

## Proyecto instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia

### PODER LOCAL, ESTRUCTURAS POLÍTICAS Y CRIMEN EN COLOMBIA

Ariel Ávila | Politólogo e investigador

Ante los desafíos de déficit de presencia estatal en el territorio o de captura del Estado por organizaciones armadas ilegales en cientos de municipios colombianos, el objetivo del proyecto Instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia, desarrollado por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) e Idea Internacional, es brindar soporte técnico a un proceso de deliberación política para formular un proyecto de ley que cree una política pública de largo plazo y una institucionalidad estatal *ad hoc* dirigida a territorios en donde una o varias fuerzas ilegales se han disputado la soberanía estatal o la han capturado en su propio beneficio. En el marco de este proyecto, los análisis fueron elaborados durante el año 2012.



Foto: Nicolás Vargas Ramírez

## Introducción\*

El análisis de cualquier democracia permite determinar que no necesariamente la funcionalidad de las instituciones, el apego a valores democráticos por parte de la población y, sobre todo, el de los líderes políticos, y el respeto por los derechos a la participación, son características homogéneas en el territorio de un Estado. Los desequilibrios, las limitaciones a la participación democrática y la exclusión política se desarrollan también en democracias nacionales estables. Los factores que permiten que en países democráticos se vivan situaciones antidemocráticas son múltiples y su importancia puede variar de región en región.

Desde hace poco más de un lustro, Edward Gibson (2006) ha venido hablando de los autoritarismos regionales, especie de enclaves autoritarios, locales y regionales, que se desarrollan en medio de una democracia. Gibson ha mostrado el papel de las élites locales y regionales como elemento preponderante para el desarrollo de estos enclaves, élites que logran desarrollar estos enclaves autoritarios por medio de varias estrategias, destacando tres. Primera, el control de los vínculos entre lo nacional y lo regional, como el control de las instituciones reguladoras y de las encargadas de las relaciones con los diferentes niveles de gobierno, nacional y municipal. Así, existen instituciones que desde el orden nacional se encargan de intervenir en los niveles regionales y locales, siendo tal vez el mejor ejemplo la Procuraduría General de la Nación, con sus diferentes procuradores departamentales. El control de este vínculo permite, además de potencializar a las élites que lo controlan, limitar o neutralizar la interlocución de la oposición con las instituciones nacionales.

La segunda estrategia es la nacionalización de la influencia, es decir que estas élites locales deben buscar “cumplir” un papel importante en el ámbito nacional. “Ellos pueden ser discretos actores nacionales que ocupan o controlan importantes arenas nacionales con el único propósito de defender su control a nivel provincial” (Gibson, 2006: 8). Podría decirse que la principal institución que aspiran a controlar estos líderes políticos regionales es el Congreso de la República. El control del legislativo les permite canalizar recursos para sus regiones, con lo que adquieren capacidades para aumentar sus clientelas potenciales en sus feudos políticos, mostrando a su vez capacidad de gestión; e impedir desde esta posición la intervención de otros ámbitos en su región o perder capacidades, con lo que intentan mantener un *statu quo*. Sus gestiones nacionales les permiten entonces limitar y opacar a sus opositores, pues se convierten en los interlocutores y mediadores entre lo local y lo nacional, administrando recursos y, sobre todo, decidiendo dónde se deben invertir estos recursos.

La tercera estrategia es la *parroquialización* del poder, lo que en esencia significa aislar los debates regionales y locales del orden nacional, para lo cual los líderes políticos desarrollan “estrategias de frontera” (Gibson, 2006), que permiten evitar la intervención de terceros. La oposición, por su parte, busca hacer conocer sus demandas y debates nacionalmente.

\* Este documento es de responsabilidad exclusiva de su autor y no traduce necesariamente el pensamiento de Fescol e Idea Internacional.

Según Gibson estas tres estrategias permiten consolidar una serie de autoritarismos que van creando feudos políticos en los que el disenso está prohibido:

(...) en un país democrático a nivel nacional la preservación de autoritarismos subnacionales es ampliamente un producto de estrategias territoriales adelantadas por élites políticas locales. Hay muchas estrategias que las élites periféricas pueden adelantar, pero en este trabajo he identificado tres estrategias que interactúan y que operan a través de los niveles del sistema territorial nacional: a) la parroquialización del poder, b) la nacionalización de la influencia, y c) la monopolización de los vínculos institucionales entre lo nacional y lo subnacional. Las configuraciones institucionales de los sistemas políticos en los cuales estas estrategias se desarrollan varían, y analizarlas de manera más extensiva ayudará a una mejor comprensión de las variaciones en los contextos nacionales que la que yo he desarrollado en este artículo (Gibson, 2006: 22).

Colombia no ha sido ajena a estos autoritarismos regionales y locales. En todo caso, tres factores adicionales a los expuestos han promovido su creación y profundización.

El primero se refiere a la existencia de grupos armados ilegales con capacidad para perturbar el funcionamiento institucional en diferentes regiones del país. En la creación de estos autoritarismos algunas de estas estructuras armadas han servido de guardias pretorianas a líderes políticos y económicos. El Estado colombiano perdió el monopolio de la violencia y la administración de la coerción desde hace varias décadas; y en algunas regiones del país las guerrillas, los grupos paramilitares y estructuras armadas de los grupos de narcotraficantes han asumido la administración de justicia y la *dosificación* de la violencia.

Todos los actores armados, contraestatales y proestatales, han logrado convivir con diferentes instituciones estatales. Es decir no las destruyen ni persiguen sistemáticamente a sus funcionarios, sino que, por el contrario, han establecido un paralelismo institucional. En el caso de las guerrillas, por ejemplo, en sus zonas de influencia no destruyen el sistema educativo o de salud, situación mucho más grave en el caso de los paramilitares. Así, en diferentes regiones del país se han formado estados *de facto* y, más que autoritarismos, se han creado verdaderas dictaduras.

Podría decirse que las estructuras más exitosas en la formación de estas dictaduras regionales son los grupos paramilitares. El fenómeno conocido como la parapolítica hace referencia, precisamente, a las relaciones que estableció la clase política, sobre todo local y regional, con grupos paramilitares, con el objetivo de capturar y mantener la representación política y las funciones públicas por medio de la ubicación de agentes políticos y funcionarios en instituciones estatales nacionales, locales y regionales (López y Sevillano, 2008).

En el conflicto armado colombiano, a diferencia de otros, con la llegada de grupos armados ilegales no hubo un cambio de las élites políticas; si bien algunas desaparecieron o cayeron en desgracia, la gran mayoría de las locales y regionales negociaron y se consolidaron con la llegada paramilitar. Esta alianza, con diferentes explicaciones, tiene como principal factor de comprensión el establecimiento de la elección popular de alcaldes y gobernadores, proceso democratizador que empezó a finales de la década los ochenta y que en un principio permitió la creación de espacios políticos para terceras fuerzas, movimientos sociales y políticos y nuevos liderazgos sociales. La resistencia a la democratización local llevó a que sectores políticos tradicionales,

pertenecientes en su casi total mayoría a miembros de los dos partidos históricos, pidieran ayuda a grupos paramilitares para eliminar a la oposición. Así, mediante la presencia de actores armados ilegales o la fragmentación del monopolio de la violencia se crearon microestados mafiosos, además de autoritarios, donde las actuaciones de instituciones y agentes del Estado no se diferencian claramente de las acciones del crimen organizado.

El segundo factor es la debilidad de la organización social local. El proceso de descentralización administrativa derivada de la Constitución de 1991 no logró crear una organización social estable y fuerte, además de que gran parte los procesos más representativos había sido eliminada durante las décadas de los setenta y ochenta, debido a la persecución por parte de algunos agentes estatales y grupos paramilitares. Esta ausencia de organizaciones sociales se tradujo en dos situaciones: por un lado, en la desaparición de la veeduría y el control ciudadano de los gastos de los gobiernos municipales y regionales, en su gestión y, sobre todo, en sus acciones frente a la interlocución con la ciudadanía; por otro, la ausencia de organizaciones consolidadas, en algunos casos por su eliminación, impidió la apertura dentro de la élite dominante.

En México, donde también ha habido fuertes autoritarismos regionales, la estructura en el poder reclutaba miembros de organizaciones sociales que fueron incluidas en la estructura del poder y gozaban de cierto control institucional. En Colombia la ausencia o eliminación de diversas formas de organización social, de control ciudadano, y los altos grados de impunidad permitieron que la élite fuera bastante cerrada y excluyente, formándose clanes familiares alrededor de la distribución del poder, siendo los mejores ejemplos los Dávila y los Lacouture en Santa Marta, y los López Cabrales en Córdoba. Así, en algunas regiones el control paramilitar se vio reforzado por la alianza con estructuras clientelistas tradicionales que habían logrado consolidarse en el curso de algunos años.

La relación entre paramilitares y élites locales en Colombia tuvo dos orígenes. Primero, como se dijo, el intento iniciado a partir de 1986 de democratización local y regional por medio de procesos de elección pública de autoridades locales y de descentralización administrativa y fiscal, llevó a que las élites regionales acudieran a los grupos paramilitares para evitar perder el control estatal y compartir con ellos los recursos. El principal ejemplo fue la sistemática desaparición de Unión Patriótica:

Las elecciones de alcaldes el 13 del marzo de 1988 confirmaron la llegada de nuevas figuras políticas. A pesar de la guerra sucia, la UP logró 16 alcaldías directas y otras tantas por coalición, así como 256 concejales. Las consecuencias de la guerra sucia ya se sentían y la acción justificadora de ese baño de sangre por parte de dirigentes estatales también (Ávila, 2010).

La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que,

Casi todos los miembros de este partido que fueron elegidos para ocupar escaños parlamentarios y otros cargos importantes han sido asesinados. El asesinato del senador Manuel Cepeda es uno de los más conocidos de miembros de la Unión Patriótica. Otros se vieron obligados a abandonar sus cargos políticos y a huir del país para vivir en el exilio. Por ejemplo, Aída Abella, presidenta de la UP y ex integrante del Concejo de la ciudad de Bogotá, casi pereció a raíz de un ataque en abril de 1996 y se vio obligada a

huir a Suiza. En octubre de 1997, el senador Hernán Motta, de la UP, se vio obligado a dejar su banca en el Senado y a hacer abandono del país debido a las amenazas contra él y su familia (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999: punto 53).

La segunda causa fue el botín que significaba controlar la administración pública, que se había visto acrecentado por las disposiciones recientes. La participación en la distribución de los recursos públicos llevó a que la disputa entre los políticos por el control de la administración pública local significara uno de los principales objetivos también de los grupos paramilitares. Conviene insistir en que el proceso de descentralización del país permitió la llegada de una buena cantidad de dineros que empezaron casi de inmediato a ser canalizados o desviados de forma ilegal. El control de la administración pública llegó a ser tan rentable que durante la consolidación paramilitar, entre 1998 y 2003, se crearon una serie de municipios, como Sabanas de San Ángel y Coveñas Sucre, entre algunos.

La magnitud del desfalco presupuestario de los municipios era tal que, para controlar las finanzas, los propios grupos paramilitares crearon cuotas y una red anticorrupción (Ávila, 2011). Un computador del bloque Norte de las AUC, que operó en la costa Atlántica, revelaría la distribución de los recursos.

Al reconstruir la contabilidad encontrada en una finca de *Jorge 40*, se descubrió que entre paramilitares y políticos se repartían el 10 por ciento de un impuesto que cobraban a la contratación municipal y departamental, a las administradoras del régimen subsidiado y a los proveedores<sup>1</sup>.

Un tercer factor promotor del desarrollo de estos autoritarismos regionales fue, tal como se ha ido mostrando, el proceso de descentralización, y, sobre todo, cómo se hizo. El proceso de descentralización administrativa y política que se inició a finales de la década de los ochenta tenía su justificación en dos argumentos desarrollados en los estados modernos. Por un lado, se dijo que la descentralización traería desarrollo en las regiones pues, al contar con ingresos propios, podrían definir cómo y en qué invertir esos recursos, además de que se podrían generar políticas de desarrollo económico que dieran cuenta de las especificidades de cada región. Por otro lado, se dijo que la descentralización profundizaría la democracia, ya que la elección popular de alcaldes y gobernadores permitiría el surgimiento y consolidación de nuevos liderazgos que ampliarían los niveles de democracia y participación política y electoral.

En Colombia, la descentralización no trajo ninguna de las dos; ni democratización ni desarrollo, pero permitió o creó tres situaciones. La creación o multiplicación de centros de poder (Velásquez et al., 2009: 181) en donde el centro o la clase nacional dominante permitió una ampliación de su estructura, con lo que controlaron el descontento de sectores de élites emergentes locales y regionales, bastante alto en las últimas tres décadas del siglo veinte. Sin embargo, había varias diferencias entre estas, dado que algunas élites locales y regionales eran bastante premodernas y algunas venían de una ilegalidad histórica, como en La Guajira, donde algunos sectores políticos se constituyeron a partir de la bonanza marimbera en la década de 1970. "Estas minorías se integran a través del intercambio de las posiciones más importantes de donde

<sup>1</sup> Verdad Abierta. 26 de agosto de 2008. "La Red anticorrupción de *Jorge 40*".

reside el poder en el mundo moderno: el congreso, el estado y la empresa privada” (Barrera, 1991: 19). Lo que se presentó en concreto fue la delegación de la coerción y la administración de justicia del Estado nacional a poderes locales.

La descentralización creó también una serie de cargos administrativos en instituciones estatales que intervenían en lo local, con lo que se consolidó una serie de intermediarios que mantenían el poder *de facto*. Intermediarios que fueron copados rápidamente por las élites en ascenso, lo que a su vez les permitió aumentar su control político (Ávila, 2011). Este control se amplió con la llegada de ejércitos privados, aumentando así la *parroquialización* de la política.

Un buen ejemplo de esto fue lo sucedido en el departamento del Cesar durante la administración de Hernando Molina, cuando el paramilitarismo obligó a renunciar a los contendores de Molina que competían por la gobernación, situación que se presentó también en varias alcaldías. Durante este periodo *Jorge 40* creó los llamados distritos electorales, consistentes en la división del territorio departamental o municipal entre los políticos afines a su causa (Arias y Acevedo, 2010, tomo 2), llegando entonces la concentración del voto a cerca del 90 por ciento, no obstante lo cual, en el ámbito nacional, dicha situación no fue notoria o no se quiso cuestionar, en parte porque los ganadores eran élites regionales reconocidas en lo nacional y también por los niveles de intimidación que ejerció el paramilitarismo.

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: 5).

Por último, la descentralización fiscal hizo llegar cuantiosos recursos financieros a los entes locales y territoriales, recursos que rápidamente se convirtieron en botines para grupos armados ilegales y para élites locales. El saqueo incluyó municipios con ingresos considerables por regalías al igual que departamentos que actualmente están en ley 550 o ley de quiebras. Un caso extremo se desarrolló en el departamento de Sucre, donde *Cadena* se apoderaba de 90 por ciento del valor de cada contrato, lo que significa que la obra era imposible de ejecutar. Las transferencias<sup>2</sup> primero, y luego el sistema general de participación, permitieron el ingreso de una buena cantidad de recursos económicos a los municipios y departamentos. Hoy día todas las tendencias académicas del país aceptan la estrecha relación existente entre el proceso de descentralización y el conflicto armado (Velásquez et al., 2009).

La confluencia de estos factores permitió que en Colombia se desarrollaran cuatro diferentes tipos de autoritarismos locales y regionales: el primero, donde élites tradicionales tomaron el monopolio del poder político y de la violencia, como en el Cesar, donde la familia Araújo lo controlaba todo; en este caso el monopolio era total y la posibilidad de entrar a ser parte del poder político estaba prácticamente bloqueada. El segundo tipo de autoritarismo se desarrolló allí donde los grupos paramilitares pacta-

<sup>2</sup> La Constitución de 1991 preveía que para promover y crear una descentralización administrativa la nación debía transferir una serie de recursos a los entes territoriales. Conocidas inicialmente como transferencias y situado fiscal, posteriormente pasaron a llamarse sistema general de participación.

ron con varias casas políticas y no solo con una, mostrando una especie de apertura: los departamentos de Magdalena, Córdoba y Caldas son un buen ejemplo de este caso. Así, por ejemplo, Dieb Maloof, médico de profesión, llegó rápidamente a ser una de las principales fichas del paramilitarismo en el Congreso de la República. El tercer grupo se desarrolló mediante autoritarismos locales en departamentos donde el paramilitarismo no lo copó todo, como Antioquia y Valle del Cauca. Por último, hubo zonas donde el monopolio de la violencia se impuso al poder político, es decir, fue inverso a lo que se presentó en los tres casos anteriores, como sucedió por ejemplo en Casanare con *Martín Llanos* y algunas zonas de Sucre con *Cadena*.

Este tipo de combinaciones llevó a hacer inviables varias regiones del país y a que ellas estuvieran controladas por estructuras políticas muy criminalizadas, muchas de las cuales continúan controlando el poder político. Los avances para desplazarlas de este control han sido limitados. El objetivo de este artículo es precisamente hacer un balance del poder político en ámbitos locales y regionales, y discutir alternativas que permitirían limitar la presencia allí de estructuras ilegales o vinculadas con la ilegalidad regional y el saqueo de los recursos públicos.

## Distribución del poder local

### ***Partidos políticos y distribución de alcaldías. Elecciones 2011***

Es evidente que las posibilidades para limitar los autoritarismos regionales dependen de una negociación política. En el mejor de los casos se produce una reforma política y, en caso contrario, se acude al sistema judicial y de control para limitar y controlar estas élites locales o se opta por grados de tolerancia a este fenómeno. Si el grado de tolerancia es alto, se debe a que el poder regional es bastante influyente sobre las decisiones del Estado nacional y, si es bajo, se debe a una situación inversa.

Lo cierto es que en países como Colombia hay grados diferentes de democracia, que no permiten un análisis homogéneo en todo el territorio, ya que en algunos casos algunas élites tendrán más influencia que otras. Más allá de cuál sea la opción escogida se requerirá de una negociación política. De ahí que en las siguientes páginas analizaremos cómo se distribuyó el poder político en las elecciones locales de octubre de 2011.

Durante gran parte de la vida republicana de Colombia, los partidos políticos Liberal y Conservador se dividieron el poder político. Con la Constitución política de 1991 se intentó quebrar este dominio hegemónico y abrir espacios institucionales nuevos que fortalecieran alternativas independientes en el ejercicio de la política. Infortunadamente, casi veinte años después, los resultados son bastante pobres y en algunos casos se puede decir que *el remedio resultó ser peor que la enfermedad*. Esto debido a que, por un lado, los partidos y especialmente las casas políticas tradicionales regionales nunca desaparecieron y por el contrario lograron adaptarse y consolidarse, distinto a lo ocurrido en Ecuador o Perú, e incluso en Venezuela, donde los partidos políticos tradicionales poco a poco entraron en crisis. Algunos de estos países han tenido en 50 años dos transformaciones del sistema de partidos. Nótese en el caso boliviano cómo actualmente la crisis de Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) han creado una nueva realidad partidista. En estos países hubo un *big bang* completo del sistema de partidos.

Por otro lado, si bien los partidos Liberal y Conservador no desaparecieron, sí perdieron espacios políticos, no tanto por el nacimiento de nuevas estructuras partidistas o por un nuevo grado de pluralismo ideológico, sino porque los directorios nacionales perdieron el control del partido en las regiones. Así, numerosos liderazgos regionales y locales optaron por crear filiales partidistas, como por ejemplo “nuevo liberalismo”, “liberalismo radical”, que eran sobre el terreno empresas electorales que se creaban solo para las elecciones. Por tanto, ni las élites locales desaparecieron ni hubo un retorno al punto inicial, y los cambios que hubo no transformaron significativamente las estructuras de la política electoral colombiana. La disyuntiva “estar-lejos del bipartidismo” o “estar-cerca del bipartidismo”, se iba a convertir en el modelo de éxito electoral que contemplaron mentalmente la mayoría de constituyentes en 1991 (Ávila y Velasco, 2011).

