

# N°5

## CUADERNOS DE TRABAJO IDEPI

DICIEMBRE, 2017

### LAS DIFICULTADES MATERIALES DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

LUIS FERNANDO TREJOS  
ÁNGEL TUIRÁN



## LUIS FERNANDO TREJOS



DOCTOR EN ESTUDIOS AMERICANOS CON MENCIÓN EN ESTUDIOS INTERNACIONALES (IDEA/USACH).

PROFESOR E INVESTIGADOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE, BARRANQUILLA (COLOMBIA).

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE DESARROLLO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DEL CARIBE DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE.

MIEMBRO DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN “AGENDA INTERNACIONAL” DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE.

TREJOSL@UNINORTE.EDU.CO

## ÁNGEL TUIRÁN



DOCTOR EN DERECHO PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD PIERRE MENDÈS (FRANCIA).

MAGÍSTER EN DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD PIERRE MENDÈS (FRANCIA). PROFESOR E INVESTIGADOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE, BARRANQUILLA (COLOMBIA).

DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE.

ANGELT@UNINORTE.EDU.CO

INSTITUTO DE DESARROLLO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DEL CARIBE - IDEPI.

UNIVERSIDAD DEL NORTE. KM.5 VÍA PUERTO COLOMBIA.

BARRANQUILLA, COLOMBIA.

TEL: +57 (5) 3509509 EXT. 3636 - 4568

CORREO: IDEPI@UNINORTE.EDU.CO

Las debilidades técnicas y administrativas de las entidades territoriales, se constituyen en una barrera para el proceso de implementación territorial de las políticas públicas en Colombia. Paralelamente, los territorios más alejados del centro andino han tenido que asumir la administración de recursos de inversión y funcionamiento en contextos de violencia generalizada. Es necesario entonces, para la construcción territorial de escenarios de posacuerdo, analizar las problemáticas asociadas a la gestión pública en el marco de débil capacidad institucional en el nivel local.

### **Descentralización y conflicto**

Para Vanier (2010), el territorio es un espacio de construcción y apropiación social, que representa al mismo tiempo un marco de regulación; un área para la acción estatal y un referente de identidad. Ahora bien, en lo relacionado con la acción estatal, la territorialización, hace referencia a los dispositivos mediante los cuales el Estado cubre todo el territorio y así mismo, a los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y con los mercados (Medellín, 2004, p. 48).

En el mismo sentido, Fisman y Gatti (2002), sostienen que la territorialización de la acción pública está fuertemente ligada al proceso de descentralización, puesto que, se reconocen en este proceso, efectos positivos, como el hecho de acercar el Estado al ciudadano, aumentar la legitimidad del nivel local, fomentar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos e incentivar la participación ciudadana (Gutiérrez, 2010). Pero en el caso colombiano, algunos autores sugieren que el proceso de descentralización que fue impulsado para “promover la democracia y la autonomía local, polarizó aún más el conflicto armado y expuso a los civiles activos en política local a las amenazas de guerrillas, paramilitares o fuerzas de seguridad” (Romero, 2003, p. 127).

Lo cierto es que, como señalan Smith (1985), Garay (2008) y Garay y Salcedo (2010), existe evidencia de que los Estados descentralizados con democracias débiles configuran un entorno más propicio para la captura de las autoridades en el nivel local. En ese sentido, el análisis de la capacidad institucional tanto del Estado como de las administraciones locales para adelantar procesos de territorialización de políticas públicas, es multidimensional e incluye variables tan diversas como la capacidad de las administraciones locales para imponerse frente a los grupos



ilegales y adelantar los procesos de gestión administrativa con independencia de intereses particulares.

En ese sentido, las dificultades de la territorialización de la acción pública en Colombia, está relacionada con la diversidad de actores y, por lo tanto, la diversidad de intereses, legales e ilegales, que pueden llegar a influenciar la actividad de las administraciones locales (Duque, 2015). Si se tiene en cuenta esta premisa, se logran identificar algunas características de las interacciones entre diferentes grupos de ciudadanos e instituciones en el nivel local, por ejemplo: “(...) la presencia de corrupción de naturaleza cuasi-sistémica, en algunas instancias y niveles de la administración, ante la inclinación al irrespeto de reglas; la concepción de las instituciones formales como mecanismos manipulables para conseguir fines propios y parcializados, y la acumulación de aprendizaje criminal de distintos grupos ilegales, y alianza, cooperación o subordinación de intereses legales a intereses de índole ilegal o ilegítimos socialmente” (Garay y Salcedo, 2010, p. 90).

