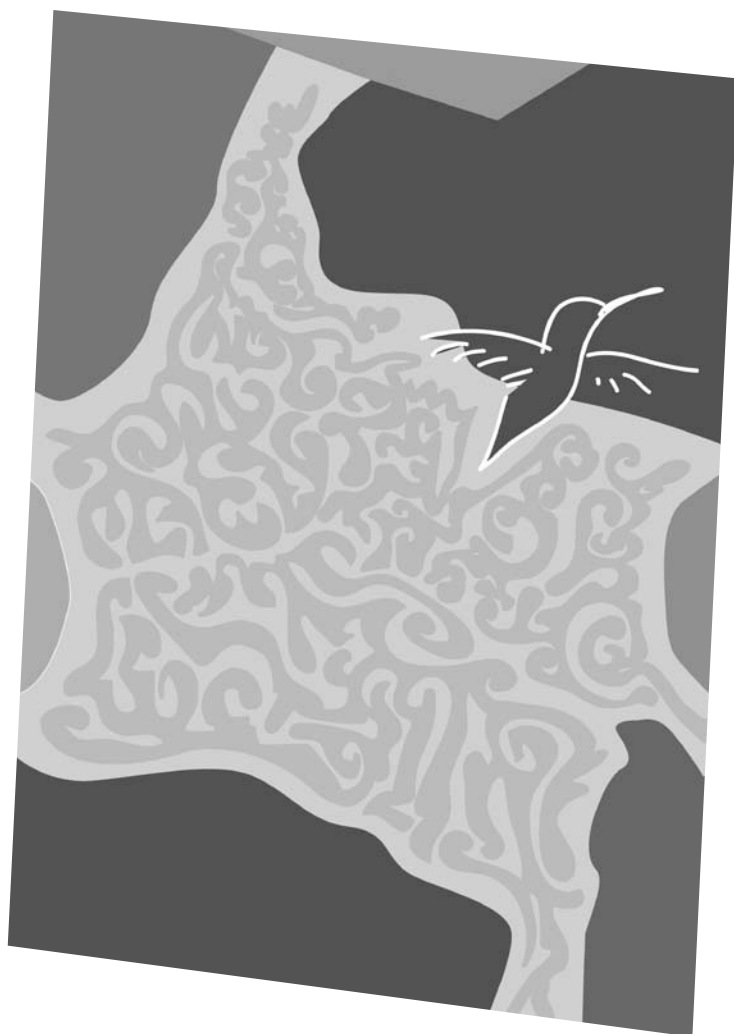


Vicisitudes de la democracia en la provincia

Dos décadas de elecciones locales y regionales en Colombia

Por Adrián Serna Dimas*



Un panorama crítico a los procesos adelantados en las regiones colombianas para el desarrollo de la democracia, es el punto de análisis de este artículo que adelanta una mirada desde el periodo en el que fue impulsada la elección popular de alcaldes y gobernadores.

A mediados de la década del ochenta Colombia enfrentaba uno de los periodos más críticos de su historia reciente. En esos años, la agudización de los conflictos económicos, sociales y políticos del país se revirtió con fuerza en el conflicto armado, lo que propició el pesimismo generalizado sobre la paz negociada con los diferentes grupos guerrilleros, la reorganización y el fortalecimiento de estos grupos insurgentes que decidieron una integración nacional de sus acciones bélicas y políticas, la intensificación de distintas medidas policivas y militares por parte de la fuerza pública y la expansión de unas mafias que, al tiem-

* Antropólogo, Magister en Sociología y en Investigación Social Interdisciplinaria. Docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Director del Ipazud.

po que ampliaban sus estructuras de sicariato y terrorismo urbano, renovaban viejos proyectos paramilitares o aupaban unos nuevos en diferentes regiones y provincias del país. En medio de esta situación era evidente una crisis profunda de la institucionalidad, que llevó a no pocos a señalar que Colombia era una democracia acorralada y claudicante.

Este artículo resalta de manera esquemática algunos de los efectos de estos conflictos en el discurrir de las democracias locales y regionales.

Este complejo panorama condujo a que diferentes instancias plantearan la urgencia de una reforma radical de la institucionalidad del país, en capacidad de reinventar las condiciones para el ejercicio de la democracia. Una de las medidas que se avizoró fue un nuevo ordenamiento político, legal y jurídico, marco en el que fueron adquiriendo notoriedad distintas iniciativas, entre ellas, la necesidad de emprender procesos de descentralización reales en lo político, lo administrativo, lo económico y lo social.

