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la opinión de la Konrad Adenauer Stiftung, o sus respectivos órganos rectores. Esta publicación es independiente de determinados intereses nacionales o políticos.

## Contenido

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia.</b>	
Francisco Gutiérrez Sanín .....	11
<b>Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos.</b>	
Viviana Barberena .....	55
<b>Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia.</b>	
Luis Jorge Garay.....	89
<b>Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática de la ciudad.</b>	
Juan Manuel Ospina .....	139
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	175



## Presentación

25 años de descentralización en Colombia – un proceso complejo con éxitos pero también con problemas. La descentralización en Colombia es un tema que no está en la agenda nacional, a pesar de muchos debates útiles y necesarios. El estudio presente quiere cambiar esta situación. Además aspira a contribuir para que la temática de la descentralización se pueda discutir de una manera abierta, clara pero objetiva, para buscar conjuntamente una solución ante el trasfondo de las experiencias, tanto positivas como negativas de los últimos 25 años.

El objetivo de los autores es llamar la atención sobre aspectos críticos pero frecuentemente descuidados o aquellos que ni siquiera se discuten. Los autores de las cuatro contribuciones abordan el tema con una exigencia científica, pero no evitan un lenguaje claro si se trata de destacar factores y desarrollos que según ellos pueden ser problemáticos. Ellos presentan un análisis abierto y hasta despiadado del proceso de descentralización, nombran defectos y ponen el dedo en la llaga abierta y doliente. Pero ellos no se limitan a una crítica sin especificar, sino que nombran también los principios de un futuro debate sobre el planteamiento de la descentralización y muestran posibles caminos de solución. Los autores definen ejes temáticos centrales y campos de acción para la política nacional, regional y local, y también formulan propuestas temáticas e institucionales concretas. Eso ofrece una base excelente para la elaboración de un programa de trabajo diferenciado y pensado a largo plazo.

Se trata de llevar entonces una discusión amplia y fundada sobre el tema –Descentralización en Colombia–. Esto no se puede lograr solamente en Bogotá. La Fundación Konrad Adenauer presentará este estudio también en otras ciudades de Colombia por medio de foros de discusión e invitará a una reflexión crítica sobre los temas

del estudio. El objetivo es enriquecer el presente documento por medio de estos debates regionales y en el siguiente paso, definir una agenda de la política de descentralización, y de esta manera enfocar el debate político en Colombia y la priorización temática de la agenda nacional a la problemática de la descentralización.

Estoy convencido de que este estudio no se va a empolvar en los estantes sino que iniciará en Colombia un amplio debate. Esta publicación se volverá un punto de referencia indispensable en el debate por la futura configuración de la descentralización.

Profesor Dr. Stefan Jost  
Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia

## Introducción

Colombia en el continente sur americano se destaca por su proceso descentralizador, más radical inclusive del que conocen países con organización federal. Sin embargo, hay conciencia de que el proceso, luego de 25 años de existencia, enfrenta crecientes dificultades como:

- El persistente déficit fiscal de la Nación y su posible relación con las transferencias generadas por la descentralización, en un escenario en donde aún no se han aclarado plenamente las competencias de la nación y las entidades territoriales, y la correspondiente asignación de recursos.
- La inversión pública local sigue sin reflejar las prioridades, necesidades y posibilidades de las entidades territoriales. Se destaca el caso extremo de las regalías.
- La corrupción en el manejo de recursos de inversión y la debilidad o ausencia de un efectivo control ciudadano, así como la inoperancia de las veedurías ciudadanas y de los organismos de control territorial, capturados por la politiquería y por los intereses privados. La participación ciudadana, complemento necesario de la descentralización, no ha logrado el posicionamiento requerido.
- La ilegitimidad de las instancias de representación y gobierno - territoriales y aún nacional -, como consecuencia de la vinculación de alcaldes, gobernadores, concejales, diputados, representantes a la Cámara y senadores de la República con grupos armados.
- El avance y los precarios logros alcanzados en el desarrollo de formas de asociatividad territorial y la no definición de la instancia intermedia de gobierno, entre la Nación y los municipios.

La descentralización, con sus logros y sus fracasos en estos años, y con sus posibilidades de futuro si se reorienta, ha salido de la discusión pública, de la agenda nacional. La proximidad de la campaña electoral para la presidencia de la República y para el Congreso, es una buena ocasión para que el país retome el tema, lo cual se verá facilitado si se facilitan análisis e informaciones comprensivas e integradas que permitan tener una visión clara y coherente de la realidad de la descentralización que se vive en los territorios de la Nación. Es necesario que en el país se discuta la viabilidad y la conveniencia o no de continuar con ella y la manera de hacerlo.

La publicación que acá se presenta, producto del análisis realizado por consultores especializados y de su discusión en mesas de trabajo, contiene elementos para facilitar la discusión y la evaluación de los impactos y de los cambios que en la política y en la gobernabilidad de las entidades territoriales y de la nación ha originado la descentralización, y su impacto en el fortalecimiento o no de la democracia.

Los principales temas que abordan los cuatro documentos que conforman el presente libro son:

- La descentralización y su impacto en el quehacer político local.
- La estructuración local de las políticas y estrategias de desarrollo territoriales.
- La configuración y ejecución de la inversión pública territorial.
- El futuro de los departamentos y de la regionalización.
- La asociatividad territorial para potenciar la descentralización y el reordenamiento territorial.
- La corrupción y la descentralización y el papel de los organismos de control y del control ciudadano.
- La seguridad ciudadana en los escenarios locales.

El debate sobre los logros y limitaciones del proceso descentralizador colombiano, aunque aplazado, conserva su pertinencia. Es un debate sobre el futuro de la descentralización en el país, asumida desde su perspectiva política y de su impacto sobre la gobernabilidad territorial y sobre la política en general. Con la presente publica-



ción se espera aportar al mismo elementos analíticos y conceptuales que permitan sacar la discusión del enfrentamiento que conoce entre posiciones simplistas y un tanto ingenuas de defensa de la descentralización y otras, que bajo el argumento de la necesaria crítica al proceso descentralizador, apuntan no a su perfeccionamiento sino a justificar el regreso disimulado al viejo centralismo.



# Instituciones y territorio

## La descentralización en Colombia

**Francisco Gutiérrez Sanín<sup>1</sup>**

### 1. Introducción

Todo estado en un país en desarrollo confronta la siguiente tensión. Por una parte, debe ampliar la base de poder de su aparato burocrático-universalista, y por consiguiente minar el de las élites regionales y locales. Por otra, debe procurar enraizarse en todos los sectores significativos de la población<sup>2</sup>, evitar a toda costa las confrontaciones alrededor de bienes indivisibles, o el desencadenamiento de conflictos con sectores poderosos y con capacidad de desestabilización. La estructura del poder territorial del estado está en el centro de esta tensión: la refleja de manera transparente, pero a la vez produce una estructura de incentivos y de costos y beneficios diferenciales que marcan las principales actividades de la vida pública. Se trata de un problema fundamental y difícil de resolver. No tiene nada de raro, entonces, que en nuestro país los debates alrededor de él hayan tenido un carácter fundacional<sup>3</sup> y sigan todavía cerca del primer lugar de la agenda política.

El problema se puede plantear en los siguientes términos. Una de las dimensiones fundamentales de la noción de estado es el control

---

<sup>1</sup> Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Colombia. Gracias a la Fundación Konrad Adenauer, que financió la realización de este texto. Incorporo a la argumentación resultados de investigación de varios proyectos llevados a cabo en el contexto del Crisis States Programme – DESTIN, LSE. Gracias a Andrea González Peña por sus aportes a este texto.

<sup>2</sup> Ver Migdal, 1988.

<sup>3</sup> Ver reflexiones de Nariño en *La Bagatela*. Tomo I, 1811.

territorial (Tilly, 1985; Rosenvallon, 2000). Al tratar de ampliar su alcance territorial, el estado puede relacionarse con las élites regionales de distintas maneras: dejándolas hacer, cediendo ante ellas, coordinándolas, cooptándolas, poniéndolas a su servicio, quebrando su poder o reemplazándolas por otras conectadas orgánicamente con aquel (el Estado). Estas formas pueden constituir una secuencia histórica, como en los relatos de construcción del Estado en Europa (García, 2008; Tilly, 1975,1990; Mann, 2006), o pueden coexistir. Es fundamental comprender la naturaleza de esa relación –que constituye el núcleo de la estructura territorial de poder del estado--, y la manera en que diversos diseños institucionales influyen en ella. Este texto evalúa las relaciones entre la estructura de poder territorial de nuestro estado y las reformas descentralizadoras que comenzaron en 1983. Sus proposiciones básicas son las siguientes:

- a) La relación entre el estado colombiano y las élites regionales está caracterizada por un modelo de intermediación; es decir, hay un centro que coordina y gobierna a las regiones a través de las élites regionales y locales.
- b) Las reformas descentralizadoras habían sido largamente represadas y eran necesarias, pero la forma específica que tomaron resultó de: b1) un cambio profundo en la estructura del poder territorial del estado colombiano; b2) una confluencia contingente de factores
- c) Ellas (las reformas descentralizadoras) fueron un factor fundamental para cambiar el tipo de intermediación. Sugiere que pasamos de una intermediación bipartidista a una extorsiva, y muestra tanto los factores como los mecanismos que explican ese cambio.

La exposición procede en la siguiente manera. La primera parte está dedicada a una breve descripción de los tres grandes componentes de la descentralización “realmente existente” que se produjo en Colombia: elección popular de gobernantes subnacionales (alcaldes en 1988 y gobernadores en 1992) y creación de mecanismos de democracia participativa atados a instancias subnacionales; un paquete fiscal (mayor autonomía y un sistema de transferencias eventualmente constitucionalizado) que realmente inició en 1983; y provisión de servicios. Por la magnitud de los cambios implicados me limito a

presentar un esbozo de las medidas básicas y de las grandes tendencias. La segunda ofrece una explicación de por qué se produjeron las reformas. No es obvio que tuvieran que hacerse, al fin y al cabo, se habían mantenido represadas durante décadas<sup>4</sup>. Sugiero que confluieron tres grandes fuerzas: transformaciones en gran escala del sistema político colombiano, en la dirección de una descentralización de facto asociada a un cambio, también cualitativo, del tipo de inserción de Colombia en el mundo; el descubrimiento por parte de agencias multilaterales de las bondades de la descentralización, como promotora de la eficiencia, la transparencia y la legitimidad; y una oleada de protestas –los “movimientos cívicos”– que exigían al estado la prestación adecuada de servicios. Gracias a ello, repentinamente la descentralización llegó a ser popular e intelectualmente aceptable, en prácticamente todos los puntos del espectro político. En la tercera parte, me concentro en los efectos de la descentralización sobre el sistema político. Sorprendentemente, hay muy pocas investigaciones sobre un tema que se prestaría tanto para tratamientos monográficos como cuantitativos. Muestro (siguiendo 2007) cómo la lógica de “lo pequeño es hermoso” produjo múltiples resultados laterales inesperados. La cuarta se concentra en las maneras en que la descentralización pudo haber cambiado las lógicas de “construcción del estado”, del sistema político y del conflicto armado, no siempre en el sentido esperado por los arquitectos de los nuevos diseños. Utilizo dos ejemplos básicos, la Ley 100 y los impuestos, pero sugiero que hay muchos más. En la quinta hago una recapitulación y propongo algunas salidas.

## 2. La descentralización colombiana

La descentralización colombiana tiene tres grandes dimensiones<sup>5</sup>. Esto se observa de manera transparente en la constitución de 1991, por ejemplo en su artículo 287 (“Sobre la organización territorial dispone”), “*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la ges-*

<sup>4</sup> Colombia fue el último país andino en adoptar la elección popular de alcaldes. Para establecer el contraste necesario, fue por mucho el primero en institucionalizar el sufragio universal masculino.

<sup>5</sup> Parto aquí de la premisa de que la descentralización administrativa pasa transversalmente por las tres –es decir, más que una dimensión autónoma es un componente de cada una de las descentralizaciones que describo.

*ción de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales."*<sup>6</sup>

Cronológicamente, la que primero llegó fue la fiscal. La misión Bird-Wiesner había llegado a la conclusión de que tanto en los departamentos como en los municipios el estado colombiano estaba afectado por una severa pereza fiscal, y que el gasto estaba mal estructurado<sup>7</sup>, inspirando así la ley 14 de 1983 que estableció nuevas normas sobre avalúo catastral, impuesto predial e impuesto de renta, con la intención de fortalecer el recaudo de recursos propios de las entidades territoriales<sup>8</sup>. Posteriormente, en 1986 se promulgó la Ley 12 de 1986, cuyos objetivos eran: "*i) fortalecer los fiscos de los municipios, complementando lo dispuesto en la Ley 14 de 1983; ii) fortalecer los municipios con menos de 100.000 habitantes, otorgándoles una porción adicional de la cesión del IVA; iii) propiciar un aumento de eficiencia administrativa y fiscal en los municipios, con incremento en los recaudos en sus impuestos; iv) asignar a la administración municipal funciones correspondientes al ámbito local, y complementar las demás reformas políticas, fiscales y administrativas descentralistas ; v) garantizar la destinación a inversión de una porción de las transferencias del IVA a los municipios, y dar impulso a entidades de apoyo a los municipios en capacitación, asistencia técnica y crédito (ESAP, IGAC y FFDU)" (Cifuentes, 1994).*

Como en las otras dos descentralizaciones (política y de servicios), la Constitución de 1991 refrendó y escaló a la fiscal. Ejemplo de esto es el artículo 209 donde se plantean los principios de la función administrativa "*igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delega-*

<sup>6</sup> <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

<sup>7</sup> Ver Cifuentes, 1994.

<sup>8</sup> "El sistema nacional de financiación de las entidades territoriales se ha conformado entonces en una forma múltiple que comprende tres subsistemas: El subsistema de transferencias automáticas ( Ley 60 de 1993); El subsistema de co-financiación (Decreto Ley 2132 de 1992); El subsistema de crédito (Ley 57 de 1989)." (Cifuentes, 1994)

*ción y la desconcentración de funciones*"<sup>9</sup>. La descentralización fiscal fue tratada directamente en el título XII, capítulo 4 (del régimen económico y de la hacienda pública) y en los artículos 356 al 364. La Constitución (artículos 360 y 361) también creó el Fondo Nacional de Regalías, que "reconoce como beneficiarias de las regalías directas a las entidades territoriales en las cuales se explotan y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables".

Diez años después de la expedición de la constitución del 91, empezó a aparecer una tendencia re-centralizadora. En 2001, mediante el acto legislativo 01, se modificaron los artículos 356 (servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales) y 357 (participación en los ingresos corrientes de la Nación) con el objetivo de sanear las finanzas públicas del nivel central y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país. Para la presentación de este proyecto el gobierno resaltó la problemática de inequidad, asimetría, inestabilidad y fluctuaciones entre los ingresos y los gastos del nivel central y las entidades territoriales. Los problemas básicos, en la perspectiva gubernamental, se detallan en la *Tabla 1*. El acto legislativo No. 4 de 2007 "modificó el destino y la asignación de los recursos del sistema general de participaciones, creando un sistema de monitoreo, seguimiento y control al gasto de las entidades territoriales"<sup>10</sup>. Esta reforma se dio en el marco de crecientes tensiones fiscales alrededor de la descentralización (Sánchez, 2001).

La segunda descentralización fue la política. En 1986, se adoptó la medida trascendental de que los alcaldes fueran elegidos popularmente. Aunque desde distintos lados del espectro político (por ejemplo, el conservador Álvaro Gómez Hurtado y el liberal Jaime Castro) se habían escuchado voces a favor de dicha reforma, por lo menos al principio no dejó de ser polémica, sobre todo por sus potenciales impactos fiscales (Rosas Vega, 1995) y de seguridad. Además, se expidió la ley 11 de 1986, que "*dicta el estatuto básico de la administración municipal y... ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales*". En 1988 se llevó a cabo la primera

<sup>9</sup> <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

<sup>10</sup> [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/leyes/2007/julio/acto\\_legislativo\\_04110707.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/leyes/2007/julio/acto_legislativo_04110707.pdf)

elección de alcaldes. Se crearon también entonces las primeras juntas administradoras locales. La Constitución de 1991 amplió la elección de mandatarios subnacionales a la de gobernadores, expandió vigorosamente la descentralización política, y la ató de manera clara y distinta a diversas formas de participación ciudadana (Gutiérrez, 2009). Según su artículo 260, "*Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.*"<sup>11</sup> El menú de nuevos instrumentos de participación que se fue desarrollando desde 1991 es demasiado amplio como para siquiera intentar un esbozo aquí (Velásquez, 2003; Maldonado, 2002; Gutiérrez, 2007). Por otra parte, muchos analistas consideran que la ley 134 de 1994 (de participación ciudadana), en lugar de desarrollarla la congeló (Gutiérrez, Acevedo, Viatela, 2008).

Desde el principio, una dimensión muy importante de la descentralización política fue la reforma (territorial) del manejo de la seguridad. Por una parte, una de las consideraciones centrales que la inspiraron fue que, al acercar el Estado al ciudadano, se potenciaba significativamente la legitimidad de aquel (Castro, 1998). Por la otra, en 1991 el país estaba sumido en una aterradora crisis de violencia, que dificultaba la entrega de funciones de seguridad a entes subnacionales. La solución fue establecer una suerte de división del trabajo, en la que el estado central se encargaba del crimen organizado y la subversión, mientras que los municipios se concentraban en la "seguridad ciudadana", es decir, en fenómenos crónicos que no estuvieran relacionados con grandes organizaciones o redes con conexiones transnacionales.

La descentralización fiscal y política implicó la de servicios. Desde el diagnóstico inicial de Wiesner, una de las principales debilidades del esquema centralista que se había identificado era su incapacidad de proveer servicios ágil y eficientemente. A esto se le sumaba un problema de corrupción o, de manera algo más general, de la forma en que el sistema político colombiano se había construido desde el

<sup>11</sup> <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>



papel clave de intermediarios bipartidistas que cobraban un “peaje” –en deferencia, apoyo electoral y crecientemente económico– por hacer de correa de transmisión entre el Estado y los ciudadanos. Por ello, al constitucionalizar transferencias –que en principio tenían que ser crecientes– desde el estado central a los municipios se quiso que ellas fueran de destinación específica. Todo esto fue cristalizado en diseños que se encuentran tanto en la constitución como en la ley 60 de 1993. El sistema de transferencias quedó conformado por el situado fiscal<sup>12</sup>(SF) y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (PICN), que de manera proporcional repartía los ingresos corrientes del nivel central y el cual debía ser invertido de la siguiente manera: “en educación, el 30 por ciento. En salud, el 25 por ciento. En agua potable y saneamiento básico, el 20 por ciento, En educación física, recreación, deporte, cultura, y aprovechamiento del tiempo libre, el 5 por ciento. En libre inversión, el 20 por ciento”<sup>13</sup> “El diseño constitucional de 1991 hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación: a mayores ingresos de la Nación mayores eran las transferencias”(Conpes, 2002). El acto legislativo 04 de 2007 reformó el Sistema General de Participaciones; a través del Decreto 28 de 2008 el gobierno creó un sistema de seguimiento y control del uso de los recursos de las transferencias por parte de los entes subnacionales.

### 3. Las causas

Sugiero aquí que la descentralización colombiana estuvo alimentada por tres grandes componentes. Primero, las transformaciones que se produjeron dentro del sistema político, que dieron ventaja a los operadores regionales sobre el centro político. Segundo, el redescubrimiento de la descentralización y del espíritu de que “lo pequeño es hermoso” por parte de agencias multilaterales, como por ejemplo

<sup>12</sup> “Es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El Situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.” Hay que advertir que la noción ya había sido introducida por la reforma constitucional de 1968.

<sup>13</sup> [http://cabildo.com.co/Articulos/ley\\_60\\_1993.htm](http://cabildo.com.co/Articulos/ley_60_1993.htm)

el Banco Mundial. El supuesto del que partían es que la descentralización incrementaría la legitimidad del sistema político, al acercar la toma de decisiones al ciudadano, lo que por otra parte permitiría incorporar a la vida pública a nuevos sectores ciudadanos, no sólo reforzando el efecto legitimador sino también mejorando la calidad de las políticas públicas. Este último efecto tendría lugar, se suponía, porque las políticas estarían sometidas a mayor control ciudadano, pero también porque tendrían más contenido social y pro-pobre (pues en lugar de ser producto de una clase política con múltiples vínculos ya establecidos con los proverbiales “intereses creados”, ahora tendrían que tener en cuenta la voz directa de los ciudadanos del común). La tercera vertiente estuvo constituida por una oleada de protestas sociales conocidas en la década de los 80 como “movimientos cívicos”, que convocaron a amplios sectores a movilizarse contra la falta de provisión de servicios públicos por parte del Estado. Los movimientos cívicos tuvieron como escenario privilegiado pequeñas poblaciones, pero también lograron hacer presencia en algunas ciudades intermedias.

#### A. Las transformaciones del sistema político

Desde el nacimiento de la República, el debate público colombiano estuvo relacionado con la estructura territorial de la Nación. Comenzando por La Bagatela de Antonio Nariño –que evaluaba con gran maestría las implicaciones de una u otra estructura sobre los ciudadanos de las regiones apartadas--, se construyó en el país una tradición intelectual y de gobierno sobre el tema. Después de la experiencia federalista de los Estados Unidos de Colombia, la constitución de 1886 entronizó el principio de “centralización política y descentralización administrativa”. Independientemente de la voluntad y capacidad que tuvieran sucesivos gobernantes de cumplir el principio al pie de la letra, éste se morigeró a partir de la reforma constitucional de 1910, que le dio diversas atribuciones a los departamentos y a los municipios. Sucesivas reformas –por ejemplo, las de Concha con respecto a la policía-- reforzaron esta tendencia. El país se dotó así de una estructura territorial que tenía las siguientes características:

- a. La entidad fundamental por debajo de la Nación era el departamento

- b. Los cuerpos colegiados eran –al menos en el papel, aunque esto no correspondía a la realidad<sup>14</sup>—entes administrativos, y tenían grandes poderes (sobre todo las asambleas departamentales)
- c. Todo el conjunto era coordinado por el centro político, residente en Bogotá, y dueño del poder de designación sobre todos los cargos de importancia en el país.

A partir de aquí, se desarrolló un nuevo esquema: El centro se ocupaba de los problemas nacionales, mientras que los políticos regionales disputaban las peleas por los votos en los departamentos y municipios, y se distribuían rentas en esos escenarios. Cada tipo de actor tenía poderes y capacidades diferentes. El centro, como se acaba de ver, contaba con el as ganador de la capacidad de designación, y además con una amplia iniciativa legislativa, que fue aumentando con el tiempo a medida que el abismo en capacidad técnica entre el ejecutivo y el legislativo se iba profundizando. Pero los representantes de la política subnacional no eran impotentes. Tenían al menos tres grandes armas. La primera era la capacidad de bloqueo selectivo (Stokes,1999) al ejecutivo. Debido a ella, los presidentes finalmente preferían un “mal arreglo a un buen pleito”, y terminaban distribuyendo incentivos a los políticos para que no entorpecieran las iniciativas. La segunda era el poder de castigo a representantes díscolos del Ejecutivo. En la medida en que asambleas y consejos, por ser entes administrativos, tenían la capacidad de fijar sueldos de los funcionarios departamentales y municipales, podían llegar al extremo de castigar a gobernadores y alcaldes fijándoles, a ellos y a sus más importantes colaboradores, un sueldo puramente simbólico. Semejantes travesuras no fueron infrecuentes, y las encontramos desde 1930 hasta bien entrada la década del 70. Tercero, tomaban posiciones en las luchas faccionales, cuyas fidelidades eran mucho más fluctuantes que las partidistas, enviando señales a los políticos del centro. Si estos últimos querían sobrevivir tenían que tener una base de apoyo regional, y la única manera de conquistarla era dando juego al político regional. A pesar de todas las “vueltas y revueltas” –según la expresión de Mauricio Archila (2003) aplicada a otro pro-

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, las asambleas tenían la función –eminentemente política, y vital—de elegir al senado de la república. (Hernández, 2005)

blema— que se produjeron dentro del régimen político colombiano, esta modalidad de interacción permaneció básicamente sin cambios. Si acaso la violencia generó modalidades de ascenso social acelerado y dinámicas de descentralización de facto —que pronto veremos operando en un nuevo contexto-- , que de hecho estuvieron relacionadas con el debilitamiento del régimen conservador y la solución golpista de Rojas Pinilla (ver Ortiz Carlos Miguel, 1985).

El Frente Nacional —que tuvo el triple propósito de servir de pacto de paz, de programa de desarrollo y de transición democrática (Gutiérrez, 2007)-- se inició con el mismo andamiaje institucional, pero con algunos cambios significativos. Por un lado, las asambleas ya no elegían al Senado. Pero por otro, los acuerdos que dieron origen al pacto instituyeron el reparto de todos los cargos del Estado —elegidos o no—entre los dos partidos y eventualmente la alternación forzada en la presidencia. Al bloquear la lucha *inter*-partidista, esto trasladó el peso de la competencia política a las *intra*-partidistas. Pero en este terreno, como se ha visto en los párrafos anteriores, los capitanes de las regiones tenían todas las de ganar. Más aún, en la medida en que las seguridades para la principal minoría política —uno de los diseños clave del Frente—implicaban someter la aprobación de la legislación a super-mayorías de dos terceras partes<sup>15</sup>, las pequeñas disidencias adquirieron un poder mucho más grande que su verdadero peso electoral (Gutiérrez, 2007): se convirtieron en actores de veto (Tsebelis, 2002). Todo ello permitió que los pequeños poderes fueran adquiriendo un poder renovado, e inédito, dentro del sistema político.

Esto se puede ver a través de la fragmentación electoral, que constituye un rico terreno desde el cual pensar la evolución del sistema político colombiano. Al comienzo del FN, el partido liberal constituía un bloque relativamente unitario, y aunque pronto enfrentó una disidencia significativa —el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL mantuvo al principio a más del 80 por ciento de sus huestes unidas. El conservatismo, en cambio, estaba roto<sup>16</sup> entre ospinistas y laureanistas, con varias facciones menores terciando en una agria disputa.

<sup>15</sup> Hasta la reforma constitucional de 1968.

<sup>16</sup> Lo que obligó a introducir la disposición adicional de alternación presidencial forzada, para que el primer presidente pudiera ser un liberal.

Esto tiene una expresión cuantitativa: los conservadores presentaron sistemáticamente más listas por elección/circunscripción en las elecciones para Congreso que los liberales. Al final de la experiencia frentenacionalista, esta relación se había invertido dramáticamente: los liberales no sólo presentaban muchas más listas por elección/circunscripción que los conservadores, sino que presentaban más listas que cargos por proveer, lo que sugiere que ya el partido no era la unidad de análisis para la maximización de resultados, sino el político individual (Gutiérrez, 2007).

Este proceso aupó dentro del liberalismo a una oleada de políticos regionales que reivindicaban el ascenso social y “el pueblo y la provincia”, según un lema caro a su partido, pero que a la vez eran profundamente reaccionarios y poco sensibles a la separación entre intereses públicos e intereses privados<sup>17</sup>. La mayoría de aquellos terminaron fortaleciendo una tendencia del partido liberal, el turbayismo, que acordó con otras tendencias, sobre todo el llerismo, las reglas de juego para dirimir la supremacía en las elecciones de 1978 (el consenso de San Carlos). El turbayismo terminaría ganando ampliamente.

Nótese que esta tensión entre política presentable y representable, entre política para la opinión y que pone votos, de alguna manera ha marcado al sistema político colombiano. Por ejemplo, ya en la novela de mediados del siglo 19 de don Eugenio Díaz, *La Manuela*, la hallamos expresada vigorosamente. Sin embargo, solamente es en el Frente cuando –debido a los efectos de acuerdos para pacificar el país y acceder a la “convalecencia democrática”, para usar la terminología de la época– el sistema de incentivos cambia significativamente en contra del centro partidista. El triunfo del turbayismo derivó en una plena autonomización de los barones electorales del partido liberal, que por entonces constituían, de lejos, la fuerza más importante de nuestro sistema político. Esto sucedió justo cuando Colombia se articulaba con el mercado global de la cocaína –en particular, en el momento en que el País se estaba transformando de un país rural y cafetero a un país urbano, minero y cocalero. La superposición del triunfo del turbayismo con la entrada de Colombia a

---

<sup>17</sup> Un proceso similar se dio dentro del partido conservador, sólo que con un rezago temporal.

un vigoroso mercado mundial ilegal tuvo consecuencias profundas sobre las dinámicas que alimentaron nuestra descentralización. Esto, de hecho, puede verse con gran plasticidad en la evolución de las posturas del oficialismo liberal (el heredero del turbayismo) frente a él. Mientras que durante el gobierno de Belisario Betancur se opuso con fuerza<sup>18</sup>, a veces promoviendo la sospecha de que estuviera de alguna manera vinculada con la subversión, pocos años después se convirtió en su apoyo más entusiasta, contra la relativa frialdad del Nuevo Liberalismo, un entusiasta temprano de la descentralización que eventualmente terminaría viendo en ella una posible amenaza fiscal (Rosas, 1995).

## B. Los movimientos cívicos

En la década de los 80 el sistema político colombiano se cerró severamente, en el doble sentido de los desenlaces (predominio amplio del oficialismo liberal) como en el de las barreras al acceso (brutales niveles de represión contra la oposición no perteneciente a los partidos tradicionales). Esto pudo haber desplazado a los empresarios de la movilización social<sup>19</sup> hacia áreas en donde esta fuera más factible y menos vulnerable. La lucha por los servicios tenía grandes ventajas en este sentido, en la medida en que incorporaba a los notablatos de los pueblos, tenía una suerte de legitimidad básica que era difícil de disputar (¿cómo alegar públicamente que pedir agua o luz es parte de una conspiración subversiva), y de hecho servía como "sistema de notificación" a un estado que pasaba por dos guerras globales (contra la guerrilla y contra el narcotráfico) y que tenía severos problemas informacionales para saber dónde poner el dinero para políticas sociales profilácticas.

En la medida en que la oleada de movimientos cívicos pudo hacer lo que otras formas de protesta no lograron –obtener victorias concretas, y evitar convertirse en blanco de las proverbiales "fuerzas oscuras" que estaban asesinando a líderes de la izquierda legal y de

---

<sup>18</sup> Me refiero a los parlamentarios. El Ministro de Gobierno, Jaime Castro, era ya entonces un apasionado y brillante defensor de la descentralización. No debe olvidarse, que estaba en su cargo "a título técnico" y no como representante de su partido.

<sup>19</sup> No utilizo este término en un sentido peyorativo. Ver Tarrow, 1994.

las organizaciones sociales—se convirtió muy pronto en foco de atención de un conjunto de intelectuales. Esto ocurría en el momento en que la izquierda global se hallaba en crisis por el derrumbe de los sistemas socialistas europeos. En varios países latinoamericanos, no sólo Colombia, la descentralización permitió que la izquierda adquiriera un nuevo lenguaje e intentara nuevas formas, menos doctrinarias, de vincularse con la población. En Colombia este fenómeno se expresó con particular fuerza, debido al contexto de violencia y confrontación.

### C. Las agencias multilaterales

Coincidiendo con la “tercera oleada de democratización” y el intento de promover la triple apertura de la sociedad, el sistema político y el mercado, las agencias internacionales se involucraron en la promoción de la participación ciudadana y de la descentralización. Esta convirtió en una suerte de bandera del Banco Mundial y de otras instituciones (Stiles, 2002; Platteau y Gaspart, 2003). Por ejemplo, el World Bank Poverty Reduction Strategy Paper Sourcebook (Dongier y colaboradores, 2001) y el World Bank Comprehensive Development Framework (Dongier, 2001) ponen en el primer lugar de la agenda la promoción de la democracia participativa, como un bien en sí pero también como una herramienta para impulsar y gestionar efectivamente políticas públicas. En particular se esperaba, como es natural, que la participación desde abajo potenciara las políticas pro-pobres.

#### Las ideas<sup>20</sup>

En Colombia esta corriente confluyó con las tradiciones endógenas que describí en los acápites anteriores. La unión de las expectativas que podríamos llamar globales con las nacionales generó una “promesa descentralizadora”, compuesta por las siguientes ideas centrales:

- a. La descentralización contribuiría a un aumento de la legitimidad y a la superación de los déficits democráticos<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Para detalles ver Gutiérrez, 2007.

<sup>21</sup> Effective political participation is crucial for engaging the electorate, linking citizens and state institutions (FOCAL & FLACSO, 2004).

Como lo muestran evaluaciones tempranas, esto sin duda tuvo lugar<sup>22</sup>.

- b. Promovería políticas pro-pobres y pro-igualdad
- c. Por a. y b., contribuiría seriamente a la paz (Castro, 1980, 1998, 2007).
- d. Fortalecería la gobernabilidad, acercando al estado al ciudadano, creando ámbitos en los que el problema de la acción sencilla no es tan agudo porque se resuelve entre grupos pequeños y promoviendo capital social y aprendizajes mutuos.
- e. Haría mucho más eficiente el diseño de políticas (Irrarazaval, 2005).
- f. Promovería la competitividad (DNP, 2005)

Aunque se suponía que habría sinergia entre estos logros, los agentes ponían énfasis diferencial en cada una de ellos.

## En síntesis

Colombia se demoró más que sus pares andinos en institucionalizar formas básicas de descentralización (como la elección popular de mandatarios subnacionales), porque una de las piezas maestras del sistema político —y por ende de la estructura del estado, (Leal y Dávila, 1990)— era que el centro político mantuviera su capacidad de designación. En la década de los 80 confluyeron tres grandes procesos para desmontar los bloqueos a la descentralización. El primero fue el debilitamiento del centro a costa de los poderes regionales, sobre todo en el partido liberal. El turbayismo y el oficialismo se convirtieron en el gran elector de la época, pero ese marbete único en realidad cobijada una heterogénea nube de barones electorales departamentales y sus adláteres. Al principio opuestos a la reforma, con el tiempo descubrieron que ésta constituía el último grito de su emancipación. El segundo fue la oleada de movimientos cívicos multi-clasistas que durante la década del 80 presionaron al Estado desde las pequeñas poblaciones, exigiendo más y mejores prestaciones de servicios públicos. Ella permitió la reformulación de propues-

---

<sup>22</sup> Aunque Maldonado (2002) muestra que hubo eventualmente una regresión a la media.



tas de país por parte de intelectuales de izquierda, que buscaban un nuevo panorama, ante el fracaso de los socialismos reales europeos (y la concepción del estado a la que estaban amarrados, altamente centralista y jacobina). El tercero fue el descubrimiento por parte de las agencias multilaterales, en particular del Banco Mundial, de la necesidad de modernizar el estado, acercando al régimen político al ciudadano y, a través de ello, impulsar políticas públicas más eficientes, legítimas y pro-pobres –en los términos del Banco--.

Nótese que esta confluencia no era, ni podía ser, planificada. De hecho, las tres vertientes que terminaron desbloqueando la descentralización no casaban perfectamente entre sí. Por ejemplo, el oficialismo liberal estuvo comandado por barones electorales departamentales, que en ocasiones habían logrado concentrar prácticamente todas las palancas del poder de su departamento. Por otra parte, tanto los movimientos cívicos como los diseños del Banco Mundial eran de inspiración básicamente municipalista. El Banco consideraba que había un isomorfismo básico entre mercado, estado y sociedad, así que “apertura” era una buena palabra siempre, en todas las circunstancias. Los barones departamentales oficialistas no estaban demasiado interesados en ninguna apertura. Los movimientos cívicos y su creciente articulación regional, a la vez, habían sido teorizados por intelectuales de izquierda que veían en ellos una posibilidad de renovación profunda del sistema político (Fals Borda, 1996). Para ellos “apertura” tenía un significado totalmente distinto: la posibilidad de irrupción de nuevos actores, desde la base.

Todo este complejo de contradicciones fue recogido por el diseño institucional que finalmente cristalizó la descentralización a la colombiana.

#### 4. Los impactos sobre el sistema político

Las dos anteriores secciones permiten entender cuáles fueron las consecuencias de la descentralización sobre el sistema político. Comienzo con dos constataciones. La primera es que disminuyó radicalmente la capacidad que tenía el centro de nombrar funcionarios subnacionales. Esto acabó con el último gran mecanismo de control del centro político sobre sus electores, pero eventualmente también debilitó a los barones departamentales, aupando en cambio a jefes

municipales. Dicho de otra manera, minó la pirámide política sobre la que estaba construido el bipartidismo y –si se me permite la expresión—su “estilo de construcción del estado”. Nótese que esto coincidió con –y fue en parte producto de-- el modelo municipalista de la descentralización promovida por los organismos multinacionales. La segunda es que –tal como se lo habían propuesto los arquitectos de la reforma—gradualmente ahogó y limitó al viejo clientelismo. Este se apoyaba en el manejo de la nómina, la retribución directa por el voto, y la intermediación de los políticos para la provisión de servicios --cuyas modalidades y efectos se puede observar de manera transparente en el suministro de “cocinol”<sup>23</sup> a los barrios populares en la década de 1980--.

Nuevos repertorios se fueron superponiendo a esta fórmula básica, a medida de que el país ingresaba de lleno al mercado mundial de los narcóticos (Leal y Dávila, 1990). La combinación de las tres descentralizaciones debilitó aquella fórmula<sup>24</sup>: los escalones superiores de la administración pública habían perdido buena parte de su capacidad de designación, y los dineros de transferencias eran de destinación específica. Es verdad que rápidamente aparecieron prácticas que permitían circunvalar tales limitaciones. Sin embargo, todo sumado, el margen para este tipo de política se limitó. Lo que sucedió es que apareció un nuevo tipo de clientelismo, anclado –como el que lo precedía—institucionalmente. Esta nueva modalidad tenía varias características. En primer lugar, ya no estaba orientada a la nómina sino a los contratos. Para ejecutar la masa (enorme) de recursos que les llegaban, las entidades subnacionales se dedicaron a contratar, mucho más allá de la capacidad de vigilancia y control que tenía el estado. La situación comportaba alguna novedad. Pensemos en algunas comisiones –como las de regalías—y corporaciones –como la del río Magdalena<sup>25</sup>—caracterizadas por tener ínfima burocracia, alta capacidad de colocación de decisión de inversión, y un flujo enorme de recursos. El nuevo clientelismo también se caracterizaba por su naturaleza mucho menos piramidal, y mucho más vinculada a individuos específicos. Las redes de decisión eran típicamente “cortas”, no estaban atadas a marbetes partidistas, y no iban más allá del municipio.

---

<sup>23</sup> Combustible casero para cocinar.

<sup>24</sup> Y estaba pensada explícitamente para hacerlo.

<sup>25</sup> Ver Tabla No. 1.

Que esto haya derivado en una nueva oleada de hiper-fragmentación del sistema político no debe causar ninguna sorpresa. Para entender el significado de la anterior afirmación, hay que fijar claramente su significado. Ya desde el final del Frente Nacional los partidos tradicionales colombianos presentaban más candidatos que cargos por proveer por circunscripción. En ese sentido, técnicamente la fecha de inicio de la hiper-fragmentación colombiana debe ubicarse por la década de 1970. Sin embargo, a la descentralización se asoció un nuevo salto cualitativo, una implosión masiva que abarcó a ambos partidos tradicionales, sino la creación de un nuevo campo, el de los “independientes”, que lograron conquistar un sector cada vez más amplio del voto y que constituían una nube de pequeñas agrupaciones y personalidades locales, muchas de ellas más o menos vagamente conectadas con los grandes partidos y movimientos. Estos independientes, como han resaltado numerosos trabajos, eran diferentes entre sí. Encarnaban desde expresiones de nuevas identidades que por fin podían adquirir voz política —piénsese en los movimientos religiosos no católicos— hasta disidencias básicamente instrumentales de los dos grandes partidos. Por consiguiente, no se les puede ver (como a veces ha intentado hacerse) solamente como un síntoma de desorden o de anomia. Los constituyentes de 1991 tenían toda la razón al pensar que al abrir las esclusas de la modernidad, podrían finalmente irrumpir en la vida pública no sólo las expresiones de la fragmentación intrínseca de la sociedad colombiana, sino la de múltiples maneras de vivir la ciudadanía que ya no cabían dentro del esquema bipartidista. Pero no entraron sólo ellas: llegaron acompañadas de la otra versión de “lo pequeño es hermoso”, es decir, los jirones del bipartidismo, que había hecho implosión bajo las presiones de fuerzas centrífugas. Cuando a la desestructuración generada en el FN se sumó la entrada de Colombia al mercado mundial ilegal de las sustancias ilícitas, los barones departamentales (principalmente en el oficialismo liberal) se emanciparon definitivamente del centro. La descentralización municipalista que tuvo lugar en Colombia generó un doble movimiento: hacia una mayor consolidación del baronato a costa del centro; pero por otra parte hacia su debilitamiento a costa de los operadores locales, que ahora no dependían de los gobernadores para su designación y, casi siempre, tenían más plata y menos visibilidad, es decir, más margen para firmar contratos. Esto a su vez profundizó la fractura —que

la Constitución había querido saldar—entre la política que cabe dentro de la legalidad pero sólo produce, si acaso, votos en las grandes ciudades<sup>26</sup> y la política articulada con fenómenos ilegales, que produce votos en “el pueblo y la provincia”. Esta tensión entre lo “presentable” y lo “representable” marcó con fuego el sistema político durante los siguientes diez años, y generó grandes turbulencias.

El proceso que estoy describiendo se puede dibujar de dos maneras. La primera es la distribución territorial del voto tradicional (que siguió siendo dominante hasta 2002). Básicamente, lo que sucedió es que:

- a. El sistema político se des-nacionalizó. Es decir, las dos grandes agrupaciones tradicionales empezaron a perder pie en algunas circunscripciones clave sin ser reemplazadas por alguna otra fuerza de amplio espectro territorial, así que fueron desapareciendo los partidos de cubrimiento nacional.
- b. La “composición territorial” de cada partido cambió. En particular, el conservatismo perdió su lugar en Bogotá; ya a finales de la década de 1990 prácticamente había desaparecido allí. Cinco años después, el liberalismo —un partido que siempre había tenido un predominio en la plazas urbanas, y que especialmente había tenido en Bogotá uno de sus grandes nichos— también se había encogido dramáticamente en la capital.

La segunda es la manera en que el cambio en el sistema político se relacionó con la estructura de poder territorial. Esto, a su vez, se puede considerar desde una doble perspectiva:

- a. La nube de fuerzas independientes avanzó en ciertos nichos muy específicos. Mientras que los tradicionales conservaron su predominio a nivel de la presidencia y de los cuerpos colegiados nacionales y subnacionales, los independientes avanzaron muy rápidamente en la conquista del ejecutivo subnacional (alcaldías y gobernaciones) (Gutiérrez, 2007).

Nótese cómo esto anunciaba ya que estábamos en la antecámara de un cambio cualitativo. Pues la descentralización y la constitución de 1991, junto con otras reformas asociadas de

---

<sup>26</sup> Que algunos han reificado como “voto de opinión”. Creo que el término expresa una concepción más bien mecánica de los fenómenos que estoy describiendo, y no lo usaré aquí.

gran importancia<sup>27</sup>, habían aumentado el poder del ejecutivo subnacional (alcaldía y gobernación) a costa de concejos y asambleas. Por ejemplo, el liberalismo mantuvo durante toda la década de 1990 una hegemonía aplastante en las asambleas departamentales, sin que esto tuviera repercusión visible en las políticas públicas y la toma de decisiones. Más aún, al quedar con pocas funciones reales los cuerpos colegiados se concentraron casi exclusivamente en su poder de bloqueo selectivo, dando grandes incentivos al ejecutivo a todos los niveles para que comprara a sus miembros con prebendas para facilitar los trámites de sus iniciativas. Igualmente, la criminalidad logró hacerse a cabezas de puente en los cuerpos colegiados. El resultado de este movimiento de pinzas es que, mientras que los tradicionales consolidaban su cuasi-monopolio en los concejos y asambleas, estos se iban quedando sin funciones y se desprestigiaban rápidamente, como receptáculos de corrupción y de actividad inútil.

