

GOBERNABILIDAD MUNICIPAL EN MEDIO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

JOSÉ ADOLFO PEDRAZA BELEÑO¹

1. CONTEXTO DEL PROBLEMA DE GOBERNABILIDAD

El desarrollo municipal en Colombia es un tema de sumo interés debido a que, como casi todo, está muy relacionado con el acontecer y el progreso del conflicto político, armado y social que padece el país andino. En este escenario de encuentros y desencuentros sociales, políticos y armado se sitúa la importancia que ha tomado el municipio en este país, pues, como ente territorial y político descentralizado tiene entre sus competencias más importantes implementar políticas sociales básicas, sumándose a esto la capacidad económica que tienen los municipios, a los cuales se les transfiere el 46% de los ingresos corrientes de la nación.

En este marco de descentralización municipal y, sobre todo, conflictiva, se habla del desarrollo que se quiere, asociándose este en parte a la capacidad de maniobrar de manera autónoma por parte del gobierno municipal (alcalde y concejo municipal), a fin de permitir una gestión sin condicionamientos donde los planes, programas y proyectos sean realizados por medio del consenso y poniendo en

práctica todos y cada uno de los niveles de la participación. Pero en el marco del conflicto armado, la lucha por el control municipal en la que entran los distintos grupos armados ilegales (guerrilla y paramilitares), asociados a diferentes agrupaciones políticas, por los recursos materiales y el control institucional, se convierte en uno de los obstáculos para que la gobernabilidad y el desarrollo sean un ambiente efectivo para algunos municipios.

Esta es una realidad que se ha venido construyendo desde las entrañas del conflicto armado colombiano, en la que cada uno de los actores ha jugado su estrategia teniendo en cuenta al resto: jugando con ellos, como aliados temporales y como enemigos, por supuesto. En este punto hay que aclarar que en los actores del conflicto también se incluye a la población civil y las distintas organizaciones que se derivan de ella, así como a los partidos políticos.

La injerencia de los grupos armados ilegales (GAI) (paramilitares o autodefensas y guerrilla) en los poderes locales de un significativo número de municipios del país se torna en una de las principales consecuencias para que el

¹ Politólogo, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal, El Colegio Mexiquense A.C., México. japedraza@gmail.com

desarrollo social y político, en lo que se refiere al cumplimiento y la garantía de los derechos básicos de los ciudadanos, sea una condición mínima o nula. Además de ser una estrategia de control que ejercen entre la ciudadanía dichos grupos ilegales, quienes en su afán de tener un control no solo económico sino político manipulan la participación e imponen, en muchos casos, la ley a su modo: la fuerza armada ilegítima.

Lo anterior se demuestra en investigaciones judiciales y académicas de los últimos años, donde se aprecia la clara unidad entre paramilitares y algunos congresistas por tener el control territorial en varias regiones del país². León Valencia señala:

los paramilitares ganaron varias guerras y en ese proceso lograron cambiar sustancialmente el mapa político en 12 departamentos, transformar parcialmente el de otros, establecer una gran bancada parlamentaria, influir en las elecciones presidenciales, *capturar el poder local en diversas regiones del país* (conquistaron más de 250 alcaldías en 2003) y entrar en una negociación con el gobierno nacional (2007: 14).

Para hablar del municipio en Colombia, después de la promulgación de la Constitución Política de 1991, es necesario analizar e investigar el impacto que han tenido las luchas por el control local por parte de los grupos armados ilegales en la gobernabilidad municipal, es decir, en la capacidad, legitimidad y transparencia de sus instituciones; en la autonomía, el

ejercicio libre y real de la autoridad, así como en la *apertura de la participación ciudadana en la toma de decisiones y la gestión pública* (PNUD, 2006: 10; CEDE, 2006), en resumen, el pleno cumplimiento del proceso de descentralización y sus objetivos.

De acuerdo con lo anterior cabe preguntarse si ese impacto del que se habla, o de la incursión por parte de los GAI en las esferas de lo local, se ha realizado solamente con la acción armada, y violenta que los caracteriza o, además, con la anuencia, el conocimiento y la aceptación –legitimación– de algunas organizaciones de la población civil, en especial de los partidos tradicionales y de nuevas organizaciones que aspiran a consolidar un poder en el municipio.

Boris Salazar y María Castillo plantean que una incursión de cualquier GAI que pretenda tomarse un municipio, o mejor un territorio, no tiene ningún sentido si este queda desolado o si la gente se desplaza a otro lugar. Por ello es imprescindible para los GAI, dentro de su estrategia, establecer alianzas, persuadir, no solo por la coacción, y negociar con organizaciones del municipio con el fin de realizar acciones que vayan a favor de sus intereses económicos y políticos. Así lo reseñan los autores: “las interacciones, entre civiles y agentes armados, se resuelven por medio de la formación de alianzas más o menos estables, de mayor o menor duración, entre grupos de la población civil y un agente armado” (2007: 74).

² Regiones como la Costa Atlántica, conformada por siete departamentos, y la zona suroriental para solo hablar de dos zonas del país de las que han salido algunos casos en los que la justicia nacional ya se ha pronunciado y ha intervenido.

Se observa, entonces, una asociación entre organizaciones armadas ilegales, grupos políticos y sociales (partidos políticos o grupos de terratenientes poderosos económicamente) con toda la capacidad de ejercer su poderío económico y militar en municipios generalmente apartados de la centralidad, que terminan en manos de estas asociaciones criminales, las cuales imponen su poder y su forma de gobernar.

Es este un escenario en el que las distintas fuerzas se unen para derrocar a otro, un contrincante, con el que se está en competencia. Según George Ritzer (1993: 142), quien analiza la teoría de Ralf Dahrendorf (1962) “los que despliegan posiciones dominantes se afanan por mantener el *status quo*, mientras los que están en la subordinación pretenden el cambio”.

En otros términos, y con la misma lógica, Salazar y Castillo plantean (2007: 75): “la lógica de la formación estratégica de alianzas se superpone con la lógica propia de la guerra: todos los agentes aspiran a conformar la coalición más fuerte, aquella que es capaz de doblegar a las demás coaliciones existentes”. Por tanto, la pregunta es: ¿Es esto lo que sucede en los municipios colombianos donde el conflicto se ha presentado y ha permeado las esferas de la sociedad?

En esto coinciden varios estudiosos del conflicto en la esfera municipal, incluso algunos lo plantean como un capítulo de la historia del municipio, es decir, un fenómeno que no es de ahora sino que se ha venido madurando y que en los últimos años se ha fortalecido e incrementado.

Según Teófilo Vásquez (2003) las sociedades entre GAI y organizaciones políticas se presentaron cuando estos últimos se vieron rezagados del poder en algunas regiones del país, como consecuencia de la “apertura democrática” que se presentó en medio de las negociaciones de paz del gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) y el grupo guerrillero M-19. Durante este periodo se aprobó la ley sobre elección popular de alcaldes y las reformas a los regímenes departamental y municipal que se concretó con la descentralización política, administrativa y fiscal manifiesta en la Constitución Política de 1991. Todo esto permitió que muchos y nuevos partidos políticos, sobre todo de izquierda, se hicieran al poder de varios entes municipales.