Luego de un siglo de vigencia de una constitución centralista como la de 1886, con un régimen político cerrado que mantenía las inercias del frente-nacionalismo, con un marcado desarrollo desigual entre regiones y con una exacerbación de distintos conflictos, entre ellos, el armado, los procesos de descentralización se plantearon como alternativas propicias para reorganizar la

estructura del Estado, para modernizar las instituciones y para abrir espacios locales y regionales que, haciendo efectivas las iniciativas ciudadanas de base, pudieran redefinir el norte de la democracia colombiana. Una de las primeras tentativas en procura de este reordenamiento del país desde la descentralización fue la aprobación de la elección popular de alcaldes y de gobernadores¹.

Luego de casi dos décadas de elecciones populares locales y regionales y de la instauración de un nuevo estatuto para el funcionamiento de los municipios y los departamentos, los análisis al respecto han sido variados. Si bien se puede coincidir con los argumentos que señalan que la elección y el ejercicio de estos mandatos han ampliado las posibilidades de la democracia colombiana, también es importante considerar que, como otros procesos emprendidos en medio de nuestros traumatismos históricos, ellos no han estado exentos de los conflictos económicos, sociales, políticos y armados que perduran en el país hasta el día de hoy. Este artículo resalta de manera esquemática algunos de los efectos de estos conflictos en el discurrir de las democracias locales y regionales.

PODER LOCAL Y REGIONAL: VICISITUDES DE LOS CONFLICTOS ECONÓMICOS

Los primeros mandatos locales y regionales por elección popular coincidieron con una serie de fenómenos económicos de especial relevancia para el país sucedidos en los últimos años de la década del ochenta. En primer lugar, el país superó un periodo de recesión económica que se había iniciado desde finales de la década del setenta, recuperación que tuvo en medio la implementación de un conjunto de medidas de emergencia diseñadas por la administración Barco; aunque estas

¹ La elección popular de alcaldes y gobernadores fue impulsada inicialmente por el gobierno de Belisario Betancur Cuartas y adoptada durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas. Las primeras elecciones populares se realizaron el 13 de marzo de 1988.

medidas permitieron generar en estos años crecimiento económico, terminaron incrementando el déficit fiscal y desbordando los índices de inflación, con todas sus consecuencias futuras. En segundo lugar, el país pudo acceder a los beneficios de una bonanza cafetera pasajera que, sólo postergaría temporalmente la inevitable crisis del sector que llegaría con la caída definitiva del pacto de cuotas. En tercer lugar, el país se vio ante un ascenso gradual de la economía petrolera que había despegado desde 1983 gracias al hallazgo de nuevos yacimientos en el piedemonte llanero. En cuarto lugar, en el país se hizo manifiesta la penetración agresiva de capitales ilícitos tanto en el medio rural como en el urbano.

Fenómenos como éstos tuvieron incidencias diferentes en cada una de las regiones, lo que condujo a que las autoridades recién elegidas encontraran entornos con condiciones económicas distintas: entornos históricamente pobres, recientemente empobrecidos, pobres pero beneficiarios de inmensas regalías o entornos pujantes gracias, entre otros factores, a la presencia de capitales ilícitos. De este modo, las autoridades recién elegidas se enfrentaron a regiones y provincias con desarrollos desiguales, un hecho que si bien había supuesto desafíos nunca plenamente atendidos por los gobiernos nacionales, se convirtió desde un comienzo en un cuestionamiento a las capacidades reales de los nuevos mandatarios locales y regionales².

De cualquier manera, estas condiciones económicas afectaron el ejercicio del poder local y regional. En las regiones históricamente pobres o empobrecidas, desde un comienzo, las autoridades locales y regionales, tuvieron que hacer frente a las demandas desbordadas de la población y a la ausencia de recursos para atenderlas, lo que llevó a refrendar o fortalecer sus vínculos con el poder central como vía para acceder a posibilidades de inversión; esto redundó en una dependencia ostensible de los mandatarios municipales o departamentales con las viejas clases políticas nacionales, lo que no dejó de reproducir nuestro consuetudinario esquema de clientelas. En las



regiones beneficiarias de nuevas bonanzas, tanto legales como ilegales, las condiciones económicas condujeron a una creciente autonomía de las autoridades locales y regionales, a que se emprendieran fuertes disputas entre grupos o cuadros parroquiales por alzarse con las administraciones municipales o departamentales, a la aparición de nuevos esquemas de clientelas y, con todo ello, al surgimiento de nuevos sectores políticos con pretensiones, en algunos casos, de constituirse en clases políticas de alcance nacional.

