



# LA ENCRUCIJADA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA:

## "ANTECEDENTES, PROBLEMÁTICAS Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA COMO ALTERNATIVA DE LUCHA EN CONTRA DE LA POBREZA"

### RESUMEN

El presente artículo de reflexión hace parte del proyecto de investigación adelantado por el grupo de investigación, Comunicación Política y Comportamiento Electoral, adelantado en cooperación con el profesor Mario Lozano García de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Boyacá; en él se plantea cómo la necesidad de descentralización política y administrativa en Colombia incursiona dentro de las agendas legislativas y administrativas desde la década de los 80's con la elección popular de alcaldes y gobernadores, siendo elevada a rango constitucional en 1991. Dicha implementación fue el resultado de los graves desajustes institucionales que significó: 1) El abandono estatal de los territorios sub nacionales en los cuales grupos ilegales llenaron los vacíos de poder dejados por el Estado; y 2) la incursión del narcotráfico como elemento dinamizador del conflicto interno.

La descentralización política y administrativa surge como una alternativa de las comunidades para direccionar sus esquemas de desarrollo desde lo local. Sin embargo, en el contexto del Sistema Clientelista Colombiano para el cual la actividad política se reduce a un ejercicio de apropiación de los bienes y beneficios emanados del Estado, entonces el acceso a los mismos con el esquema de descentralización trasladó su fuente de poder del nivel central al nivel descentralizado; en otras palabras, el poder que otrora tuvieron los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) como intermediarios desde el nivel central, entre el poder político y "los clientes" fue reemplazado por una serie de partidos "políticos" emergentes que desde lo territorial articularon sus maquinarias de apropiación del Estado, trasladando los brotes de corrupción del nivel central al nivel descentralizado. La alternativa es un ejercicio de reconstrucción de cultura cívica y redimensionamiento del concepto de lo público como mecanismo de lucha en contra de la pobreza.

**Diego Fernando Rodríguez Casallas\***

\* Jefe del Departamento de Derecho Privado del programa de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Boyacá (Colombia). Abogado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública, Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Finalización de Estudios de Especialización en Administración Pública Contemporánea de la Escuela Superior de Administración Pública. Experto Temático en Participación Ciudadana y Control Social a la Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública Territorial Boyacá - Casanare para el 2010 y 2011. Delegado por la ESAP Territorial Boyacá- Casanare a la RED Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas del Departamento de Boyacá para el 2010 y 2011. (Contacto: dieferrodriguez@uniboyaca.edu.co)

*Fecha de recepción: abril 9 del 2015.*

*Fecha de aceptación: mayo 14 del 2015*

**Palabras clave:** Descentralización, conflicto interno colombiano, territorio, gobernabilidad, gobernanza, FARC-EP, narcotráfico, despolitización, política, sistema político.

## THE CROSSROADS OF DECENTRALIZATION IN COLOMBIA: "BACKGROUND, PROBLEMS AND CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION IN COLOMBIA AS AN ALTERNATIVE FIGHT AGAINST POVERTY"

### ABSTRACT

#### Citar este artículo así:

Rodríguez, D. (2016). La encrucijada de la descentralización en Colombia: "antecedentes, problemáticas y retos en la implementación de la descentralización en Colombia como alternativa de lucha en contra de la pobreza". *Justicia, Sociedad y Derecho*, 1(1), 88-113



This reflection article is part of the research project carried out by the research group Political Communication and Electoral Behavior (Comunicación Política y Comportamiento Electoral), in cooperation with Professor Mario Lozano Garcia from the Faculty of Juridical and Social Science (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales) of the Universidad de Boyacá. It sets out how the need for political and administrative decentralization in Colombia ventures within the legislative and administrative agendas from the early 80's with the popular election of mayors and governors, being elevated to constitutional status in 1991. This implementation was the result of serious institutional imbalances that meant: 1) The government neglect of subnational territories in which illegal groups filled the power vacant left by the state; and 2) The incursion of drug trafficking as a promoter of internal conflict.

The political and administrative decentralization emerge as an alternative for the communities to address their development schemes from the local. However, in the context of the Colombian patronage system; in which the political activity is reduced to an exercise of ownership of the goods and benefits arising from the state, then the access to them with the decentralization scheme moved its source of power from centralized to decentralized. In other words, the power that the traditional parties (Liberal and Conservador) once had as intermediaries from the central level, between political power and "customers", was replaced by a series of emerging "political parties" that, from the territorial aspect, articulated their State ownership machinery, moving the corruption outbreaks from centralized to decentralized levels. The alternative is a reconstruction exercise of civic culture and a remodeling of the concept "public" as a means of struggle against poverty.

**Keywords:** Decentralization, Colombia's internal conflict, territory, governance, governance, FARC-EP, drug trafficking, depoliticization, politics, political system.

## INTRODUCCIÓN

La necesidad de implementación de la descentralización política y administrativa en Colombia fue el fruto de los fuertes desajustes institucionales acaecidos en la década de los 80's, factores como: el narcotráfico, los grupos insurgentes, la tradición de exclusión económica y política dieron como resultado un ambiente generalizado de violencia y descontento social que tuvo como resultado el surgimiento de un nuevo pacto político (la Constitución de 1991) marcado por una nueva forma de concepción del desarrollo y del instrumento (administración pública) necesario para su consecución.

El presente artículo tiene como objeto determinar los antecedentes, las problemáticas y los retos en la implementación de la descentralización política y administrativa en el caso colombiano, entendida como alternativa de lucha en contra de la pobreza, de comprensión de las realidades locales, de los imaginarios territoriales y de los requerimientos sociales por ser resueltos.

### **ORÍGENES DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN EL RÉGIMEN COLOMBIANO: UNA RESPUESTA FRENTE A LA CRISIS INSTITUCIONAL.**

La descentralización política y administrativa en el régimen político colombiano fue la respuesta a los graves desajustes institucionales que tuvieron como punto más alto la década de los 80's marcada por la agudización de los fenómenos de violencia producto de la imposibilidad de presencia estatal en el territorio nacional. La ausencia de respuesta eficaz frente



a la resolución de los requerimientos sociales, la apropiación de lo público, la despolitización, la exclusión política y económica, fueron el resultado de un proceso histórico de estructuración de un sistema político marcado por graves inequidades y exclusiones, el cual fue dinamizado por la entrada en la escena nacional del crimen organizado y los carteles de la drogas especializados en el negocio de los estupefacientes, más exactamente la producción y tráfico de cocaína.

Sobre el particular es necesario abordar una serie de elementos que configuraron la crisis de la década de los 80's, entre los cuales se destacan: 1) la herencia colonial; 2) el surgimiento y fortalecimiento de los grupos guerrilleros en Colombia; y 3) los orígenes del conflicto económico y social en la primera etapa del siglo XX, entre otros, para entender por qué la década de los 80's fue el momento oportuno para el auge del narcotráfico como elemento dinamizador del conflicto interno colombiano que dio como resultado la crisis institucional.