Como consecuencia de ello, sostiene Vásquez (2003), debido a la lucha por mantener o no perder el poder, de parte de los partidos tradicionales, y la arremetida proveniente de los grupos de extrema derecha, con su ala militar, para contrarrestar a los grupos de izquierda y no permitir el ascenso al poder que estaban consiguiendo en los municipios, se empezó a presentar una asociación entre grupos armados y políticos que culminaría con el empoderamiento y el mantenimiento del *status quo* tradicional en un buen número de municipios del país, ahora con presencia de los grupos armados unidos a la antigua clientela que sostenía a los mismos en el poder político.

Es importante tener en cuenta que la estrategia de unión con organizaciones sociales o políticas no fue exclusiva de la derecha político-armada, la misma dinámica también se presentaba en los grupos guerrilleros, en especial las Fuerzas Armadas Revolucionarias

de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), según lo sostienen Fabio Sánchez (2006) y Eduardo Pizarro (1991 y 2006), al igual que otros estudiosos del conflicto armado colombiano.

Frente a esto surgen las preguntas: ¿es negociada la gobernabilidad entre asociaciones políticas y GAI? ¿Se afecta la gobernabilidad o simplemente es la continuación de *hacer política, con nuevos actores*? Y si es así, ¿cómo es o ha sido esa gobernabilidad? ¿En qué cambió la forma de gobernar, cuáles son los nuevos instrumentos y estrategias? ¿Cómo se manifiesta la hegemonía de uno o de otro grupo en la vida pública de los municipios?

La situación antes mencionada genera en las administraciones locales y sobre todo en el desarrollo social un retraso desafortunado debido a la poca o nada capacidad de maniobra de un gobierno local, es decir, se ve sesgada la toma de decisiones, se pierde el deber constitucional y, en segundo término, la participación política se ve viciada y agredida, pues los niveles y procesos propios de esta se ven permeados por la presión de los grupos armados que apoyan a los diferentes partidos —o más bien a candidatos particulares— que asumen y apoyan su proceder solo con el fin de mantener su presencia en el gobierno y hacer uso privado de los bienes públicos.

2. EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD EN MEDIO DEL CONFLICTO ARMADO

En un principio el concepto de gobernabilidad se ha estudiado desde la perspectiva de dar respuestas a situaciones problemáticas que la sociedad cree afectan su vida en diver-

sos ámbitos, esto es, dar respuestas eficaces y eficientes, que le otorguen legitimidad al gobierno central y estabilidad al sistema político (Alcántara, 1995). Esta conceptualización se debe analizar con mucho tacto, ya que si bien es una de las más aceptadas por diversos autores, remite al estudio de la actuación exclusiva del gobierno y no da cuenta del ente colectivo que le ayudará a darle forma a la gobernabilidad por medio de sus reacciones y actuaciones: la sociedad.

Siguiendo esta línea, Tomassini (1992) se refiere a la gobernabilidad como la capacidad del gobierno de ejercer de manera efectiva y estable su mandato. Ejercicio de gobierno que debe desarrollar prácticas de diálogo y tejer mecanismos de encuentro con la sociedad con el fin de alcanzar relaciones adecuadas con los distintos actores, así como crecimiento económico, equidad y participación ciudadana (Carrera, 2008).

Carlos Arce (2006) presentará la gobernabilidad como “la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas ciudadanas y con la conducción de los esfuerzos sociales hacia objetivos superiores de desarrollo”.

Dar respuesta a esas demandas es dar fundamento a la legitimidad y eficacia que, según Arbós y Giner, son condicionantes fundamentales para que exista gobernabilidad. Es así que para estos autores la gobernabilidad “es una cualidad propia según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo *mediante la obediencia cívica del pueblo*” (1993: 13).

Siguiendo los postulados anteriores se observa que el objeto de estudio es básicamente el gobierno, es decir, se tendrá en cuenta lo que este hace o deje de hacer; así a la gobernabilidad ahora se le llame acción de gobierno, sumándole una expectativa de buen gobierno, para evitar de esa forma lo redundante del término (Alcántara, 1995: 40).

Se debe tener en cuenta que dada las circunstancias o particularidades que presenta Colombia, hablar de gobernabilidad implica no solo la evaluación o el desempeño del Estado, sino también examinar la actuación de una serie de actores con recursos de poder para desestabilizar, persuadir u obligar a un gobierno, especialmente en lo local, a actuar de una u otra manera. Para eso entonces se deberá tener en cuenta a la gobernabilidad no como el accionar de uno solo sino el del encuentro, y desencuentro, del gobierno y el no-gobierno. Esta es una oportunidad que ofrece un concepto tan desarrollado por tanto tiempo y por muchos autores.

En los distintos enfoques en que se desarrolla el concepto se le va dando una nueva estructura, no muy alejada de la que se podría tener como estructura base, que en términos generales se concibe como gobierno: conducir la acción colectiva. En esta línea se encuentran enfoques en los que la gobernabilidad será entendida como la construcción de una acción pública que no se interesa por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente. Es así que, “este prisma de observación nos ayuda a entender la realidad de dicha acción no en su apariencia formal, sino en su *dinámica real*” (Cabrero, 2005: 19).

Siguiendo esta idea de la gobernabilidad, en la que se mira más allá de la acción gubernamental, encontramos autores que la proponen como una cualidad de las sociedades o sistemas sociales mas no de sus gobiernos, tal como lo plantea Joan Prats (2001) quien, citando a Carrera, señala que “no es el gobierno el principal responsable de lograr la gobernabilidad, sino que la considera una capacidad social que depende de la articulación de actores estratégicos quienes toman decisiones colectivas para resolver el conflicto inherente a la relación gobernantes-gobernados” (2008: 94).

A la gobernabilidad, entonces, le es inherente el conflicto entre actores, el cual para poder resolverse requiere de ciertas reglas y procedimientos, tanto formales como informales, los cuales pueden tener distintos grados de institucionalización (Prats, 2001).

Como se observa, el concepto toma una dimensión más integral e incluyente, si se quiere, apuntándole a la evaluación y el análisis de procesos políticos que incluyen toda la dinámica que proporcionan los movimientos sociales y otras instancias distintas a las estatales.

Para este caso, Michel Coppedge le da un sentido proporcional a lo que se viene desarrollando en la concepción de gobernabilidad. Para este autor, en principio, la gobernabilidad “es el grado en el que el sistema político se institucionaliza” (2001: 212). Coppedge entenderá tal institucionalización, de acuerdo con Huntington (1968), como el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad.

Dicho autor plantea varias preguntas metodológicas que están implícitas en las que ya se han realizado antes en la primera parte

de este documento: ¿para quién adquieren un valor estas instituciones? y ¿cuánto valor deben adquirir?, “ya que en el caso de que se requiera como condición que toda la sociedad tuviera que estar satisfecha con sus organizaciones y procedimientos, la institucionalización sería algo imposible” (Coppedge, 2001: 212).

Es una introducción a la gobernabilidad que desde el principio nos invita a conocer la realidad, aunque el autor no lo plantee literalmente. Coppedge (2001: 212) propone que las personas, los grupos o las asociaciones, para las cuales las organizaciones y los procedimientos (por los cuales se reconocen, se relacionan e intercambian) deben tener validez son los (las) relativamente poderosos(as), o también denominados actores estratégicos: “aquellos que son capaces de socavar la gobernabilidad, interfiriendo en la economía y en el orden público”.