### **Actores no estatales (armados y no armados) y su influencia en la gestión municipal**

En Colombia, diferentes grupos armados ilegales, cuentan con capacidad suficiente para perturbar o cooptar el funcionamiento estatal-institucional en el territorio<sup>1</sup>. Algunas de estas estructuras armadas se han aliado con líderes políticos y económicos, para hacer valer sus intereses, y como resultado de esto, el Estado colombiano ha visto debilitarse desde hace varias décadas, el monopolio de la violencia y el control de la administración de la coerción<sup>2</sup>. En algunos territorios, las guerrillas, los grupos paramilitares y estructuras armadas de los grupos de narcotraficantes han asumido el control de la gestión administrativa local, la administración de justicia<sup>3</sup> y la dosificación de la violencia (Ávila, 2012).

La presencia de los actores armados ilegales en el territorio es una condición necesaria, aunque no suficiente, para su incidencia en la gestión pública, se encuentran también elementos de tipo social, político y económico que han creado las condiciones para la captura de las administraciones locales

---

<sup>1</sup> En el caso colombiano el Estado nunca ha controlado los monopolios clásicos, que se supone son la pretensión estatal en cualquier sociedad: violencia, dominio territorial, justicia y tributación.

<sup>2</sup> El control municipal busca entre otras cosas la disputa y construcción de nuevos ordenes sociales, entendiendo estos como las características o rasgos particulares de una sociedad.

<sup>3</sup> Si bien el monopolio de la administración de justicia por parte de la autoridad pública, es importante para medir la capacidad institucional de una entidad territorial, para los fines de este estudio, se analizarán principalmente las variables asociadas a la dimensión administrativa de la capacidad institucional.

**Las dificultades materiales de la territorialización de la acción pública en Colombia**

por intereses particulares asociados con la ilegalidad<sup>4</sup>.

Además de las guerrillas y de los grupos paramilitares, tradicionales actores del conflicto armado colombiano, en las últimas dos décadas también han tenido influencia en las administraciones locales organizaciones del narcotráfico y “otros actores”, categoría esta última que según Velázquez (2009) “corresponde, de un lado, a personas o grupos familiares que, con una sólida base de poder económico, social y político, han ejercido un fuerte control territorial y, de otro, a organizaciones ligadas al narcotráfico y grupos emergentes surgidos después de la desmovilización de algunos grupos paramilitares (...)” (p.203). Y en varios casos, hay presencia de todos los actores del conflicto armado en una misma entidad territorial<sup>5</sup>.

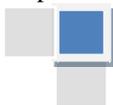
En este contexto, los municipios deben ser entendidos como la suma de tres componentes estratégicos, el territorio como espacio geográfico, lo social como fuente de apoyo y finanzas, y lo político como elemento generador de legitimidad, rentas e impunidad. En estas regiones, cada actor armado busca implantar su modelo de orden social, estableciendo una nueva institucionalidad que se relacione directamente con su tipo de sociedad ideal y funcionalidad orgánica<sup>6</sup>.