- b. Los agentes ilegales lograron una articulación creciente con el sistema político, imitando la lógica municipalista que inspiró la descentralización. Se pueden discernir tres oleadas en este proceso, aunque probablemente haya un buen nivel de yuxtaposición entre ellas. En la primera, las guerrillas descubrieron que las presiones sobre los municipios tenían al menos tres efectos deseable para ellas: acceso a la captura de rentas, sobre todo cobrando un porcentaje de los contratos; legitimación, sometiendo a presión a los gobernantes elegidos, lo que les permitía sacar réditos del gobierno sin pagar ninguno de los desgastes involucrados en el acto de gobernar (Harnaecker, 2007); ventajas militares, al poder forzar al gobernante local a tomar decisiones que los favorecieran estratégicamente<sup>28</sup>.

Los paramilitares, que desde el comienzo tuvieron un sesgo fuertemente localista (Gutiérrez y Barón, 2006) ya habían tenido experiencias clave copando la administración municipal, pero

<sup>27</sup> Como el Estatuto Orgánico de Bogotá, no por casualidad promovido por ese notable intelectual de la descentralización que ha sido Jaime Castro.

<sup>28</sup> Piénsese en decisiones como la ubicación de una estación de policía, o el trazado de una carretera, o incluso si invertir en una vereda o en otra.

sólo después de la década de 1990, y seguramente después de observar a la guerrilla<sup>29</sup> construyeron un modelo mejorado de conquista del poder local. Sorprendentemente, aunque hay algunas buenas descripciones de este modelo de dominación, no hay casi trabajos sobre él. Baste constatar que contenía elementos que el guerrillero no tenía, y no podía tener: contacto rutinario con las administraciones civiles y las agencias de seguridad del estado, y una articulación a menudo orgánica con las élites socio-económicas<sup>30</sup>. En la medida en que, por ello, era mucho más estable, estaba en la capacidad de invitar a la inversión privada, legal e ilegal (*Revista Semana*, 2005), y a partir de ahí construir coaliciones de poder que involucraban a sectores productivos, burócratas (sobre todo del nivel subnacional), políticos, miembros de agencias de seguridad, y narcotraficantes. Dichas coaliciones de poderes regionales y locales se constituyeron en la nueva interfaz con la que el estado central tenía que hablar para hacer transmitir sus órdenes y cumplir sus reglas. Naturalmente, esto constituyó un salto cualitativo en la tensión entre presentabilidad y representabilidad.

En 2002, bajo el peso de todas estas circunstancias, el viejo sistema bipartidista que había predominado en el país durante siglo y medio cedió. Un amplio movimiento de opinión contra la inseguridad logró que confluyeran lo presentable y lo representable, de suerte que las coaliciones regionales altamente criminalizadas lograron –y aprendieron– a hacer política nacional. En lugar de las dos grandes familias sobre cuya existencia se había operado durante la forja de la constitución de 1991 –tradicionales e independientes–, la clase política se dividió en tres: tradicionales, independientes y transicionales. Estos últimos eran, en esencia, los barones departamentales del oficialismo liberal quienes, al comprender que la vieja sigla ya no daba créditos electorales, se reinventaron como independientes. Pero si en

<sup>29</sup> De la que explícitamente decían que aprendían.

<sup>30</sup> Para hacer un contraste explícito, en diversas áreas y durante períodos relativamente largos, algunos grupos guerrilleros se entendieron bastante bien con terratenientes y ganaderos. Sin embargo tales relaciones eran necesariamente inestables, por la relación confrontacional de la guerrilla con las agencias de seguridad y, en el caso de las FARC, por las presiones financieras del secretariado sobre los frentes cuyo resultado concreto eran oleadas de secuestro y extorsión de que castigaban a la propia base social de las FARC.

la década de 1970 habían sido clientelistas, y en la de 1980 socios de los narcos, a principios del nuevo siglo serían miembros de una extendida red de coaliciones altamente paramilitarizada: un fenómeno de transformación de estructura del poder territorial en gran escala.

Es hora de considerar la manera en que ella interactuó con los diseños institucionales descentralizadores.

## 5. A ver el cuartillo con el que has de pagar: la descentralización y la intermediación extorsiva

A continuación presentaré dos ejemplos –uno tomado de la descentralización fiscal, otro de la de provisión de servicios<sup>31</sup>– de los mecanismos que han puesto a la descentralización realmente existente al servicio de poderes autónomos, basados en el debilitamiento de la capacidad regulatoria del estado a costa de coaliciones subnacionales en las que: a) predominan poderes regionales que expresan tendencias centrífugas; b) aparecen fuerzas ilegales, que actúan bajo una triple faz: como miembro de la coalición dominante, como asociación (respectivamente, organización) con la capacidad y el poder de captar rentas de diversos agentes económicos; c) las fuerzas juegan un papel clave en el diseño del modelo intermediario entre el estado central y las regiones; d) para que todo esto funcione son necesarios los diseños institucionales descentralizadores –y a menudo son estos los que ponen en marcha toda la dinámica.

Una de las expresiones clave del párrafo anterior es “presentar ejemplos de mecanismos”. La descentralización realmente existente en Colombia no estuvo concebida “para” tener esos efectos, y de hecho en un campo muy amplio de experiencias y realidades fue modernizadora y legitimadora, como se suponía que tenía que ser. Pero por su génesis y naturaleza abrió ventanas de oportunidad y creó sistemas de incentivos que permitieron a nuevos poderes regionales reemplazar en el modelo de intermediación a los dos grandes partidos tradicionales, por otro nuevo en el que viejos y nuevos actores (terranientes, ganaderos, notablatos locales, gentes enriquecidas con la guerra y las economías ilegales) se articularon con narcos y paras.

<sup>31</sup> Los impactos de la política ya fueron cubiertos en la sección anterior; ver también Gutiérrez (2007).

## 5.1 Ejemplo 1: impuesto predial

Las evaluaciones realizadas por el DNP a la descentralización concluyeron que "Al finalizar la década de los años noventas se encuentra un desbalance estructural en las finanzas públicas del gobierno central y deterioro de los indicadores fiscales del municipio. La imposibilidad de mantener el ritmo de gasto del gobierno central en los noventa exigió recientemente independizar las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación y garantizar un ritmo de crecimiento ligeramente menor al incremento esperado en la actividad económica." (Zapata et al, 2001). Es decir, de acuerdo con el gobierno la descentralización fiscal se estaba volviendo económicamente inviable. De manera menos visible, ella generó dos problemas de carácter institucional. Primero, muchas entidades empezaron a recibir más recursos de los que podían manejar; esto no sólo se notó a nivel municipal sino también en las comisiones de regalías y otros diseños (Echavarría, Rentería, & Roberto, 2002) (Rincon, Ramos, & Lozano, 2004). Segundo, en muchos casos captaron menos recursos de lo esperado. Supongamos ahora que esbozamos la siguiente hipótesis: la pereza fiscal se presentó en el país de manera diferenciada, con los municipios grandes y fuertes siendo mucho menos afectados por ella, y con aquellos que tienen presencia paramilitar siendo más golpeados. ¿Se sostiene?

Evidencia cuantitativa y cualitativa sugiere que sí. Comienzo con el ejercicio más sencillo posible como "laboratorio para generar ideas". Construyendo una base de datos en la que se introducen las variables de tipo de municipio, necesidades básicas insatisfechas, captación de impuestos, presencia guerrillera y presencia paramilitar, podemos en principio diferenciar entre municipios con alto y bajo NBI, y después comparar cada categoría a través de ejercicios bivariados<sup>32</sup>. Las pruebas estadísticas (para detalles ver el Anexo 1) arrojan los siguientes resultados:

- a. Hay una fuerte asociación entre NBI y pereza fiscal (ver Tabla 2). Entre más pobre el municipio, menos impuestos captará

---

<sup>32</sup> Como los datos no son normales, ni pueden normalizarse, no se utilizan técnicas multivariadas estándar como el Manova.



- b. Hay una fuerte asociación entre presencia paramilitar y pereza fiscal
- c. No hay asociación estadísticamente significativa entre presencia guerrillera y pereza fiscal (Tabla 3)
- d. La pereza fiscal aumentó durante toda la segunda mitad de la década de 1990 (ver Mapas 1 a 4). Solamente algunos correctivos –en particular, que se reintrodujera la evaluación de los desempeños municipales—permitieron mitigarla.

¿Cómo se puede tratar de interpretar este resultado? Según se vio en la sección anterior, hay básicamente dos clases de modelos de presencia de grupos armados no estatales en el municipio colombiano. La guerrilla estaba vitalmente interesada en obligar a los alcaldes a tomar decisiones favorables en áreas estratégicas, en recibir rentas de los contratos municipales (el proverbial 10%)<sup>33</sup>, y en ampliar su base de apoyo a través de la presión sobre el sistema político, el gobierno municipal, y las élites socio-económicas. Para mantener su presencia, a veces ofrecían vigilancia –a narcos, o a terratenientes—a cambio de favores<sup>34</sup>. Los paramilitares igualmente querían forzar las “decisiones correctas” y captar rentas, pero su articulación con el cuadro institucional era distinta. La prestación del servicio de vigilancia a los ricos y notables no era episódica y contingente, sino que constituía parte esencial del programa. En esa medida, ofrecían a los grupos de poder económico la posibilidad de ejercer una presión enorme –basada en las armas y la asimetría– sobre la municipalidad. Ilustro esto con una micro-narrativa. Un funcionario de un pequeño municipio que quiere recolectar el impuesto predial se dirige a un fundo inmenso, quizás montado en una vieja moto manejada por un policía. Lo recibe un señor afable, que les ofrece de comer y beber, y gasolina para la moto, mientras se ven en la distancia grupos de personas excelentemente armadas (estas personas ya han conquistado una sólida reputación de implacabilidad)<sup>35</sup>. No es muy creíble que, en este escenario, pueda en realidad recoger su impuesto predial.

<sup>33</sup> Ver por ejemplo Sánchez y Peñaranda (comp), 2007.

<sup>34</sup> Aquí hay evidencia de una gran varianza regional.

<sup>35</sup> La construyó con base en varias entrevistas a profundidad. De hecho, la historietta podría ser optimista. Reveladoras entrevistas no estilizadas sobre las brutales dificultades que enfrentan funcionarios en dominios territoriales de actores armados se encuentran en García (2008).

En los dominios paramilitares, los políticos díscolos eran amenazados o ultimados –a menudo bajo acusaciones de corrupción, no de disidencia--, los funcionarios permanecían bajo presión y/o en contacto permanente con los comandos paras, y estos a su vez muy frecuentemente tenían relación orgánica con gremios de la producción. Hay detalladas descripciones cualitativas de estas dinámicas (García, 2008; Medina Gallego, 1990; González, Bolívar y Vásquez, 2003; Gutiérrez y Barón, 2006)<sup>36</sup>.

## 5.2 Ejemplo 2: la provisión de la salud y la descentralización<sup>37</sup>

Un buen ejemplo de los efectos a los que me vengo refiriendo es la reforma al sistema de salud<sup>38</sup>. Este se constituyó en una bisagra entre el la implementación de políticas neoliberales y la descentralización que la precedió. La idea central de la reforma fue acercar la provisión del servicio al ciudadano, aumentando simultáneamente la cobertura y la eficiencia (dos objetivos que, de hecho, se lograron; desde una perspectiva comparada ver Abel y Lloyd Sherlock, 2001).

Como es sabido, el instrumento central de la reforma a la salud es la Ley 100 de 1993. La Ley 100 creó dos regímenes, el contributivo y el subsidiado. A la vez, acabó con el monopolio del Estado, permitiendo el ingreso de agentes privados. Esta medida permitió aumentar la cobertura (Morales, 1997; Jaramillo, 1994). Las nuevas empresas privadas o privadas-públicas –las EPS<sup>39</sup>, en la jerga co-

---

<sup>36</sup> Tómese el ejemplo de Lebrija en la segunda mitad de la década de 1990. La inseguridad había aumentado bruscamente en la población, y una asociación de comerciantes decidió invitar –con la mediación de un oficial del ejército– a paramilitares que actuaban en otra región. La gestión de estos estuvo en permanente contacto con la asociación, a la que ulteriormente se unió otra de ganaderos. No sólo llevaban a cabo actividades de limpieza y represión, sino que también tenían aterrizada a la administración municipal. Nada de esto impidió que los paramilitares cobraran rentas tanto a comerciantes como a terratenientes, quienes finalmente trataron de cancelar la iniciativa. Pero esta ya había cobrado una dinámica irreversible (EXPEDIENTE 1770 - JUZGADO DEL CIRCUITO 002 PENAL ESPECIALIZADO DE BUCARAMANGA. Lebrija no es en este sentido un caso excepcional; hay multitud de casos similares.

<sup>37</sup> En esta subsección me baso en Gutiérrez, 2009.

<sup>38</sup> Ver Gutiérrez, 2009

<sup>39</sup> Empresas Prestadoras de Salud.

lombiana— cuentan con sus propias redes de prestación de servicios o pueden subcontratar con otras instituciones. Como el subsidio es a la demanda, y no a la oferta, hay instituciones específicas para el régimen subsidiado. La prestación de servicios de salud a los sectores más pobres de la población en particular, se canaliza a través de las llamadas ARS<sup>40</sup>, las cuales pueden ser de varios tipos. Una ARS puede ser: una EPS, una Caja de Compensación, una cooperativa de salud, una asociación de vecinos o comunitaria (estos últimos dos sistemas son muy importantes en las regiones pobres, donde tanto los departamentos como los mercados son débiles). Todos estos entes organizacionales prestan servicios por medio de un plan obligatorio de salud subsidiado<sup>41</sup>. En teoría, el Estado tiene a su cargo la identificación de los beneficiarios del sistema subsidiado<sup>42</sup>. Por otra parte, los beneficiarios tienen derecho a escoger la ARS a la cual desean afiliarse. Las ARS actúan como intermediarias entre el Estado y los proveedores de servicios especializados, como hospitales, centros de salud, etc. Estos —las llamadas IPS<sup>43</sup>— “no tienen un presupuesto asignado con anterioridad, sino que las ARS les pagan cuando suministran servicios a los beneficiarios”<sup>44</sup>.

Es necesario observar que este hecho otorga un incentivo a las IPS para que no presten servicios a los pobres que no estén afiliados a una ARS.

Un principio explícito en toda la reforma era la descentralización de la provisión del servicio, con el argumento convencional —central para toda la promesa descentralizadora— de que esto aumentaría sustancialmente la eficiencia. Sin embargo, los paramilitares lograron apoderarse de una porción sustancial del sector, sobre todo de las ARS (Medina, 2008) a través de los siguientes mecanismos:

---

<sup>40</sup> Administradoras del Régimen Subsidiado.

<sup>41</sup> Plan Obligatorio de Salud Subsidiada (POS).

<sup>42</sup> Por medio de un sistema conocido como SISBEN.

<sup>43</sup> Instituciones Proveedores de Salud.

<sup>44</sup> Quintana, Stella. El acceso a los servicios de salud en Colombia. Médicos sin fronteras, <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/msf/accesosaludcol.htm>

- a. Creando cooperativas de salud o ejerciendo presión suficiente (por medio de la violencia y del soborno) sobre las ya existentes, de modo que se sometieran a sus planes;
- b. ya con una ARS de su propiedad, inflaban el número de beneficiarios, apropiándose de elevados subsidios estatales;
- c. exigiendo en ocasiones una renta a los beneficiarios existentes. Podían hacerlo porque, por medio de la coerción, podían impedir que cualquier otra ARS participara del trato y, como ya hemos visto, el sistema otorgaba incentivos a los hospitales para que *no* prestaran servicios de salud a las personas pobres que no estuvieran afiliadas a una ARS.

La penetración paramilitar fue facilitada por el hecho de que las nuevas agencias creadas por la Ley 100 fueran extremadamente débiles. De acuerdo con informes gubernamentales, “mostraban disparidades marcadas con respecto a su desarrollo organizacional e ineficiencias en sus sistemas contables y administración” (Corcho et al., 2000). Según una evaluación de 165 ESS –con base en criterios tales como participación social, gestión y parámetros financieros– “43 por ciento eran de nivel intermedio, y 11 por ciento de nivel alto”. Las EPS no tenían un sistema contable en 40 por ciento de los casos (Corcho, et al., 2000, p.16). A la vez, fue guiada por el hecho de que generara sustanciosos réditos en la construcción de poder local: acceso a rentas jugosas en un negocio de relativamente bajo perfil (comparado con el narcotráfico), posibilidad de legitimarse ante la población (apareciendo con un proveedor de favores frente a los pobres, es decir, constituyéndose en un “intermediario artificial”<sup>45</sup>); redes de conexiones con políticos y burócratas que están asociados a la operación de estas entidades; posibilidad de ofrecer servicios y/o negociar con otros poderes regionales y locales.

### 5.3 Diseños y realidades

Como ya lo dije, de las anteriores ilustraciones no se puede colegir que la descentralización municipalista que se desarrolló en Colombia

---

<sup>45</sup> El intermediario real gestiona favores a cambio de votos. El artificial ofrece recursos que en todo caso hubieran llegado, y los presenta como favores particularistas.

tuvo efectos negativos en todas y cada una de las circunstancias, o que fue concebida para producir los efectos negativos que sí tuvo. Lo que sucedió es que los diseños institucionales tuvieron un efecto diferenciado, dependiendo de la coalición política que se activó después de la constitución de 1991, el músculo burocrático del ente subnacional, y la fortaleza en aquel tanto del estado como del mercado. Por ejemplo, en Gutiérrez et. al. (2009 b. y c.) se muestra cómo en Bogotá y Medellín nuevas coaliciones políticas que contaban con los incentivos correctos pudieron utilizar la capacidad administrativa que tenían a su alcance para promover un salto cualitativo tanto en materia de seguridad como fiscal<sup>46</sup>. No hubieran podido hacerlo sin los instrumentos y el margen de autonomía que les otorgó la constitución. Si se me permite decirlo en el lenguaje más llano posible, la constitución permitió que estas ciudades fueran simultáneamente más autónomas y más estatales: el estado central de hecho eventualmente adoptó y copió muchas de sus políticas, pero el margen de maniobra para la implantación de un modelo de intermediación extorsivo disminuyó sustancialmente<sup>47</sup>.

La clave del asunto está precisamente allí. La autonomía conquistada por los niveles subnacionales en el modelo descentralizador colombiano tuvo efectos diferenciales, dependiendo del grado de implantación de las fuerzas ilegales, de la capacidad regulatoria del estado y de la presencia de mercados legales aparte de la producción de materias primas para la exportación.

## 6. Conclusiones

La descentralización en Colombia tuvo numerosos efectos positivos, muchos de los cuales habían sido previstos por sus arquitectos. En efecto, acercó el estado al ciudadano y aumentó la legitimidad de aquel; mejoró en algunas ocasiones, y áreas, la eficiencia; generó una enorme cantidad de energías ciudadanas; le abrió las puertas a sucesivas reformas y nuevos modos de expresión ciudadana; permi-

<sup>46</sup> En la actualidad se discute qué tan sostenibles fueron esas revoluciones urbanas (y qué tan duraderos sus efectos). Eso es otro punto, que supera con mucho los límites de esta reflexión.

<sup>47</sup> Más en Bogotá que en Medellín, pero creo que incluso allá lo hizo de manera más o menos clara, aunque se mantuvo la presencia paramilitar.

tió resquebrajar el tipo de clientelismo sobre el que se fundó la construcción del estado colombiano en un período histórico específico. A la vez, contribuyó a que el modelo de intermediación bipartidista fuera reemplazado por un modelo de intermediación extorsivo.

¿Qué sucedió? Seguramente se necesiten más estudios para comprender las secuencias y los mecanismos involucrados en el proceso, pero al menos algunos hitos centrales de él se pueden describir con relativa claridad. La descentralización (institucional) colombiana tuvo lugar porque había tradiciones y demandas endógenas en el país, pero también porque estuvo precedida de una descentralización de facto resultado de diseños institucionales previos y de la incorporación del país a un mercado global ilegal. Con la adopción de la elección de gobernantes subnacionales, los cimientos sobre los que se asentaba el modelo de intermediación bipartidista se debilitaron críticamente. El sistema político, cuya vida rutinaria estaba estrechamente relacionada con la capacidad de los niveles superiores de tramitar demandas de los inferiores frente al centro (partidista y estatal) quedó desarticulado<sup>48</sup>. La combinación de más autonomía y rentas invitó a guerrilleros y paramilitares a hacerse a nichos dentro del poder municipal. Fueron estos últimos, quienes por sus especificidades lograron crear una red y un sistema de alianzas muy amplios, que son a la vez causa y consecuencia del cambio cualitativo de nuestro sistema político en 2002. El fin del bipartidismo, con sus largas correas de transmisión políticas y basadas en un clientelismo en el que fuerzas e identidades políticas jugaban un papel central, estuvo asociado a una transformación sustancial de la estructura del poder territorial en el país. Los dos grandes partidos perdieron su capacidad intermediaria –no sólo no existían ya las condiciones institucionales para que lo hicieran; también perdieron su voto bogotano—. Fueron reemplazados por nuevas redes de poder que conectaban al centro con las regiones. En estas, los protagonistas han sido coaliciones de élites económicas rurales y agentes del estado, articulados a “señores de la guerra”, narcotraficantes y bandas criminales.

---

<sup>48</sup> Me gustaría subrayar el impacto del énfasis municipalista de nuestra descentralización en este contexto.

En la Tabla 4 el lector encontrará una comparación ---que podría ampliarse introduciendo aún otros criterios---entre el modelo de intermediación bipartidista, por ejemplo tal y como se conoció bajo el Frente Nacional, y el modelo de intermediación extorsivo. En el primero, el nivel superior (por ejemplo gobernador) tramitaba favores individuales para el nivel inferior (por ejemplo, alcaldes), y se usaban privadamente recursos públicos, pero a través de agencias que formalmente operaban bajo la presunción de universalismo (burocracias)<sup>49</sup>. En el segundo, ya no se puede hablar tan claramente de nivel superior o inferior. Más que tramitar favores frente a agencias relativamente universales del estado central ---que se han debilitado---se construyen redes de amigos, a menudo blindadas por grupos armados. En el primero, las prácticas ilegales características eran el manejo de la nómina, el aprovechamiento de la presencia (por ejemplo de concejales) en las empresas públicas, y el chantaje al ejecutivo (bloqueo selectivo) para obtener prebendas a cambio de la aprobación de proyectos. En el segundo, mientras que se conservan elementos del modelo anterior, se añade la captación de rentas de la economía cocalera (y otras economías exportadoras de materias primas), y la extorsión. La violencia está mucho más regionalizada, y el fraude electoral se lleva a cabo de manera más extensa, precisamente porque no hay los pesos y contrapesos naturales que dimanaban de la competencia entre dos grandes fuerzas nacionales, que se vigilan y que tienen presencia en casi todas las circunscripciones electorales. La tendencia del primer modelo fue moderadamente centrípeta (fallidamente centrípeta, de hecho), con algunos incentivos e iniciativas para pasar de la intermediación a una forma más avanzada de relación entre el centro y el resto del país. La del segundo es centrífuga, de manera que la centralización que se observa es a la vez real y formal: se puede documentar cuidadosamente, pero en esencia consiste en la coordinación de diversos poderes regionales. Por supuesto, este contraste es más neto de lo que resulta de las prácticas reales. Hoy, hay una imbricación entre los dos modelos y herencias del pasado. Antes, se presentaban elementos del extorsivo. Pero como tipos ideales uno y otro modelo muestran diferencias claras.

Si todo lo que estoy diciendo es verdad, entonces estamos presenciando el nacimiento y desarrollo de una nueva estructura de po-

<sup>49</sup> De hecho, se crearon muchas de estas agencias.

der territorial del país: un cambio a gran escala del estado mismo. En estas condiciones, no creo que tenga mucho sentido discutir si necesitamos más o menos centralización, o si es necesario corregir los “excesos” descentralizadores de la Constitución de 1991. El énfasis simplemente está mal planteado. Necesitamos herramientas para superar el actual modelo de intermediación extorsivo, que es ineficiente, centrífugo y está altamente criminalizado. Promover a cambio una vuelta al modelo bipartidista –o cualquier otra modalidad de intermediación-- no sólo sería indeseable, sino irrealizable. En términos de la discusión de García (2008), necesitamos avanzar hacia alguna forma de nacionalización, en la que haya diferentes modalidades de auto-gobierno que contribuyan a la consolidación del estado nacional. ¿Qué cambios necesitaríamos? De lo discutido en este artículo salen algunos insumos para alimentar reformas que nos orienten hacia un nuevo tipo de relación entre el centro y las regiones:

- a. El carácter municipalista de nuestra descentralización no resultó de tradiciones endógenas, no estaba basado en capacidades institucionales construidas, y sus resultados no parecen muy alentadores. Muchos municipios son débiles y vulnerables a la influencia de agentes violentos y/o criminales. La mayoría de ellos tampoco tiene la capacidad de promover políticas autónomas que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.
- b. Por consiguiente, hay que fortalecer a la unidad intermedia entre el municipio y la nación. La discusión de cuál es (cuáles son) la(s) unidad(es) intermedia(s) pertinente, y cuáles atribuciones debe tener, es urgente.
- c. La descentralización en Colombia necesitaría de un sistema de incentivos que premiara en términos de autonomía y recursos a las unidades subnacionales que manejen bien sus recursos y logren disminuir sustancialmente la penetración de agentes criminales.
- d. Más en general, se necesitan diseños diferenciados, que tengan en cuenta la gran variedad de problemas, capacidades y tradiciones que tienen las regiones colombianas, así como el hecho de que el país está integrado a un mercado ilegal global.



- e. Esquemas como el de los fondos de regalías requieren de una reconsideración y seguramente un rediseño. Regalías enormes con presencia débil del estado contribuyen al fortalecimiento de la ilegalidad, no del desarrollo.
- f. Hay que fortalecer al Departamento Nacional de Planeación, en particular a su Unidad de Desarrollo Territorial

## Tablas

Tabla 1  
Problemas generados por la Constitución de 1991 y la Ley 60

PROBLEMAS	DESCRIPCIÓN
1. Fluctuaciones e inestabilidad	Las transferencias dependían de los Ingresos Corrientes de la Nación, los cuales fluctúan de acuerdo al comportamiento de la actividad económica.
2. Asimetría en el aumento del gasto	Transferencias inferiores a su tendencia y restricciones para su disminución generaban mayor gasto del Gobierno Nacional. Transferencias superiores a la tendencia, se traducían en mayores gastos en salarios los cuales son altamente inflexibles
3. No promovía mejoramiento en la cobertura y la calidad de los servicios sociales	Las transferencias se asignaban independientemente de si se lograban o no las metas propuestas y si había o no una buena gestión en el uso de los recursos.
4. Inequidades regionales en la distribución	Al depender de asignaciones históricas se perpetuó la inequidad de concentrar el personal más costoso en los municipios menos pobres.

Fuente: Conpes – DNP. 2002. Distribución del Sistema General de Participaciones Vigencia 2002

Tabla 2  
NBI vs. Impuestos  
2-A Estadísticos de contraste(a,b)

	In_predial	In_transe	In_ing	In_imp
Chi-cuadrado	313.468	74.539	73.629	208.113
Gf	3	3	3	3
Sig. asintót.	.000	.000	.000	.000

a Prueba de Kruskal-Wallis

b Variable de agrupación: NBI\_cat1

2-B NBI vs. Pereza fiscal  
Estadísticos de contraste(a,b)

	Pereza fiscal
Chi-cuadrado	245.310
Gf	3
Sig. asintót.	.000

a Prueba de Kruskal-Wallis

b Variable de agrupación: Nbi4cat

Tabla 3  
NBI vs. Presencia paramilitar  
3-A Estadísticos de contraste(a,b)

	In_predial	In_transe	In_ing	In_imp
Chi-cuadrado	14.131	97.589	85.556	28.369
Gf	1	1	1	1
Sig. asintót.	.000	.000	.000	.000

a Prueba de Kruskal-Wallis

b Variable de agrupación: PP

3-B Presencia paramilitar vs. Pereza fiscal  
Estadísticos de contraste(a,b)

	Perezafiscal
Chi-cuadrado	9.007
Gf	1
Sig. asintót.	.003

a Prueba de Kruskal-Wallis

b Variable de agrupación: Presencia Paramilitar

Tabla 4  
NBI vs. Presencia guerrillera  
4-A Estadísticos de contraste (a,b)

	ln_predial	ln_transe	ln_ing	ln_imp
Chi-cuadrado	.270	38.184	21.997	3.985
Gl	1	1	1	1
Sig. asintót.	.604	.000	.000	.046

a Prueba de Kruskal-Wallis

b Variable de agrupación: M\_x\_de\_guerrilla

4-B Presencia guerrillera vs. Pereza fiscal  
Estadísticos de contraste (a,b)

	Perezafiscal
Chi-cuadrado	.039
Gl	1
Sig. asintót.	.844

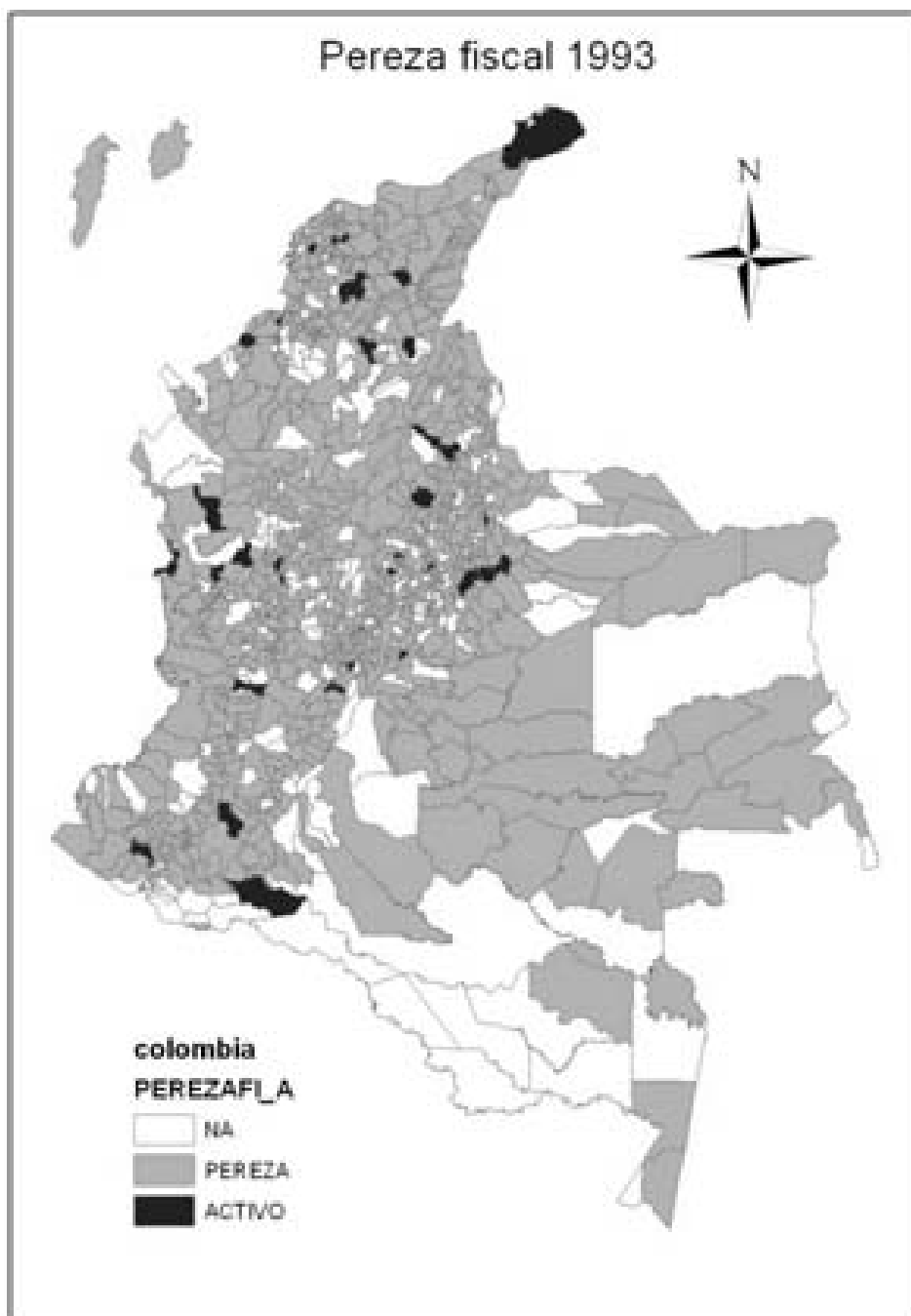
a Prueba de Kruskal-Wallis

Tabla 5

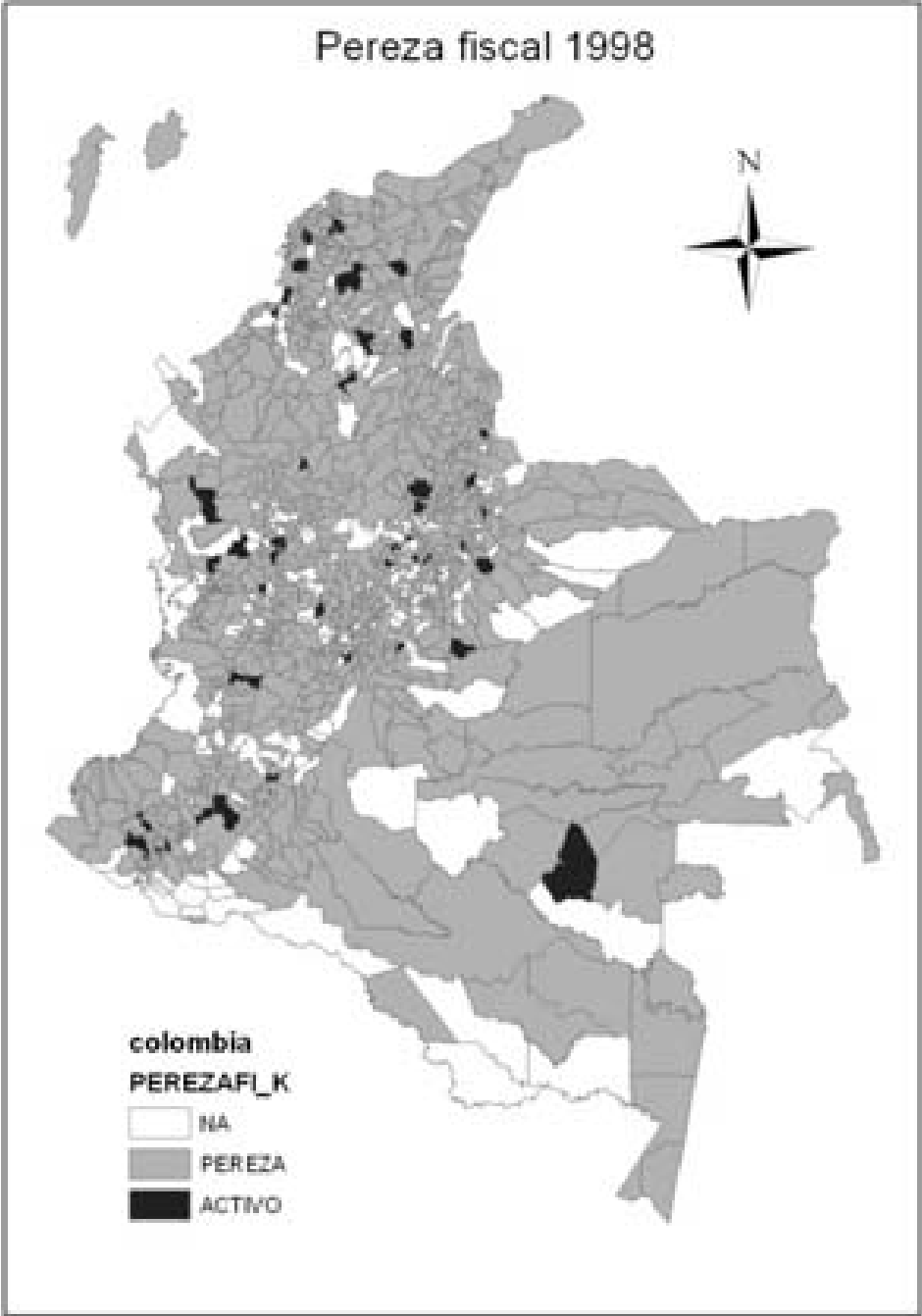
El papel de los tejidos conectivos (como los medios de comunicación)

Criterio/modelo	Intermediación bipartidista	Intermediación extorsiva
Grado de universalismo	Favores, frente a un agencia burocrática	Favores, amigos
Grado de ilegalidad	Manejo de la nómina, presencia en el manejo de los servicios, chantaje al ejecutivo	Mercado global ilegal, contratos, extorsión
Violencia contra los opositores	Cíclico	Cíclico, con gran varianza regional y alto uso profiláctico de la violencia
Elección	Con trampas marginales	Generalización de la trampa, democratización
Tendencia	Moderadamente centrípeta	Concentración, negociación con los poderes regionales

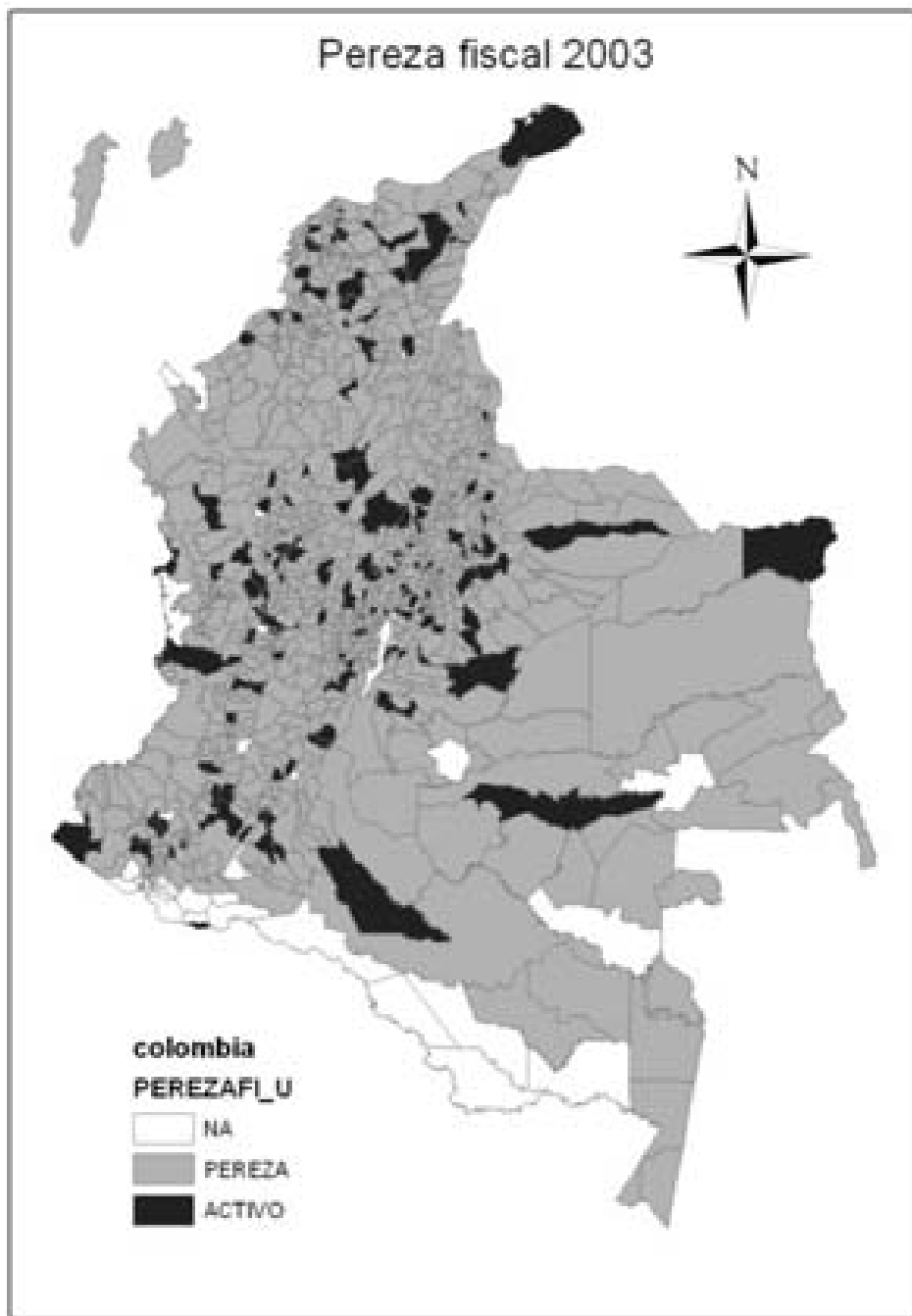
Mapa 1



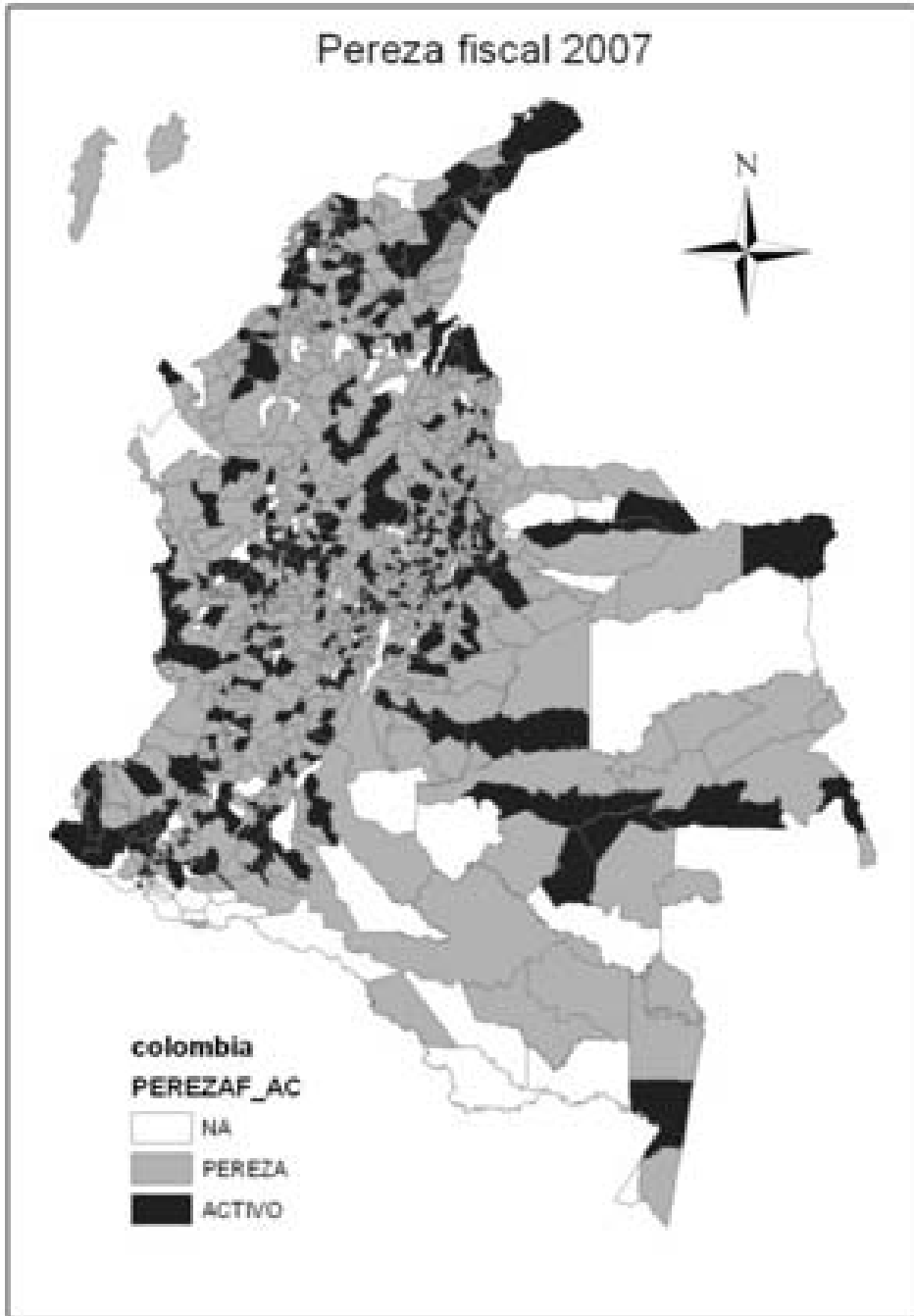
Mapa 2



Mapa 3



Mapa 4



## Bibliografía

- Achila, m. (2003). Ideas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958 - 1990. Bogota: CINEP.
- Ararrazaval, I. (agosto de 2005). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina: experiencias en Argentina, Chile, Perú y Paraguay*. Recuperado el 20 de septiembre de 2009, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=601232>
- Borda, F. (1996). Grietas de la democracia: La participación popular en Colombia. *Análisis político* (28).
- Castro, J. (2007). Descentralización: en vez de desmontarla hay que salvarla. En c. D. Publica, *descentralización, gobernabilidad y salud pública* (págs. 13-40). Bogota: Universidad Nacional.
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogota: Editorial Ariel.
- Castro, J. (1993). Hacia la democracia local. En: A. Tirado, *Descentralización y Centralismo en Colombia* (Pp. 138 - 158). Bogotá: Oveja Negra.
- Cifuentes, A. (1994). *Diez años de descentralización: resultados y perspectivas*. Bogotá: FESCOL.
- Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas. (1997). *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2002*. Bogotá: DNP.
- Dongier, P., Wakeman, W., Domelen, J. V., Ryan, A., Polski, M., Ostrom, E., y otros. (2001). *Community-driven development. Prsp sourcebook*. Washington: World Bank.
- Echavarría, J. J., Rentería, C., & Roberto, S. (2002). Decentralization and bailouts in Colombia. *Research network working paper*. Pp. 1 - 67.
- García, M. (2008). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Konrad Adenauer.
- González, F., Bolívar, I., & Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la Nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958 - 2002*. Bogotá: NORMA.