Visto así, el autor propone entender la gobernabilidad en términos de poder, para la cual definirá el poder como el grado en que un grupo es capaz de utilizar ciertos recursos políticos (y no solo políticos) para su propio beneficio³. Entre los recursos más destacados se pueden mencionar: a) los cargos públicos, b) las ideas y la información, c) los factores de producción (trabajo, tecnología y materias primas junto con el capital), d) *fuerte violencia*, e) grupos de activistas, y f) la autoridad moral (Coppedge, 2001: 213).

Un grupo puede tener más de un recurso y entre más tenga más estratégico es. Y mien-

tras el grupo sea más claro en lo que quiere (un objetivo claro) podrá tener un mejor ejercicio del poder.

Coppedge concluye, refiriéndose a los actores:

Los actores estratégicos no tienen por qué coincidir con las otras organizaciones o con los procedimientos que gobiernan sus relaciones con ellas para que haya gobernabilidad; solo necesitan aceptar que no pueden mejorar su situación rechazando estos procedimientos a favor de otros o de ninguno. No tienen por qué gustarles las normas; solo tienen que seguirlas porque ellos aceptan que están mejor con ellas que sin ellas. Por lo tanto, los actores menos poderosos pueden estar simplemente resignados a seguir estos procedimientos, basados en su creencia de que les falta poder para negociar otros que podrían servir mejor a sus intereses. Llamaré “formulas” a estos procedimientos que rigen las relaciones entre actores estratégicos (2001: 214).

De acuerdo con el interés de estudio, los grupos armados junto con los grupos políticos y económicos, aparte de ser actores estratégicos, tienen objetivos claros, por lo que el municipio, para hablar de uno de los intereses de los GAI y de otros actores, se convirtió en el escenario de enfrentamientos y asociaciones entre ellos⁴. Estos mismos actores van creando “fórmulas” en el contexto municipal que les permitirán dominar a su antojo la política, la economía y, por supuesto, el accionar del gobierno.

³ Este concepto de poder refiere al expuesto por Steven Lukes (2007).

⁴ Véase Valencia (2007), Sánchez y Chacón (2006).

Esto quiere decir que existe una relación de poder, en tanto hay una lucha por la apropiación de algo, en la que cada grupo o actor estratégico utilizará sus recursos de la manera más eficiente, con la intención de obtener más recursos traducidos en un cúmulo importante de poder.

De esta manera implementarán un gobierno afín con sus intereses, en el cual la gobernabilidad quedará como *el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas* (Coppedge, 2001: 214). Fórmulas en las que jugará un papel importante el conflicto y los actores o grupos inmersos en este.

Lo anterior se refiere a la capacidad de actuación de los GAI y de los distintos actores estratégicos para ejercer el poder, que se traduce, según Coppedge, en asociarse con los poderosos, con los que tienen los recursos, aceptando unas normas impuestas, que en muchos casos se salen de lo formal-institucional pero que hacen parte de otro tipo de institucionalización que se va formando en lo local.

De acuerdo con los planteamientos expuestos se entenderá la gobernabilidad en tanto realidad de desempeño y acción de los distintos actores estratégicos, esto es, relaciones y formas en las que tales relaciones se van institucionalizando, aprehendiendo por parte de los individuos y los grupos o asociaciones que establecen la estrecha o armoniosa relación entre lo político y la política⁵.

No obstante, este tipo de gobernabilidad que puede salirse de la formalidad, pero que

recrea una realidad, no significa una gobernabilidad sin ley, sino una donde se utiliza la ley, la norma constituida para el beneficio de pocos: los que pueden desplegar coacción, asociados a otros que quieren entrar en el juego buscando su propio beneficio.

En esta idea lo que se quiere dejar en claro es que a la gobernabilidad, tal como nos la ha mostrado la teoría de los últimos tiempos, le falta realidad, en especial para el caso colombiano, insisto, donde el contexto de conflicto, de un Estado débil, que no ha cumplido en muchos aspectos con lo expresado en la Carta constitucional, termina siendo un caldo de cultivo para que la gobernabilidad en lo local no sea la esperada desde las instituciones formales.

3. LA ESTRATEGIA DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES Y SU INTERÉS POR LO LOCAL

En los siguientes apartados se presenta de manera general la estrategia y el interés planteado por los GAI en su afán de ganar poder como fuerzas territoriales con la intención de apoderarse de recursos a partir de sus tácticas de expansión y fortalecimiento dentro de los cambios institucionales concretados en la Constitución Política de 1991.

En el recorrido histórico de los grupos guerrilleros se encuentra que una de sus principales estrategias para la “toma del poder” teniendo en cuenta la combinación de todas las formas de lucha, legales e ilegales, es la toma

⁵ Comprende la gobernabilidad y el estudio de las relaciones entre las instituciones cristalizadas o cristalizadoras.

y dominación territorial cuyo objeto principal es el municipio.

Las guerrillas en Colombia han sido conscientes desde el principio de que no solo se podrá alcanzar el poder por la vía militar, aunque sea esta la que tenga mayor prelación, para ello la actividad militar se combinó con la de la influencia, coerción e infiltración en las administraciones locales⁶.

Según Rangel (1997) la guerrilla —la de las FARC particularmente—, hacia mediados de la década de los noventa, comprendiendo que tenía un poder económico y militar en fuerte ascendencia, sabía que no podía contar solamente con el apoyo social que brindaban las bases sociales de las zonas rurales, por eso fijó su mirada hacia las zonas urbanas o municipios con una importante concentración poblacional, así como unas características administrativas, fiscales y políticas que se veían robustecidas por el nuevo proceso de descentralización político-administrativo iniciado a principios de esta misma década: 1990; esto con el fin de alcanzar el objetivo de *construcción estatal*, como lo denomina Richani (2003: 133).

Alcanzar este objetivo implicó asumir papeles que en estricto sentido pertenecen al Estado, como era el del cobro de impuestos a comerciantes y personas con cierto capital económico en muchos municipios y pueblos⁷.

De acuerdo con Rangel (1997), también se encuentra la influencia en los procesos políticos con el fin de controlar las administraciones municipales y, a su vez, mantener segura una fuente importante de ingresos.

Es una manera de hacer la política mediante los distintos recursos poseídos por estas fuerzas. Puesto que se reconoce que existe un dominio de la forma militar y coercitiva para llevar a cabo su estrategia, pueden ser reconocidas como un actor estratégico, con capacidad de movilizar ciertos recursos y de interferir o doblar el curso normal (formal) de las administraciones locales (Coppedge, 2001).

La inserción en las distintas zonas que coparon no solo se quedó en la extracción del recurso a las empresas, sino que además se propuso la infiltración y participación tanto en los procesos político-electorales como en las administraciones municipales donde tuviesen influencia.

Este asunto es fundamental para el caso de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) el cual, después de una cruenta arremetida del Ejército nacional de Colombia, se refugió en las conversaciones de paz durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) donde se hace un alto al fuego y replantean la estrategia de guerra.