---

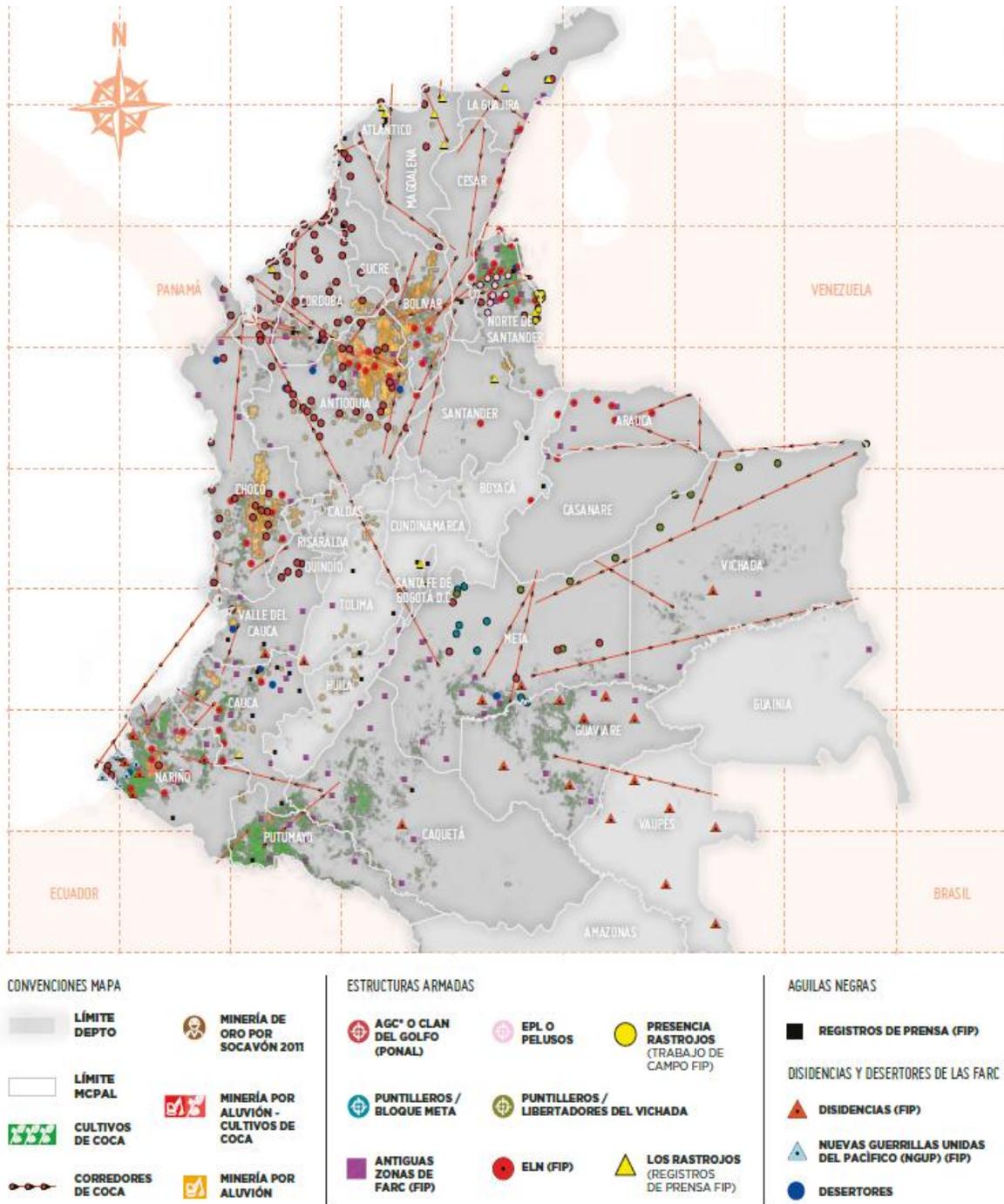
<sup>4</sup> Cabe destacar que en la actualidad, en varios territorios colombianos, especialmente urbanos y suburbanos hacen presencia activa Grupos Delincuenciales Organizados (Los Rastrojos, La Cordillera, Los Buitragueños, Los Botalones, Los Caqueteños, Los Costeños, Los Pachenca y El Clan Isaza), que según Álvarez, Llorente, Cajiao y Garzón (2017), no pretenden la cooptación o reconfiguración del Estado o proyectarse políticamente. Pero sí utilizan agentes estatales (policías, fiscales y jueces) para la materialización de sus intereses delincuenciales.

<sup>5</sup> Ver mapa No 1.

<sup>6</sup> Según Antonio Sanguino (2004), este orden se dirige hacia tres áreas específicas: 1) La económica-social: busca ordenar y controlar los procesos de producción legales e ilegales, gerarquizando unas formas de producción sobre otras y regulando las relaciones sociales que nacen de este ordenamiento. 2) La política institucional: se centra en la creación de nuevos actores y referentes sociales, políticos y organizativos, y en la implementación de los mecanismos de control y coerción que regularan la convivencia social. 3) En lo burocrático-administrativo: reglamenta las funciones y alcances de las instituciones públicas con respecto a Mapa 1. las demandas sociales y la gestión de las mismas.



Mapa 1. Grupos armados y crimen organizado en Colombia.



Fuente: Álvarez, Llorente, Cajiao y Garzón (2017).

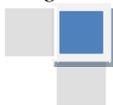
En relación con esto, es importante señalar que, si bien el panorama de actores armados ilegales es diverso y complejo, todos tienen una característica en común: las estrategias que despliegan en el territorio poseen un marcado talante autoritario<sup>7</sup>, producto del uso de la violencia o la amenaza real de su uso, para el logro de sus objetivos tanto locales como nacionales (Gutiérrez, 2016). Con esto, buscan el sometimiento de la población a las orientaciones ideológicas y de conducta individual y colectiva impuesta por ellos, situación que al final produce cambios importantes en las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas en los territorios donde despliegan su influencia<sup>8</sup>.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar el caso de las guerrillas del ELN y de las FARC-EP, si bien esta última llegó recientemente a un acuerdo con el gobierno colombiano para la dejación de las armas y constituirse en una organización política legal, durante su actuar como grupo armado, recurrió a las estrategias mencionadas. Así mismo, se pueden mencionar “otros actores”, que igualmente recurren al uso de la violencia, pero desarrollan sus estrategias en un marco difuso de legalidad e ilegalidad.