El fenómeno en Colombia es similar al venezolano, donde la crítica a los partidos tradicionales era una garantía de victoria, pero la estructura ideológica y los comportamientos electorales hacían a los nuevos grupos estar bastante cerca de los partidos tradicionales. De hecho, gran parte del ascenso de élites regionales se construyó mediante el rechazo a las élites bogotanas y las críticas al centro, precipitándose por tanto un proceso de consolidación de una nueva categoría de políticos que, a pesar de estar cerca, en la retórica manifestaban estar lejos del bipartidismo tradicional (Gutiérrez y Acuña, 2010; Gutiérrez, 2007). De acuerdo con esa lógica, después de la expedición de la Constitución de 1991 y poco después de iniciado el proceso de descentralización, una camada de políticos posconstitucionales se reinventaron con electorados apáticos frente al ejercicio “tradicional”<sup>3</sup> de la política, acelerando la configuración de esa nueva identidad política exitosa.

Además, numerosos políticos tradicionales locales empezaban a emerger en términos nacionales. Sus discursos variaban entre la crítica al poder central, incluida su pésima opinión de la “dirigencia cachaca”, y la petición de mayores grados de descentralización.

El resultado final de esta operación política fue lo que se conoció como la operación avispa, consistente en la presentación a elecciones de múltiples empresas electorales que conservaban el código genético del bipartidismo decimonónico. En todo caso, este no fue un proceso de engaño sistemático; por el contrario, lo que esta situación demostraba era el cansancio de amplios sectores de la opinión pública frente al bipartidismo nacional tradicional y la necesidad que tenían las estructuras políticas de tomar distancia, así como una disputa entre élites locales-regionales y nacionales. Las primeras pedían la apertura de las segundas, pero sobre todo un reconocimiento que debía traducirse en mayor capacidad de control sobre instituciones nacionales. Las élites regionales pedían una parte del ‘ponqué’, el reconocimiento de su aporte a la construcción de Estado, al fin y al cabo decían que habían aguantado los embates de los grupos guerrilleros.

**3** La connotación de “tradicional” en la opinión pública colombiana es sumamente peyorativa. Los electores asocian “tradicional” con prácticas clientelistas, corruptas y hasta abusivas, de ahí que el desprestigio público que asume un político al ser etiquetado como “tradicional” es bastante perjudicial en sus intereses de capturar y conservar el voto.



Así, para las jornadas electorales empezó a haber una proliferación de grupos que decían ser parte de los partidos tradicionales, lo que terminó provocando, principalmente en el Congreso de la República, una situación perversa en la que el gobierno nacional de turno no negociaba la distribución del poder con un partido político más o menos homogéneo, sino que debía hacerlo con cada senador y representante a la Cámara, o en el mejor de los casos con grupos de ellos, que más que identificarse con un partido o ideología, decía hacerlo con su región de origen. De ahí el peso considerable que lograron los congresistas de la antes denominada costa Atlántica y de la que hablan ahora también como región Caribe.

Consecuencia obvia de esta situación fue la radicalización del clientelismo y el personalismo político, por lo que cada empresa electoral pertenecía a un líder político.

Bajo esa lógica, dicha identidad 'comercial' de políticos, fue denominada por Francisco Gutiérrez como los transicionales. Sin embargo, a pesar del modelo exitoso que implantaron y que muchos mimetizaron después, la arena electoral colombiana aún no podía ser monopolizada por los "transicionales", pues los tradicionales que se anclaron al Partido Liberal y Conservador, y una franja reducida de intelectuales y políticos de izquierda desmovilizados, encontraban nichos electorales favorables a su perfil: los tradicionales se aferraron al Congreso, Asambleas departamentales y Concejos municipales (cuerpos colegiados) para desempeñar un rol de control, sabotaje y bloqueo selectivo como su mejor carta de navegación; y, los intelectuales y políticos de izquierda desmovilizados, encontraron en los ejecutivos locales y subnacionales, una catapulta importante para materializar sus aspiraciones políticas (Ávila y Velasco, 2011).

En medio de tal panorama, el nuevo milenio trajo dos reformas políticas importantes. En 2003 el acto legislativo nº 1 estableció un umbral según el cual los partidos políticos que no consiguieran 2 por ciento de los votos perdían su capacidad de representación; cambió el método de transferencia de votos a escaños mediante la fórmula de Hondt o cifra repartidora; se reglamentó la ley de bancadas para intentar asegurar un comportamiento partidista en las votaciones nominales; y se empleó un único sistema de presentación de listas por partido en los comicios electorales, que no puede exceder el número total de curules a entregar y tiene dos modalidades: cerrada, donde el directorio nacional del partido ordena la posición del candidato en la lista; o abierta con voto preferente, en la que el elector ordena el resultado final de la lista según el número de votos obtenidos.

Según los defensores de esta ley, con ella se buscaban tres objetivos: cohesionar ideológicamente y alrededor de proyectos políticos a las diferentes estructuras y líderes políticos; permitir una discusión partidista alrededor de los diferentes proyectos de ley que se presentaran al Congreso de la República; es decir donde el gobierno negociara con partidos y no con cada congresista; y, por último, esta nueva reforma política permitiría que agentes ilegales no se camuflaran en pequeños partidos políticos, pudiendo en cambio estos excluir este tipo de candidatos sospechosos. Sin embargo, ninguna de las tres se logró a plenitud, aun cuando hubo algunos avances, al menos en el Congreso, ya que en lo local y regional esta la reforma tuvo un impacto diferente y casi que inverso a los objetivos buscados.

Las evaluaciones sobre esta reforma permiten concluir que:

1. En términos nacionales, en Senado el número efectivo de partidos se redujo, pasando de 8,62 partidos en 2002 y 6,83 en 2006 (Hoyos, 2007) a 5,23 en 2010. Una reducción de 3,03 puntos porcentuales en tres elecciones sucesivas.
2. En el Congreso es notoria una agrupación partidista mucho más ideológica y programática. Como en gran parte del mundo, la derecha actual en Colombia está dividida en dos sectores, los radicales en el Partido Conservador y algunos más modernos en el Partido de la U y Cambio Radical.
3. La reducción del número de partidos produjo un reagrupamiento en los alineamientos partidistas; así entonces, quince de las fracciones migrantes del Partido Liberal retornaron al mismo, catorce se dirigieron al Partido Social de Unidad Nacional y otras tantas a Cambio Radical (Losada y Castro, 2008).

Seis años después, en 2009, se produjo una nueva reforma, que buscaba en esencia fortalecer la primera. En esta el umbral se incrementó a 3 por ciento e institucionalizó por menos de un año “el transfuguismo político”, para materializar el proceso de reacomodamiento de las nuevas y no tan nuevas fuerzas partidistas en bloques de partidos uribistas y no uribistas. Ahora bien, si ambas reformas lograron en cierta medida disminuir la fragmentación partidista, los resultados se vieron en el ámbito nacional, mientras regional y localmente fueron bajos y bastante ambiguos. Ya que no son los partidos los que nominan a sus candidatos, sino otro tipo de configuración electoral, lejano al ideal de las reformas de fortalecer los partidos como entidades únicas de promoción y selección de candidatos que representen intereses colectivos programáticos. Se podría decir que los candidatos son quienes escogen los partidos por los que se van a nominar, y no a la inversa.

El análisis de la distribución actual del poder regional en Colombia permite ver que en las elecciones regionales de octubre de 2011 los partidos de Unidad Nacional, Liberal y Conservador fueron los que se quedaron con el mayor número de alcaldías; en buena medida estos fueron los partidos que tuvieron más presencia nacional, es decir lograron presencia o votaciones en la mayoría de los municipios del país. Así, el Partido de la U logró 270 alcaldías, el Conservador 193 y el Liberal 182. Los que menos lograron fueron el Mira con una, y el Polo Democrático y Aico, con ocho cada uno. La tabla 1 muestra la distribución de las alcaldías.

La comparación de los resultados de las elecciones departamentales y municipales de 2003, 2007 y 2011 permite determinar que el Partido Conservador perdió 50 alcaldías, los liberales 23, mientras que el Partido de la U las incrementó en ciento cuarenta y uno y Cambio Radical 141. El Polo por su parte perdió 13 y el Partido Vede ganó 29. Conviene llamar la atención sobre el hecho de que más de cien alcaldías las ganaron partidos que en 2007 no existían (véase la tabla 2).

Tabla 1. Alcaldes electos por partido político, por departamento, 2011

Departamento	Afrovídes	Aico	ASJ	Cambio Radical	Coalición	Conservador	Firmas	Liberal	MIO	Mira	PIN	Polo	U	Verde	Votos blanco	Total general
Amazonas				1		1										2
Antioquia	2	3	7	14	1	28	5	25	2		3		32	2	1	125
Arauca			1	1					1			2	2			7
Atlántico				12		3	1	3					4			23
Bolívar	1		2	8	1	8		4	1		7		11	3		46
Boyacá			4	10	5	29	4	14			3		35	19		123
Caldas				2	2	10	3	1	1			1	7			27
Caquetá			2			2	1	4		1		2	3	1		16
Casanare	6			2				7			1		1	2		19
Cauca		2	9	4	2	3	1	11	1				7	2		42
Cesar			1	6		5	1	5			2		5			25
Chocó	1		1	6	2	3		10	1				5	1		30
Córdoba		1	3			3	1	8	2				12			30
Cundinamarca		1	5	19	7	15	8	21			1		34	6		117
Guainía				1												1
Guaviare						1		1					1	1		4
Huila			3	1	4	11		7	2				7	2		37
La Guajira			1	2		2		7	1				2			15
Magdalena	1		1	5		3	1	7	1		1	1	8	1		30
Meta		1	2	5				3	1		3		14			29
Nariño			2	13		10	13	9	1		1	1	11	3		64
N. de Santander	1		3	4	1	13	3	2				1	8	4		40
Putumayo	1	2	1			5		3						1		13
Quindío	1		1			2	2	3					2	1		12
Risaralda			2	1	3	2	1	2					3			14
San Andrés									1							1
Santander			2	14	9	12	13	10			8		18	1		87
Sucre	4			5		4	1	2			3		7			26
Tolima	1		1	11		10	2	10	3				9			47
Valle del Cauca			1	2	3	8	7	3	4		1		12	1		42
Vaupés				1					1		1					3
Vichada			1	2					1							4
Total	19	8	56	152	40	193	70	182	25	1	34	8	260	51	1	1.101

Tabla 2. Partidos ganadores en las elecciones para alcaldes municipales, 2003, 2007, 2011

Partidos alcaldías ganadores										
Partido	2003		2007		Diferencia		2011		Diferencia	
	Alcaldías	Porcentaje de alcaldías ganadas	Alcaldías	Porcentaje de alcaldías ganadas	Diferencia 2003-2007	Diferencia 2003-2007	Alcaldías	Porcentaje de alcaldías ganadas	Diferencia 2007-2011	Diferencia 2007-2011
Conservador	158	17	243	22	54	-85	193	18	-21	-50
Liberal	228	25	206	19	-10	22	182	17	-12	-24
Social de Unidad Nacional, o Partido de la U		0	119	11		-119	260	24	118	141
Cambio Radical	25	3	111	10	344	-86	152	14	37	41
Movimiento Convergencia Ciudadana	21	2	74	7	252	-53				
Movimiento Equipo Colombia	65	7	82	7	26	17				
Movimiento Apertura Liberal	24	3	37	3	54	-13				
Colombia Democrática	35	4	34	3	-3	1				
Verde Opción Centro		0	22	2		-22	51	5	132	29
Polo Democrático Alternativo	16	2	21	2	31	-5	8	1	-62	-13
Movimiento Colombia Viva		0	13	1		-13				
Movimiento Nacional Afrocolombiano "Afro"		0	7	1		-7				
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (Aico)	3	0	4	0	33	-1				
Movimiento Alianza Social Indígena		0	39	4	-40	26				
Otros	334	37	84	8	-75	-250	108			
ASI							56	5		
PIN							35	3		
MIO							25	2		
Afrovides							19	2		
Aico							10	1		
Mira							1	0		
Votos en blanco							1	0		
Total general	909		1.096				1.101			

Este fenómeno podría tener tres explicaciones. La primera se refiere a que la debilidad de varios partidos se debe a la pérdida de burocracia que se dio con el cambio del gobierno nacional. Así, por ejemplo, Miriam Paredes, senadora conservadora del departamento de Nariño, una de las grandes sorpresas en las elecciones al Congreso en 2010 por su alta votación, en las elecciones locales de 2011 perdió una buena cantidad de alcaldías. Paredes está siendo investigada por los problemas presentados durante el gobierno del presidente Uribe en la Dirección Nacional de Estupefacientes, además de ser señalada de controlar la Empresa de Energía de Nariño. Las investigaciones por estos hechos, además de la pérdida de la burocracia, le causaron una gran derrota electoral, ya que gran parte de la burocracia que depende de entidades nacionales ahora es manejada en Nariño por el Partido de la U y Cambio Radical.

La segunda explicación del cambio en la composición política y en la reconfiguración de los partidos en los niveles regional y local es que gran parte del caudal electoral de los denominados partidos de la parapolítica, como Alas Equipo Colombia y Colombia Viva, fue recogido por los Partidos de la U y Cambio Radical, lo cual ha llevado a una especie de concentración del voto en algunos partidos. Es de aclarar, en todo caso, que este reagrupamiento en partidos del orden nacional les ha permitido a algunos candidatos pertenecientes a estructuras políticas de la parapolítica camuflarse y evitar ser identificados con partidos locales vinculados a intereses de jefes políticos presos.

Una tercera explicación es que, efectivamente, al incrementarse el umbral, una serie de líderes políticos locales buscan ser cobijados por los grandes partidos nacionales agrupando las fuerzas políticas, ya que crear un partido por firmas o inscribirse en partidos pequeños nacionalmente incrementaría el grado de incertidumbre en las votaciones.

De estas tres explicaciones válidas se pueden encontrar ejemplos regionales. Pero se trata también de casos en los que los candidatos locales no tienen disciplina partidista, siendo el mejor ejemplo el alcalde actual de Neiva, que en 2007 se presentó como candidato del Partido Liberal, y en 2011, a último momento, optó por presentarse por el Partido de la U, luego de negociar con Jorge Eduardo Géchem Turbay, senador por este partido.

Aun cuando las dos últimas reformas políticas convirtieron al Congreso de la República en un cuerpo más homogéneo, sus resultados regionales son bastante pobres, pudiéndose decir que sus efectos locales y regionales fueron contrarios a los nacionales.

Esta situación tiene dos explicaciones: al causar una cohesión nacional llevó a que senadores y representantes se fortalecieran como caciques políticos regionales y locales. Es decir cada uno de estos congresistas era jefe de partido en su departamento o en el peor de los casos compartía la jefatura del partido con otros dos o tres congresistas o gobernadores. De esta forma, los congresistas manejan cada directorio departamental de partido a su antojo, lo que significa que cada directorio es un partido diferente. Y estos congresistas son quienes deciden qué personas pueden ser candidatas por su colectividad.

Por otra parte, la cohesión partidista en el Congreso no ha significado el fin del clientelismo, que se mantiene en los niveles tradicionales y en los últimos años tiende a concentrarse, producto, entre otras circunstancias, de la necesidad de negociación

del apoyo a reformas políticas y la aprobación de leyes. Así entonces, a los partidos políticos se les entregan sectores del Estado para su administración. Tal vez uno de los mejores ejemplos fueron las prebendas que recibió el Partido Conservador durante la segunda administración Uribe, cuando entre otros sectores el gobierno nacional le entregó la Dirección Nacional de Estupeficientes, corporaciones autónomas regionales y el entonces Ministerio del Interior y de Justicia. Ello llevó a Olga Suárez Mira a ser una de las mujeres más votadas en las elecciones parlamentarias de 2010, mujer que se convirtió en la cabeza de la casa Suárez Mira luego de que su hermano fuera condenado por vínculos con grupos paramilitares. Así, más que una situación de ascenso de cuadros formados en cada uno de los partidos, los candidatos regionales y locales generalmente son aquellos que hacen acuerdos políticos con los jefes del directorio departamental.

La segunda explicación es que la reforma es funcional para la cohesión de cuerpos colegiados, pero en las elecciones de cargos uninominales como alcaldías y gobernaciones la situación es diferente. Los candidatos a alcaldes o gobernadores guardan lealtad con el padrino político que les otorga el aval y no tanto con un programa partidista. Además, el rumbo del gobierno es impuesto por las coaliciones de gobierno y los financiadores privados, y no es parte una guía programática partidista. Las elecciones para las Asambleas departamentales constituyen un caso que tiene estas dos características.

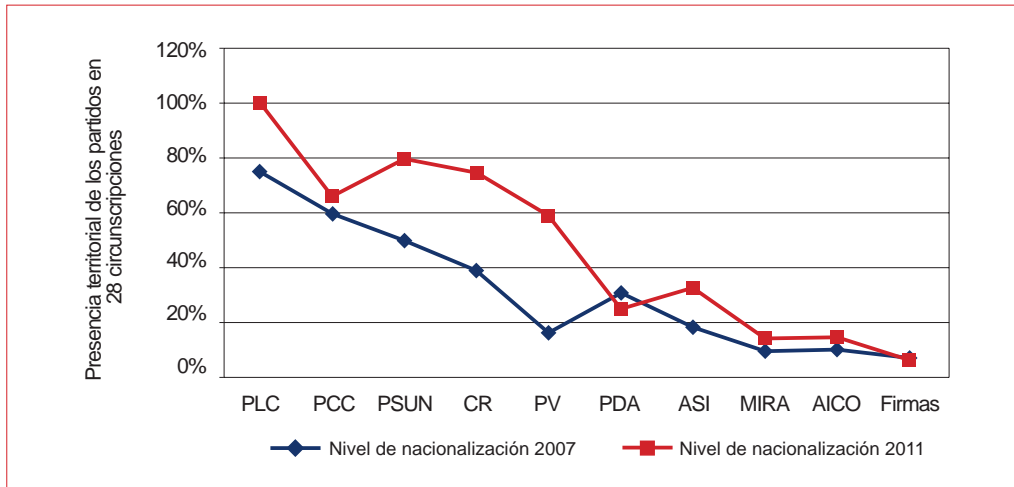
Para analizar el comportamiento de las redes políticas en las Asambleas departamentales en las elecciones de octubre de 2011 se emplearon tres índices: el de nacionalización partidista (Jones y Mainwaring, 2003), el número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979) y el de volatilidad electoral de tipo A y volatilidad entre bloques (analizados en la sección anterior).

La nacionalización partidista es una medida que sirve para determinar el grado de concentración o dispersión geográfica del voto por un partido y un sistema de partidos. Permite determinar zonas geográficas de concentración del voto, así como identificar el tipo de electorados que constituyen los partidos y descifrar su tamaño y la base territorial del voto obtenido.

El gráfico 1 presenta la evolución en los niveles de nacionalización de los partidos en las Asambleas, de acuerdo con los resultados de las elecciones de 2007 y 2011. Conviene aclarar dos cosas: la presencia del partido se midió por porcentaje de curules ganadas y no por porcentaje de votación obtenida; y se tuvieron en cuenta 28 circunscripciones departamentales, pues al momento de hacer la investigación la Registraduría Nacional del Estado Civil no había proporcionado los datos sobre las curules ganadas en los departamentos de Cundinamarca, Huila, Santander y Sucre.

Según el gráfico 1, el Partido Liberal fue el que más presencia nacional tuvo en las dos elecciones estudiadas, lo que confirma la hipótesis de Francisco Gutiérrez (2001 y 2007), según la cual este partido fue exitoso en las elecciones de los cuerpos colegiados, sobre todo de los subnacionales y locales. Por otra parte, la gráfica demuestra que en 2007 el sistema se desnacionalizó, pues solo dos partidos tuvieron presencia en más de la mitad del territorio nacional y, en promedio, todos tuvieron apoyo electoral en 25,55 por ciento de las circunscripciones (véase la tabla 3).

