

Imprimir

Escribe Jaime Castro en El Tiempo una columna con el título “Las mafias políticas se tomaron entidades territoriales”, en las cuales es más lo que oculta que lo que revela[1].

Recuerda en primer lugar los objetivos de la descentralización: “debía democratizar la vida pública local y regional, mejorar las condiciones y la calidad de vida de los colombianos, particularmente las de los más necesitados, y asegurar la inversión pública sin politiquería ni ‘mermelada’ en todo el territorio nacional”. Para lograr estos propósitos se asignaron nuevas funciones a las entidades territoriales y se incrementaron sus ingresos propios y de transferencias.

Señala luego con base en estudios del Banco Mundial y Planeación Nacional que durante los primeros años se produjeron buenos resultados pero todo cambió cuando la clase política, que tiene asiento en el Congreso, se dio cuenta de los recursos disponibles y decidió tomarse los gobiernos y administraciones territoriales mediante distintas acciones lo cual condujo a que muchos municipios y departamentos cayeran en manos de roscas y camarillas, a veces clanes familiares, que se comportan como mafias políticas.

El problema, continúa diciendo, no es la descentralización per se sino la clase política tradicional que trasladó a dichas entidades la corrupción que ha invadido todo el sistema político. ¿Cuál es la solución a este problema? Adoptar nuevas reglas de juego para acceder al poder local y regional, ejercerlo y controlarlo, lo cual se logra con una reforma política territorial. Sin embargo, no es muy optimista Jaime Castro porque el Congreso tiene el poder para bloquear cualquier reforma en este sentido. Finaliza diciendo que este es otro de los grandes retos que tiene el gobierno de Duque, lo cual, en su opinión condiciona el éxito del posconflicto.

La ilusión descentralizadora y sus límites

Hasta 1986 los alcaldes eran nombrados por los gobernadores y los gobernadores y el alcalde de Bogotá por el presidente de la República. En el marco del proceso de descentralización se tomó la decisión mediante el Acto Legislativo No 1 de 1986 de

establecer la elección de los alcaldes por voto directo de los ciudadanos a partir de 1988 y en la constituyente de 1991 se determinó la elección popular de gobernadores a partir de 1992. Además, desde 1986 se han expedido numerosas normas con respecto a la participación ciudadana la mayoría de los cuales se han quedado escritas. Por ejemplo, dentro de la Constitución de 1991 se crearon los consejos territoriales de planeación que en la práctica han funcionado muy precariamente por múltiples razones, comenzado por su reglamentación legal que los desvirtuó como espacios de control e incidencia ciudadana.

La elección popular de alcaldes y gobernadores es un avance en la democracia formal y abre efectivamente posibilidades para que participen políticamente partidos y movimientos diversos, incluyendo los de oposición. De hecho, uno de los propósitos de estas medidas era abrir espacio a guerrilleros desmovilizados, como lo planteó claramente Jaime Castro en su momento. La experiencia de las elecciones territoriales muestra que efectivamente han llegado a las alcaldías y gobernaciones representantes de partidos diferentes a los tradicionales y de oposición pero cuantitativamente continúa el predominio de dichos partidos tradicionales.

Sin embargo, la descentralización territorial es una reforma político administrativa y por tanto no puede modificar de fondo la realidad económica y social dentro de la cual se implanta. Algunos de sus promotores quisieron fijarle objetivos ambiciosos como combatir el clientelismo, contribuir a la reducción del conflicto armado o promover el desarrollo económico local. Lo observado durante el proceso en Colombia muestra que la descentralización puede reforzar el poder de los tradicionales poderes locales que en muchos casos son más retardatarios y anti-democráticos que en el propio centro. Fenómenos como los señalados por Castro han restringido sustancialmente los alcances de la reforma: la influencia de los actores armados, tanto de la guerrilla como de los grupos paramilitares; la persistencia y consolidación en muchos casos del sistema político del clientelismo; y la corrupción, entendida como el aprovechamiento del aparato estatal para beneficio privado mediante diversas prácticas. Obviamente estos fenómenos están claramente relacionados, en la medida en que la influencia de los actores armados y del clientelismo tiene como propósito principal capturar el aparato estatal para obtener tanto beneficios económicos

como políticos y de impunidad.

La presencia de grupos armados en conflicto ha degradado las condiciones mínimas formales de las instituciones democráticas, y conducido, en la práctica, al funcionamiento de dictaduras en muchos municipios del país; Valencia estima que en 223 de los 1.102 municipios se presentó en algún momento esta situación<sup>[2]</sup>. Mediante prácticas de intimidación y violencia física (secuestros, homicidios, agresiones, etc.), los procesos electorales se han desvirtuado por completo en muchos territorios, al punto de que en ciertos casos solamente podía presentarse el candidato autorizado por las fuerzas militares ilegales predominantes en el territorio; así mismo se ha documentado ampliamente la estrategia de control y reparto de los territorios entre los grupos paramilitares y los políticos asociados.