En el caso del Ejército de Liberación Nacional (ELN), en los territorios en los que hace presencia activa, se presenta como un actor que dinamiza y promueve la participación de las comunidades en los asuntos más relevantes de la vida local, esta actividad es ejecutada por las comisiones de Trabajo Político Organizativo (TPO) y los responsables de masas de los frentes guerrilleros y los frentes de guerra, quienes dentro de sus funciones crean, promocionan y orientan organizaciones sociales legales como las Juntas de Acción Comunal, comités deportivos, grupos de cuidado de caminos, entre otras; e ilegales como los grupos de estudio y trabajo (GET) de milicianos. En este sentido, Medina (1996), sostiene que en algunos territorios como Arauca, el ELN ha logrado

<sup>7</sup> Gibson ha llamado a este fenómeno “autoritarismos Sub-nacionales”, en sus palabras, “Cualquier estudio de los resultados políticos nacionales vistos a través de los lentes de la política territorial debe hacer un énfasis particular en los vínculos entre niveles de gobierno, y entre actores organizados territorialmente. La forma en que estos vínculos están organizados y cómo los actores en diferentes niveles del sistema territorial los manipulan, es crucial para la forma en que el poder está organizado y distribuido espacialmente dentro de un Estado” (Gibson, 2006, p. 5).

<sup>8</sup> Un ejemplo de esta situación se presentaba en el departamento del Cauca entre las FARC-EP y las comunidades indígenas. Al respecto, estas últimas afirmaban: “Donde hay organización, donde la gente tiene cierto sentido de autonomía, cierto sentido de actividad social, ahí el esquema de las FARC choca con los intereses de la gente (...). Para las FARC es muy difícil entender que el movimiento indígena pretenda tener un grado de autonomía. A la larga terminan aceptándola porque confrontarla es perder la pelea, pero nunca dentro de su estructura, dentro de su visión de poder, aceptan que haya autonomías sociales y políticas al margen de lo que ellos son” (Ferro y Uribe, 2002, p. 130).



mantener su base social distribuyendo los beneficios producidos por los grandes proyectos de explotación minera y petrolera a través de la coacción armada a las empresas extractoras (Trejos, 2012).

Según Trejos (2013), la estrategia política del ELN, con respecto a las administraciones locales se encuentra resumida en el documento “Poder Popular” (1997), que en uno de sus apartados reza lo siguiente: “copar y penetrar las entidades administrativas y de gobierno regional y municipal para condicionarlo y bloquearlo” (Rangel, 1999, p. 38). En el mismo sentido, el ELN busca el control de las administraciones locales para edificar su modelo de orden social, sustituyendo gradualmente al Estado.

En este sentido, cabe destacar que en muchas ocasiones los territorios en disputa no solo enfrentan al Estado con la insurgencia, sino que también estas disputas son entre actores armados ilegales. Esta situación se ejemplificó en el año 2009 en el departamento de Arauca, cuando las FARC-EP y el ELN se declararon la guerra, entre otras razones por el control del territorio y la percepción de cada organización frente a los cultivos ilícitos<sup>9</sup>.

Cabe señalar, que ante la directriz del Frente Domingo Lain del ELN de promover la sustitución de los cultivos de hoja de coca, el Frente X de las FARC-EP (Guadalupe Salcedo) que compartía el mismo territorio, lo acusó de ser un nuevo batallón antinarcóticos del Ejército colombiano (Trejos, 2013).

En cuanto a las FARC-EP, sus formas de control territorial, estas se vinculan directamente con su origen campesino, es por esto que regulaban todas las dinámicas sociales y económicas ligadas a la siembra y producción de hoja de coca y clorhidrato de cocaína respectivamente y en algunos casos, llegaron incluso a ser parte integral de las economías locales<sup>10</sup>. En este sentido, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), sostiene que en su momento: “Frentes como el 1º en el Departamento del Guaviare han establecido esquemas donde todo trabajador tiene su carnet y recibe su pago en vales o especie”. FIP (2006).

---

<sup>9</sup> Una situación parecida, se vive actualmente en las zonas ribereñas de Iscuandé, en el litoral Pacífico del departamento de Nariño, ahí ya operaba el ELN, pero con la salida de las FARC del territorio “comenzaron a avanzar otros grupos: Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (banda criminal originada luego de la desmovilización paramilitar de mediados de los 2000), Gente del Orden (no necesariamente usan ese nombre, pero son disidentes de las FARC) y otras organizaciones criminales más pequeñas. Estos grupos se enfrentan entre sí por el control de los ríos y los recursos de oro, coca y madera del Pacífico. También se enfrentan con las fuerzas de seguridad del Estado” (bbc.com, 2017).