- Gutiérrez, F. (2009). Colombia: reestructuración de la violencia. En f. Gutierrez, & r. Peñaranda, *mercados y armas. Conflictos armados y paz en el periodo neoliberal. America latina. Una evaluación*. Bogotá: la carreta.
- Gutiérrez, F. (1996). Dilemas y paradojas de la transición participativa. *Análisis político* (29), Pp. 35-53.
- Gutiérrez, F. (2002). Historias de democratización anómala. El partido liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy. En F. Gutiérrez, *Deradación o Cambio. Evolución del sistema político colombiano* (Pp. 25-78). Bogotá: NORMA.
- Gutiérrez, F. (2007). Violent liberalism? State, Conflict and political regime in Colombia, 1930 - 2006. *Working paper Ise - destin* (19), Pp. 1 - 71.
- Gutierrez, F., & Baron, M. (2006). Re-stating the state: Paramilitary territorial and political order in Colombia (1978-2004). *Working paper - Ise destin* , 1 (66), Pp. 1 -35.
- Gutierrez, F., Pinto, M. T., Arenas, J. C., Guzmán, T., & Gutiérrez, M. T. (2009). Politics and security in three colombian cities. *Working paper Ise destine* (44).
- Harnecker, M. (2007). *Rebuilding the left*. London: Zed Books.
- Hernández, A. (2002). El Congreso de Colombia. *Revista credencia historia* (145).
- Imprenta de Espinosa. (14 de julio de 1811). La bagatela. Bogotá: Espinosa.
- Leal, F., & Dávila, A. (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - IEPRI.
- Lloyd, S., & Christopher, A. (2000). Health policy in Latin America: Themes, trends and challenger. En S. Lloyd, *Healthcare reform and poverty in Latin America* (Pp. 232). Institute of Latin American studies.
- Maldonado, A. (2002). Avances y resultados de la descentralización política en Colombia. En Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización Municipal en Colombia: Balance de una década*. Bogotá: DNP.
- Mann, M. (2006). State power and the two logics of globalisation. *Journal of international studies* , 34 (2), Pp. 529 - 539.
- Medina, C. (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: Origen, desarrollo y consolidación: el caso "puerto Boyacá"*. Bogotá: documentos periodísticos.

- Medina, C. (2008). El narco paramilitarismo. Lógicas y procesos en el desarrollo de un capitalismo criminal. En varios, *Capitalismo criminal: ensayos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Migdal, J. (1988). *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the third world*. Princeton: Princeton University Press.
- Ortiz, C. M. (1985). *Estado subversión en Colombia, la violencia en el Quindío años 50*. Bogotá: CIDER - CEREC.
- Platteau, J.-P., & Gaspart, F. (2003). The risk of resource misappropriation in community-driven development. *World development*, 31 (10), Pp. 1687-1703.
- Rincon, H., Ramos, J., & Lozano, I. (2004). Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones. *Borradores de economía - Banco de la República*, Pp. 1 - 112.
- Rosanvallon, P. (2000). *The new social question: rethinking the welfare state*. United Kingdom: Princeton University Press.
- Rosas Vega, G. (1995). Las limitaciones del presupuesto nacional. En G. Pachón, *Galán en el Congreso*. Bogotá: Instituto Luis Carlos Galán.
- Sánchez, F. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: descentralización y macroeconomía. *Archivos de economía No. 160*.
- Sánchez, G., & Ricardo, P. (2008). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: La Carreta.
- Semana. (2005). Habla Vicente Castaño. *Semana* (1205).
- Sánchez Fabio, Chacón Mario (2006). Conflicto, Estado y descentralización. Del progreso social a la disputa armada por el control local (1974-2002) en Will M.E. (ed.): *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: NORMA.
- Stokes, S. (1997). Are parties what's wrong in latin america. *LASA meeting*. Guadalajara.
- Stokes, S. (1999). What do policy switches tell us about democracy. En P. Adam, S. Stokes, & M. Manin, *Democracy, accountability and representation* (Pp. 98-130). Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1994). *Power in movement: collective action, social movements and politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1990). *Coersion, capital, and european states, ad 1990 - 1992*. Massachusetts: Blackwell Publishers.

Tilly, C. (1975). *The formation of national states in western Europe*. United Kingdom: Princeton University Press.

Tilly, C. (1985). War making and state making as organized crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, *Bringing the state back*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.

Velázquez, F. (2003). La descentralización en Colombia: En busca del bienestar y la convivencia democrática. En F. Carrion, *Procesos de descentralización en la región Andina* (Pp. 426). Quito: FLACSO.

Zapata, J. G., Acosta, o. L., & Gonzalez, a. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa? *Archivos de economía* No. 165 .

## Anexo 1

### BASE DE DATOS

**INGRESOS TOTALES:** Registra en miles de pesos el valor recibido por los municipios. Datos constantes a 1998. Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos del autor

**IMPUESTOS:** Registra en miles de pesos el valor total de los impuestos recibido por los municipios. Datos constantes a 1998. Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos del autor

**PREDIAL:** Registra en miles de pesos el valor por concepto de impuesto predial recibido por los municipios. Datos constantes a 1998. Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos del autor

**TRANSFERENCIAS:** Registra en miles de pesos el valor de las transferencias recibidas por los municipios. Datos constantes a 1998. Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos del autor

**GASTOS DE FUNCIONAMIENTO:** Registra en miles de pesos el valor de los gastos del municipios. Datos constantes a 1998. Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos del autor

**NBI:** Registra el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas. Censo 1993 y 2005. Fuente DANE

**PEREZA FISCAL:** Se definió como la relación entre ingresos por impuestos y los gastos de funcionamiento de los municipios. Datos constantes a 1998. Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos del autor

**PRESENCIA PARAMILITAR:** Variable dummy que registra la presencia de algún grupo paramilitar antes del proceso de desmovilización. Fuente Policía Nacional

**PRESENCIA GUERRILLERA:** Variable dummy que registra la presencia en un municipio de algún grupo guerrillero. Esta variable se construyó de acuerdo a la información de hostigamientos y emboscadas. Fuente Policía Nacional. Cálculos del autor.

## Anexo 2

### LAS PRUEBAS Y SUS RESULTADOS

Estos resultados se podrían interpretar de la siguiente manera, para el caso de impuesto predial se tienen 236 municipios que están por encima de la mediana y tienen un nivel bajo de necesidades básicas insatisfechas; mientras que tenemos 173 por debajo de la mediana y con un alto nivel de Necesidades básicas insatisfechas.

Por otra parte, en las transferencias tenemos 141 municipios por encima de la media y con un nivel de NBI bajo; mientras que tenemos 86 municipio con NBI alto y están por debajo de la mediana.

En cuanto a los ingresos, tenemos 181 municipios por encima de la mediana y con NBI bajo; 118 municipios con NBI alto y por debajo de la mediana.

Los impuestos, de los 279 los municipios con NBI bajo, 224 tienen recolección de impuestos por encima de la mediana; mientras de los 260 con NBI alto, 169 municipios tienen recolección de impuestos por debajo de la mediana.

La prueba CHI cuadrado nos permite concluir que el NBI de los municipios genera diferencias en cada una de las variables fiscales que se analizaron, los municipios que tienen un menor NBI presentan ingresos, impuestos y predial, por encima de la mediana a diferencia de los municipios con NBI alto, los cuales tienen ingresos por debajo de la mediana; mientras que el tema de las transferencias si difiere para los municipios con NBI alto ya que la mayoría tiene transferencias por encima de la mediana, lo cual es obvio dado que las transferencias tiene un enfoque especial hacia los municipios pobres.

La prueba Kruskal Wallis, nos sugiere que tenemos evidencia estadística para afirmar que el promedio fiscal de los municipios es diferente entre cada grupo de NBI; como el nivel crítico es menor a 0.05 podemos rechazar la hipótesis nula de igualdad de promedios poblacionales y concluir que las poblaciones comparadas difieren en NBI.

### ANÁLISIS: PRESENCIA PARAMILITAR – INGRESOS FISCALES

Las pruebas Kruskal Wallis, Jonckheere-Terpstra y la mediana, nos permiten rechazar la hipótesis nula de igualdad de promedios poblacionales y

concluir que las poblaciones comparadas difieren en presencia de grupos paramilitares.

La tabla de frecuencia de la prueba de la mediana, nos muestra que aproximadamente el 60 por ciento de los municipios con presencia paramilitar (495 en total), tienen ingresos fiscales por encima de la mediana, mientras que el 60 por ciento de los municipios que no tiene paramilitarismo están por debajo de la mediana del nivel de ingresos.

Las pruebas Kruskal Wallis, Jonckheere-Terpstra y la mediana, nos permiten rechazar la hipótesis nula de igualdad de promedios poblacionales y concluir que las poblaciones comparadas difieren en presencia de grupos guerrilleros.

La tabla de frecuencia de la prueba de la mediana, nos muestra que aproximadamente el 50 por ciento de los municipios con presencia guerrillera (481 en total), tienen ingresos fiscales por encima de la mediana, la misma proporción se presenta en los municipios que no tiene guerrilla.

Las pruebas Kruskal Wallis, Jonckheere-Terpstra y la mediana, nos permiten rechazar la hipótesis nula de igualdad de promedios poblacionales y concluir que las poblaciones comparadas difieren de acuerdo al nivel de NBI.

La tabla de frecuencia de la prueba de la mediana, nos muestra que 231 municipios que tienen un NBI alto tiene una pereza fiscal menor a la mediana, mientras que 170 municipios clasificados con NBI baj, tienen una pereza fiscal mayor a la mediana.

Las pruebas Kruskal Wallis, Jonckheere-Terpstra y la mediana, nos permiten rechazar la hipótesis nula de igualdad de promedios poblacionales y concluir que las poblaciones comparadas difieren si hay presencia o no de grupos paramilitares.

La tabla de frecuencia de la prueba de la mediana, nos muestra que hay 329 municipios que no tienen presencia paramilitar y 222 con presencia paramilitar que tienen pereza fiscal menor a la mediana.

# Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos

Viviana Barberena Nisimblat\*

## 1. Presentación

El tema de la descentralización en Colombia ha sido objeto a lo largo de las últimas dos décadas de múltiples evaluaciones y escritos, los cuales, a pesar de sus diferencias en cuanto a rigor conceptual, han logrado aportar información importante, como indicadores e incluso percepciones sobre el tema. El presente documento, busca ser un abre bocas a la reflexión sobre el futuro de la descentralización en el país, sin hacer una evaluación de sus desarrollos, ni un recorrido histórico o de análisis de cada uno de los elementos del proceso descentralizador; pero sí llamando la atención sobre asuntos que cotidianamente se viven pero a veces no se discuten o que se discuten pero no llegan a resolverse o se olvidan porque lo urgente deja atrás la discusión de lo importante; esta es una enfermedad típica que padece la descentralización, especialmente en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Para su desarrollo conceptual y para poder evidenciar cambios relevantes y riesgos a futuro se tomaron como base:

---

\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia y diplomada en filosofía en la Universidad del Rosario con Maestría en Administración Pública en Alemania Hochschule für Verwaltungswissenschaften-Speyer. Actualmente es Consultora y Docente universitaria, experta en temas descentralización, gestión pública y modernización del estado y de trabajo con la cooperación internacional. Fue Subdirectora de Programas Regionales de la ESAP, asesora de Findeter en temas de fortalecimiento institucional y por más de 10 años coordinó y asesoró el área de gobernabilidad, transparencia y buena gestión territorial en la GTZ Cooperación técnica alemana en diversos programas.

Un documento elaborado por Fescol al cumplirse los diez años de descentralización donde hay análisis e información valiosa sobre diversos aspectos del modelo de descentralización.

La evaluación de la descentralización municipal en Colombia en el año 2.002, que contiene el desarrollo de una conceptualización básica, el análisis sectorial y estudios de caso regionales que se realizó el DNP con el apoyo del PNUD, ACCI, GTZ y Fonade.

Las memorias del seminario Internacional "20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro" organizado por la Red Rinde<sup>50</sup> y que contó con actores de la vida política, social y gubernamental que han conocido el desarrollo de la descentralización.

Por otra parte, se propuso a través de entrevistas y en diálogo un poco más informal, el intercambio con personas que han vivido la descentralización desde distintos ángulos pero especialmente desde el ámbito territorial. Si bien responden a algunos criterios en la selección, podrían haber muchos más, pero el ejercicio exhaustivo volvería imposible los propósitos de este trabajo.

Se conversó con algunas personalidades nacionales que han tenido amplia relación con el tema, como el exalcalde de Bogotá, Antanas Mockus, reconocido como uno de los grandes transformadores de la ciudad en el marco de la descentralización en Colombia; también con el Gobernador de Santander Horacio Serpa Uribe, quien es tal vez una de las personas en Colombia que más experiencia en terreno ha tenido por su trayectoria política, (alcalde y concejal nombrado, constituyente, Ministro de Gobierno, Congresista, Procurador General y candidato a la Presidencia) y que en consecuencia puede hablar de un antes y un después; se entrevistó al alcalde de Jericó (Antioquia) Carlos Augusto Giraldo, quien es repitente en este cargo y tiene una preparación académica y conceptual sobre estos asuntos que le permiten no sólo una mirada de antes y después, sino de lo que ha conocido por fuera de su municipio e incluso a nivel internacional. Ha sido consultor de la cooperación internacional en temas de gestión pública y en su primera alcaldía fue distinguido como Alcalde Verde de Colombia; y finalmente se quiso darle al texto la mirada internacional de alguien conocedor del tema, pero también del proceso colombiano. Aprovechando su visita a Colombia, se habló con el experto de la

---

<sup>50</sup> Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial.



cooperación alemana GTZ Thorsten Sagawe, quien durante su estadía en el país fue Asesor Principal en los programas Mejor Gestión de los Departamentos, Profim y Prodespaz, en articulación con el DNP y la Federación Colombiana de Municipios.

Se aclara que hay temas que, aún cuando son recurrentes en los textos y en las entrevistas, no se incluyeron por formar parte de otros trabajos complementarios.

## 2. Introducción

Sobre el proceso de descentralización en Colombia se ha dicho todo, o casi todo. En algunos puntos coinciden incluso amigos y enemigos de ella. Los teóricos llevan por lo menos 20 años sin ponerse de acuerdo y sin encontrar la clave para sustentar sus disensos, mientras la realidad atropella las discusiones conceptuales. Hay otros dilemas que tampoco se resuelven fácilmente, ya que, pese al entusiasmo con que se acogieron las reformas, la estrategia de la descentralización en el país se dio desde la adopción de modelos aplicados a otros países, suponiendo realidades semejantes, pero dejando de lado aquellos factores determinantes de nuestra realidad como el conflicto armado, que deberían haber sido nodales en el diseño del proceso. En lenguaje corriente se diseñó para Dinamarca y no para Cundinamarca. Pero también se dieron por verdades algunos aspectos que la historia ha terminado revaluando, como por ejemplo, que los alcaldes y gobernadores definen las prioridades propias de su territorio, pero las reformas tienden a que cada vez las decisiones estén enmarcadas dentro de la política nacional (incluso podría pensarse en lineamientos internacionales, como es el caso de los ODMs, aunque en menor medida). Las discusiones de política territorial no se dan desde los territorios hacia la Nación, sino que se dictan lineamientos hacia abajo. No obstante, hay que decir que los gobiernos territoriales concentran sus discusiones con la nación básicamente en 2 temas: (i) los recursos en lo sectorial y, (ii) el orden público en los Consejos de seguridad. Así poco a poco la agenda política propia de la descentralización ha sido suplantada por la agenda de la negociación de proyectos y programas. Inclusive uno de los indicadores de eficiencia fiscal "obvia" es el cumplimiento de tareas con recursos de la Nación.

Con la ilusión de la Constitución del 91 se creyó que la descentralización saldría favorecida de allí, dado que se pareció avanzar en algunos puntos importantes: se constitucionalizaron las transferencias (hoy sistema general de participaciones), se dio paso a la elección popular de gobernadores, se reafirmó la autonomía de las entidades territoriales. Pero esto también significó al mismo tiempo que la descentralización abandonó su ideario democrático y participativo para convertirse en una manera de ejecutar los recursos sectoriales del país: salud, educación y agua potable, con consecuencias impredecibles en su momento, pero que la volvieron el instrumento útil de la Nación para cumplir con las tareas más urgentes, sin importar la coherencia y la inserción en las prioridades regionales. Así la estructura de departamentos y municipios descansa en ejes de poder muy concentrados en estos 3 sectores (sobre todo salud y educación e infraestructura) y aun cuando tienen tareas muy relevantes en el desarrollo, la máxima atención de la administración se concentra en cumplir con estas metas que claramente fija y estandariza la Nación por sí misma.

Esto sin contar con las reformas de control al gasto que privilegiaron básicamente decisiones financieras sobre territoriales. A un país que requiere un Estado más fortalecido en las regiones, le propusieron lánguidas estructuras sin capacidad para emprender desafíos propios de sus competencias y le quedaron apenas los recursos necesarios para cumplir con el funcionamiento y las tareas que la nación le ha encomendado.

Como se dice en la presentación del presente texto, sobre la descentralización se han realizado varias evaluaciones. La más completa es quizás la emprendida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) donde realizó una revisión juiciosa de prácticamente todas las áreas. Fescol ya había emprendido esa tarea al cumplirse 10 años de la descentralización y RINDE al cumplirse los 20 años quiso volver sobre el análisis de lo pasado, especialmente en el campo político. Bajo este contexto, este trabajo propone hacer una revisión de los análisis y propuestas que de estos estudios se derivan, para encontrar puntos de acuerdos y desacuerdos, pero sobre todo avances y retrocesos identificados sobre los cuales el país debe seguir discutiendo. Sorprende en todo caso que la Nación no ha emprendido jamás una

evaluación que dé cuenta del modelo diseñado y de la manera como ella se ha orientado a ejecutarlo. Aquí se encontrarían buena parte de los problemas.

Como se explicó al inicio del presente documento se propone adicionalmente un intercambio de opiniones con algunos de quienes han sido actores y testigos de excepción del proceso en Colombia, incluso con quienes lo han visto crecer y desarrollarse comparado con otras latitudes como es el caso de la cooperación técnica en Colombia, para cotejar su percepción y conocimiento con los datos que han arrojado los diferentes estudios. Esta mirada puede dejar entrever algunos aspectos que las evaluaciones han dejado por fuera e incluso resaltar aspectos que se han perdido en los vericuetos de su desarrollo.

Es difícil proponer en un país con el grado de polarización que vive Colombia, hacer un análisis que conduzca a un relanzamiento del proceso de descentralización para mejorar y corregir aquellos problemas de la concepción inicial, que son fruto de desarrollos posteriores del país e incluso del entorno. Podría decirse que la descentralización, como proceso, debe ser dinámica para corregir aquellas cosas que la pueden estar afectando, pero al mismo tiempo debe entenderse que su desarrollo requiere un proceso de maduración para ser apropiada.

### 3. El sentido político de la descentralización

Desde las primeras reflexiones y evaluaciones de la descentralización (con diferentes grados de profundidad y en ámbitos distintos), se ha reconocido en el proceso una gran capacidad de movilización en lo político, el surgimiento de fuerzas locales que consiguieron llegar a los gobiernos locales y romper con el bipartidismo y formas tradicionales de la política.

En opinión del experto internacional Thorsten Sagawe *"no sé si son los campeones, pero están entre los dos o tres países de América Latina que han tomado la descentralización política muy seria, se ve el compromiso político, se ven también francotiradores en todos los niveles pero creo que es un tema que Colombia se ha tomado muy seriamente en los últimos 20-25 años."*

En el libro "10 años de la descentralización Resultados y perspectivas" editado por Fescol, se señala la elección popular de alcaldes como un mecanismo privilegiado de descentralización política, con

los siguientes objetivos, en los cuales varios analistas coinciden: “(i) *la institucionalización del conflicto en forma tal que se civilice la contienda política y se aclimate la paz; (ii) ampliación del espectro político, más allá del bipartidismo tradicional y, por ende, promoción de la expresión institucionalizada de formas no bi-partidistas de representación; (iii) extensión de formas de organización no tradicionalmente partidarias (indígenas, movimientos cívicos, religiosos, asociaciones culturales, etc.), y (iv) generación de cambios en el comportamiento electoral, tendientes a superar la abstención crónica, fuente de ilegitimidad*” (Restrepo y Ochoa, 1994, Pp. 133). Advierten sin embargo los autores, que la elección popular es una estrategia necesaria pero no suficiente y en cuanto a la abstención señalan un descenso a partir de 1990.

En la evaluación de la descentralización que el Departamento Nacional de Planeación realizó en el año 2003, se mostraba que sí se incrementó la participación electoral medida en porcentaje de voto por alcalde respecto del censo electoral, pero este aumento no es significativo a partir del año 2000. (Departamento Nacional de Planeación, 2001, Pp. 261)

En este sentido puede decirse que al menos en sus inicios la descentralización facilitó la apertura política que hasta hoy ha hecho posible el surgimiento de figuras de reconocimiento nacional, que incluso trascienden el ámbito local y se convierten en opción política a nivel nacional (no es casual que hay cuatro ex alcaldes y un ex gobernador disputando las próximas elecciones y su carta de presentación es su buena gestión local). Este incremento también se muestra en la promoción de nuevas alternativas políticas. Si se revisan cifras de participación electoral en elecciones subnacionales se encuentra que se mantiene alrededor del 54% mientras las de orden nacional alrededor de 45%.

Lo anterior podría llevarnos a reconocer que en lo relacionado con la apertura democrática, la descentralización sí produjo un cambio significativo en la forma de hacer política y en la motivación general de la sociedad para intervenir en los asuntos locales, desde el proceso electoral hasta otras formas de participar en la vida local.

A decir del Gobernador Serpa, quien fuera Alcalde y Concejal de Barrancabermeja antes de la descentralización: “*desde muy temprano como hombre de provincia que se vinculó a la labor pública, tuve experiencias que me llevaron a la convicción de que en Colombia se*

*requería un modelo descentralizado, fui alcalde, fui concejal de varios municipios y vi de qué manera en la provincia, en la región, en lo local, se sufría por la avaricia de los grandes centros y por qué las decisiones que se tomaban en los más altos niveles, no consultaban nunca los requerimientos de los municipios y los departamentos."*

Políticamente habría que dar cuenta de otro fenómeno y es que el prestigio de estos reconocidos gobernantes no está asociado a ningún partido político y adquieren valor por sus ejecuciones. Esto puede significar al mismo tiempo una mutación del valor político, pero se puede constatar en los fenómenos electorales de por lo menos los últimos 10 años. Alcaldes y Gobernadores de gran prestigio no son reconocidos o asociados por los electos de acuerdo a los principios esenciales e ideológicos de los partidos a los cuales pertenecen, sino con el reconocimiento a unos hechos concretos de la gestión. Es probable que nadie recuerde de qué partido era Antanas Mockus cuando fue alcalde (de hecho lo fue por dos Partidos o movimientos distintos), ni Peñalosa y de Lucho Garzón, se dice que hay más Luchismo que Polo, lo mismo podría decirse de otros como Sergio Fajardo en Medellín, Judith Pinedo en Cartagena y como ellos hay más ejemplos, pues sólo los más recientes están mencionados. El mismo Presidente Uribe sería un buen ejemplo de esto.

*Antanas Mockus, desde su experiencia en Bogotá señala que "la trayectoria de Bogotá ilustra fuertemente las bondades de la descentralización. Primero la descentralización y luego el estatuto orgánico en el año 1993, le otorgaron a la administración de Bogotá un margen de acción grande que permite romper con el cogobierno existente en legislaciones anteriores. Así Bogotá pudo aprovechar la descentralización en beneficio de la ciudad en términos de sus políticas de transporte, de sus políticas tributarias, de sus arreglos institucionales."*

Los ciudadanos en Bogotá se han beneficiado con una administración más eficiente y moderna. De otro lado, Bogotá sería ingobernable sin sus 20 alcaldías menores y sus Juntas Administradoras locales, aunque bajo este esquema se evidencia que la administración al interior es más compleja y los cambios han venido más lentamente. Pero es importante precisar que *"la descentralización requiere mayoría de edad, reconocimiento de autonomía y seguimiento férreo de la ciudadanía."*

Jaime Castro, a pesar de haber sido un gran impulsor de la descentralización y a propósito de la celebración de los 20 años en un

evento organizado por Rinde en la Universidad Externado de Colombia, decía que *"se cambió y fortaleció la vida administrativa y fiscal de municipios y departamentos, pero no se cambiaron reglas de juego en materia política. Se permitió el manejo de las recuperadas entidades territoriales conforme a prácticas, costumbres, mañas y vicios que se utilizaban en el esquema anterior centralizado."* (Castro, 2007, Pp. 119)

Sin bien esto pudo ser cierto, todos los análisis conducen a mostrar que por el contrario el espectro político sí se abrió y aparecieron otros actores en la vida local y regional. Afirma incluso muy pesimista Jaime Castro que no sólo no cambió, sino que las nuevas fuerzas que surgieron terminaron asimiladas a estos esquemas tradicionales: *"Con dificultad, nuevas organizaciones políticas, sociales, cívicas, comunitarias, rebeldes, o independientes lograron conquistar alcaldías y gobernaciones, pero como no se cambiaron las reglas, en poco tiempo y en la mayoría de los casos, se "contaminaron", incluso, incurrieron en faltas mayores que los actores tradicionales, por eso no sobrevivieron más allá de un período."* (Castro, 2007, Pp. 120)

Las consecuencias podrían mirarse en dos sentidos: por una parte, la crisis de los partidos hace que la representación en ellos no se requiera para hacer un buen gobierno, pero por otra, fortalece a la descentralización, otorgando gran status al valor de acertadas decisiones de gobierno regional o local con potencial de incidencia nacional.

Así el sistema político se oxigena de abajo hacia arriba, contribuye a producir un relevo y a recuperar confianza en lo público: los líderes adquieren su liderazgo por su actuar concreto y reconocido, lo cual genera más "certezas" en el elector. Se convierte en una especie de prenda de garantía, sin que esto signifique que se quiera promover caudillismos individuales insanos para la democracia. Resulta especialmente interesante el reconocimiento que de esto han hecho los tres alcaldes de Bogotá que se han unido alrededor de un partido. Pero también los malos gobiernos locales y regionales contribuyen a la idea de que sólo la intervención del gobierno nacional hace posible el cumplimiento de metas sociales.

En este punto resulta difícil ir más allá de la simple especulación en el sentido de qué tan positiva ha sido la elección popular de alcaldes y gobernadores. En algunas ciudades podría decirse que han sido más los gobiernos malos que los buenos y esto inevitablemente lleva

a sus habitantes a concluir que no se ha avanzado. Otras en cambio reconocen que sólo la descentralización y la elección popular de alcaldes hicieron posible “el milagro”. Bogotá sería el prototipo de estas últimas. Como es algo tan subjetivo, ondeante como la democracia (en la democracia no siempre se elige bien, es deseable por supuesto, pero no es requisito) es imposible de probar por qué siempre habrá excepciones y contraejemplos. Pero resulta preocupante que se generalice porque esto no permite orientar las acciones hacia donde están verdaderamente los problemas.

Carlos Augusto Giraldo afirma que si bien es cierto que puede haber corrupción, encuentra fallas protuberantes en el seguimiento que se hace a la gestión por parte de los organismos de control, y así, se puede abrir espacio a las malas prácticas. Afirma Giraldo que de todos los informes que recibe, se refieren a los trámites pero no a los resultados. No se verifica si efectivamente la escuela existe y si cumple con su papel de educar niños, sino si el proceso de contratación se cumplió. Como lo afirma de manera coloquial, es un control de abreviaturas (PEI, PD)<sup>51</sup>

Sobre el particular también afirma Antanas Mockus que a los gobiernos territoriales hay que acompañarlos muy fuertemente para que puedan alcanzar esa mayoría de edad. Lo más urgente es el control social y su cualificación, para que las veedurías ciudadanas puedan cumplir con su tarea y advertir claramente la manera como se va sofisticando la corrupción. Hace, al igual que el alcalde de Jericó, un llamado a que se haga control y monitoreo en tiempo real de quien corresponde. No niega que el fenómeno de violencia y dominio territorial de ciertos grupos especialmente en los municipios más pequeños, le ha hecho mucho daño al proceso porque claramente interfiere con los aires libertarios y de mayoría de edad de la descentralización.

Hay sin embargo, aspectos de innegable importancia y que le han trazado un rumbo importante a la gestión local: gobiernos que permanecen por períodos más largos, inicialmente fueron 2 años, luego 3 y ahora 4, unido a un desarrollo legislativo que aun cuando a veces complejo, le da cierta coherencia a la gestión, hacen que ya se transite por una senda de cierta seguridad institucional y aún cuando

<sup>51</sup> PEI: proyecto educativo institucional y PD: plan de desarrollo

seguramente todavía no es lo deseable, se estabiliza la gestión y hay una mínima continuidad. Es cierto que falta todavía mucho, pero algo va de administraciones que duraban lo que el capricho político de un diputado duraba al recomendar un alcalde de su grupo político, a un período determinado legalmente, con unas elecciones que respaldan la gestión y con una garantía legal de que lo planificado podrá ejecutarlo.

De modo anecdótico puedo contar algo que muestra la importancia de gobiernos elegidos y con posibilidades de tener un horizonte temporal no sujeto a la dependencia del político influyente. Estaba en un salón de la Gobernación del Meta donde están exhibidas las fotos de los gobernadores desde el momento en que fue erigido como Departamento. En ese entonces se celebraban los 30 años de creado y pude constatar que antes de la elección popular de gobernadores (CN 1991) el Meta había tenido en promedio ¡2 gobernadores por año! Esto no difiere mucho de lo que pasaba en el resto del país y así ¿quién construye desarrollo? ¿Quién se responsabiliza de las tareas prioritarias del Estado? y ¿Qué consecuencias puede tener no hacerlo?

Así, para hacer análisis como estos, es necesario despojarse de la pasión que despierta personalizar el problema. Este o aquel alcalde o gobernador, pero en esencia es un argumento muy fuerte contar con estabilidad institucional para poder resolver problemas de la sociedad e incluso para después poder exigir socialmente responsabilidades.

Esto forma parte natural de los procesos democráticos, toman años y siglos para consolidarse. No hay otra manera de que se madure en hacer cada día mejor la tarea por parte de gobernantes y gobernados.

Pero al lado de estos avances también hay que decir que su sólo desarrollo no ha alcanzado para transformar de manera definitiva las costumbres políticas del país. El sueño de partidos nuevos de carácter cívico y regional ha mutado también hacia formas tradicionales de politiquería y clientelismo, a multiplicidad de partidos que en realidad son empresas electorales con amarres y ataduras a intercambio de favores, contratos, nombramientos, etc. En lo que parece tener razón Castro en que *"las mayores fallas de la descentralización en este momento no son, entonces, de carácter fiscal o administrativo, sino político."* (Castro, Pp. 120)



Tal vez una de las mayores preocupaciones radica en la poca evolución lograda en términos de depurar y mejorar la calidad de los cuerpos colegiados. La Asamblea, pero también el Concejo son órganos que cargan un gran desprestigio político. En el caso de las primeras, la sociedad que las elige ni siquiera tiene claro cuáles son sus funciones, pero además, la votación es producto precisamente de todas las redes clientelares con las cuales cuentan. Los Concejos, aun cuando en menor medida, también corren la misma suerte. Los debates y propuestas que surgen en el seno de estas corporaciones son muy pobres y se anteponen claramente prioridades particulares a debates sobre el bien general o discusiones sobre el desarrollo de su localidad.

En nuestra posibilidad de renovar la democracia esto se constituye en un gran obstáculo, porque el ejecutivo ha sufrido más renovaciones en sentido político. La sociedad ha avanzado en reconocer la importancia de tener buenos gobernantes y cada día pesa más en este contexto el llamado voto de opinión. Por eso adquieren reconocimiento aquellos que pueden mostrar como carta de presentación una buena gestión y por ello se dan fenómenos como Cartagena, Medellín, Cali, Cesar, Barranca y muchas otras ciudades y departamentos.

Pero para el elector los cuerpos colegiados no están incluidos entre los requisitos de la buena gestión y por ello, se vota de opinión para alcalde y gobernador pero se mantiene la tradición para Concejo y Asamblea (me atrevería a afirmar que para Congreso sucede algo en la misma dirección) con la consecuencia nefasta de que los gobiernos elegidos quedan en una disyuntiva muy dañina para la democracia. Por un lado se envía el mensaje de que se puede ganar limpiamente una elección pero paralelamente se entrega el mensaje de que para gobernar se requiere hacer transacciones o se exponen al riesgo, frecuente por demás en estos casos, de ser bloqueados por los respectivos cuerpos colegiados. Hay sin embargo expertos como Hector Riveros que consideran que dichos cuerpos colegiados no logran impedir en términos reales la buena gestión de un alcalde o gobernador.

Prácticamente no existe ningún gobierno territorial elegido en condiciones de fenómeno de opinión al que lo acompañe una bancada

dispuesta a jugársela por sus propuestas. Estas autoridades tienen de su grupo o partido escasamente uno o dos concejales o diputados según sea el caso; esta relación resulta lesiva muy rápidamente porque los gobernantes caen en una trampa en la cual corren el riesgo de deslegitimarse porque no son capaces de cumplir con lo prometido en campaña. Rápidamente se empieza a crear la sensación de que "no han hecho nada", cuando para actuar tienen que vencer barreras de orden político difícilmente explicables.

Resulta interesante que tal vez por el excesivo presidencialismo nuestro, las evaluaciones hechas sobre la descentralización no incluyen la mirada política de la conformación de los cuerpos colegiados, ni la articulación con el ejecutivo ni la manera como se aprueba el presupuesto, ni las propuestas que surgen de su seno. El análisis se refiere a lo que hace el ejecutivo, a los mecanismos de participación que utiliza, a la manera eficiente o ineficiente como se desempeña frente al manejo de los recursos con especial énfasis en el sistema general de participaciones y a su desempeño tecnopolítico. Cuando se revisa la literatura referida a la evaluación, es factor de análisis únicamente si hubo o no incremento de la votación después de la reforma, pero no se va más allá de esto.

Así, la casuística de la cual se abusa en estos casos, termina sirviendo para demostrar lo exitoso que es el modelo pero también para lo contrario. Lo que sí es claro es que más allá del balance que se haga de cuántos han sido "buenos" o "malos" gobernantes, estas expresiones políticas independientes, producto del consenso social no hubieran sido posibles en un contexto político centralizado donde las decisiones de quién debería ser recaían en los políticos, que hasta antes del proceso descentralizador tenían solamente 2 caras: liberal o conservadora.

Desde la mirada internacional, el experto Thorsten Sagawe considera que con fortalezas y debilidades tenemos una de las descentralizaciones más avanzadas de Latinoamérica. Según sus palabras *"la descentralización no es un proceso lineal que va hacia arriba, es de altos y bajos. Esto pasa en otros países y antes de criticar a la descentralización y sus fracasos, se debe hablar de avances y retrocesos, de flexibilidad para considerar también las circunstancias económicas y sociales"*.

#### 4. Las discusiones en torno a la eficiencia y la eficacia

No pocas han sido las discusiones en estos temas y al mismo tiempo en pocos temas se puede dar cuenta de la evolución que ha tenido el debate en torno a la cantidad y calidad de la descentralización.

En muchas de las primeras evaluaciones se enfatizaba en los avances en participación ciudadana, en la consolidación de modelos políticos alternativos, en la participación de la comunidad en las juntas de servicios públicos, en el control social, pero poco a poco, esto se ha ido transformando en la evaluación acerca del uso del hoy llamado Sistema General de Participaciones, antes conocido como transferencias.

En este punto hay que decir que por el volumen de recursos transferidos, casi todos los esfuerzos del gobierno nacional se han concentrado aquí en un modelo de evaluación que corresponde al diseño de la misma. Hasta el momento se ha mirado qué tan eficiente ha sido la aplicación de los recursos por parte de las autoridades territoriales, pero en general la evaluación no ha versado sobre el modelo y el nivel nacional como cabeza de dicho diseño, que se hizo mal desde arriba, pero que podría corregirse. Las justificaciones en general para los cambios en el Sistema se han derivado de necesidades financieras del nivel nacional, de interés de controlar una porción más grande del presupuesto a nivel nacional, pero no de una reflexión que haya incluido propuestas desde los territorios. En los debates ha sido claro que estos han salido a defenderse de las decisiones tomadas por el gobierno nacional.

Hay que empezar por decir que con la mejor intención de generar recursos para la inversión social, la Constituyente empujó a la descentralización hacia la sectorialización. Si bien, también fueron importantes artículos que reivindicaban la autonomía territorial, amplió canales de participación, dejó propuesto un nuevo modelo de ordenamiento territorial, la fórmula de transferencias propuesta capturó la atención y la relación entre el gobierno nacional y los entes territoriales.

Para la nación, asimilar que tendría que ceder una parte tan importante de sus recursos fue un golpe duro porque esto contribuyó a inflexibilizar su presupuesto, ya con gastos adicionales en justicia,

seguridad, impuestos también por la Constitución. Esto transformó de manera definitiva la agenda de la descentralización.

Pero para los territorios significó un cambio radical porque también se vieron enfrentados a una nueva manera de gobernar, con más recursos probablemente, pero con más reglas que les imponían concentrar buena parte de su administración en ejecutar esos recursos y rendir los informes correspondientes. Además la prioridad territorial se orientó casi totalmente a los sectores de educación, salud, algo agua potable y lo demás solamente residual.

Pero este avance constitucional traía casi incorporado el veneno de su destrucción. No pasaron muchos años sin que empezaran a sonar vientos de reforma y a que el gobierno de turno propusiera cambios. Al coincidir este incremento de recursos con una crisis financiera de grandes proporción en el país, los ojos se volcaron sobre las transferencias con el argumento del peligro de inflexibilidad para manejar la estabilidad macroeconómica.

Horacio Serpa conoce de cerca cómo ha sido ese camino, cuando cuenta que “todo marchaba bien, hasta cuando en la clase política primero y luego en los sectores gubernamentales, les empezó la terroñera de la pérdida del poder, pues al dar plata y poderes, capitales, a los alcaldes, gobernadores y concejales, los grandes políticos, es decir los parlamentarios y el poder central representado en el gobierno nacional y en el propio parlamento, iban a perder posibilidades de manejo político. Ahí empezó a surgir un desgano enorme por seguir incrementando el proceso descentralista y empezaron a presentarse los primeros escarceos para afectar el régimen de transferencias. El primero fue en el gobierno de Samper al que yo pertenecía, en el que se habló de la desaceleración de las transferencias, del régimen de transferencias, y la excusa fue cada reforma tributaria para aumentarle las posibilidades de recaudo e inversión a la nación se perdían porque tocaba pasarle parte a las regiones y a las localidades. Afortunadamente eso no prosperó, luego en los siguientes gobiernos se continuó con este interés, con este propósito, hasta cuando surgió el pretexto de las crisis que fue durante el gobierno del presidente Pastrana; el país está en mala situación, entramos en un proceso de recesión económica, va fracasar la Nación y por lo tanto tenemos que tener un momento de pausa, tenemos que hacer una reforma temporal de las transferencias y evidentemente la crisis era muy grande:

en el año 99 el crecimiento de la economía fue negativo de hasta un 6 o 7% entonces la situación llevó a que los propios municipios y los partidos políticos y todos terminamos dejándonos convencer de alguna manera salvar el barco, porque si fracasaba la Nación, después caerían los departamentos y los municipios, y se hizo una modificación temporal, pero como ocurre siempre en Colombia, finalmente en el Gobierno del Doctor Uribe se hizo definitiva. O sea que en este momento en materia de transferencias, el sistema nacional de participaciones que se llama, se modificó sustancialmente la disposición de la asamblea nacional constituyente.

Hay que decir que hay avances y mayor información para tomar decisiones en el nivel nacional. Durante la crisis de los años noventas se puso en evidencia una protuberante falla en el diseño del modelo, no se previeron adecuados mecanismos de evaluación y seguimiento al proceso, necesarios para asegurar su éxito y sobre todo, para corregir problemas que pudieran presentarse.

Los correctivos tomados por el gobierno nacional y los gobiernos territoriales hicieron posible que las finanzas territoriales mejoraran significativamente e incluso algunos lograron generar ahorro operacional. Pero esto también ha traído un costo muy alto en la concepción del servicio y en general de la gestión. Como la discusión se ha volcado sobre el tema financiero, realmente para el gobierno nacional es la generación de dicho ahorro y se ha apoderado de sus cabezas una concepción "eficientista" que puede amenazar seriamente la eficiencia real de las entidades. Para dar cumplimiento a los ajustes que impuso la ley 617 y aunque con criterio sano, se limitaron los gastos de funcionamiento de las entidades hasta el punto de que las administraciones son incapaces de cumplir con sus tareas adecuadamente por falta de recursos físicos y humanos. Las tareas y competencias no se ajustaron a la rigidez de la norma y permanecieron las mismas con el costo político de no tener cómo cumplirlas. No sobra decir que además en esto el gobierno nacional es incoherente, en especial desde donde se preparan dichas normas. Ministerios como el de Hacienda tienen consultores haciendo tareas que a las administraciones territoriales les quedan prohibidas.

Si se quiere que el modelo de descentralización sea exitoso, se impone una flexibilización del concepto de salud financiera atada a

porcentaje de funcionamiento. El funcionamiento en un Estado es algo de su más clara esencia y que se percibe por el ciudadano como fundamental para valorar la tarea de lo público.

La garantía de los derechos y servicios sociales del Estado descansa precisamente en un adecuado funcionamiento y esto pasa necesariamente por definir los gastos recurrentes necesarios para cumplir las tareas.

Esta discusión que parece de carácter técnico, reviste la mayor importancia política en la prestación de los servicios a cargo de los entes territoriales porque los gobiernos terminan señalados como ineficientes en los ranking que diseña el gobierno nacional y su valoración como gobernante termina siendo a la postre baja.