Los procesos de apertura económica implementados en la década noventa, así como sus posteriores ajustes, afectaron igualmente las estructuras productivas regionales: las estructuras dependientes de renglones primarios como la agricultura vieron, en muchos casos, profundizadas

² Desde la década del noventa, sobre todo, tras las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente y con las normas contempladas en la Constitución Nacional de 1991 sobre ordenamiento territorial, distintos mandatarios locales y regionales emprendieron procesos políticos, legales y jurídicos para sortear las adversidades de este desarrollo desigual regional. Entre las iniciativas emprendidas estuvieron la revisión de los límites de sus entidades territoriales, la reasignación de su ubicación departamental o las disputas para evitar que sus circunscripciones político-administrativas o parte de ellas desaparecieran del ordenamiento territorial del país. Detrás de estas iniciativas estaba la pretensión de tener acceso a presupuestos públicos más amplios, de tenderse hacia departamentos económicamente más prósperos o de participar en las regalías o los dividendos de diferentes empresas o industrias, en especial las extractivas y mineras como el petróleo, el carbón y el oro.

En casos como los de las grandes capitales, la urbanización acelerada, masiva y no planificada sólo terminó profundizando los problemas de sus regiones y provincias aledañas

sus crisis históricas; las estructuras auspiciadas en procesos de industrialización incompletos se enfrentaron a nuevos desafíos como la productividad y la competitividad, de los cuales no necesariamente salieron bien libradas; otras estructuras, aunque afectadas en sectores económicos tradicionales, pudieron acceder o ampliar la concentración de capitales por efecto de un creciente mercado de servicios. Cada una de estas situaciones se revirtió a los mandatos locales y regionales imponiéndoles a todos ellos márgenes diferentes de operación dependiendo del acceso a recursos presupuestales nacionales, del flujo de regalías o dividendos, de la capacidad de tributación de sus entornos, de la posibilidad de cautivar la inversión de capitales privados, etc. Así como algunos municipios y departamentos efectivamente accedieron a condiciones más favorables, otros, por el contrario, se vieron sometidos a pavorosos empobrecimientos, al punto que no pocas entidades territoriales fueron sometidas a embargos y empujadas posteriormente a declararse en quiebra.

El desarrollo económico del país en las últimas dos décadas, sometido a las reglas del capitalismo de última generación, profundizó la desruralización y la urbanización; esto hizo más evidente la condición de Colombia como un país de múltiples ciudades y amplió las brechas entre lo rural y lo urbano. Adicionalmente, este desarrollo tuvo una particularidad: erigió a la ciudad como una entidad que, producto de las demandas de la urbanización, entre ellas el cubrimiento de necesidades

básicas, la activación económica, la generación de empleo, la ampliación de recaudos, etc., fue urgiendo políticas urbanas propias, ante todo, atentas a la sensibilidad de las economías nacionales e internacionales, lo que en distintos casos terminó desvinculándolas de los problemas inmediatos de sus regiones y provincias periféricas.

De hecho, en casos como los de las grandes capitales, la urbanización acelerada, masiva y no planificada sólo terminó profundizando los problemas de sus regiones y provincias aledañas, las cuales no sólo se enfrentaron a demandas históricas, sino también a los requerimientos de nuevos pobladores, tanto de aquellos que optaron voluntariamente por la ciudad como de la inmensa población desplazada afectada directamente por el conflicto armado. Si bien se han planteado esfuerzos por integrar ciudades-regiones, es cierto que esta política aún tiene mucho camino por recorrer.

Todo este panorama condujo a que en diferentes regiones y provincias la falta de atención a las necesidades básicas de la población, la incapacidad de construir políticas de inversión, la desviación corrupta de recursos públicos y la penetración de capitales ilícitos terminaran cuestionando la figura de la elección popular, así como a las autoridades derivadas de ella. Al mismo tiempo, esto llevó a que distintos gobiernos nacionales, incluido el actual, plantearan reiteradamente su decisión de intervenir de modo directo sobre aquellas administraciones consideradas ineficaces, incapaces o simplemente corruptas. De allí que los conflictos económicos se hayan convertido, desde un comienzo, en una de las primeras vicisitudes para los poderes locales y regionales.