<sup>10</sup> Ver Tabla No 1

**Tabla No 1**  
**Cadena Productiva del narcotráfico y su relación FARC-EP-Mafia Narcotraficante**

<b>Cultivos de hoja de Coca</b>	<b>Procesamiento básico de la hoja</b>	<b>Venta de base de hoja de coca a intermediario o No utilización de intermediarios</b>	<b>Procesamiento y transformación en Cocaína.</b>	<b>Trasporte al exterior</b>	<b>Distribución en Ciudades.</b>
Bloque oriental	Bloque Oriental		Bloque oriental	Narcotraficante	Narcotraficante
Bloque Sur	Bloque Sur	Bloque Sur	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante
Comando Conjunto de occidente	Comando Conjunto de Occidente		Comando Conjunto de Occidente	Narcotraficante	Narcotraficante
Bloque Magdalena Medio	Bloque Magdalena Medio	Bloque Magdalena Medio	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante
Bloque Caribe	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante
Bloque José María Córdoba	Bloque José María Córdoba	Bloque José María Córdoba	Narcotraficante	Narcotraficante	Narcotraficante

Fuente: Ávila (2009).

Pero en sus áreas de control, no solo se dedicaban a la regulación del narcotráfico y las relaciones sociales resultantes del mismo<sup>11</sup>, sino que también desarrollaban ciertos proyectos productivos, construyeron obras básicas de infraestructura como puentes y caminos y además emitían órdenes políticas que debían acatar las autoridades locales. Un ejemplo de esta situación, se presentó en el sabotaje de las elecciones locales en el municipio de Cartagena del Chaira en el departamento de

<sup>11</sup> Según el Comandante de las FARC-EP Julio Rincón: “El que compraba y vivía en la zona se sometía a las normas de nosotros: no cargar armas, máximo un revolver, jamás una nueve milímetros, no traer gente sin saber uno quién es, y si la traía tenía que responder por lo que él hiciera en la zona” (Ferro y Uribe, 2002, p. 99).



Caquetá en 1997, en ese municipio las FARC-EP iniciaron la supervisión de los procesos electorales en sus zonas de control (Ferro y Uribe, 2002).

El siguiente testimonio de los comandantes de las FARC-EP Iván Ríos y Fernando Caicedo, ilustra lo antes expuesto:

“Era un poco sentar de entrada un precedente y es que en las áreas controladas por nosotros el bipartidismo no va a tener fuerza. Convocamos a la gente primero al abstencionismo y luego a realizar cabildos abiertos, asambleas populares y a escoger entre todo el pueblo un candidato que reúna las condiciones y que satisfaga el interés de todo el pueblo (...), desde allí comienza a generarse una nueva forma de gobernar, candidatos que indudablemente van a contar con el apoyo nuestro, al menos con la observación de los acuerdos a los que la comunidad llega. Por eso tienen que hacer un programa, y preguntarse cómo lo van a desarrollar, porque no es que vayamos a llamar a cuentas a los alcaldes, pero si les pediremos que nos informen cuál es su plan de gobierno y qué es lo que han cumplido. Nosotros concebimos ese nuevo poder es a partir de la organización del pueblo mismo, sin distingo de ninguna naturaleza, de color político, de sexo, de religión. Unificado no en torno a una persona, sino a un programa de gobierno que identifique, o que al menos apunte, a la solución de los problemas más sentidos de la gran mayoría del pueblo en el nivel municipal o de corregimiento” (Ferro y Uribe, 2002, p. 140).

Otra de sus funciones de ordenamiento social, consistía en tramitar las quejas y reclamos de los habitantes de los territorios bajo su control y eran muy activos en la regulación de asuntos públicos y privados, todo sustentado en una justicia conservadora e implacable (Trejos, 2013).

Con respecto a las FARC-EP y la administración de justicia<sup>12</sup>, el Comandante Jairo Martínez, afirmaba:

---

<sup>12</sup> Para mayor detalle del rol de la administración de justicia, en la capacidad institucional de las administraciones locales, para la gestión territorial de la paz, ver: García Villegas, et al. (2016). Los Territorios de la Paz. La construcción del Estado local en Colombia. Bogotá: Documentos 28. Ideas para construir la paz. Dejusticia.

**Las dificultades materiales de la territorialización de la acción pública en Colombia**

“Cuando llegamos en enero a la zona de despeje, en San Vicente del Caguán, fue tan impresionante la multitud de gente que se agolpó solicitando nuestra intermediación en problemas tan variados como abigeato, vencimiento de letras, cheques, lesiones personales, violaciones, desapariciones, violencia intrafamiliar (...), a la Comisión Política le tocó asumir funciones no previstas. Después se nombró otra comisión aparte que se llamó de quejas y reclamos que aun hoy, después de 10 meses, permanece saturada de trabajo. Es una realidad que el pueblo estaba y está ávido de justicia imparcial y efectiva” (PNUD, 2003, p. 69).