**Gráfico 1. Cambios en el nivel de nacionalización partidista en Asambleas departamentales, elecciones departamentales de 2007 y 2011**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**Tabla 3. Nivel de nacionalización de los partidos políticos en Asambleas departamentales, 2007**

Partido político	Coefficiente de Gini 2007	Nacionalización partidista
Liberal	0,251	74,87%
Conservador	0,405	59,48%
Social de Unidad Nacional	0,504	49,58%
Cambio Radical	0,612	38,76%
Convergencia Ciudadana	0,690	30,95%
Movimiento Alas-Equipo Colombia	0,810	18,96%
Colombia Democrática	0,821	17,84%
Partido Verde	0,840	15,94%
Polo Democrático	0,696	30,42%
Alianza Social Independiente	0,821	17,89%
Mira	0,906	9,36%
Apertura Liberal	0,839	16,05%
Movimiento Nacional Afrocolombiano	0,964	3,61%
Movimiento Colombia Viva	0,916	8,43%
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	0,901	9,92%
Firmas	0,932	6,75%
Promedio	0,74425	25,55%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Los resultados de los comicios de 2011, por su parte, muestran la existencia de síntomas de *re-nacionalización*. Es decir se observa la tendencia a que los grandes partidos nacionales (Liberal, Conservador, Cambio Radical, Partido Social de Unidad Nacional), absorbieran a los electorados dejados por partidos y etiquetas parapolíticas como Alas-Equipo Colombia, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática, Colombia Viva y Apertura Liberal. Absorbiendo además pequeñas iniciativas locales de movimientos

políticos. La tabla 4 confirma dicha hipótesis, al mostrar los traslados de diputados electos en 2007 por etiquetas parapolíticas y que se reeligieron en 2011 bajo el apoyo de otros partidos.

La tabla 4 permite observar un total de 24 migraciones, de las que 15 (63 por ciento) fueron de diputados avalados en 2007 por movimientos parapolíticos y que en 2011 lo fueron por uno de los partidos con mayor presencia nacional. De hecho, el Partido de la U o PSUN fue la agrupación partidaria que más absorbió a los electorados de dichas etiquetas (véase la tabla 5).

**Tabla 4. Migraciones de diputados electos en 2007 hacia otros partidos en las elecciones de 2011**

Departamento	Filiación partidista en 2007	Filiación partidista en 2011	Nombre del diputado electo
Amazonas	Polo Democrático	Partido Liberal	Mónica Karina Bocanegra
Antioquia	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Conservador	Juan Esteban Villegas
Antioquia	Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Alexander Flórez García
Arauca	Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Édgar Fernando Guzmán
Atlántico	Cambio Radical	Partido Conservador	Merly del Socorro Miranda
Bolívar	Movimiento Apertura Liberal	Partido Social de Unidad Nacional	Orieta Elvira Vásquez
Boyacá	Partido Liberal	Partido Verde	José Armando Quiñones
Boyacá	Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Luis Eduardo Rodríguez
Caldas	Movimiento de Salvación Nacional	Partido Conservador	José Uberney Ospina
Cesar	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Liberal	Eduardo Esquivel López
Chocó	Partido Colombia Democrática	Partido Liberal	Visitación Asprilla Cuesta
Cundinamarca	Partido Convergencia Ciudadana	Partido de Integración Nacional	Luis Aroldo Ulloa
Guainía	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Social de Unidad Nacional	Héctor Alonso Montenegro
Guaviare	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Conservador	Luis Carlos Granados
Guaviare	Partido Verde Opción Centro	Partido Conservador	Nicanor Valencia
La Guajira	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Conservador	Édgar Alfonso Fominaya
Magdalena	Movimiento Apertura Liberal	Partido Liberal	Armando Rafael Castillo
Magdalena	Partido Convergencia Ciudadana	Partido Social de Unidad Nacional	Nidia Rosa Romero
Nariño	Movimiento Colombia Viva	Partido Conservador	Diego Fernando Cortés
Quindío	Partido Convergencia Ciudadana	Partido Social de Unidad Nacional	Luis Alberto Rincón
San Andrés	Movimiento Integración Regional	Cambio Radical	Jorge Méndez Hernández
Valle del Cauca	Partido Convergencia Ciudadana	Partido de Integración Nacional	Rubel Antonio Muñoz
Vaupés	Partido Convergencia Ciudadana	Partido Social de Unidad Nacional	Enrique Neira
Vichada	Movimiento Apertura Liberal	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	Berenice Ortiz

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 5. Partidos receptores de otros movimientos políticos en las elecciones regionales y locales de 2011**

Partido político receptor	No. de avales otorgados	Partido político adherido/absorbido
Conservador	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Movimiento Alas-Equipo Colombia (tres)</li> <li>♦ Colombia Viva (uno)</li> </ul>
Social de Unidad Nacional o Partido de la U	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Movimiento Apertura Liberal (uno)</li> <li>♦ Convergencia Ciudadana (tres)</li> <li>♦ Alas-Equipo Colombia (uno)</li> </ul>
Liberal	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Movimiento Alas-Equipo Colombia (uno)</li> <li>♦ Apertura Liberal (uno)</li> <li>♦ Colombia Democrática (uno)</li> </ul>
Partido de Integración Nacional	2	♦ Partido Convergencia Ciudadana (dos)
Movimiento de Inclusión y Oportunidades	1	♦ Movimiento Apertura Liberal (uno)

Fuente: elaboración propia.

Podría concluirse así que el intento de renacionalización del sistema de partidos en el ámbito regional es producto *del proceso de absorción que han desarrollado los partidos más nacionalizados frente a los electorados de los parapolíticos*. De ahí que el de la U haya incrementado su presencia territorial en 29,87 por ciento y Cambio Radical en 35,45 por ciento, como se ve en la tabla 6.

**Tabla 6. Nivel de nacionalización de los partidos políticos en las elecciones regionales de 2007 y 2011**

Partido político	Nivel de nacionalización (2007)	Nivel de nacionalización (2011)	Diferencia porcentual
Liberal	74,87%	99,80%	24,93
Conservador	59,48%	65,51%	6,03
De la U	49,58%	79,45%	29,87
Cambio Radical	38,76%	74,21%	35,45
Partido Verde	15,94%	58,75%	42,81
Polo Democrático Alternativo	30,42%	24,57%	-5,85
ASI	17,89%	32,24%	14,35
Mira	9,36%	13,89%	4,53
Aico	9,92%	14,47%	4,55
Firmas	6,75%	5,82%	-0,93

Fuente: elaboración propia.

El crecimiento de la base territorial de los electorados de partidos como Cambio Radical y el Partido de la U ha estado fuertemente vinculado entonces con la tolerancia y la asimilación de candidatos provenientes de diferentes vertientes regionales de la parapolítica. Aun cuando hay otras explicaciones, otras dos deben destacarse: el aumento del umbral llevó a que el sistema electoral local y regional constriñera los niveles de participación política. Así por ejemplo, en Atlántico se produjo una triple alianza entre las familias Char, Name (otrora liberales) y Gerlein (conservadores), las tres casas políticas que han dominado a lo largo de las últimas cuatro décadas la política en el departamento. Los Char manejan ahora el partido Cambio Radical, los Name el de la U, y Gerlein siguen en su partido de siempre, el Conservador.

El 30 de octubre de 2011, Char, Name y Gerlein se aliaron para elegir como alcalde de Barranquilla a Elsa Noguera de la Espriella, con el aval de Cambio Radical, y a Jaime Amín Hernández, avalado por la U, para la gobernación. Ambos candidatos tenían dueño o, como se dice en Colombia, padrino político: Noguera era la candidata de la casa Char, y Amín de Name. Y tal como ocurrió hace cuatro años, la candidata a la alcaldía de la alianza resultó elegida, pero el candidato a la gobernación perdió debido, entre otros factores, a que la familia Char traicionó a la alianza a último momento.

En todo caso, estas tres familias se repartieron el poder local sin mayores cambios. Así, el Concejo de Barranquilla, integrado por 21 concejales, tiene cinco conservadores, tres del Partido de la U, seis de Cambio Radical, perdiendo este último dos al compararse con las elecciones de 2007 (dos terceras partes en total entre los tres), además de uno del Polo Democrático, tres liberales, uno de Aico y dos del MIO.

Los cinco concejales conservadores, los tres del partido de la U, el concejal del Polo, que, aunque va por ese partido, también fue elegido con la ayuda del senador José David Name, uno de Cambio Radical, que vota por Char pero no sigue sus directrices en algunas decisiones, y los dos de Aico, terminaron cambiando la integración de la mesa directiva, pues aunque la votación por la presidencia de Alfredo Varela, representante de Cambio Radical, fue unánime, hubo rupturas a la hora de elegir vicepresidentes, imponiéndose la tenaza Gerlein-Name, que eligió en la primera vicepresidencia a un concejal de la U y en la segunda a un conservador.

Resuelta la integración de la mesa directiva, a la hora de elegir personero y contralor los 21 concejales votaron unánimemente la elección de un contralor candidato de Cambio Radical, y a la personería por uno del grupo conservador de Gerlein. El contralor, Ernesto Ariza, subsecretario de Planeación departamental durante el gobierno de Eduardo Verano, es miembro de una vertiente política dentro del charismo liderada por el representante a la Cámara Luis Eduardo Díazgranados, quien tuvo cuotas durante varios años en la corporación autónoma regional, cuando esta estuvo capturada por los paramilitares del frente José Pablo Díaz del bloque Norte. Díazgranados era para entonces diputado por el movimiento del senador Char.

La filiación política del contralor Distrital no cambió. El anterior, Jorge Iglesias, del grupo de los Char, salió desacreditado pues hace dos años se conocieron unas grabaciones en las que hablaba con un concejal sobre el cobro de un dinero al gerente de la red de hospitales, archivando a cambio procesos contra la administración del hospital. Los Char por su parte tenían dos candidatos en la terna, uno de los cuales venía de desempeñarse como contralor departamental y fue derrotado por Ernesto Ariza, también de Cambio Radical.

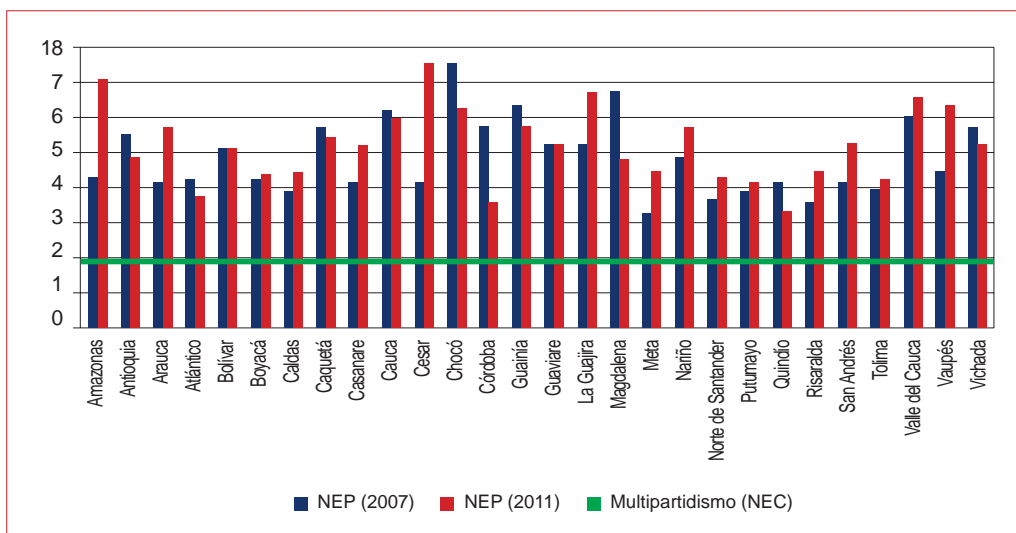
Con la elección de Ariza el senador Char garantiza una contraloría que no cuestionará a la alcaldesa Noguera ni la gestión de su hijo, el ex alcalde Char. Sin embargo, Name y Gerlein no están dispuestos a ser tan laxos como lo fueron con Char, pues este solo les cumplió al final de su gobierno con contratos de vías y caños, y les mantuvo unas pequeñas cuotas en la administración distrital como el Departamento Administrativo de Medio Ambiente. Por eso, los concejales de Gerlein y Name se aseguraron de armar una coalición para tener poder desde los organismos de control y de la mesa directiva del concejo para el control político.

Cada casa política maneja un partido a su antojo y además de decidir quién es candidato por el partido que controla, maneja los órganos de control y la contratación municipal, limitando fuertemente aspiraciones de tercerías independientes. Cada una hace una especie de reclutamiento político, dividiendo tercerías y vinculándolas a cargos burocráticos y cada cuanto fingir una renovación interna. Las posibilidades de triunfo de un grupo político emergente sin el consentimiento de alguno de estos tres caciques son bastante reducidas.

Otro ejemplo de renacionalización partidista muestra una situación que se podría definir como inversa a la anterior. Es decir las tercerías regionales y locales no tienen posibilidades de participación nacional y sus opciones de visibilización son bastante difíciles. Las casas políticas controlan medios de comunicación, como los Char la cadena radial Olímpica, los aparatos de justicia y órganos de control y, por supuesto, cargos burocráticos. Así, en el mejor de los casos las tercerías solo podrían contar con el voto de opinión, bastante limitado local y regionalmente, siendo el disenso marginado políticamente. En el sistema uninominal estas tercerías tienen serias dificultades para acceder a cargos de elección, lo que limita sus posibilidades de participación política en los cuerpos colegiados. El gráfico 2 muestra el sistema regional de partidos en Colombia de acuerdo con el criterio numérico sartoriano, empleándose el índice de número efectivo de partidos, para las elecciones de 2007 y 2011.

El gráfico 2 demuestra tres cosas: que el sistema multipartidista en Colombia se ha consolidado regionalmente, pues todos los departamentos cuentan con más de dos partidos y medio; departamentos como Amazonas, Arauca, Caquetá, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada exhiben niveles extremos de fragmentación partidista, lo que concuerda con los altos grados de volatilidad electoral en elecciones a gobernación; y que las Asambleas departamentales se han convertido en un espacio de representación política bastante diverso y competitivo, que permiten la incorporación de múltiples y variadas fuerzas políticas y sociales.

**Gráfico 2. Cambios en el número efectivo de partidos en las asambleas departamentales, 2007 y 2011**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

No obstante, el tercer hallazgo se quedaría corto si no se demuestra qué porcentaje de diputados que se presentaron en los dos comicios sucesivos fueron reelegidos, pues si fuera alto podríamos intuir que la Asamblea no necesariamente es un espacio abierto, competitivo y plural de representación política, pues serían siempre los mismos diputados los que se reeligen. La tabla 7 presenta entonces la tasa de reelección en las asambleas.

**Tabla 7. Tasa de reelección en las Asambleas departamentales**

Departamento	No. total de curules	No. de curules reelegidas	Tasa de reelección (%)
Amazonas	11	4	36
Antioquia	26	9	35
Arauca	11	2	18
Atlántico	14	5	36
Bolívar	14	7	50
Boyacá	16	6	38
Caldas	14	2	14
Caquetá	11	1	9
Casanare	11	1	9
Cauca	12	2	17
Cesar	11	2	18
Chocó	11	4	36
Córdoba	13	4	31
Cundinamarca	16	6	38
Guainía	11	3	27
Guaviare	11	2	18
Huila	12	1	8
La Guajira	11	3	27
Magdalena	13	5	23
Meta	11	3	27
Nariño	14	3	21
Norte de Santander	13	5	38
Putumayo	11	1	9
Quindío	10	3	30
Risaralda	12	1	8
Santander	16	3	19
San Andrés	11	3	27
Sucre	11	0	0
Tolima	14	2	14
Valle del Cauca	21	2	10
Vaupés	11	3	27
Vichada	11	2	18

Fuente: elaboración propia.

Este cuadro demuestra que:

en 17 departamentos (es decir, el 53 por ciento), la tasa de reelección osciló entre el 0 y el 25 por ciento en 15 departamentos (es decir, en el 47 por ciento), la tasa osciló entre el 26 y 50 por ciento. Y en ningún departamento (0 por ciento de los casos),

más del 50 por ciento de los diputados electos en la corporación se pudieron reelegir. Esto confirma la hipótesis expuesta de que las Asambleas departamentales se han convertido en un espacio de representación política bastante diverso y competitivo (Ávila y Velasco, 2011).

Calculamos por último la volatilidad electoral y por bloques de partidos, para analizar qué porcentaje de votos fue ganado por un partido en 2007 y qué porcentaje fue perdido en 2011 (véase la tabla 8). Ejercicio que hicimos con el propósito de determinar cuáles partidos pudieron capitalizar electoralmente la desaparición de las etiquetas de los parapolíticos.

**Tabla 8. Volatilidad electoral en las Asambleas departamentales, 2007-2011**

Departamento	Volatilidad por "entrada y salida" de etiquetas (%)	Volatilidad entre partidos estables (%)	Partidos ganadores	Partidos perdedores
Amazonas	22,73	4,55	♦ Verde	♦ Cambio Radical
Antioquia	19,24	15,37	♦ De la U ♦ Conservador	♦ Liberal ♦ Cambio Radical
Arauca	18,18	9,09	♦ De la U ♦ Verde	♦ Liberal ♦ Cambio Radical
Atlántico	7,14	10,71	♦ Liberal ♦ Conservador	♦ De la U
Bolívar	7,14	0,00	♦ Estable	♦ Estable
Boyacá	3,13	9,38	♦ De la U	♦ Liberal ♦ Cambio Radical
Caldas	10,71	10,72	♦ Conservador	♦ Liberal ♦ De la U
Caquetá	13,64	18,18	♦ De la U	♦ Conservador ♦ Cambio Radical
Casanare	31,82	13,64	♦ Cambio Radical	♦ Liberal ♦ De la U
Cauca	15,38	7,70	♦ Conservador	♦ Polo Democrático
Cesar	40,91	4,55	♦ De la U	♦ Liberal
Chocó	27,27	9,09	♦ Conservador	♦ Cambio Radical
Córdoba	15,39	15,38	♦ De la U	♦ Liberal ♦ Conservador
Guainía	31,82	13,64	♦ De la U	♦ Liberal ♦ Alas-Equipo
Guaviare	27,27	27,27	♦ De la U	♦ Verde
La Guajira	27,27	4,55	♦ Cambio Radical	♦ Liberal
Magdalena	15,38	3,85	♦ Liberal ♦ De la U	♦ Apertura Liberal ♦ Convergencia
Meta	4,55	13,64	♦ Liberal	♦ De la U
Nariño	14,29	14,29	♦ Liberal ♦ Cambio Radical	♦ Polo Democrático ♦ Colombia Viva
Norte de Santander	3,85	19,23	♦ Liberal ♦ Cambio Radical ♦ De la U	♦ Conservador
Putumayo	13,64	4,55	♦ Conservador	♦ Liberal
Quindío	5,00	20,00	♦ De la U	♦ Cambio Radical ♦ Convergencia
Risaralda	8,34	16,67	♦ De la U ♦ Cambio Radical	♦ Liberal ♦ Colombia Viva
San Andrés	13,64	4,55	♦ Conservador	♦ Colombia Democrática
Tolima	3,34	15,72	♦ Conservador ♦ Cambio Radical	♦ Liberal ♦ De la U
Valle del cauca	16,67	11,95	♦ De la U	♦ Conservador ♦ Polo Democrático
Vaupés	18,18	4,55	♦ De la U	♦ Convergencia
Vichada	27,27	18,18	♦ Cambio Radical	♦ ASI ♦ De la U

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La tabla 8 ratifica la hipótesis según la cual, *el crecimiento en la base territorial del voto por el Partido de la U y Cambio Radical está directamente relacionado con la desaparición de partidos como Convergencia Ciudadana, Alas-Equipo Colombia, Colombia Viva, Colombia Democrática y Apertura Liberal*. Por ejemplo, en 14 departamentos, el Partido de la U capitalizó el porcentaje de votación dejado por estos partidos, y en seis, Cambio Radical mejoró su porcentaje de votación como producto de la desaparición oficial de los movimientos parapolíticos.