PODER LOCAL Y REGIONAL: VICISITUDES DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

Las primeras autoridades locales y regionales elegidas popularmente se enfrentaron a problemas históricos como la pobreza, la inequidad y el atraso de las estructuras productivas, al tiempo que tuvieron que soportar los problemas derivados de las coyunturas de su presente inmediato,

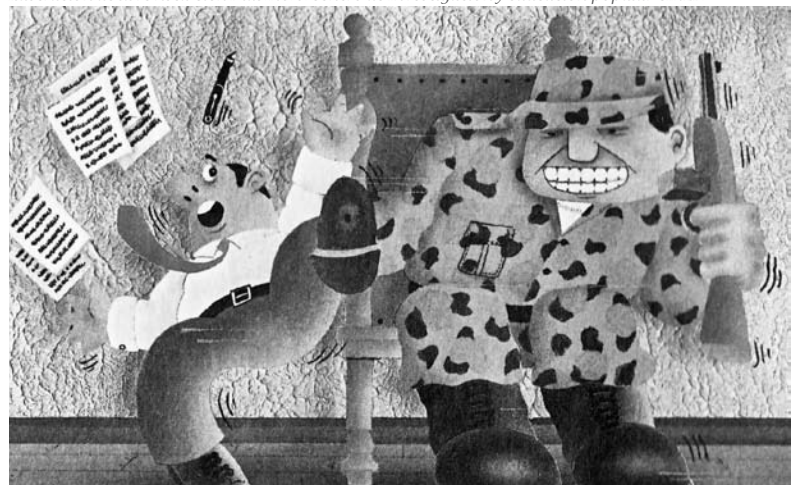
como el naufragio de distintos sectores económicos, el desplazamiento forzado y la urbanización precaria. Estos fenómenos implicaron la ampliación de necesidades básicas insatisfechas, la profundización de la pobreza, el aumento de manifestaciones o situaciones delictivas y criminales y la expansión del conflicto armado. Por esto, los primeros mandatos locales y regionales, revestidos como figuras de la institucionalidad naciente, tuvieron que acometer la responsabilidad de atender problemas sociales concretos manifiestos en la cotidianidad del ejercicio gubernamental. En este sentido, mientras las clases políticas nacionales permanecieron por años ajenas, o cuando menos distantes, a diferentes problemas sociales, las nuevas clases políticas locales y regionales tuvieron que afrontarlos de manera directa e inmediata. Por consiguiente, el compromiso de las clases políticas locales y regionales, promovidas con la descentralización, era lograr aquello que nunca pudieron hacer las clases políticas antiguas: conducir los conflictos cotidianos de la ciudadanía al espacio de la política.

Lo anterior suponía un cambio sustantivo en la naturaleza en la vocación de los mandatos locales y regionales: no podían operar más como meros administradores o como instrumentos de unas políticas públicas sociales irradiadas desde el centro —que fue la condición en la que permanecieron cuando procedían por nombramiento—, sino que se debían erigir como agencias con políticas que, aunque inseparables de las directrices nacionales, debían tener un acento local y regional propio. Si se quiere, los nuevos mandatarios se enfrentaron al desafío de gobernar y administrar, de articular consistentemente las orientaciones políticas y las disposiciones técnicas de lo administrativo, ser gestores de auténticas políticas públicas sociales. No obstante, la capacidad de distintas autoridades locales y regionales para trazar estas políticas fue progresivamente socavada.

De entrada habría que señalar que en diferentes regiones y provincias esta limitación se debió a la ausencia o a la precariedad de las condiciones económicas, tal como se señaló anteriormente. Pero a esto se sumaron otros factores: en pri-

mer lugar, la escasa cualificación de los nuevos mandatarios elegidos en el ejercicio de la administración pública, lo que se pone en evidencia en los numerosos procesos penales, fiscales y administrativos emprendidos contra distintos gobernantes locales y regionales en el curso de dos décadas. Valga recordar que durante los primeros gobiernos municipales se hicieron famosas las llamadas “alcaldadas”, que no eran otra cosa que iniciativas, disposiciones o ejecutorias que estaban fuera de cualquier marco normativo o que simplemente atentaban contra el sentido común. De allí surgió una pregunta corriente en aquel entonces: “¿Y al alcalde quien lo ronda?”.

Ilustración de la revista Cien Días. No.8. Centro de Investigación y educación popular CINEP.