### La herencia colonial

La sociedad colombiana se ha caracterizado por ser una sociedad excluyente fruto de la herencia colonial que forzó la creación de distinciones sociales entorno a la raza, la posición socioeconómica y las creencias religiosas; dichas distinciones persisten hoy en día, en un contexto de exclusión política y económica que ha posicionado al país entre los 10 países con mayores indicadores de inequidad en el mundo, según datos de Naciones Unidas en el Plan de Naciones Unidas Para el Desarrollo PNUD. Académicos como Molina

(1994, p. 21), refieren sobre la configuración histórica del sistema político colombiano:

El régimen colonial fue un mecanismo feroz de creación de desigualdades. En su libro don Salvador Camacho Roldán analiza las tres aristocracias forjadas por los colonizadores de los siglos XVI y XVII. La primera fue la de la raza, mucho más opresora, más activa, que la basada en tradiciones de familias y pueblos de un mismo origen. Esa aristocracia, afirma Camacho Roldán en 1851, puede todavía reconocerse en el desprecio con los nacidos en mediana posición o elevados a ella por la fortuna, miran a lo que denominan "la plebe", "la canalla", "la vil multitud"

La segunda aristocracia se originó en el clero, el cual validó de su ascendiente espiritual, de sus inmensas propiedades y del cobro de derechos de estola, de diezmos y primicias, ejerció una tremenda influencia sobre las muchedumbres crédulas.

La tercera estaba constituida por la propiedad territorial, la que por hallarse concentrada en pocas manos, fue una herramienta de portentosa eficacia para dominar a cuantos carecían de ella, obligados a buscar arrimo y ocupación bajo el ala de los terratenientes.

Como resultado de la configuración de las castas sociales herencia colonial y del proceso de conquista, el régimen político colombiano se basó en la exclusión política utilizada como mecanismo de perpetuación de los intereses económicos de los descendientes de españoles. El proceso de independencia y las primeras formas de organización política utilizaron el sistema electoral (manifestación del principio de soberanía popular de la democracia liberal) como mecanismo de exclusión basado en requisitos

socio-económicos para acceder al poder político; sobre el particular refiere el profesor González (1997, p. 99):

La participación popular fue muy escasa para las elecciones de los gobernantes que reemplazaron a los nombrados por España: las primeras juntas Supremas que llenaron el vacío de los virreyes y gobernantes fueron legitimadas casi siempre por asambleas de notables locales. Estas asambleas eligieron también los representantes a los primeros congresos de la patria boba, excluyendo de manera casi natural cualquier asomo de representación popular. Así, por ejemplo, la Junta Suprema instalada en Bogotá después del 20 de julio de 1810, fue declarada legítimamente instalada por una asamblea de notables de la capital. De esta manera, los primeros gobiernos tuvieron un sabor netamente oligárquico.

Ampliando el punto, afirma González (1997, p. 101) que el sistema electoral fue el mecanismo empleado para la exclusión política:

Reunidos todos los parroquianos, el alcalde con el cura y el juez, debían examinar los que llenaran los requisitos para ser **electores**: “los que sean varones libres, mayores de 25 años, padres o cabezas de familia, que vivan de sus rentas u ocupación sin dependencia de otro, que no tengan causa criminal pendiente, que no hayan sufrido pena infamatoria, que no sean sordomudos, locos, dementes o mentecatos, deudores del Tesoro Público, fallidos o alzados con la hacienda ajena”

De igual forma refiere que “como se ve en la detallada reglamentación anterior, el sufragio estaba restringido con base en categorías socio-económicas y era de carácter indirecto (tres grados). Además, era

notoria la presencia e intervención del estamento eclesiástico. Durante todo el siglo XIX. La mayoría de las Constituciones conservaron el sufragio indirecto y restringido, con la excepción de la Constitución de 1856, que implantó el sufragio universal y directo” (González, 1997, p. 103). Siguiendo el punto refiere nuevamente González que no cabe duda, pues de que uno de los motivos de la limitación del sufragio fue el de facilitar cierto manipuleo discreto del proceso electoral, sin tener que recurrir a medidas externas. O sea que deshabilitando en masa a los campesinos analfabetas, tan fácilmente engañados por los curas godos - por ejemplo - el problema político ya era mucho más sencillo de resolver (González, 1997, p. 124).

En este orden de ideas, la herencia colonial dio como resultado una sociedad excluyente y cerrada basada en el origen, la religión o la propiedad territorial, que materializó sus intereses económicos mediante el acceso restringido al poder político, generando dos sociedades que compartieron un mismo territorio, una la de los privilegiados y la otra la de los desposeídos, lo cual dio origen al surgimiento de los grupos guerrilleros que transformaron estas dos sociedades en antagónicas.

### **Surgimiento y fortalecimiento de los grupos guerrilleros en Colombia**

La apropiación del Estado colombiano por intereses privados, manifestada en el sistema de partidos, el sistema electoral y el enquistamiento del sistema clientelista, derivó en el período de la historia colombiana denominado como “la violencia bipartidista” que fue



robustecida en el Frente Nacional (como mecanismo de exclusión) dicho período histórico tuvo como efecto que los requerimientos sociales de gran parte de la población no tuvieron eco en la administración pública, dado que la alternancia en el poder de los partidos tradicionales excluía de los beneficios emanados del Estado a la oposición y a las minorías políticas utilizando el aparato del Estado para reducir censos electorales por medio de la violencia y el despojo, sumado a lo anterior la exclusión económica generó tensión social la cual dio como resultado movimientos campesinos y obreros desde la década de los 30 del siglo XX, los cuales posteriormente con la influencia del partido comunista en el contexto de la guerra fría conformarían las filas de los movimientos guerrilleros, los cuales fueron perseguidos por el aparato del Estado dada la contradicción que significaron sus ideas con los intereses de los grupos económicos que apropiaron el aparato del Estado y las instituciones.

En algunos territorios los grupos insurgentes ocuparon los espacios del Estado, impartiendo “justicia”, ocupando el territorio y desplazando de dichas comunidades a las autoridades públicas que se habían caracterizado por el abandono de los administrados. En la década de los 80's dicha situación se agudizó por la entrada en el escenario de una fuente infinita de financiamiento de la violencia y el conflicto interno como fue el narcotráfico, el cual a su vez generó el surgimiento de grupos paramilitares en una dinámica de apropiación y defensa del territorio para la producción de narcóticos; grupos financiados por el narcotráfico como el M.A.S. (muerte a asesinos y secuestradores) son el antecedente del paramilitarismo moderno.

## Orígenes del conflicto económico y social en la primera etapa del siglo XX

La arremetida en contra de los movimientos sociales obreros y campesinos en Colombia tuvo ejemplos claros como la denominada “Masacre de las Bananeras” que el 6 de diciembre de 1928 dio como resultado el asesinato de los trabajadores pertenecientes a la UNITED FRUIT COMPANY en el municipio de Ciénega (Magdalena), mediante la utilización de la fuerza pública, en el gobierno de Miguel Abadía Méndez.

En relación con los movimientos sociales de extracción campesina que optaron por la ocupación colectiva de tierras en los años 40 y la respuesta terrateniente, manifiesta Bejarano (1981, p. 61):

Descartada por razones obvias cualquier discusión sobre la intencionalidad de la ofensiva terrateniente, el hecho es que en la situación del régimen agrario de los años cuarenta, se presentaban varias alternativas para su transformación: 1. Descomponer la hacienda donde predominaba la fuerza de trabajo semiservil para consolidar la gran propiedad capitalista, 2. Descomponer la hacienda pero consolidando la economía campesina y 3. Consolidar la mediana propiedad por parte de otros grupos sociales distintos a los terratenientes, básicamente pequeña burguesía, dando curso en todos los casos a las relaciones de trabajo asalariado y acelerando la descomposición campesina, citando a Urrea (1977, p. 309) señala que ello habría dado lugar, a diferentes expresiones del conflicto:

“a) Represión del poder terrateniente contra las masas campesinas para perpetuar viejas relaciones de producción una vez se ha iniciado su descomposición.

b) Expulsión del campesinado parcelario semiservil ejercida por los terratenientes y grupos emergentes de burguesía agraria durante el proceso de avance de la agricultura comercial y de las explotaciones ganaderas.

c) Expulsión del campesino parcelario del pequeño propietario o de medianos propietarios por otros grupos no necesariamente terratenientes de proveniencia pequeño burguesa urbana o rural (burócratas, profesionales, comerciantes, administradores o mayordomos) en determinadas regiones del país (Zona cafetera).

d) Resistencia Armada de las masas campesinas frente a cualquiera de las formas anteriores de represión o expulsión, de manera más o menos espontánea u organizada (a través del liberalismo o de agrupaciones de izquierda).