### **Estructuras políticas y burocracia local**

Siendo un poco simplistas, del anterior apartado se pueden sacar dos conclusiones principales. Por un lado, que la distribución del poder local y regional, más que obedecer a partidos políticos consolidados y con programas de gobiernos estables, está determinada por redes políticas y estructuras caudillistas. No importa el partido sino la casa política, y de hecho algunas de ellas utilizan a partidos pequeños como partidos bisagra, siendo el mejor ejemplo el del Polo Democrático en el departamento del Atlántico.

Además, cuando alguna de estas casas políticas sufre una sanción nacional debido a casos de corrupción o criminalidad, acuden a un supuesto baluarte de las tercerías, la recolección de firmas, para candidatizar a determinados líderes sociales o políticos. El mejor ejemplo lo constituye Luis Miguel, *el Mello*, Cotes Habeych, gobernador del Magdalena y quien fuera diputado del Partido Liberal. Siendo diputado renunció para lanzarse a la gobernación. Fue escogido por dirigentes del Magdalena como Trino Luna (ex gobernador condenado por parapolítica), Omar Diazgranados, (ex gobernador suspendido por investigaciones relacionadas con corrupción), y Álvaro y Miguel Cotes Vives, padre y tío, respectivamente y empresarios conocidos como *los Conejos*<sup>4</sup>. Su jefe de campaña fue su primo Juan Carlos Vives Menotti, también ex gobernador y ex director de la Dirección Nacional Estupefacientes durante el gobierno del presidente Uribe<sup>5</sup>. Esta situación tuvo cambios, debido al escándalo de la Dirección Nacional de Estupefacientes por el que Vives Menotti tendría que responder<sup>6</sup>.

A pesar de lo anterior, Cotes Habeych recibió el aval del Partido Liberal para ser el candidato oficial para la gobernación del Magdalena<sup>7</sup>, aval al que debió renunciar luego de la presión ejercida por algunos medios de comunicación<sup>8</sup>, por lo que formó el movimiento Respeto por el Magdalena (anteriormente su campaña se había denominado Con el Magdalena en el corazón), que en tiempo récord recogió las firmas necesarias para su inscripción. Fue respaldado también por el ex diputado y ex candidato a la Cá-

<sup>4</sup> Portal La Silla Vacía, 5 de junio de 2011 10:34 pm, noticia "Mirándonos el ombligo" por: Claudia López. Consultada en <http://www.lasillavacia.com/historia/mirandonos-el-ombligo-24989>.

<sup>5</sup> Portal La Silla Vacía, 5 de junio de 2011 10:34 pm, noticia "Mirándonos el ombligo" por: Claudia López. Consultada en <http://www.lasillavacia.com/historia/mirandonos-el-ombligo-24989>.

<sup>6</sup> Portal La Silla Vacía, 5 de junio de 2011 10:34 pm, noticia "Mirándonos el ombligo" por: Claudia López. Consultada en <http://www.lasillavacia.com/historia/mirandonos-el-ombligo-24989>.

<sup>7</sup> Portal La Silla Vacía, 5 de junio de 2011 10:34 pm, noticia "Mirándonos el ombligo" por: Claudia López. Consultada en <http://www.lasillavacia.com/historia/mirandonos-el-ombligo-24989>.

<sup>8</sup> El. 16 de julio de 2011 02:46 noticia "El Mello Cotes renunció al Partido Liberal" Consultado en: [http://www.el-informador.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20952:el-mello-cotes-renuncio-al-partido-liberal&catid=78:politica&Itemid=421](http://www.el-informador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=20952:el-mello-cotes-renuncio-al-partido-liberal&catid=78:politica&Itemid=421)

mara de Representantes Antonio Matera Ramos (Partido de la U), de quien se señaló que hizo la gerencia de campaña, por el director departamental del Partido Liberal, el diputado Francisco Porto Infante, antiguo militante del jotismo, y por muchos otros miembros encubiertos de este partido que lo siguieron apoyando en su campaña<sup>9</sup>, sin hacerlo públicamente por la *disciplina de partido* que se dice se busca seguir.

La segunda conclusión nos permite afirmar que, de las dos últimas reformas políticas, si bien han logrado cohesionar las fuerzas políticas en el Congreso regional y localmente, los resultados son bastante discutibles, más si se analizan los cargos uninominales.

Así que si el análisis partidista nos limita a la hora de entender las dinámicas políticas en lo local y regional, entonces el mejor análisis sería el de redes y estructuras políticas. Incluso, al comparar las etiquetas partidistas entre 2007 y 2011 se comprueba la alta volatilidad de los partidos, mas no de la estructuras. Así, métodos convencionales de agregación del voto por partido político no son funcionales debido a la poca capacidad de supervivencia de las denominaciones partidarias de una elección a otra. Se encontraron situaciones extremas de volatilidad, como en el Cesar, donde el mapa político se trasformó de forma significativa, debido a que los procesos por parapolítica liquidaron por un buen tiempo a la familia Araújo.

La tabla 9 muestra el número de movimientos o partidos políticos que se presentaron en las elecciones de gobernación en 2007 y en 2011. Luego se calcula la tasa de permanencia<sup>10</sup> de las etiquetas para determinar qué tanta variabilidad existe en el uso de rótulos partidistas para presentarse en dos elecciones consecutivas.

De la tabla 9 se puede concluir lo siguiente. Por un lado, se confirma la hipótesis expuesta en la primera parte del texto, según la cual en términos prácticos y teóricos es incorrecto agregar votos por el partido, pues en ninguno de los 25 departamentos analizados *hubo estabilidad en la oferta partidaria*. Esto es problemático si tenemos en cuenta que la volatilidad electoral es una de las dimensiones centrales para analizar el sistema de partidos, esto es la medida en que los apoyos electorales por los partidos cambian de unas elecciones a otras<sup>11</sup>.

Departamentos como Caquetá, Casanare, Cundinamarca y La Guajira ni siquiera presentan un solo partido o sigla de partido en dos elecciones consecutivas. Y el bajo nivel de permanencia y consolidación de las etiquetas en Antioquia, Huila, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca hace imposible responder a la pregunta ¿qué partidos ganaron y cuáles perdieron? Que en últimas es irrelevante, por cuanto debería preguntarse, más bien, ¿qué estructuras políticas ganaron y cuáles perdieron?

**9** El, 18 de julio de 2011 02:32 noticia "Haremos un gobierno pluripartidista y no de un solo partido, por eso mi renuncia al aval liberal". Consultado en: [http://www.el-informador.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21025:qharemos-un-gobierno-pluripartidista-y-no-de-un-solo-partido-por-eso-mi-renuncia-al-aval-liberalq&catid=78:politica&Itemid=421](http://www.el-informador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=21025:qharemos-un-gobierno-pluripartidista-y-no-de-un-solo-partido-por-eso-mi-renuncia-al-aval-liberalq&catid=78:politica&Itemid=421)

**10** La tasa de permanencia se calculó así:  $Tp = (Pi1 * 100) / LsPi$ ; donde  $Pi1$  es el número de etiquetas que se repiten en ambas elecciones y  $LsPi2$ , es el límite superior de etiquetas inscritas en ambas elecciones.

**11** Un trabajo reciente de Francisco Gutiérrez y Fabián Acuña (2011) demuestra que el promedio de supervivencia de una etiqueta partidaria a nivel regional en Colombia es de 1,3 elecciones sucesivas. Dicha estadística refuerza nuestra idea de evitar agregar votos por etiquetas partidarias.

Tabla 9. Movimientos o partidos presentes en las elecciones a gobernador, 2011

Departamento	Etiquetas partidarias 2007	Etiquetas partidarias 2011	Tasa de permanencia (porcentaje)
Antioquia	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Verde	20
	Una Nueva Antioquia	Partido Conservador	
	Polo Democrático	Partido Social de Unidad Nacional	
	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	Polo Democrático	
	Apertura Liberal		
Arauca	Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	42,86
	Partido Liberal	Cambio Radical	
	Partido Social de Unidad Nacional	Firmas	
	Polo Democrático	Partido Liberal	
	Movimiento Nacional Afrocolombiano		
	Partido Verde		
	Movimiento Colombia Viva		
Atlántico	Partido Liberal	Partido Liberal	75
	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Social de Unidad Nacional	
	Polo Democrático	Firmas	
	Alianza Social Indígena	Polo Democrático	
Bolívar	Cambio Radical	Partido Liberal	50
	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Social de Unidad Nacional	
	Polo Democrático	Polo Democrático	
	Partido Conservador	Partido Conservador	
	Alianza Social Indígena	Partido Verde	
Caldas	Partido Liberal	Firmas	25
	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Social de Unidad Nacional	
	Polo Democrático	MIRA	
	Alianza Social Indígena		
Caquetá	Alianza Social Indígena	MIRA	16,67
	Partido Liberal	Partido Liberal	
	Movimiento Afrocolombiano	Partido Conservador	
	Partido Social de Unidad Nacional	Alianza Social Independiente	
	Polo Democrático		
	Partido Verde		
Casanare	Partido Social de Unidad Nacional	Afrovides	0
	Partido Liberal	Partido Verde	
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Cambio Radical	
	Movimiento Nacional Afrocolombiano	Partido de Integración Nacional	
	Movimiento ASA	Alianza Social Independiente	
		Aico	



Departamento	Etiquetas partidarias 2007	Etiquetas partidarias 2011	Tasa de permanencia (porcentaje)
Cauca	Movimiento Nacional Afrocolombiano	Alianza Social Indígena	20
	Partido Liberal	Partido Liberal	
	Alianza Social Indígena	MIRA	
	Polo Democrático	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	
	Movimiento ASA	Partido Verde	
Cesar	Partido Verde	Partido Social de Unidad Nacional	50
	Firmas	Afrovides	
	Partido Conservador	Partido Conservador	
	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Liberal	
	Partido Liberal	Aico	
		Movimiento de Inclusión y Oportunidades	
Córdoba	Partido Liberal	Partido Social de Unidad Nacional	25
	Partido Colombia Democrática	Partido Liberal	
	Polo Democrático		
	Movimiento Alas-Equipo Colombia		
Chocó	Partido Social de Unidad Nacional	Coalición multipartidista	75
	Partido Liberal	Partido Social de Unidad Nacional	
	Partido Conservador	Partido Liberal	
	Polo Democrático	Polo Democrático	
Cundinamarca	Partido Liberal	Coalición multipartidista	0
	Cambio Radical	Firmas	
	Polo Democrático	Partido de Integración Nacional	
	Partido Verde		
Huila	Partido Conservador	Partido Social de Unidad Nacional	66
	Partido Liberal	Partido Liberal	
	Polo Democrático	Partido Conservador	
La Guajira	Firmas	Cambio Radical	0
	Partido Liberal	Coalición multipartidista	
	Polo Democrático		
Magdalena	Partido Social de Unidad Nacional	Firmas	16,67
	Cambio Radical	Cambio Radical	
	Polo Democrático	Alianza Social Independiente	
	Apertura Liberal		
	Colombia Viva		
	Movimiento ASA		

Departamento	Etiquetas partidarias 2007	Etiquetas partidarias 2011	Tasa de permanencia (porcentaje)
Nariño	Polo Democrático	Firmas	66
	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Social de Unidad Nacional	
		Partido de Integración Nacional	
Norte de Santander	Partido Conservador	Firmas	20
	Apertura Liberal	Partido Conservador	
		Polo Democrático	
		Aico	
Putumayo		Movimiento de Inclusión y Oportunidades	60
	Partido Liberal	Partido Conservador	
	Partido Conservador	Partido Liberal	
	Polo Democrático	Polo Democrático	
		Alianza Social Independiente	
Quindío	Firmas	Firmas	50
	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Social de Unidad Nacional	
	Polo Democrático	MIRA	
		Afrovides	
Risaralda	Partido Conservador	Firmas	40
	Partido Liberal	Partido Conservador	
	Polo Democrático	MIRA	
	Firmas	Partido Liberal	
		Afrovides	
Santander	Partido Liberal	Firmas	25
	Convergencia Ciudadana	Partido Liberal	
	Polo Democrático		
	Movimiento Colombia Viva		
Sucre	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Liberal	20
	Partido Liberal	Aico	
	Polo Democrático	Partido de Integración Nacional	
	Movimiento ASA		
	Apertura Liberal		
Valle del Cauca	Firmas	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	57,14
	Partido Conservador	Partido Liberal	
	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Conservador	
	Polo Democrático	Mira	
	Partido Liberal	Polo Democrático	
	MIRA		
	Movimiento ASA		

Incluso en municipios donde la permanencia partidista sí se encuentra es común observar que candidatos de 2007 cambiaron de partido. Neiva tal vez sea el mejor ejemplo. En ese sentido, un sistema de partidos en el que no se perciben claramente los ganadores y perdedores de una contienda política es un sistema con síntomas de desinstitucionalización (Mainwaring y Scully, 1996). Por tanto, dicho estado de indefinición hace pertinente que nos preguntemos, ¿operan los partidos políticos en un contexto total de anarquía institucional?, o mejor, ¿las reglas de juego locales, más que estar ancladas a partidos políticos están sujetas a dinámicas locales de personalismos políticos? (Ávila y Velasco, 2011).

El contexto anárquico no es un factor explicativo; de hecho, en las regiones del país la estabilidad de líderes políticos y redes es bastante amplia. Resumiendo, si no se pueden agregar votos a los partidos ni tampoco a políticos de carne y hueso, pues el sistema electoral colombiano prohíbe la reelección consecutiva de alcaldes y gobernadores<sup>12</sup>, entonces, ¿qué volatilidad electoral existiría?

A primera vista ninguna. Se encontró que en el juego político local lo determinante no son partidos políticos y que no es pertinente tampoco analizar los traslados de candidatos de un grupo a otro, pero que sí existen redes políticas regionalizadas en competencia. Esto es, un conjunto de actores políticos de orígenes familiares, sociales, partidistas y económicos diversos, que se agrupan en torno al liderazgo de una o tres personas que logran conectarse con las burocracias locales; adquieren un poder de negociación relativo con las élites nacionales, ya sea por el conocimiento sobre hechos delictivos de miembros del Estado central, porque tienen capacidad suficiente para desestabilizar momentáneamente regiones enteras por vía de guardias pretorianas propias o porque simplemente viven en regiones exportadoras de recursos naturales no renovables donde el nivel nacional necesita de la estabilidad política.

En ese orden de ideas, establecimos las redes políticas en competencia en 25 departamentos colombianos<sup>13</sup>, que se presentan en la tabla 10. Y encontramos que son dos, tres, cuatro o cinco políticos de diferentes orígenes y procedencias políticas, los que se agrupan para presentar candidatos sin importar la sigla partidista por las que se presentan.

De la tabla 10 se es posible sacar tres conclusiones. La primera es que la alianza entre los líderes de estas redes políticas no siempre tiene una coincidencia partidista y su procedencia es bastante heterogénea, por no decir que plural. Por ejemplo, en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Quindío y Risaralda, fracciones minoritarias de un partido se alían con otros partidos para debilitar las fracciones mayoritarias de su partido de origen.

**12** Con esto, problematizaríamos la hipótesis de algunos autores (Medellín, 2007; Acuña, 2011) que indican que la unidad de análisis o de conteo de votos deben ser los políticos y no los partidos, pues lo que existe en Colombia, en sus términos, son “partidos de candidatos”.

**13** Veinticinco departamentos, debido a la ausencia de información para los siete restantes.

Tabla 10. Volatilidad electoral y redes políticas regionales en competencia

Departamento	Volatilidad tipo A	Volatilidad tipo B	Volatilidad entre redes políticas	Redes políticas regionales en competencia	
	Porcentajes				
Antioquia	7,37	5,21	17,08	1	Ex senador y ex gobernador Luis Alfredo Ramos; la senadora Liliana Rendón; el senador conservador Gabriel Zapata; y la senadora conservadora Olga Suárez Mira. Esta última hermana de Óscar Suárez Mira, condenado por vínculos con grupos paramilitares.
				2	El senador liberal Eugenio Prieto; el ex gobernador liberal Aníbal Gaviria y el ex alcalde de Medellín, Sergio Fajardo.
Arauca	8,63	14,07	23,86	1	Escisión de la red política del ex gobernador Julio Acosta Bernal: liderada por Carlos Pinilla y Freddy Forero de Cambio Radical.
				2	Escisión de la red política del ex gobernador Julio Acosta Bernal: la lidera Facundo Cisneros.
Atlántico	4,75	1,78	2,3	1	Los senadores de Cambio Radical, Fuad Char Abdala y José Herrera; los senadores conservadores, Roberto Gerlein y Efraín Cepeda, y el representante a la Cámara conservador Laureano Acuña, posible heredero de Gerlein; el senador José Name de la U y el representante a la Cámara Luis Eduardo Diazgranados.
				2	El senador liberal Álvaro Ashton; el representante a la Cámara por el Partido de la U, Miguel Amín; el senador del Partido de la U, Armando Benedetti; la senadora de la U, Karime Mota.
Bolívar	1,48	1,01	9,4	1	Los esposos Juan José García Romero (ex senador condenado por corrupción) y la senadora por el Partido de la U, Piedad Zuccardi; el ex senador de Cambio Radical, Javier Cáceres.
				2	La senadora de Cambio Radical, Daira Galvis y la empresaria del chance (judicializada), Enilse López, Lidio Turbay.
Caldas	6,64	0,45	4,45	1	El ex barón departamental conservador Omar Yepes, el representante a la Cámara conservador Jorge Hernán Mesa y la representante liberal, Adriana Franco (ha sido muy cercana a Ferney Tapasco, condenado por parapolítica e investigado por homicidio). Representa el reacomodo estratégico de la coalición barco-yepista.
				2	El senador conservador Luis Emilio Sierra y los senadores del Partido de la U, Jaime Alonso Zuluaga y Mauricio Lizcano.
Caquetá	27,52	4,89	9,32	1	El ex representante a la Cámara, Luis Fernando Almario y Gloria Patricia Farfán (alcaldesa de Florencia).
				2	El ex gobernador de Caquetá, Juan Carlos Claros; el ex gobernador Germán Medina (Partido Liberal), el representante a la Cámara, Álvaro Pacheco.
Casanare	23,68	4,24	19,94	1	El ex gobernador de Casanare, Miguel Ángel Pérez.
				2	El ex gobernador de Casanare, William Pérez.
Cauca	16,01	0,94	11,84	1	El senador liberal Luis Fernando Velasco; el senador liberal Jesús Ignacio García y el representante a la Cámara liberal, Carlos Julio Bonilla.
				2	El senador Marco Aníbal Avirama y el representante a la Cámara, Juan Manuel Barcha.
				3	El senador y presidente del Directorio Nacional Conservador, José Darío Salazar; la representante a la Cámara conservadora, Esmeralda Sarria.