No se trata por supuesto de incitar al despilfarro en la gestión, esto no podría defenderlo nadie, pero no estandarizar la "buena gestión" en la operación financiera de interés del ministerio: la inviabilidad política, administrativa y social es tan grave como la inviabilidad financiera.

Las evaluaciones realizadas hasta el momento coinciden en que ha habido aumento en la cobertura de servicios públicos y especialmente en salud, educación y agua potable en el sector urbano. Pero ya desde lo publicado por Fescol se advertía que había dificultades con el modelo de privilegiar lo sectorial frente a lo territorial. En el texto de Edgar González Salas afirma en cuanto a los procesos de orden institucional que *"la descoordinación del proceso de descentralización, se expresa en el imperio de las lógicas sectoriales de ordenamiento institucional, antes que en una concepción comprensiva de las reformas y en el énfasis normativo frente a la debilidad de la gestión."* (González Salas, Pp.280) Hay grandes disputas por la evaluación en cuanto a la calidad de ciertos servicios públicos como salud y educación y reconocimiento de un claro déficit en punto a cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado en área rural y alcantarillado en muchas zonas urbanas del territorio nacional. Las evaluaciones de DNP (2.002) arroja información estadística importante sobre el tema. También el reciente estudio contratado por DNP con la Unión Temporal Econosul-Centro Nacional de Consultoría podrá ilustrar avances sobre el particular. El resultado no ha sido divulgado aún.

Esta es una clásica discusión sin salida de los expertos en el tema: si los servicios han mejorado porque hay más recursos previstos o porque hacerlo descentralizado mejora el acceso a los mismos.

Algo similar sucede con el comportamiento tributario de los territorios. Se ha popularizado la idea de que los municipios y departamentos han incrementado su pereza fiscal en la medida en que han recibido vía participaciones recursos suficientes para cubrir sus obligaciones sin necesidad de esforzarse y pagar el costo político que significa cobrar impuestos o incrementar la base tributaria. Pese a que ese lugar común ha hecho carrera y se repite sin cesar entre los funcionarios del nivel nacional, no ha podido ser demostrado.

Es interesante que ya desde la evaluación de Fescol se cuestionaba por casi todos los autores del estudio la teoría derivada principalmente del Informe Wiesner en 1992, acerca de que las transferencias incondicionadas generan mayor pereza fiscal. De los análisis realizados señala González (Jorge Iván González coincide en el punto al igual que Iván Jaramillo) a modo de conclusión: "*(i) Los niveles de tributación propia de los municipios a nivel agregado crecen a un ritmo importante, lo cual no sugiere una pereza fiscal evidente en el período de mayor crecimiento de las transferencias nacionales. (ii) Es probable que la fragilidad institucional del punto de partida del proceso descentralizador, a partir de la cual debe contabilizarse el manejo eficiente o no de los recursos por parte de los municipios, incida negativamente en la adecuada gestión del gasto público local (...)* (iii) Sin duda, los controles existentes para valorar la eficiencia en la gestión del gasto público local, son todavía deficiente (...)(iv) El hallazgo de un mayor crecimiento de la inversión a nivel territorial, por contrapartida de la concerniente al nivel nacional, es en cierto sentido tautológico, y deriva del mismo modelo de financiación impuesto a partir del ordenamiento territorial vigente y de las relaciones fiscales intergubernamentales propias del desarrollo del modelo descentralizador." (González Salas, Pp.291)

En la evaluación del año 2002, con una muestra amplia tanto en territorios como en categorías de municipios y con el análisis de suficientes variables y el desarrollo de encuestas también "se corrobora que no hay pereza fiscal, medida por el incremento en el recaudo tributario". (Departamento Nacional de Planeación tomo II, Pp. 252)

Algunos estudios recientes muestran que no sólo no ha habido pereza fiscal sino que los municipios, empezando por los de categoría 6 han incrementado sus ingresos propios. Lo mismo puede decirse a nivel departamental a pesar de la inflexibilidad de las rentas con que cuentan. Habrá que esperar el resultado del estudio contratado con CNC y Econosul arriba mencionados.

Que esta afirmación provenga de evaluaciones que están en cabeza del gobierno nacional es muy importante, porque este argumento ha sido por años una de las justificaciones más relevantes para el recorte de las transferencias.

Debe reconocerse que leyes como la 617 ordenaron a las administraciones y en cierta forma contribuyeron a crear disciplina fiscal y esto contribuyó a mejorar la ausencia de controles que tuvo el proceso de descentralización en sus orígenes. Pero aún subsisten fallas del diseño que ni siquiera se consideran tales. En este tema han sido especialmente enfáticos los ex-alcaldes de Bogotá y de Jericó. Pero Sagawe con su mirada internacional también considera que hay que fortalecer la descentralización desde la institucionalidad y entender que la columna vertebral está tanto en municipios como en departamentos, hay que reconocer la diferencia y los puntos críticos cuando no se distinguen municipios pequeños de los grandes en cuanto a sus competencias y capacidades, y el poco reconocimiento que se tiene en una descentralización municipalista, de la necesidad de apoyarse en un nivel intermedio.

Es interesante que a pesar del conocimiento que ha adquirido la Nación en estos ya 25 años de descentralización, del reconocimiento teórico que hay de la diversidad, se mantienen fórmulas de carácter general para aplicar a los territorios y profundiza aún más.

Pero en otros nuevos desafíos para el país y los territorios, se asume de manera facilista las tareas del desarrollo, sin tener que hacer inversiones adicionales y trasladando la responsabilidad a los territorios. Dos temas parecen ilustrativos de lo que se quiere decir: cuando se trata de mostrar cómo se ha avanzado en el cumplimiento de las metas del milenio, el gobierno nacional muestra las cifras de la descentralización como su gran logro sin que haya ningún esfuerzo adicional para conseguirlo. Otro tanto sucede con la internacionalización y la globalización. Las cuentas de lo que se hace como aporte ya están contabilizadas y en consecuencia puede decirse que no hay novedad frente al tema sino una nueva manera de presentarlas. En ese contexto se ven pocos avances en infraestructura dirigida por ejemplo a crear competitividad en las regiones.

En lo relacionado con la lucha contra la pobreza y la exclusión, llama la atención la importancia que le concede el experto internacional



a la descentralización, porque considera que es precisamente en el cumplimiento de los objetivos del milenio donde los municipios y departamentos requieren de más apoyo y claridad y tendrían un papel muy importante que jugar. A su juicio esta debería ser la preocupación de los Estados latinoamericanos con la situación de indigencia en que viven. Añade con gran crudeza *"a la niña que vive la pobreza en el Atlántico no le importa si es el municipio, el departamento, la nación, una ONG o la iglesia quien debe atenderla, lo que le importa es que le resuelvan sus problemas"*, pero señala que en los últimos 10 años se ha aprendido que los municipios tienen un papel fundamental en esto, pero con el debido apoyo de los niveles superiores. No funciona adecuadamente si la nación no invierte recursos adicionales, sino que por el contrario se descarga en los niveles inferiores.

En general la trayectoria que se recorre es la misma: el país se enfrenta a un nuevo desafío y el gobierno nacional busca la participación activa de los gobiernos territoriales en esto, pero sin que signifique inyección de recursos a este propósito. Buen ejemplo ha sido la sentencia de la Corte Constitucional sobre atención prioritaria a desplazados que trasladó buena parte de la tarea a los gobernadores y alcaldes sin que reciban suficiente retroalimentación del nivel nacional. El reto en este tema es tan complejo que se requiere un andamiaje institucional que excede las capacidades individuales de los entes territoriales.<sup>52</sup>

Anecdóticamente los gobernadores y los alcaldes cuentan que cuando van a una reunión con el gobierno entran con 10 pesos y salen con menos 5 para obtener 3, a pesar de que es evidente que los recursos que llegan a los territorios son grandes, e incluso, más allá del SGP, son bastante condicionados y poco flexibles, casi siempre destinados a cumplir una tarea del gobierno nacional y no una necesidad de la región.

Adicionalmente como lo resalta el Gobernador Serpa, si bien los ingresos corrientes de la nación se reparten, *"no se reparten los cinco*

---

<sup>52</sup> Sobre este tema se recomienda un reciente estudio: *LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA REALIZACIÓN DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA Limitaciones y posibilidades de los entes territoriales frente al Estado de Cosas Inconstitucional*. Betty Pedraza López y Darío I. Restrepo Botero (Marzo 04 de 2009) Publicado por: Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento Forzado CODHES.

*billones de pesos que recibe el gobierno de Ecopetrol, ni se reparte los 3 billones y medio que recibe la nación de la venta de Ecogas entre otros".* Es decir, el gobierno nacional mantiene la mayor tajada del presupuesto.

## 5. ¿Las relaciones intergubernamentales y el ordenamiento territorial camino a la recentralización?

El tema de las relaciones intergubernamentales tiene todavía mucho por avanzar y clarificar. Como la descentralización ha estado marcada por el modelo agente principal, casi siempre el traslado de competencias viene por razones de conveniencia de arriba hacia abajo, todavía no se contempla la posibilidad de que sea al contrario.

Coinciden los mandatarios entrevistados en que es necesario tener un esquema de relaciones intergubernamentales armónico y que cada nivel territorial no constituye una isla en el ordenamiento institucional. Se ve en una relación que debe ser de doble vía: por un lado es necesario aprender a diferenciar cuáles son lineamientos de política de carácter más nacional, Antanas Mockus lo expresa como *"los grandes timonazos que tiene que dar la nación pero sin meterse en los detalles de la gestión"*. A su turno, las entidades territoriales deben participar responsablemente en las políticas nacionales, sin que eso se considere un obstáculo a la autonomía territorial. Dentro del ámbito de su gestión como alcalde menciona como ejemplo la transformación que sufrió el manejo del sector energético de la ciudad por insertarse en la política nacional. En el mismo sentido Serpa cita el ejemplo de la seguridad democrática para mostrar cómo en ciertos asuntos se requiere la armonía: *"yo he sido un crítico de la seguridad democrática del Presidente Uribe y como Gobernador soy un estricto cumplidor de las políticas de seguridad democrática porque eso dice la Constitución. No puede haber en una materia tan importante como la seguridad, un Presidente ordenando una cosa, el gobernador haciendo lo que se le da la gana y los alcaldes saliéndose por otro lado. Hay unas cosas que tienen que ser nacionales y todos tenemos que respetar"*.

En la perspectiva de un alcalde de municipio pequeño como Jericó, quien además ejerce el cargo por segunda vez (fue el segundo alcalde electo del municipio), es bastante diciente que opine que "en

*la primera administración era mucho más fácil producir cosas, hacer transformaciones. Hoy se ha llegado a un estado de planofrenia y de paranoia de todos los organismos del Estado que han convertido las administraciones, sobre todo las más pequeñas, en esclavos de la información que se rinde a los organismos de control y entidades nacionales por el temor de los enormes riesgos jurídicos que se corren."*

Pero al mismo tiempo consideran, desde miradas distintas, que sí hay recentralización. Mockus se refiere a ello como que *"hay una centralización simbólica en el país a través de los consejos comunitarios que le quitan protagonismo a los alcaldes y a los gobernadores pero sobre todo crean la ilusión que la principal fuente de solución de los problemas está en la presidencia."*

Serpa considera necesario revisar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno porque hay demasiada dependencia de los niveles departamental y municipal. No importa cuál sea el gobierno nacional de turno, *"la Nación maneja muchos recursos y entonces el papel de los alcaldes, los concejales, los gobernadores y los diputados es ir a hacerle cola a los ministros, viceministros, gerentes de institutos y al propio presidente para pedir ayudas económicas. Eso es muy inconveniente porque ello produce de alguna manera una situación de gratitud del que recibe con quien da."*

Esto se observa en general en el andamiaje institucional colombiano. Los buenos gestores son aquellos que consiguen para sus territorios recursos para inversión. Esa buena gestión está determinada por las relaciones que se tengan en el alto gobierno por amistad, cercanía política, relaciones de paisanaje. Pero los gobernantes que no pueden alcanzar por estas vías más informales acceso a los funcionarios y a los recursos, consiguen mucho menos para su municipio o departamento.

Especial mención merece el tema de encontrar por las rendijas una manera de re centralizar vía decretos reglamentarios. Muy notorio es el tema de ordenamiento territorial que por un lado obliga a las administraciones a hacer el POT y a actualizarlo pero por otro establece la potestad del gobierno nacional para autorizar macro proyectos que incluso pueden estar por encima de los POTs. Paradójicamente las 2 normas provienen del mismo Ministerio (el de Ambiente).<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Ver decreto 2060 de 2.004 y 3600 de 2.007

Hay allí varios aspectos de fondo que causan preocupación. Con el amparo de apoyar por ejemplo vivienda de interés social se promueven dichos macro proyectos, sin la participación de las autoridades municipales a quienes se les notifica para que hagan observaciones a los mismos, quienes no pueden incluir su desautorización, sino observaciones.

En el mismo sentido anota Serpa que *"por la vía de modificaciones legislativas y de modificaciones administrativas, las administraciones locales y las administraciones departamentales terminaron siendo oficinas ad lateres del gobierno nacional. Vía circulares, resoluciones y utilizando como pretexto en esta oportunidad la corrupción, se ha afectado notablemente la autonomía de las regiones"*, cita como el caso más ejemplarizante la decisión de los proyectos prioritarios por parte de la nación en el sistema de regalías.

Sorprende que mientras el gobierno nacional considera que las normas van dirigidas a fortalecer la descentralización, quienes conviven con ellas, las entienden de diversas maneras como un proceso de recentralización.

Horacio Serpa como gobernador reconoce que la tendencia recentralizadora inició prácticamente con el gobierno de Samper (al cual reconoce haber pertenecido como Ministro del Interior); cada día ve más fuerte dicha tendencia y en la medida en que los recursos se condicionan más, mayor será la dependencia política del centro, independientemente de cuál sea el gobierno de turno. La autonomía se ve coartada por la amenaza de pérdida de recursos para el territorio.

Los alcaldes de municipios pequeños sienten la recentralización como la obligación permanente de rendir cuentas, no a su comunidad sino a las diferentes instancias del gobierno nacional.

Cosa algo distinta piensa alguien que mira desde afuera y aún hoy valora positivamente la autonomía de los gobiernos territoriales pero afirma desde su perspectiva europea *"se es autónomo cuando no se depende de otros. Si los municipios no obtienen más ingresos propios, la autonomía queda reducida; es casi ingenuo reclamar autonomía con dependencia"*. Pero a pesar de esto considera que hay una autonomía grande.

El ordenamiento territorial parece una necesidad apremiante y una deuda pendiente con el país. Fue en la Asamblea Nacional Cons-

tituyente donde se retomó el tema. Se introdujeron conceptos como región, provincia y Etis, pero su desarrollo se dejó a la futura ley orgánica de ordenamiento territorial. Los mismos constituyentes reconocen que se quedaron cortos en la propuesta y que por esperar posteriores desarrollos legislativos no se dio el salto esperado en materia de ordenamiento territorial. El caso más dramático fue el del departamento, puesto que la discusión se orientaba a si se suprimía o no, para dar paso a nuevas formas de organización como las recientemente creadas provincias y regiones. Cada día se hace más evidente la necesidad de expedir la ley que haga claridad, en perspectiva de territorio, de las competencias de los distintos niveles territoriales, aun cuando difícilmente se encontrará un ambiente favorable en el Congreso y en el Gobierno a una reforma profunda como la que el país necesita. Al decir del ex constituyente Horacio Serpa *"existe como cosa importante la elección popular de gobernadores y alcaldes, como cosa deplorable que no se ha podido avanzar en las regiones y nadie se acuerda que se pueden hacer provincias; eso no le interesa a nadie."* Sin embargo debe señalarse que para este tema no se encuentra ambiente en el Congreso, ni en el Gobierno y las regiones no lo impulsan y promueven con el entusiasmo que se requeriría.

Por su parte, Sagawe ha sido impulsor del concepto de multinivelismo flexible en el ordenamiento territorial. Para él en un país tan grande como Colombia y tan diverso sería muy potente como construcción de Estado, a semejanza de muchos países como España, Alemania, Estados Unidos. Refiriéndose al caso colombiano señala que *"en un país tan grande con características tan diferentes el ordenamiento territorial en Atlántico o en Cundinamarca son totalmente diferentes hay que tener en cuenta esa particularidades, no se puede aplicar lo mismo para Magdalena o para El Vichada. Ese es uno de los temas pendientes de la descentralización, yo no lo llamaría descentralización, yo lo llamaría reconstrucción del Estado para lograr mejorar su presencia y eficiencia a base de esos diferentes modelos dentro del país."*

Sorprende que a pesar de la defensa a ultranza que hacen los alcaldes del país y su vocera la Federación Colombiana de Municipios, acerca del carácter municipalista de la descentralización, ya hay alcaldes que se atreven a plantear algo distinto. Giraldo por ejemplo, se inclina más por generar conceptos de asociatividad regional y

agrupación de competencias aún “a riesgo de resultar impopular”. En reciente conversación con el ex alcalde de Tuluá Juan Guillermo Vallejo, se pronunciaba en el mismo sentido, como una necesidad fundamental de avanzar en una perspectiva más amplia de la descentralización por encima de los límites geográficos de cada municipio.

Fescol, como gran animador desde fuera del proceso, advertía en su publicación de los 10 años algunas claves de lo que sería la discusión posterior: la disputa por la ecuación autonomía-transferencias y los riesgos que podrían llegar con desbordar el gasto público y las implicaciones del aumento de las transferencias frente al equilibrio macroeconómico. También impulsada por la misión de Wiesner hacía carrera la teoría de que las transferencias generaban dependencia y pereza fiscal, sin tener en cuenta que el sentido de las mismas era originalmente atender población más pobre y no premiar eficacia.

Muchas veces en diálogo con los actores regionales he preguntado por qué son tan poco combativos frente al gobierno nacional cuando promueve reformas lesivas a los intereses territoriales, pero al parecer la dependencia financiera frena el espíritu autonomista porque éste puede parecer en contra de la voluntad popular, ya que se percibe que un gobierno territorial de oposición puede terminar sacrificado en términos de recorte a programas de desarrollo social que pueden tener un costo enorme: combatir la pobreza y luchar por la autonomía no van por el mismo camino.

## 6. El fantasma de la corrupción y la debilidad institucional pesan en la legitimidad del proceso de descentralización

Frente al tema de la corrupción se presentan las mismas disputas eternas que frente a la buena o mala gestión de las finanzas en el nivel territorial y casi siempre el resultado de la discusión es un empate entre quienes piensan que con la descentralización se ha generado más corrupción y quienes piensan que es parte de los procesos políticos con independencia del modelo descentralizado y que más bien lo que hace este es evidenciarlo.

A propósito de esto, podemos citar el estudio sobre conflicto y territorio realizado por Foro por Colombia y apoyado como parte de los trabajos de la Red Rinde por GTZ, en donde se afirma que “*la descen-*

*tralización 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 (...) Para hacer uso del refranero, "no hay que tirar al niño junto con el agua sucia de la bañera."* (Velásquez, 2009, Pp. 415.)

Pero el tema está puesto sobre la mesa y es inevitable. Incluso frente al proceso de descentralizado puede mostrar que algunas de las preocupaciones en la agenda han cambiado sustancialmente.

Si se retoma el hilo conductor de los estudios y evaluaciones en los hitos señalados (10 años, la evaluación del DNP año 2002, los 20 años de la descentralización) sí se advierte como una preocupación que ha ido creciendo y que se pone cada vez más en discusión la legitimidad del sistema político si no se ataca de manera drástica. En la publicación de los 10 años de la descentralización por ejemplo, los temas están más referidos a cómo lograr que la descentralización cumpla con los objetivos para los cuales fue diseñada, donde surgen problemas y debilidades en la gestión, advierten incluso en algunos casos que vendrán problemas y discusiones en torno por ejemplo a la estructura de las transferencias. Se hace un análisis riguroso de la participación y sus distintas modalidades y de la gestión territorial. Pero la corrupción no es aún un tema. Si bien se hacen advertencias sobre riesgos, este no aparece como algo latente, la preocupación está más bien en que los mecanismos recién inaugurados no se transformen en meramente formales y que las administraciones asuman integralmente su nuevo rol.

Ya en la evaluación del año 2003 aparece como una variable a considerar en el estudio pero aún allí me atrevería a decir que no tiene el peso de los señalamientos actuales. En dicha evaluación se intenta generar un modelo que permita dar cuenta del fenómeno, pero realmente se avanza poco. La sociedad civil con entidades como Transparencia por Colombia trabajan en diseñar sistemas de seguimiento para tratar de establecer indicadores de corrupción o por lo menos de debilidades en la gestión que generan propensión a la misma. Hay un esfuerzo loable allí pero todavía no hay suficiente claridad.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> En la página de Transparencia por Colombia pueden encontrarse los resultados de los Índices de Transparencia Departamental y municipal que se han aplicado.

A diferencia de lo que sucede con los otros factores como eficiencia en el gasto por ejemplo, e incluso el incremento de la participación, en el capítulo de corrupción hay más análisis de percepción a partir de encuestas. Las preocupaciones giran en torno a la debilidad institucional y social para hacer controles efectivos, al clientelismo tradicional que no ha logrado derrotarse con la descentralización, a la fragilidad del sistema político, a que el aparato de control no es lo suficientemente bien estructurado entre otras cosas. Es interesante que coinciden en que las prácticas son anteriores a la descentralización, pero esta no logró desterrarlas, y se cree que la corrupción se presenta en los 3 niveles de gobierno. Para quienes participaron de la encuesta el tema se hace evidente especialmente en la contratación, el clientelismo y el uso inapropiado del presupuesto.

En el evento promovido por Rinde mencionado ya atrás, para analizar los 20 años de la descentralización y que tuvo como énfasis un análisis político de la situación, el tema fue preocupación central de casi la gran mayoría de los conferencistas pero también la advertencia de que en nombre del combate a la corrupción se puedan echar para atrás los logros conseguidos hasta el momento.

El tema de la participación ciudadana toma especialmente relevancia en este asunto. Si bien desde muy temprano los análisis y evaluaciones se concentraban en cuáles y de qué manera se utilizaban los mecanismos de participación, tal vez nunca como ahora adquieren relevancia en este contexto.

De su experiencia en Bogotá por ejemplo, Mockus señala que la descentralización requiere de mucha autonomía pero también de un seguimiento férreo por parte de la ciudadanía. Considera que lo más urgente es fortalecer el control social y el apoyo a los mecanismos de control ciudadano como por ejemplo Bogotá Cómo vamos. A su juicio por ejemplo en el caso de Bogotá, *“las veedurías nacieron bien pero no fueron lo suficientemente acompañadas de cualificación y las administraciones locales le tomaron “ventaja técnica” a la ciudadanía. Es el caso de ciudadanos entusiastas con hacer control pero que no saben qué reclamar ni ante quién y entonces las denuncias ciudadanas se han quedado un poco inermes frente a la sofisticación de la corrupción.”*



Añade el alcalde Mockus: *"Yo creo que hay una especie de madurez frente a la descentralización pero a veces siento que el gobierno nacional traslada toda la responsabilidad y la corrupción a los gobiernos locales eso le queda cómodo es como una jugada fácil de hecho si hay gobiernos locales que han actuado de manera no proba pero también casos se han visto y se ven en el gobierno nacional entonces hay una especie de desprestigio por ese lado (...)."*

En la perspectiva del experto internacional la corrupción es un tema relevante pero va más allá. Para él, el asunto es la legitimación hablando en términos de democracia. *"Una democracia vive en un Estado de Derecho verdadero, hay una necesidad de legitimarse permanentemente a base de buenos resultados, de impactos. Aquí todavía hay un campo grande para la democracia en América Latina y un reto grande para que el Estado se legitime de abajo hacia arriba".*

En municipios pequeños también se reconoce en la corrupción un problema pero al mismo tiempo se vive la angustia de responder a controles que son más formales que efectivos con la consecuencia de que se invierten las prioridades de la gestión, con lo cual parece darse la razón a T. Sagawe en su mirada del problema. *"Un alcalde dedica casi la mitad del tiempo a cuidarse, la otra mitad a resolver asuntos que no tienen que ver con sus competencias por el populismo al que llegaron las administraciones y si mucho un 10% a gerenciar y a proyectar al municipio con visión de futuro."* Por eso recomienda de manera clara revisar el sistema de control para que sea verdaderamente posterior, selectivo y de resultados y la formación política de los ciudadanos como un elemento fundamental a considerar.

Un elemento que no puede quedar por fuera de esta discusión es el del fortalecimiento de la capacidad institucional. En el diseño original de nuestro proceso descentralizador se contempló como importante y el PDI primero y el PMGD<sup>55</sup>posteriormente fueron pieza fundamental de la estrategia de consolidación. En el análisis de los 10 años, este tema ocupa un lugar muy importante y se recomienda su profundización. Ya en la evaluación del 2.002 el tema pierde relevancia frente al análisis por ejemplo de lo sectorial y lo financiero y hoy hay que reconocer que son pocos los programas del gobierno

<sup>55</sup> PDI: Programa de Desarrollo Institucional PMGD: Programa Mejor Gestión de los Departamentos

nacional enfocados a fortalecer integralmente la gestión de los territorios. En términos generales la asesoría brindada se orienta a lograr que las administraciones territoriales cumplan con los indicadores, evaluaciones e información que requiere el gobierno nacional para hacer a su vez seguimiento a la gestión territorial. El vacío es enorme y sobre esto urge que la nación vuelva sus ojos a fortalecer a los territorios, pero no para que cumplan con los requisitos y trámites que les impone la nación sino para que hagan una verdadera gestión orientada al desarrollo.

## 7. Las convergencias y las divergencias frente a la descentralización

Después de este recorrido por las diversas evaluaciones y de las opiniones de los expertos sobre el proceso puede decirse en primer lugar, que ha sido una decisión fundamental en el fortalecimiento de la democracia en Colombia y constituyó un paso adelante en la apuesta por el desarrollo integral del país.

Sin embargo se reconoce que hay problemas de diversa índole que están socavando los avances de la descentralización y que urge una revisión del modelo inicial y lo que se ha construido en el camino, porque son varios los aspectos señalados como re centralizadores por las medidas y la manera de intervenir por parte del gobierno nacional, pero también fenómenos que ocurren en el territorio a los cuales hay que hacerle frente.

Hay en los entrevistados el reconocimiento de la necesidad de seguir y retomar en descentralización el rumbo trazado por la Constitución de 1.991 e incluso se siente cierta nostalgia por lo que allí se propuso y no de desarrolló.

Se reconoce que en el país hay como una especie de abandono del tema y que es importante volver sobre la importancia del mismo, relanzarlo y volverlo a colocar en un lugar importante de la discusión pública.

El ordenamiento territorial sigue considerándose una deuda pendiente para el país. Como en este tema no se han logrado muchos avances, la sectorialización de la descentralización, especialmente en los temas de alta dependencia del gobierno nacional, ha ganado

una enorme ventaja y esto ha hecho que la discusión sobre el territorio pierda terreno y que cada día se tenga una mirada menos diferenciada de lo regional. Esto podría observarse claramente en la manera como se construye política pública desde la nación. Los ministerios son los que la dictan, el DNP, tradicionalmente impulsor de reformas más integrales juega ahora un papel marginal en esta definición. Apenas logra hacer tímidos intentos de introducir la variable territorial y hace mucho tiempo, no se produce política pública territorial en sentido estricto, se produce agregación de lo sectorial puesto en el territorio que no es lo mismo.

También aparece muy fuerte la necesidad de recuperar el sentido político de la descentralización que poco a poco se ha convertido en un proceso tecnocrático de envío de informes, solicitud de recursos y lobby de la región hacia el centro. Serpa por ejemplo es enfático en decir que hay que volver al reconocimiento de que quien hace gobierno hace política y tiene posturas e ideales que está dispuesto a defender. Pero se opone a la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores por considerarla nociva para la democracia. Propone ampliación de período. Sagawe en cambio, es enfático en señalar que la reelección inmediata de gobernantes locales es una deuda pendiente de nuestra democracia. No encuentra justificación en que los congresistas en Colombia, que se pueden reelegir indefinidamente se opongan tan férreamente a la reelección inmediata, le parece una incoherencia. Valora de manera particular la idea de tener gestiones y gobiernos de más largo plazo.

Tema fundamental el de fortalecer el control social y las veedurías ciudadanas como estrategia realmente efectiva de lucha contra la corrupción. Si bien no puede volverse la lucha contra la corrupción el caballito de batalla para re centralizar, tampoco puede desestimarse la percepción generalizada que existe alrededor del tema. Si la descentralización surgió como un modelo que significa un cambio frente a lo que tradicionalmente ocurría, no es admisible la justificación de que antes de ella ya existía y que no es la causa de la misma. En ese sentido a la descentralización le pasa como a los partidos políticos de oposición, tienen que demostrar siempre que son mejores que lo que había. Sobre la participación señala Antanas Mockus la importancia de renovar los mecanismos, porque luego de más de 3 o 4 veces de

utilizarse tiende a deteriorarse porque cada vez interviene menos gente y los que lo hacen van en cierta forma "profesionalizando" la participación y eso le quita encanto. Pero no faltan las voces que por el contrario creen que más bien hay que "estrenar" ciertos mecanismos de participación que nunca han sido asumidos y que más bien allí radica la debilidad de la participación.

Finalmente me atrevería a considerar que hay consenso en cuanto a que la descentralización vive un momento crítico, marcado por el exceso de presidencialismo, medidas re centralizadoras, debilidad institucional en la gestión territorial que le puede abrir la puerta a la corrupción y a la intervención de maneras diversas en la administración de grupos armados, que erosionan de manera grave la credibilidad en el proceso.

## 8. Propuestas y recomendaciones

En cuanto al reconocimiento de que la descentralización pasa por un momento delicado propondría como lo dije en otro escenario, decretar una "emergencia democrática" que lleve a todos los actores del proceso a repensar el tema y a proponer caminos que saquen a la descentralización de la encrucijada y la polarización en la cual se encuentra.

Hay que trabajar en la construcción de consensos sobre el tema, esto significa una tarea nada fácil, de sentar en la misma mesa a defensores y detractores del proceso, pero sobre todo, requiere de la dosis de tolerancia suficiente para reconocer que se ha hecho bien, que debe modificarse y que definitivamente no va por buen camino. Hasta el momento, los eventos y foros donde estos temas se discuten, mantienen un alto grado de polarización donde cada cual permanece en la trinchera defendiendo con ahínco aún lo indefendible.

- Fruto de las reflexiones y de las discusiones de la Red Rinde de las cuales he participado que se han hecho en el marco del Foro Social recogidas y sistematizadas por Foro por Colombia, ha surgido la propuesta de crear una Comisión de Descentralización y Ordenamiento Territorial, en la que tengan asiento representantes de los tres niveles de gobierno, de la academia y de la sociedad civil. Su función básica es la de concertar las

políticas de descentralización y ordenamiento territorial y hacerle seguimiento y evaluación. Esa Comisión debe ocuparse prioritariamente de algunos temas, entre los cuales cabe mencionar: El proyecto de ordenamiento territorial para el país, al tenor de lo planteado por la Constitución de 1991, tanto en términos de competencias y recursos.

- El desarrollo económico territorial.
- El régimen electoral en las entidades territoriales y la representación política de las regiones en el Congreso de la República.
- La participación ciudadana en el nivel local.

Se requiere sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia de fortalecer la descentralización. Es muy riesgoso para la estabilidad del país y para la consolidación de la democracia que los ciudadanos adquieran la percepción que no importa si el sistema político no funciona, si tengo al “papá Estado central” que resuelve mis problemas concretos. La descentralización debe permear las estructuras no solo institucionales y sociales para que realmente pueda impulsar el desarrollo desde los territorios y construir así país desde los territorios.

Hay que redoblar los esfuerzos en fortalecer la participación ciudadana y estimular formas creativas de lograrlo. Sería deseable una política pública que profundice más el tema, lo ponga en el centro de las preocupaciones de los gobernantes, garantice unos recursos mínimos que la hagan viable, pero que también genere un cambio social frente al tema.

A las administraciones territoriales hay que rodearlas, fortalecerlas, especialmente a las más pequeñas y alejadas de los grandes centros pues sobre ellas se ciernen muy graves amenazas y es muy probable que enfrentar enemigos tan poderosos desborde su capacidad institucional. No se puede mantener ese ambiente de señalamiento y generalización con el cual se juzga la gestión territorial. El reconocimiento de la diversidad también debe aplicarse a esto: ser críticos de las malas gestiones, actuar con decisión frente a hechos de corrupción pero también reconocer a aquellos que venciendo obstáculos y en medio de limitaciones logran hacer buenas gestiones, generar confianza y hacer apuestas estratégicas. Estas gestiones hay que visibilizarlas y darles el reconocimiento que se merecen.

Urge una revisión de las normas que rigen la administración territorial. Algunas de las normas fueron fundamentales para superar momentos de crisis pero ahora se tornan en un impedimento para el desarrollo de la buena gestión. No puede seguir haciendo carrera la idea de que lo importante es cumplir con las normas y los decretos que se imponen desde el centro que hacen en la práctica, inoperantes a las administraciones. No puede esperarse una buena gestión de un departamento o un municipio cuando su principal objetivo no es gobernar y mejorar la calidad de vida de su comunidad sino cumplir con los límites impuestos por ejemplo por la ley 617. La nación impone a los territorios restricciones que no cumple ella y esto tiene un costo enorme para la credibilidad en las instituciones.

En cuanto a la revisión del manejo de las relaciones intergubernamentales recojo lo planteado por Rinde y que coincide claramente con lo señalado a lo largo de este documento: Es necesario rediseñar el esquema de relaciones intergubernamentales, en términos de competencias y de recursos. Sobre las competencias, hay que perfilar un sistema diferenciado que asigne con claridad responsabilidades a cada uno de los niveles de la administración pública y sea flexible, según tamaño, capacidades y recursos de las entidades territoriales, especialmente en el caso de los municipios. No se puede pedir a un municipio de sexta categoría que ejerza las mismas competencias que uno de categoría especial. Lo mismo puede afirmarse de los departamentos. Los conceptos de gradualidad y elegibilidad en la asunción de competencias deben ser introducidos en la legislación colombiana, de manera que la carga de responsabilidades aumente cuando el municipio cuente con las capacidades y los recursos necesarios para ejercerlas y/o con la voluntad de asumirlas<sup>56</sup>.

Son muchos más los temas de la agenda pendiente: revisión del Sistema General de Participaciones, propuesta de un sistema tributario más equitativo que permita mayor autonomía a las regiones en

<sup>56</sup> No sobra señalar, además, que las entidades territoriales, en especial los municipios, no sólo son prestadores de servicios, sino que desarrollan tareas de gobierno que no pueden ser dejadas de lado: solución de pequeños problemas de la población, diálogo con esta última para potenciar la vocación del territorio, generación de sentidos de pertenencia, promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, generación de climas de convivencia ciudadana, etc., tareas éstas que no están necesariamente atadas a las transferencias, sino a la capacidad de gobierno y a la imaginación política de las autoridades territoriales

el manejo de ingresos propios, sensibilizar a la nación para que los planes de desarrollo se orienten con énfasis en lo territorial, se quiso enumerar los que se consideran más estratégicos o necesarios para poner en la agenda pública e incluso revisar por ejemplo los fallos de la Corte Constitucional que permitan dar cuenta de si han contribuido o no a fortalecer la descentralización, este es un tema que sería muy relevante emprender en otro estudio.

## Bibliografía

Restrepo Darío, Ochoa Doris (1994). *El Estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana*. En: Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas. Fescol. Editorial Presencia.

Departamento Nacional de Planeación. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización Política. Tomo II*.

Jaime, Castro (2007). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. En *Pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia. ¿Cómo salvar la descentralización?* Editorial Escala. Bogotá.

González, Salas Edgar. *La matriz de descentralización del diagnóstico y las tendencias*. En: Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas. Fescol. Editorial Presencia.

Velásquez, Fabio (2009.) *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.





## Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia

**Luis Jorge Garay Salamanca\***  
**Eduardo Salcedo-Albarán\*\***

### 1. Introducción

Tres ideas son ya lugares comunes acerca de la descentralización en Colombia: (i) que se debe decidir entre el modelo centralizador o el descentralizador, (ii) que el sector más afectado es la salud y (iii) que en medio del proceso de descentralización, durante la última década se han perdido cuantiosos recursos de regalías. La primera idea aparece en casi todas las discusiones y análisis del proceso de descentralización en Colombia. Por su parte, la segunda y tercera idea se han vuelto populares entre la población pues ya es común encontrar en los medios de comunicación frecuentes escándalos sobre corrupción en el manejo de los recursos de la salud y de las regalías.

Con respecto a la discusión entre si adoptar el modelo centralizador o el modelo descentralizador para el estado colombiano, vale la pena comenzar señalando que dicha discusión resulta estéril si no se toman en consideración aspectos distintivos tradicionalmente omitidos en los análisis acerca de la administración pública colombiana. Uno de ellos, tal vez el que más impacta el funcionamiento de las instituciones formales e informales en Colombia, es la variedad de actores legales e ilegales que intervienen en los procesos públicos

---

\* Economista e investigador social. Director Área de Anticorrupción y Captura del Estado, Fundación Método.

\*\* Coordinador Área de Metodología, Fundación Método.

del estado colombiano. En general, cuando se reconoce la diversidad de actores y, por lo tanto, la diversidad de intereses que intervienen en los procesos del estado colombiano, se logran comprender algunas características de interacciones entre diferentes grupos de ciudadanos y sus instituciones: la presencia de corrupción de naturaleza cuasi-sistémica, en algunas instancias y niveles de la administración, ante la inclinación al irrespeto de reglas; la concepción de las instituciones formales como mecanismos manipulables para conseguir fines propios y parcializados, y la acumulación de aprendizaje criminal de distintos grupos ilegales, y alianza, cooperación o subordinación de intereses legales a intereses de índole ilegal o ilegítimos socialmente.

Cuando se reconocen características de este tipo, se encuentra que ni la centralización ni la descentralización son recetas suficientes por sí mismas, en un contexto institucional complejo como el colombiano.

El presente escrito consta de nueve secciones. La primera sección es la presente introducción. En la segunda y en la tercera secciones se expone una breve síntesis del concepto de descentralización y de sus fundamentos teóricos. En la cuarta sección se muestra cómo casi desde el comienzo de los esfuerzos de descentralización del estado colombiano, se identificaron fallas y debilidades administrativas que a la fecha no han sido superados. En la quinta sección se ilustra cómo las fallas institucionales detectadas desde el comienzo del proceso de descentralización, configuraron un escenario causal que ha propiciado el mal manejo de recursos públicos. Para el efecto se toma como referente el caso del departamento de Casanare, por constituir un claro ejemplo de debilidades institucionales que no sólo han facilitado la ineficiencia, desvío y malgasto de recursos públicos, sino, peor aún, que han permitido avanzar en la consolidación de proyectos sociales, políticos y culturales que perjudican las instituciones del Estado colombiano. De hecho, dichas debilidades institucionales han sido aprovechadas por grupos ilegales que han podido avanzar en la realización de sus propósitos en el nivel local e incluso incursionado en ocasiones hasta el nivel nacional, al combinar el establecimiento de alianzas con actores legales, junto a prácticas violentas. Esta última situación se ha denominado proceso de captura y reconfiguración

cooptada del Estado. En la sexta sección se expone la manera como en Casanare se puso en marcha un proceso de esta naturaleza. Teniendo en cuenta que procesos de captura y reconfiguración cooptada del Estado resultan del establecimiento de relaciones sociales, en la séptima y en la octava secciones se presentan las principales características de la red social que operó en el departamento de Casanare, en la cual se evidencia la celebración de acuerdos entre actores legales e ilegales. En la novena sección se concluye con el concepto de "Paradoja de la cooptación del estado de derecho", que es una situación a la que llegan aquellos estados que enfrentan procesos de reconfiguración cooptada. En esta última sección se muestra que cuando la reconfiguración cooptada del Estado afecta el correcto funcionamiento de, por ejemplo, el órgano legislativo del nivel nacional, entonces se pone en riesgo la legitimidad de la Ley como criterio fundacional de cualquier estado de derecho moderno.

## 2. La noción de descentralización

Al menos en principio, podría argumentarse que la noción de descentralización inter-jurisdiccional resume sintéticamente el grado y la calidad de autonomía, autoridad y responsabilidad en la toma y ejecución de decisiones asumida por las autoridades descentralizadas. No obstante, en la práctica resulta ambigua la acepción de grado y calidad, al punto en que, como lo señala Oates (1991, p. 44): *"si se dispusiera de una medición no ambigua de la "cantidad" de poder de decisión, el intento por generar una medida sintética del grado de centralización (descentralización) estaría enfrentado ante el problema de los números índice"*. A manera de ilustración, vale mencionar cómo las *transferencias atadas* para la ejecución local de ciertas funciones delegadas por el gobierno central a los gobiernos locales, no tienen la misma "calidad descentralizadora" que las transferencias de libre disponibilidad del gobierno central a los gobiernos descentralizados.

Por este tipo de razones no es posible precisar un grado específico de descentralización, sino más bien se puede llegar a precisar grados relativos, cualitativos y referenciales de descentralización, según las características y dimensiones propias del proceso.

### 3. La “razón de ser” de la descentralización<sup>57</sup>

Para comprender la razón de ser de la descentralización y su papel en el manejo de asuntos públicos, es indispensable reflexionar brevemente acerca de la concepción del sector público según ópticas predominantes en la literatura especializada. A continuación se exponen tres enfoques que permiten entender el concepto de la descentralización.

#### 3.1 El enfoque tradicional

Hay al menos tres ópticas predominantes en el enfoque tradicional, a saber:

##### A. La neoclásica

Este enfoque justifica la existencia de gobierno para buscar corregir cualquier distorsión en el funcionamiento del mercado, el cual distorsiona la localización de recursos, impidiendo, por lo tanto, alcanzar el óptimo de Pareto, entendido como el del máximo bienestar social. Se justifica la existencia del gobierno también para intervenir por una determinada distribución del ingreso considerada socialmente como *justificable*. En esta perspectiva se requerirá un cierto grado de centralización para propender, entre otros propósitos, por una mayor eficacia en la distribución del ingreso inter-jurisdiccional. Esto no implica desvirtuar la existencia de razones valederas en favor de una cierta descentralización como las relacionadas con la eficiencia en la corrección de distorsiones en mercados locales, por ejemplo.

##### B. La del elector medio

Según este enfoque, el gobierno debe desempeñar un solo papel, que es el de ejecutar los mandatos del electorado surtidos a través del voto. En palabras de Oates (1991, p. 401): “*En este modelo el gobierno no es ni despótico ni benevolente, en sentido estricto el gobierno como tal no existe*”. Así, bajo una perspectiva radical de esta óptica resultaría deseable avanzar hacia la mayor descentralización posible con el objetivo básico de acercar las decisiones gubernamentales a las demandas y deseos del ciudadano, en el entendido de que

<sup>57</sup> Esta sección se basa fundamentalmente en Garay (1994), pp. 19-44.

mientras menor sea la jurisdiccionalidad, *ceteris paribus*, mayor será la homogeneidad de las preferencias ciudadanas y, por ende, mayor la eficiencia de la función pública.

### C. La burocrática

Según este enfoque, en la práctica real el gobierno busca responder, ante todo, a los objetivos egoístas de los propios funcionarios públicos y no al objetivo de la maximización del bienestar social. Bajo su versión más extrema, Brennan y Buchanan (1978, 1980) señalan que la descentralización fiscal es un contrapeso poderoso para restringir al *Leviatán* que lleva el gobierno como una entidad única, cuyo propósito es el de maximizar la tributación en la economía.

Esta *óptica radical* aduce que la competencia entre jurisdicciones, consecuente con un mayor nivel de descentralización, podría llevar a una mayor eficiencia de la función pública. Sin embargo, en la medida en que no haya competencia perfecta entre jurisdicciones no sólo no será posible alcanzar una situación óptima, sino que se puede llegar a una situación de equilibrio a la Nash con una sub-provisión de bienes públicos. Precisamente, esta es una de las razones básicas por las cuales es posible argumentar a favor de la necesidad de, al menos, un mínimo grado de centralización. Además, hay otras razones como las siguientes: la existencia de economías de escala y de externalidades inter-jurisprudenciales, la presencia de oportunismo o del fenómeno conocido como *free rider* por parte de jurisdicciones para el aprovechamiento de externalidades inter-jurisdiccionales, y la ausencia de perfecta movilidad inter-jurisdiccional de los ciudadanos ante una diversidad geográfica de preferencias ciudadanas.