En segundo lugar, la limitación de las autoridades locales y regionales para trazar políticas públicas sociales procedió de las restricciones que mantuvieron o impusieron el ejecutivo y el legislativo nacional a la democracia directa. Un ejemplo de estas restricciones quedó plasmado en la Ley 42 o Ley de Consultas, tramitada en 1989, de la que Francisco Reyes dijera entonces:

La nueva ley de las consultas municipales sustrae de la esfera de las decisiones populares los aspectos que con más urgencia requieren ser de dominio público. Con ella se adulteró

el sentido de la democracia directa. Quedaron prohibidas las consultas sobre el manejo de los recursos municipales en los presupuestos de ingresos y gastos, así como las modificaciones a la estructura administrativa local. Lo primero tiene que ver con una de las decisiones fundamentales en toda democracia local: la facultad de ratificar o rectificar el destino del gasto público, según los intereses generales y las posibilidades reales de los fiscos municipales. Esta decisión quizá es más política e importante que el propio nombramiento del alcalde por voto popular. Lo segundo tiene que ver con la adopción de las medidas para una adecuada administración aunando la mayor eficacia y racionalidad posibles con la obtención del bien común³.

En cuarto lugar, la limitación para trazar políticas públicas sociales a nivel regional y local también derivó de las medidas de modernización del Estado que, acometidas con especial fuerza desde la década del noventa, fueron adelgazando las estructuras institucionales de atención social pública, reduciéndolas, desmontándolas, convirtiéndolas a esquemas mixtos de prestación de servicios o sustituyéndolas por ofertas centralistas ora de subsidios a la demanda, ora de programas de intervención social, como en el caso de la Red de Solidaridad Social en el gobierno de Ernesto Samper Pizano o de los distintos programas inscritos en el marco del Plan Colombia, como Jóvenes en Acción y Familias en Acción, emprendidos durante el gobierno de Andrés Bistrana Arango y profundizados en los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez⁴.

Este conjunto de factores condujo a que las autoridades locales y regionales perdieran los tejidos institucionales de atención social, siendo convertidas en simples tramitadoras de recursos, en administradoras de regímenes de subsidios o en cajas de resonancia de las políticas sociales nacionales. En algunos casos, las administraciones municipales y departamentales no sólo perdieron la capacidad de ajustar sistemas de atención so-

cial propios, sino que también tuvieron que asumir los costos sociales y políticos derivados de la conversión de estos sistemas a la condición de servicios de prestación mixta o de carácter privado (conversión que ha incluido el saneamiento de déficits acumulados, la reorganización administrativa, el cambio en las condiciones laborales y la redefinición de la calidad de los servicios). Esta realidad ha sido más evidente en las provincias, toda vez que en las grandes ciudades, como en el caso de Bogotá, las autoridades locales ciertamente han conseguido construir políticas públicas sociales propias con base en sus sistemas específicos de atención social.

En diferentes regiones y provincias esta limitación se debió a la ausencia o a la precariedad de las condiciones económicas

³ Reyes, Francisco. Democracia de cristal. En: *Cien días vistos por cinep*, No. 8, Bogotá, diciembre de 1989, p. 19.

⁴ De hecho, es significativo que entre 1991 y 2000 creciera más el costo de la burocracia nacional que el de la burocracia local y regional. En el caso de la burocracia nacional incidió el aumento en personal para la defensa nacional y la administración de justicia, mientras que a nivel local y regional este aumento procedió básicamente del tránsito de asuntos como la educación al nivel departamental y municipal. Al respecto Miguel Gordo señala: 'Al analizar la participación de los diferentes niveles de gobierno se observa una recomposición del costo de la burocracia pública a favor del gobierno central y de los niveles subnacionales, en detrimento de la administración descentralizada del gobierno nacional. En efecto, su participación pasó de 34,2% en 1991 a 44,5% en 2000: la de los departamentos de 11 a 14,4%; la de los municipios de 14,8 a 18,1% y la de la administración descentralizada nacional de 40 a 23%. Estas cifras están en consonancia con el incremento de personal dedicado a la defensa nacional y a la administración de justicia. A su vez, son coherentes con la asunción del pago de los docentes con recursos del situado fiscal por parte de los departamentos y los municipios a partir de 1996'. Gordo, Miguel. Burocracia y Estado Social de Derecho. En: *Administración y Desarrollo*, No. 40, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá, 2003, pp. 58-77.

Adicionalmente, las nuevas condiciones para el ejercicio de la atención social no sólo impidieron o restringieron la construcción de políticas públicas sociales propias, ajustadas a los diferentes entornos, sino que también terminaron convirtiendo derechos universales en servicios al portador. Si bien el espíritu de este cambio apuntaba a garantizar atención a las poblaciones más vulnerables, terminó generando dos situaciones críticas: por un lado, resquebrajó sectores que requieren visiones integrales de sociedad, que permiten que su universalización apunte efectivamente a contener problemas estructurales, como la educación, la salud y la vivienda; por otro lado, terminó convirtiendo la atención social, constitucionalmente prescrita, en un objeto propicio para las contiendas electorales en todos los niveles y, como tal, expuesta tanto a convertirse en objeto de distintos programas bandera (“lo social”) como en un medio eficiente para la construcción de clientelas o para el recaudo de votos⁵.