Departamento	Volatilidad tipo A	Volatilidad tipo B	Volatilidad entre redes políticas	Redes políticas regionales en competencia	
				Porcentajes	
Cesar	23,61	2,13	16,58	1	Una ramificación de la familia Gnecco: Flor Gnecco (ex senadora) y Cielo Gnecco. Fernando de la Peña (ex candidato a la Cámara de Representantes en 2006 por Alas Equipo Colombia) y Rafael Bolaños Guerrero (ex gobernador del Cesar) y la empresaria del chance, Enilse López.
				2	Una alianza entre las familias Araújo Castro (ex senador Álvaro Araújo Castro) y una ramificación de la familia Gnecco: Lucas Gnecco (ex gobernador de Cesar y ex representante a la Cámara).
Córdoba	1,76	7,17	11,80	1	La segunda generación de la familia López Gómez: el ex senador Juan Manuel López Cabrales y su esposa, la senadora por el Partido Liberal, Arleth Casado de López.
				2	El senador del Partido Social de Unidad Nacional, Bernardo Elías. Asimismo, el senador del Partido de Integración Nacional, Musa Besaile y la ex senadora, Zulema Jattin. También, el ex senador de Cambio Radical, Reginaldo Montes.
Chocó	23,18	3,39	11,8	1	La familia Sánchez Montes de Oca: el ex gobernador Patrocinio Sánchez y su hermano, Odín Sánchez.
				2	El ex representante a la Cámara liberal, Édgar Ulises Torres.
				3	El representante a la Cámara liberal, Carlos Escobar Córdoba.
Cundinamarca	11,91	1,41	9,76	1	El senador por el Partido Verde, Jorge Londoño.
				2	El senador por el Partido Conservador, Fernando Tamayo; el representante a la Cámara conservador, Orlando Clavijo. También, el senador de Cambio Radical, Germán Rozo. El representante a la Cámara por el Partido de la U, Milton Rodríguez.
Huila	18,67	10,36	22,26	1	El senador por el Partido Conservador, Hernán Andrade; el senador por el Partido de la U, Jorge Eduardo Géchem; y, el representante a la Cámara conservador, Silvio Vásquez.
				2	El senador por el Partido Conservador, Ramiro Chavarro; el representante a la Cámara conservador, Carlos Augusto Rojas. La ex senadora Gloria Polanco.
				3	El senador por el Partido Liberal, Rodrigo Villalba.
La Guajira	1,56	4,96	5,17	1	El ex gobernador de La Guajira, Jorge Pérez Bernier; el senador del Partido de la U, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier.
				2	Francisco Gómez Cerchar, heredero principal de la red política del ex senador liberal, Samuel Santander Lopesierra, el Hombre Marlboro.
Magdalena	12,86	6,34	2,86	1	Los ex gobernadores de Magdalena, Trino Luna (2003), Omar Díaz Granados (2007), el senador del Partido de Integración Nacional Manuel Mazenet y el ex alcalde de Santa Marta, José Francisco Zúñiga.
				2	El ex senador de Cambio Radical, Miguel Pinedo Vidal.
Nariño	1,91	5,34	6,27	1	La senadora conservadora Myriam Paredes, el senador del Partido de la U, Eduardo Enríquez Rosero y el representante a la Cámara conservador, Óscar Fernando Bravo. El senador del Polo Democrático, Parmenio Cuéllar.
				2	El senador conservador Eduardo Enríquez Maya; el senador elegido por circunscripción especial indígena, Germán Carlosama; el senador del Polo Democrático, Camilo Romero; el senador del Partido Liberal, Guillermo García Realpe; y el ex gobernador de Nariño, Antonio Navarro Wolff.

Departamento	Volatilidad tipo A	Volatilidad tipo B	Volatilidad entre redes políticas	Redes políticas regionales en competencia	
				Porcentajes	
N. de Santander	12,06	11,34	11,70	1	Los senadores conservadores Iván Clavijo Contreras y Juan Manuel Corzo; los senadores del Partido Social de Unidad Nacional, Carlos Barriga y Manuel Guillermo Mora.
				2	El senador del Partido Liberal, Juan Fernando Cristo; el senador Efraín Torrado, del Partido de la U y el ex alcalde de Cúcuta, Ramiro Suárez Corzo.
Putumayo	2,88	7,27	18,65	1	El representante a la Cámara por el Partido Liberal, Guillermo Rivera.
				2	El ex senador conservador, Orlando Guerra de la Rosa.
Quindío	8,61	1,19	5,08	1	La ex senadora por el Partido Liberal, Amparo Arbeláez; el representante a la Cámara por Cambio Radical, Atilano Giraldo.
				2	El ex barón departamental Luis Emilio Valencia; Anuar Oyola, gerente de la empresa de chance Apuestas Ochoa; el representante a la Cámara liberal, Libardo Taborda.
Risaralda	9,07	9,29	13,49	1	El representante a la Cámara por el Partido Liberal, Diego Patiño Amariles.
				2	El senador por el Partido Conservador, Juan Sammy Merheg y el representante a la Cámara conservador, Diego Naranjo.
				3	El senador por el Partido de la U, Carlos Enrique Soto; el representante a la Cámara Didier Burgos; el ex alcalde de Pereira, Israel Londoño.
Santander	0,28	1,04	20,89	1	El ex gobernador Hugo Aguilar; el senador del Partido de Integración Nacional, Nerthink Mauricio Aguilar; el representante a la Cámara por el PIN, Holguer Díaz; el ex senador conservador Alirio Villamizar; y el ex senador de Convergencia Ciudadana, Luis Alberto Gil.
				2	El senador liberal Honorio Galvis; el senador de Cambio Radical Bernabé Celis Carrillo; el ex gobernador de Santander, Horacio Serpa.
Sucre	6,62	16,46	18,95	1	La familia Guerra Tulena; el ex senador Antonio Guerra; el senador de la U, Eduardo Carlos Merlano, heredero del parapolítico condenado, Jairo Merlano.
				2	La empresaria del chance, Enilse López y su hijo, el senador Héctor Julio López.
				3	La familia García Romero: el ex senador Álvaro García Romero y su hermana, Teresita García.
Valle del Cauca	4,10	12,45	27,84	1	El lloredismo: fracción conservadora conformada por el ex senador Francisco Lloreda, el ex senador Ubeimar Delgado; el senador César Tulio Delgado, el representante a la Cámara, Henry Arcila.
				2	La senadora del Partido Social de Unidad Nacional, Dilian Francisca Toro; el senador del Partido Social de Unidad Nacional, Roy Barreras; el vicepresidente de la República, Angelino Garzón; y el ex senador liberal, Jorge Homero Giraldo.
				3	El ex senador Juan Carlos Martínez Sinisterra; el ex gobernador del Valle, Juan Carlos Abadía; y el senador de Cambio Radical, Carlos Eduardo Mota.

En Risaralda, la fracción minoritaria del Partido Liberal, liderada por los ex congresistas Octavio Carmona y Germán Aguirre, se alió con el senador del Partido Social de Unidad Nacional, Carlos Enrique Soto, para debilitar la fracción mayoritaria del Partido Liberal liderada por el representante a la Cámara, Diego Patiño Mariles<sup>14</sup>. En Quindío, la ex senadora liberal Amparo Arbeláez se alió con el representante a la Cámara de Cambio Radical, Atilano Giraldo, para apoyar la candidatura de Sandra Paola Hurtado y así debilitar la fracción liberal mayoritaria del barón departamental Luis Emilio Sierra y su hija, Luz Piedad Valencia (alcaldesa de Armenia, capital del departamento) (Ávila y Velasco, 2011).

Otro caso extremo se dio en La Guajira, donde en las elecciones de octubre de 2011 la familia Ballesteros, la familia tradicional más importante, se dividió: el senador Jorge Ballesteros Bernier se alejó del movimiento Nueva Fuerza Guajira y apoyó a *Kiko* Gómez Cerchar, mientras Jorge Pérez Bernier enarboló las banderas de la Nueva Fuerza Guajira y respaldó a Bladimiro Cuello Daza.

En las elecciones regionales de 2007 y 2011, los clanes políticos más influyentes en La Guajira fueron los Ballesteros y los Deluque. La familia Ballesteros ha sido tradicionalmente liberal, desde cuando José María Ballesteros fundara el Movimiento de Integración Liberal (MIL), con el que dio inicio a su trayectoria política en el departamento. Posteriormente su hijo, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, heredó el capital político paterno, enarboló las banderas liberales en el departamento y ha sido un connotado dirigente de La Guajira. Pérez Bernier, por su parte, de tradición liberal también, hizo alianzas con Bladimiro Cuello, de tradición conservadora. En 2010, la conformación de las listas a la Cámara de Representantes por La Guajira entre el heterogéneo grupo político del gobernador Pérez Bernier causó una ruptura dentro del clan Ballesteros: el movimiento político Nueva Fuerza Guajira, grupo político del entonces gobernador, apoyó al Senado de la República a Jorge Eliécer Ballesteros Bernier; mientras que en la Cámara de Representantes apoyó a dos candidatos de listas diferentes: en la lista del Partido Liberal a Jimmy Sierra Palacio y en la del Partido de la U se aliaron con Alfredo Deluque Zuleta, ambos representantes electos para el periodo legislativo 2010-2014. El apoyo de la Nueva Fuerza Guajira a Alfredo Deluque Zuleta, hijo de Hernando Deluque Freyle, principal contradictor político del senador Jorge Ballesteros, generó un rompimiento político entre el gobernador Pérez Bernier y su primo. En consecuencia, Bladimiro Cuello Daza y Hernando Deluque Freyle aumentaron su cuota burocrática durante el último año de gobierno de Pérez Bernier.

Las alianzas electorales de 2011 y la distribución burocrática hecha a inicios del 2012 por los mandatarios electos permiten concluir que la influencia política del ex senador y candidato por el Partido Conservador en las elecciones de 2011, Bladimiro Cuello Daza, el ex gobernador Jorge Pérez Bernier y la familia Deluque, disminuyeron sustancialmente en la gobernación de La Guajira. Por el contrario, el clan político Ballesteros, del que se escindió Pérez Bernier, y el liderazgo político de *Kiko* Gómez Cerchar consolidaron su fuerza política en la gobernación del departamento como en la alcaldía de la capital, Riohacha. Los principales sectores del círculo político del gobernador son el gremio ganadero, los comerciantes libaneses de Maicao, algunos personajes señalados de participar en actividades como el narcotráfico y el contrabando.

<sup>14</sup> Carmona y Aguirre apoyaron la candidatura de un ex gobernador liberal, Carlos Alberto Botero, que se presentó por firmas, y no apoyaron el candidato oficial liberal, Alberto Arias Dávila.

En la tabla 9 se pueden observar también cambios o recambios sustanciales en departamentos como Caquetá, Casanare y Cesar, donde las barreras de entrada para nuevos competidores o para tradicionales caídos en desgracia fue tan baja que el nivel de volatilidad electoral supera cómodamente el dígito. Esta situación tiene dos explicaciones: es muestra, primero, de los efectos que ha tenido la judicialización de la parapolítica en algunas redes políticas. Así, en Cesar, las familias Araújo y Molina fueron prácticamente barridas, en la gobernación y en las alcaldías. Arturo Calderón Rivadeneira, candidato de las familias Araújo y Molina ganó en cinco municipios: La Paz, Pailitas, Pelaya, El Copey y Tamalameque. En los demás municipios, incluido todo el corredor minero, ganó Luis Alberto Monsalvo, candidato de la familia Gnecco, quien apoyó además a casi todos los candidatos a las alcaldías de los municipios del Cesar.

Calderón Rivadeneira, del Movimiento Afrovides y quien había sido candidato a la gobernación en las elecciones de 2007, tuvo sus principales apoyos en un pacto público que fue divulgado por varios medios de comunicación, pacto firmado por el representante a la Cámara por el Partido Liberal, Pedro Muvdi Aranguena; los ex representantes a la Cámara, Alfredo Ape Cuello, Alfredo Cuello Dávila, Ricardo Chajin Florián; los ex senadores Pepe Gnecco Cerchar y Víctor Ochoa Daza; los ex gobernadores Hernando Molina y Lucas Gnecco; el ex alcalde de Valledupar, Elías Ochoa Daza; y el candidato del Partido Liberal a la alcaldía de Valledupar, Gonzalo Gómez Soto, entre otros.

Otro caso fue el de Caquetá, donde el ex congresista Luis Fernando Almario, con probados vínculos judiciales con el bloque Sur de las Farc, que utilizó para asesinar a sus rivales políticos más cercanos, la familia Cote Turbay, así como con vínculos con grupos paramilitares, particularmente el bloque Héroes de los Andaquíes, y vínculos con estructuras del narcotráfico, no ha podido recuperar su poder electoral. Su hermana, Nelcy Almario, ha perdido dos elecciones sucesivas a la gobernación de Caquetá, sacando en la última de ellas solo 8.000 votos. Como se ve de sus vínculos, Almario puede ser considerado un político emblemático, al ser un personaje criminalizado que ha tenido relaciones con diversos tipos de estructuras ilegales, sin que en su caso existan grados de lealtad con algunas élites locales: esta investigado por farcpolítica, parapolítica y narcopolítica.

De la tabla 9 se concluye, tercero, cómo en departamentos como Atlántico, Bolívar, Córdoba, La Guajira y Putumayo son notorios niveles bajos de volatilidad electoral por entrada y salida de competidores. Lo que refleja la capacidad de coordinación preelectoral de los integrantes de la red política, la generación de confianza como fruto de alianzas electorales del pasado y su poder para evitar que agentes externos u operadores políticos locales los reten y decidan aspirar “autónomamente” a la conquista de un cargo de elección popular.

En Atlántico, por ejemplo, los dos bloques de alineamientos políticos parecen ser estables: por un lado están los senadores de Cambio Radical Fuad Char y José Herrera; los conservadores Roberto Gerlein y Efraín Cepeda; y el senador del Partido Social de Unidad Nacional, José David Name Cardozo<sup>15</sup>. Y, por otro, el bloque compuesto por el

<sup>15</sup> Hijo del difunto barón departamental, José Name Terán.



senador liberal Álvaro Ashton y los senadores del Partido Social de Unidad Nacional, Armando Benedetti y Karime Motta<sup>16</sup>.

En Magdalena, con excepción de Santa Marta, la capital, la situación fue bastante similar. Allí ganó de nuevo la estructura política y económica ligada a Trino Luna. Esta casa ha gobernado al Magdalena en los últimos tres periodos legislativos. En las elecciones departamentales de 2007 se presentaron seis candidatos a la gobernación, resultando ganador, con 36 por ciento de la votación total, Omar Diazgranados, avalado por el Partido de la U. El portal de análisis electoral Votebien mostraba cómo en su campaña estuvo acompañado por los siguientes políticos:

Varios dirigentes conservadores de la región muy cercanos al ex representante a la Cámara Alfonso Campo Escobar quien también está recluso en La Picota y ya se acogió a sentencia anticipada por el delito de concierto para delinquir. Diazgranados ya formalizó la adhesión de Víctor Julio Vargas Polo, quien reemplazó en su curul a Campo Escobar, de Oswaldo Campo y de Carlos Nery López. Por otra parte, lo respaldan el senador Luis Vives Lacouture del partido Convergencia Ciudadana y Jorge Caballero Caballero de Apertura Liberal, ambos presos por el escándalo de la parapolítica. El candidato cuenta también con integrantes de Alas-Equipo y Opción Verde.

Hacen parte de su campaña miembros del equipo de Luna, como Sandra Rubiano (gerente de campaña) y Pablo Beltrán, quien además fue el delegado del gobernador Luna Correa al Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, y principal crítico de la Universidad y su rector titular, Carlos Caicedo<sup>17</sup>.

Así, en las elecciones de 2007 el Partido Conservador adhirió tempranamente a la campaña de Omar Diazgranados por medio del Directorio Departamental Conservador, decisión tomada por José Luis Pereira, Carlos Nery López Carbonó, Minerva Quezada, Oswaldo Campo González, David Valencia y el parlamentario Víctor Vargas Polo<sup>18</sup>. Según la publicidad de campaña distribuida en los días previos a la elección (28 de octubre de 2007), y entregada con el periódico *Hoy Diario del Magdalena*, Omar Diazgranados fue apoyado también por los congresistas Fuad Rapag (Partido de la U), Víctor Vargas Polo (+), del Partido Conservador, Alonso Ramírez, Carlos Ávila Durán y Rodrigo Roncallo, suplentes todos, salvo Rapag, de los titulares procesados por parapolítica.

Diazgranados recibió también apoyo de concejales y miembros de la asamblea departamental del Partido Liberal, como Licelys Ortiz Carrillo, Abelardo Gamarra, César Caden Montoya, veedor del Partido Liberal distrital, Reinaldo Paternostro, Gilberto Blanco Padilla, Orlando Barros, Luis Miguel Gómez Cotes, Carlos Urbano Diazgranados y Guillermo Rueda Vesga, entre otros. Cercana a la fecha de cierre de campaña recibió

**16** Como se puede observar, en Atlántico también se replica el modelo de interacción político-electoral, donde la fracción minoritaria de un partido busca aliarse con otro para debilitar la fracción mayoritaria de su partido de origen (Benedetti y Motta, Partido de la U, aliados con el senador liberal Ashton, para debilitar la fracción mayoritaria de Name Cardozo).

**17** Portal Votebien, [http://www.terra.com.co/elecciones\\_2007/articulo/html/vbe910.htm](http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe910.htm), consultado el 12 de agosto de 2011, 11.25 pm. Cabe anotar que Caicedo es el alcalde actual de Santa Marta, luego de resultar elegido en las elecciones de octubre de 2011.

**18** 18 de julio de 2007. p. 5B. Columna Termómetro político. "Pleno respaldo del conservatismo a la propuesta de El Ciudadano".

la adhesión de Elías José Hani Jimeno, candidato a la gobernación del Magdalena por Colombia Viva. Y fue apoyado también por los líderes de Apertura Liberal vinculados con el grupo de Jorge Caballero, quien por medio de los directivos oficiales advirtió del deber legal y estatutario de acompañar a los candidatos de la coalición *Omar-Chelo*.

En 2011 la situación fue bastante similar, con dos cambios: por un lado la casa de Trino Luna prefirió esta vez presentar un agente externo, joven y agradable al público, y no desgastarse con una vieja cara política, gobernando así en “cuerpo ajeno”. Luis Guillermo Cotes apenas tenía 26 años, es cantante vallenato y no ha tenido trayectoria política. De hecho, las investigaciones realizadas por la Corporación Nuevo Arco Iris indican que si bien Cotes o *el Mello*, como se le conoce popularmente, resultó electo, en la práctica no gobierna, haciéndolo su hermano, quien tiene un poco más de experiencia política, al igual que Trino Luna, quien puso su maquinaria al servicio de esta campaña.

Las tres conclusiones anteriores, resultantes del análisis del cuadro de redes políticas, nos permiten estar de acuerdo con González cuando afirma que:

dentro de los territorios que abarcan los estados existe una división entre centro de gobernanza y las periferias regionales. En segundo lugar, que la presencia de distintos niveles jerárquicos de la esfera política de un país –precisamente política nacional (centro), la política provincial o política municipal (periferia)– se encuentra interconectada de tal manera que la periferia regional no depende exclusivamente de las determinaciones del centro, a la vez que este no puede actuar sin el consentimiento de la periferia (González, 2012).

En últimas, esto significa que los factores de poder regionales no necesariamente requieren aceptación o legitimidad del poder central, los factores que los sostienen son diferentes.

De ello se puede derivar una situación adicional: si se acepta que los factores de poder de una región no dependen del poder central se podrá concluir entonces no solo la posibilidad de autoritarismos regionales, sino que permite además entender que en buena cantidad de casos el poder central termina delegando la capacidad de coerción, el recaudo fiscal y las labores de construcción de Estado a élites locales, con el fin de garantizar respaldo nacional a determinadas políticas o garantizar consensos políticos. En numerosos casos este proceso de delegación lleva a procesos de cooptación o reclutamiento de élites que, dependiendo del peso electoral, llevan o a que las regionales se impongan o a que las nacionales lo hagan.

Debe destacarse por último la existencia en la Colombia de la primera década del siglo veintiuno de órdenes casi feudales, siendo familias las que se disputan el poder. El caso de La Guajira expuesto muestra la existencia de feudalismos políticos en medio de democracias, donde las posibilidades de ascenso político y representación política se dan por dos vías: mediante el beneplácito de las élites, pues las regionales deben contar con el beneplácito de las nacionales dando origen a un juego de concesiones de lado y otro, y los políticos locales emergentes deben dejarse cooptar para lograr visibilidad política. O por medio de alianzas con mafias ilegales, que garantizarán financiación y protección. Ambas soluciones no son excluyentes y a estas dos salidas siempre se encontrarán excepciones.