⁶ Al respecto Pizarro Leongómez (2006: 185) expresa que “al lado de esta expansión hacia zonas de interés económico y militar, el ELN, inicialmente, y las FARC, más tarde, comenzaron un proceso de control municipal mediante la expulsión de la Fuerza Pública, el asesinato o la cooptación de líderes políticos locales y el dominio de los presupuestos municipales... Es decir, la acción militar comenzó a combinarse con un proceso de erosión institucional mediante una sustracción de municipios enteros al control del gobierno central”.

⁷ Ejemplos de esta forma de asumir el control los podemos encontrar en los trabajos de Rangel (1997), Echandía (2006), Rachini (2003), entre otros autores.

El ELN, en su necesidad de supervivencia, emprendió una mejor relación con las administraciones y los poderes políticos locales y municipales, que equivale a utilizar las formas de lucha legal, esto es, la *combinación de todas las formas de lucha*. Es esta concepción, según Cubides (2005), la que le permitió a las FARC un crecimiento sostenido y al ELN su resurgir.

Todo lo anterior tendrá un contexto basado en la crisis del Estado central y en la emergencia de una descentralización administrativa que inicia a finales de la década de los ochenta. Este escenario tendrá su influencia en las nuevas perspectivas de los grupos guerrilleros. El ELN, según Vargas (2006), como las FARC, verá una oportunidad estratégica, que pasa de la “toma del poder nacional” a acentuar en el control territorial y el ejercicio del poder en los municipios, sin olvidar su perspectiva de tomarse el poder nacional, solo que ahora aprovechando la oportunidad de un cogobierno armado en lo municipal o local⁸.

De otro lado, para las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o paramilitares, la importancia de controlar el territorio se convierte en una de las metas para su fortalecimiento como organización. Entienden que por el control territorial pueden erigirse como organización legítima, dependiendo de la relación y lo que tengan para ofrecer a la sociedad. Es así que comienzan a unir el avance armado con

el trabajo político el cual comenzó a tener sus frutos a principios del siglo XXI⁹.

Tan fuertes se vuelven las AUC que entre 1996 y 2002 llegaron a tener presencia en más de 25 departamentos de los 32 en los que se divide Colombia, y en 382 de los 1102 municipios, esto significaba presencia en 35% del territorio nacional con aproximadamente 13.500 personas armadas (Ramírez, 2005; *El Tiempo*, 2001).

El control territorial es un elemento fundacional en el ideario de las AUC, observado como botín de guerra y de negociación. En un pasaje de la entrevista que le da a Aranguren (2001; 194), Carlos Castaño le comenta que, por medio de su consejero, Hernán Gómez, entendió “lo fundamental de esta guerra: el control de territorios”.

En la estrategia de control territorial toma importancia el municipio al igual que las formas de relacionarse con sus ciudadanos. Dominar las zonas que circundan las economías ilícitas y sus fuentes de financiamiento implica utilizar las tácticas, los métodos y las estrategias de orden tanto político como de control social por los medios que requiera, entre ellos el armado.

La hegemonía de los grupos armados ilegales en considerables zonas del país fue un cambio de estrategia en el caso de las guerrillas, y la estrategia en el caso de los paramilitares

⁸ En las conclusiones del II Congreso de la UC-ELN es clara esa intención. Ver el capítulo *Por el control municipal* (Vargas, 2006).

⁹ El editorial del 19 de enero de 2001, del periódico *El Tiempo*, llama la atención en cuanto al “proyecto político con cuadros, bases sociales, financiación asegurada y aspiraciones territoriales [...] las evidencias de que han pasado de una etapa militar a una cada vez más política y territorial son claras. Basta con analizar el aumento en su pie de fuerza”.

o AUC! Las formas y los fundamentos difieren, ya que una veía en el Estado y sus políticas un enemigo, con pretensiones de cambiar un régimen por otro. Mientras que las AUC defendían la propiedad privada, el régimen democrático-liberal, y “las libertades” que se veían afectadas por el accionar insurgente, así estaba reseñado en sus documentos fundacionales de 1997.

Ambos proyectos tuvieron sus bases sociales; uno, la guerrilla, por pretender el ascenso y la participación política de las clases subalternas y el otro por defender un *estatus quo* de vieja data y la seguridad. Incluso este último obtuvo el apoyo de clases medias y bajas, gracias en buena parte a que se plantearon proyectos de progreso regional, es decir, no luchaban contra la inversión o la presencia del Estado, que de alguna forma aliviaba el bienestar de las personas, lo que era adjudicado a las AUC, debido a que había sacado la guerrilla, de ahí que se encuentren expresiones como: “antes no se podía ni salir, ahora hay más seguridad o desde que esa gente se fue [la guerrilla] ya hay más Estado! Todo esto en el fragor de la lucha AUC frente a guerrilla”¹⁰.

El municipio y las zonas rurales –tanto en el caso de las AUC como de las guerrillas– es un medio, es la estrategia de supervivencia y de sostenimiento. Es el lugar de ejercicio verdadero del poder por los GAI, tanto para zona de abastecimiento como de resguardo e impunidad, de imposición de normas así como de estructuras y comportamientos sociales sacados de la idea de sociedad fundada en el conocimiento de cada uno de los jefes, patro-

nes o señores: los dos vieron en el municipio un botín del cual extraer recursos, ampararse, gobernar en tanto era el escenario ideal para desplegar sus “principios” regidores.

Ambos bandos advertirán en el municipio la forma de conjugar todo su poder, siendo la fuente de extracción de recursos de toda índole. Sin duda el cambio de estrategia guerrillera de las FARC, particularmente después de su séptima conferencia, condujo al objeto de ganar el poder local y, por supuesto, la respuesta del bando contrario sumado a su comportamiento y visión localista, tuvo una respuesta similar estableciendo, tal como lo plantea William Ramírez (2005: 176), “el horizonte estratégico de la lucha política y militar y, en consecuencia, la naturaleza misma de la búsqueda y preservación del poder local”.

El municipio como fuente de poder práctico, cercano y más real, transformó el pensar en un proyecto nacional. Se registraron varios elementos que catapultaron el interés de los GAI por tomarse el poder local, entre ellos la descentralización político-administrativa que se presentó con la intención de darle a este ente administrativo la importancia que se merecía como unidad fundamental de la nación, lo que fue tomado en serio por los grupos armados ilegales.

4. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, EL MUNICIPIO COLOMBIANO Y SU IMPORTANCIA PARA LOS GAI

El municipio colombiano ganó la importancia que requería a partir del interés

¹⁰ Entrevista a habitante del municipio de El Carmen de Bolívar.

descentralizador desarrollado en América Latina, enmarcado dentro de los cambios en el modelo de desarrollo económico presentado en la región. Cambios influenciados por Estados Unidos, el Reino Unido y mecanismos multilaterales de carácter económico como el Banco Mundial durante las tres últimas décadas del siglo xx.

La sustitución de importaciones, que era el modelo de desarrollo asumido por la mayoría de Estados latinoamericanos, comenzó a sufrir grietas dentro de los balances internos de cada Estado causadas, según sus críticos, por el modelo proteccionista, cerrado a la participación de otros actores de la sociedad, paternalista e intervencionista, lo que originó trastornos económicos o desbalances en las cuentas públicas teniendo como resultado altos niveles de inflación.