En el caso de los grupos paramilitares y las Bandas Criminales, debido a la multiplicidad de actores e intereses que se traslapan en su origen y desarrollo, tales como narcotraficantes latifundistas, empresarios privados, ganaderos y agentes públicos y privados con carácter contrainsurgente, resulta una tarea compleja hacer una caracterización que explique de una manera general su proyecto político-militar, ya que en unos territorios se presentan como actores generadores de seguridad y protectores de los derechos de propiedad que son amenazados por la presencia de insurgencia armada y en otros lugares son defensores y garantes del status quo, es decir, de las estructuras locales de poder<sup>13</sup>. En otras regiones operan como empresarios de la protección muy al estilo de las mafias italianas, en estos lugares prestan servicios de seguridad privada a empresarios (legales e ilegales), ganaderos y comerciantes, asumiendo la defensa de sus intereses y propiedades frente a terceros, incluyendo el Estado.

Pero en la región caribe colombiana, lograron reconfigurar cooptadamente el Estado local. En este sentido, Duncan (2014) sostiene que infiltrar los cargos de elección popular en el plano local (consejos y alcaldías), les produce ganancias por efecto de la predación de las rentas públicas (contratación estatal que cooptan), la creación de su red clientelar propia e impunidad judicial.

La evidencia de lo antes expuesto, se hizo pública en 2006 (a pesar de que el pacto se realizó en julio de 2001), en esta última fecha, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) firmaron junto a

---

<sup>13</sup> Como lo señala Caicedo (2008), “En 1997 se dio la reunión entre dirigentes políticos y personajes considerados grandes referentes del departamento de Sucre con el fin de crear grupos de autodefensas, de la cual saldría el grupo denominado La Mojana. La reunión se efectuó en la finca Las Canarias, de propiedad de Miguel Nule Amin, en donde se dieron cita el jefe paramilitar Salvatore Mancuso, el senador Álvaro García Romero, el mayor Parra, comandante de la Sijín y algunos miembros del B2 enviados por el Coronel Quiñones, comandante de la Brigada Sucre” (p. 46).



11 congresistas activos en ese momento y varios servidores públicos de diferentes municipios de la región caribe, un “pacto político”, que se conoció como el “Acuerdo de Ralito”, cuyo contenido materializó el modelo de país que los paramilitares buscaban construir.

La relevancia de este “acuerdo político”, radica en que fue la primera evidencia documental de la magnitud de la penetración paramilitar en las instituciones públicas en el plano local y regional. Este pacto, se encuadraba dentro de una estrategia de las AUC que pretendía capturar mafiosamente el Estado, al “refundar nuestra patria” bajo “un nuevo contrato social” (Trejos, 2015).

No obstante, es necesario aclarar, que no se está asegurando que el proceso de descentralización, o la territorialización de la acción pública por sí mismos, pongan en riesgo la estabilidad estatal o afecten la profundización de la democracia local; por el contrario, son las condiciones de debilidad institucional de las administraciones locales, de ausencia del nivel estatal en el territorio, así como la fragilidad social y política, las que hacen en palabras de Garay y Salcedo (2010), que la implementación de un modelo descentralizador pueda conducir a retrocesos en la profundización de la descentralización, en un Estado en proceso de consolidación (Velásquez, 2009, p. 197).

En el siglo XX, cuando se adoptó el modelo de descentralización, principalmente durante las discusiones para la aprobación de la Constitución de 1991, fue aceptado que las entidades territoriales colombianas, presentaban graves fallas administrativas y que estas fallas tenían impacto directo en problemas de gestión de recursos. En el marco del conflicto armado que vive la nación colombiana, estas fallas administrativas han sido caldo de cultivo para la reproducción de situaciones de corrupción y captura de las administraciones locales por actores cercanos a la ilegalidad.

En este sentido, la posibilidad de que los actores antes citados puedan aprovechar las fallas institucionales, o las debilidades técnicas y administrativas presentes en muchas administraciones locales, para poner la estructura institucional local al servicio de sus propios intereses, constituye uno de los principales riesgos para la territorialización de la acción pública en Colombia.

En los territorios más alejados del centro, se encuentran un alto número de administraciones locales que no cuentan con la capacidad técnica y administrativa requerida para administrar recursos transferidos, en el marco de las responsabilidades asignadas por el marco Constitucional, para

**Las dificultades materiales de la territorialización de la acción pública en Colombia**

prestar los servicios públicos de base. En ocasiones esta situación, se ha presentado debido tanto a los elementos antes señalados, como a la falta de recurso humano calificado<sup>14</sup>.