## Órganos de control

Mientras el proceso de descentralización no trajo ni democracia ni desarrollo local en los márgenes que se esperaba, la Constitución de 1991 previó algunos contrapesos necesarios en toda democracia para evitar la concentración del poder. Uno de estos balances son los órganos de control del Estado, que en lo regional se traducen en las contralorías y personerías. Durante los dos primeros meses de 2012 fueron nombrados estos cargos en los 32 departamentos, ciudades y municipios. Y después de analizar los resultados por departamentos y ciudades capitales la conclusión es alarmante: en 76 por ciento de los entes territoriales la coalición de gobierno logró influir en los resultados de la selección de los funcionarios de estos órganos de control, es decir en principio no existirán, en muchas zonas, contralorías y personerías eficientes e independientes. Es bueno mencionar que en ciudades como Santa Marta la coalición perdedora fue la que designó al contralor, que posiblemente actuará más bloqueando la gestión y buscando el chantaje que controlando.

En el caso del departamento del Magdalena el contrapeso que podrá ejercer la Asamblea departamental será casi nulo, puesto que en principio la mayoría de los diputados apoyó desde sus campañas al nuevo gobernador. De las 13 curules al parecer ocho harían parte de la coalición de gobierno no como expresión de bancadas, sino por cercanía relativa con la campaña del *Mello* y los apoyos que recibió. Durante la elección del contralor la votación fue de diez diputados. La designación del nuevo contralor, elegido de una terna, contó con el apoyo unánime de los diputados, todos afectos al gobernador Luis Miguel *el Mello* Cotes. El caso más cercano por fallar es la intervención y despilfarro de recursos departamentales en el parque Taykú, antiguo rumbódromo. En este caso el conflicto proviene del mandato corto del primo del presidente de la Asamblea, Francisco Porto Infante, y ficha de J. J. Vives, en ese momento antagonista de Trino Luna, Francisco José Infante Vergara del Partido Liberal, quien reemplazó a Sandra Rubiano Layton, puesta por Luna después de su detención y posterior condena por parapolítica.

Si en el Valle del Cauca las estructuras políticas de Martínez Sinisterra y, en particular, del ex gobernador Héctor Useche, tenían problemas para formar mayorías en la Asamblea departamental, al final se estableció una coalición y un familiar de Martínez Sinisterra resultó elegido contralor. La Asamblea departamental se reunió para elegir el contralor departamental el 10 de enero de 2012. En principio existía dentro del órgano una coalición para elegir un contralor contrario a los intereses de gobernador, pero en las votaciones la coalición del gobierno, que en ese momento no era tan fuerte, influyó y logró cambiar el voto de los diputados que se suponía tenían otros intereses.

El resultado de las votaciones secretas corroboró lo anterior, pues el contralor departamental resultó elegido por unanimidad. Había tres candidatos, uno presentado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, un abogado bonaverense, especialista en derecho administrativo, penal, comercial y constitucional, y un abogado presentado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y quien se había desempeñado como contralor del municipio de Santiago de Cali entre 2004 y 2006, candidato a la Alcaldía de Cali en las elecciones del 2007. El Tribunal Superior de Buga presentó la hoja de vida de Adolfo Weybar Sinisterra, quien obtuvo la mayor calificación en la convocatoria para este cargo entre ocho candidatos más. De este candidato se dice que primero presentó las pruebas y exámenes en el Tribunal de Cali, pero su puntuación no le

alcanzó para que su hoja de vida fuera propuesta a la Asamblea, por lo que decidió presentarse en el municipio de Buga (Ávila y Velasco, 2011).

En La Guajira hubo una situación similar. Una vez elegidas las directivas, la Asamblea se concentró en la elección de contralor departamental. La terna de candidatos al cargo estuvo compuesta por una mujer que fue postulada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de La Guajira y otros dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de Justicia de Riohacha. Finalmente, los ocho diputados de la mayoría que respalda las directrices del gobierno de *Kiko* Gómez, le dieron su voto a una contadora pública que se ha desempeñado como secretaria administrativa y financiera del municipio de Manaure, como alcaldesa encargada de esa localidad y como directora en La Guajira del convenio entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación, para las interventorías de las regalías directas. Otro candidato contaba con el apoyo de *Kiko* Gómez y Jorge Ballesteros Bernier, mientras el tercero, cercano a Ballesteros Bernier, no contó con su apoyo, y otro era un reconocido economista y catedrático de la Universidad de La Guajira que contaba con el respaldo del diputado Deimer Marín.

De esta situación pueden derivarse tres conclusiones: la gran mayoría de quienes están a cargo de personerías y contralorías no gozan de capacidad de maniobra ni independencia para ejercer su función, por lo que la historia se repite y en estas administraciones se tiene vía libre para cometer irregularidades. La situación es más compleja aún debido a la posibilidad que tiene en Colombia el procurador general de la Nación de ser reelegido, ya que su elección depende del Senado de la República, lo que le otorga a su vez al procurador un poder de negociación y chantaje sobre los parlamentarios. Es decir que para lograr su elección o reelección podría llegar a acuerdos con los senadores para que lo apoyen. En varios casos los procuradores regionales son cuotas de los senadores o representantes.

Esta situación muestra que en varios departamentos estas redes políticas locales y regionales han logrado controlar las zonas sensibles del andamiaje institucional, que les permiten garantizar grados considerables de impunidad. E indica además que es necesaria una reforma constitucional que permita mejorar el sistema de control y evitar que los órganos de control vivan en una guerra perversa de influencias políticas y de vendettas, así como demoras en la aplicación de la ley. Buena parte de las sanciones a los mandatarios municipales y departamentales llegan cinco o seis años después de que ejercieran sus funciones o mientras ocupan otro cargo en la administración pública.

Ejemplo de lo anterior es que de los mandatarios que se posesionaron el 1 de enero de 2012, solo cuatro meses después ya habían sido destituidos dos gobernadores y había sido capturado un secretario de salud. Además, había investigaciones en otras cuatro gobernaciones y cerca de 20 alcaldías.

Por otro lado, en tan solo tres meses en el departamento de La Guajira un ex secretario de salud de Francisco, *Kiko*, Gómez, Juan Camilo Chirino Kammerer, habría cometido delitos contra el erario público por más de \$5.000'000.000, por un presunto desfalco al sistema de salud, cometido mediante falsas tutelas y recobros. Chirino Kammerer fue coordinador del Partido de la U en ese departamento durante las elecciones locales de 2011, incluido luego en la administración de Gómez como secretario de Salud, como cuota del senador Jorge Ballesteros Bernier, este último uno de los artífices de la victoria de Gómez.

Estos tres casos tienen en particular que en 2011 fueron identificados como candidaturas en riesgo por el estudio adelantado por la Corporación Nuevo Arco Iris. Las dos gobernaciones donde deberán repetirse las elecciones son Huila y Valle del Cauca. En el caso del primer departamento, la Procuraduría destituyó e inhabilitó por 11 años a su alcaldesa ocho años atrás, Cielo González, debido a su responsabilidad en el manejo irregular de recursos superiores a \$12.000'000.000, provenientes de las regalías. González ha sido relacionada también con las Farc: desmovilizados de esta guerrilla dicen que logró ser alcaldesa de Neiva con su apoyo, particularmente de la columna móvil Teófilo Forero. De hecho, las Farc acusan a González de que una vez posesionada los traicionó y se unió al uribismo.

En el Valle del Cauca Héctor Useche fue electo en octubre de 2011 gobernador, con el respaldo del Movimiento de Integración y Oportunidades (MIO), el movimiento político creado por Juan Carlos Martínez Sinisterra. Useche fue secretario de Salud durante la gobernación de Juan Carlos Abadía como gobernador, y su destitución se debió a comportamientos no ajustados a la ley cuando ocupó ese cargo.

El modelo actual de descentralización abrió espacios para el desarrollo de una especie de autoritarismos regionales y ancló en estructuras políticas que funcionan como dictaduras de partido único, controlándolo todo. Y el control político de las contralorías y las personerías se repite en los órganos de control y en la fiscalía, por lo que las investigaciones no avanzan y localmente hay, por ende, altos grados de impunidad. Altos grados de impunidad que siguen encubriendo y lucrándose de la contratación ilegal y el desvío de recursos, que no descienden y se incrementan.

## **Criminalización de estructuras políticas**

### ***Privatización del Estado y contratistas***

Hasta el momento se ha mostrado cómo son las redes políticas que controlan poderes locales y regionales, y se comprobó que en muchos casos parecen autoritarismos regionales o dictaduras en medio de una democracia nacional, controlándolo todo, incluso los órganos de control, evitando el disenso y el surgimiento de una oposición democrática y otras alternativas de desarrollo.

Pero hasta ahora no hemos analizado las fuentes de financiación de estas redes políticas, y, sobre todo, de las campañas electorales. Desde finales de la década de los ochenta hay dos situaciones estables. La primera es el crecimiento constante en los costos de las campañas electorales; la segunda se refiere a la relación clientelista tradicional que ha tendido a desaparecer o transformarse, dando paso a un tipo de intercambio tercerizado o incluso directo de soborno, siendo cada vez menos comunes el 'cliente' y el proveedor 'bonachón' estilo padrino.

El aumento del costo de las campañas tiene dos orígenes; la incursión del narcotráfico en la política, evidente desde finales de la década de 1970, llegando a su punto más alto durante el denominado proceso ocho mil y luego con la parapolítica. En términos generales esos dineros usaron dos rutas de entrada para participar en la política. Por un lado, el modelo del llamado cartel de Medellín,

Pablo Escobar se decidió por una participación directa en la política. A través de ella, buscaba quizás un reconocimiento social. Al igual que en el negocio, Escobar asumía siempre los asuntos importantes en forma personal y, además, el fuero parlamentario ofrecía una protección adicional frente a la extradición. Fundó, entonces, un movimiento al que denominó “Medellín sin tugurios”; construyó viviendas, creó escuelas deportivas e iluminó canchas de fútbol en sectores marginados. En 1982 fue elegido Representante a la Cámara como suplente de Jairo Ortega, un disidente del Partido Liberal en Antioquia. Sin embargo, el más trascendente papel de Escobar como parlamentario, fue formar parte de la Comisión enviada por el Congreso de la República para acompañar el triunfo de Felipe González y el PSOE en España (Atehortúa y Rojas, 2008).

El paramilitarismo también usó el modelo de Escobar: en la década de 1980 Morena, o *don Berna* a comienzos de la década de 2000, más que apoyar políticos tradicionales regionales aliados de los paras apoyaron miembros de la propia estructura, como en los casos de Eleonora Pineda o Rocío Arias en departamentos de la costa Caribe. No obstante, este modelo mostró ser problemático e inviable en algunas regiones, ya que las élites políticas regionales no veían con buenos ojos estas nuevas figuras.

La otra ruta de entrada fue un poco más discreta e indirecta, y empezó en la década de los ochenta. Se trataba de comprar políticos para que desde el legislativo o administraciones locales sirvieran a diferentes estructuras del narcotráfico, caso del denominado entonces cartel de Cali, grupo liderado por los hermanos Rodríguez Orejuela. Así,

(...) hacia finales de 1986 el senador liberal, y en ese entonces aspirante a la designatura, Eduardo Mestre Sarmiento fue acusado por el diario *El Tiempo* de tener vínculos con Gilberto Rodríguez Orejuela, uno de los jefes del cartel de Cali. Según este diario, en 1981, cuando Rodríguez Orejuela era presidente del Banco de los Trabajadores otorgó un préstamo a unos inversionistas, entre ellos Mestre, con el fin de que adquirieran el control de la Corporación Financiera de Boyacá, en donde Rodríguez también tenía acciones. La parte del crédito que correspondía a Mestre fue a la poste asumida por una cadena de drogas de propiedad de los Rodríguez Orejuela (Arrieta, Orjuela, Sarmiento y Tokatlian, 1991: 256).

Se podría decir que

(...) los métodos de los Rodríguez fueron, por el contrario, más discretos y eficaces. Sin participar directamente en política, para ellos resultó más efectivo comprar el apoyo parlamentario y gubernamental con la financiación de las campañas electorales y el pago de todo tipo de servicios. Tal como se demostró mucho después, los Rodríguez no bromeaban totalmente cuando se jactaban del poder suficiente para “citar una convención liberal” o “reunir quorum del Congreso”. El “Cartel de Cali” optó, además, por establecer alianzas con las elites regionales a través de sus inversiones en la economía legal y la figuración en los principales eventos sociales de la ciudad (Atehortúa y Rojas, 2008).

Estas incursiones del narcotráfico en la política incrementaron sustancialmente los precios y los costos de las campañas electorales. Su punto más alto llegaría, por un lado, en la financiación de la campaña presidencial de 1994 que luego se convertiría en el llamado proceso ocho mil; y, por otro, durante el periodo de la expansión paramilitar, a partir de 1997, que combinó constreñimiento al elector con grandes sumas de dinero invertidas en las campañas. Un ejemplo de este tipo de situación es el de Santander

López Sierra, llamado *el hombre Marlboro*. Durante décadas, la familia Manzur que vive en Aruba y cuyo jefe está en la llamada lista Clinton, ha manejado el contrabando de cigarrillos, electrodomésticos y licores hacia Colombia, controlando puertos tradicionales como Maicao o Puerto Nuevo.

Entre 1993 y 1994, Elizabeth Montoya de Sarria, la *Monita retrechera*, hizo contactos con los Manzur para que por medio de López Sierra entraran dineros de narcotraficantes locales de Maicao y contrabandistas a la campaña presidencial de Ernesto Samper, presidente entre 1994 y 1998. Los recursos no eran de López Sierra, quien era el enlace de esta mujer, que tuvo vínculos con Ernesto Samper. López Sierra prestaba los containers para facilitar el ingreso de dineros provenientes del narcotráfico mediante importaciones ficticias. *El hombre Marlboro* fue parlamentario durante ese periodo. Desde otra vertiente, la del paramilitarismo, Eleonora Pineda pasó de ser concejal en el municipio de Tierralta, con 800 votos, a 80.000 como la representante a la Cámara más votada en este periodo electoral.

Entre los casos más recientes están los de Francisco, *Kiko*, Gómez, gobernador actual de La Guajira, a quien se le acusa de haber sido financiado por el narcotraficante Marcos Figueroa, *Marquitos*, el responsable de gran parte de la salida de cocaína desde Colombia hacia Venezuela, y del contrabando de gasolina en los departamentos de la costa Caribe.

El narcotráfico trajo consigo el incremento desmedido en los gastos de algunas redes políticas, lo que incrementó exponencialmente los costos de las campañas electorales. En la campaña a las elecciones regionales de 2011, en departamentos como La Guajira o el Valle del Cauca, un aspirante a gobernación debía contar con al menos 2'000.000 de dólares (cerca de \$3.500'000.000). En las regiones se dice que "gana el que más plata tenga".

El otro origen del aumento del costo de las campañas ha sido la propia dinámica electoral mundial, de acuerdo con la cual el aumento de la población requiere estrategias masivas de difusión, la especialización del *marketing* electoral y, sobre todo, la utilización de medios de comunicación masiva, lo que requiere de un fuerte músculo financiero. Por lo anterior el sistema electoral colombiano local y regional no solo es cerrado por la forma en que se ha estructurado el poder local, sino que es excluyente además por los costos que demanda para cualquier movimiento o estructura política.

Otro rasgo reciente del sistema electoral colombiano ha sido, si no el debilitamiento del clientelismo, sí su transformación radical. Debido en gran parte al aumento del costo de las campañas electorales, la figura tradicional de un cliente y un patrón que ofrece beneficios se ha transformado, dando paso a una tercerización o intercambio directo.

Transformación que tiene como base tres hechos. Primero, desde finales de la década de los ochenta el Estado colombiano comenzó un proceso de privatización de sectores importantes del aparato estatal, siendo tal vez el principal la tercerización de las obras públicas. Desde mediados de los noventa, las secretarías de obras públicas municipales y departamentales comenzaron a desaparecer, dando paso al sistema de contratación privada de la construcción de vías de comunicación, puentes y, en general, de obras de infraestructura. Dicha situación de contratación generó, entre otros efectos, que

las redes políticas perdieran la capacidad de otorgar numerosos cargos burocráticos, herramienta tradicional del clientelismo, y ahora estos cargos burocráticos están tercerizados, es decir el alcalde o el gobernador acuden donde los contratistas a recomendar algunas hojas de vida, pactándose en muchos casos las cuotas burocráticas antes de otorgar el contrato.

La tercerización de la construcción de infraestructura contribuyó también a encarecer las campañas electorales. En la medida en que las redes políticas perdieron la capacidad de otorgar cargos burocráticos, su capacidad de negociación clientelista pasó de ofrecer futuros cargos o carreteras a la comunidad a entregar un tipo de “mercancía” directa, como el pago directo del voto o la entrega masiva de kits escolares y mercados, entre otras.

Este tipo de contratación, además de generar la tercerización y el aumento del costo de las campañas electorales, trajo consigo otras dos situaciones perversas. Por un lado, una serie de redes de contratistas que aliados con las redes políticas han monopolizado el poder en varias regiones, alianza que se sella cuando un contratista o red de estos financian determinada campaña electoral, recibiendo a cambio la inversión, mediante contratación, una vez la red política logra la alcaldía o gobernación.

Buen ejemplo de esta situación fue lo sucedido con el contratista Emilio Tapias y la contratación en Córdoba y Bogotá. En Córdoba, por ejemplo, el Partido de Unidad Nacional (Partido de la U), pasó a tener el predominio político tras ganar la gobernación y doblar el número de alcaldías de seis a doce<sup>19</sup> de las treinta del departamento. Incrementó además su representación en la Asamblea departamental pasando de tres a cinco curules y mantuvo sus tres escaños en el Concejo de Montería. El gran triunfador en este partido fue el senador Bernardo, *Ñoño*, Elías Vidal, quien respaldó a nueve de los doce candidatos electos por ese partido, así como a cuatro de los cinco diputados elegidos. El otro diputado de la U recibió el respaldo del senador del mismo partido, Musa Besaile Fayad. Además de las nueve alcaldías de la U, el senador Elías Vidal ganó la alcaldía de Sahagún, en cabeza de su hermano, por medio del Movimiento Primero Sahagún, así como la de Tierralta con un candidato avalado por el Movimiento Integración y Oportunidades (MIO). La casa Jattin por su parte volvió a ganar en su tradicional fortín electoral, Lorica, en cabeza de Francisco José Jattin Corrales.

La victoria de Elías Vidal en Sahagún estuvo marcada por disturbios y alteraciones del orden público en el municipio, dadas las denuncias y reclamos por las presuntas irregularidades cometidas durante el proceso de escrutinio, y que puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Nacional Electoral el candidato perdedor, quien aspirara por el Partido de Integración Nacional (PIN). Elías Vidal había sido financiado por Emilio Tapias, un reconocido contratista miembro del llamado cartel de la contratación en Bogotá. De hecho, Tapias es nativo de este municipio de Sahagún, de donde lo es también el actual gobernador de Córdoba.

<sup>19</sup> De acuerdo con los resultados de la jornada electoral de octubre de 2011, el Partido Social de Unidad Nacional conquistó las alcaldías de Buenavista, Cereté, Lorica, Momil, Montelíbano, Moñitos (con un candidato que se encuentra privado de la libertad), Pueblo Nuevo, San Andrés de Sotavento, San Pelayo, Tuchín, San Bernardo del Viento y Valencia.



Tras la declinación a la postulación que hiciera el ex secretario general del Senado de la República, Emilio Otero Dajud, el Partido de la U adelantó su campaña a la gobernación con un abogado joven, especialista en derecho procesal penal, Alejandro Lyons Muskus, hijo a su vez de un abogada magistrada auxiliar del Concejo Superior de la Judicatura.

Este candidato inició su carrera como abogado penalista del grupo de abogados del ex fiscal general de la nación Alfonso Gómez Méndez. Su corta vida profesional ha estado muy de cerca a grandes hechos de los últimos años de la vida política y judicial del país, habiendo sido defensor del condenado parapolítico Mario Prada, ex alcalde del municipio cordobés de Valencia en 2006, primo del jefe paramilitar *Diego Vecino*, quien fue acusado de ser una de las cabezas políticas visibles del grupo de los Paisas en Córdoba. Prada recobró su libertad de manera sorpresiva, después de pagar solo dos años de prisión, tiempo mucho menor del que purgan otros parapolíticos por delitos similares. Lyons fue también el abogado de Salvador Arana, ex gobernador de Sucre y ex embajador en Chile durante el gobierno del presidente Uribe, quien lo defendiera también, como a tantos políticos o funcionarios suyos y de quien ya se conoce el pronuntario. Más recientemente, el ahora gobernador del departamento se desempeñó como abogado asesor del mencionado Emilio Tapias, considerado por algunos como el zar de la contratación en la capital del país, Bogotá.