La participación estatal en la economía generaba, para los defensores de un Estado menos intervencionista, trastornos en la forma como esta se debía desarrollar, debido a la ineficiencia e incapacidad del Estado para controlarlo todo.

Las reformas sociales en América Latina se orientaron preferentemente a la reducción del gasto, a la baja en las tasas de interés, el desmonte de barreras arancelarias, la descentralización de los servicios sociales o su privatización, entre otras medidas. Lo que empezó como una serie de políticas económicas de ajuste y de estabilización terminó en un conjunto de políticas que iban en contra del Estado de bienestar (Banegas, 2008).

Para la década de los ochenta –en adelante– el Estado estuvo marginado no solo de la vida económica y social, sino también

de los distintos ámbitos de acción nacional. Según Oscar Oszlak (2006), la puesta en marcha del modelo neoliberal llevó consigo la aplicación de una serie de reformas del Estado encaminadas a generar procesos de privatización, descentralización, tercerización y desregulación que terminaron por promover una participación activa del mercado a costa de una reducción del papel del Estado o su desmantelamiento.

La discusión entre cambiar el modelo o continuarlo se saldó con contundentes aperturas de las economías a un papel más activo del capital privado y con la idea de que un Estado pequeño es más eficiente y eficaz. Aunque lo económico y administrativo tenía que surcar el fortalecimiento democrático (Orjuela, 1993).

Propiciar más cercanía entre el ciudadano y el Estado se vislumbró mejor a nivel territorial explorando en la unidad político-administrativa más cercana a la gente: el municipio, siendo la descentralización política, administrativa y fiscal el paradigma que permitiera tal concreción.

La descentralización se vislumbra como el medio de lograr tal eficiencia en el aparato estatal, con la profundización de la democracia sobre la base de la autonomía local, permitiendo la participación y la toma de decisión ciudadana de manera más directa de acuerdo con los problemas detectados en el territorio, esto refiere a una participación activa en la gestión de los problemas y temas públicos en lo local.

En estos términos, la descentralización no solo implica una forma de condensar toda la discusión acerca del rol del Estado, sino también una apuesta por la búsqueda de una

estabilidad gubernamental y legitimidad del régimen político, por medio de respuestas satisfactorias a las demandas de los ciudadanos, combinando eficiencia administrativa con una fuerte dosis de elementos democráticos en la gestión general, es decir, configurando la gobernabilidad (Orjuela, 1993; Ibarra, 2001).

De acuerdo con lo anterior se puede inferir que la descentralización es el proceso por el cual se le concede poder de decisión, gestión y ejecución autónoma de recursos al gobierno municipal con base en una mayor autonomía política teniendo como principal objetivo (enfaticando en la “profundización de la democracia”) legitimar el régimen político a fin de provocar la reproducción de este en los espacios locales y regionales, a partir o apoyándose en la participación de otros actores en la arena política los cuales están llamados a ser masificadores de las distintas formas de participación así como de vigilancia y control. Lo anterior fue acatado en la mayoría de países latinoamericanos en el afán de búsqueda de legitimidad y estabilidad, esto es, de *governabilidad*.

4.1. El proceso de descentralización político-administrativa en Colombia

En la década de los ochenta Colombia se inserta en la nueva ola liberal que acogían la mayoría de Estados del continente americano. La descentralización como paradigma fue la base para el desarrollo que se planeaba en la época, esto es, de transferencia de capacidades de decisión a nivel local en la gestión pública con el objeto de conseguir mayor eficiencia en su accionar.

Algunos antecedentes del proceso de descentralización en Colombia los encontramos en distintas leyes promulgadas en los años ochenta durante el gobierno de Belisario Betancur Cuartas entre 1982 y 1986. De aquellas leyes Suárez (2004: 255-56) destaca:

- Ley 14 de 1983, con el objeto de fortalecer las finanzas territoriales. En ese mismo año se configuró un fuerte movimiento autonómico regional que contribuyó para que se expidiera la Ley 76 de 1987, por la cual se formaron los Consejos Regionales de Política Económica y Social (Corpes), los cuales aún tienen vigencia.
- Ley 12 de 1986, por la cual a las haciendas municipales y departamentales se les asignan transferencias económicas: la nación transfiere 50% del IVA a los municipios, además de la posibilidad de concebir sus propios ingresos por medio del impuesto de industria y comercio y el impuesto de valorización estipulado en el Decreto-Ley 1333 de 1986.
- Decreto-Ley 77 de 1987, se reasumen funciones de sectores y servicios estratégicos concretando la descentralización administrativa.
- En 1988 se realiza la primera elección popular de alcaldes: descentralización política.

En 1991, con la nueva Constitución Política de Colombia (CPC) se “legalizan” distintas formas y mecanismos de participación como el plebiscito y el referendo, entre otros; se concreta el proceso de descentralización

político-administrativa y el modelo de desarrollo basado en el libre mercado.

En el esbozo del proceso de descentralización se ha ido observando una división en las dimensiones de esta. Esto es, se reconoce la descentralización administrativa que adjudica responsabilidades a los entes territoriales en materia de salud, educación y saneamiento básico (acueducto y alcantarillado), ordenamiento del espacio, ejecución de inversión y planeación del desarrollo local, con el fin último de hacer más eficiente la acción pública local.

Otra dimensión es la política, que se fundamenta en la elección popular de alcaldes y gobernadores de departamentos así como la institucionalización de los distintos mecanismos de participación que manifiesta la Constitución.

Con el Acto Legislativo 01 de 1986 se constituye la elección de alcaldes, comenzando en marzo de 1988, que entre los muchos propósitos que se le anotaban se destacaba el convertirse

en un mecanismo capaz de incentivar la reincorporación de los alzados en armas a la vida civil y como un instrumento capaz de someter a los partidos tradicionales a la competencia electoral en el nivel local y permitir, por esa vía, el surgimiento en la escena política de otras fuerzas políticas alternativas (Torres, 2006).

A lo anterior se suma lo expresado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2002) para el cual este tipo descentralización se fundaba en consolidar la democracia participativa y directa enfatizando en promover la gobernabilidad.

Por último, y con un poco de mayor interés, pues va estrechamente ligado con el objeto de este artículo, es la descentralización fiscal. Con esta se pretende la organización y claridad al gasto público en la búsqueda de reorganizar las relaciones intergubernamentales en materia fiscal. La dimensión tiene su base lógica en tanto que tener autonomía sin recursos no es atractivo para ninguna entidad territorial.

Esta forma de descentralización se basó, entonces, en el fortalecimiento de las fuentes de recursos propios de los entes territoriales con el aumento de las transferencias del gobierno nacional para los municipios y departamentos: se pasó de 22 a 46%. Se establecen mecanismos de crédito y cofinanciamiento para el desarrollo local y seccional; es decir, comienzan a llenarse las arcas locales, dándole carácter constitucional a las transferencias desde 1991 en la nueva CPC, lo que se vuelve un atractivo para distintos grupos sociales, políticos y armados (Orjuela, 1993: 114).

Este proceso introdujo en Colombia una nueva visión del municipio, que entre las muchas intenciones (positivas) como la participación social y política, trasladó, paralelamente, una dinámica nacional enmarcada en el conflicto de antaño.