En la misma línea, Rangel (1999) sostenía que el proceso descentralizador, favoreció el copamiento municipal de los actores armados, ya que:

“(…) fortalecido por los cambios constitucionales del 91, abrió nuevos espacios políticos a nivel local, al tiempo que el municipio y los departamentos ganaron más autonomía y robustecieron sus presupuestos. Sin embargo, esta ampliación de autonomía local se continúa realizando en el marco de una gran debilidad institucional, sobre todo en lo relacionado con la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes en las localidades (39)”.

Esta falta de capacidad técnica y administrativa ha sido una constante en muchas de las entidades territoriales que desde 1991 tuvieron que asumir legalmente la administración descentralizada de los recursos de inversión y funcionamiento. Creándose así espacios de oportunidad para que distintos grupos de interés, tanto legal como ilegal, que se encuentran dentro de la categoría de “otros actores” puedan tomar provecho en la administración y orientación de los recursos que son transferidos a las administraciones locales (Ocampo, 2014).

El caso de Enilse López<sup>15</sup>, es un ejemplo de lo antes señalado, ya que se enmarca en la categoría de “otros actores”. López, logró convertirse en la mayor operadora del Chance (apuestas) de la Región Caribe desde mediados de la década anterior.

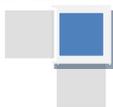
Trejos y Rendón (2015), sostienen que su base electoral se ubica en el municipio de Magangué, Bolívar. Ahí, López logró capturar y reconfigurar cooptadamente el Estado para ponerlo en función de la satisfacción de sus intereses particulares.

En este marco, López logra que su hijo mayor Jorge Luis Alfonso López, sea elegido Alcalde para el periodo 2003-2007. Este, con complicidad de otros funcionarios públicos de su administración, por medio de contratos irregulares, se apropió de 7 mil millones de pesos destinados a la salud. En

---

<sup>14</sup> Al respecto véase: Sarmiento (2016).

<sup>15</sup> Se encuentra privada de la libertad desde 2006 y en el año 2013 la Corte Suprema de Justicia ratificó su condena a 37 años de prisión por sus vínculos con los grupos paramilitares y por ser la determinadora de un homicidio.



este caso, la Fiscalía General de la Nación concluyó que: “el dinero que recibió la Cooperativa por prestación de servicios posiblemente terminó en las cuentas personales del alcalde de Magangué y de la Empresa Uniapuestas en Barranquilla, de propiedad de Enilse López” (Romero, Olaya y Pedraza, 2011, p. 51).

En febrero de 2010 Jorge Luis Alfonso López, fue destituido e inhabilitado por 20 años para el ejercicio de funciones públicas. En agosto de 2008 fue capturado por la Fiscalía por estar implicado en dos homicidios ocurridos en Magangué en los años 2004 y 2005. Su hijo menor, Héctor Julio Alfonso López, fue elegido Representante a la Cámara para el periodo 2006-2010 y posteriormente paso al Senado de la república en el periodo 2010-2014, en ambos casos con altas votaciones 100.000 y 69.734 votos respectivamente. Su hermana Emilia Rosa López, fue elegida para la Asamblea departamental de Bolívar para el período 2012-2015 (Trejos y Rendón, 2015).

## **Conclusiones**

Por esto, el fortalecimiento de las instituciones locales, a través del traslado de competencias administrativas, del aumento de recursos, de la promoción de la participación política, incluso las competencias para implementar lo acordado en la Habana entre el Gobierno y las FARC, no producen los efectos esperados, a menos que dichos procesos tengan en cuenta tanto las condiciones institucionales como las condiciones fácticas, de tipo social, político y económico que permiten dicho fortalecimiento.

Se trata entonces de un proceso simultáneo, no escalonado, en donde los objetivos de la descentralización, la pacificación de los territorios, la democracia participativa, el desarrollo local, se construyen de manera conjunta con el fortalecimiento del Estado en el nivel local, a través de su interacción recíproca (García *et al.*, 2011). Es decir, la construcción del Estado en el plano local debe tener en cuenta las particularidades propias de cada territorio, en pocas palabras, su enfoque debe ser territorial con un carácter diferenciador.