La utilización del aparato del Estado como mecanismo puesto al servicio de las élites gobernantes y sus intereses económicos, dio como resultado la generación de diferentes grupos de oposición armada al Estado, algunos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC- EP), inicia como movimiento de autodefensa campesina la cual adoptarían posteriormente ideología de izquierda; otros grupos insurgentes como el M19 serían la respuesta frente a las estructuras que limitaba el acceso al poder político en relación con los partidos tradicionales y el Estado oligárquico, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) como una variante ideológica de las FARC -EP de igual forma que el Ejército Popular de Liberación (EPL).

Continuando con el caso de las FARC - EP, la guerrilla más vieja del continente, frente a sus orígenes y fases de configuración, refiere Aguilera (2010, p. 9):

La primera fase 1949 - 1978, la enmarcamos dentro de dos acontecimientos: el surgimiento de las guerrillas comunistas tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y el comienzo de la violencia bipartidista: y desde el otro lindero temporal, la realización de la VI Conferencia de las FARC, en 1978, cuando este grupo insurgente se propone convertirse en una guerrilla nacional, en un "Ejército Revolucionario", y cuando define que su proyecto es la toma del poder. Esta primera fase, si bien considera el surgimiento de las FARC en 1964, no lo subraya como relevante dado el peso de las continuidades que operan en los primeros años de esa organización armada: la fuerte subordinación al Partido Comunista; la prolongación de algunos de sus métodos de guerra y de un discurso político construido sobre el conflicto agrario y la deuda histórica que habría dejado la violencia bipartidista. Se trata además de una guerrilla marginal, silenciosa, poco combativa, que en sus relaciones con los campesinos mezclas antiguos procedimientos con nuevas formas de atracción y sujeción social, que aboga por la presencia estatal en sus zonas de influencia y que socialmente es percibida como una guerrilla hija de la violencia bipartidista y de un conflicto social no resuelto por el Estado.

## LA CRISIS INSTITUCIONAL DE LOS AÑOS 80'S

La década de los 80's fue marcada por el auge guerrillero, las FARC - EP aumentaron los frentes guerrilleros en el territorio nacional de 15 a 30 frentes, el ELN atentó de forma directa y sistemática en contra de los intereses de las transnacionales mediante la



voladura de oleoductos para impedir la apropiación de los recursos naturales de la nación por parte de empresas extranjeras; la tensión social entró en aumento por el acercamiento de los grupos insurgentes con las comunidades olvidadas por el Estado, efecto de la insatisfacción de los requerimientos sociales que no encontraban eco en una administración pública debilitada, centralizada y apropiada por intereses privados. Como antecedente refiere Aguilera (2010, p. 55):

En esta primera fase, la principal expansión de las FARC se realizará en zonas distantes y desprotegidas por el Estado, hacia el sur del país, en el área de Caquetá; a lo largo del Magdalena Medio, y en la zona bananera de Urabá; secundariamente haría presencia en algunas regiones del Meta, Tolima, Huila y el Valle del Cauca. Hacia 1978, según cálculos del ministerio de defensa, las FARC había logrado organizar 6 frentes y un grupo urbano (ver tabla No. 1). Manejaban revólveres, ametralladoras FA, carabinas punto 30; y luego, M-1 y M-2, algunas de ellas despojadas a miembros de la fuerza pública. Sin embargo, no todos los combatientes estaban armados: el Ministerio de Defensa calculaba en 1978 que de los 802 hombres que componían el grupo, apenas 428 contaban con armas, es decir que el 53.3%, se hallaban desarmados.

Para 1979 el número de acciones armadas adelantadas por las FARC - EP fue de 22 combates, 4 emboscadas y 8 tomas de poblaciones, y para 1991 el número de acciones armadas adelantadas por las FARC aumentó a 165 combates, 17 emboscadas y 22 tomas de poblaciones, lo cual demuestra que la década de los 80's estuvo marcada por un fortalecimiento guerrillero y una situación de agudización del conflicto interno colombiano. Lo anterior, según los datos de

Violencia política letal en Colombia, IEPRI. Referidos por Aguilera (2010, p. 102).

Aparejadas a las acciones militares y la ocupación territorial existieron acercamientos de las FARC- EP a la población civil en los territorios en los cuales el abandono estatal fruto de la centralización del poder político no daba respuesta eficiente a los requerimientos sociales en términos de justicia y satisfacción a las necesidades básicas insatisfechas de los pobladores, lo cual, generó manifestaciones de insatisfacción y descontento con la actividad del Estado, escenarios que fueron capitalizados por las FARC - EP incluso desde lo político con la constitución de la Unión Patriótica como partido político el cual llenó transitoriamente espacios de participación política aunque posteriormente fue erradicada casi en su totalidad por la vía de la violencia.

### **El narcotráfico como elemento dinamizador del conflicto**

Para la década de los 70's el tráfico de sustancias narcóticas en Colombia ya ocupaba un renglón importante con el tráfico de marihuana; sin embargo, el cambio de hábitos de consumo principalmente en Estados Unidos volcó la atención a la euforia producida por la cocaína.

La política global frente al problema del narcotráfico denominada "Reducción de la Oferta" que implicaba acciones de fuerza en los países productores de narcóticos para impedir el contacto físico de los consumidores con las sustancias prohibidas tuvo



como reacción un mercado compuesto por consumidores ansiosos por acceder a una oferta restringida de estupefacientes, situación que elevó el precio de las sustancias prohibidas mostrándose como una oportunidad de negocios en extremo rentable.

El conflicto interno colombiano, la falta de presencia estatal, la pobreza, los grupos de excluidos y los climas del accidentado territorio colombiano dieron como resultado un contexto en el cual producir narcóticos, lejos de la presencia estatal con un ejército de empleados, dispuestos a participar en los beneficios del nuevo negocio (los desposeídos que pasaron de tener nada a tenerlo todo). Aparecen los denominados “carteles de la droga” y los denominados “capos de la droga” como Pablo Escobar Gaviria y Gonzalo Rodríguez Gacha, quienes dirigieron, financiaron y organizaron verdaderos ejércitos privados para obtener el dominio territorial que les permitiera la producción y tráfico de estupefacientes.

Como una muestra del auge del narcotráfico en Colombia tenemos que finalizada la década de los 80’s existieron cultivadas cerca de 19.000 hectáreas de amapola y 41.000 hectáreas de coca, las cuales fueron asperjadas con cerca de 2 millones de litros de glifosato entre 1992 y 1998; según datos de la CIA en Colombia, para el año 2000, se cultivaban más de 122.500 hectáreas de coca.