A Tapias se le vinculó luego con la familia Moreno Rojas, en cuyas manos estuvo durante tres años y medio la alcaldía de la capital por medio de Samuel Moreno. Poco antes de las elecciones al Congreso de marzo de 2010 el portal La Silla Vacía decía:

A Iván Moreno no le basta con Bogotá. Para ser una de las mayores votaciones del Polo tiene que ampliar la red de la Anapo a todo el país. Y como entre sus mismos simpatizantes dicen que la meta de la familia es que alguno de sus miembros sea presidente en 2014, sirven apoyos de todas las camisetas. Incluso uribistas. Lo importante es ampliar la red. En Sahagún, Córdoba, uno de los municipios del país que más senadores pone por número de habitantes, pues su población es tan politizada que muchos quieren ser candidatos y muchos ir a votar, los Moreno eran unos desconocidos. Hasta esta campaña. Este pueblo de ganado y de corralejas que pone entre 35 mil y 40 mil votos poco sabía del general Rojas y del anapismo. Pero Iván Moreno, que en 2006 sólo había sacado un voto en este municipio, está haciendo todo para competir con los grandes contendores costeños de la zona. Sorprendentemente, en un municipio donde el Polo no tiene ni un concejal, Iván llegó y ya sumó un nutrido grupo de líderes, todos uribistas o ex liberales. Su fórmula a la Cámara en esta zona, como se lo confirmaron varios líderes políticos de la zona a La Silla Vacía, es Raymundo Méndez Bechara, candidato de la U y sobrino de Marta Bechara, quien aparece en varias grabaciones en conversaciones con Salvatore Mancuso<sup>20</sup>.

Así, Iván Moreno pasó de sacar un voto en 2006 en Sahagún a un poco menos de 4.000 en 2010.

La tercera situación perversa de la tercerización y privatización de la política fue la captura de las empresas e instituciones privatizadas por parte de verdaderas mafias,

<sup>20</sup> La Silla Vacía. "La red de Iván Moreno nace en Bogotá y se extiende hasta Sahagún". 4 de marzo de 2010.

que en muchos casos catapultaron a líderes políticos emergentes, algunos de ellos ligados a actividades criminales o estructuras ilegales. Ejemplo de ello fue lo ocurrido a raíz del proceso de privatización del Instituto de los Seguros Sociales, mediante la creación de empresas sociales del Estado, cada una con jurisdicción territorial. El caso extremo se presentó en la costa Caribe con la ESE José Prudencio Padilla, que “llegó a tener un millón de afiliados antes del inicio de su liquidación en 2006” (Romero, Olaya y Pedraza, 2011: 117).

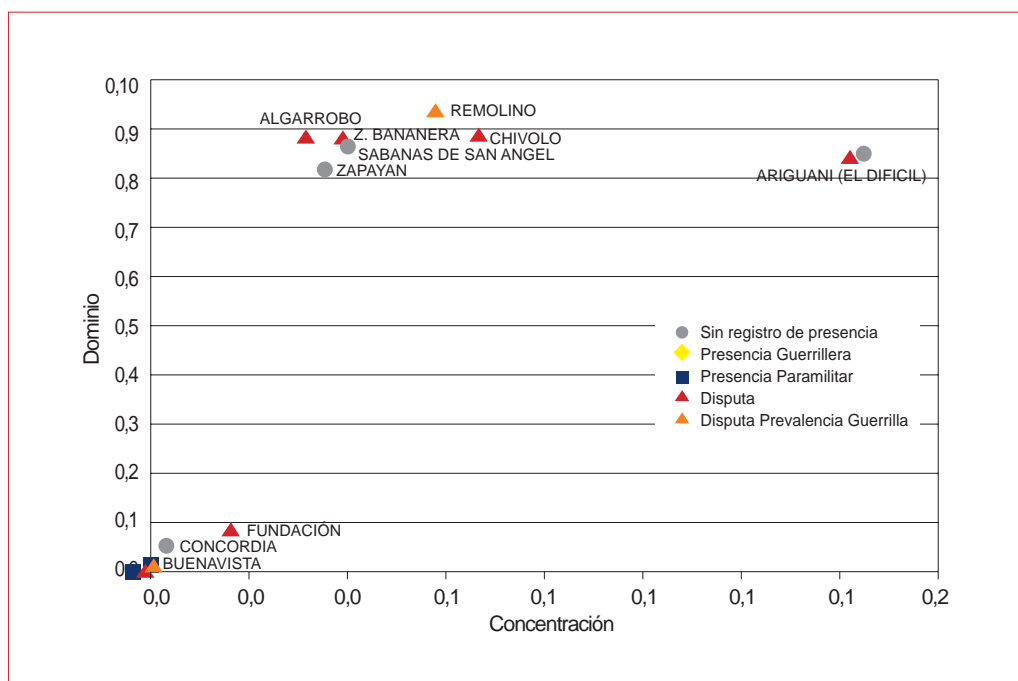
Tal como lo mostramos en otro texto (Ávila, 2011), uno de los ideadores y beneficiarios de este proceso fue Dieb Maloof, cuya historia inicial se resume a continuación:

Maloof inició su carrera política siendo médico en una clínica en el departamento de Magdalena, colindante con el pie de monte de la Sierra Nevada de Santa Marta, paso obligado para los heridos que bajaban las guerrillas de las Farc y, sobre todo, del ELN. Pronto se convirtió en informante de los grupos paramilitares sobre el paso de guerrilleros por la zona. Con la privatización del Seguro Social en la primera administración Uribe, llegó a ser uno de los empresarios más importantes en el sector de la salud en la región de la costa Caribe.

En 2002 sacó una alta votación con dominio en seis municipios, en los que obtuvo más de 80% de los votos. En 2006, la Corte Suprema de Justicia lo condenó a seis años de prisión por concierto para delinquir, comprobándose su relación con el Bloque Norte de las AUC (Ávila, 2011).

El gráfico 3 muestra la votación de Maloof.

**Gráfico 3. Concentración y dominio electoral: Dieb Maloof**



Maloof fue uno de los parlamentarios que impulsó el proyecto de reforma a la ley 100.

La red familiar y de amigos políticos creada por el ex senador Dieb Maloof, elegido al Congreso por el partido Colombia Viva en 2002 y 2006, es el ejemplo de cómo una red ligada con los paramilitares del bloque Norte, se apoderó de una parte importante de los recursos de la salud en los departamentos de la costa Caribe, a través del simple y llano saqueo de la ESE José Prudencio Padilla. Maloof fue uno de los primeros condenados en el proceso de la llamada parapolítica (Ávila, 2011: 19).

Esta descripción ha querido mostrar que en varios departamentos del país los grandes electores son los contratistas, quienes aportan los recursos financieros suficientes para las diferentes campañas electorales.

En las elecciones del 30 de octubre de 2011 hubo casos extremos, como en Cartagena con Campo Elías Terán Dix, quien recibió cerca de 60 por ciento de su financiación del empresario Carlos Matos. Los candidatos deben “empeñar” a los contratistas los contratos y la inversión para reembolsar el dinero que aquellos invirtieron en ellos. De tal forma que en los ámbitos locales hay un círculo vicioso que promueve la corrupción y el saqueo de los recursos públicos.

Así que los cargos burocráticos de las diferentes administraciones se deben repartir entre los jefes de las diferentes redes políticas, principalmente senadores y representantes a la Cámara, y los contratistas principalmente de la salud, las obras públicas y la educación.

## **Burocracia local y gestión pública**

Además de la contratación, otra zona en donde se observan las injerencias de las redes políticas o redes de contratistas sobre la administración local, es en la de los cargos burocráticos de las administraciones municipales, principalmente las secretarías e institutos. Córdoba es, de nuevo, un buen ejemplo. En este departamento los partidos políticos obedecen a los clanes políticos. Antes de las elecciones del 30 de octubre de 2011 el departamento había estado dominado durante 14 años por parte de la familia López Cabrales que, por medio del Partido Liberal, a través del movimiento Mayorías Liberales, avaló y eligió sucesivamente a mandatarios en la gobernación<sup>21</sup> y en la mayoría de los municipios del departamento.

A mediados de 2011, el Partido Liberal todavía ostentaba su poderío en quince de los treinta municipios del departamento<sup>22</sup>, cantidad que al parecer era mayor de acuerdo con declaraciones de la senadora Arleth Casado de López a diarios regionales, en las que manifestaba que su colectividad “(...) además de la gobernación tiene 21 alcaldías de los 30 municipios del departamento, cinco diputados, 200 concejales y 100 ediles en Montería (...)”<sup>23</sup>.

**21** Consecutivamente, cinco gobernadores, entre 1998 y 2011, fueron avalados y respaldados por el Movimiento Político Mayorías Liberales, resultando elegidos Ángel Villadiego Hernández (174.862 votos), Jesús María López Gómez (174.016), Libardo José López Cabrales (211.891), Jaime Torralvo Suárez (179.444) y Martha Sáenz (217.886 votos).

**22** Buenavista, Cereté, Cotorra, Chima, La Apartada, Los Córdoba, Montelibano, Moñitos, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador, San Andrés de Sotavento, San Antero, San Bernardo del Viento, Tierraalta y Valencia.

**23** *El Meridiano de Córdoba*, 26 de junio de 2011, p. 2.

Sin embargo, en las elecciones departamentales y municipales del 30 octubre de 2011 resultó ganador el ya mencionado Alejandro Lyons, del Partido de la U; la casa López Cabrales perdió también la alcaldía de algunos municipios importantes. Ejemplos claros de esta debacle son los resultados en municipios como San Andrés de Sotavento, donde el Partido Liberal había tenido tradicionalmente la alcaldía durante los últimos 23 años, desde que empezó la elección popular de alcaldes, aquella que formó parte de las medidas de descentralización de fines de la década 1980. Esta vez el candidato de la U, Jorge Luis Paternina, con el apoyo de conservadores como Jairo López Covo, derrotó a la candidata liberal, una cuñada de la senadora Arleth Casado de López. La red de Alejandro Lyons, bajo el logotipo del Partido de la U, agrupaba a Zulema Jattin, Bernardo Elías y Musa Besaile, sobre quienes pesa la sospecha de cercanía con las AUC. En Córdoba se aprecia entonces una vez más esto que al principio del texto denominamos gobernar en cuerpo ajeno, tal como lo deja ver la distribución del gabinete de Alejandro Lyons que se presenta en la tabla 10.

**Tabla 10. Departamento de Córdoba, distribución del poder burocrático en las secretarías de despacho a comienzos de la administración de Jorge Lyons, 2012**

Secretaría / Dependencia	Cuota política	Partido político
Oficina Asesora Jurídica	Alejandro Lyons	Partido de la U
Secretaría de Hacienda		
Jefe de Prensa		
Secretaría de Planeación	Bernardo Elías Vidal (Senador)	Partido de la U
Secretaría de Salud		
Secretaría de Infraestructura	Musa Besaile Fayad (Senador)	Partido de la U
Secretaría Gestión Administrativa		
Secretaría del Interior y Participación Ciudadana		
Secretaría de la Juventud		
Secretaría de Educación	Martín Morales (Senador)	Partido de la U
Indeportes	Zulema Jattin (ex senadora)	
Secretaría de Tránsito y Transporte	Miguel Alfonso de la Espriella (ex senador)	Partido de la U
Secretaría de Desarrollo Económico	Julio Manzur Abdala (ex senador)	Partido Conservador
Oficina de Turismo y Artesanías	Nohora García (Senadora)	Partido Conservador
Secretaría de Mujer y Género		

De esta distribución del poder entre el Partido de la U y el Conservador llaman la atención dos situaciones: el gobernador solo logró poner tres altos cargos burocráticos en su gabinete; y los demás son cuotas políticas. Nótese como Musa Besaile y Bernardo Elías son los dueños de gran parte de las dependencias en las que está dividida la gobernación. La situación de los órganos de control es más delicada aún. A excepción de Bogotá, Santa Marta y Quibdó, en el resto de ciudades capitales de los 29 departamentos analizados y de las gobernaciones, los órganos de control serán decorativos ya que son apéndices de las administraciones de turno, mediante alianzas entre los grupos y partidos políticos para la distribución del poder burocrático y del territorio.

La Guajira sirve de nuevo de ejemplo. Como se vio, en las elecciones locales de 2007 resultó electo gobernador Jorge Pérez Bernier, apoyado por su primo y en ese enton-

ces senador Jorge Ballesteros Bernier, el representante conservador a la Cámara por La Guajira Bladimiro Cuello Daza, todos ellos de quienes ya se habló, el ex presidente del Senado, el liberal Amylkar Acosta Medina, el ex gobernador de La Guajira Álvaro Cuello Blanchar, los contratistas Darío Barros, Alejandro Magno Builes, Libardo Pontón y Bayón Curiel. El apoyo político y financiero a Pérez Bernier se tradujo en cuotas burocráticas dentro de la administración pública y en la concesión de importantes contratos de obras públicas, salud y educación. En la tabla 11 está el equipo de gobierno de este gobernador entre 2008 y 2010 y el grupo, clan o partido al que se entregó esa dependencia.

**Tabla 11. La Guajira, gabinete de Jorge Eduardo Pérez Bernier en la gobernación, 2008-2010**

Dependencia	Nombre	Clan o partido político
Secretaría de la Gestión	José Antonio Manjarrés Ariza	Bladimiro Cuello-Nueva Fuerza Guajira (conservador)
Secretaría de Hacienda	Idelfonso Medina Romero	Ex senador Amylkar Acosta Medina (liberal)
Secretaría de Gobierno	José María Ballesteros Valdivieso	Clan Ballesteros
Secretaría de Educación	Luis Alfonso Barros Arévalo	Movimiento Nuevo Liberalismo
Secretaría de Desarrollo Económico	Gina Paola Pérez Soto	Clan Ballesteros
Secretaría de Asuntos Indígenas	Idalmis Yenith Donoso Iguarán	Álvaro Cuello Blanchar-Partido Conservador
Secretaría de Obras Públicas	Georín Jesús Blanchar Díaz	Darío Barros-clan Ballesteros
Secretaría de Salud	Cilia Peñalver Brito	Movimiento Nueva Guajira-clan Ballesteros
Directora de Planeación Departamental	Astrid Hernández Iguarán	Bladimiro Cuello Daza
Secretario General	Reyes Antonio Rodríguez Pérez	Clan Ballesteros
Jefe Jurídica	Danilo Araújo Daza	Álvaro Cuello Blanchar-Partido Conservador
Presidente Asamblea 2008	Deimer Jacinto Marín Jiménez	Partido Conservador
Presidente Asamblea 2009	Isabel López García	Partido Verde
Presidente Asamblea 2010	Rosa Elena Pacheco Ocando	Partido Conservador
Procuradora Regional (julio de 2009-octubre de 2011)	Carmen Beatriz de Vega	Bladimiro Cuello Daza

Cuatro años después, como se ha visto, en las elecciones de 2011, Juan Francisco Gómez Cerchar, *Kiko* Gómez, ganó con el apoyo de los Quintuples, un grupo de políticos minoritarios que buscaban unir esfuerzos para lanzar un candidato único. Gómez también recibió el respaldo político del coordinador regional del partido Cambio Radical, del codirector del Movimiento Inclusión y Oportunidades (MIO), y de militantes del Partido Verde, como una ex alcaldesa de Albania y un ex alcalde de Barrancas. Otros personajes, algunos de ellos cuestionados o acusados de diversos delitos, como *Rafa* Barros, Gervasio Valdeblánquez y *Marquitos* Figueroa, financiaron con dineros de dudosa procedencia esta campaña electoral, que recuérdese, contó con el apoyo del senador Jorge Ballesteros. La tabla 12 presenta cómo quedaron representados en el gabinete de Gómez Cerchar los grupos y políticos que lo apoyaron, y permite establecer el nuevo balance de las fuerzas políticas en el departamento.

**Tabla 12. La Guajira, distribución política de las secretarías y organismos similares durante la administración de Juan Francisco Gómez, 2012**

Dependencia	Nombre	Clan o partido político
Secretario de Gestión Institucional	Jacobo Gómez Toro	Kiko Gómez-Partido de la U
Secretaría de Hacienda	Ana Carmela Daza Escobar	Kiko Gómez Cerchar
Secretaría de Gobierno	Misael Arturo Velásquez Granadillo	Kiko Gómez Cerchar
Secretaría de Educación	Alfredo Ospina Duarte	Kiko Gómez Cerchar
Secretaría de Desarrollo Económico	José Francisco Armenta Ríos	Cuota de Jorge Ballesteros Bernier
Secretaría de Asuntos Indígenas	Rosa Tulia Iguarán Epiayú	Gervasio Valdeblánquez-Movimiento Alianza Social Indígena, AIS
Secretaría de Obras Públicas	Yuritsa Pimienta Quintero	Hija de Stevenson Pimienta Solano, representante del partido Cambio Radical en Riohacha
Secretaría de Salud	Juan Camilo Chirino	Cuota de Jorge Ballesteros Bernier-Partido de la U
Departamento Administrativo de Planeación	César Arizmendi	Cuota de Jorge Ballesteros Bernier
Secretario General	José Alberto Durán	Sobrino de Antenor Durán
Jefe Jurídica	Roberto Daza Cuello	Cuota de Antenor Durán
Presidente Asamblea 2012	Hilber Alfonso Pinto Aragón	Partido Cambio Radical
Contralora departamental	Katime Olarte Mejía	Kiko Gómez Cerchar

Además de lo anterior, el gobernador creó el cargo para ocho asesores para su despacho (tabla 13).

El trabajo de estos asesores consiste en dar cuotas políticas a los líderes minoritarios que apoyaron al mandatario, al que no le fue suficiente con el gabinete para darle representación a todos aquellos que lo apoyaron en su elección. Los asesores intentan así obtener los cargos burocráticos prometidos, o, posiblemente, contratos. Tipo este de nómina paralela o gabinetes en la sombra aplicado también por Juan Carlos Gossain como gobernador del departamento de Bolívar.

A excepción de Gustavo Petro en la alcaldía de Bogotá, Sergio Fajardo en la gobernación de Antioquia y Carlos Caicedo en la alcaldía de Santa Marta, las demás administraciones de ciudades capitales y gobernaciones entregaron, debían hacerlo, gran parte del gabinete a contratistas o jefes de redes políticas. Es importante aclarar, en todo caso, que la capacidad de injerencia y control de una red política o red de contratistas sobre una administración no es homogénea, puesto que la capacidad de maniobra de los alcaldes y gobernadores tampoco lo es: algunos tienen una capacidad de maniobra más alta que otros. En Nariño, por ejemplo, Raúl Delgado, a pesar de haber entregado cargos burocráticos mantiene un grado de autonomía considerable. Julio César Guerra Tulena, en Sucre, también tiene márgenes amplios de maniobra, así como Luis Alberto Monsalvo Gnecco en el Cesar, departamento esto donde los cargos se distribuyeron familiarmente.