## Bibliografía

- Álvarez, Eduardo; Llorente, María; Cajiao, Andrés & Garzón, Juan (2017). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Serie informes No 27, Bogotá, Fundación Ideas Para la Paz.
- Ávila, Ariel (2009), “Las FARC: La coca y el narcotráfico”, en Carlos Medina (coordinador), FARC-EP: Temas y problemas nacionales 1958-2008, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Ávila, Ariel (2012), “Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. Poder Local, Estructuras Políticas y Crimen en Colombia”, en Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) e Idea Internacional.
- BBC.COM (2017) “Mi mamá se orino del miedo, los niños lloraban, todos llorábamos”: el Pacífico sur, la región de Colombia donde la guerra apenas comienza”, Recuperado de: [http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40230236?ocid=socialflow\\_facebook](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40230236?ocid=socialflow_facebook)
- Caicedo, Eder (2008), “Estructuras de poder político y electoral”, en Claudia López, (Coordinadora y Editora), Monografía político electoral del Departamento de Sucre 1997 a 2007, Bogotá, Misión de Observación Electoral. Corporación Nuevo Arcoiris.
- Duncan, Gustavo, (2014), Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia, Bogotá, DEBATE.
- Duque, Javier (2015), “Gobernadores y corrupción en la costa atlántica. Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo”, en Revista Ciudad Paz-Ando, 7 (2).
- Ferro, Juan & Uribe, Graciela (2002), El orden de la guerra. Las FARC-EP entre la organización y la política, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- Fisman, Raymond & Gatti, Roberta (2002), “Decentralization and corruption: Evidence Across Countries”, en Journal of Public Economics, vol. 83.
- Frente de Guerra Oriental del ELN (2009), Por una economía alternativa para Arauca, recuperado de <http://www.patrialibre.org/insurrección/113>
- Fundación Ideas para la Paz (2005), “La franja invisible”. Serie Siguiendo el Conflicto, N° 26.
- Garay, Luis & Salcedo, Eduardo (2010), “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia”, En 25 años de la descentralización en Colombia, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- Garay, Luis (2008), La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia.



- García Villegas, Mauricio., Torres Echeverry, Nicolás., Revelo Revollo, Javier., Espinosa Restrepo, Jos., & Duarte Mayorga., Natalia (2016). Los Territorios de la Paz. La construcción del Estado local en Colombia. Bogotá, Documentos 28. Ideas para construir la paz. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García Villegas, Mauricio., García Sánchez, Miguel., Rodríguez, Juan., Revelo Revollo, Javier., & Espinosa Restrepo, José (2011), Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Gibson, Edward (2006), “Autoritarismo sub-nacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, en Revista Desafíos, vol. 14.
- Gutiérrez, Francisco (2010), “Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia”, En 25 años de la descentralización en Colombia, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- Gutiérrez, Francisco (2016), El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010), Bogotá, DEBATE.
- Ocampo, Gloria (2014), Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia, Bogotá, CINEP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. El conflicto. Callejón con salida, Bogotá, PNUD.
- Rangel, Alfredo (1999), Colombia: guerra en el fin de siglo, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Romero, Mauricio., Olaya, Ángela., & Pedraza, Hernán (2011), “Privatización, paramilitares y políticos: el robo de los recursos de la salud en la costa caribe”, en: Mauricio Romero (Eds), La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política, Bogotá, DEBATE.
- Sanguino, Antonio (2004), “Paz y territorio en el conflicto armado interno colombiano”, en intervención realizada durante el panel: Dinámicas de la guerra en Colombia un balance de la administración Uribe, Proyecto Caminos de Desarrollo y Paz, mediación de conflictos ejecutado por la Corporación Nuevo Arco Iris.
- Sarmiento, Juan (2016), Los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Estudio sobre la eficacia instrumental del Estado y pluralismo jurídico de facto, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte.
- Semana.com (2007), “Texto del Acuerdo de Ralito”, Recuperado de: <http://www.semana.com/on-line/articulo/texto-del-acuerdo-ralito/83002-3>.
- Smith, Brian (1985), Decentralization: The territorial dimension of the state, London, George Allen & Unwlm.

**Las dificultades materiales de la territorialización de la acción pública en Colombia**

- Trejos, Luis (2012), “La violencia política como elemento transversal en la configuración del Estado colombiano”, en Revista Persona y Sociedad, vol. XXVI, N° 3.
- Trejos, Luis (2013), “Dominio territorial y control social en el conflicto armado colombiano”, en César Barreira, Jaime Zuluaga Nieto, Roberto González & José Tavares (coordinadores), Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana, Toluca, CLACSO- UAEM- Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados.
- Trejos, Luis (2015), “Violencia paramilitar y cooptación política en el Caribe colombiano”, en Alejo Vargas & Viviana García (Eds.), Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Trejos, Luis., & Rendón, Geanny (2015), “Ilegalidad, debilidad estatal y reconfiguración cooptada del Estado en la región caribe colombiana”, en Revista Encrucijada Americana, año 7, No 2.
- Vanier, Martin (2010). Le pouvoir des territoires. Essai sur l’interterritorialité, Paris, Anthropos.
- Velázquez, Fabio (2009), “Descentralización, Actores Armados y Gestión Pública. Cuestiones de Enfoque”, en Fabio Velásquez (coordinador), Las Otras Caras del Poder, Bogotá, GTZ - Foro Nacional por Colombia.
- Elpaís.com (2006), “Un viaje al oscuro imperio de La Gata”, 19 de febrero, disponible en: <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Febrero192006/10A19N1.html>