El poder económico y la capacidad de infiltración del narcotráfico hizo presa de la estructura estatal en ocasiones poniéndola a su servicio (nexos de políticos con el narcotráfico, financiamiento de campañas y

soborno de funcionarios fueron las prácticas adelantadas por la delincuencia para consolidar el imperio de la droga desde la clandestinidad). El pico más alto de dicha infiltración fue la elección de Pablo Escobar como congresista, tal vez uno de sus peores desaciertos, pues le visibilizó frente a la opinión pública y la clase dirigente haciendo públicos sus nexos con el narcotráfico, situación que fue el inicio de su guerra frontal en contra del Estado y de la extradición: las bombas en plena capital de la república, el precio por la cabeza de policías muertos, las amenazas a jueces y fiscales comprometidos con las investigaciones por delitos relacionados con el narcotráfico, mancharon la década de los 80’s con sangre.

Como fenómeno paralelo e instrumento operativo de los carteles de la droga surge el paramilitarismo moderno, auspiciado por narcotraficantes quienes con su apoyo económico, con la complicidad de algunos sectores de las fuerzas militares y del gobierno conformaron ejércitos privados con adiestramiento en guerra de guerrillas, en una estrategia contra los grupos insurgentes que empezaban a amenazar los intereses del narcotráfico fundamentalmente en relación con el control territorial para el cultivo y producción de sustancias narcóticas. La política también fue permeada por los dineros del Narcotráfico, sobre el particular refiere Álvarez (2009, p. 123):

**El narcotráfico en su alianza con la política desencadenaría en la década del ochenta uno de los más siniestros aparatos de guerra de los últimos tiempos, el mal llamado paramilitarismo, el cual tuvo sus orígenes en el grupo Muerte a Secuestradores (MAS), que**

realizó una alianza entre diferentes narcotraficantes, políticos y militares con el fin de desarrollar acciones armadas contra los activistas y simpatizantes de los grupos insurgentes, especialmente en contra de las FARC y la Unión Patriótica (UP).

Finalmente, al respecto, la confrontación entre sectores políticos que eran apoyados por el narcotráfico, por incursiones directas de estos y el rechazo por parte de algunas voces en contra de esta realidad, como fue la posición clara de Galán, desencadenó en 1984 con el asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, una de las más cruentas guerras que ha vivido Colombia en los últimos tiempos, el narcoterrorismo, aspecto que desestabilizaría al Estado colombiano durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990). En esta dinámica sería asesinado Luis Carlos Galán Sarmiento, el más firme candidato liberal a suceder a Barco, lo que llevaría al Estado a una “narcoguerra”, donde también serían asesinados otros dos candidatos presidenciales: Bernardo Jaramillo, de la UP, y Carlos Pizarro, del Movimiento 19 de Abril (M19).

A la par los dineros del narcotráfico ingresaron a las arcas de los grupos insurgentes, primero mediante el pago de “impuestos” sobre los cultivos de hoja de coca en los territorios susceptibles de su influencia y posteriormente como productores directos. Como resultado los grupos insurgentes encontraron una fuente ilimitada de financiamiento de la lucha revolucionaria y también hallaron un poderoso enemigo los grupos paramilitares quienes se caracterizaron por la crueldad de sus métodos optando como blanco la sociedad civil o a los que denominaron auxiliares de la guerrilla, contra quienes desplegaron su violencia tratando de dejar sin fuentes de abastecimiento a la insurgencia.

## Despolitización

Los procesos de violencia acaecidos en la década de los 80’s contribuyeron a los fenómenos de despolitización, la violencia política materializada en el asesinato de los candidatos a la presidencia de la república: Jaime Pardo Leal, Carlos Pizarro, Luis Carlos Galán y Bernardo Jaramillo, junto con los asesinatos de 8 congresistas, 13 diputados, 70 concejales, 11 alcaldes y alrededor de 5.000 militantes de la Unión Patriótica, visualizaron la actividad política como una actividad peligrosa en consecuencia de la influencia del narcotráfico y la extrema derecha.

En el orden de ideas anteriormente expuesto y por la influencia territorial de los grupos al margen de la ley, los ciudadanos no vieron que la salida institucional fuera eficaz para la resolución de sus requerimientos y en consecuencia la participación política fue escasa. Lo anterior sumado a la tradición bipartidista y a la excesiva centralización daba como resultado la necesidad de intermediación frente al nivel central para poder obtener el desarrollo de proyectos de inversión en el orden local. Sobre el particular refiere Pérez (2003, p. 183):

No puede descartarse, por tanto, que en Colombia las masas de “desgajados” se conviertan en algún momento del futuro en protagonistas principales de protestas, y que además impongan “la acción directa” como modelo del actuar político. En el contexto de una creciente intensificación de las tensiones sociales, la respuesta de las autoridades ante estos desplantes será la de imponer la ley y el orden, criminalizar la expresión política de la “acción directa” de estos

sectores como forma de protesta, que incluso puede llegar a ser tipificada de "terrorismo". Y en la medida que se agudice la situación, como ha sucedido en otros países latinoamericanos, no está más allá de lo previsible que haya lugar a una intensificación aún mayor del escalamiento de la violencia a través de la conformación, contratación y operación de empresas privadas de seguridad y grupos paramilitares para "prevenir y resolver" las contingencias que pongan en riesgo los intereses de empresas y nuevos propietarios.

En consecuencia, todo tipo de despolitización favorece el conservadurismo y el mantenimiento del status quo que eterniza las inequidades de nuestro contexto.

### **Asamblea Nacional Constituyente y descentralización como alternativa frente a la crisis institucional**

Fruto de las crisis institucional desde 1986 se empieza a visualizar la necesidad de renovar la división política administrativa colombiana, acercándola a las realidades locales, interpretando los requerimientos de los ciudadanos y los posibles satisfactores a los mismos.

La necesidad de una respuesta eficaz que legitimara la existencia del aparato estatal empieza a hacer mella en las instancias de toma de decisión (en el poder político), la opinión pública visualizaba una administración débil, que no soportó los embates del narcotráfico y de los actores armados. Los cambios o los arreglos institucionales no fueron suficientes para incluir toda una población que se encuentra sectorizada entorno a las estructuras del narcotráfico, de los grupos insurgentes, de los grupos paramilitares, de los ciudadanos desplazados y las comunidades en lo territorial; sectores que clamaban por la atención estatal.

Para el 11 de marzo de 1990, día en el cual se efectuaban las elecciones a congreso y a corporaciones públicas del orden territorial, un movimiento estudiantil propuso incluir un séptimo voto en el cual el constituyente primario definiera la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente propuesta que finalizó con la promulgación de la Constitución de 1991, en la cual participaron diferentes sectores de la población, entre ellos grupos insurgentes como el M19, minorías étnicas, religiosas e incluso partidos tradicionales y sus intereses que como en el caso del narcotráfico se vieron reflejados en la prohibición de la extradición de nacionales consagrada en el artículo 35 de la Constitución Política Colombiana, artículo que, no está de más decir, permitió la negociación de la entrega de Pablo Escobar.

Grandes cambios se gestaron con la Constitución de 1991: la acción de tutela, el derecho de petición, la Fiscalía General de la Nación y la Corte Constitucional fueron modificaciones institucionales que hicieron más eficiente la administración de justicia y la garantía de derechos. En relación con la administración pública se elevó a rango constitucional la descentralización política y administrativa como principio constitucional, materializada en la elección popular de alcaldes y gobernadores buscando la posibilidad de interpretar la vida en las localidades satisfaciendo sus requerimientos mediante la inversión pública.