En estas circunstancias, como lo señala Garay (1994), "*surge el problema de determinar el tamaño óptimo de la jurisdicción para la provisión de un bien público como un problema legítimo de política económica. (...) Sólo aquella estructura de la administración pública que permita asegurar una asignación de funciones inter-jurisdiccionales eficiente –en el sentido Pareto– podrá ser considerada como óptima dentro del propósito de maximizar el bienestar social con la provisión de servicios públicos. (...) ... ello dio lugar a un nuevo campo de la teoría económica denominado economía del federalismo*"(Garay,

1994, p. 22). Como consecuencia de lo anterior, es posible argumentar que la óptica liberal radical sustentada en el enfoque tradicional de la descentralización concibe a ésta *"como una reforma (...) para el fortalecimiento de las estructuras locales de poder en detrimento del nivel central"* (De Mattos, 1990, p. 184).

En este contexto, la democracia es una mera categoría funcional, formal, sin representar un valor fundacional (*foundational value*) en la organización social. Parafraseando a Restrepo, la democracia resulta especificada por *"la localización del poder en el espacio institucional más próximo al ciudadano. El municipio y el "poder local" serían sinónimos del poder democrático"* (1990, p. 9).

En su versión extrema, como lo argumenta de Mattos (1990), el discurso descentralizador radical es *"... una concepción de la sociedad y de los procesos sociales regida por el principio de la armonía social a nivel de lo local (...), la existencia de un proyecto político local de orientación popular ... impregnado por una clara idealización de lo local ... (se) supone que en el ámbito de una colectividad local es posible avanzar hacia formas de concertación social donde se aúnan los intereses y las demandas de los diversos grupos sociales que interactúan a ese nivel. (...). El problema del caudillismo de tipo personalista, donde la corrupción y la arbitrariedad son rasgos frecuentes que al ser estimulado y fortalecido por nuevas competencias y atribuciones, puede llegar a generar males que se intentan enfrentar con las políticas de descentralización"* (pp. 185-188).

A este respecto, uno de los teoremas centrales de la óptica tradicional de la teoría económica del federalismo, denominada federalismo fiscal y desarrollado por Oates (1972), postula: *"Para el caso de un bien público (...) será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles (específicos y diferenciales) de bienes Parte-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por parte del gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de bienes para todas las jurisdicciones"* (p. 38). Ello, por supuesto, bajo el supuesto de que las preferencias de los ciudadanos son heterogéneas entre jurisdicciones y que cada gobierno local dispone de mejor información sobre las preferencias de sus habitantes y de las necesidades de la comunidad (Cepal, 1993, p. 9).

En otras palabras, al buscar idealizar a lo local como lugar inalienable de identificación de intereses colectivos, fruto de un proceso de *conciliación armónica* de intereses individuales, y al erigirlo como el espacio propio de la democracia, se llega a una deificación de la descentralización en contraposición con el Estado central (Garay, 1994, p. 38). Es así como se llega a simular la descentralización con la eficiencia, la participación y el control ciudadano, gracias a la cercanía de la administración pública al ciudadano y a la gestión a nivel local, en contraste con el Estado central como ineficiente, burocrático, concentrador y ajeno al ciudadano, es decir, impopular. En síntesis, en su óptica más radical, el Estado viene a comprenderse como un mero "*ente técnico-institucional sin carácter político; esto es, como un mero instrumento funcionalista*" (Garay, 1994, p. 37). En general, sin detrimento de las críticas generales a visiones *voluntaristas*, radicales sobre la descentralización, son de reconocer no sólo la razón de ser sino además las potencialidades y ventajas de la descentralización política, económica y administrativa del Estado, al menos teóricamente, en términos de una mayor injerencia y control de la función pública por parte de grupos más amplios de la ciudadanía, de la configuración de unas condiciones más propicias para una mayor eficiencia de la gestión pública y de una más representativa conducción de asuntos colectivos.

La clave de una programática de descentralización reside en la adecuación del proceso a la dinámica de transformación de las condiciones imperantes en los territorios que enmarcan el desarrollo de las relaciones sociales, políticas, económicas e institucionales. De igual manera, dicha programática debe también adecuarse a la interdependencia de las relaciones predominantes a los niveles regional y central. En este sentido, está claro que debe superarse la falsa dicotomía entre centralización o descentralización. Lo que hay que debatir y definir es cuáles serían la modalidad, el grado, el ritmo de transición, la corresponsabilidad y subsidiaridad entre lo local, lo regional y lo nacional, y la fiscalización y ajuste del proceso de descentralización y desconcentración de la función pública, dadas las condiciones políticas, económicas, sociales, institucionales y culturales de los diversos territorios constitutivos de la Nación. Ni la centralización ni la descentralización pueden responder, en conjunto, a todas las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de una determinada

institucionalidad. Es decir, se trataría entonces de conceptualizar y desarrollar la economía política de la descentralización, a teniendo en cuenta dichas condiciones.

### 3.2 Enfoque alternativo

En contraposición al modelo liberal radical, se ha de reconocer que la existencia de profundas anomalías y perversiones lleva por sí misma a desvirtuar prescripciones fundamentales del modelo en cuestión. Dichas anomalías y perversiones se reproducen, en la práctica, a la luz del modelo de competencia en un régimen de mercado, utilizado éste último como base de referencia. Así, siguiendo a Garay (1994), entre las anomalías conviene mencionar algunas como: *“una excesiva concentración del poder político y económico en cabeza de unos pocos agentes a todos y cada uno de los niveles nacional, regional y local; un drástico marginamiento de amplias capas de la población de la organización civil-comunitaria y de la modernidad del desarrollo; un sustancial atraso institucional para la realización de acciones colectivas desde la misma definición de prioridades, la programación de actividades de interés común y hasta la fiscalización de la acción pública; a la incipiente formación de una verdadera racionalidad capitalista ante la ausencia de mercados suficientemente desarrollados a nivel de buen número de regiones y localidades en las que pueden regir las normas de la competencia y la capacidad de sanción por parte de los agentes sociales; a la restrictiva escasez de recursos para atender debidamente las necesidades sociales de toda la colectividad en su conjunto, para no citar sino algunos casos ilustrativos”* (p. 34).

A lo anterior habría que agregar una anomalía quizás aún más grave. En el contexto de algunos países latinoamericanos, Colombia incluida entre ellos, por supuesto, se han venido observando procesos de captura y reconfiguración cooptada del Estado a nivel local, regional e incluso en algunas instancias a nivel nacional, resultantes de la cooperación, cooptación o alianza entre grupos ilegales y sectores poderosos legales para la búsqueda de sus propios propósitos e intereses egoístas (con frecuencia típicamente criminales) en detrimento del bienestar social (Garay, Salcedo-Albarán, Guerrero & De León-Beltrán, 2007). En este sentido, aparecen propósitos de natu-



raleza política, económica, penal y hasta cultural, y no solamente de corto plazo sino también de mediano y largo plazo, que intervienen en la implementación de modelos de administrativos.

Estos procesos de captura y reconfiguración rooptada del Estado van más allá de los fenómenos tradicionales del caudillismo y patrimonialismo, tan conocidos en muchas naciones en desarrollo. Por el contrario, son procesos con implicaciones estructurales de mayor alcance y trascendencia en relaciones predominantes y en la misma configuración del Estado a diversos niveles, especialmente el local y regional, y sin dejar de trascender al nivel nacional. En estas circunstancias, a diferencia de lo pregonado por la óptica liberal radical, la irrupción de agentes poderosos ilegales con poder de intimidación, cooptación e imposición de prácticas, comportamientos y propósitos diferentes a los de la democracia y el mercado, llevan a que la función pública tienda a ser interferida y distorsionada por la suplantación de intereses excluyentes al margen de los intereses colectivos de la ciudadanía, minándose, por lo tanto, las bases de la democracias y de la eficacia del mercado.

Ante el menor desarrollo relativo, la debilidad institucional y estatal, la fragilidad de la organización social y política, entre otros, especialmente a nivel de lo local y regional en naciones en desarrollo, una mayor descentralización autónoma no sólo puede atentar sino incluso ayudar a retroceder en la construcción de la democracia y el mercado con la irrupción de agentes ilegales o legales/ilegales poderosos con propósitos ilícitos o al menos ilegítimos socialmente. Nótese, sin embargo, que no se está asegurando que la descentralización, por sí misma, afecta la profundización de la democracia; son las condiciones de debilidad institucional y estatal, así como la fragilidad social y política, las que hacen que la implementación de un modelo descentralizador pueda conducir a retrocesos en la calidad de la democracia en un Estado de Derecho en proceso de consolidación.

Ahora bien, un enfoque alternativo parte de una concepción diferente del Estado, bajo la cual el Estado capitalista moderno *"se fundamenta en la supremacía de la participación política, en la universalidad de los derechos políticos de los ciudadanos, en la soberanía del poder estatal en representación del interés general frente a intereses particulares divergentes. (Todo ello) tiene por fuente y ámbito de*

*vigencia a unos ciudadanos y a un territorio preciso. (...). (El) Estado ha de requerir, por una parte, de la desconcentración de su poder y de sus órganos para buscar asegurar la concreción del interés general en múltiples intereses sectoriales e individuales, y, por otra, de la descentralización de sus actividades para lograr satisfacer intereses particulares y fueros especiales indisociables de su localización específica en el territorio nacional” (Garay, 1994, pp. 34-35).*

Además, el enfoque ha de tener en cuenta cuál es el papel y la racionalidad del Estado en países en desarrollo en pleno proceso de globalización política, económica y cultural como el que se ha venido observando en las dos últimas décadas. Es así como en medio de la reforma estructural y apertura de las economías, consecuente con la liberalización a la competencia externa, la movilidad internacional de capitales, la privatización de un espectro de actividades y responsabilidades tradicionalmente bajo la órbita oficial, se hace necesaria una adecuación político-administrativa de los Estados nacionales frecuentemente con una cierta descentralización y desconcentración del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales, entre otros.

En estas circunstancias, la distribución territorial y la función de lo local no resultan ajenas al proceso de transnacionalización del capital y a los procesos de valorización y acumulación del capital y el trabajo a nivel cada vez más global. Ante los rasgos distintivos del proceso de globalización observado en la práctica, surge con claridad una reconceptualización de lo local y su lugar en la reproducción de relaciones sociales, económicas y culturales crecientemente transnacionalizadas. Por paradójico que pudiera parecer en primera instancia, a la par de una cierta tendencia hacia la homogeneización y homologación de prácticas, valores y normas con la globalización, también se reproduce una propensión a la diferenciación entre determinados espacios territoriales de reproducción de relaciones sociales. Este tipo de diferenciación y especificación espacial es lo que precisamente ha dado lugar al desarrollo analítico de la *glocalización* en medio de la globalización.

Bajo el proceso de apertura y reforma neoliberal implantado desde finales de los ochenta en naciones como las latinoamericanas, al Estado le competen como tareas básicas perfeccionar el régimen

de competencia, regular los mercados para facilitar y promover la iniciativa privada, proveer servicios sociales indispensables con legítimo carácter de bienes públicos, prestar servicios sociales como en el caso de bienes colectivos y, entre otros, administrarla riqueza y el patrimonio de la Nación. Complementariamente, dicho proceso también llega a abarcar los aspectos organizacional, administrativo y funcional del Estado en sus diversos niveles territoriales. En efecto, como lo argumenta Garay (1994): *"(H)abrían de enfrentarse por lo menos tres problemáticas básicas: (i) La descentralización del Estado (...) . (ii) La institucionalización de instrumentos y modalidades (...) con miras a garantizar el cabal cumplimiento de las prioridades sociales legítimas a todos y cada uno de los niveles de la administración pública (...) . (iii) La administración del uso y distribución de los excedentes reproducidos por la explotación de un recurso natural propiedad de la Nación como un todo"* (p. 42).

Es así como además de la ya mencionada definición de los tamaños óptimos de jurisdicciones –objeto de estudio del federalismo fiscal–, son de precisar las competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales para la provisión de bienes públicos y colectivos y las transferencias de recursos públicos del nivel central a las jurisdicciones para el cumplimiento de competencias y la búsqueda de una adecuada distribución de ingresos y riqueza intra e inter-jurisdiccional. Esta es una problemática central de la economía política de la descentralización que, según diversos modelos, llevan a que el gobierno central debiera conservar su calidad de interventor y de fiscalizador. Entre estos modelos sobresalen el del *escogimiento fiscal* que pregona por un aumento significativo de la competencia local en ingresos y gastos, y el del *principal* (gobierno central) y *agente* (gobiernos locales) con mayor autonomía local pero sujeta a una *accountability* vertical hacia arriba (esto es, fiscalización y control por parte del nivel central).

Ello es ilustrado por Campbell (1993), aunque con una visión radical: *"El reto para el diseño del programa intergubernamental es encontrar el conjunto correcto de incentivos y restricciones para canalizar la iniciativa local en la dirección correcta. En este enfoque es fundamental el concepto de que el gobierno local sea el responsable, en última instancia, no ante los contribuyentes y electores sino ante el gobierno central"* (p. 36).

La experiencia ilustra la necesidad de contar con una detallada regulación de la distribución de competencias y responsabilidades y la asignación de recursos públicos, tanto propios del ente local como de las transferencias provenientes del ente central, para cada servicio social y función pública, así como de la fiscalización y aplicación de controles intra e inter-jurisdiccionales, especialmente del nivel central hacia los niveles locales, descentralizados, so pena de incurrir en ineficiencias, desviaciones y despilfarro y pérdida de recursos públicos con graves repercusiones en detrimento del bienestar colectivo, nacional y local.

He ahí la prioridad de establecer una estricta reglamentación tanto de competencias, asignación y transferencia de recursos públicos, como de normas de fiscalización, control, sanción y corrección remedial, entre el nivel central y los niveles jurisdiccionales locales. Ello, bajo los principios de correspondencia/corresponsabilidad, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y autonomía relativa entre los diversos niveles de la administración pública. Aquí reside, por ejemplo, una de las principales falencias del modelo descentralizador establecido en Colombia a través de la Constitución de 1991, ante la falta de un esquema normativo y regulatorio de competencias y distribución de recursos y de control y fiscalización.

De otra parte, surge la necesidad de definir el manejo de los excedentes. Como lo señala Garay (1994): "*Si se acepta la naturaleza colectiva de los excedentes; ¿a quién le correspondería decidir y efectuar su distribución? ¿bajo cuál racionalidad económica habría de ser definida su utilización? ¿cuál debería ser el papel político y la modalidad decisoria de la sociedad civil en este proceso?*" (p. 43).

Según la óptica *descentralista radical, ultranza*, los excedentes deberían ser manejados y usufructuados por aquellas regiones privilegiadas en las que se ubicaran esos recursos naturales. Sin embargo, esta *visión mecanicista de mercado* ha de ser superada por una realista en la que al Estado central como *ente racionalizador del interés colectivo de la sociedad como un todo* le compete un papel decisorio para propender por maximizar el impacto en el bienestar social del uso de tales recursos públicos, tomando en consideración anomalías regionales como las existentes en países en desarrollo como Colombia, en términos de la debilidad institucional, la fragilidad de la

organización política y la participación ciudadana, la insuficiente capacidad económica y productiva para absorber eficazmente recursos cuantiosos con el riesgo de la desestabilización financiera y su mala utilización mediante prácticas como la corrupción, el robo y la desviación de usos socialmente deseables. Es, precisamente, en este marco analítico en el que se ha de conceptuar y contextualizar un proceso de descentralización como el colombiano, atravesado y caracterizado por graves tensiones entre intereses no sólo egoístas y parcializados, sino incluso criminales, que acentúan todos los conflictos y contradicciones planteados por los modelos hasta ahora expuestos.

#### 4. La descentralización y las fallas de la administración en el nivel local y regional

Desde la Constitución de 1991 cuando se adoptó el modelo de descentralización, se reconoció que los municipios de Colombia presentaban graves fallas administrativas y que estas fallas tenían impacto directo en problemas de gestión de recursos. Actualmente, durante casi dos décadas de esquema descentralizado de la Constitución de 1991, puede reconocerse que las fallas administrativas han sido caldo de cultivo para la reproducción de situaciones de corrupción. Por ejemplo, con los datos de investigaciones disciplinarias adelantadas por la Procuraduría General de la Nación entre 1996 y 2003, se encuentra que en el 50 por ciento de las investigaciones de procesos disciplinarios por conductas contra el patrimonio público, funcionario público investigado pertenece al nivel municipal (Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción-Presidencia de la República de Colombia, 2005). Ahora bien, este hecho no quiere decir que la descentralización es causa suficiente de cerca de la mitad de la corrupción administrativa en Colombia, aunque sí puede asegurarse que el esquema de descentralización del Estado colombiano es uno de los factores de contexto, que forma parte del sistema institucional. Asegurar con base en esa pieza de información que la descentralización es causa de la corrupción en Colombia equivale a afirmar que cualquier otro elemento constitutivo del entorno es también causa de corrupción.

Por lo anterior, es bastante tentador trivializar la búsqueda de soluciones para enfrentar la corrupción en el nivel descentralizado,

reduciendo el asunto a una discusión dicotómica entre recentralizar o descentralizar. Sin embargo, una discusión de este tipo remite inmediatamente a una pregunta contra-fáctica imposible de responder: ¿habría menos corrupción en Colombia con un esquema centralista? En realidad, la pregunta acerca de las ventajas de la centralización se vuelve contra-fáctica, especulativa e imposible de responder a partir del conocimiento y la información disponibles. De esta manera, las preguntas pertinentes parecen estar relacionadas con aquellas condiciones de la descentralización, en su esquema adoptado por el Estado colombiano, que han facilitado la reproducción de conductas anómalas y la comisión de delitos de corrupción. Sobre todo, es necesario prestar atención a cómo la interacción de ciertos ciudadanos y grupos poderosos, legales e ilegales con las instituciones descentralizadas, ha permitido o facilitado la aparición de la corrupción. Con esta pregunta en mente, aparecen algunos rasgos distintivos que complementan el conjunto de condiciones necesarias para la configuración de escenarios de corrupción tan complejos como los observados en Colombia.

Colombia es un Estado descentralizado que ha adoptado medidas para fortalecer la autonomía y la capacidad administrativa de los entes territoriales. El primer esfuerzo de descentralización en Colombia comenzó en 1986, cuando se definieron las responsabilidades iniciales de las entidades territoriales y se reestructuró la Administración Pública colombiana. Por ejemplo, la enmienda constitucional de 1968 que tenía el aparente propósito de definir las funciones de municipios y departamentos, nunca se reglamentó y, mirando más atrás, se encuentra que el Código de Régimen Político Municipal de 1913 era "*arcaico (...) copia de la legislación colonial del siglo XVIII*" (González, 2001,). Así, para mejorar la eficiencia de intervenciones en el nivel local, se asignaron funciones y competencias como contrapartida a una transferencia de recursos desde el nivel central. De hecho, como lo señala González (2001), sólo en 1986 puede identificarse un esfuerzo verdadero por definir de manera clara las funciones y competencias del nivel municipal. Sin embargo, la posibilidad de desarrollo pleno de las funciones y las competencias previstas en 1986 quedó, en muchos casos, sometida y dependiente de la posterior expedición de reglamentos, normas y decretos que incluso a la fecha no se han dado, de manera que algunas funciones no han sido claramente es-

pecificadas o incluso pueden llegar a ser contradictorias. En este sentido, ya en 2006 el Departamento Nacional de Planeación reconocía que en algunos casos no coinciden o no son claras las competencias territoriales para la vigilancia, el control o la supervisión de los recursos descentralizados (Departamento Nacional de Planeación, 2006). En general, no se cuenta con mecanismos suficientes para garantizar que aquellos funcionarios encargados de la administración de los recursos cuentan con el entrenamiento necesario para el efecto; en este sentido, se ha propuesto la necesidad de certificar el nivel de conocimiento técnicos, legales y normativos de aquellos funcionarios encargados de la administración de estos recursos (Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, 2006).

Posteriormente, con la Constitución de 1991, el Estado colombiano adquirió una estructura administrativa descentralizada. Esto implicó procesos como (i) la readecuación del aparato estatal, orientado a la especialización de las tareas y armonización de funciones entre niveles, (ii) reformas sectoriales para consolidar la descentralización en educación, salud y servicios públicos domiciliarios y (iii) estrategias globales para garantizar la asistencia técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales (González, 2001,).

Este proceso, como es de suponer, debió implicar la posibilidad de fortalecer la capacidad técnica de los entes que en adelante adquirirían o al menos definirían sus funciones. Al respecto, se contempló la puesta en marcha de un Programa de Desarrollo Institucional fundamentado en la oferta de capacitaciones en el nivel local mediante previa inscripción de personas que pudieran adelantar dicha tarea. Al parecer, la aplicación transitoria del Programa de Desarrollo Institucional permitió identificar la necesidad de aumentar de manera drástica las capacidades de planeación y ejecución de, por ejemplo, la gestión de rentas de los municipios. Así, a pesar de que ya desde la década de los noventa se había identificado la necesidad de aumentar la capacidad técnica de los municipios, para 2001 se señalaban como insuficientes aquellas medidas que fueron contempladas desde la Constitución de 1991.

Desde 1986 se supuso, sin tener las debidas consideraciones fácticas, que los gobiernos locales podían asumir funciones administrativas que nunca habían ejecutado. Por ejemplo, se dispuso que

*"se contaría en adelante con recursos especiales –derivados de la transferencia del IVA– a través de la ESAP para fortalecer la capacitación y capacidad institucional de los municipios y distritos."* No obstante, la *"ESAP que jugaría un papel muy importante en adelante para implementar sobre todo programas de capacitación, asesoría y formación en temas locales, resultaría insuficiente para abordar los problemas de capacidad de gestión local."* (González, 2001,). De esta misma manera, muchos procesos de descentralización han quedado incompletos por falta de reglamentación o, simplemente, con graves fallas de ingeniería institucional que permiten y facilitan la desviación de recursos públicos. Pero, en realidad, la desviación de los recursos no constituye el escenario más perverso, en términos sociales, que puede configurarse como resultado de las fallas de la estructura institucional que resultan de un proceso de descentralización como el colombiano. En este sentido, la posibilidad de que diversos actores puedan aprovechar las fallas institucionales, así como las debilidades técnicas y administrativas, para poner la estructura institucional local al servicio de sus propios intereses, constituye uno de los riesgos más graves. Sin embargo, sobre este punto se llamará la atención más adelante. Por ahora, se mostrará por qué la descentralización ante la estructura del Estado colombiano, ha facilitado la aparición de la corrupción.

Entre las principales falencias del modelo de descentralización, son de mencionar algunas señaladas en Garay *et al.* (2002c): *"(i) A nivel político: la crisis de representatividad de los partidos con la consecuente fragmentación y clientelización de la representación favorece la subordinación de propósitos locales de larga maduración en favor de objetivos cortoplacistas de menor prioridad intertemporal e intereses egoístas sobre intereses de la colectividad. (ii) A nivel institucional: la insuficiente competencia, falta de información relevante y dificultades para la organización ciudadana con miras a la fiscalización de la administración de recursos públicos, impiden la adecuada asunción de responsabilidades, lo que resulta agravado en ambientes interferidos seriamente por diversas formas de violencia y crimen organizado. (iii) A nivel normativo y regulatorio: la complejidad, proliferación e inconsistencias de leyes, normas y regulaciones sectoriales que en muchos casos reproducen incentivos perversos para la adecuada orientación de recursos y la eficiencia del gasto, se*



*hacen más contraproducentes cuando no se implantan mecanismos para la disciplina fiscal ni se dispone de instrumentos para la evaluación oportuna que permitan impedir la duplicación, el desvío y el malgasto de los recursos públicos".*

A lo que habría que complementar, como lo hace el Foro Nacional (2009): "la débil capacidad de gestión de los entes territoriales, sus bajos niveles de transparencia y su dificultad para generar recursos propios y manejarlos adecuadamente, lo cual se traduce en una creciente dependencia con respecto a los recursos del gobierno central (Sistema General de Participaciones), el frágil nivel de gobernabilidad democrática y la existencia de un tejido social fragmentado con bajo o nulo poder de participación e incidencia en la toma de decisiones públicas; el endeble funcionamiento de las instancias de participación y el escaso desarrollo de las leyes relacionadas con el tema; la presencia de actores armados en diferentes zonas del país y su incidencia en la gestión pública municipal", al punto que, como lo señala RINDE, (2009)<sup>58</sup>, "los actores armados han visto en los aparatos municipales una importante fuente de poder, de legitimación social y política, de protección y de acumulación de recursos" (p. 2). Así mismo, "la consolidación de una cultura política mafiosa que ha permeado a los partidos políticos, a algunos espacios de participación y a la gestión pública a nivel regional y municipal en varias regiones del país; el modesto empoderamiento de las autoridades locales" (Foro Nacional por Colombia, 2009).

Además, pero no menos crucial: la ausencia de un esquema normativo y regulatorio para la implantación de un sistema integral de corresponsabilidad entre el gobierno central y los territorios bajo principios de concurrencia, subsidiaridad, complementariedad, autonomía y correspondencia. Es por ello que autores como Garay (2002c) afirman que: "*Se requiere, entonces, el ajuste y adecuación del proceso, más allá de la Ley 715 de 2001 sobre la transferencia de recursos, en el propósito de garantizar la institucionalización, legitimidad democrática, eficiencia y solidez financiera y administrativa estatal para el cumplimiento de las responsabilidades sociales, políticas y jurisdiccionales propias de un Estado Social de Derecho. (...) Adicional-*

<sup>58</sup> RINDE (2009). *Fortalecer la descentralización: el gran reto*. Bogotá, Documento presentado a la Cumbre Social y Política.

*mente, es necesario enfrentar uno de los problemas determinantes que afecta la eficiencia y la institucionalidad del Estado como es el de la corrupción y, más generalmente, el de "fallas sistémicas en la administración pública" en detrimento de los intereses colectivos".*

A manera de ilustración, por ejemplo, en el año 2006 se reconocían como problemas más frecuentes en el manejo de regalías a los siguientes: (i) celebración de contratos que no hacen parte de un proyecto prioritario establecido dentro de los Planes de Desarrollo, (ii) celebración de contratos que no cumplen los fines distintos a los que señala la Ley, (iii) formalización de contratos sin estudios previos, sin planeación, sin licencias ambientales, en terrenos sin legalizar, sin actas de iniciación o sin de garantías, (iv) celebración de contratos desconociendo los requisitos establecidos por la Ley 80 de 1993 y el Decreto 2170 de 2002, en lo relacionado con la publicación de prepliegos y pliegos, (v) suspensión indefinidamente de los contratos, sin actas parciales, finales o de liquidación; (vi) incumplimiento generalizado por parte de los contratistas, (vii) ejecución de las obras de muy baja calidad, (viii) graves deficiencias en la posibilidad de seguimiento técnico durante la ejecución de las obras, (ix) interventorías de muy baja calidad, sin informes técnicos rigurosos, (x) graves deficiencias en el manejo presupuestal y contable por parte de los entes territoriales, (xi) atomización de los recursos cuando son ejecutados por los entes territoriales, (xii) incumplimiento generalizado de normatividad relativa a saneamiento fiscal por parte de los entes territoriales (Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, 2006).

## 5. Regalías, corrupción e indicadores de bienestar social: el caso de Casanare

Los principales recursos girados desde el gobierno central a las administraciones locales son aquellos destinados al sector de la salud. Adicionalmente, este sector recibe recursos por concepto de los pagos de regalías. Por lo anterior, podría esperarse que el sector de la salud, sobre todo en lo relacionado con los recursos provenientes de las regalías petroleras, sea especialmente afectado por situaciones de corrupción en el nivel local.

Para algunos departamentos los ingresos por concepto de regalías constituye la principal fuente como ocurre en el caso del departamento de Casanare. En efecto, de las regalías directas que son giradas a los entes territoriales, las más altas son aquellas que corresponden a la contraprestación que se da a los entes territoriales por resultado de la explotación de petróleo: *"entre 1995 y 2000 se generaron regalías en Colombia por valor de \$5.66 billones, de los cuales el 92,3% provino de la explotación de hidrocarburos."* (Hernández, 2004). Teniendo en mente esta cifra, resulta representativo que Casanare haya sido el departamento que más regalías petroleras recibió a finales de la década de 1990 y comienzos de la década de 2000. Dichos pagos de regalías, entre el año 2000 y el año 2002, estuvieron concentrados en promedio, en cuatro departamentos de la siguiente manera: (i) Casanare, con 42.7%, (ii) Arauca, con 15%, (iii) Meta, con 11.1% y (iv) Huila, con 10.2%. Según el servicio público de información de la Comisión Nacional de Regalías, para el año 2000 Casanare tuvo la mayor productividad petrolera, correspondiente a 101.127.244 barriles de petróleo, ubicándose así, por encima de Arauca y Meta, con 35.702.511 y 21.566.569 barriles respectivamente.

Ahora bien, como patrón general, según el Departamento Nacional de Planeación, entre 1994 y 2005 se giraron \$ 17 billones en regalías directas, de los cuales, el 74% se concentró en nueve departamentos de la siguiente manera: (i) Casanare con 21,5%; (ii) Arauca con 10,9%; (iii) Meta con 9%; (iv) Huila con 7,7%; (v) Guajira con 7,3; (vi) Santander con 4,8%; (vii) Córdoba con 4,6%; (viii) Antioquia con 4,1% y (ix) Cesar con 3,5 %.

Las posibilidades de explotación petrolera permitieron que para el año 2003 la actividad económica del departamento del Casanare se concentrara en esa actividad. Así, para el año 2003 las actividades económicas del Departamento se distribuían de la siguiente manera: (i) Actividad petrolera: 45,2%; (ii) Servicios: 33%; (iii) Agrícola: 8,5 %; (iv) Gobierno: 2% (Departamento Nacional de Planeación, 2003). Más interesante aún es el hecho de que la actividad petrolera del departamento de Casanare se concentrara para 2003 en seis municipios con un área de 10.356 Kilómetros cuadrados, equivalente al 23% de la superficie del departamento. Los pozos de

mayor producción eran Cusiana, Capigua, Volcanera, Pauto y Floreña. Cusiana y Capigua.

El monto de las regalías giradas al departamento del Casanare ha sido comparable a los recursos presupuestales de departamentos tradicionalmente más ricos de Colombia como Cundinamarca.<sup>59</sup> De esta manera, los recursos de inversión del departamento de Casanare han llegado a ser treinta veces los recursos de inversión de otros departamentos más pobres como Chocó o Vichada. Si se convierten los recursos de regalías giradas en cifras de inversión, el único departamento que supera a Casanare es el departamento de Antioquia, el cual es uno de los departamentos económicamente más fuertes de Colombia (Gaviria, Zapata, & González, 2002,). En general, según información de la Presidencia de la República (2005), entre 1996 y 2002 el departamento de Casanare recibió el 67% de los giros de regalías directas y de las regalías giradas por el Fondo Nacional de Regalías, con la siguiente tendencia (Gráfica1):

Gráfica 1



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Casanare y Agencia Nacional de Hidrocarburos.

<sup>59</sup> Esto, a pesar de que Cundinamarca es un departamento económicamente más activo y con una población mucho mayor. Por ejemplo, para el 2003, la población estimada según Dane, para Casanare fue de 309.358 habitantes, mientras que para Cundinamarca, en este mismo año, se estimaba una población de 2.266.806.

En general, a nivel departamental se observó una muy alta concentración en la distribución de las regalías totales por habitante entre 1997 y 2005, con el departamento de Casanare triplicando el monto *per cápita* recibido en departamentos como la Guajira (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Esta desproporción implicó que, por ejemplo, el departamento de Casanare recibiera entre 1997 y 2005, \$1.045.000 de regalías *per cápita*, seguido Arauca con \$793.000 y Vaupés con \$238.000. De esta manera, se ha llegado a una situación en que tan sólo 8 departamentos que concentran el 16% de la población nacional, concentraron el 83% las regalías petroleras entre 1994 y 2005. Si se amplía el periodo analizado, la situación no es más alentadora. Por ejemplo, entre 2005 y 2008 cuatro municipios recibieron más de \$ 8 millones de pesos por habitante: Castilla la Nueva, en Meta, Orocué en Casanare, Cantagallo en Bolívar y Chiriguana en Cesar. Ninguno de estos municipios ha alcanzado el conjunto de coberturas mínimas exigidos por la Ley. Por ejemplo, el municipio de Castilla La Nueva, en Meta, recibió regalías *per cápita* por \$ 21 millones en este mismo periodo, y tan sólo cuenta con cobertura mínima en educación (Departamento Nacional de Planeación, 2009). En el caso de las coberturas mínimas exigidas para el sector de alcantarillado y agua potable, el Departamento Nacional de Planeación reporta que para 2007 ninguna entidad territorial cuenta con certificación por este concepto.

Ahora bien, a nivel municipal los giros de regalías estuvieron distribuidos para el año 2000 de la siguiente manera (Gráfica 2):

Gráfica 2



Fuente: (Hernández, 2004)

Así, se encuentra que el Municipio de Aguazul y el Municipio de Tauramena, ambos ubicados en Casanare, concentraron durante el año 2000, el 20% de los pagos de regalías nacionales.

Otra característica importante de la distribución observada en la Gráfica 2 es que en 2000 los municipios incluidos, a pesar de que concentraban el 2,9% de la población nacional, recibieron en conjunto el 49% de las regalías. En 2001 los recursos de transferencia y regalías directas *per cápita* ubicaron al departamento del Casanare por encima del promedio nacional, alcanzando un valor de \$2.163.866, seguido por el departamento de Vaupés con aproximadamente \$1.000.000 y el de Guainía con \$900.000<sup>60</sup>. De igual manera, la asignación de transferencias *per cápita* ascendió a \$ 453.784 durante el año 2002, frente al promedio nacional que para ese mismo año fue de \$ 276.391 (Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción- Presidencia de la República de Colombia, 2005).

Todos estos datos están orientados a señalar cómo el departamento de Casanare ha recibido cuantiosos recursos presupuestales sin que dichos recursos, como se verá más adelante, se hayan traducido en mejoras significativas de los indicadores de bienestar social de la población. Es decir, la magnitud de las anteriores cifras debería haber implicado una mejora en la calidad de vida de los habitantes del Departamento. Para llegar a esta conclusión, basta observar la magnitud de las cifras de inversión *per cápita*.

Sin embargo, el departamento de Casanare, al igual que otros departamentos colombianos, no ha contado con la capacidad técnica y administrativa requerida para administrar recursos de magnitudes como las mostradas. Esto, sin contar las debilidades de municipios que son técnica y administrativamente pequeños, como Aguazul, que repentinamente se enfrentaron a la administración de presupuestos con elevadas cuantías como las mencionadas atrás. Esta falta de capacidad técnica y administrativa ha sido una constante en la mayor parte de los entes territoriales que desde 1991 tuvieron que asumir legalmente la administración descentralizada de los recursos de inversión y funcionamiento. De esta manera, se han creado espacios

---

<sup>60</sup> En general, las regalías directas *per cápita* ascendieron en Casanare a \$1.830.542 para el año 2001, seguidas por \$370.000 correspondientes al departamento de Arauca.

de oportunidad para que distintos grupos de interés, tanto legal como ilegal, puedan tomar provecho en la administración y orientación de cuantiosos recursos que comenzaron a llegar al departamento durante la década de los noventa.

Estos escenarios de corrupción se pueden observar con el incumplimiento de los porcentajes de inversión que han sido establecidos mediante la ley 141 de 1994. Con el propósito de evitar el despilfarro del dinero proveniente de regalías, mediante el Decreto 1747, artículo 20 de 1995, se establecieron montos mínimos de inversión de las regalías hasta que se alcanzaran los siguientes indicadores: (i) mortalidad infantil máxima del 1%, (ii) cobertura mínima de la población pobre del 100%, (iii) cobertura mínima en educación básica del 90%, y (iv) cobertura mínima en agua potable y alcantarillado del 70%. Sin embargo, la abundancia de los recursos provenientes de las regalías petroleras no ha estado acompañada de su respectiva inversión. Un informe de la Contraloría General de la República identificó serios indicios de que los recursos no se han utilizando adecuadamente puesto que se han incumplido los porcentajes de distribución para inversión. De esta manera, se observa en los presupuestos de gastos de los recursos provenientes de las regalías directa, que los departamentos de Arauca, Casanare y Meta y los municipios de Arauca, Aguazul y Tauramena no han destinado los porcentajes de las regalías directas que la ley 141 de 1994 estableció para los sectores de educación, salud y saneamiento básico. Por ejemplo, entre 1995 y 2000 los departamentos de Arauca, Meta y Casanare destinaron el 45,71%, el 34,23% y el 28,0%, respectivamente, a los sectores de educación, salud y saneamiento básico, frente al 50% que estipula la Ley 141 de 1994 (Hernández G. H., 2004).

De igual manera, en la mayoría de los casos se han incumplido las metas de inversiones destinadas a la cobertura de acueducto y alcantarillado en dichas regiones (Tabla 1):

Tabla 1

**Cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado en Casanare. Año 2000**

	Acueducto			Alcantarillado		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Meta	31.32	80.85%	63.33%	20.59%	75.22%	55.89%
Arauca	16.46	78.01%	49.14%	8.52%	50.69%	30.92%
Casanare	21.14	82.55%	49.61%	9.69%	76.31%	40.57%
Cobertura exigida por el Decreto 1747/1995	70%			70%		

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico. Citado por Contraloría General de la República. "¿Para qué han servido las regalías?", pág 19.

Es así como en el caso de Casanare se reconoce el insuficiente aumento en la cobertura de alcantarillado y saneamiento básico en el nivel municipal, pues, según DNP: "(de) *información del ministerio de Desarrollo Económico, se asume que a partir de 1997 no se ha incrementado la cobertura en los servicios de acueducto y alcantarillado para la mayoría de los municipios del departamento [...] (Departamento Nacional de Planeación, 2003,).* De hecho, se ha encontrado que ni siquiera el municipio de Aguazul, que para el año 2000 recibió un 13% del total de las regalías directas pagadas en el país, muestra incrementos en la cobertura de tan vital servicio; únicamente el municipio de Tauramena registró variaciones considerables en ese concepto (Tabla 2). Coincidiendo con la anterior Tabla 1, para 2008 el departamento de Meta, que también es una entidad territorial con altos niveles de regalías, no contaba con certificación de cobertura en el régimen subsidiado de salud (Departamento Nacional de Planeación, 2009).

Uno de las razones del incumplimiento de lo estipulado en la ley 1747 de 1995 reside en la distribución de la inversión en el departamento de Casanare. Así, por ejemplo, la distribución para el año 2002, fue: (i) vías: 20,25%, (ii) educación: 18,41%; (iii) agua potable: 18,01%; (iv) otros: 16,41%; (v) electricidad: 9,58%; (vi) salud: 9,26%; (vii) saneamiento básico o ambiental: 1,59% (Información básica departamental, Casanare, DNP.)



Tabla 2

Tabla Coberturas agua potable y saneamiento básico, 2001

Municipio	Acueducto			Alcantarillado		
	1997 (%)	2001 (%)	Variación (%)	1997 (%)	2001 (%)	Variación (%)
Aguazul	59.0	59.0	0.0	32.7	32.7	0.0
Chámeza	26.0	26.0	0.0	72.5	72.5	0.0
Hato Corozal	32.7	32.7	0.0	1.8	1.8	0.0
La Salina	29.7	29.7	0.0	79.1	79.1	0.0
Maní	36.0	36.0	0.0	41.9	41.9	0.0
Monterrey	75.6	75.6	0.0	70.9	70.9	0.0
Nunchía	12.5	12.5	0.0	45.7	45.7	0.0
Orocué	36.3	36.3	0.0	9.2	9.2	0.0
Paz de Ariporo	83.8	83.8	0.0	17.6	17.6	0.0
Pore	40.7	40.7	0.0	27.6	27.6	0.0
Recetor	5.0	5.0	0.0	23.8	23.8	0.0
Sabanalarga	40.8	40.8.5	0.0	89.2	89.2	0.0
Sácama	49.5	49.5	0.0	2.5	2.5	0.0
San Luis de Palenque	78.0	78.0	0.0	0.5	0.5	0.0
Tamara	17.4	17.4	0.0	50.0	50.0	0.0
Tauramena	38.0	100.0	62.0	56.0	98.2	42.2
Trinidad	78.2	78.2	0.0	23.4	23.4	0.0
Villanueva	100.0	100.0	0.0	58.6	78.8	20.2
Yopal	82.0	90.2	8.2	55.3	62.3	7.0
Casanare	73.0	78.2	5.1	45.5	52.1	6.6

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Otra de las razones ha sido la confluencia en una estructura descentralizada de elementos como los siguientes: (i) aumento rápido y sustancial del presupuesto público, (ii) una tradicional debilidad técnica, administrativa y de seguridad en departamentos y municipios que tradicionalmente no se habían enfrentado al manejo de presupuestos tan cuantiosos, y (iii) presencia de grupos armados ilegales muy entrenados en técnicas de violencia.

Como agravante, existen otras razones determinantes como son la ineficiencia, malgasto y desviación del uso de recursos públicos, la corrupción administrativa y la reproducción de prácticas de apropiación de recursos presupuestales y de cooptación de la gestión administrativa y financiera en favor de grupos poderosos legales e

ilegales mediante la captura y reconfiguración cooptada del Estado en los niveles local y regional de la administración pública.

## 6. Descentralización y violencia: hacia la captura y reconfiguración cooptada del Estado

En un contexto como el descrito, sería posible suponer que esos grupos armados ilegales muy seguramente buscarán aprovechar dichas fallas técnicas, administrativas y de seguridad para apropiarse de cuantiosos presupuestos. Como aparece en la Gráfica 3, los giros de regalías petroleras al departamento de Casanare aumentaron drásticamente en el año 1998 como resultado de la entrada en funcionamiento de 4 unidades de explotación en el pozo petrolero de Cusiana y dos unidades de explotación en el pozo de Capiagua, al tiempo que durante 1998 y 2001-2003 se observaron los más altos niveles de homicidio.

Gráfica 3



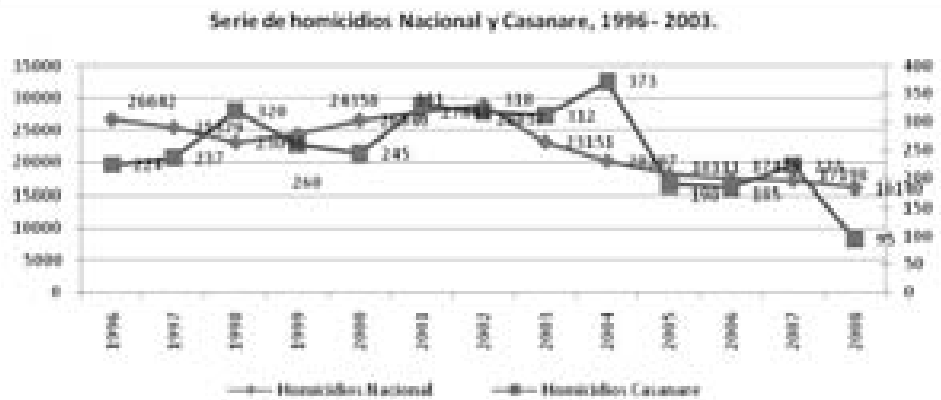
Fuente: Datos de regalías petroleras: Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Casanare y Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Datos de homicidios: CIC - DIJIN.