Tabla 13. La Guajira, asesores del gobernador Gómez Cerchar, 2012, con grupo político

Nombre	Cargo	Trayectoria	Padrino político
Wilson Rafael Rojas	Asesor para la Prosperidad Social y de Fronteras	Coordinador general de la campaña de Kiko Gómez a la Gobernación	Kiko Gómez Cerchar
Carlos Galvis Fajardo	Asesor de la Gestión y la Competitividad	Ex cónsul de Colombia en Maracaibo	Kiko Gómez Cerchar
Ángel Daza Caicedo	Asesor de la Orientación General y Financiera	Ex senador de la República	Kiko Gómez Cerchar
Miguel Antonio Murgas	Asesor en el Plan de Aguas para la Prosperidad		Kiko Gómez Cerchar-Miguel Pinedo Vidal
Hamilton Raúl García	Asesor General		Kiko Gómez Cerchar
Juan Segundo Daza Romero	Asesor en el Fortalecimiento Institucional		Kiko Gómez Cerchar
Abel José Carrillo Soto	Asesor de la Contratación		Kiko Gómez Cerchar
Rodrigo Dangond Lacouture	Asesor ad honorem	Ex gobernador de La Guajira y ex senador de la República	Kiko Gómez Cerchar

## Cambios y recambios de élites

### *Élites emergentes y tradicionales locales. ¿La renovación?*

Este análisis sobre la política local de algunos municipios y departamentos colombianos quedaría inconcluso si no se examinaran las élites que gobiernan localmente, lo que permitirá ver con cuál de ellas deben gobernar los entes nacionales para modificar el estado de cosas, y determinar cuáles opondrán resistencias a cualquier intervención. Así, establecimos cuatro tipos de casos.

Hubo regiones donde: 1) las élites aliadas con la ilegalidad vencieron en los comicios y hubo un proceso de consolidación de algunos de estos sectores; 2) una serie de políticos tradicionales y emergentes lograron triunfar en oposición a las élites tradicionales; 3) nuevas coaliciones o acuerdos entre agentes legales e ilegales llegaron a cargos de elección popular; y 4) se produjo el resurgimiento de antiguas élites políticas que se habían ligado parcialmente con estructuras criminales pero que habían sido relegadas por ellas mismas.

Pues bien, los resultados electorales de las elecciones de octubre de 2011 permiten afirmar que estructuras políticas ligadas a las Bacrim, la parapolítica y el narcotráfico, en cualquiera de estas modalidades, ganaron la gobernación en diez departamentos del país, de 32, y numerosas alcaldías (Ávila y Velasco, 2012).

En la primera tipología, la de consolidación, están los departamentos de Magdalena y Valle del Cauca. Dentro de la segunda categoría, la de los políticos tradicionales o emergentes en oposición a élites tradicionales, están la ciudad de Bogotá y los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño. En la de aquellos que se pueden catalogar como emergentes, ya sean políticos o ilegales están Casanare, Córdoba y La Guajira. El cuarto tipo, el de resurgimiento de viejas élites sin los nuevos ilegales, incluye los departamentos costeros de Bolívar, Cesar y Sucre. Además hubo combinaciones de las tipologías, como por ejemplo en Santander, donde ganó la vieja élite que se ligó al paramilitarismo, esta vez sin el apoyo armado por parte de las Bacrim; o la de Arauca, donde ganó una élite emergente aliada con las estructuras criminales tradicionales.

En el departamento del Valle del Cauca, por su parte, la estructura de Juan Carlos Martínez Sinisterra se quedó con la gobernación y varias alcaldías. Y se consolidó una serie de líderes políticos emergentes en varios municipios, algunos de ellos vinculados a la ilegalidad. Este tipo de élites en proceso de consolidación se caracterizan entre otros aspectos por sus críticas a las estructuras políticas tradicionales de la región y al Estado central, por hablar de conspiraciones y por el alto rechazo que tienen de parte de las élites locales y nacionales tradicionales.

La disputa en el Valle del Cauca fue entre la red de Martínez Sinisterra, muy criminalizada, representada por Héctor Fabio Useche, y la vieja élite tradicional valluna representada por Homero Giraldo y por Ubéimar Delgado. Aunque la estructura de Martínez sea conocida por la población, esta votó por su candidato, y a pesar de la compra de votos, el rechazo a la clase política tradicional la lleva a preferir la estructura de Martínez, conocida por sus vínculos con la corrupción y otras formas de criminalidad.

En el debate público la disputa en el Valle no fue entre las redes políticas criminalizadas y aquellas que no lo son, sino entre la vieja clase dirigente y la nueva élite en proceso de consolidación. Al analizar el discurso de los líderes de Martínez es posible determinar que se expresaban mediante el rechazo a esa vieja clase dirigente, que convirtió al Valle en uno de los departamentos más desiguales del país. De hecho, gran parte de la población conoce de las actuaciones ilegales e incluso criminales de Martínez Sinisterra, pero justifica su apoyo por el rechazo que tiene a las élites vallunas tradicionales. Magdalena fue otro departamento donde hubo un proceso de consolidación, en este caso con Luis Guillermo Cotes, un cantante que como se mostró ha venido siendo utilizado por diferentes estructuras políticas criminalizadas, para lo que se ha denominado gobernar en cuerpo ajeno.

En los municipios del Magdalena aconteció algo similar. En Sitionuevo, por ejemplo, la contienda electoral se desarrolló entre el candidato del partido MIO y el del partido de la ASI. El primero es hijo de Humberto Martínez Charriz, quien en 2003 fue elegido alcalde del municipio por los grupos paramilitares, y condenado posteriormente por concierto para delinquir y conformación de grupos armados ilegales. El segundo es cuñado de un ex alcalde suspendido por corrupción y relaciones con grupos armados ilegales, quien fuera alcalde desde 2007, suspendido en 2009. Este candidato fue concejal, habiendo logrado en 2003 casi 800 votos. Algunas versiones sostienen que *Jon 70*, del bloque Norte, dio la orden de votar por él para el concejo en 2003, de lo que se derivó su votación alta para este cuerpo colegiado, atípica en un municipio como Sitionuevo, donde se es concejal con menos de 100 votos. Ambos candidatos apoyaban a Luis Guillermo Cotes a la gobernación (Ávila y Velasco, 2011). Igual ocurrió en Pueblo Viejo, donde los dos principales aspirantes tuvieron también vínculos con el paramilitarismo.

El segundo tipo de caso, no necesariamente homogéneo, se dio en los departamentos de Cauca, Chocó y Nariño, donde estructuras políticas emergentes combinadas con algunas tradicionales se impusieron a aquellas más tradicionales. En Nariño, Raúl Delgado logró mantener por tercera vez consecutiva el gobierno alternativo, en contraposición a la red conservadora de Miriam Paredes. Este tipo de gobiernos tiene la particularidad de gobernar pero de no controlar el poder.

El tercer tipo de casos, el surgimiento de nuevas coaliciones o nuevas alianzas entre sectores de la legalidad y la ilegalidad, lo constituyen élites emergentes que derivan su fortaleza de agentes ilegales emergentes, siendo los mejores ejemplos los departamentos de Casanare, Córdoba y La Guajira. En el último de ellos, por ejemplo, el estudiado *Kiko* Gómez fue apoyado, según información recogida en terreno, por las



Bacrim y narcotraficantes empoderados en esa región luego de la desmovilización de las AUC. Esta nueva estructura política logró además ocho alcaldías. El mencionado Marcos Figueroa financió gran parte de la campaña de *Kiko*.

Estas nuevas alianzas y élites se han logrado camuflar en los denominados contratistas. Tanto los terceros que ejecutan obras públicas como los contratistas de la salud y la educación son los que han mantenido el flujo financiero suficiente para sostener un ritmo de gastos de campaña que en casos como el de La Guajira superó los 3'000.000 de dólares (cerca de \$5.500'000.000). Esto no quiere decir que este fenómeno de alianzas sea generalizado. Pero tanto en Arauca como en Córdoba y La Guajira se encontró que los contratistas mantenían vínculos estables con la ilegalidad, además de lavar dinero para las estructuras criminales.

Por último, hubo regiones donde élites que se creían desaparecidos resucitaron, en algunos casos aliadas con agentes ilegales. Los departamentos de Cesar y Sucre son los mejores ejemplos de este caso. En el segundo, Julio César Guerra Tulena aglutinó un verdadero frente en el que se encontraban el Polo, el Partido Verde, el Liberal y todo aquel que estuviera en contra de Enilce López, *la Gata*, una mujer que logró apoderarse de buena parte del poder político en municipios como Magangué, y que poco a poco fue expandiendo su poder, hasta llegar al Congreso de la República con su hijo.

Aunque el sobrino de Tulena, Antonio Guerra de la Espriella, fue uno de los parapolíticos más cercanos a la organización paramilitar y su tío cayó en desgracia durante casi una década, el liderazgo del departamento comenzó a ser disputado entre Álvaro García y Enilce López, *la Gata*. Para las elecciones de 2011, Álvaro García tenía un candidato a la gobernación, Héctor Hernández Manotas quien, a su vez, le había financiado la campaña en 2010 a su hermana, Teresita García, actual senadora de la República. Según el acuerdo, a cambio de dicha financiación García debía apoyar a Hernández Manotas. *La Gata*, por su parte, tenía como candidato a Ramón Emiro Muskus, considerado un hombre cercano a sus intereses. Ambos candidatos renunciaron y Tulena ganó con relativa facilidad

Por otro lado, en algunas zonas donde estructuras de la parapolítica habían dominado hubo una alta volatilidad del voto, lo que se deriva, como se dijo, de la judicialización de algunas de estas redes, redes que no necesariamente desaparecieron, habiéndose visto debilitadas por el desprestigio y la competencia electoral intensa, sin haber desaparecido, presentándose entonces dos tipos de casos: un proceso de cooptación por la red política contraria, dejando un pequeño grupo radicalizado de la estructura heredera del paramilitarismo, como sucede en el Cesar. O casos donde estas redes más débiles asumen la oposición.

Así, en Antioquia, por ejemplo, la red política de Luis Alfredo Ramos, ex gobernador investigado por “concierto para delinquir agravado”, y el conjunto de tres senadores (Liliana Rendón, Olga Suárez y Gabriel Zapata), a pesar de mostrar crecimientos significativos en la votación agregada al Senado en 2010<sup>24</sup>, perdieron 17,08 por ciento de los votos que habían conquistado en 2007 a manos de la red política compuesta por el congresista liberal Eugenio Prieto, el ex gobernador Aníbal Gaviria (actual alcalde de Medellín), y el ex alcalde de Medellín, Sergio Fajardo.

<sup>24</sup> El Partido Conservador, especialmente la fracción Equipo Colombia, liderada por Ramos, fue la que más votos obtuvo en 2010 en las elecciones a Senado y Cámara de Representantes.

En ese sentido, la captura de una porción significativa de votos gracias al carisma y liderazgo de Fajardo (actual gobernador de Antioquia), así como la estructura liberal que lo apoyó, y también, la fragmentación del Partido Conservador<sup>25</sup>, llevó a que en Antioquia se redujera considerablemente la capacidad de movilización electoral de Ramos y los senadores Zapata, Suárez y Rendón.

### ***Poder central y periferia... Cachacos frente a paisas***

Para funcionar y controlar factores que desafíen su hegemonía, un Estado requiere de, al menos, tres factores estructurales. Primero, del control del monopolio del uso de la fuerza y de las armas, que en algunos casos puede ser delegado, como lo ha sido en algunas regiones de Colombia, o puede estar disperso, lo que también ha sucedido en el país. En este caso es sabida la conclusión de que desde hace algunas décadas el Estado colombiano delegó y perdió el monopolio de las armas en varias regiones del país, habiéndoselo entregado de distintas maneras a élites locales como los ganaderos. Además, el poder central en Colombia también ha sido desafiado por grupos guerrilleros campesinos y de orientación marxista y por narcotraficantes, llevando a que este monopolio se consolidara en algunos casos mediante la eliminación de los competidores, pero sobre todo por medio de la cooptación. Por todo ello el control aun es limitado, aunque en la última década se ha avanzado fuertemente.

Este proceso de cooptación es problemático, ya que permite a los grupos cooptados acceder más fácilmente a la institucionalidad, promoviendo así la corrupción o dejándolos como independientes dentro del propio aparato estatal.

El segundo factor es que el Estado debe tener la capacidad de determinar cuáles son los bienes públicos y privados existentes en su territorio, para recaudar impuestos. Lo cual solo se logra por medio de una burocracia estable y preparada profesionalmente. Pero como se vio, en Colombia gran parte de esta burocracia está en manos de mafias de contratistas y redes políticas que han impedido su profesionalización, aun cuando dicha situación no es homogénea y en algunas regiones, como en el centro del país, se ha avanzado sustancialmente.

La tercera condición, tal vez la más importante, es que el Estado debe controlar el monopolio de la justicia, para determinar claramente a quiénes considera sus enemigos y, más importante, a quiénes incluye dentro de su nómina y sus relaciones, y a quiénes excluye de ellas.

Aun cuando como se dijo en los dos primeros puntos hay avances, en el último la situación es muy heterogénea y complicada, ya que localmente las decisiones judiciales, los órganos de control y la propia fuerza pública están en manos de élites locales y agentes externos y no de funcionarios públicos de carrera. De esta forma, cualquier tipo de intervención desde el nivel central será visto como una violación a acuerdos implícitos entre el poder central y el local, algo que las élites regionales han sabido explotar fuertemente como una disputa entre el poder central y el local, entre "ca-

<sup>25</sup> La fracción de Juan Gómez Martínez, conservador y socio mayoritario de *El Colombiano*, el periódico de mayor circulación en Antioquia, y Fabio Valencia Cossio, conservador también y ex ministro del Interior y de Justicia durante la presidencia de Álvaro Uribe, apoyó a Fajardo y no a Álvaro Vásquez, candidato oficial del Partido Conservador a la gobernación. Del mismo modo, Jenaro Pérez, un empresario e industrial influyente la región, no apoyó nunca la candidatura de Vásquez. Y otro conservador influyente, el representante a la Cámara Carlos Alberto Zuluaga, retiró tempranamente sus afectos a Vásquez.

chacos”, denominación dada en la costa Caribe a la gente del interior del país, y los agentes locales. Cambiar el estado de cosas puede ser interpretado entonces como una situación de disputa entre centro y periferia.

## Recomendaciones de intervención

Frente a la compleja situación de cosas descrita a lo largo de este texto, es pertinente proponer las siguientes medidas:

1. En la medida que los recursos públicos se han convertido en botín para diferentes mafias, redes políticas y contratistas, son varios los municipios y alcaldías que han entrado en ley 550 o ley de quiebras. En consecuencia, el primer indicador para la intervención en zonas puede ser la ley de quiebras.
2. Obligar a todos los municipios, en especial a los que incumplen el decreto 028 de 2010, cuyo objetivo es el monitoreo, seguimiento y control de los dineros entregados por el sistema general de participación, a que no cambien la destinación de los recursos, envíen la información necesaria al gobierno nacional sobre transparencia en la contratación, no realicen operaciones financieras prohibidas por la ley y publiquen los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija.
3. Aun cuando deberían hacerse estudios técnicos, se ha logrado detectar que los municipios y gobernaciones que han sufrido dos destituciones o inhabilidades consecutivas de sus mandatarios tienen problemas delicados en los delitos contra el erario público y relaciones con agentes criminales. De esta forma, los entes que hayan vivido esta situación deberían ser intervenidos.
4. En los municipios con pereza fiscal debe haber vigilancia especial también, ya que allí se ha podido concluir, de acuerdo con investigaciones de la Corporación Nuevo Arco Iris, que hay grados altos de propensión a encontrar candidatos o mandatarios involucrados con grupos armados ilegales, mafias y carteles de contratación con alta influencia.
5. Cualquier municipio o departamento en donde su mandatario sea condenado por concierto para delinquir agravado o formación de grupos armados ilegales, debe ser objeto de ayuda desde el gobierno central.

## Bibliografía

### Libros y revistas

- Arias, Angélica y Tatiana Acevedo. 2010. “Monografía político electoral departamento de Cesar 1997-2007”. En *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Random House Mondadori. Bogotá.
- Arrieta, Carlos Gustavo, Luis Javier Orjuela, Eduardo Sarmiento, Juan Gabriel Tokatlian. 1991. *Narcotráfico en Colombia*. Tercer Mundo Editores. Bogotá. Segunda edición.
- Atehortúa Cruz, Adolfo León y Diana Marcela Rojas Rivera. 2008. “El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos”. *Historia y Espacio*. 31.
- Ávila Martínez, Ariel Fernando. 2010. “Injerencia política de los grupos armados ilegales”. En *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Random House Mondadori. Bogotá.
- Ávila, Ariel y Juan David Velasco. 2012. “Políticos entre las armas, la coca y la cárcel: Competencia electoral y redes políticas altamente criminalizadas en Colombia”. *Arcanos*. 17. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.

- Ávila Martínez, Ariel. 2011. "Homogeneización política, para-política y democracia local". Fescol. Bogotá. Documento sin publicar.
- Ávila Martínez, Ariel y Juan David Velasco. 2011. "¿Perder es cuestión de método? Elecciones locales, escenarios partidistas y redes políticas altamente criminalizadas en Colombia". Fescol. Bogotá. Documento sin publicar.
- Barrera Restrepo, Efrén. 1991. "Los círculos del poder en Colombia". En *Colombia Documentos Esap*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1999. "Capítulo de libertad de asociación y derechos políticos". Punto 53. En *Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington.
- Gibson, Edward. 2006. "Autoritarismo subnacional estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos". *Desafíos*. 14. Bogotá.
- González, Lina María. 2012. "Plan de consolidación, gobernabilidad y concentración de la tierra en los Montes de María 2002-2011". *Arcanos*. 17. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Gutiérrez, Francisco y Fabián Acuña. 2010. *El indefinido nuevo sistema de partidos en Colombia*. Universidad de Buenos Aires. v.5 fasc. N/A. Buenos Aires.
- Gutiérrez, Francisco. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2006?* Editorial Norma. Bogotá.
- López, Claudia y Óscar Sevillano. 2008. "Balance político de la parapolítica". *Arcanos*. 14. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Romero, Mauricio, Ángela Olaya y Hernán Pedraza. 2011. "Privatización, paramilitares y políticos: el robo de los recursos de la salud en la costa Caribe". En *La economía de los paramilitares: redes de corrupción, negocios y política*. Corporación Nuevo Arco Iris-Random House Mondadori. Bogotá.
- Velásquez, Fabio et al. 2009. "Descentralización, actores armados y gestión pública. Cuestiones de enfoque". En *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. GTZ. Bogotá.

### Páginas web y columnas de periódicos

- Columna Termómetro político. 2007. "Pleno respaldo del conservatismo a la propuesta de El Ciudadano". 18 de julio.
- El Informador*. 2011. "El Mello Cotes renunció al Partido Liberal". 16 de julio. [http://www.elinformador.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20952:el-mello-cotes-renuncio-al-partido-liberal&catid=78:politica&Itemid=421](http://www.elinformador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=20952:el-mello-cotes-renuncio-al-partido-liberal&catid=78:politica&Itemid=421)
- La Silla Vacía. 2010. "La red de Iván Moreno nace en Bogotá y se extiende hasta Sahagún". 4 de marzo.
- La Silla Vacía. 2011. "Mirándonos el ombligo". Por Claudia López. 5 de junio. <http://www.lasillavacia.com/historia/mirandonos-el-ombligo-24989>.
- Portal Vote Bien. 12 de agosto de 2011. [http://www.terra.com.co/elecciones\\_2007/articulo/html/vbe910.htm](http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe910.htm)
- El Informador*. 2011. "Haremos un gobierno pluripartidista y no de un solo partido, por eso mi renuncia al aval liberal" 18 de julio de 2011. [http://www.elinformador.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21025:qharemos-un-gobierno-pluripartidista-y-no-de-un-solo-partido-por-eso-mi-renuncia-al-aval-liberalq&catid=78:politica&Itemid=421](http://www.elinformador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=21025:qharemos-un-gobierno-pluripartidista-y-no-de-un-solo-partido-por-eso-mi-renuncia-al-aval-liberalq&catid=78:politica&Itemid=421)
- Verdad Abierta. 2008. "La red anticorrupción de Jorge 40". 26 de agosto.

Fescol  
Calle 71 n° 11-90  
Bogotá, Colombia  
Teléfono (57 1) 347 30 77  
[www.fescol.org](http://www.fescol.org)

International IDEA  
Strömsborg, SE-103 34  
Estocolmo, Suecia  
[www.idea.int](http://www.idea.int)

ISBN 978-958-8677-09-5