El acercamiento de las comunidades territoriales y la administración pública fue una prioridad materializada en la figura de la descentralización política y administrativa que procuró dotar de autonomía a



las localidades en la identificación y satisfacción de sus requerimientos mediante la inversión pública, sin embargo dicha figura se enfrentaría a una serie de problemáticas en su implementación como se expondrá a renglón seguido.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

El proceso de implementación de la descentralización en Colombia comenzó con la elección popular de alcaldes y gobernadores en 1986, siendo elevada a rango constitucional en 1991 y teniendo sus desarrollos legislativos con la Ley 136 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, entre otros. La estructura político-administrativa en Colombia implementó dos niveles sub nacionales encargados de precisas funciones y competencias en la división institucional del trabajo y enmarcados bajo los principios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia. El municipio fue concebido como la entidad territorial de base dado el contacto directo que debía tener con la población; el departamento como entidad intermedia que tiene la finalidad de articular o apalancar los esfuerzos de las entidades territoriales del orden municipal en la búsqueda del desarrollo económico mediante apoyo técnico y financiero en la consecución de estructuras regionales que aprovecharan las ventajas comparativas transformándolas en ventajas competitivas para articularse en el orden nacional.

Sin embargo, los esfuerzos de descentralización fueron tímidos, tal vez por la tradición centralista del contexto

colombiano. Desarrollos legislativos posteriores a la Constitución de 1991 como el Sistema General de Participaciones (que son los recursos públicos recaudados y girados por el nivel central al descentralizado) ataron la inversión pública a una inversión obligatoria en sectores específicos como educación, agua potable y saneamiento básico, entre otros<sup>1</sup>, reduciendo a las entidades territoriales a simples ejecutores sin mayor posibilidad de toma de decisión frente a la priorización de la inversión pública.

Por su parte los dineros recaudados por concepto de regalías, resultado de la explotación de recursos naturales otrora administrados por las entidades territoriales explotadoras de recursos naturales, fueron centralizados en el denominado Sistema General de Regalías, de acuerdo con el Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011. “Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los Artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones” desarrollado por la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012. “Por la cual se regula la organización y funcionamiento del sistema general de regalías, oscilando de esta forma entre el principio de descentralización y la dependencia del nivel central”.

---

<sup>1</sup> Ver Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

## LA INTERPRETACIÓN DE LAS REALIDADES LOCALES Y LOS ESQUEMAS DE DESARROLLO DESDE LO LOCAL

Colombia es un país caracterizado por la diversidad de su geomorfología, atravesado por tres cordilleras, bañado por dos mares, bañado por una red infinita de ríos como el Magdalena y el Amazonas con sus afluentes, montañas, llanos, selvas, bosques y una diversidad climática incomparable que solo se puede equipar a la diversidad de razas y culturas que entre comunidades indígenas, afros y peninsulares han generado un crisol de diversidad que ha tomado vida propia en los diferentes territorios, regiones y comunidades.

En Colombia la complejidad del mapa etnográfico y de los diferentes imaginarios frente al desarrollo y sus cosmogonías hace necesaria la interpretación desde la administración pública de las realidades locales y regionales, por fuera de cualquier pretensión de homogeneidad que limite la posibilidad de la autodeterminación de nuestras comunidades; la administración pública antes de la Constitución de 1991 se limitó a la reproducción de un proyecto de desarrollo que como línea unívoca desconocía la complejidad de la realidad local, haciendo del abandono Estatal no solo un problema de monopolio de la fuerza sino un atentado en contra del reconocimiento de un arraigo bajo el simplismo de la sociedad de las mercancías y el capitalismo, la “glocalidad” o la fase intermedia entre lo global y lo local debe abrirse paso en el reconocimiento del otro como interlocutor válido.

## Los niveles intermedios como mecanismos de la regionalización

Frente al papel de los departamentos, su finalidad como nivel sub-nacional intermedio se pensó desde la lógica de articulación de las realidades sociales y económicas de las regiones en la estructuración de esquemas de desarrollo que jalonen los esfuerzos económicos de los municipios con miras a la regionalización sin desconocer las realidades locales, la inclusión económica de las regiones adquiere relevancia en la corrección de las disparidades territoriales para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades en todo el territorio nacional.

Aunado a lo anterior, la división político-administrativa ha sido en ocasiones una talanquera en la consecución de esquemas de desarrollo desde lo territorial dada la imposibilidad de los municipios de invertir recursos públicos por fuera de su jurisdicción. Los municipios que geográficamente se encontraban aislados de los nodos de desarrollo impidiendo su articulación con los mismos, es en estos casos que la entidad sub nacional intermedia adquiere importancia para impedir que las realidades geográficas aislen a los municipios en razón a su situación geográfica.

## LAS PROBLEMÁTICAS

La descentralización en el caso colombiano ha tenido algunas problemáticas, tanto en su implementación como resultado de la misma: 1) en su implementación la tradición centralista, el bipartidismo, la violencia política, la apropiación de lo público, el



clientelismo y la cultura de una sociedad de exclusión y clasismo, han tejido un halo de desconfianza frente al otorgamiento de autonomía a las entidades territoriales, y 2) resultado de la implementación de la descentralización, algunos focos de corrupción se trasladaron del nivel central al nivel descentralizado.

### El antecedente del clientelismo político

... el notable, al que estaba reservada de hecho o derecho una relación privilegiada con el poder político, funge como elemento de empalme de este con la sociedad civil y con los propios clientes a los que les sigue dando protección y ayuda en las relaciones con un poder a menudo distante y hostil, a cambio, ahora, de consensos electorales... (Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G., 2005, p. 235.)

La tradición bipartidista en Colombia instrumentalizó la función pública y el empleo público como mercancía de pago de favores o contraprestación por apoyo electoral, parcializando la función pública y privatizando los beneficios emanados del Estado; sobre el particular refiere el profesor Molina (2004, p. 7):

En Colombia, hasta la década de los 90, son pocas las entidades públicas de los niveles sectoriales y territoriales exentas de prácticas donde los nombramientos administrativos, la adjudicación de contratos, la focalización de beneficiarios y la toma de decisiones no tengan como finalidad el pago de favores, la reproducción de clientelas y el ascenso y enriquecimiento de figuras políticas. A tal punto, la cuestión, que algunos analistas han caracterizado el sistema político Colombiano como el <<Sistema Político del Clientelismo>>.

Desde el siglo XIX la sociedad tradicional colombiana reservó, de hecho o derecho, la participación en política a una élite gobernante que utilizó el sistema electoral y la militancia en los partidos tradicionales liberal o conservador como filtro para impedir cualquier asomo de representación popular; en este orden de ideas la élite gobernante que refrendare su poder mediante organismos de base, maquinarias políticas y procesos electorales, determinaba el acceso al empleo público como solución de ocupación laboral o a los beneficios emanados del Estado dentro de un sistema clientelista, sobre el particular refiere González (1997, p. 98):

El estudio del desarrollo de la legislación electoral en Colombia muestra que el país recorrió un largo camino desde la participación electoral restringida de las primeras constituciones hasta la amplia participación vigente en las leyes actuales. Pero esta ampliación legal no estuvo acompañada de una ampliación real de la participación. La amplia y habitual abstención que caracteriza nuestros procesos electorales es un reflejo de la sociedad colombiana: no puede edificarse una democracia real sobre las bases de la desigualdad social. En una sociedad donde la mayoría de la población no tiene acceso a los más elementales bienes y servicios estatales, la participación política no puede organizarse sino según los mecanismos clientelistas.