La anterior situación puede ser aún más grave si se tiene en cuenta que, al margen de las cifras oficiales de la Policía Nacional o de Medicina Legal, según el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), desde la segunda mitad de la década de los ochenta pueden contarse 2.500 desapariciones en el departamento (González, 2009). Ahora bien, el descenso en la cantidad de homicidios registrados en Casanare a partir de 2004, puede explicarse por la disminución de

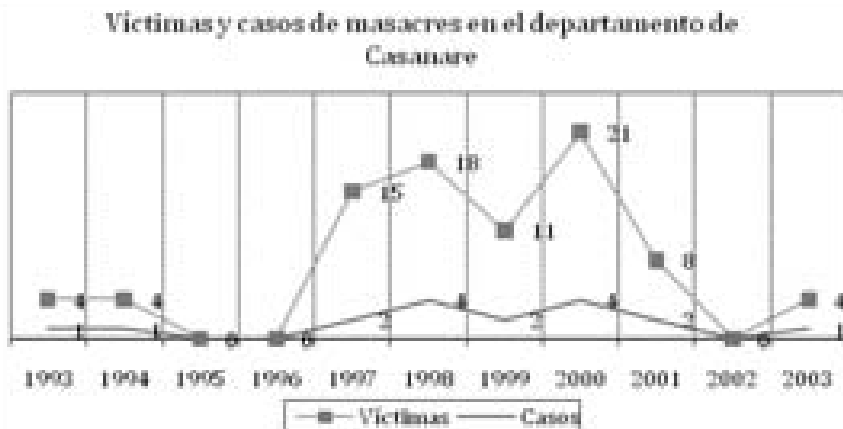
la actividad operativa de las Autodefensas Campesinas de Casanare (ACC), aunque no por ello necesariamente por una no despreciable influencia y predominio de grupos legales e ilegales que participaron en alianzas directas o indirectas con las ACC. Sin embargo, a la fecha se tiene noticia de que este ejército ilegal está re-conformando su antigua estructura de operación criminal (El Espectador, 2009).

Gráfica 3A



Tendencia similar se observa en los casos y número de víctimas de masacre. De hecho, también se presentaron dos niveles pico: uno en 1998 y otro en 2000 (Gráfica 4).

Gráfica 4



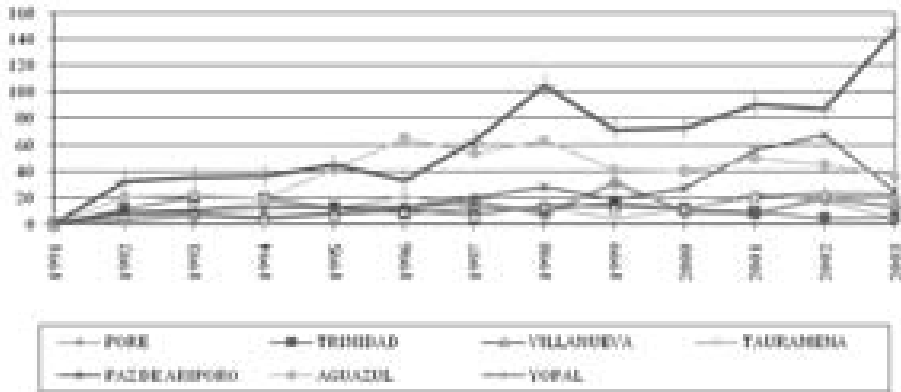
Fuente: CIC-DIJIN

Es común que las bonanzas petroleras estén asociadas a aumento en los niveles de violencia. Con las bonanzas, sobre todo aquellas relacionadas con recursos naturales, aumenta la población flotante que llega buscando participar de la nueva riqueza. Esto se ha observado en el caso de Colombia (Dunning & Wirpsa, 2004), y en otros escenarios de bonanza petrolera, de oro y de diamantes alrededor del mundo. Sin embargo, en Colombia, a diferencia de otros lugares del mundo con bonanzas por recursos naturales, se encuentran grupos armados con buen entrenamiento en el uso de la violencia para la apropiación de recursos. Por este motivo, en Casanare llama la atención la coincidencia entre las acciones de los grupos de autodefensas o paramilitares a finales de la década de 1990 y comienzos de la década de 2000, precisamente por los años en los que aumentó drásticamente la producción petrolera del departamento y, por lo tanto, el ingreso de regalías petroleras. Como se señala en el informe de desarrollo humano para Colombia del año 2003 (Gómez, 2003), la llegada entre 1992 y 1997 de grupos de autodefensas al departamento de Casanare se realizó a través de municipios como Tauramena. Específicamente, resulta bastante interesante la concentración de las acciones violentas de los grupos de autodefensas en los municipios que concentraron la recepción de regalías directas entre 1998 y 2003. La siguiente Gráfica 5 ilustra cómo Aguazul, que es el municipio que concentró la mayor recepción de regalías durante el periodo analizado, presentó también una de las más altas tasas de homicidios del departamento. Con el fin de ilustrar los municipios del departamento que presentaron la mayor cantidad de homicidios, se muestran aquellos municipios en los que se registraron por lo menos 10 homicidios en promedio entre 1991 y 2003.

La mayor concentración de acciones de grupos paramilitares registradas en el departamento de Casanare, según el mismo informe, sucedió en 2001 y 2002, principalmente en Aguazul y, en segundo lugar en el municipio de Tauramena. Esto no quiere decir que la actividad violenta del departamento haya estado a cargo únicamente de los grupos de autodefensa. De hecho, en el mismo informe se registran acciones de las Farc y del ELN, con una especial intensidad en los mismos municipios. Sin embargo, se llama la atención acerca de la intensificación de la acción de los grupos paramilitares y de autodefensa durante el periodo mencionado.

Gráfica 5

Municipios con un promedio superior a 10 homicidios por año en el departamento de Casanare entre 1991-2003



Fuente: CIC-DIJIN.

En el caso de las Farc, se registró una concentración de entre 61 y 136 acciones violentas a partir del año 1998, con una mayor concentración en el año 2002 en Aguazul. Por su parte, el ELN registró una disminución en su actividad violenta en el departamento pues su pico aparece en los mismos municipios de Aguazul y Tauramena durante 1997 y 1998, respectivamente. De esta manera, puede inferirse una intensificación en la confrontación entre los grupos de autodefensa y las Farc en los municipios mencionados. Así mismo, puede inferirse que esta confrontación finalmente dio como resultado una relativa consolidación de la actividad paramilitar en la región. Como se muestra a continuación, dicha consolidación coincide con el aumento de la participación de los grupos de autodefensa en la autoría de víctimas de masacres registradas por la Policía Nacional entre los años 1998 y 2000 (Gráficas 6 y 7).

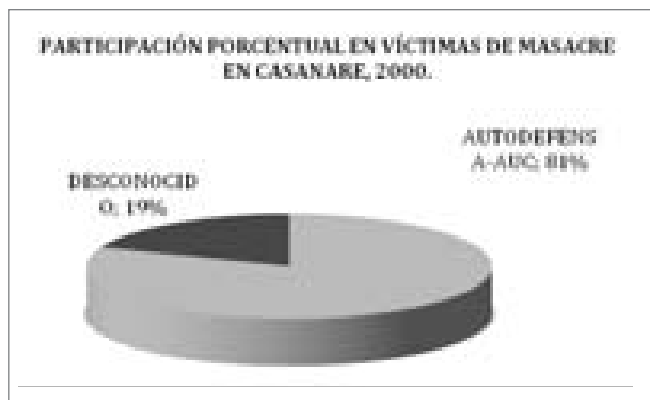
La participación de los grupos de autodefensa y las Farc entre 1998 y 2000 coincide con la concentración de investigaciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación por irregularidades en procesos de contratación (Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción- Presidencia de la República de Colombia, 2005, p. 40). Según el sistema de información Gedis de la Procuraduría General de la Nación, del total de investigaciones adelantadas en el departamento de Casanare entre 1996 y 2003, el 67% de las investigaciones

Gráfica 6



Fuente: CIC-DIJIN

Gráfica 7



Fuente: CIC-DIJIN.

correspondió a investigaciones por irregularidades en procesos de contratación. Este porcentaje es bastante superior al promedio nacional, que se ubicaba en 44% para el mismo periodo. Así, de un total de 1.596 investigaciones disciplinarias adelantados por la Procuraduría General de la Nación en Casanare para el periodo 1996-2003, 1.073 correspondieron a *irregularidades en la contratación*, lo cual ubica a este departamento como el que más concentró procesos disciplinarios por tal concepto, si se compara con los demás departamentos del país (Tabla 3).

Tabla 3

DEPARTAMENTO	Irregularidades en contratación administrativa		Total del departamento	
	No.	%	No.	%
Casanare	1073	67,3	1595	100,0
Vaupés	393	65,5	600	100,0
San Andrés y Providencia	218	61,2	356	100,0
Huila	1051	56,1	1873	100,0
Amazonas	530	56,1	944	100,0
Meta	1165	54,2	2150	100,0
Bogotá, D. C.	8325	53,6	15545	100,0
Guainía	251	52,8	475	100,0
Vichada	274	50,6	542	100,0
Arauca	481	50,4	954	100,0
Boyacá	1717	48,5	3543	100,0
Risaralda	726	44,6	1629	100,0
Nariño	905	44,2	2049	100,0
Santander	2309	43,9	5257	100,0
Guaviare	181	43,9	412	100,0
La Guajira	440	43,7	1008	100,0
Cundinamarca	1935	43,4	4454	100,0
Tolima	1565	43,2	3625	100,0
Sucre	526	43,0	1224	100,0
Cauca	703	42,8	1644	100,0
Bolívar	1208	42,5	2845	100,0
Cesar	795	41,4	1921	100,0
Córdoba	564	39,5	1428	100,0
Magdalena	843	38,9	2167	100,0
Norte de Santander	873	38,8	2248	100,0
Quindío	483	38,1	1268	100,0
Putumayo	399	37,5	1065	100,0
Valle	1833	36,7	4999	100,0
Caldas	704	34,9	2019	100,0
Atlántico	1227	34,3	3582	100,0
Antioquia	2025	32,2	6294	100,0
Caquetá	285	29,2	976	100,0
Chocó	285	24,5	1163	100,0
PAÍS	36292	44,3	81854	100,0

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Sistema de Información Gedis: Procesos disciplinarios 1996-2003.

Adicionalmente, según el Departamento Nacional de Planeación, de los departamentos que recibieron regalías directas entre 2001 y 2005, Casanare concentró el 21 % de las 364 irregularidades detectadas por violación de la Ley de Regalías. Este porcentaje equivale a 77 irregularidades de las 364 identificadas. Ahora bien, de las 364 irregularidades identificadas por Departamento Nacional de Planeación entre 2001 y 2005, el 52% corresponde a destinación a sector no prioritario, lo cual, usualmente, también está acompañado de irregularidades en la celebración de aquellos contratos en que los que se han destinado recursos a sectores distintos a aquellos especificados por la ley (Departamento Nacional de Planeación, 2006). De hecho, para el año 2008, según la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, se encuentra que ninguna de las 746 entidades territoriales que han recibido regalías, ha logrado la cobertura de agua potable y alcantarillado exigida por la Ley (Departamento Nacional de Planeación, 2009).

Las irregularidades en la contratación administrativa han sido identificadas como los principales usados para configurar distintos procedimientos de corrupción (Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción - Presidencia de la República de Colombia, 2005). Las principales prácticas corruptas que se han identificado en procesos de contratación son: (i) el monopolio de contratistas, que se da cuando un contratista o un grupo de contratistas que hacen colusión, concentran la mayor parte de la contratación de un municipio o un departamento, (ii) el ajuste de especificaciones, que se da cuando se ajustan los términos de referencia de los pliegos de contratación para que un único proponente los pueda cumplir, (iii) la aprobación sin cumplimiento de requisitos, que se da cuando se adjudica o ejecuta el contrato, con aprobación del interventor o de la administración local sin que el contratista cumpla con los requisitos mínimos necesarios y (iv) el fraccionamiento de contratos, que se da cuando se ejecutan múltiples contratos de baja cuantía, en lugar de un único contrato de alta cuantía, para posibilitar la ejecución directa y direccionada. Estas prácticas, entre otras, pueden dar lugar a investigaciones disciplinarias, penales o fiscales, por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación o la Contraloría General de la República, respectivamente. De esta manera, cuando se encuentra que el departamento que más regalías ha recibido tiene una alta



concentración de investigaciones por fallas en la contratación pública, entonces puede suponerse que se está configurando un escenario de corrupción en el que los recursos inicialmente destinados a mejorar los indicadores socio-económicos del departamento, son finalmente utilizados para propósitos distintos que, por lo general, tienden a beneficiar intereses privados.

Contrario a lo estipulado por la ley, se ha identificado que una porción de los recursos de regalías se utilizaron durante el periodo analizado para financiar gastos de funcionamiento del Departamento. Según la Contraloría General de la República, hay evidencia de contratos de publicidad, celebraciones, festividades, pago de nómina, compra de combustible, entre otros gastos indebidos, que han sido pagados con recursos de regalías (Contraloría General de la República, 2002,). Quizás lo más grave de la malversación de las regalías es: “[...] *la inexistencia de obras, [...], – además de obras – que no se han ejecutado, no se han terminado, de mala calidad y que no sirven a la comunidad*” (Contraloría General de la República, 2002,). En general, pareciera que el mal uso de las regalías se da de dos maneras: (i) mediante la financiación de gastos de funcionamiento y (ii) mediante la celebración de contratos en los que no se construyen las obras o se construyen con muy baja calidad. Esto último se ha observado en otros departamentos que reciben regalías por explotación minera, aunque no de manera tan grave como en Casanare (Viloria, 2000).

De igual manera, en testimonios posteriores se ha afirmado que la confrontación entre grupos de autodefensa y las Farc, y entre los mismos grupos de autodefensa, en buena parte, resultó de la disputa por el dominio territorial y el acceso al presupuesto del departamento. Sobre todo, se tiene noticia de que dichos grupos de autodefensa pretendían apropiarse de los recursos de municipios específicos que concentraban la recepción de los recursos de regalías petroleras (Revista Semana, 2007). Así mismo, según la Presidencia de la República (2005), Casanare aparece como uno de los tres departamentos en los que los funcionarios públicos y la sociedad civil más reconocen la influencia de grupos armados ilegales en la administración local, junto a Arauca y Norte de Santander. En segundo lugar se encuentran los departamentos de la Costa, también reconocidos a nivel nacional por

su influencia paramilitar durante el mismo periodo, a saber: Bolívar, Magdalena, Atlántico y Guajira (Presidencia de la República de Colombia, 2005).

## 7. Asociación entre legales e ilegales en el nivel local y las redes de captura y reconfiguración cooptada del Estado

Hasta este punto se ha mostrado cómo algunas condiciones institucionales dieron paso a la aparición de escenarios de corrupción en los que grupos armados ilegales, y otros grupos de interés privado, aprovecharon las fallas administrativas y técnicas en algunos municipios y departamentos, para apropiarse de los recursos públicos. Esta situación, como causa o como consecuencia, representa un escenario de grave deterioro del Estado en su expresión local. Ahora bien, esta situación fue más grave aún en la medida en que fue aprovechada para celebrar acuerdos y asociaciones que redundaron no sólo en la apropiación de recursos, sino en la obstrucción y debilitamiento del juego democrático. Dichos acuerdos entre grupos paramilitares, funcionarios públicos y líderes políticos del nivel local, con el fin de acceder al presupuesto de municipios y gobernaciones, mediante procedimientos que variaron desde la celebración de contratos indebidos hasta la coerción electoral, es lo que popularmente se ha conocido como *parapolítica* (Revista Semana, 2006; Revista Semana, 2006b; Revista Semana, 2007). Algunos de estos acuerdos se hicieron con líderes políticos que luego fueron elegidos en cargos legislativos del nivel local y del nivel central. En este sentido, se vio afectada la legitimidad de la actividad legislativa ejercida por aquellos congresistas que para su elección recibieron apoyo de dichos actores ilegales.

La colaboración entre grupos paramilitares y funcionarios públicos del legislativo y el ejecutivo en el nivel central y en el nivel territorial permite avanzar en un tipo de corrupción denominada como la Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado (CdE y RCdE), que consiste en un tipo de corrupción sistémica, de largo plazo, en el que intervienen no sólo actores legales sino ilegales. De hecho, RCdE es una forma de cooptación de la actividad legislativa mucho más avanzada y grave, en términos democráticos e institucionales, que la descrita y analizada bajo la CdE.

La Captura del Estado (CdE) se refiere a la influencia indebida de actores privados en la formulación de leyes, decretos y políticas públicas, con el fin de obtener beneficios, principalmente, de orden económico (Hellman & Kaufmann, 2000; Hellman & Kaufmann, 2001; Hellman, Jones, Kaufmann, & Shankerman, 2000; Hellman & Shankerman, 2000). En este sentido, la CdE es una forma de corrupción de largo plazo y, por lo tanto, es una forma de corrupción sistémica. Ahora bien, la CdE se define usualmente como un tipo de corrupción con causas y efectos principalmente económicos. Usualmente se analiza la CdE como un tipo de corrupción en el que intervienen grupos económicos legales que persiguen objetivos igualmente económicos. No obstante, en el caso colombiano este tipo de CdE no resulta únicamente de la participación de grupos económicos legales ni de la búsqueda de beneficios puramente económicos. En Colombia también se ha observado la manipulación indebida en la formulación de leyes, decretos y políticas públicas. Sin embargo, con situaciones como la descrita con respecto al departamento de Casanare, puede asegurarse que dicha manipulación no se dio únicamente como resultado de la acción de grupos económicos legales. De hecho, la injerencia de actores ilegales en las administraciones públicas del nivel territorial, y su asociación con actores políticos, permitió avanzar hacia la consolidación del dominio económico y político en el nivel local (Garay, Salcedo-Albarán, De León-Beltrán, & Guerrero, 2008; Garay, Salcedo-Albarán, Guerrero, & De León-Beltrán, 2007). Esto último profundizó la debilidad institucional del Estado colombiano y permitió que el nivel local fuera cada vez más propicio para la reproducción de escenarios de RCdE que surgieron en el nivel local y redundaron en afectación de las instituciones democráticas en el nivel central.

Algunos trabajos empíricos y teóricos han reconocido la incidencia de grupos armados ilegales en la administración pública del nivel descentralizado (Rubio, 2002; Presidencia de la República de Colombia, 2005). De igual manera, se ha identificado y analizado la injerencia de grupos paramilitares en la administración pública colombiana (Duncan, 2005). En este sentido, Garay *et al.* (2008) muestran cómo algunas acciones de grupos paramilitares, estrechamente relacionadas con corrupción, forman parte de una estrategia de legalización y legitimación económica, política y social de largo plazo, que comenzó en el nivel territorial con escenarios como los de Casanare. En estos

casos, en los que la búsqueda de beneficios económicos está acompañada de la búsqueda de legitimación social, política y de impunidad penal y social, la acción de actores ilegales se convierte en una variable que afecta la formación y el funcionamiento de instituciones formales e informales.

Aunque es común la acción de actores ilegales sea una variable comúnmente omitida en discusiones acerca del funcionamiento de la administración pública, lo cierto es que de haberse contemplado dicho elemento distintivo desde el comienzo del proceso de descentralización, muy seguramente habría permitido prever algunos de los escenarios perversos que infortunadamente se han configurado en los últimos veinte años en el Estado colombiano. En Colombia se observa la participación de actores ilegales, la persecución de objetivos distintos a los estrictamente económicos y, por lo tanto, el uso de procedimientos distintos al soborno para avanzar en la corrupción. Todos estos elementos constituyen la arquitectura institucional en medio de la cual se ha pretendido avanzar en la descentralización del Estado.

Se ha reconocido que la corrupción en Colombia es particular, sobre todo por la presencia del narcotráfico. En este sentido se ha hablado de "narco-corrupción" (Cepeda, 1997; Cepeda, 2000), de "corrupción armada" (Flórez, 2008) y de "corrupción violenta" (Mokus, 2008). Estas características de la corrupción colombiana son relativamente particulares con respecto a los estudios tradicionales de corrupción y de Captura del Estado; sin embargo, más excepcional aún es el hecho de que esta "narco-corrupción" o "corrupción armada" estén estrechamente relacionadas con las dinámicas de las instituciones políticas y democráticas, como ha ocurrido con el caso de la *parapolítica*. La influencia de grupos paramilitares en las decisiones administrativas del nivel territorial, y su consecuente desvío de recursos, estuvo acompañada de la concentración de funciones estatales relacionadas con la regulación y concentración de la coerción y con el funcionamiento del aparato fiscal en el nivel descentralizado (Duncan, 2005). De esta manera, las acciones colectivas de dichos grupos se enmarcan en una estrategia política, económica y social en el que la usurpación de los recursos públicos está acompañada de la captura y cooptación de funciones del Estado (Garay, Salcedo-Albarán, De León-Beltrán, & Guerrero, 2008; Garay, Salcedo-Albarán, Guerrero, & De León-Beltrán, 2007). En este orden de ideas, puede pensarse

que situaciones como la observada en Casanare están estrechamente relacionadas con el contexto institucional de un Estado que aún se encuentra en proceso de consolidación (Elías, 1989; Bolívar, 2006), de manera que la RCdE queda estrechamente relacionada, en términos causales, con el progresivo fortalecimiento de grupos criminales que intervienen en el proceso de formación y aplicación de reglas.

Lo anterior, por supuesto, no quiere decir que los procedimientos criminales violentos han sido los únicos utilizados por grupos paramilitares para infiltrar el Estado con el fin de apropiarse del presupuesto público y manipular decisiones estatales. De manera complementaria o sustituta de la violencia, se ha observado el uso de procedimientos de Captura Instrumental de los Partidos Políticos (CiPP). Esto quiere decir que con el fin de avanzar en propósitos ilegítimos, los grupos ilegales pueden permear e incluso crear instituciones legítimas para capturarlas en términos instrumentales y luego aprovecharlas para cooptar instancias de decisión del Estado en el nivel local o incluso central (Garay, Salcedo-Albarán, De León-Beltrán, & Guerrero, 2008). Aunque el clientelismo y la financiación de campañas con dineros del narcotráfico se han identificado como causas directas de altos niveles de corrupción en Colombia (Cepeda, 2000), la asociación directa con actores políticos o incluso la creación de partidos y movimientos políticos por parte de grupos narco-paramilitares, son ejemplos de CiPP relativamente reciente que, a su vez, ha estado acompañada por acciones violentas (Garay, Salcedo-Albarán, De León-Beltrán, & Guerrero, 2008). En este caso, las acciones violentas complementan la estrategia política de consolidación de una especie de *para-Estado* en el que el monopolio de la fuerza se concentra en actores distintos al Estado mismo (Romero, 2003). Esto no quiere decir que las asociaciones entre grupos narco-paramilitares y actores políticos en el nivel regional sea un fenómeno estrictamente reciente, ya que, como lo señala Romero (2003), la presencia de grupos paramilitares, e incluso su conformación, ha estado acompañada del establecimiento de relaciones con élites regionales; tan sólo quiere decir que la contextualización de estas asociaciones dentro de una estrategia de CdE y, sobre todo, de RCdE parece ser un fenómeno reciente.

Con base en la situación descrita en el presente apartado, que evidencia la configuración de un particular escenario de corrupción en

un departamento como el de Casanare, en el siguiente apartado se exponen algunas características de la estructura social que permitió la puesta en marcha de aquel proceso de corrupción y captura que afectó el funcionamiento institucional de la administración local.

## 8. Redes sociales de captura y reconfiguración cooptada en los niveles local y regional: el caso de Casanare<sup>61</sup>

Cuando se presta atención a los distintos actores e intereses que intervienen en los procesos de corrupción en el nivel local, se reconoce la posibilidad de que dichos procesos estén orientados a la puesta en marcha de procesos de captura y reconfiguración cooptada del Estado. Lo anterior, porque las fallas administrativas y técnicas del nivel local, que no se encuentran con la misma intensidad en el nivel central, hacen que éste sea un nivel propicio para iniciar procesos de corrupción sistémica de gran escala y de largo plazo. A su vez, cuando se acepta que algunos procesos de CdE y RCdE se han puesto en marcha en algunas regiones de Colombia, entonces también puede identificarse la afectación directa e indirecta en el funcionamiento institucional de la administración pública en el nivel local. Por este motivo, es útil contar con metodologías que permitan caracterizar las estructuras sociales que posibilitan dichos procesos. Los escenarios de corrupción que se han descrito en las anteriores secciones sólo son posibles en el marco de interacciones sociales permanentes entre actores que actúan desde la legalidad y la ilegalidad. A su vez, en la medida en que dichas dinámicas son el resultado de interacciones sociales, entonces es posible elaborar modelos y analizar la estructura de dichas interacciones.

La aplicación de la metodología de modelaje de redes permite elaborar un grafo que es el resultado de una matriz relacional simétrica de  $n \times n$ , en la que  $n = actor$ . Esto quiere decir que todas las relaciones sociales de un escenario de corrupción pueden representarse en una matriz en que se especifican los actores y las relaciones establecidas, de manera que cada etiqueta de fila o columna de la matriz es un ac-

---

<sup>61</sup> Esta sección se basa en: Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. & De León-Beltrán, I. (2009). *Redes de Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia: Análisis de rutas geodésicas en Casanare y Costa Atlántica*. Corporación Nuevo Arco Iris en el marco del proyecto de investigación *Captura de la Institucionalidad Pública por Actores Armados Ilegales en Colombia*.

tor. Una vez establecidas estas etiquetas, se procede a asignar un 1 si hay una relación entre los actores, con sentido de relación de *columna a fila*, y un cero si no hay relación. Después de elaborar la matriz y su correspondiente grafo, entonces se pueden calcular indicadores que permiten identificar a los actores que más relaciones sociales establecieron y a los actores que más intervinieron en los flujos de información (acción). El primer indicador se denomina *grado de centralidad directa* y el segundo indicador se denomina *betweenness*.

Esta metodología se aplicó, por ejemplo, al Sumario 1833, del 3 de abril de 2007, en el que la Fiscalía General de la Nación, a través de su Unidad Anticorrupción, reconstruyó los hechos de los acuerdos celebrados entre actores legales y miembros de las Autodefensas Campesinas de Casanare (ACC). Dicho análisis se realizó como parte del Documento de Informe Final preparado por los autores a través de la Fundación Método para la Corporación Nuevo Arco Iris en el marco del proyecto de investigación *Captura de la Institucionalidad Pública por Actores Armados Ilegales en Colombia*<sup>62</sup>. A continuación se presentan algunos hallazgos del análisis.

El actor que estableció la mayor cantidad de relaciones sociales fue un alcalde

El cálculo del indicador de *grado centralidad directa* permite identificar al actor que estableció la mayor cantidad de relaciones sociales en la red. Dicho actor, en teoría de redes, puede denominarse *hub*, que es el actor más conectado de la red. De esta manera, se encontró que el *hub* de la red de corrupción que operó en Casanare no fue un actor estrictamente criminal, sino que operó desde el ejercicio de funciones legales. El *hub* de la red es entonces un alcalde eligiéndose casi todas las reglas formales del proceso electoral, aunque por procedimientos ilegítimos y criminales como fuera el asesinato e intimidación de varios candidatos electorales a dicha alcaldía. Esta situación constituye un procedimiento denominado Captura Instrumental de Partidos y Movimientos Políticos (CiPP) porque ilustra la manera como el grupo ilegal, a saber las ACC, utilizó las instituciones políticas y electorales para acceder a posiciones legítimas del Estado y, sobre todo, a funciones administrativas privilegiadas.

<sup>62</sup> Financiado por la Fundación Ford y la Fundación AVINA.

## Tres actores paramilitares y un alcalde permitieron la estabilización de la red

Junto al *hub* señalado en el párrafo anterior, otros tres nodos concentran casi la mitad de la cantidad total de relaciones sociales establecidas en la red. Así pues, los actores que más establecieron relaciones sociales, y por tanto influyeron en la estructura de la red, concentraron el 47,8 % de las relaciones sociales establecidas entre todos los actores de la red. De este grupo de cuatro nodos, sólo el *hub* es el actor que actuó en ejercicio de funciones legales. Los demás nodos que estabilizaron la red, y que actuaron de manera cercana al alcalde/*hub*, son actores paramilitares.

El actor que más arbitró información fue comandante de las Autodefensas Campesinas de Casanare

No siempre es relevante ser el actor más conectado de una red social pues, en algunos casos, las redes pueden clausurarse y se alcanza un estado de información redundante en el que todos los nodos que conforman la red comparten la misma cantidad y tipo de información. Por este motivo, en algunos casos es necesario prestar atención a aquellos nodos que, aunque no son los más conectados, son los que más se "atravesan" en la cantidad total de trayectorias que conectan a todos los nodos de una red. Para identificar a este tipo de actor, es útil proceder con el cálculo del grado de *betweenness*; dicho indicador permite identificar al nodo que más interviene en la cantidad total de rutas geodésicas de la red. Identificar a este nodo es importante porque usualmente el nodo con el mayor indicador de *betweenness*, es aquél que conecta dos subredes que antes estaban desconectadas.

En el caso de la red analizada, se encuentra que el principal puente estructural de la red era el comandante de las ACC; esto, a pesar de que dicho nodo no fuera el *hub*. Esto puede explicarse porque dicho actor arbitró el flujo de información entre las subredes legales e ilegales. Específicamente, dicho actor ejerció mando sobre el alcalde quien era el *hub*, de manera que por medio de dicho alcalde el comandante paramilitar pudiera influir en las decisiones de todos los nodos que actuaron en subredes puramente legales. Adicionalmente, tal comandante también ejerció mando sobre todos los actores que



actuaron en subredes puramente ilegales. Por el contrario, el *hub*, a pesar de ser el actor más conectado, no podía tomar decisiones sobre los demás actores ilegales, pues ésta era una capacidad restringida para el puente estructural. Sólo el comandante del grupo paramilitar, en tanto nodo que más aparece en el total de rutas geodésicas de la red, arbitraba los flujos de información entre los actores legales e ilegales.

### Concentración de relaciones sociales

El modelaje de la red social permite categorizar las relaciones que los actores establecieron. De igual manera, es posible establecer los porcentajes de concentraciones de dichas relaciones para saber cuál fue el tipo de relación social predominante en dicha red. Este cálculo, para el caso de la red social de Casanare, permitió establecer que la relación social predominante es aquella consistente en presión violenta, con un 40% del total de relaciones establecidas en la red. La segunda relación más común es aquella consistente en los compromisos de apoyo y gestión política, con un 31%. La tercera es la relación de compromisos de apoyo y gestión administrativa, con un 16% del total de relaciones. La cuarta y quinta relaciones son la de colaboración y gestión interna de grupo y la emocional, sentimental o de parentesco, cada una con un 7% del total de relaciones.

A partir de ello se puede asegurar que la violencia jugó un papel preponderante en la configuración de la red social, lo cual, a su vez, implicó que a pesar de que los acuerdos y alianzas de índoles política jugaron un papel secundario, sí tuvieron cierto papel dinamizador en el funcionamiento de la red social. Esto permite identificar un proceso de CdE relativamente avanzado y de RCdE en gestación en los niveles local y regional, entre otras razones porque no se constatan decisivos acuerdos políticos con actores relevantes del nivel nacional. Ahora bien, podría esperarse el paulatino aumento de acuerdos y alianzas políticas a medida que se lograra avanzar hacia estadios de mayor consolidación en la RCdE en estos niveles. En contraste con el caso de Casanare, se tiene registro de otras redes de corrupción del nivel local en la que sí han intervenido actores que tienen incidencia en el nivel nacional. Un ejemplo fue la red social de corrupción que se configuró en la Costa Atlántica mientras las Autodefensas Unidas

de Colombia estuvieron en su auge, ante la existencia de alianzas de actores narcoparamilitares con congresistas y de organismos de seguridad del Estado, que fueron puestos al servicio de sus intereses al punto de haber logrado consolidar procesos de CdE y RCdE en los niveles locales y regionales de ciertos departamentos del país e incluso haber avanzado hacia un estadio no despreciable de RCdE a nivel nacional (para mayor detalle, ver: Garay, Salcedo-Albarán & De León-Beltrán, 2009). Ello se ve expresado en el conocido fenómeno de la parapolítica.

## 9. La paradoja del Estado Cooptado

Las anteriores son características determinantes de una red de crimen organizado que superó los procesos tradicionales de corrupción, usualmente asociados al soborno, con el fin de avanzar en un estadio avanzado de CdE a nivel local y regional e incluso intentar incursionar en un proceso de RCdE. La puesta en marcha de estos procesos permitió que el grupo narco-paramilitar de las Autodefensas Campesinas de Casanare (ACC) tuviera control sobre instancias de decisión de diversas ramas del poder público en el nivel local, de manera que parte importante de la actividad ejecutiva, legislativa y judicial estuviera orientada entre 1998 y mediados de la presente década a favorecer no sólo intereses egoístas y parcializados de grupos de poder, sino también propósitos perversos y criminales que iban más allá de la mera instancia económica para abarcar las instancias política y social. Ahora bien, en otros departamentos de Colombia se observaron situaciones similares a la descrita para Casanare. Por ejemplo, en otros departamentos que también recibieron cuantiosos recursos provenientes de las regalías petroleras, como Meta y Arauca, se ha tenido noticia de la operación de asociaciones entre actores y grupos legales e ilegales con el fin de manipular decisiones de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, particularmente en el nivel local y regional. A manera de ejemplo, a la fecha se cuenta con expedientes judiciales que evidencian la injerencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en la administración pública del departamento de Arauca. Por otra parte, también se tiene noticia de expedientes judiciales de investigaciones que relatan las asociaciones entre actores narco-paramilitares y funcionarios públicos en el departamento

de Meta; ambos departamentos, caracterizados por el manejo de elevados recursos provenientes de regalías petroleras.

La existencia de múltiples procesos de RCdE evidencia la puesta en marcha de procesos de infiltración y cooptación de la administración pública en el nivel local, orientados a favorecer intereses egoístas de grupos poderosos, así como propósitos criminales. No obstante, el avance y la profundización de este proceso resultan preocupantes en términos de sus implicaciones para la consolidación del Estado de Derecho, más aún cuando se incursiona en el estadio de RCdE en el nivel nacional, al afectar la actividad legislativa, ejecutiva y judicial. Este peligroso y poco deseable escenario aparece cuando las debilidades técnicas y administrativas del nivel local y la presencia de grupos ilegales de alto poder criminal propician la reproducción de intereses perversos que, gracias a distintos procedimientos como la Captura Instrumental de Partidos y Políticos, permiten que, por ejemplo, el funcionamiento del órgano central de la actividad legislativa se vea infiltrado y cooptado al servicio de determinados intereses perversos, ilegítimos socialmente y contrarios a un Estado de Derecho.

Como se mostró en el desarrollo del presente ensayo, dicho escenario se ha venido dando en el caso del Estado colombiano, particularmente en determinadas regiones, de manera que algunos actores políticos que establecieron asociaciones con actores ilegales en el nivel local, han llegado al Congreso de la República, influyendo en la formulación de leyes que estuvieron orientadas a favorecer intereses no sólo egoístas y excluyentes de grupos poderosos, sino también criminales.

Esta etapa avanzada de RCdE es la más grave y la menos deseable, porque sus implicaciones y consecuencias van más allá del favorecimiento de intereses parcializados a espaldas del interés colectivo. En esta etapa, la RCdE va adquiriendo un carácter sistémico, estructural y de largo plazo, que afecta no sólo el funcionamiento de las instituciones democráticas (en la medida en que permite la manipulación del proceso de formulación de las reglas de juego), sino que distorsiona el pilar fundamental de cualquier Estado de Derecho moderno, a saber: la ley en derecho. De esta manera, cuando la RCdE afecta la producción de leyes, éstas pueden perder su legitimidad social como fundamento del Estado de Derecho y, en general, como fundamento de la noción de Estado en sentido moderno.

Al menos en ciertos casos, este tipo de situaciones ha sido favorecido gracias, entre otros factores, a la puesta en marcha de un proceso de descentralización en los que no se consideraron debidamente (i) las falencias en la capacidad institucional y administrativa de las entidades territoriales, la debilidad del Estado en el ejercicio de funciones inalienables como la provisión de seguridad y la aplicación de la ley en derecho, (ii) la fragilidad de la democracia y falta de representatividad de partidos políticos y movimientos sociales, y (iii) la presencia y la actividad de grupos ilegales poderosos. Los mencionados factores, en conjunto, podrían haber influido seriamente en la configuración de instituciones formales e informales, al punto de que, desde el nivel local, habrían tenido la capacidad de afectar progresivamente la consolidación del Estado de Derecho en Colombia.

Ahora bien, cuando resulta posible cuestionar con debido sustento la legitimidad social de ciertas leyes clave, se enfrentaría una situación paradójica bastante grave: por un lado, se mantiene la exigencia del cumplimiento a la ley como fundamento del correcto funcionamiento social del Estado de Derecho pero, al mismo tiempo, podría estar favoreciéndose a intereses excluyentes en detrimento del bienestar social, incluso de índole estrictamente criminal, al punto de llegar incluso a cuestionarse la "bondad social" del cumplimiento de esas leyes. Entonces, *ceteris paribus*, podría llegarse a una situación en que la exigencia del cumplimiento de la ley, que es en sí misma deseable para garantizar el correcto funcionamiento del Estado de Derecho, promoviera la realización de intereses parcializados excluyentes o incluso criminales. En esta situación, los Estados de Derecho se verían en una seria encrucijada: por una parte, no pueden renunciar a la exigencia del cumplimiento de la Ley, pues esto por definición implicaría renunciar a un principio fundacional pero, por otra parte, la exigencia del cumplimiento de la Ley estaría implicando el favorecimiento de intereses en contra del bienestar general y el imperio de la ley en derecho. Esta situación paradójica que tendría serias implicaciones para la consolidación de un Estado de Derecho, ha venido siendo observada, al menos hasta cierto punto, en el caso colombiano. Ello no pareciera ser ajeno, aunque con profundidad diversa según el caso, en otros países del continente americano, por ejemplo. Dicha situación, que requerirá mayor análisis empírico y

teórico en los años venideros, podría ser denominada “Paradoja de la Cooptación del Estado de Derecho”.

Es entonces deseable que un proceso de descentralización no conduzca a una situación de “Paradoja de la Cooptación del Estado de Derecho” pues, en este caso, la descentralización estaría conduciendo a un escenario en el que la democracia no solamente no se profundiza ni consolida, sino que, por el contrario, se debilita en términos estructurales. Para evitar este tipo de escenario, es necesario reconocer y contemplar la participación no sólo de actores legales en la arena política y social, sino de actores ilegales con intereses claramente perversos para el bienestar colectivo. Este reconocimiento es indispensable porque dichos actores ilegales aparte de poder afectar instituciones formales y generar distorsiones en la aplicación de normas y reglamentos, pueden incluso influir en la formulación de normas y en la conformación de las mismas instituciones. Para ello se requiere reformular algunas categorías básicas de la concepción tradicional de la descentralización político-administrativa, adecuándolas a las realidades de lo que es un proceso de descentralización en Estados con fuerte presencia de crimen organizado como el narcotráfico. Esta reformulación debería, entre otros objetivos, dar cuenta de las condiciones bajo las cuales podrían reproducirse escenarios de “Paradoja de la Cooptación del Estado de Derecho”.

No obstante lo anterior, es de enfatizar que ello no implica de manera alguna que la re-centralización *a ultranza* sería la alternativa “óptima”. Si bien la ilegalidad organizada tendría mayores obstáculos para avanzar inescapablemente en la CdE y RCdE del Estado en el nivel central, este no sería insalvable. Y tanto menos, cuanto más frágil la institucionalidad del Estado, más sólidos los grupos ilegales y menos desarrollada la democracia real. Por lo tanto, la clave no está ni en el retorno a la re-centralización ni en una descentralización desregulada, sino fundamentalmente en la construcción de democracia, ciudadanía y Estado de Derecho. Así, entonces, una tarea ineludible para evitar el progreso de la ilegalidad y de la CdE y RCdE consiste en la profundización de la democracia, la participación ciudadana, la vindicación de la política como espacio para la tramitación de los intereses públicos, la primacía de lo público y el fortalecimiento de la institucional del Estado, entre otros.

## Bibliografía

- Baker, W. A. & Robert, R. F. (1993). The Social Organization of Conspiracy: Illegal Networks in the Heavy Electrical Equipment Industry. *American Sociological Review*, 58 (6), 837-860.
- Bolívar, I. (2006). *Identidades culturales y formación del estado en Colombia: Colonización, Naturaleza y Cultura*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, Departamento de Ciencia Política.
- Brenan, G. & Buchanan, J. (1978). Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues. *Journal of Public Economics* (9), 310-318.
- Brenan, G. & Buchanan, J. (1980). *The Power of Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CEPAL (1993). *Descentralización fiscal: Marco Conceptual*. CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cepeda, F. (2000). *Corrupción y gobernabilidad*. Bogotá, Colombia: 3R editores.
- Cepeda, F. (1997). *La corrupción en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo y Universidad de los Andes.
- Contraloría General de la República. (2002). ¿Para qué han servido las regalías? Propuesta de redistribución. *Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas, Informe 10*.
- De Mattos, C. A. (1990). La descentralización: ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos de Economía*, 14.
- Departamento Nacional de Planeación (2003). *Información Básica Departamental*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Las Regalías: Situación Actual y Perspectiva*. Presentación, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Regalías, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2009). *Regalías al Día. Actualización de Coberturas a 2008*. Bogotá, Colombia: Dirección de Regalías, Dirección Nacional de Planeación Nacional, Agosto 27.
- Duncan, G. (2005). *Del campo a la ciudad en Colombia: La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Universidad de los Andes, CEDE. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Dunning, T. & Wirpsa, L. (2004). Oil and the Political Economy of Conflict in Colombia and Beyond: A Linkages Approach. *Geopolitics*, 9 (1), 81-108.
- Elias, N. (1989). *El proceso de la civilización*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Flórez, J. C. (2008). La Corrupción Armada. In *Transparencia por Colombia, Diez Años de Transparencia por Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Foro Nacional por Colombia (2009). *La descentralización: de nuevo en la agenda pública nacional. Seminario Virtual Caja de Herramientas*. Edición N° 00173, Bogotá, agosto 28.
- Garay, L. J. et al. (2002). *Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo*. Contraloría General de la República, Bogotá, julio, pp. xiii-lxxviii.
- Garay, L. J. (1994). *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. La economía colombiana en los años 90* (Vol. Noviembre). Bogotá, Colombia: Fescol-Cerec.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E. & De León-Beltrán, I. (2009). *Redes de Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia. Análisis de rutas geodésicas en Casanare y Costa Atlántica*. Corporación Nuevo Arco Iris en el marco del proyecto de investigación *Captura de la Institucionalidad Pública por Actores Armados Ilegales en Colombia*.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I. & Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá, Colombia: Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., Guerrero, B. & De León-Beltrán, I. (2007). *La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Transparencia por Colombia-Fundación AVINA. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Garay, L. J. (2002a). *Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción en Colombia*, Bogotá (mimeo).
- Gaviria, A., Zapata, J. G. & González, A. (2002). *Petróleo y región: el caso de Casanare*. Fedesarrollo. Bogotá: Fedesarrollo.
- González, E. A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Componente de capacidad institucional*. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gómez, H. (2003). *El Conflicto: Callejón con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, 2003*. Bogotá, Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Hellman, J.& Kaufmann, D. (2000). *Captura el Estado, Capture el día: Captura del Estado, Corrupción e Influencia en la Transición*. de Políticas Públicas, 2444, Síntesis. Banco Mundial, Grupo de Sector Público-Región de Europa y del Asia y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, de Políticas Públicas, 2444, Síntesis. Banco Mundial, Grupo de Sector Público-Región de Europa y del Asia y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Washington D.C.: de Políticas Públicas, 2444, Síntesis. Banco Mundial, Grupo de Sector Público-Región de Europa y del Asia y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

Hellman, J.& Kaufmann, D. (2001, Sept.). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo* , 31-35.

Hellman, J.& Schankerman, M. (2000). *Intervention, Corruption and Capture: The Nexus Between Enterprises and the State*. European Bank for Reconstruction and Development. European Bank.

Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D.& Shankerman, M. (2000). *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*. The World Bank and The European Bank for Reconstruction and Development. The World Bank and The European Bank for Reconstruction and Development.

Hernández, G. H. (2004). *Impacto de las Regalías Petroleras en el Departamento del Meta*. Banco de la República de Colombia, Centro Regional de Estudios Económicos - Villavicencio. Villavicencio: Banco de la República.