4.2. Descentralización: gobernabilidad en vilo

Los grupos armados observaron la oportunidad para controlar los espacios de autonomía, poder y legitimidad que brindaban los municipios. Sin duda, un proceso trascendental en la historia política, administrativa y social de Colombia, materializado con la promulgación de la Constitución Política.

El proceso cambió en diversos aspectos el sistema político nacional: ya no era lo mismo imponer un alcalde desde la gobernación y las altas esferas de la política nacional, tal vez continuaban los lazos de clientela que estaban desde mucho antes de la descentralización, pero se observaron cambios, como por ejemplo, en la pérdida de participación, así como de alcaldías, por parte de los partidos tradicionales: Liberal y Conservador, “llegando a perder [los dos partidos] en 1992 más del 30% de las alcaldías a favor de partidos no tradicionales” (Restrepo, 1997).

Cambios en el devenir del Estado que implicaban una alteración en la estrategia de los grupos violentos, pasando de una visión nacional a la captura del poder local. El municipio se vuelve la expresión de financiamiento y demostración de poderío para los grupos armados ilegales.

De acuerdo con Fabio Sánchez y Mario Chacón (2005), los países con un sistema político descentralizado ofrecen mayor oportunidad para el fortalecimiento de los GAI, lo que redundaría en la expansión del conflicto armado, básicamente por dos situaciones fundamentales: por una parte, la falta de un gobierno municipal fuerte o con capacidad mínima para repeler los ataques de estos grupos, convirtiendo a líderes sociales y políticos, empresarios, campesinos y población en general en objetivo fácil para las amenazas, los chantajes, las intimidaciones y todo tipo de acción violenta proveniente de los GAI.

En este primer punto se debe advertir que no solamente son los grupos violentos quienes buscaban aprovecharse de la situación que describen los autores, en tanto que también se

presentan los casos, según testimonios de exparamilitares, sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Colombia y de la Procuraduría, donde quien buscaba a los GAI era el político, empresario o líder con el objeto de utilizar el poder coactivo de estos en beneficio mutuo.

De otro lado, la influencia política que ganan con respecto a la debilidad en la que quedan dirigentes y sociedad permite aumentar sus entradas económicas gracias a las transferencias a las que tienen derecho los municipios, configurando un accionar de depredación de las finanzas municipales que caracterizará a los GAI con el proceso de descentralización.

El municipio es visto así como el escenario donde se pueden alcanzar muchos de los objetivos propuestos por los GAI, fundamentalmente para el caso de la guerrilla. La guerra y el objetivo nacional no se dejaban de lado, se observaban en el imaginario así como en los comunicados del mando guerrillero; sin embargo, el municipio es la oportunidad para imponer o disputar iniciativas de orden social.

Para el caso de las FARC, según Ramírez (2005), los combatientes y mandos dispersos en todo el país preferían las condiciones reales, seguras e incluso estables que les brindaba el municipio, lo que también observaron las otras organizaciones.

El municipio es la cabeza de la estrategia en los años noventa, este

se convierte en espacio estratégico por el que pasan los paralelos de la guerra, ya que ellos facilitan la construcción de retaguardias legales, canalización de recursos económicos, nuevas incorporaciones, fortalecimiento de bases sociales, legitimidad política pero, por sobre todo, la posibilidad de materializar los proyectos de

organización social, política y administrativa que cada actor armado propone (Trejos, 2009).

La falta de presencia del Estado y sus instituciones posibilitó que el municipio se convirtiera en un fortín para la acción de los grupos armados ilegales.

Los obstáculos para ejercer acción pública y justicia, entre otras obligaciones propias del Estado, llevaron a que se registrara la presencia de los GAI en buena parte del territorio nacional. El ejemplo al que recurren distintos académicos interesados en el tema son la gran cantidad de amenazas, asesinatos, secuestros desplazamiento, etc., de alcaldes, concejales o líderes sociales.

Todas estas situaciones son impedimentos para el ejercicio democrático y gubernamental en lo local. Y pareciera coincidencia, pero lo cierto es que el poder local fue el objetivo a partir de la descentralización; según informaba el presidente de la Federación Colombiana de Municipios, en el 2001 más de 200 alcaldes habían sido asesinados, sumados a los más de mil secuestrados desde que se implementó la elección popular de alcaldes en el año 1988 (Rubio, 2002; El Tiempo.com, 2001: 1-12).

Según datos del Observatorio de derechos humanos de la Vicepresidencia de la República, en los mismos años fueron asesinados 461 concejales, 291 dirigentes políticos locales y 550 funcionarios estatales (Sánchez y Chacón, 2005; Echandía, 2006).

La situación de alcaldes, concejales y gobernadores sin duda tuvo mejoras relevantes de acuerdo con los números; sin embargo, no dejó de ser inquietante la cifra de casos de homicidios y secuestros que se presentaron de acuerdo con la tabla 1, teniendo en cuenta además que es un número menor de años el que se toma para comparar.

Como se puede observar, en la serie de tiempo un total de 300 casos se presentaron con los mandatarios como víctimas. El caso que resulta más turbador es el número de asesinatos contra exalcaldes, que por poco iguala la cantidad de alcaldes en turno, sin conocer los datos del año 2002. Según el mismo observatorio, esto se debe a que muchos de los burgo-maestres que tenían protección ya no contaban con esta luego de terminar su mandato, lo que les dejaba a merced de los grupos armados, en su mayoría, quienes hacían efectivas cuentas pendientes ya fuera porque no acataron sus

TABLA 1. SITUACIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES 2002-2007

Tipo de acción violenta contra alcaldes/Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Homicidios de alcaldes	13	9	4	1	1	1	29
Homicidios de exalcaldes	ND	3	11	6	4	0	24
Homicidios de concejales	80	75	18	26	23	14	236
Secuestro de alcaldes	ND	4	4	1	1	1	11

Fuente: elaboración propia con datos del observatorio del programa presidencial de DH y DIH. Vicepresidencia de la República, Situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, con base en datos suministrados por la Federación Colombiana de Municipios (FCM), la Federación Colombiana de Concejales (Fecon), la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional.

órdenes, chantajes o los enfrentaron desde su estatus gubernamental.

Igual o más grave es el caso para los periodos electorales donde las acciones violentas (amenazas, secuestros, asesinatos y demás) y el deseo por mantener un poder en cierto territorio por parte de grupos políticos, grandes empresarios y GAI, afectaron el normal desarrollo de estos procesos así como la vida de muchos candidatos. En las tabla 2 y 3 se observan, durante tres periodos electorales, los asesinatos y secuestros de candidatos a corporaciones, alcaldías y gobernación.

Como se observa, el periodo de mayores acciones contra aspirantes es el de 1997,

coincidente con la promulgación de las AUC por parte de Carlos Castaño y su objeto de consolidar el proyecto en todo el país, asesinando o amedrentando a quien se saliera de sus postulados.

Igualmente, coincide con el inicio de cambio de estrategia de los grupos guerrilleros, particularmente las FARC, para tomarse el poder local y utilizarlo como herramienta y botín de guerra. Solo hay que recordar la toma de poblaciones en departamentos como Putumayo y Caquetá de donde fueron secuestrados buena parte de los “canjeables” en su poder para negociar, así como demostración de su poderío bélico y estratégico.