El clientelismo se constituye así como un sistema primitivo y deformado de seguridad social, donde actúan como intermediarios los partidos tradicionales que otorgan bienes y servicios a cambio del apoyo electoral que les permite legitimar su poder en términos de democracia formal, el clientelismo se alimenta del atraso, desempleo, pobreza e insatisfacción de las

necesidades básicas de la mayoría de la población y de la necesidad que tienen las clases políticas de una refrendación electoral de su poder por parte de las masas populares (así esta refrendación electoral no logre sobrepasar el 30% del potencial electoral). El clientelismo sobrevive gracias a la marcada desigualdad de oportunidades para las diferentes clases sociales y al desarrollo desigual de las diversas regiones del país, Así, el clientelismo es la respuesta de una sociedad basada en la desigualdad frente a la igualdad política de tipo formal.

El profesor Molina (2009, p. 134), en su libro Democracia en Colombia y Poder Público ¿Es público o privado el Estado en Colombia? Hace referencia a más de 325 titulares de la Revista Semana desde el año 1989 a 2005 referentes a la corrupción en el sector público, desviando recursos públicos y apropiando el aparato del Estado por intereses privados. Dicha situación produce en la opinión pública desconfianza frente a la actividad del Estado y deslegitima la misma.

Como consecuencia del clientelismo político en Colombia, una fuerte porción del presupuesto público deja de ser invertida en el mejoramiento de las condiciones de vida de los administrados para ser apropiada por los particulares en un contexto de corrupción fruto de una mafia imbricada en el aparato estatal; como efectos tenemos:

- 1) El abandono estatal de las comunidades más deprimidas en términos económicos,
- 2) La no resolución de las necesidades de los administrados,

- 3) La falta de credibilidad en la administración pública y por ende la cultura de la evasión y elusión de impuestos, y

- 4) La violencia resultado de la pobreza.

### **El paso del bipartidismo a los partidos emergentes como intermediarios frente al poder político**

Con la entrada en escena de la descentralización administrativa desde lo territorial, la ordenación del gasto fue entregada a los alcaldes y gobernadores quienes a través de los bienes, cargos y contratos estatales pagaron favores por el apoyo brindado en campaña, de tal forma que el nivel central debió concesionar con los cuadros políticos desde lo territorial para obtener apoyo electoral y refrendar su poder político.

La descentralización política y administrativa desplazó la dinámica de intermediación de los partidos tradicionales con el poder político, refiere Álvarez (2009, p. 119):

La dirigencia política estaba repartida entre el Partido Liberal o el Partido Conservador y se dividía en una serie de movimientos o grupos que establecían una fuerte "maquinaria electoral" regional o local. Estos movimientos y grupos liberales o conservadores tendieron a estar presididos por familias y líderes políticos con tradición en uno u otro partido. Los dirigentes políticos, son percibidos como los políticos profesionales, personas que velan por los intereses de su grupo o movimiento, de su red clientelar y

lideran las estrategias de cómo alcanzar, permanecer y ampliar su poder de intervención en el Estado. Para esto establecen los planes de su accionar político donde lo electoral es un elemento primordial, pero no el único, pues está también la presión y negociación gubernamental, sobre todo desde la relación ejecutivo - legislativo, con el fin de hacerse al control de cargos directivos estratégicos de libre nombramiento y remoción desde donde pueden dirigir una entidad estatal con el propósito de fortalecer su red clientelar (en lo político y en lo económico) y la gestión legislativa de sus dirigentes electos ante sus potenciales votantes. Aspecto último que se profundiza y redefinirá con la elección popular de alcaldes y gobernadores, en cuanto surgirán nuevas redes clientelares que competirán con las "maquinarias electorales" de los partidos tradicionales.

Con la elección popular de alcaldes y gobernadores, se invirtió las dinámicas de acceso a los recursos públicos y beneficios emanados del Estado, rompiendo la lógica vertical fruto del centralismo impuesto con la Constitución de 1886 en la cual los alcaldes y gobernadores eran nombrados del nivel central quedando subordinados a dicho nivel. En este orden de ideas, con la "descentralización" el reparto burocrático y la apropiación de los recursos estatales se traslada al nivel descentralizado; nuevamente refiere Álvarez (2009, p. 120):

La fragmentación de los partidos políticos en diversos grupúsculos que se refleja en el Congreso de la República trae como consecuencia que el Gobierno quedó en términos reales sin un partido de gobierno que lo defendiera. Esta situación planteó en Colombia

la necesidad gubernamental de hacer política al menudeo que se evidencia con el incremento de las negociaciones con cada una de las cabezas de los diferentes grupúsculos políticos que se legitimaban por el hecho de poseer una curul como parlamentarios. Esta práctica de negociación política entre el Gobierno y los parlamentarios, donde el Gobierno buscaba sacar adelante su agenda, y los parlamentarios, "fortalecer" sus maquinarias clientelares, tuvo como efectos un desbordamiento en la agenda política y un incremento en el gasto público producto en parte del aumento acelerado de los auxilios parlamentarios y el aumento de los gastos de funcionamiento de las entidades públicas especialmente por concepto de gastos de personal.

La precariedad del sector privado como solución de ocupación laboral en Colombia da pie a la apropiación del espacio de lo público mal entendido como solución de ocupación laboral. El otrora filtro de los partidos tradicionales que exigió en sus militantes disciplina de partido o "lealtad" y que avaló las candidaturas de los mismos a cargos de elección popular reservando dichos avales a los líderes herederos de las clases gobernantes, entró en crisis frente a la nueva estructura de las instituciones políticas. En este orden de ideas, los líderes locales excluidos por las lógicas de los partidos tradicionales optaron por la conformación de nuevos partidos políticos que como disidencias o corpúsculos alternativos a los partidos tradicionales han atomizado las contiendas electorales que propician una lucha más agresiva en la



apropiación del "botín político"<sup>2</sup> (Álvarez, 2009, p. 13) en el sector descentralizado en las localidades. En palabras de Deustsch (1975, pp. 27-28):

Así pues, la legitimidad es un concepto relativo, antes que absoluto. Es la promesa que se hace a todo actor político de una configuración viable (es decir, un conjunto organizado) de sus propios valores. Es una relación de valores dentro de una situación la que los vuelve compatibles o los hace entrar en conflicto. Cuando la situación cambia, la legitimidad puede variar entre los grupos, y diferentes concepciones de legitimidad pueden conducir a un conflicto entre grupos o intensificar los conflictos existentes.

A la inversa, un acuerdo acerca de las acciones o valores que son compatibles ayuda mucho a facilitar la creación o preservación, de las comunidades.

Mientras exista acuerdo sobre lo que es legítimo, la política y el gobierno funcionarán más suavemente. Cuando se pierde la legitimidad, los acuerdos se rompen o se convierten en cuestiones de conveniencia

que se pueden violar cuando resulte pertinente. Las consecuencias pueden ser la tiranía, la revolución, la secesión o alguna otra forma de rompimiento.

La dinámica descrita ha propiciado de los recursos públicos (entendidos como contratos o empleos públicos), como mecanismo de pago de favores o contraprestación por apoyo electoral, ha desviado dichos recursos que en principio tenían como finalidad la satisfacción de los requerimientos sociales de la comunidad de administrados o ciudadanos, produciendo una Administración Pública ineficaz e ineficiente.