Hernández, G. (2004). *Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta*. Banco de la República, Centro Regional de Estudios Económicos. Villavicencio: Banco de la República.

González, G. (2009). Más de 2.500 desapariciones en Casanare, en menos de 20 años. En *El Espectador*, 18 de noviembre.

Mockus, A. (2008). Colombia en los últimos diez años: Avances en probidad y mutación hacia una corrupción violenta. In *Transparencia por Colombia, Diez Años de Transparencia por Colombia* (pp. 111-122). Bogotá: Transparencia por Colombia.

Oates, W. (1991). *Studies in Fiscal Federalism*. Aldershot , Hants, England: Elgar.

Presidencia de la República de Colombia (2003). *Consejo Anticorrupción en Casanare*. Presidencia de la República de Colombia, Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción. Presidencia de la República de Colombia.



Presidencia de la República de Colombia (2005). *Consejo Anticorrupción en Casanare*. Presidencia de la República de Colombia, Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción. Presidencia de la República de Colombia.

Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción - Presidencia de la República de Colombia (2005). *Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República de Colombia.

Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (2006). Memoria de Reunión entre Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República y Procurador General de la Nación. *Memoria*. Bogotá, Colombia, March 6.

Restrepo, D. I. (1990). Transformaciones recientes en América Latina: La Descentralización, mito y potencia. San José de Costa Rica: (mimeo).

Revista Semana (2007, Junio 10). La Sombra de Martín Llanos. *Revista Semana* (1327).

Revista Semana (2006, Dec. 4-11). Los Vivos. *Revista Semana* (1283), pp. 62-63.

Revista Semana (2006b, Dec. 4-11). Mapa de la Parapolítica en la Costa. *Revista Semana* (1283).

Revista Semana (2007, April 16-23). Mi confesión: La ex-congresista Muriel Benito Revollo, presa por paramilitarismo, le revela al país por primera vez cómo colaboró con las autodefensas. *Revista Semana* (1302), pp. 22-26.

Periódico El Espectador (2009, Octubre 7). El regreso de 'Martín Llanos'. *Periódico El Espectador, Redacción Judicial*.

RINDE (2009). *Fortalecer la descentralización: el gran reto*. Bogotá, Documento presentado a la Cumbre Social y Política.

Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas, 1998-2003*. Bogotá, Colombia: IEPRI.

Rubio, M. (2002). *Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia*. Universidad de los Andes, CEDE. Bogotá: Universidad de los Andes.

Vilorio, J. D. (2000). *"Riqueza y Despilfarro: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú"*. Banco de la República de Colombia, Cartagena de Indias. Cartagena: Banco de la República.



## Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática de la ciudad

### Reflexiones a propósito de Bogotá

**Juan Manuel Ospina Restrepo\***

El propósito del presente artículo es describir y analizar los cambios que ha sufrido el concepto de seguridad y sus políticas públicas correspondientes, como consecuencia de una serie de transformaciones en las dinámicas sociales acarreadas en buena medida por la globalización, los desarrollos tecnológicos en curso, el agotamiento de un modelo de Estado centralizado que ha monopolizado la iniciativa pública en el cual la ciudadanía era pasiva, simple demandante y receptora de la acción e iniciativa estatal respecto a las políticas públicas y la generación de bienes públicos, tales como la seguridad.

Los procesos descentralizadores y la importancia creciente de una ciudadanía activa le han abierto el camino a políticas de seguridad ciudadana con un alto componente local y de programas preventivos

---

\* Economista con estudios de posgrado en Historia Económica y Desarrollo Rural, es fundador de la Fundación Centro Democrático y Social, Presidente de la Junta Directiva de Contextos Públicos Ltda. Y columnista del periódico el Nuevo Siglo. Ha sido Secretario de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia y del Consejo Gremial Nacional y Senador de la República en donde fue miembro y vicepresidente de la Comisión Quinta, Presidente de la Comisión de Paz y de Ordenamiento Territorial. Fue organizador y fundador de la Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales (FAES), entidad pionera en estudios regionales en Colombia; Subgerente Cultural del Banco de la República; Director del Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura); Consultor del Gobierno Nacional del PNUD y del Banco Mundial en asuntos de gobierno, desarrollo rural y territorio. También se ha desempeñado como columnista de los periódicos El Colombiano, La República. Ha sido profesor en las facultades de economía de las universidades de Antioquía y Externado de Colombia.

para consolidar la convivencia<sup>63</sup> al enfrentar las vulnerabilidades sociales que propician la inconvivencia y la inseguridad. Estos cambios avanzan cuando las sociedades en el mundo enfrentan la presencia creciente del crimen organizado, que les exige una acción integral de prevención y de coerción, a cargo tanto de las autoridades nacionales como de las territoriales. Circunstancias estas que hacen obsoleta la separación tajante de los asuntos de la seguridad nacional, cada vez más interferida por el crimen organizado, respecto a los de la seguridad ciudadana. Se impone una estrategia coordinada que incorpora acciones complementarias.

La experiencia de Bogotá, que se inscribe en la dinámica reseñada, es presentada para ilustrar las implicaciones de la descentralización establecida en la Constitución de 1991 en el diseño y ejecución de una política de seguridad ciudadana distrital y para plantear unas recomendaciones para la acción futura, nacidas o corroboradas fácticamente por esa experiencia.

## 1. Un poco de historia sobre el concepto de seguridad

La seguridad, así sin calificativo, solía ser entendida como un asunto exclusivamente de policías, jueces y carceleros, garantizada por acciones coercitivas y punitivas. Los reclamos ciudadanos se centraban en más presupuesto para aumentar el pie de fuerza policial y construir más cárceles. El tema se abordaba, en Colombia y en el mundo, como si se tratara de una película en blanco y negro, donde hay unos cuantos malos, “los pillos”, y muchísimos buenos, la “gente de bien”. La función de las autoridades – sin caracterizar responsabilidades ni áreas de acción para sus diferentes niveles –, era simplemente la de perseguirlos y encarcelarlos.

Paralela a la seguridad de los ciudadanos - de los individuos y sus familias en sus vidas, integridad personal y bienes materiales -, se encontraba la seguridad del Estado, es decir, la seguridad y defensa nacional, cuyas amenazas provenían de enemigos externos, generalmente otros Estados. Con ella el tema es militar y la demanda política es fundamental y crecientemente por armamento –aviones,

<sup>63</sup> Entendida ésta como el resultado de (con) vivir con el otro, interactuando positivamente, gracias al respeto y acatamiento recíproco de unas reglas de comportamiento compartidas.

barcos, tanques y artillería— y por tecnología. Seguridad nacional cuyo escenario ha variado en este cambio de siglo, en la medida en que los riesgos externos hoy ya no sólo están dirigidos a naciones individualmente consideradas, sino también a grupos de naciones, “a Occidente”, amenazados por organizaciones terroristas y no por gobiernos. Es la era del terrorismo internacional cuyo manejo sigue esperando una estrategia conjunta y efectiva, bloqueada hasta ahora por la inexistencia de las instancias y procedimientos de decisión internacional que los tiempos reclaman.

A esta situación se le añade la amenaza creciente que representa el crimen organizado transnacional, que juega un papel en la seguridad internacional y, en los asuntos de la gobernabilidad, la economía y finanzas mundiales, sin hablar de su incidencia al interior de los países. Las relaciones entre organizaciones terroristas y el crimen organizados son múltiples en sus expresiones y frecuentes en su ocurrencia.

El cuadro se ha sofisticado, ganando en precisión y detalle. Y esto ha sucedido porque las sociedades tanto nacionales como internacionales, en un planeta globalizado y sobretodo interconectado y liberalizado respecto a la movilidad de los capitales y a la “des-territorialización” de los procesos productivos, con administraciones públicas descentralizadas y una presencia creciente de iniciativas de naturaleza pública y carácter no estatal, se han vuelto sociedades más densas en sus relaciones y entramado social. Este proceso se encuentra reforzado por el acelerado crecimiento de la demografía mundial y por los avances espectaculares de la tecnología – la variable más dinámica en la sociedad contemporánea – que transforman las condiciones de vida y de producción de riqueza, pero también las de gobernar y las de hacer la guerra. Son todas nuevas condiciones marcadas por la automatización, por la realidad de comunicaciones y decisiones que se dan “en tiempo real”. Las acciones armadas, tanto las de los agentes del Estado como las de los delincuentes organizados, se hacen cada vez más flexibles, con una mayor movilidad.

Esos cambios en el cuerpo de las sociedades a partir del último tercio del siglo pasado, llevaron a que rápidamente se constatará que la visión clásica de la seguridad, simplemente coercitiva y ampliamente maniquea en su comprensión de las realidades y las dinámicas

sociales, era insuficiente para dar las respuestas que la situación reclamaba. El debate se inició en el mundo, con especial fuerza en Europa. Los sectores más a la derecha (las dictaduras militares, el franquismo) y a la izquierda del espectro político (los países “del socialismo real”), que frecuentemente se aproximan entre sí dado su común talante autoritario, fueron refractarios en abandonar la visión maniquea de buenos y malos (aunque no coincidieran en sus identidades) y pretendieron mantenerla en cabeza de un Estado centralizado y de tipo simplemente represivo.

El debate, como es lo normal en las democracias, se ha dado, especialmente en el viejo continente, entre un centro izquierda, de corte socialdemócrata y un centro derecha cercano a las corrientes social cristianas y aún libertarias (en tanto que hiperindividualistas). Para el centroizquierda, asumir el debate supuestamente era hacerle el juego a un discurso autoritario y represivo, propio de la derecha; para el centro derecha implicaría caer en la trampa de la permisividad social (“la sociedad es la responsable, los ciudadanos son víctimas y por consiguiente no responsables...”) que llevaba a que sobre estos temas las propuestas de centroizquierda simplemente no fueran creíbles, por gaseosas y francamente tímidas.

## 2. Se debilita el predominio del Estado central.

### Avanza la descentralización

El debate se da al tiempo – y no es simple coincidencia – con el cuestionamiento al centralismo generado por el monopolio del Estado nacional sobre los asuntos públicos. Es la reacción a los nacionalismos estatistas de izquierda y derecha que, con sus pretensiones imperialistas de dominación, trajeron destrucción y muerte al ocasionar las dos grandes guerras del siglo XX y diferentes guerras civiles en distintos países. Cuestionamiento alimentado igualmente por la nueva ola globalizadora que avanzó en el escenario mundial. Son los tiempos del regreso de la democracia en la Península Ibérica, seguida por el fin de las dictaduras militares en el Cono Sur americano y el derrumbe del bloque soviético. El debate llevó a un redescubrimiento o mejor, a un reposicionamiento de los méritos de lo local, de la dimensión territorial de la vida social, que aunque no se había olvidado si había sido relegada a un segundo plano.

En Europa este proceso se dio de manera amplia y diversa, con sus diferentes expresiones nacionales, que van desde las iniciativas descentralizadoras y "regionalizantes" surgidas en la Francia posterior a mayo del 68 con el fallido referendo sobre regionalización del general de Gaulle, rechazado por el elector y que llevó a su retiro del poder; años después, Francois Mitterand lo retomaría.<sup>64</sup> En la España postfranquista con las autonomías como componentes fundamentales de la restitución de la democracia. En Inglaterra el proceso se expresó en la "desestatización" adelantada por la señora Thatcher – proseguida por el "nuevo laborismo" inspirado en una supuesta tercera vía –. En Europa Central y los Balkanes, el proceso llevó a la recomposición de algunos de los Estados, luego del derrumbe del imperio soviético y su centralismo estatista y autoritario. Recomposiciones propiciadas por una dinámica de "nacionalismo descentralizador", para diferenciarlo del nacionalismo imperialista que hizo estragos durante la primera mitad del siglo.

En América Latina el escenario se modificó luego del ciclo de las dictaduras. El regreso a la democracia se dio acompañado de un espíritu de apertura de espacios para la acción y la decisión política, con el consiguiente rechazo al verticalismo centralista que caracterizó a los regímenes militares derrocados, que subsumieron la seguridad ciudadana en la estrategia de la seguridad nacional y su lucha antissubversiva, contra el "enemigo interno", propio de la lógica de la llamada Guerra Fría. Prueba de ello es el componente descentralizador presente en las constituciones expedidas al restablecerse el régimen democrático en Brasil y Perú. Colombia igualmente promulgó por esos años una constitución con alcances descentralizadores que expresó el compromiso de los colombianos con la terminación de su largo conflicto interno que, sin duda, ha empobrecido su vida democrática. Con la ola chavista del "socialismo del siglo XXI", Venezuela (en su segunda constitución chavista), Ecuador y Bolivia han adoptado constituciones con énfasis en "el poder popular", donde la descentralización queda inmersa en un supuesto potenciamiento de la participación como criterio rector del nuevo orden.

---

<sup>64</sup> Vale la pena anotar que durante la administración socialdemócrata de Mitterand la Comisión Bon Maison planteó la necesidad de que las instancias locales asuman responsabilidades en la seguridad ciudadana.

El cuestionamiento del monopolio del Estado central le abrió espacio a la iniciativa de las instancias territoriales – regionales y locales –, pero también a la iniciativa ciudadana, al crearse las condiciones para el surgimiento y consolidación del espacio de *lo público no estatal* y de *una ciudadanía activa* que no sólo demanda (y espera) sino que propone y asume. La crisis de la organización estatal – con sus responsabilidades y políticas – conocida como el estado de bienestar (“welfare state”), termina de abrirle el camino a la responsabilidad ciudadana.

Se trata de un proceso lento que aún enfrenta un panorama no plenamente clarificado. Ante la crisis de la democracia representativa – de los partidos, de los políticos profesionales, de los cuerpos colegiados – hay quienes, en medio de un discurso moralista y con claro sabor de antipolítica, pretenden de manera un tanto oportunista, sustituirla por asambleas ciudadanas abiertas: los consejos comunitarios del presidente Uribe, el Aló Presidente de Chávez...; podrían incluirse en la lista los encuentros ciudadanos para discutir los planes de desarrollo de las 20 localidades bogotanas, para poner ejemplos conocidos <sup>65</sup>.

En los años setenta y ochenta se dio el debate mundial, que aún no termina, entre quienes consideran que la seguridad depende del

---

<sup>65</sup> El resultado es dejar de lado el camino necesario para responderle a las exigencias de una democracia abierta, que permita acoplar la dinámica de la representación con la de la participación, al definirles a ambas unas competencias diferentes y complementarias. Con ello sería posible renovar y relegitimar a los actores de la representación ciudadana, atrapados en la búsqueda de perpetuarse en el cargo. La realidad es que la reelección indefinida se vuelve el móvil y eje del quehacer político. La curul deja de ser el medio, la tribuna, y se convierte en el fin, en una clásica y perversa confusión entre fines y medios. A la vez se le abren al ciudadano de a pie y a las organizaciones ciudadanas posibilidades para que se politicen con el ejercicio de una ciudadanía activa. Los políticos profesionales son necesarios en la democracia pero no deben quedar de únicos jugadores en el escenario público y exclusivos intervinientes en las relaciones del ciudadano con el Estado y las políticas públicas. La presencia y actuación ciudadana es el contratómeque a la dictadura de los elegidos, que han convertido a los partidos en sus clubes privados. Todo esto que es común en el mundo, en Colombia tiene una especial gravedad, dado el nivel de hiperpersonalización y atomización que ha alcanzado la política, expresada en las microempresas electorales que aún hoy, después de reformas legales recientes, siguen vivas, ya no a la intemperie de la calle sino bajo el techo de los partidos, convertidos en verdaderos supermercados electorales, donde cada uno monta su tenderete.



sólo uso de la represión, " *a través del aumento de los efectivos policiales, del aumento de las penas de prisión y de la aplicación de teorías represivas como aquella de la "tolerancia cero" o del toque de queda para menores o de la disminución de la edad de responsabilidad penal para los jóvenes*" (Prevención de la criminalidad urbana, Pp.3) , para lo cual proponen mantener o restablecer la centralización de la política. La otra posición impulsa tanto las medidas represivas como las preventivas para garantizar la seguridad ciudadana, por medio de una estrategia descentralizada que delega responsabilidades en las autoridades locales y le abre espacios de participación a organizaciones de la sociedad civil. (Prevención de la criminalidad urbana, p.3).

Hugo Acero ha analizado cómo en el continente hay países en América central – El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá – y andinos – Venezuela, Ecuador, Chile -, donde la responsabilidad de la seguridad ciudadana permanece en cabeza del gobierno nacional, mientras que en otros – México, Colombia, Brasil, Argentina – el régimen de autonomía o de descentralización permite su manejo en cabeza de las autoridades locales, hasta el punto de contar con una policía local incipiente como es el caso brasileño. En todos ellos hay problemas de coordinación entre las autoridades locales, las autoridades policiales y las fuerzas armadas.

En Colombia y en la América Latina posterior a la era de las dictaduras, avanza lentamente la consolidación de la política de seguridad ciudadana<sup>66</sup>, estructurada a partir de estrategias complementarias de prevención y de coerción<sup>67</sup>. Política de seguridad ciudadana, que además es complementaria y no separada a la de seguridad nacional - de seguridad y defensa del Estado -, a la par que tiene su principal espacio de aplicación en las ciudades. Entrelaza lo global y nacional con lo urbano y, en el caso de ciudades grandes como Bogotá, con lo suburbano (las localidades).

---

66 Es un componente de la seguridad humana. Hace referencia a un orden ciudadano democrático en el cual no habría espacio para las amenazas a la población, pero sí para la convivencia pacífica y la vivencia de los derechos individuales y colectivos.

67 Será interesante seguir el desenvolvimiento de la política en el marco de los postulados y propósitos del "socialismo del siglo XXI", donde aparecen rasgos autoritarios y centralizadores crecientes.

Asume la seguridad como una totalidad, no como un mosaico de compartimentos estancos. Totalidad estructurada de manera tal que cada instancia tiene su papel y sus responsabilidades específicas, que en ocasiones se complementan y en ocasiones se refuerzan – en operaciones conjuntas por ejemplo –. Política que tiene como uno de sus sostenes, la acción en los territorios para propiciar un clima y unas prácticas de convivencia que gradualmente se aclimatan en el cuerpo social, en el seno de las comunidades. Para lograrlo, es necesario superar las exclusiones y garantizar la acción de la justicia en la mediación del conflicto y en la efectiva sanción del infractor, como condición necesaria para derrotar la impunidad que alimenta la inconvivencia. Con la convivencia es posible consolidar una conciencia ciudadana y societal de aceptación y valoración de lo legal, y de sanción y rechazo de lo ilegal.

En torno a la convivencia y la seguridad ciudadana gravitan tres tipos de factores. Los objetivos, generados por hechos de violencia o delincuencia. Los subjetivos o perceptivos, nacidos de la apreciación de los ciudadanos sobre la posibilidad real o imaginaria de ser víctimas de un delito o una acción violenta que les genere indefensión o vulnerabilidad. El tercer factor es la capacidad efectiva del Estado para garantizarles a todos los ciudadanos la seguridad y el goce de los derechos y libertades establecidos en la Constitución.

### 3. La apuesta por una política integral de seguridad ciudadana, convivencia y justicia

José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, considera que: *“El delicado estado de la seguridad pública (ciudadana) constituye hoy la principal amenaza a la estabilidad y fortalecimiento de la democracia y al potencial de desarrollo de América Latina.”* (Secretariado General de la Organización de Estados Americanos, 2008,). Esta afirmación clara y concisa subraya la importancia de las relaciones entre seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática.

Para los propósitos del estudio, se entenderá por seguridad ciudadana, la definición que se adoptó en Bogotá: *“El bien público que propicia las condiciones estructurales que protegen la integridad física y moral de las personas. A la vez derecho y garantía de los demás derechos. Prerrequisito de la justicia, la dignidad y el bienestar, la*

*solidaridad y las libertades. Garante de las actividades sociales, económicas y políticas desarrolladas por los ciudadanos.*" (Libro Blanco, 2008,) En 2006, en el Manifiesto de Zaragoza, aprobado por el Foro Europeo de Seguridad Urbana, se planteó lo siguiente: "La seguridad es un bien común esencial, estrechamente vinculado con otros bienes comunes como la inclusión social, el derecho al trabajo, a la salud, la educación y la cultura". A renglón seguido se dijo: "El acceso a los derechos favorece el derecho a la seguridad". (Libro Blanco, 2008,) Para UN Habitat "(...) la seguridad es el dispositivo central de la política y la gobernabilidad de los territorios (...)" (Libro Blanco, 2008,).

Se está ante una visión integral de la seguridad ciudadana, ubicada "(...) en el cruce de caminos de las políticas económicas, sociales, de usos del suelo y de los espacios públicos (...)" (Ibid. p. 30). La dimensión de la convivencia y la seguridad ciudadana se integra con los diferentes ámbitos espaciales y funcionales de la ciudad.

La seguridad ciudadana así entendida requiere que se consoliden las condiciones que acrecienten la convivencia y se enfrenten las situaciones de inconvivencia que debilitan la seguridad. Se acepta que es constitutivo de la vida en sociedad la existencia de conflictos, que se deben diferenciar de las situaciones de inconvivencia<sup>68</sup>. Por estas razones, la gobernabilidad de la seguridad está influenciada por las relaciones existentes, en un momento dado, entre los actores de la justicia y los de la seguridad.

Las situaciones de inconvivencia son, en buena medida, resultado de las vulnerabilidades que presenta la ciudad, las unas generales para el conjunto, otras específicas para territorios o zonas determinados de la geografía urbana o para grupos poblacionales dados, que habitan en ella. Como se verá al analizar la experiencia de Bogotá, el tratamiento de las vulnerabilidades se convierte en la tarea o responsabilidad mayor de las autoridades locales en el marco del compromiso colectivo de construir seguridad, la ciudadana pero también, en el mundo actual, componentes de la nacional que tienen raíces en lo local.

---

<sup>68</sup> Al conflicto debe dársele solución pacífica, rápida y en equidad. La situación de inconvivencia por su parte, debe atenderse para resolver aquello que la genera. Una situación de inconvivencia no atendida se constituye en caldo de cultivo de conflictos y aún de violencia.

El mejoramiento continuado de las condiciones de convivencia en el seno de la sociedad permite la consolidación de la seguridad ciudadana, dada su relación directa con la política social que es componente fundamental de la estrategia preventiva de la seguridad ciudadana. La relación entre política de seguridad y política social, para materializarse, requiere que en la política social tengan clara presencia, como sujetos de la misma, los grupos poblacionales y las personas que estén en riesgo de ser victimizados o de convertirse en victimarios.

Una mayor y mejor convivencia "(...) ayuda a legitimar las instituciones y a un mejor funcionamiento de lo público" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008. p. 27). Los avances en convivencia, aunados a la resolución de los conflictos y a la acción de las instancias de la justicia, permite hablar de "*la institución social de la seguridad y su hermana gemela la confianza*" (Libro Blanco, 2008,).

#### 4. Seguridad ciudadana, gobernabilidad y ciudadanía activa

En torno de la acción sistémica para darle a la ciudad y a sus barrios y grupos poblacionales las condiciones apropiadas de seguridad, consideradas como un derecho y cuya ausencia, expresada en inseguridad, "es una inequidad que hay que corregir" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008.), se consolida uno de los pilares principales de la gobernabilidad, concepto amplio que se materializa en espacios y circunstancias determinadas. La gobernabilidad no está garantizada en todo tiempo y lugar, pues su realidad es dinámica como dinámicos son los asuntos públicos a los cuales está asociada y asume las características y condiciones propias de los asuntos públicos que comprometen a las autoridades correspondientes. Podría hablarse de un mosaico de situaciones de gobernabilidad interrelacionadas, que en conjunto conforman un cuadro. Se gobiernan temas – los vendedores informales en el espacio público, la acción educativa, etc. –, o se gobiernan territorios con sus poblaciones – la ciudad, sus localidades, el Magdalena Medio, Colombia –, de manera tal que cada componente logra (o pierde) su gobernabilidad de forma relativamente autónoma, pero siempre en el marco del cuadro general mencionado.

Esta estrategia está en la línea de lo establecido en el citado manifiesto de Zaragoza, que invita a los gobiernos de las ciudades a

"(...) sustituir cualquier estrategia que utilice el miedo, por otras que favorezcan una ciudadanía activa (...) y el derecho colectivo a la convivencia" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008.). Se trata de propiciar la aparición de nuevos comportamientos sociales y el reconocimiento de que se es miembro de una sociedad y no simples "átomos humanos" flotando en un vacío social, con un Estado lejano y autoritario que, con solo su capacidad represiva, le pondría orden a esa danza de individualidades. Por esas razones, la política de seguridad ciudadana, al decir del ex alcalde Antanas Mockus, tendría como propósito "*(...) reconocer en cada habitante un sujeto moral capaz de gobernarse a sí mismo, un sujeto legal capaz de vincular sus derechos con sus deberes y un sujeto cultural capaz de transformar algunos de sus hábitos y algunas de sus creencias (...)*" (Martin, Ceballos. 2004.). Es ese comportamiento individual libremente asumido el que como utopía urbana permitiría que la seguridad ciudadana y la convivencia fuesen finalmente el resultado del comportamiento de ciudadanos verdaderamente adultos, plenamente responsables ante la sociedad y respetuosos del otro. Ciudadanos con derechos y deberes/responsabilidades claramente establecidos y asumidos.

Esa posición, a la luz de la realidad presente de la sociedad colombiana y bogotana y me atrevería a generalizar, del conjunto de la sociedad mundial, podría calificarse de utopía urbana. La realidad social y humana (a nivel del individuo) de hoy le da la espalda a toda responsabilidad, sobre todo si es social; es una realidad desconectada no solo de los valores de la sociedad tradicional sino de los imperantes en el ámbito de la modernidad capitalista. La sociedad actual ("postmoderna") presenta una situación preocupante en la medida en que cada día son más difusos, más porosos los límites entre legalidad e ilegalidad, en que crecen las áreas de penumbra entre una y otra.

## 5. La cultura de la ilegalidad y el crimen organizado

Tal vez la experiencia más radical vivida por quien escribe el presente artículo, en los cuatro años en que se desempeñó como Secretario de Gobierno de Bogotá, fue constatar que el combate de fondo que se adelanta en medio de una enorme confusión, en todos los frentes de la vida de la ciudad, es el enfrentamiento cotidiano entre

la legalidad y la ilegalidad, entre lo constituido y normado – la sociedad que está “encima de la mesa”, a la que se dirigen el grueso de las políticas y las acciones convencionales de las autoridades – , y el mundo de lo no conocido o reconocido, que de una manera dinámica e inmensamente recursiva se da al margen de esa sociedad constituida, con la cual tiene frecuentes y variadas relaciones, aunque sean clandestinas. Mundo invisible (o invisibilizado), que a veces es tan importante y decisivo como el legal, formal, convencional, como el mundo visible. Debajo de esa mesa imaginaria se mueven personas y organizaciones que a los ojos de la ciudadanía y del poder formal son enemigos pero con los cuales, a la sombra, frecuentemente se hacen acuerdos, inclusive alianzas.

En un país como Colombia y en Bogotá, que bien la resume, debajo de esa mesa opera el crimen organizado que en estos tiempos de capitalismo no regulado ha progresado como nunca. Se vive, sin duda, la globalización del crimen. El crimen organizado es hoy uno de “(...) *los principales beneficiarios de la revolución tecnológica y de las aperturas democráticas [así como de] la globalización de los mercados [y el desarrollo de] las grandes transnacionales [que le permite] ocultar y consolidar sus negocios ilícitos y desplazar sus bienes cómodamente de un país a otro. [Los desarrollos tecnológicos igualmente les facilitan el trabajo, con el] internet, los teléfonos celulares y la comunicación satelital (...)*” (Salazar, 2002, ).

Como se podrá apreciar más adelante, tanto la guerrilla como las organizaciones impropriamente llamadas paramilitares pueden ser consideradas verdaderas organizaciones criminales por su estructura y procedimientos, por la manera de relacionarse con los ciudadanos y los gobiernos locales y de desarrollar actividades económicas criminales – el narcotráfico, el secuestro y la extorsión principalmente – para financiar su aparato armado y operativo y para fortalecerse económicamente, así como por su vinculación con el tráfico de armas y la sistemática intervención en la inversión pública local, con miras a consolidar no solo militarmente, el control de los territorios donde operan. Organizaciones criminales que avanzan en su propósito de capturar el estado para facilitarles su acción delictiva y, en asocio con actores políticos legales, estarían en la tarea de una reconfiguración mafiosa del estado, como lo viene estudiando, entre otros Luis

Jorge Garay. Se trata de una realidad presente en diferentes países y continentes.

Arrumados “debajo de la mesa”, en el mundo invisibilizado, se encuentran además aquellos pobres condenados a un rebusque que, frecuentemente, es fuente de grandes beneficios para los capitales invisibles (por lo menos a los ojos del fisco, de los “ranking” de las revistas de negocios, del cotorreo chismoso de las publicaciones o secciones de farándula), invisibles porque su éxito depende de no llamar la atención pues cuando lo hacen, es el comienzo de su fin. Esta situación objetiva hace que ilegalidad e informalidad se presenten con frecuencia como las dos caras de la misma moneda y que los pobres sean percibidos “por la gente de bien” como una amenaza, generándose un sentimiento de miedo y rechazo que anula cualquier impulso que pudiera traducirse en reconocimiento y solidaridad. Ese es el caldo de cultivo de las “limpiezas sociales” que cada tanto hacen su sangrienta aparición en los centros urbanos.

Aún las más sofisticadas organizaciones criminales tienen unas raíces, unos puntos de apoyo territoriales e involucran a muchas personas en su empresa criminal, muchos de ellos jóvenes. Sus características e historia tienen la marca de la región de donde surgen. La criminalidad de origen antioqueño tiene sus variantes con respecto a la caribeña o llanera. Este componente local debe ser conocido y analizado, pues aporta elementos importantes a tener en cuenta para estructurar las políticas locales que permitan atender las vulnerabilidades que le abren el camino y el espacio a comportamientos de inconvivencia, es decir, antisociales y propiciadores en el ámbito local, de brotes delincuenciales o del enraizamiento en él de actividades de ese corte, procedentes de otros sitios.

Vale la pena en este punto del análisis reiterar que una política de convivencia y seguridad no puede asumirse como un mosaico de compartimentos estancos – la nación por un lado, las entidades territoriales (en especial las municipales) por el otro; la prevención por aparte de la coerción, la seguridad ciudadana de espaldas a la nacional... –. Es una política que debe estructurarse como un sistema integral, como lo viene adelantando Bogotá, que es, sin duda, uno de los principales avances logrados por la ciudad gracias a la descentralización que no supone que las entidades descentralizadas se

deslinden de la autoridad central ni que ésta simplemente descargue responsabilidades y transfiera recursos a departamentos y municipios o, en el caso de Bogotá, a las localidades.

## 6. Colombia e Italia, dos realidades que enseñan

Cuando un colombiano se asoma a la realidad del crimen organizado en Italia – Cossa Nostra siciliana, Camorra napolitana... – es imposible que no tenga la impresión de estar frente a realidades – personajes y comportamientos, violencias y corrupción, “autoridades paraestatales”, amenazas y temores, silencios sociales que tienen ecos de conformismo con la situación que se vive, en fin, convivencia entre actividades legales e ilegales –, realidades que tristemente le son familiares porque también hacen parte de la vida diaria colombiana.

Esta presencia del crimen organizado “mafioso” que con sus semejanzas, está presente en dos sociedades aparentemente tan alejadas como la italiana y la colombiana, obliga a mirar con más atención a una y otra. La mirada comparativa ayuda a entender mejor la realidad de la criminalidad colombiana en general y la del crimen organizado en particular.

Colombia e Italia, en medio de sus enormes diferencias en todos los órdenes, sin embargo comparten unos rasgos comunes en su historia contemporánea. Sus estados nacionales son recientes en tanto que realidades consolidadas, pues sólo a partir del tercio final del ochocientos emergen en los dos países unos parámetros, unos referentes y una institucionalidad nacional que logran finalmente sobreponerse a la realidad y la dinámica de sus regiones<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Luis Eduardo Nieto, en su obra, *El café en la sociedad colombiana*, demostró que sólo en el cuarto final del siglo XIX y gracias al café, en Colombia se consolidó un mercado interno que sin embargo no incorporaba (¿no incorpora aún?) al conjunto del territorio nacional sino fundamentalmente al centro y occidente del país, lo que luego se conocería como “el triángulo de oro”. Igualmente el café le da por primera vez a la joven república un producto de exportación permanente que permitirá financiar las importaciones de la maquinaria requerida por una industria que al cabo encontró condiciones mínimas de mercado para nacer y progresar. El Estado central por su parte empezó a tener ingresos ciertos y crecientes. En Italia es el tiempo de Garibaldi y de la unidad nacional.



Ambos procesos se adelantan en un contexto y con unas bases socioculturales con profunda raigambre rural y fuerte presencia de situaciones de violencia, especialmente el sur italiano con su epicentro en Nápoles, y el centro y occidente colombiano, grosso modo “el país paisa”, que hasta los setenta del siglo XX tenía su epicentro amplio en torno al “triángulo de oro” – Medellín, Bogotá, Cali -. Territorios donde el mundo campesino convive con estructuras latifundistas en una convivencia inestable y violenta, y donde irrumpen enclaves empresariales modernos que coadyuvan a la destrucción del viejo orden natural/rural sin cimentar el nuevo de la modernidad, en un proceso que podría definirse como de modernización sin modernidad. En medio de un gran vacío de Estado y de autoridad legítima, que termina por abrirle el espacio a estructuras de poder (y a un cierto orden) nacidas de esa precariedad institucional y de esa violencia.

Territorios donde poco o nada se espera de un Estado lejano y formal pero sí mucho de lo cercano y concreto, como son la familia en su versión ampliada, la comunidad de los vecinos y una Iglesia Católica actuando desde la parroquia y con el cura a la cabeza. Conjunto de “instituciones naturales” en cuanto no son obra de gobierno alguno ni creaturas de normas positivas, propias de sociedades tradicionales y por consiguiente, premodernas. La familia en ambas culturas, latinas y católicas, ha sido vehículo de transmisión de valores tradicionales impregnados de una religiosidad que perdona al pecador y a la vez reclama al cielo favores personales de corte terrenal, sin importar su legalidad (o ilegalidad).

En el caso colombiano al menos, una de las principales víctimas de la urbanización acelerada y de la transformación del desempleo en una realidad permanente, estructural, ha sido la figura paterna, como figura de autoridad, con lo cual el vacío de autoridad se amplía. La prevalencia del machismo/patriarcalismo propio de estas sociedades, no debe llevar sin embargo a subestimar la presencia e influencia de lo femenino, discreta pero en alto grado determinante y cada vez más visible en la medida en que en sectores populares de la sociedad avanza el desvanecimiento de la figura del padre proveedor. “La cucha” de los sicarios antioqueños, admirablemente descrita por Alonso Salazar en su estudio sobre Medellín (*No nacimos pa’ semilla*) y las jóvenes de “Sin tetas no hay paraíso” están para testimoniarlo.

El debilitamiento de la familia en un contexto caracterizado por un estado limitado en su capacidad para proveer servicios, incluida la seguridad, le abre el camino a las organizaciones criminales, y para el caso colombiano, a las guerrillas, al permitirles brindar a sus miembros, especialmente a los jóvenes, el sentido de pertenencia y la solidaridad que ni la familia debilitada ni la sociedad les pueden proporcionar. La territorialidad de la criminalidad y de las organizaciones refuerza ese sentido de pertenencia en la medida en que *“la noción de pertenencia al territorio es considerada frecuentemente por los jóvenes como el único referente que les queda, el lazo social más importante”* (Álvarez, 2000.). Las guerras entre bandas son guerras de territorios, por territorios. El control del territorio es poder, es sentido de pertenencia y seguridad.

Los embates de la modernidad descuadernan ese orden, esa escala de valores y de principios de moral religiosa -que no de ética ciudadana-, destronan las figuras tradicionales de autoridad paternal – el padre y el cura –, pero sin tener la capacidad para sustituirlas por las figuras de autoridad del nuevo orden de la modernidad. El resultado es un estado de vacío social y ético, de anomia y “no futuro”, que golpea especialmente a los jóvenes. Vacío donde los proyectos de vida, tan claros y definidos hasta el punto de aparecer como inmodificables en la vieja sociedad, desaparecen y se termina viviendo en un eterno presente que exige ser poseído de afán, por que el futuro no existe. Esa pérdida de horizonte vital, ese cierre de los escenarios de vida, de socialización y de reconocimiento propios de la cotidianidad tradicional afecta enormemente la convivencia, debilita peligrosamente el control y el entramado social que brinda apoyo y alimenta el sentido de pertenencia a un grupo –familia, barrio o vereda, parroquia, amigos del café...– .

En ambos casos, la modernidad es tardía y hasta el día de hoy, incompleta, con una característica perversa y es que aún con su arcaísmo, y de pronto gracias a él, son sociedades que han dado origen a grupos y actividades que encontraron un nicho criminal y bien rentable en este mundo globalizado, donde las fuerzas del mercado liberadas por ausencia de regulación, desatan vientos enormemente favorables para la criminalidad organizada y transnacional, la cual conserva sus raíces y extrae mucha de su savia de esos escenarios

locales, descompuestos pero aún con ecos del viejo orden social, que con sus características propiciaron su aparición y hoy les dan sostén.

En el caso colombiano hay adicionalmente otro actor en todo este proceso, las guerrillas –Farc y ELN - que en los últimos 30 años se han aliado crecientemente con el narcotráfico, hasta poderlas considerar, para muchos efectos, como organizaciones criminales en la medida en que su propósito político, que no se pretende negar, se ha ido desplazando y diluyendo con el correr del tiempo hasta ser sustituido por el simple afán de permanecer, de durar, cayendo en la trampa de que el medio, los dineros para financiar la guerra revolucionaria, acabó convertido en el fin. Se puede hacer esa afirmación a partir de la observación de las similitudes que tanto la guerrilla como las organizaciones criminales, narcotraficantes en especial, presentan en su forma general de operar, de organizarse, de relacionarse con la gente, de imponer su autoridad, de moverse y vincularse con actividades ilícitas, de identificarse con los territorios y comunidades desde donde operan, del reclutamiento de jóvenes y luego, de las dificultades y amenazas para quien pretenda abandonar sus filas, para el desertor. El punto de encuentro y de confusión lo fijó la droga, la coca, complementado en ciertos casos con secuestros extorsivos donde la víctima es “vendida” por la delincuencia a la guerrilla.

En Colombia, el conflicto interno y el crimen organizado del narcotráfico, dieron nacimiento a otro grupo armado, los paramilitares<sup>70</sup>. El periplo de los grupos de paramilitares tiene cierto paralelismo con el de la guerrilla. Nacieron para enfrentarla en su fase inicial de grupos de autodefensa antisubversivos que terminarían captados y luego

---

<sup>70</sup> El maridaje que se ha dado en ciertos sectores sociales con el paramilitarismo, aunque sea de conveniencia, o la simple complacencia con ellos por parte de sectores gubernamentales y de la dirigencia, o la tolerancia y aún “cierta comprensión” de la opinión, no pueden calificarse sino de irresponsables desde todo punto de vista, además de suicidas en el tiempo. Hoy, la razón de ser del paramilitarismo no es ni siquiera la lucha antisubversiva, es la defensa a sangre y fuego del negocio de la droga, que corroe al edificio institucional, apunta a la captura mafiosa del estado, extiende su manto de corrupción sobre la sociedad y el Estado, penetra la cultura popular y la misma escala de valores, especialmente entre los jóvenes, con la complicidad o silencio cobarde de los mayores, que ceden ante el dinero fácil o al menos a su expectativa, que no son solo dineros del crimen. Anti valores que impregnan el imaginario ciudadano, con una melodía de fondo de corte mafioso, en un ambiente complaciente y degradante.

organizados por capos del narcotráfico para cuidarles el negocio y sus inversiones en tierras rurales. En su historia tienen un antes y un después, a partir de sus vinculaciones con el narcotráfico, que los catapultó a los primeros lugares del crimen mundial. Este es un caso en donde, claramente, la criminalidad organizada tiene implicaciones en la seguridad nacional y obliga a asumirla con una visión y una estrategia integral.

La violencia y el conflicto interno difícilmente se terminarán mientras persista el narcotráfico que es, sin lugar a dudas, la mayor amenaza a la seguridad en el país y al mantenimiento mismo de la democracia y el ordenamiento constitucional. Se ha constituido en un dinamizador de otros delitos transnacionales – comercio ilegal de armas, contrabando de mercancías legales, tráfico de personas utilizadas para el transporte de la droga, las llamadas mulas -, que inciden en la seguridad ciudadana y que se agregan a la violencia desatada por las guerras de control territorial que exige el negocio de la droga, como condición necesaria para su operación.

Su dinámica permite entender de manera clara, la forma en que los temas de la seguridad remiten a las vulnerabilidades de diferente tipo que presenta la sociedad, en términos de su dinámica interna, de su cultura y valores ciudadanos y que tienen en el ámbito local el mejor escenario para ser precisadas y para adelantar acciones públicas y ciudadanas que permitan superarlas. Giovanni Falcone, el fiscal italiano inmolado y gran conocedor de las entrañas de la mafia siciliana, anotaba dos hechos significativos que sirven para entender mejor a las organizaciones criminales en general, incluidas las colombianas. Afirmaba que la mafia “... *no es un fruto anormal del subdesarrollo económico, sino un producto de las distorsiones del propio desarrollo*”. En segundo lugar observaba que “(...) *en la raíz de la mafia [se encuentra] una mezcla de anomia y violencia primitiva.*” (Falcone, 2006,).

Una vez consolidada la organización criminal, su supremacía económica “(...) *no nace [ya] directamente de la actividad criminal, sino de la capacidad de equilibrar los capitales legales e ilegales*” (Falcone, 2006, p. 60). Para el caso colombiano, el narcotráfico está todavía en una fase de “acumulación originaria” de su capital, donde el problema mayor y bien complejo es su lavada, pues la capacidad de absor-

ción de esos recursos por la economía legal colombiana es inferior al ritmo con que los genera la actividad ilegal. El lavado de capitales le implica a las mafias colombianas una conexión con las economías y sistemas financieros de otros países, en América Latina y el Caribe, pero no solamente allí.

## 7. Bogotá explora, aprende y avanza en la senda de la seguridad ciudadana

La Carta Política de 1991 tiene en su estructura conceptual y procedimental una serie de elementos aparentemente contradictorios que le incorporan una lógica de tipo dialéctico – de síntesis de los contrarios o de “relativismo berliniano”<sup>71</sup> –, en la medida en que no reconoce la existencia de valores absolutos, más allá de los derechos fundamentales que consagra, y deja abierto, por consiguiente, el juego en el tiempo y en el espacio, a opciones, prioridades y procedimientos en asuntos tan variados como el sistema económico donde, por ejemplo, le abre campo tanto a interpretaciones “neoliberales” como de activismo estatal; o la organización del Estado al establecer que Colombia está organizada como “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”, donde pugnan los conceptos de república unitaria con los de autonomía territorial o cuando en relación con el ordenamiento del sistema político, junto al régimen representativo con su epicentro en el Congreso de la República cuyos miembros “(...) de elección directa representan al pueblo (...)”, establece la participación ciudadana al otorgarle a los ciudadanos no solo el derecho al voto sino el derecho a utilizar otros seis “mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía”.

En lo referente al tema de este escrito, la Carta establece que “conservar (...) el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (...)”, es responsabilidad constitucional del Presidente de la República. La policía es “... un cuerpo armado permanente de carácter civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. El alcalde por su parte, tiene entre sus funciones

---

71 Con ello se quiere hacer referencia a los juiciosos análisis de Isaiah Berlin respecto a la relatividad de los valores, a la inexistencia de valores absolutos.

constitucionales “(...) conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde (...)”.