TABLA 2. SECUESTROS DE CANDIDATOS PARA CARGOS PÚBLICOS POR ELECCIÓN POPULAR EN TRES PERIODOS ELECTORALES

Año/Cargo al que se aspira	1997	2000	2003	Total por cargo al que se aspira
Alcaldía	49	21	13	83
Concejo	27	8	2	37
Gobernación	6	9	1	16
Total general por año	82	38	16	

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. Vicepresidencia de la República, Situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

TABLA 3. HOMICIDIOS DE CANDIDATOS PARA CARGOS PÚBLICOS POR ELECCIÓN POPULAR EN TRES PERIODOS ELECTORALES

Año/Cargo al que se aspira	1997	2000	2003	Total por cargo a aspirar
Alcaldía	21	13	13	47
Concejo	30	21	15	66
Gobernación	2	3	1	6
total general x año	53	37	29	

Fuente: elaboración propia con datos del observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. Vicepresidencia de la República Situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Para 1997 las FARC llevaron a cabo la estrategia del “vacío de poder”, que era básicamente el secuestro, el desplazamiento y el asesinato de mandatarios locales y autoridades públicas, proponiéndose la destrucción y el colapso del Estado en lo local (tabla 4). Sin embargo, no fueron solamente las acciones violentas contra burgomaestres o candidatos, sino fue la renta pública otro de sus principales objetivos: direccionando las obras así como la forma de inversión de recursos, y por medio de una veeduría armada con el objeto de verificar que se cumplieran los acuerdos de inversión tal como lo exigían (Ávila, 2010: 179-181).

A las acciones contundentes de los grupos armados ilegales se suman las incontables amenazas y extorsiones a las que son sometidos estos aspirantes, lo cual lleva a renuncias. Para este periodo, anota Ariel Ávila (2010: 180), se observó la renuncia de 1688 candidatos que aspiraban a cargos a nivel regional, por temor a ser “objetivo terrorista” de la guerrilla o de las autodefensas.

En los siguientes periodos, aunque un poco más reducido, siguieron las prácticas violentas contra aspirantes. Esta reducción obedeció en gran parte al control asumido con

anterioridad por parte de los GAI en los territorios donde intervinieron (tabla 4).

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los grupos armados ilegales configuran cada uno su estrategia sobre la base de la descentralización. Ambas partes: guerrillas y paramilitares, jugaron las cartas de acuerdo con la posición asumida en distintos ámbitos de la vida social y política para aprovecharse, crecer e inmiscuirse en el entramado social de los municipios colombianos.

Cada actor trajo una idea de cómo adentrarse a configurar sus líneas de acción en el nuevo escenario. Según Ávila (2010) y Ramírez (2005), ambos bandos coinciden en la captura de rentas, diferenciándose por su actitud pro o antiestatal. En el caso de los paramilitares, se aprovecharon de las agencias del Estado para alcanzar sus fines sin dejar de cuestionar la capacidad estatal para repeler a la insurgencia que amenaza la propiedad privada, asumiéndose como elegidos para ayudar a recuperar la eficacia de la institucionalidad; mientras que las guerrillas se dedicaron a desplazar, devastar, negar todo lo que tuviera que ver con la institucionalidad formal del sistema político,

TABLA 4. HOMICIDIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS 2002-2012

Acciones / años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	julio-12
Homicidios de alcaldes y exalcaldes	12	11	15	6	5	1	3	4	4	8	1
Homicidios de concejales	77	75	18	26	23	14	13	10	8	9	2

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. Vicepresidencia de la República, Situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario

pretendiendo instaurar un orden de acuerdo con los postulados políticos que esgrimen.

Ambas posiciones se quedan en el discurso, pues la realidad, y las investigaciones académicas, judiciales, periodísticas, etc., han mostrado con suficiencia el interés de los GAI por ganar poder local, lo que ha permitido el usufructo de las arcas municipales y la instauración de sus propios sistemas sociales, de gobierno y justicia; en resumen, no se observa la construcción de un proyecto de cambio para mejorar el bienestar social que dicen cambiar o defender.

La guerrilla no está interesada en la presencia material del Estado, dice Gutiérrez Sanín (2010: 18). Sin embargo, estas fueron quienes se inventaron la “guerra municipalista”, es decir, la forma de aprovecharse de las rentas por medio de la extorsión, presión a los alcaldes, gobernadores y concejales, al igual que la consecución de objetivos estratégicos tanto en lo militar como en lo político.

Fue la fuerte arremetida contra el aparato estatal y, por ende, de los pocos programas sociales de asistencia que ejecutaban, lo que llevó a que los paramilitares contaran con una base social diversa y significativa compuesta por políticos, empresarios, campesinos y líderes de estratos menores. Es recurrente encontrar en los discursos de sus cabecillas hoy extraditados, como Salvatore Mancuso, justificar sus cruentas prácticas violentas en la protección de la propiedad, el capital y la inversión privada, sin dejar de lado algunas arengas de reivindicación social: más escuelas, construcción de puestos, etc., todo por supuesto bajo la égida y el provecho del grupo armado.

Sin duda esta es la ventana de oportunidad, como la denomina Gutiérrez Sanín (2010), que brindó la descentralización para los grupos armados, en cuanto a una nueva forma de legitimar, proyectar tácticas, acumular riqueza pero, sobre todo, disputarse el Estado, con todo lo que este trae. En lo municipal no significó (¿o significa?) más que la sesión de la acción legítima constitucional a unos grupos que cogobernaran de acuerdo con unos recursos que le permitieran trazar orden, normas y reglas sociales que se salen del ámbito jurídico y del sistema político constituido.

Teniendo en cuenta el *dossier* de los grupos armados más importantes, en disputa por los recursos y por imponer su hegemonía, y considerando la aparición de nuevos grupos violentos remanentes de las AUC particularmente, la gobernabilidad, dependiendo del actor armado hegemónico en un territorio determinado, va ser negociada, amenazada o disputada.

El ejercicio de poder del Estado estará vedado por los GAI, quienes impondrán sus recursos, de todo tipo, para generar fórmulas estables y aceptadas por los demás actores estratégicos ubicados en el territorio, entre ellos el mismo Estado.

La gobernabilidad está ligada a ese ejercicio de poder que debe desplegar el Estado, particularmente por el control de los aparatos constrictivos para poder llevar a cabo las políticas positivas en bienestar de los ciudadanos. Si no se tiene el principal recurso político: la fuerza, entonces se le reconocerá otro superior, quien dará las pautas de la gobernabilidad dentro de un territorio.