Las nuevas autoridades locales y regionales tampoco ganaron mayor espacio frente al conflicto armado. Desde el inicio mismo de estos mandatos el poder central fue enfático en señalar que el conflicto armado era una cuestión del ejecutivo nacional. Tal disposición fue reafirmada en el curso de la década del noventa, cuando distintas autoridades locales y regionales, de los departamentos, provincias o municipios con mayores afectaciones de orden público, plantearon la posibilidad de que se abrieran mesas de diálogo regional con los distintos actores armados, en particular con los frentes de la guerrilla. No sobra recordar que una de las primeras protestas de los alcaldes y gobernadores sucedió tan sólo meses después de las elecciones de marzo de 1988, cuando en medio de la exacerbación del conflicto armado el gobierno de Barco planteó que, en aquellas regiones afectadas por problemas de orden público, el ejecutivo

nacional se arrogaría la capacidad de nombrar directamente alcaldes o gobernadores militares.

En síntesis, luego de dos décadas de elecciones populares, es evidente que los conflictos sociales han configurado uno de los frentes más complejos para los nuevos mandatarios. Si bien se reconocen experiencias exitosas en distintos departamentos y municipios, es evidente que la democracia directa se ha visto rebasada en sus capacidades para contener problemas históricos y estructurales de las sociedades regionales colombianas.

PODER LOCAL Y REGIONAL: VICISITUDES DE LOS CONFLICTOS POLÍTICOS

La elección popular de mandatarios locales y regionales se auspició como una iniciativa que definitivamente reformaría las viejas estructuras partidistas de parroquia, las obligaría a actualizar sus propuestas, a plantear iniciativas de frente a las realidades del país de provincia y a renovar sus cuadros. De este modo, los directorios políticos municipales y departamentales, que durante siglos permanecieron atados a las directrices de los directorios políticos nacionales y sujetos a sus pretensiones, se debían modernizar, construir discursos propios, emprendiendo procesos de legitima-



⁵ Resulta significativo que tras las últimas elecciones locales celebradas el 28 de octubre, el gobierno nacional, derrotado en la ciudad de Bogotá, haya puesto en contraposición programas sociales distritales como Bogotá sin Hambre con programas sociales nacionales, entre ellos, Familias en Acción. Como lo señaló el diario *El Tiempo* en su edición del 10 de noviembre, esta contraposición avizora lo que será la puja por la presidencia de la República en el año 2010.

Así, el país bipartidista, que supo por años contener por todas las vías las pretensiones de cualquier fuerza alterna, se vio enfrentado a una atomización del espectro político.

ción social de cara a las ciudadanías de base. Si se quiere, la descentralización permitiría trascender el directorio como nicho de fidelidades parentales o estamentales, para convertirlo en un ámbito de proposición técnica de políticas locales.

Sin embargo, los procesos de elección y los mecanismos de gobierno terminaron trastocando radicalmente la estructura partidista existente. Estos procesos supusieron, de entrada, la quiebra de la administración pública como banco de ocupaciones, de ese reservorio de asignaciones burocráticas que, por décadas, hizo atractiva la pertenencia o la participación en los directorios municipales y departamentales. Con el banco en quiebra, los directorios fueron perdiendo vigor, las lealtades partidistas se fueron haciendo más difusas, intermitentes y pragmáticas y el carácter nacional de los partidos se fue diluyendo. En contraposición fueron surgiendo movimientos políticos locales que, aunque con vasos comunicantes con partidos o movimientos nacionales, se reclinaron a agendas inmediatas y coyunturales. Así, el país bipartidista, que supo por años contener por todas las vías las pretensiones de cualquier fuerza alterna, se vio enfrentado a una atomización del espectro político⁶.