Adicionalmente, las administraciones territoriales en muchas regiones han sido controladas directamente por estos grupos, los cuales deciden sobre el nombramiento de funcionarios y se benefician con la asignación de contratos y el cobro de comisiones. Estos grupos implantaron en muchos territorios de una manera abierta y brutal, prácticas tradicionales del clientelismo y de la corrupción. En forma paralela, aún sin la presencia de los actores armados, las administraciones territoriales se han convertido en botín para grupos sociales y políticos cuyo propósito principal es el aprovechamiento político y particular de los recursos públicos.

Pero...el problema de fondo no es la clase política tradicional

El análisis de Jaime Castro concentra la responsabilidad en la clase política tradicional, de la cual por cierto él ha hecho parte toda la vida, con lo cual deja de lado u oculta las condiciones económicas y sociales de los territorios. Deja la impresión que en los territorios existían unos gobernantes y unos empresarios puros que estaban logrando buenos resultados cuando de repente fueron invadidos por la corrupta clase política tradicional.

Los estudios del Banco Mundial y de Planeación Nacional a los cuales se refiere Jaime Castro son 16 estudios de caso que se realizaron entre 1994 y 1995. Efectivamente se trataba de

municipios con gobiernos que habían hecho esfuerzos interesantes de mejoramiento de la gestión pero lo que no cuenta Castro es que fue extraordinariamente difícil encontrar casos exitosos, en parte por deficiencias en los sistemas de información, pero principalmente porque no eran muchos los casos positivos. La experiencia posterior de la descentralización ha mostrado que efectivamente se han logrado mejoramientos en acceso de población pobre a servicios de educación, salud y agua potable principalmente, pero que no se han alcanzado todos los resultados previstos y todavía después de 30 años de descentralización no se han alcanzado coberturas completas ni calidad adecuada a pesar de la magnitud de los recursos transferidos.

Pero el punto de fondo es que Jaime Castro no se refiere al contexto económico y social de los territorios. La elección popular de alcaldes y gobernadores se realiza en situaciones de dominio de empresarios capitalistas (legales e ilegales) y terratenientes. Las clases dominantes locales (y los grandes capitales nacionales e internacionales con asiento en los territorios) tienen el poder económico y la capacidad de conformar y controlar a los gobiernos territoriales: financian las campañas y los funcionarios en ejercicio, controlan los órganos de control y los medios de comunicación. Esto se agrava por la presencia de capitalistas ilegales (productores y comercializadores de coca y otras sustancias, minería ilegal, contrabando, etc.), que utilizan en forma más o menos abierta la violencia por medio de grupos o ejércitos privados a su servicio para el logro de sus intereses. La consecuencia es que en la historia de la descentralización, que tenía como propósito consolidar la democracia local, han existido en la práctica, como señalamos anteriormente, dictaduras locales. Al tiempo, las entidades nacionales responsables de garantizar los derechos fundamentales -la policía, el ejército, la Fiscalía, la justicia, el Ministerio del Interior, etc.- no cumplen adecuadamente con sus funciones constitucionales y legales.

Resulta entonces que por una parte se tienen una oferta de “democracia local formal” pero por la otra una restricción absoluta o casi absoluta de las libertades y derechos necesarios para ejercerla. Los derechos a la vida, a la integridad, a la expresión, a la libertad de empresa, etc., son violados y restringidos abiertamente. Las autoridades de la república, instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra,

bienes, creencias y demás derechos y libertades, ha permitido por acción o por omisión, que se violen los derechos fundamentales de los colombianos, con lo cual se infringen los propios criterios de la democracia formal.

Los hechos recientes de asesinatos de líderes sociales y de desmovilizados de las FARC evidencian la carencia de garantías para la democracia local formal y las próximas elecciones territoriales, desafortunadamente, se van a realizar en este contexto. En su informe final de gestión el Presidente Santos no dijo una palabra sobre las condiciones para el ejercicio de la política en las entidades territoriales y Duque no dijo una sola palabra en su programa de gobierno sobre la democracia territorial[3], evidenciando la importancia que le dan al tema.

---

[1]

<http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/jaime-castro/mafias-politicas-se-tomaron-entidades-territoriales-jaime-castro-249190>

[2] “En el año 2003 los paramilitares habían logrado el control de 223 municipios importantes en doce departamentos del país (Martínez, 2004)”, (Valencia, 2009:155). “La culminación del período de expansión del paramilitarismo arrojó como resultado una influencia evidente en los comicios electorales del año 2002. Aunque desde 1997 los procesos de dispersión de la clase política local y regional eran ya evidentes, son estas elecciones las que -visto de manera relacional- debilitan profundamente los partidos tradicionales y consiguen una altísima y fragmentada injerencia en el Senado de la República.” (Valencia, 2009:155). “Fue el municipio la zona en la cual la primera elección popular de alcaldes hizo surgir movimientos ciudadanos modernos y fue también en él donde la alianza entre paramilitares y políticos ahogó por la fuerza o el constreñimiento a los mismos. De esta manera, municipios con alto potencial de generar dinámicas propias modernas o democratizadoras, así como de integrarse con los centros más poblados del país, terminaron por el contrario la década de los noventa aislados y sometidos al control

hegemónico de estas nuevas élites.” (Valencia, 2009:162)

[3]

<https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11087-la-descentralizaci%C3%B3n-territorial.html>

*Alberto Maldonado Copello*