REFERENCIAS

- Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aranguren Molina, Mauricio (2001). *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá: Oveja Negra.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Arce Tena, Carlos (2006). *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Ávila Martínez, Ariel Fernando (2010). “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, en López Hernández, Claudia (ed.). *Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate, pp. 79-214.
- Banegas González, Israel (2008). “El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado”, en *Estudios sociológicos*, vol. 26, n.º 77, pp. 287-319.
- Carrera Hernández, Ady (2008). “Desarrollo local y gobernabilidad. Construyendo nuevas redes para el financiamiento del desarrollo local en México”, en *Buen gobierno*, n.º 4, pp. 92-110.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- CEDE (2006). “Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local”. Documento CEDE 11. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Coppedge, Michael (2001). “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, Antonio (comp.). *Los desafíos de la gobernabilidad*, México D.F.: FLACSO-IISUNAM, Plaza y Valdés, pp. 211-240.
- Cubides, Fernando (2005). *Burocracias armadas*. Bogotá: Norma.
- Dahrendorf, Ralf (1962). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid: Rialp.
- Departamento Nacional de Planeación (2002). *Evaluación de la descentralización*, 3 tomos. Bogotá: DNP.
- Duncan, Gustavo (2004). *Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local*. Bogotá: Universidad de los Andes, en: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede. Consultado el 18 de febrero de 2009.
- Duncan, Gustavo (2005). *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Bogotá, Universidad de los Andes, en: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede Consultado el 18 de febrero de 2009.
- Echandía Castilla, Camilo (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Echandía Castilla, Camilo (1999). “Geografía del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia en Colombia”, en *Paz Pública, Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia*. Bogotá, Universidad de Los Andes, en: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/publicaciones/documentos_cede/documentos_de_paz_publica Consultado 03 de septiembre de 2009.
- Echandía Castilla, Camilo (1997). “Expansión territorial de la guerrilla colombiana: geografía, economía y violencia”, en *Paz Pública, Documento de Trabajo, núm. 1, Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia*. Bogotá: Universidad de Los

- Andes, en: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/publicaciones/documentos_cede/documentos_de_paz_publica Consultado 03 de septiembre de 2009.
- El Tiempo.com, “200 alcaldes populares asesinados en 13 años”, sección política, sábado 20 de octubre de 2001, pp. 1-12.
- Ibarra Romero, Sandra (2001). “Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: una discusión politológica”, *Papel Político* n.º 13, pp. 79-99.
- Garzón O., Juan Carlos (2005). “La complejidad paramilitar: una aproximación estratégica”, en Rangel Suárez, Alfredo (ed.). *El poder paramilitar*. Bogotá: Planeta-Fundación Seguridad y Democracia, pp. 46-88.
- González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Gutiérrez Sanín, Francisco y Barón, Mauricio (2006). “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia”, en Wills O., María Emma y Sánchez G., Gonzalo (coords.). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Norma, pp. 267-403.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (2010). “Reflexiones a propósito del libro *Y refundaron la patria*”, en López Hernández, Claudia (ed.). *Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate, pp. 9-28
- Huntington, Samuel (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University press.
- Lukes, Steven (2007). *El poder: un enfoque radical*. Madrid. Siglo XXI Editores.
- Orjuela E., Luis Javier (1993). “Descentralización y gobernabilidad en Colombia”, en Ungar, Elisabeth (ed.). *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, pp. 101-127.
- Oszlak, Oscar (2006). “From smaller to better government: The challenge of the second and third generation of state reforms”, en *International Journal of Organization Theory and Behavior*, vol. 3, n.º 9, pp. 408-435.
- Perales Arretxe, Iosu (2004). *Poder local y democracia participativa en América Latina*. Bogotá: Fundación para la Investigación y la Cultura.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (1991). *Las farc (1949-1966) de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Tercer Mundo Editores.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (2006). “Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?”, en Gutiérrez Sanín, Francisco; Wills O., María Emma y Sánchez G., Gonzalo (coords.). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Norma, pp. 171-208.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). “Los obstáculos de la Gobernabilidad”, en revista *Ecos del Callejón*. Bogotá: PNUD, p. 10.
- Prats, Joan (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Revista instituciones y Desarrollo*, n.º 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 103.148.
- Rangel Suárez, Alfredo (1997). *Las farc-ep: una mirada actual*, Paz Pública Documento de Trabajo n.º 3. Bogotá: Programa de Estudios sobre Segu-

- ridad, Justicia y Violencia, Universidad de Los Andes, en: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/publicaciones/documentos_cede/documentos_de_paz_publica Consultado 15 junio de 2009.
- Ramírez Tobón, William (2005). “Autodefensas y poder local”, en Rangel Suárez, Alfredo (ed.). *El poder paramilitar*. Bogotá: Planeta-Fundación Seguridad y Democracia, pp. 137-204.
- Restrepo, Darío I. (1997). “Descentralización y pobreza”, en *Programa de investigación, descentralización y modelo de desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Teoría y Política Económica.
- Richani, Nazih (2003). *Sistemas de guerra. La economía política del conflicto en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional de Colombia, Planeta.
- Ritzer, George (2001). *Teoría sociológica contemporánea*. Madrid: McGraw-Hill.
- Rubio, Mauricio (2002). *Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia*, Documento CEDE 2002-17 [Internet]. Paz Pública – Universidad de los Andes, Bogotá. Disponible en: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2002/conflicto_y_finanzas_publicas_municipales_en_colombia. Consultado Febrero de 2009.
- Salazar, Boris y Castillo, María (2007). “Alianzas y política: un juego entre agentes civiles y armados”, en *Lecturas Económicas 67*, Universidad de Antioquia, pp. 71-98.
- Sánchez, Fabio y Chacón, Mario (2005). *Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*, Documento de Trabajo n.º 70, CEDE-Universidad de los Andes, en: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2005/Conflicto_estado_y_descentralizacion_del_progreso_social_a_la_disputa_armada_por_el_control_local.1974-2002 Consultado el 22 febrero de 2009.
- Suárez, Normando (2004). “Descentralización, conflictos y desigualdades socioespaciales”, en Montañez, Gustavo (coord.). *Dimensiones territoriales de la guerra y de la paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorial (RET).
- Tomassini, Luciano (1992). “Estado, gobernabilidad y desarrollo”, *Revista de Ciencia Política*. Chile: Instituto de Ciencia Política Universidad Católica de Chile.
- Torres Bustamante, María-Clara (2006). “¿Reformar y descentralizar para pacificar? La relación entre política local y conflicto armado en Colombia a partir de las reformas de descentralización”. Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG), en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-239.html> Consultado noviembre de 2009.
- Trejos Rosero, Luis Fernando (2009). “Municipios colombianos: escenarios de la guerra, territorios de paz”, *Revista Eletrônica Boletim do tempo*, año 5, n.º 4, Río, en: http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5264:municipios-colombianos-escenarios-de-la-guerra-territorios-de-paz&catid=207&Itemid=100076&lang=es_ Consultado el 08 de marzo de 2010.
- Valencia, León (2007). “Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos”, en Romero, Mauricio (ed.). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá:

Corporación Nuevo Arco Iris, Cerec, Asdi, Serie
Conflicto y Territorio.

Vargas Velásquez, Alejo (2006). *Guerra o solución negociada. eln: origen, evolución y procesos de paz*.
Bogotá: Intermedio Editores.

Vásquez, Teófilo (2003). “Actores armados en la década de los noventa”, en: Fernán Gonzales e Ingrid Bolívar, *Violencia Política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del estado*.
Bogotá: Cinep.

Departamento Nacional de Planeación

<http://www.dnp.gov.co>

Vicepresidencia de la República. Observatorio de DIH
y DDHH.

[http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_
de_DDHH](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH)

Páginas web