Paradójicamente, esto condujo a la renovación de muchas de las prácticas que otrora caracterizaron a los directorios: los movimientos políticos locales han reparentalizado como nunca a la política municipal y departamental, la han prendado a fi-

liaciones como la amistad o la creencia religiosa y han auspiciado un culto denodado a la personalidad que nos ha puesto cercano a caudillismos locales de nuevo tinte. Esto sin contar que viejos vicios, de hondísimas repercusiones en la vida electoral, no sólo se reeditaron sino que también se hicieron más evidentes. Sobre las elecciones de 1994, he aquí el diagnóstico que trazara el equipo de Coyuntura Política cuando decía:

Con la "balcanización" del mapa departamental los municipios quedaron a merced del traficante de votos. Este, según el tamaño y la generosidad de la bolsa, movilizará clientelas grandes o pequeñas para elegir a los candidatos que le fueron señalados tras bambalinas. No sobra recordar que esta ingerencia de vectores electorales exógenos tiende a desvirtuar el peso relativo de las fuerzas políticas locales, las más de las veces desde los celulares del Congreso de la República [...] La compra directa del electorado y el llamado "trasteo municipal de votos" fueron, entonces, notas sobresalientes del 94. Ellos indican la permanencia incuestionable de feudos podridos en la vida política del país, sirven de camisas de fuerza para constreñir la libertad ciudadana y traducen el afán por ahogar en la cuna a la naciente cultura ciudadana con el peso de la hambrienta y cínica trashumancia de las clientelas⁷.

De hecho, los procesos de elección popular no terminaron conduciendo las demandas locales y regionales hacia las clases políticas nacionales, como era una de sus pretensiones, sino que terminaron refundiendo aún más a estas clases en

⁶ La primera elección popular puso en evidencia la permanencia del bipartidismo: de las 1.009 alcaldías que estaban en disputa en ese entonces liberales y conservadores se alzaron con 902, mientras que los partidos emergentes y los movimientos cívicos se alzaron con 107. No obstante, las elecciones siguientes fueron mostrando la disgregación de las fuerzas liberales y conservadoras, la concreción de alianzas entre fuerzas emergentes y la aparición de numerosos movimientos cívicos arropados en consignas locales.

⁷ Coyuntura Política. "Democracia participativa y poder local: ¿realidad concreta o quimera constitucional?" En: *Cien días vistos por cinep*, No. 27, Bogotá, noviembre de 1994, pp. 6-7.

los entuertos de las políticas parroquiales. Esto, en medio de un país con problemas estructurales, con urgencias en políticas públicas consistentes en todos sus niveles, ha terminado postergando una vez más la necesidad de que se conduzcan los conflictos a la esfera política. Aun más, los procesos de elección popular a nivel local y regional han terminado profundizando los conflictos, convirtiéndolos, en muchos casos, en medios eficientes para la consecución de beneficios políticos y, obviamente, económicos. Nuevamente, valgan aquí las palabras del equipo de Coyuntura Política:

Por su carácter extraregional, el vértice jerárquico nacional carece de legitimidad para imponer los candidatos oficiales a alcaldías, concejos municipales y gobernaciones. Ahora, los llamados jefes "naturales" del bipartidismo tienen que adaptarse a los dictados de la política local para mantener su presencia regional y garantizar, incluso, su supervivencia en el orden nacional. Así, se ven obligados a extender avales a candidatos indeseables, a pactar presurosos alianzas multipartidistas sin sustento ideológico y programático, o a camuflar sus fichas incondicionales bajo el ropaje de los movimientos cívicos y ciudadanos. El propósito: mantener el control que antes obtenían agitando la bandera de los partidos políticos históricos⁸.

PODER LOCAL Y REGIONAL: VICISITUDES DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Un tema polémico para distintos analistas radica en establecer la relación entre descentralización política-administrativa y profundización de conflictos armados regionales. Por años actores armados como las guerrillas tendieron a permanecer en nichos estratégicos para la intervención militar, económica y social, es decir, en zonas refugio, en fronteras productivas, en proximidad a áreas de extracción industrial o minera o en entornos que, en medio de la ausencia o precariedad de las instituciones gubernamentales, posibilitaban la sensibilización política-militar de la



población. Aunque desde su constitución como guerrillas éstas tuvieron pretensiones nacionales —una lección aprendida desde los bombardeos a que fueron sometidas en la década del sesenta—, su expansión fue ciertamente lenta. No obstante, en la década del ochenta, ante las acciones emprendidas por los gobiernos tras los sucesivos fracasos de los procesos de paz, ante la ultimación de cualquier movimiento político alternativo y ante la expansión del narcoparamilitarismo, las guerrillas acometieron un plan de expansión territorial sin precedentes.