Lo anterior, toda vez que el funcionario que ha de ingresar al servicio público no es seleccionado por el sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en este sector sino por su filiación política, por la militancia en un partido político o vinculación con una red clientelar, utilizando mecanismos como los Contratos de Órdenes de Prestación de Servicios, dicha situación significa: 1) alta rotación de funcionarios (con las implicaciones de falta de continuidad en los procesos y pérdida de los recursos invertidos en capacitación de funcionarios), 2) una nueva forma de flexibilización laboral en consecuencia del tipo de vinculación del "trabajador" o contratista situación que significa dependencia del nominador o la persona que influenció el nombramiento, situación que genera vínculos de "lealtad" que impiden la imparcialidad en la toma de decisiones o en otras palabras parcializan la función pública.

Sobre lo anterior, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Cumbre Iberoamericana

<sup>2</sup> De acuerdo con Augusto Álvarez el Sistema de botín político o spoiled system "corresponde a aquella concepción de que los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder. Ello implica que los funcionarios no necesariamente serán seleccionados dentro de los más capaces o de mayores méritos, sino que entre aquellos que tengan mayores influencias y mejores padrinos políticos. La estabilidad del funcionario no está garantizada y cualquier cambio político puede ocasionar su remoción. El sistema de botín político utiliza el aparato estatal como un medio para lograr el pago de favores electorales y también como instrumento indispensable para asegurar los votos requeridos que garanticen la permanencia del grupo político en el poder. El origen del nombre botín político se debe precisamente al hecho de que al lograr una victoria electoral se considera que debía otorgarse una recompensa al partido o grupo que resulta victorioso.



de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, señala en su Capítulo 1, que:

2. La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

3. Son notas básicas de esta noción las siguientes:

a) Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.

b) La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros

elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.

c) Los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

De forma similar la Corte Constitucional, en Sentencia C-563 de mayo 17 de 2000, con magistrado ponente Favio Morón Díaz, manifiesta que:

El régimen de carrera administrativa, tal como lo concibió el Constituyente de 1991, impulsa entonces la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; solo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, este, el Estado, está en capacidad de garantizar la defensa del interés general, pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, entre otros, y en cambio fomenta la eficacia y eficiencia de la gestión pública...

Manteniendo la misma línea, posteriormente expone la Corte Constitucional en Sentencia C-614/2009 de

105

2 de septiembre de 2009, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretel Chaljub, refiere que:

La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no solo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de mérito.

El reduccionismo del aparato estatal y su burocracia desde la década de los 80's, significó la eliminación de empleos que ejercían funciones públicas y debían ser proveídos mediante concurso de mérito, como consecuencia las plantas de personal de las entidades públicas fueron reducidas mediante procesos de reestructuración, creando vacíos en la administración que fueron llenados mediante la contratación (no vinculación) de profesionales por contratos de Órdenes de Prestación de Servicios, dichos contratistas materialmente vienen prestando función pública;

dicho fenómeno desde la informalidad entrara a garantizar la discrecionalidad en la administración y la configuración de *botines políticos* en contravía del sistema de carrera administrativa dado que genera discrecionalidad en la administración para vincular al contratista de OPS (Ley 909 de 2004).

En el caso del Contrato Estatal de obra pública, la utilización de la contratación como mecanismo de pago de favores o contraprestación por apoyo electoral y financiamiento de campañas, tiene como resultado el rompimiento del principio de selección objetiva de contratistas que tenía como finalidad garantizar la adquisición de los mejores bienes y servicios para la administración, para una eficiente prestación del servicio público y la satisfacción de los requerimientos sociales como señala el Artículo 209 de la Constitución Política<sup>3</sup> de los administrados, situación que tiene como manifestaciones: 1) Contratos hechos a la medida del contratista o direccionamiento de la contratación Estatal, 2) Monopolio de contratistas, y 3) Abuso de la contratación directa, todo lo anterior en contravía de los principios de transparencia, selección objetiva entre otros propios de la contratación pública. Casos resonantes de verdaderas mafias de la contratación estatal como el caso de los primos Nule, entre otros, dan cuenta de dichos efectos.

---

<sup>3</sup> La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.



En este orden de ideas las disfunciones de la descentralización en Colombia han de generar una serie de retos para poder materializar las finalidades de la misma en la configuración de una Administración Pública eficiente y eficaz en la resolución de los requerimientos sociales.

## LOS RETOS

La discusión frente a la descentralización como mecanismo de interpretación de la vida local y la construcción de proyectos de desarrollo desde lo local es más pertinente que nunca, sin embargo existen retos que la población colombiana ha de afrontar en la materialización de una real democracia y en la implementación de la descentralización como instrumento administrativo en la consecución del desarrollo, dentro de ellos tenemos; 1) El pensarse en colectivo, lo cual significa una referencia casi que obligatoria a los diálogos de paz con los grupos insurgentes y la fase post conflicto como mecanismo de inclusión social de toda la población; 2) participación con órganos de base implica un empoderamiento de la comunidad frente a sus requerimientos sociales y 3) el seguimiento y fortalecimiento al control social a la gestión pública.

### El pensarse en colectivo

El rezago de las estructuras coloniales semi feudales de la sociedad colombiana y la exclusión política del régimen, imponen como reto a la sociedad colombiana una reconstrucción del "espacio de lo público" como el lugar de problematización de la vida colectiva, como un espacio que se vea reflejado en la actividad

política entendida como el pensar el mundo; sobre el particular refiere Deustsch (1975, p.15):

**Nuestras ciudades son redes de política. El agua que bebemos, el aire que respiramos, la seguridad de nuestras calles, la dignidad de nuestros pobres, la salud de nuestros ancianos, la educación de nuestros jóvenes y la esperanza de nuestros grupos minoritarios, están ligados a las decisiones políticas tomadas en el Palacio Municipal, en la capital del Estado o del país.**

En la reconstrucción del espacio de lo público deberán analizarse los grandes conflictos económicos y sociales de la historia colombiana para incluir las fracciones de la población que no se han visto representadas en la actividad estatal y la actividad política. Dicha situación implicará garantías para la participación en política a los grupos minoritarios y políticas públicas de inclusión social y económica.

### La participación desde la base

Contrarrestar la despolitización fruto de las exclusiones históricas en el contexto colombiano implicará una capacitación constante de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos políticos (como electores y candidatos) y en los valores propicios para la convivencia pacífica en fin en cultura cívica alejando la cultura política de la exclusión.

Sobre el particular refiere Mejía (2005, p. 7) acerca del concepto de cultura cívica:

**El conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes y componentes y hacia sí mismos**

como partes del sistema. La definición operada por Almond y Verba inaugura junto con los estudios electorales y actitudinales de la Universidad de Míchigan una de las corrientes metodológicas más prolíferas en el campo de la ciencia política contemporánea que viene a subsanar los vacíos dejados por las grandes teorías de la macro-sociedad y la macro-política como el funcionalismo y la teoría de sistemas. De esta forma, la teoría de la cultura cívica, inicia un amplio debate en clave crítica que ha supuesto la revisión y reelaboración de los postulados originales de Almond y Verba en una larga discusión que busca establecer los parámetros del concepto de cultura política y que acoge a teóricos de las más diversas corrientes: liberales, marxistas, institucionalistas y feministas.

Dicho reto tendrá como elemento clave el distanciamiento de la cultura política del sistema clientelista en el actuar político de los colombianos con la finalidad de: 1) configurar una Función Pública Imparcial sometida al principio de legalidad y al mérito en la selección de los servidores públicos y 2) destinar los recursos públicos a la satisfacción de los requerimientos sociales de los administrados sin ningún tipo de desviación frente a los intereses particulares.