Esa particular estructura constitucional permite desarrollar y precisar de una manera dinámica las disposiciones constitucionales a partir de su aplicación en situaciones concretas, bien por el Congreso legislando, o por los ciudadanos con sus iniciativas y ciertamente por la Corte Constitucional con sus fallos. Obliga igualmente a avanzar en la elaboración de visiones complejas e incluyentes por parte de autoridades, ciudadanos y entidades involucradas en los campos problemáticos, que permitan síntesis conceptuales y acciones basadas en la coordinación y la complementación. No sobra advertir que ese escenario propicia roces, malentendidos e intentos de imponerse unas instancias públicas, unos valores, unos desarrollos conceptuales sobre los otros.

A raíz de la Constitución, Bogotá empezó a vivir un período de cambios en su administración y en la definición de políticas públicas algunas de ellas, novedosas y transformadoras. Gracias a la elección de alcaldes y a las medidas descentralizadoras de la Carta – que a Bogotá le dedicó seis artículos – la ciudad pudo darle expresión política, en lo que a elección de burgomaestre se refiere, al hecho de tener un porcentaje de su población “políticamente desarraigada”, ciudadanos que con su llegada a la capital, habían cortado amarras con sus sitios de origen, liberándose así de las lealtades partidistas que suelen estar asociadas al terruño y a la familia, lealtades que se recubren de sentimientos de solidaridad, identidad y compromiso con lo próximo<sup>72</sup>. Desarraigados políticos abiertos a atender otras propuestas, a votar de una manera menos emocional, más reflexiva, con independencia de las viejas lealtades y fantasmas.<sup>73</sup>

72 En la Colombia tradicional la lealtad política, es prácticamente un vínculo de sangre que la hace pasional hasta la violencia, con altas dosis de irracionalidad y de sentimiento primario.

73 Los amarres políticos con el terruño sobreviven en la gran ciudad, fundamentalmente a través de las colonias que agrupan a los provenientes del mismo pueblo o departamento y que logran mantener vivo el sentimiento de paisanaje y con él, las viejas lealtades partidistas.

Este electorado ha sido definitivo para que en Bogotá se hayan elegido para la alcaldía a personas alejadas del esquema del político tradicional, provenientes de formaciones políticas de signo diverso. Elegidos por ciudadanos que votan para apoyar a candidatos que les dan la confianza de que administrarán juiciosamente el entorno donde se desarrolla lo fundamental de su vida y la de su familia: trabajo, residencia, estudio de los hijos, uso del tiempo libre y, bien importante, su seguridad.

El primer alcalde que empieza a materializar para la ciudad los enunciados descentralizadores de la Constitución fue Jaime Castro. (1992/1994). Durante su alcaldía construye los fundamentos presupuestales e institucionales que sostendrán los avances posteriores. Con la actualización catastral y los autoavalúos, Castro no sólo saneó las finanzas de la ciudad, sino que le dejó un escenario claro para su fortalecimiento y, adicionalmente, la posibilidad de lograrlo con respaldo ciudadano, pues durante su administración se aclimata una cultura ciudadana de responsabilidad tributaria, que es hoy uno de los emblemas de los nuevos tiempos que vive Bogotá. En lo institucional, Castro le dejó a Bogotá el Decreto – ley 1421 de 1993, que es su constitución o carta de navegación. En él, con las limitaciones propias de una propuesta pionera en el desarrollo de los principios constitucionales de la descentralización aplicados a una entidad territorial, se crean las localidades – con alcalde local, fondo de desarrollo local y junta administradora local –, se descentralizan recursos para inversiones no recurrentes.

Antanas Mockus (Alcalde de Bogota:1995 - 1997, 2001 - 2003), una voz nueva proveniente de la academia, coloca en el corazón de su tarea de gobierno a la cultura ciudadana para "la construcción de ciudadanía". Logra algo fundamental, que a nivel de la subjetividad es tan importante para el futuro de la ciudad como lo alcanzado por Castro en los campos ya señalados. A saber, que los bogotanos, independientemente de su origen o condición, se sientan parte constitutiva de la ciudad, responsables de su suerte, al entender que en torno del futuro de Bogotá es posible compartir propósitos y sueños. Cultura ciudadana que genera sentimientos de pertenencia y de confianza en que entre todos es posible construir el futuro. Cultura ciudadana que implica que la suerte de la ciudad es responsabilidad colectiva.

Cultura y responsabilidad ciudadanas son en esa perspectiva las dos caras de una misma moneda.

Para Mockus, el fundamento de la seguridad ciudadana está en el logro de la convivencia a partir del acatamiento de las normas –las legales pero también las morales y sociales, con sus correspondientes sanciones –. En ésta línea de pensamiento, no hay comportamiento más destructivo de la convivencia y por consiguiente más amenazante para la seguridad, que “la cultura del atajo”, como bien la definió el exalcalde<sup>74</sup>. El acatamiento de la norma permite la transformación del ciudadano en sujeto moral, legal y cultural, la utopía urbana mockusiana. Esta visión subraya una de las principales vulnerabilidades de origen cultural de la sociedad, la del creciente debilitamiento y desvanecimiento de los límites entre lo legal y lo ilegal que facilitan (¿estimulan?) tanto la mentalidad como los comportamientos colectivos complacientes, del “todo se vale” – voy yo de primero y los demás que se...–. Mentalidad y comportamientos que le abren el camino a la insolidaridad, al engaño y al abuso, a la disposición de ánimo para embarcarse en aventuras premiadas con dinero, mucho dinero.

Para la seguridad ciudadana, el enfoque de cultura ciudadana permite asumirla como un bien público producto del ejercicio de la corresponsabilidad, de la cooperación entre el estado y la ciudadanía. De una ciudadanía que es sujeto de derechos pero también de deberes. La ley debe armonizarse con la moral y la cultura.

Enrique Peñalosa (Alcalde de Bogotá: 1998 - 2000), acoge y continúa lo adelantado por sus antecesores. Enfatiza el desarrollo material de la ciudad y más precisamente de su espacio público – la construcción física de la ciudad pública –, y de la capacidad de éste para generar mayor equidad en la vivencia e integración a la ciudad. El alma y el armazón de la ciudad están en sus espacios públicos – parques, ciclorutas, vías peatonales... – y su puesta a disposición de todos es una manera directa y efectiva de enfrentar la discriminación en el disfrute de la ciudad.

Es una decisión de política y de inversión pública para confrontar lo que Umberto Eco ha denominado el nuevo feudalismo que se tomó

---

<sup>74</sup> Algo que expresa de manera clara ese comportamiento, es el dicho paisa “consiga plata mijo, consígala”.



a las ciudades, con sus ejércitos particulares y sus propiedades privadas amuralladas (incluidos los conjuntos “cerrados”) cual castillos feudales, ciudades donde se vive bajo el temor e inclusive la amenaza “del otro” como si fueran hordas bárbaras o asaltantes de camino.<sup>75</sup> La calidad del espacio público genera un urbanismo que facilita la convivencia y dificulta los comportamientos delictivos, en la línea de la teoría de “las ventanas rotas”, cercana al aporte peñalosa a la política distrital de seguridad urbana.

Inversión pública para construir o refaccionar espacios públicos pero también para levantar edificios dignos y de alta calidad (“para pobres pero con calidad como para ricos”), colegios y bibliotecas puestos al servicio incluyente de las comunidades, ubicados en sitios tradicionalmente olvidados por la inversión pública. Inversiones que son, en el diseño de la política pública distrital, un paso en la dirección de introducirle un componente de inclusión material, para coadyuvar al cierre de las brechas físicas que atraviesan el territorio urbano. De esa estrategia de desarrollo urbano hace parte la modernización del transporte público, Transmilenio. Divisiones y segregaciones espaciales que excluyen a amplios sectores poblacionales del derecho a la ciudad y de los beneficios que su progreso le puede (y debe) brindar a todos; exclusión que marchita el sentido de pertenencia con su impacto sobre la responsabilidad compartida – que sólo se tiene frente a aquello de lo que se hace parte – y por consiguiente sobre la consolidación de una ciudadanía activa que construya convivencia y seguridad.

Llega Luis Eduardo Garzón (Alcalde de Bogotá: 2004 - 2007) a la alcaldía cuando ya es verdad sabida que parte de los logros de Bogotá nacen de que sus alcaldes con posterioridad a la vigencia de la nueva Constitución, han aplicado un principio básico, a saber, que las políticas públicas requieren tiempo para dar sus frutos y que, al menos las estructurales – salud, educación, urbanismo y manejo del suelo y seguridad – deben ser de largo plazo, de estado y no de gobierno.

---

<sup>75</sup> Un nuevo feudalismo que alimenta la polarización, la discriminación social y la segregación espacial, creando el ambiente, el estado mental para satanizar al pobre, al desplazado, al habitante de calle, al vendedor ambulante o al drogadicto y que ante las operaciones de limpieza social que suceden, es indiferente por no decir complaciente.

Luego de la reivindicación de la ciudadanía activa y responsable por las dos alcaldías mockusianas y de la tarea de construcción física del espacio y la infraestructura pública del proyecto peñalosa, Garzón plantea la dimensión social de la ciudad – y con ello reintroduce la realidad dramática de la pobreza en el discurso y en la agenda pública no sólo de Bogotá sino del país, –. Lo hace desde una perspectiva de derechos, que exige que más allá de su solo reconocimiento formal, se asuma su protección y restauración cuando fuesen violados. Derechos que por acción de la política pública deben materializarse progresivamente, de conformidad con los principios del Estado Social de Derecho incorporados a la Carta Política.

Desde el plan de desarrollo, “Bogotá sin Indiferencia”, quedó claro que la política social es necesaria para garantizar una política de seguridad realmente preventiva y sostenible. Con un 54 por ciento de la población por debajo de la línea de pobreza, las vulnerabilidades sociales amenazan la convivencia y pueden comprometer la seguridad ciudadana, a la par que le abren posibilidades para que la criminalidad, la ordinaria y la organizada, encuentren terreno propicio para enraizarse o al menos para aprovechar la situación para sus actividades delictivas.

La administración Garzón avanzó en el concepto de seguridad, al definirla ya no como un servicio público equiparable con el agua, la luz o el teléfono, sino como un bien público que no es simplemente prestado por el Estado, sino que es una construcción, una coproducción de la sociedad con el Estado, gracias al ejercicio de la corresponsabilidad ciudadana. Bien público que debe trascender lo policial – coercitivo para abordar de manera integral su producción y preservación, en la perspectiva de la seguridad como condición necesaria y sostenible de la vida en sociedad, de la vida comunitaria.

## 8. La reducción de las vulnerabilidades sociales, responsabilidad de las instancias locales

Hechas estas apreciaciones generales sobre las ideas centrales de los últimos tres alcaldes de la ciudad y sus implicaciones sobre la política de seguridad, vale la pena presentar de manera resumida los principales componentes de la política que de manera progresiva se fue estructurando en un Sistema Integrado de Seguridad, Convi-

vencia y Justicia de la ciudad. Es una política que, en su concepción misma y en sus perspectivas hace referencia a una realidad que trasciende los límites administrativos del Distrito, para asumir una realidad con tamaño de región que está construyéndose en el día a día, que es escenario de acciones y actores múltiples, crecientes en su diversidad, intensidad e interdependencia. Esa realidad gradualmente se incorpora al trabajo conceptual y normativo, la ciudad región, que para Bogotá se conoce como la *región capital*.

El objetivo general de la política lo definió el sistema en torno al propósito de *"reducir las vulnerabilidades, adelantar estrategias para controlar las amenazas y prevenir la ocurrencia de incidentes (...)"* (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2008, p. 45). Las vulnerabilidades de la sociedad están determinadas por su *"(...) grado de exposición (...) a las amenazas, y la capacidad de resistencia y respuesta de sus estructuras sociales, económicas y físicas"* (Vargas, 2006. p. 51). Esa capacidad de resistencia y de respuesta se origina en buena medida en factores presentes en las realidades concretas de los territorios, en el ámbito de las entidades territoriales, cuyas características han de tenerse en cuenta para proceder a *"(...) identificar y analizar vulnerabilidades, causas y factores de riesgo específicos, cambiando la visión genérica y homogénea por una fundamentada en las especificidades territoriales"* (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2008,).<sup>76</sup> Análisis dinámicos que permitan sustentar una política con la flexibilidad suficiente para adaptarse a la circunstancia de ser el crimen y el delito fenómenos muy dinámicos y cambiantes en el tiempo.

## 9. Las principales líneas de acción de la política de seguridad ciudadana en Bogotá

De los resultados de las monografías de seguridad realizadas por la Secretaría de Gobierno, en 2006, para cada una de las 20 localidades de Bogotá es posible extraer insumos para elaborar la lista de las principales vulnerabilidades presentes, cuyo conocimiento ha permitido estructurar una política que busca fortalecer a la ciudad para que pueda superarlas o al menos neutralizarlas.

<sup>76</sup> Entre los riesgos surgidos de las vulnerabilidades naturales y sociales de los territorios que se incorporan a la política de seguridad ciudadana, están los producidos por acción de la naturaleza o de manera involuntaria por la acción humana.

La permanencia del conflicto armado y su creciente asociación con el narcotráfico y el tráfico de armas, dinamiza las actividades delincuenciales y criminales en general y de manera creciente la delincuencia organizada, con el papel preponderante que en ella juega la droga<sup>77</sup>. Aunque es una realidad que en buena medida le llega a la ciudad desde afuera, ésta no se ha quedado esperando la acción del gobierno nacional, bajo el supuesto que esos son asuntos del ámbito de la seguridad nacional.

Bogotá ha priorizado el trabajo con jóvenes para enfrentar no sólo el problema del tráfico y consumo de drogas y la pequeña criminalidad asociada, sino, más generalmente para enfrentar “el malestar juvenil”, de búsqueda de afirmación de su identidad en una sociedad que no los entiende. “malestar” que se expresa frecuentemente en violencia callejera, en violencia intrafamiliar, en embarazos de adolescentes, en deserción escolar y en niveles alarmantes de desempleo juvenil. Se trabaja el entorno escolar como punto débil de la ciudad que favorece la presencia de actividades criminales que colocan en riesgo a los jóvenes. Ha sido necesario adelantar un proceso de identificación de entidades e iniciativas públicas y privadas que trabajan con jóvenes con miras a lograr una coordinación y complementación de esfuerzos e iniciativas. Está es una estrategia que requiere una clara coordinación con la acción educativa que debe ir más allá de lo puramente informativo para ser de verdad formativa abriéndose a las actividades extracurriculares, a las actividades por fuera del aula y a reforzar la capacidad humana de los colegios, de sus profesores y personal especializado, en el asesoramiento y acompañamiento de los jóvenes, en estrecha relación con los padres

Se adelantó una primera concertación amplia para elaborar con jóvenes la Política Distrital de Juventud, un primer esfuerzo que debe continuarse y profundizarse para lograr llegar al corazón de ese difuso “malestar juvenil”. Se puso en marcha el programa distrital frente al consumo de drogas. Los jóvenes se movilizan contra la violencia, a favor de la reconciliación y el desarme.

La urbanización masiva y sin control que a lo largo de su historia ha conocido una ciudad nacida, para usar una feliz expresión de An-

---

<sup>77</sup> No sólo para la exportación sino crecientemente para el consumo interno, especialmente entre los jóvenes, cada vez a edades más tempranas.

tonio García, del “crecimiento aluvional” de su población por efectos de la migración campesina, en la cual el desplazamiento ha sido un motor importante desde mediados del siglo pasado, esa urbanización generadora de informalidad social y de exclusión de zonas de la ciudad y de sus pobladores, que conforman “espacios físicos y mentales por fuera del control del Estado.” (General Secretariat Organization of American States, 2008.) Exclusión y crecimiento no planeado, invasivo en alto grado, movido no por políticas y planes públicos sino por intereses privados, muchos de ellos ilegales (“los urbanizadores piratas”) que generan precariedad en las condiciones de vida (hasta con amenazas mortales de origen natural, por lo inadecuado de los terrenos) y en la tenencia precaria de la vivienda, con todos los problemas de titulación y de amenazas de desalojo que ello acarrea.

La Secretaría de Planeación con el correspondiente plan maestro, las empresas distritales de servicios públicos, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias y la Caja de Vivienda Popular trabajan conjuntamente en este asunto que como pocos desnuda la realidad de los empresarios de la ilegalidad que se aprovechan de la informalidad, marginalidad y pobreza de muchos, para hacer sus grandes negocios, al ocupar espacios de gestión y de respuesta a las necesidades ciudadanas, abandonadas por el Estado.

Como bien lo dice el Libro Blanco de la Seguridad, el desarrollo urbano es un factor asegurador de seguridad ciudadana en tanto que es la principal arma que tiene la ciudad para su “...*lucha contra la segregación socio espacial y el acceso inequitativo a los servicios básicos de la ciudad*”. Este como se dijo, es uno de los mayores aportes de la alcaldía de Peñalosa al Sistema integral de seguridad, convivencia y justicia de Bogotá. El suelo urbano es además, uno de los bienes económicos más amenazados por la presencia creciente del crimen organizado y sus operaciones de lavado de capitales.

La lentitud de la respuesta de la justicia y la impunidad en que se desenvuelve la conflictividad social y la actividad delincinencial y criminal generan una atmósfera social propicia para que aparezcan formas de ejercicio de la “justicia por propia mano”, desconfianza generalizada frente a la autoridad, aumento de las posibilidades de que la normal conflictividad de la vida cotidiana se escale y con ella la inseguridad y se presente un resquebrajamiento adicional de las

delimitaciones entre lo permitido y lo prohibido, entre lo legal y lo ilegal, en la medida en que se hace incierta, para decir lo menos, la ocurrencia de la sanción o de la mediación.

Las cifras de seguridad de la ciudad vienen registrando en los últimos ocho años un crecimiento continuado de los delitos cometidos en espacios privados, en el hogar principalmente, en especial la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales, una nueva realidad que la ciudad – sus autoridades y la sociedad misma – apenas empieza a asumir, a analizar para definir una estrategia basada en una acción integral que coloque a la familia en el corazón de la atención<sup>78</sup>. Estas violencias muy frecuentemente se encuentran en lugar destacado de las historias personales de individuos que años después desarrollarán comportamientos conflictivos, cuando no abiertamente violentos y criminales, con lo cual su impacto social se prolonga en el tiempo.

En ejercicio de la autorización constitucional para que por medio de la llamada justicia alternativa o comunitaria, los ciudadanos puedan administrar justicia como conciliadores, amigables componedores o árbitros, Bogotá asumió la tarea desde 1998 con la creación de las unidades de mediación y conciliación, y las casas de justicia y, en 1999, con el establecimiento de los jueces de paz. Es una justicia a cargo de la ciudad con un impacto directo en la preservación y enriquecimiento de las condiciones de convivencia en el seno de las comunidades, en el barrio. Esta tarea es especialmente importante en momentos en que hacen crisis los “controles sociales de vecindad” (UN Habitat, 2008,) por la ruptura de los vínculos sociales de la vida barrial que estructuraban las relaciones y los compromisos nacidos del vecindaje, del conocimiento y respeto recíproco nacidos de la cercanía. En la vida barrial empiezan a operar los mecanismos tradicionales de cohesión social y es desde ahí, igualmente, donde empiezan a debilitarse. En 2003 el Concejo Distrital expidió un nuevo código de policía que busca ser un verdadero código de convivencia, con los policías comunitarios como verdaderos actores de convivencia; el alcalde Garzón al referirse al personal policial, hablaba de pie de convivencia y no de pie de fuerza.

<sup>78</sup> Es posible que parte del aumento registrado en esta modalidad delictiva se deba a que la posición de la sociedad colombiana en general y de la capitalina en particular está cambiando respecto al denuncia de situaciones, que tradicionalmente hacían parte de los secretos y las vergüenzas familiares.

En sociedades como la colombiana en general y la bogotana en particular, es destacada su diversidad humana que representa una enorme riqueza social y cultural, que por mandato constitucional debe preservarse y aprovecharse para beneficio colectivo, la cual coexiste con desigualdades y exclusiones sociales que, esas sí, deben combatirse. Para ello el Distrito diseñó y puso en ejecución una serie de políticas públicas específicas para sectores poblacionales en condiciones de vulnerabilidad por amenaza de pérdida o por pérdida efectiva de sus derechos ciudadanos – negritudes, discapacitados, indígenas, población con opción sexual diversa, desplazados de campos y ciertos centros urbanos como consecuencia de la violencia –. Son políticas sociales de reconocimiento de derechos, de dignificación y de inclusión socioeconómica, que coadyuvan a cerrar las brechas sociales más profundas, generadoras de vulnerabilidades a la convivencia y por esa vía a la seguridad, brechas que alimentan la informalidad frecuentemente aprovechada, explotada, por intereses económicos ilegales. Adicionalmente, dichas políticas se formulan y ejecutan en el marco de una estrategia focalizada de “(...) *intervenciones institucionales integradas en sectores y poblaciones de alta exposición a factores de riesgo [que permitan] generar dinámicas locales que contrarresten la alta exposición de sectores vulnerables a factores críticos de riesgo (...)*” (Libro Blanco, 2008)

La pobreza, la carencia de ingresos y de esperanzas en un horizonte económico donde el desempleo ha dejado de ser coyuntural y por consiguiente temporal, para convertirse en estructural y permanente, crean condiciones propicias para que los referentes de vida, las seguridades fundamentales que aún los pobres tenían anteriormente, desaparezcan y con ellas las expectativas de un desempeño económico con futuro, de un proceso que lograría en el tiempo, consolidar condiciones de seguridad económica. El excluido sin esperanza, especialmente el joven, deja de sentirse perteneciente al cuerpo social y por consiguiente se ve a sí mismo libre para aceptar cualquier tipo de propuestas – contrabando.. ante la ausencia de una salida económica legal que el sistema no les ofrece – contrabando, piratería, prostitución, “mula” o “jíbaro” del narcotráfico, etc. –, independientemente del riesgo de una eventual sanción, lo cual, casi con certeza, no sucederá dada la impunidad reinante en el sistema judicial y la ausencia de sanción social por el quiebre de los controles sociales de vecindad.

Quedaría sólo la sanción moral pero ésta también desapareció del seno de una sociedad crecientemente secularizada, donde la moral religiosa perdió significación y capacidad sancionatoria y la cual, según certera expresión de Francisco de Roux actual provincial de los jesuitas en Colombia, no construyó una ética ciudadana<sup>79</sup>.

La ley 418 de 1999 autorizó a las entidades territoriales constituir fondos – cuenta para financiar en su jurisdicción, programas de seguridad y convivencia, con un impuesto del 5 por ciento del valor de las obras públicas que se construyan en el municipio. Recursos generados en el ámbito de las correspondientes entidades territoriales, con una destinación específica y para ser administrados por la autoridad local. Son sin duda uno de los instrumentos más efectivos para darle dientes a la acción local respecto a la convivencia y la seguridad. Son dineros para que el municipio atienda directamente necesidades de infraestructura y de equipos, especialmente para la policía. Es un instrumento útil para las ciudades mayores donde el volumen de obra pública que se construye le genera a los fondos municipales, recursos de alguna significación; para las ciudades de menor tamaño hace falta establecer un procedimiento que les garantice recursos suficientes para atender sus necesidades.

Sin embargo, a pesar de los significativos avances en la comprensión de las características y dinámicas de la criminalidad en sus diferentes modalidades e interrelaciones e interdependencias y su presencia y acción en la ciudad y las tareas y responsabilidades que a la autoridad distrital le corresponde adelantar, en asocio y coordinación con la nacional, en Bogotá la tarea apenas empieza. Es claro que existe un desfase significativo entre la conceptualización y diseño de la política, y la disponibilidad de medios financieros, humanos, tecnológicos, locativos para llevarla a su plena realización.

---

<sup>79</sup> Mención aparte merece la venta callejera donde hacen presencia verdaderas mafias que explotan la necesidad del vendedor, muy frecuentemente un desplazado, al cobrarles “un arriendo” por el sitio donde se colocan en el espacio público, al prestarles para la compra de los productos a intereses exorbitantes o al entregarles “en consignación” mercancías a un mayor precio. Parte del trabajo durante la administración Garzón fue lograr que se entendiera que el trasfondo de la venta callejera es un enorme negocio el cual en la medida en que las administraciones de la ciudad no lo han entendido, este ha sido capturado y explotado por “la ilegalidad”, cuyos capos sí tienen claro los millones que se mueven en las calles de la ciudad, sin duda el más grande mostrador o vitrina de ventas que esta tiene.



## 10. A manera de conclusión

Con base en la experiencia de Bogotá y para facilitar que ésta pueda aprovecharse en otras ciudades, se podrían plantear nueve recomendaciones para adelantar acciones descentralizadas en pro de la convivencia y la seguridad ciudadanas, las cuales a su vez garantizarán mayor gobernabilidad democrática desde las instancias locales, desde los territorios.

*PRIMERO.* Es claro que la política de seguridad no se puede abordar como si estuviese conformada por compartimentos estancos, donde la nación se encarga de la seguridad y la defensa nacional y las entidades territoriales, municipios en especial, se encargan de la seguridad ciudadana. La seguridad es una realidad atravesada por vasos comunicantes, especialmente una realidad como la colombiana donde los actores del conflicto armado son crecientemente organizaciones armadas dedicadas a actividades criminales, narcotráfico en especial, con todo tipo de conexiones con la criminalidad urbana. La criminalidad necesita territorios, gente, canales económicos para operar y es ahí donde confluyen sus diferentes expresiones.

Las responsabilidades y tareas del gobierno nacional y de los territoriales deben ser específicas a la par que complementarias y coordinadas. Dadas las enormes diferencias – financieras, en personal suficiente y capacitado, en equipos – existentes entre los municipios del país, debe existir un responsable de apoyarlos y de complementarlos en recursos financieros y operativos para que puedan hacer la tarea. Esa sería una de las responsabilidades de los departamentos, junto con la de coordinar políticas y acciones con las autoridades municipales para atender situaciones de orden supramunicipal que afecten, en un momento dado la convivencia y la seguridad ciudadana. El departamento actuando como enlace entre las autoridades nacionales y las municipales para atender asuntos de seguridad nacional presentes en el ámbito subregional.

*SEGUNDO.* La principal responsabilidad de la instancia territorial es adelantar una acción preventiva “de amplio espectro”, obviamente sin descuidar la acción coercitiva, cuando ella fuese necesaria. Acción preventiva y coercitiva que debe estructurarse a partir de reconocer que las “... vulnerabilidades sociales y urbanísticas, problemáticas de

*convivencia y conflictividad social... suelen tener relación con dinámicas delincuenciales específicas.”* (Libro Blanco, 2008).

*TERCERO.* Por las razones anteriores es equivocada la posición que reclama que el gobierno nacional asuma la tarea de garantizar la seguridad urbana, al trasladar a las ciudades su política militar de seguridad rural y de protección de la infraestructura, la llamada política de seguridad democrática. Esas propuestas expresan desconocimiento de la naturaleza de la seguridad ciudadana, que es seguridad local. El reclamo indica las limitaciones de las autoridades nacionales en su comprensión de la problemática propia de la seguridad urbana. Esta necesita del poder central dos cuestiones principales. La primera, que a las ciudades se les garantice un entorno de seguridad. La segunda, que se les facilite y se les acompañe en la generación de capacidad local, para poder asumir eficazmente su responsabilidad, que no puede transferirle a la nación ni ésta debe pretender retirársela, salvo en casos específicos y extremos y de manera temporal, mientras se restablece la normalidad. La autoridad nacional está en mora de expedir un nuevo código de policía y de elaborar la ley de seguridad ciudadana, que permitirá definir claramente las tareas y responsabilidades de las autoridades y los procedimientos para la coordinación y seguimiento efectivo de las decisiones.

La visión integral y sistémica de la seguridad exige que cada instancia tenga claras sus responsabilidades y cuente con los recursos para cumplirlas. Complementario a lo anterior, es condición necesaria para el éxito de la política que exista una coordinación permanente entre las autoridades nacionales –ministerio del Interior- y las territoriales. La experiencia de Bogotá al respecto es clara y ello permitió, por ejemplo, que se trabajara eficazmente entre un presidente, Álvaro Uribe, y un alcalde, Lucho Garzón, con claras diferencias políticas y de criterio. Fue posible porque no se confundieron las responsabilidades, se hicieron explícitos y se atendieron las diferencias –albergues de reinsertados, recompensas económicas, falsos positivos...- y se mantuvo siempre la comunicación necesaria para garantizar una coordinación efectiva y oportuna de las acciones y tareas.

*CUARTO.* Colombia por su largo conflicto interno y el narcotráfico que lo acompaña, ha conocido una evolución importante y propia de la fuerza policial hacia un cuerpo armado del tipo de una guardia na-

cional, en perjuicio de la policía de vigilancia y cercanía. Lo deseable sería conservar, redimensionada, la actual estructura para atender las zonas rurales, todo lo relacionado con el crimen organizado – nacional y transnacional-, las fronteras y la inmigración.

Con dependencia directa del alcalde estaría un cuerpo policial de cercanía y polivalente (tránsito, vigilancia del espacio público, turismo, menores, comunitario...), conformado por agentes guardianes de la convivencia en la ciudad y en sus comunidades, dedicados primordialmente a velar por el cumplimiento de los códigos de policía y de tránsito. Harían parte del cuerpo policial nacional, adscritos a los municipios. Para Bogotá, se fortalecería la estructura policial descentralizada hacia las localidades. La ciudad ha tenido una experiencia muy positiva con la policía comunitaria, que no debe perderse en aras a favorecer la simple vigilancia comunitaria. Ello llevaría a debilitar la capacidad preventiva del conflicto y la delincuencia que, por el contrario, debe fortalecerse siempre en la acción policial.

La vigilancia privada se integraría a la estrategia de seguridad de las ciudades, encargada de vigilar los espacios privados (de residencia, de trabajo, centros comerciales) y de colaborar en el control de la seguridad perimetral de esos sitios, en lo cual se destaca el papel de los circuitos de cámaras para la video vigilancia. Las empresas de vigilancia privada estarían obligadas a cumplir con los requisitos impuestos por el Estado para la selección y capacitación del personal, y a cooperar con la seguridad general de la ciudad.

*QUINTO.* Por efecto del interminable conflicto interno, lo que fue una medida transitoria a mediados del siglo pasado, de asignar la policía al ministerio de Defensa, anteriormente de Guerra, se hizo permanente y ello ha debilitado enormemente el papel del ministerio del Interior, antes de Gobierno, en todo lo referente a la seguridad ciudadana. Situación agravada a partir de los noventa por la descentralización que en vez de transformar terminó por debilitar las relaciones entre las entidades territoriales y el ministerio del Interior. Urge que las relaciones del gobierno nacional con estas entidades, especialmente en lo referente a la seguridad y la convivencia ciudadana, estén en cabeza de este ministerio y no del de Defensa. La seguridad ciudadana no se limita al empleo constitucional de la fuerza del Estado. Es un asunto relacionado fundamentalmente con

la convivencia, con la superación de vulnerabilidades de diferente orden, con la gobernabilidad en el territorio, como se ha planteado acá. Por esas razones no parece conveniente, por ejemplo, la propuesta de crear en las entidades territoriales las secretarías de seguridad, segregadas de las de gobierno.

*SEXO.* La nación debe garantizar, con un apoyo complementario de los departamentos, que todos los municipios tengan recursos suficientes para apoyar el trabajo de la policía y de la justicia comunitaria: instalaciones, equipos de transporte y comunicaciones, capacitación para el personal al cual se debe garantizárseles una permanencia mínima en el municipio.

Para Bogotá el énfasis deberá hacerse en equipos de vigilancia electrónica de sitios de alta afluencia de personas – zonas de comercio, “zonas rosa”, entornos de centros educativos y universitarios, terminales de transporte, centrales mayoristas y de abastos, instalaciones del sistema de transporte público; escenarios públicos para eventos deportivos o culturales, de asistencia masiva -.

*SÉPTIMO.* En la localidad, en el barrio o en la vereda, según el caso, se concentrará la acción a partir de planes de convivencia y seguridad donde esté presente el policía comunitario y la unidad o centro de mediación y conciliación. Su trabajo se complementará con el desarrollo de programas con los vecinos, especialmente mujeres y jóvenes. Con estos se organizarán actividades y planes de acción – actividades culturales, foros de debate y discusión sobre sus asuntos y los de su entorno, trabajo y actividades medioambientales, programación deportiva, trabajo comunitario...- que les facilite el “enganche” con su comunidad, buscando que a ese cierto malestar que los invade se le pueda ofrecer una respuesta o al menos abrirle un camino de respuesta, al darle juego y posibilidades a su asociatividad natural –“los combos” – y a su búsqueda de espacios de vida, en donde se les reconozca, valore y respete, y en donde puedan satisfacer su necesidad interna de referentes o mojonos vitales.

*OCTAVO.* En Bogotá se reconoció que la protesta social hace parte de las garantías democráticas y de los derechos ciudadanos, siempre y cuando ésta no acuda a la acción violenta ni confronte otros derechos. En la protesta social se expresan los conflictos propios de las sociedades y permite que sean conocidos y atendidos, con lo cual

se fortalece la convivencia y se minimizan los riesgos de ocurrencia de episodios o situaciones de violencia. En la secretaría de Gobierno durante la administración Garzón se organizó un equipo humano de jóvenes con la capacidad y la tarea de mantener una interlocución abierta y franca con los líderes de las diferentes movilizaciones de protesta social – sindicales, estudiantiles, de desplazados, de población LGBT... -, para garantizar que se respete el derecho a la protesta, pero que a la par ésta respete unas reglas del juego que garantizan la convivencia y los derechos colectivos. Es una tarea de convivencia democrática para hacer compatibles los derechos de una minoría, conforme lo establecen las reglas de la democracia, con los derechos colectivos. El trabajo se adelanta en asocio con la Defensoría del Pueblo y la cooperación de la policía. Los resultados han sido contundentes sobre la conveniencia y eficacia del programa.

*NOVENO.* Desde primera administración de Mockus, se estableció en la ciudad un sistema de información cuantitativa sobre el delito y la violencia, a partir de los delitos de mayor impacto establecidos por la policía nacional. Eran estadísticas georeferenciadas y organizadas según las horas de ocurrencia de los hechos. Su propósito era poder centrar la atención de las autoridades, policía en especial, en aquellos sitios y horas críticas para lograr bajar los índices de violencia y delincuencia. Durante la administración Garzón el sistema se transformó en un observatorio de convivencia y seguridad, donde además de los análisis cuantitativos, de evolución de los indicadores en el tiempo, se inició el análisis cualitativo de la situación general y de los eventos particulares, para conocer las circunstancias, los contextos de la delincuencia, su evolución actual y probable, con miras a sustentar una acción preventiva efectiva e ir más allá del análisis epidemiológico que caracterizó el período inicial, en el cual el énfasis se hacía en lograr enfrentar los síntomas de manera sistemática. Este soporte analítico a la planeación, ejecución y evaluación de las políticas de convivencia y seguridad es un elemento fundamental para garantizar la pertinencia y oportunidad de los programas y acciones que desarrollen las autoridades locales.

Para terminar, debe insistirse en que esta es una batalla contra la ilegalidad y la corrupción, y por el imperio de las normas, de la concertación, del ejercicio de la corresponsabilidad ciudadana y por la

tolerancia democrática frente a las diferencias, que deben ser fuente de enriquecimiento y no de conflicto.

## Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Gobierno (2008). Bogotá sin indiferencia. *El derecho a una ciudad segura respetando las libertades. Sistema integrado de seguridad ciudadana; convivencia y justicia*. Bogotá.

Álvarez, Josefina(2000). *Local Approach of organised crime. Relationship between petty criminality and major criminality in the so- called proble residential localities*. Le Colibri- Cesson – Sévigné. European Forum for Urban Safety.

Falcone, Giovanni y Padovani, Marcella (2006). *Cosas de la cosa nostra*. Ediciones Barataria. Barcelona,

General Secretariat Organization of American States (2008). *Public Security in the Americas. Challenges and Opportunities*. Organization of American States. Washington.

Martin Gerard, Ceballos Miguel. (2004). Bogotá: *Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadano. 1995 -2003*. Bogotá D.C.

Salazar Ana María. (2002). Seguridad Nacional Hoy. *El reto de las democracias*. Editorial Nuevo Siglo Aguilar. Bogotá.

UN Habitat y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Gobierno (2008). Programa de Ciudades más seguras. *Libro Blanco. De la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá*. Primeros resultados. Bogotá.

UN Habitat. (2008) *Manual para la prevención local de la delincuencia y la violencia*. Chile.

Vargas Velásquez, Alejo (2006). *Ensayos sobre seguridad y Defensa*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

## Conclusiones y recomendaciones

Para evaluar la realidad y las perspectivas de la descentralización en Colombia es necesario tomar en consideración aspectos críticos pero frecuentemente omitidos acerca de la política y la administración pública colombiana. El más importante es la variedad de actores legales e ilegales que intervienen en los procesos públicos que le dan unas características determinadas a nuestra realidad social e institucional, como es la presencia de una corrupción de naturaleza cuasi sistémica en instancias y niveles de la administración; la inclinación ciudadana a irrespetar las reglas, a considerar que las instituciones son mecanismos manipulables para conseguir fines propios y privados; la alianza, cooperación o simple subordinación de intereses legales a otros de índole ilegal o por lo menos socialmente ilegítimos.

La experiencia de estos años indica que no es posible considerar la descentralización como un proceso que se pueda dar de manera generalizada y homogénea, avanzando con el mismo ritmo en las diferentes regiones que conforman la heterogénea y desigual realidad colombiana. Esas características y condiciones regionales deben incorporarse en el rediseño de la política.

Con la elección de los gobernantes subnacionales, los cimientos sobre los cuales se asentaba el modelo de intermediación bipartidista se debilitaron de manera crítica. El fin del bipartidismo con sus correas de transmisión políticas, basadas en un modelo clientelar donde fuerzas e identidades políticas jugaban un papel central, estuvo asociado a una transformación sustancial de la estructura del poder territorial en el país. Los dos grandes partidos se han visto reemplazados de una manera creciente por nuevas redes de poder que conectan al centro con las regiones, en las cuales los protagonistas son coaliciones de élites económicas rurales y de agentes del Estado, articulados "a señores de la guerra", narcotraficantes y bandas criminales.

La combinación de más autonomía territorial y mayores rentas públicas le abrió el camino a una red, a un sistema de alianzas que es causa y efecto del cambio cualitativo que ha vivido el sistema político colombiano a partir de 2002.

El carácter municipalista de la descentralización no es producto de tradiciones endógenas, no está fundamentado en capacidades institucionales construidas. Muchos municipios son débiles y vulnerables ante la influencia de agentes violentos o criminales. La mayoría no tienen la capacidad institucional para promover políticas autónomas que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

Las debilidades institucionales anotadas han sido aprovechadas por grupos ilegales para avanzar en la realización de sus propósitos en el nivel local, incluso, en el nacional, al combinar alianzas con actores legales y el empleo de prácticas violentas. Esta situación ha sido caracterizada por algunos analistas como un proceso de captura y reconfiguración cooptada del Estado.

La política de seguridad no se puede abordar como si estuviese conformada por compartimientos estancos, donde la Nación se encarga de la seguridad y la defensa nacional y las entidades territoriales, municipios en especial, se encargan de la seguridad ciudadana. La seguridad es una realidad atravesada por vasos comunicantes, especialmente en una situación como la colombiana donde los actores del conflicto armado son crecientemente organizaciones dedicadas a actividades criminales, narcotráfico en especial, con todo tipo de conexiones con la criminalidad urbana. La criminalidad necesita territorios, gente, canales económicos para operar y es ahí donde confluyen sus diferentes expresiones.

Las responsabilidades y tareas del gobierno nacional y de los territoriales deben ser específicas a la par que complementarias y coordinadas. Es equivocada la posición que reclama que el gobierno nacional asuma la tarea de garantizar la seguridad urbana, al trasladar a las ciudades su política militar de seguridad rural y de protección de la infraestructura, la llamada política de seguridad democrática. La seguridad urbana necesita del poder central para dos cuestiones principales. La primera, que a las ciudades se les garantice un entorno de seguridad. La segunda, que se les facilite y se les acompañe en la generación de capacidad local, para poder asumir eficazmente



su responsabilidad, la cual no puede transferirle a la nación ni ésta debe pretender retirársela, salvo casos específicos y extremos y de manera temporal, mientras se restablece la normalidad.

Las recomendaciones que se hacen en los cuatro documentos que conforman la publicación, se pueden resumir de la siguiente manera:

- La descentralización reclama con urgencia que se decrete una “emergencia democrática” para que todos los actores que intervienen en el proceso lo repiensen y propongan caminos para que pueda superar la actual encrucijada.
- Son necesarias reformas que orienten el proceso hacia un nuevo tipo de relación entre la nación y las regiones. Renacionalizarlo en el sentido de lograr que las autonomías regionales contribuyan a la consolidación del Estado nacional.
- Hay que definir y fortalecer a la unidad administrativa y política intermedia entre el municipio y la nación.
- Hay que desarrollar diseños diferenciados de procesos descentralizadores a partir de la variedad de problemas, capacidades y tradiciones que caracterizan a las regiones colombianas, así como del hecho de hacer Colombia parte de un mercado ilegal y global.
- La descentralización requiere un sistema de incentivos que premie en términos de autonomía y recursos, a aquellas unidades subnacionales que manejen bien sus recursos y que logren disminuir sustancialmente su penetración por agentes criminales.
- El actual modelo de intermediación extorsivo es ineficiente, centrífugo y altamente criminalizado, y debe sustituirse por otro, que en ningún caso implique regresar al viejo modelo bipartidista.
- La situación actual de abundantes recursos bajo la forma de regalías y sin que el Estado tenga la capacidad para orientar y supervisar su empleo, contribuye a fortalecer la ilegalidad, no el desarrollo territorial. Debe rediseñarse el Fondo de Regalías.
- Debe revisarse el sistema general de participaciones para generar un esquema tributario más equitativo que permita entre

otras una mayor autonomía de las regiones en el manejo de sus ingresos propios y una mayor comprensión de la nación para que los planes de desarrollo enfatizan en lo territorial.

- Urge revisar las normas que rigen la administración territorial, algunas de las cuales fueron fundamentales para superar crisis, pero que ahora se han vuelto un impedimento para la buena gestión territorial, que se ve obstaculizada cuando su administración debe concentrarse más en cumplir con una serie de normas y decretos que les impone la nación, pero que ésta no cumple.
- Debe crearse una comisión de descentralización y ordenamiento territorial, conformada por representantes de los tres niveles del gobierno, de la academia y de la sociedad civil con la tarea de concertar las políticas de descentralización y de ordenamiento territorial y de hacerles seguimiento y evaluación. Debe ocuparse prioritariamente del proyecto de ordenamiento territorial, al tenor de lo planteado por la constitución de 1991 en términos de competencias y recursos.
- Debe trabajarse para fortalecer la participación ciudadana y estimular nuevas formas que sean creativas, y no simplemente formales.
- Las relaciones del gobierno con los entes territoriales, especialmente en lo referente a la seguridad y la convivencia ciudadana, deben estar en cabeza del ministerio del Interior.
- La seguridad ciudadana es un asunto relacionado fundamentalmente con la convivencia, con la superación de vulnerabilidades de diferente orden, con la gobernabilidad en el territorio. Por esas razones no es conveniente crear secretarías de seguridad, segregadas de las de gobierno.
- La visión integral y sistémica de los temas relacionados con la seguridad exige que cada instancia tenga claras sus responsabilidades y cuente con los recursos para cumplirlas. Complementario a lo anterior, es condición necesaria para el éxito de la política que exista coordinación permanente entre las autoridades nacionales – ministerio del Interior- y las territoriales.

- La autoridad nacional está en mora de expedir un nuevo Código de Policía y de elaborar la ley de seguridad ciudadana que permitirá definir claramente las tareas y responsabilidades de las autoridades y los procedimientos para la coordinación y el seguimiento efectivo de las decisiones.
- La nación debe garantizar, con el apoyo complementario de los departamentos, que todos los municipios tengan recursos suficientes para apoyar en su jurisdicción, el trabajo de la policía y de la justicia comunitaria en términos de instalaciones, equipos de transporte y comunicaciones, capacitación para el personal al cual debe garantizársele una permanencia mínima en el municipio.