De este modo, los procesos de elección popular se encontraron con actores armados en expansión, tanto guerrillas y paramilitares como fuerza pública. En esta expansión, los municipios y los departamentos no perdieron su condición de enclaves estratégicos, permanecieron como ámbitos necesarios para la guerra de posiciones; sin embargo, ellos adquirieron una nueva connotación: se convirtieron en medios necesarios para el fortalecimiento de unos proyectos económicos, sociales y políticos por parte de los distintos actores armados.

Las vicisitudes económicas, sociales y políticas de los entornos locales y regionales condujeron a que los actores armados entrañaran una presencia intimidante pero, al mismo tiempo, una presencia en muchos casos útil, funcional y necesaria para los poderes municipales y regionales. Así, mientras en unas regiones efectivamente la presencia de actores armados los hizo figuras extrañas e intimidantes para el grueso de la población, en otras, por el contrario, éstos se erigieron como baluartes necesarios en medio de las contradicciones económicas, sociales y políticas. La presencia del actor

8 *Ibid.*, p. 5.

armado permitió la apropiación indiscriminada de recursos, la contención de cualquier iniciativa auténticamente democrática, la sucesión o preservación de viejas castas de directorio en beneficio o detrimento de nuevos movimientos políticos.

DESAFÍOS POR UNA DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Luego de este panorama, queda la percepción de que los procesos de elección popular de autoridades locales y regionales no han conseguido los cometidos que hace casi dos décadas le fueron asignados para reinventar la democracia. Ante esto, resulta pertinente hacer algunas precisiones. Es evidente que el centralismo, con todo lo que ello acarreó, resultó lesivo para el país y que, ante esto, las medidas de descentralización eran necesarias. De hecho, la descentralización tiene cientos de ejemplos de realizaciones exitosas, siendo las más renombradas las elecciones y ejecutorias en distintos municipios y departamentos. No obstante, esto no puede ocultar el hecho de que la descentralización no ha sido consistente, no ha supuesto la transferencia auténtica de atribuciones, que los distintos gobiernos centrales se han guardado para sí distintas instancias desde las que pueden intervenir directamente en la política local o regional. Si bien se han controvertido o extinguido distintos mecanismos institucionales aupados en la Constitución anterior, es cierto que éstos se han reinventado por otras vías, como en el caso de los bancos de proyectos, de los institutos descentralizados, de las agencias de intervención social y de los regímenes de subsidios.

En últimas, la descentralización no ha minado el centralismo ni tampoco el presidencialismo cada vez más apabullante en la política colombiana. A propósito, Gustavo Penagos dirá:

No obstante la elección popular de gobernadores y alcaldes, el presidente de la República, en la Constitución de 1991, sigue conservando en el fondo una enorme influencia en las decisiones de todas las reparticiones administrativas, bien sea por medio de la capacidad de orientación, control y evaluación administrativa, que hace sobre las competencias irrisorias de las entidades territoriales, a lo cual se suma que al presidente de la República le corresponde la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativas (art. 56 de la ley 489 de 1998)⁹.

Por otra parte, es evidente que la suerte de la descentralización, sus vicisitudes económicas, sociales y políticas, terminaron auspiciando la profundización del conflicto armado. Entornos pobres; medidas de asistencia subsidiada, reguladas por administraciones débiles y conflictos partidistas con fuertes acentos corporativos, fueron debidamente aprovechados tanto por guerrillas como por paramilitares. De aquí se desprende una de las lecciones fundamentales que debe aprender la democracia colombiana hacia el futuro: sin desarrollo regional, sin procesos de descentralización reales y efectivos, sin políticas públicas localizadas, el municipio colombiano seguirá siendo caldo de cultivo propicio para la guerra.

⁹ Penagos, Gustavo. La descentralización territorial en el Estado Unitario. En: *Diálogos de saberes*, No. 16, Universidad Libre, Bogotá, 2002, pp. 43-53.

Referencias bibliográficas

Coyuntura Política. "Democracia participativa y poder local: ¿realidad concreta o quimera constitucional?" En: *Cien días vistos por cinep*, No. 27, Bogotá, noviembre de 1994, pp. 6-7.

Gordo, Miguel. Burocracia y Estado Social de Derecho. En: *Administración y Desarrollo*, No. 40, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá, 2003, pp. 58-77.

Penagos, Gustavo. La descentralización territorial en el Estado Unitario. En: *Diálogos de saberes*, No. 16, Universidad Libre, Bogotá, 2002, pp. 43-53.

Reyes, Francisco. Democracia de cristal. En: *Cien días vistos por cinep*, No. 8, Bogotá, diciembre de 1989, p. 19.