Las democracias o los sistemas políticos de democracia liberal se fundamentan en el principio de soberanía popular como sustento de su legitimidad; el sistema pretende vincular a la población en procesos mediante los cuales se han de tomar las decisiones sobre las Problemáticas Públicas entendidas estas desde un sentido amplio, en consecuencia la participación en el procedimiento legitima la decisión. Dichos procesos implican la práctica de elecciones periódicas y libres en las cuales se pueda configurar la voluntad

popular frente a las decisiones de carácter público; sin embargo el control, la manipulación y el diseño del sistema electoral pueden desnaturalizar el principio democrático y configurar un Sistema Político que funcione como un espejismo formal de democracia, siendo en la práctica otro tipo de sistema.

## El seguimiento

La legitimación para el ejercicio del poder político mediante un sistema electoral que garantice elecciones periódicas y libres es importante, como refiere Deustsch (1975, pp. 127-28):

Legitimidad por procedimiento. El concepto de la legitimidad se aplica comúnmente a la forma en que llega al poder un gobierno, un gobernante o un funcionario. La posesión del cargo se dice a menudo legítima cuando se llega al mismo mediante un procedimiento \*legítimo\*, es decir, un procedimiento que los gobernados consideran compatible con la configuración de sus propios valores. Según este punto de vista, su posesión del cargo es legítima por la forma en que se obtuvo, no en virtud de lo que haga en el mismo. En algunas culturas políticas, las reglas de la sucesión hereditaria determinan quién es gobernante legítimo; en las monarquías medievales había grandes disputas acerca de quién era legítimo heredero del trono. En cambio en Estados Unidos o la Unión Soviética el hecho de ser el hijo o pariente cercano del primer mandatario no confiere por sí mismo un derecho legítimo a ocupar un puesto público y, en realidad, despierta sospechas de práctica ilegítima del nepotismo. Tales sospechas de nepotismo se expresaron cuando el presidente John F. Kennedy designó a su hermano Robert procurador general y

108



cuando se nombró al yerno del Nikita Khrushcerv, Alexei Adzhubei, editor de Izvestia, el principal periódico del gobierno de la Unión Soviética.

Por su parte, Sierra (2013, p. 25) deja entrever las relaciones existentes entre el sistema electoral y el déficit de legitimación democrática en Colombia, utilizando el mencionado sistema como un punto de neurálgico entre la legitimación ex ante y la legitimación ex post del sistema democrático; en otras palabras como la legitimación previa al proceso electoral frente al tejido social y las discusiones que “deben” darse para la configuración de las alternativas políticas que han de ser validadas en el proceso de configuración de la voluntad popular, y es post como la coherencia entre la decisión tomada por el pueblo y la actuación de las autoridades públicas electas.

Sin embargo, la legitimación por los resultados da mayor confianza a la población frente a la gestión de los mandatarios electos, es por ello que el control social a la gestión pública y la rendición de cuentas adquieren relevancia en el acercamiento de la población y la administración pública, generando confianza por parte de los administrados, aumentando la cultura de la tributación y la salida institucional a los conflictos.

Gobernabilidad, Gobernanza y Buen Gobierno deben constituir un trinomio que garantice la efectividad o eficacia de la administración pública en el cumplimiento de los fines y cometidos del Estado.

## Lucha en contra de la pobreza

La descentralización política se ha de materializar como un mecanismo eficiente y eficaz de lucha en contra de la pobreza para el desarrollo del artículo 2 de la Constitución Política Colombiana, en la búsqueda del bienestar de los administrados, de un contexto en el cual la garantía de derechos mediante la acción judicial sea efectiva, en el cual el acceso a los servicios a cargo del Estado se preste de forma indiscriminada y en el cual las inequidades materiales se vean corregidas por la actividad del Estado.

## CONCLUSIÓN

Para Colombia, un país marcado por el dolor de las guerras heredadas, la única alternativa será hacer de la memoria histórica un instrumento de introspección colectiva, que permita la comprensión del otro como interlocutor válido en la construcción colectiva de proyectos de mundos posibles en los cuales la raza, la posición económica y las ideas religiosas no sean un mecanismo de distinción y privilegio.



# BIBLIOGRAFÍA

## REFERENCIAS DOCUMENTALES

Aguilera, M. (2010). *Las FARC: La Guerrilla Campesina, 1949 - 2010 ¿Ideas circulares en un mundo cambiante?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Álvarez, A. (2009). *La Historia del Sistema de Mérito y la Aplicación de la Carrera Administrativa en Colombia*. Facultad de Investigaciones. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Bejarano, A. (1987). *Ensayos de Historia Agraria Colombiana*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (2005). *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno Editores. Décimo cuarta edición en español.

Carta Iberoamericana de la Función Pública. En V Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

Deutsch, K. (1975). *Política y Gobierno, "Cómo el pueblo decide su destino"*. México: Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en Inglés, 1970.

Duverger, M. (1970). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Título Original de la obra *Institution Politiques Et Droit Constitutionnel*. Traducción Castellana de Isidro Molas, Jorge Solé-tura, José M. Vallés, Eliseo Aja y Manuel Gerpe. España: Editorial Aries, S.A.

González, F. (1997). *Para Leer la Política*. Ensayos de Historia Política Colombiana. Tomo I. Bogotá: CINEP.



Mejía, O. (2005). Cultura Política, Ciudadanía y Democracia. Retos y perspectivas en la construcción de una democracia disputatoria en Colombia. Cuadernos de Ciencia Política, (3), Universidad Nacional de Colombia. - Instituto Unidad de Investigaciones Socio-Jurídicas y Políticas Gerardo Molina.

Molina, G. (1994). La Formación del Estado en Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales "Carlos Restrepo Piedrahita". 36 Temas de Derecho Público. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/Corporación Gerardo Molina.

Molina, J. (2004). Reconstrucción de la Racionalidad Pública de la Administración Estatal. Serie de Documentos. Pensamiento Administrativo Público. Cuadernillo 5. Bogotá: ESAP- Facultad de Investigaciones.

Molina, J. (2009). Democracia en Colombia y Poder Público ¿Es público o privado el Estado en Colombia? Bogotá: ESAP.

Pérez, B. (2003). Guerra y Terrorismo en Colombia. En Prieto, R. (Coord.). Sociología Jurídica: Análisis del Control y del Conflicto Sociales. Homenaje a Fernando Hinestroza, 40 años de Rectoría 1963 - 2003. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Resolución n. 11 de la Declaración de Santa Cruz de Sierra. En XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

Sierra, H. (2013). Relaciones entre Legitimidad Democrática y el Derecho Electoral. En Derecho Electoral de Latinoamérica - Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, pp. 33-39.

111



## REFERENCIAS DE DOCUMENTACIÓN LEGAL

Constitución Política Colombiana.

Congreso de la República. Ley 136. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Congreso de la República. Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

Congreso de la República. Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011. “Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”.

Congreso de la República. Ley 1530 del 17 de mayo de 2012. “Por la cual se regula la organización y funcionamiento del sistema general de regalías”.

Congreso de la República. Ley 909 de 2004. “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.



## REFERENCIAS DE DOCUMENTACIÓN JURISPRUDENCIAL

Corte Constitucional, Sentencia C-563 (17 de mayo de 2000). [M.P.: Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional, Sentencia C-614/2009 (2 de septiembre de 2009). [M.P.: Jorge Ignacio Pretel Chaljub].

