

**La descentralización política en Colombia. Una aproximación histórica
a la primera elección popular de alcaldes en Popayán**



Universidad
del Cauca

Daniel Fernando Valverde López

**Universidad del Cauca
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Departamento de Historia
2015**

**La descentralización política en Colombia. Una aproximación histórica
a la primera elección popular de alcaldes en Popayán**

Daniel Fernando Valverde López

Trabajo de Grado para optar por el título de Historiador

Director

Mag. Eduardo Andrés Chilito

Universidad del Cauca

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Departamento de Historia

2015

Tabla de contenido

Capítulo I

Centralización y Descentralización en Colombia. Una dicotomía histórica en la configuración del Estado moderno.

Introducción.....	5
1. “Centralización política y descentralización administrativa”: el establecimiento del Estado unitario en Colombia.....	13
1.1 Antecedentes Históricos.....	13
1.2 Nueva Constitución y nuevo orden territorial: el municipio y el departamento a partir de la Constitución de 1886.	23
1.3. La debilidad de una democracia restringida. El Frente Nacional: una nueva redefinición territorial y política en el Estado unitario.....	27
2. La Transición del Estado Unitario bajo las reformas descentralistas.....	35
2.1. Descentralizar para pacificar, el “Plan Nacional de Rehabilitación” en la órbita reformista.....	38
2.2. Algunas consideraciones teórico-constitucionales sobre la descentralización en Colombia.....	40
2.2.1 Descentralización Política.....	42
2.2.2 Descentralización y Unidad Nacional.....	43
2.2.3 La autonomía municipal.....	44
2.3.4 Innovaciones democráticas y la elección popular de alcaldes.....	44

Capítulo II

La nueva dinámica política en el Cauca bajo la descentralización política del Estado

1. Región, política y relaciones de poder. El particular caso del departamento del Cauca, un territorio relegado del poder central.....	48
1.2. Tierra, conflictos y descentralización: el alterado panorama sociopolítico para el Cauca en la segunda mitad del siglo XX.....	52
2. Una disyuntiva ideológica: debates y perspectivas entorno a la descentralización política en el Cauca.....	56
2.1 Tradicionalismo y sedición: Víctor Mosquera Chaux y el Partido Liberal.....	57
2.2. El pronunciamiento conservador.....	65
3. De la democracia restringida a la democracia participativa: las “terceras fuerzas” en el marco de la primera elección popular de alcaldes en el Cauca.....	70
3.1. La Izquierda Liberal Caucana.....	72
3.2 La Unión Patriótica.....	74
3.3. Los movimientos sociales en el Cauca frente a la reforma.....	78

Capítulo III

¡Hacia una democracia participativa! La primera elección popular de alcaldes en Popayán

1. Una mirada a lo local: Popayán dentro de los albores descentralistas 1975-1985.....	82
1.1 La descentralización administrativa en Popayán: La incidencia fiscal de una reforma en el ámbito municipal.....	87
1.2. La crisis social: un reflejo de la deslegitimación gubernamental.....	92
1.3. Participación y gobernabilidad: La opinión pública y ciudadana frente a la descentralización política y la elección popular de alcaldes.....	94
2. La crisis de la democracia representativa en Colombia. Un nuevo “paradigma participativo” en el marco de la primera elección popular de alcaldes en Popayán.....	98
2.1. Una nueva experiencia electoral aferrada en la tradición.....	102
2.2. Las peticiones del pueblo son la ¡voz de Dios!	106
2.3. El 13 de marzo de 1988, una fecha enmarcada en la Historia.....	113
3. Desaparición o transición: ¿Qué ocurrió con el clientelismo político?.....	118
3.1. Una aproximación al clientelismo político en Popayán.....	119
3.2. Un nuevo pacto político: el clientelismo instrumental en la elección popular de alcaldes.....	120
3.3. La suerte de las “Terceras Fuerzas” en el nuevo clientelismo.....	123
Un capítulo inconcluso: Reflexiones y consideraciones finales en torno a la descentralización en Colombia.....	125
Bibliografía.....	136

La modernidad tiene defectos: en democracia no vivimos obligatoriamente felices, pero descubrimos con las amargas experiencias totalitarias que el remedio de imponer por la fuerza estas soluciones es un remedio peor que el mal. La democracia no trae soluciones, pero el nazismo, el comunismo y las dictaduras son aún peores que el mal del que nos querían curar.

—Tzvetan Todorov

Introducción

En el 2016, se cumplirán treinta años de la expedición de las primeras normas que originaron la descentralización del Estado en Colombia. Este proceso administrativo, fue en su momento el garante para mejorar la eficiencia del Estado por medio de una reforma política que buscaba una repartición territorial de las responsabilidades, “a partir del fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado y de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos”.¹

Es a partir de 1986, donde se comienza a consolidar este tipo de organización político-administrativa en Colombia, y en el transcurso de los siguientes años, esta nación comienza a vivir grandes procesos de cambios que se iniciaron precisamente en 1988 con la elección democrática de autoridades locales y posteriormente el cambio constitucional en 1991.

Así es como la descentralización en Colombia emerge en un contexto particular de cambios, transformaciones y crisis, no sólo a nivel nacional, sino dentro del escenario latinoamericano; que en marcada por la “Guerra Fría”, esta parte del continente, estuvo caracterizada por su inestabilidad democrática, pero adoptó hacia finales del siglo XX mecanismos democráticos de gobierno y de interacción entre actores políticos, sociales y económicos.

Particularmente la nación colombiana no quedó marginada de este proceso, y en nuestro país, la descentralización adquirió de nuevo cierta relevancia hacia medianos de 1980, apareciendo en la agenda nacional como un hito modernizador del Estado. En esta primera instancia, la descentralización se encaminó como una estrategia de adecuación del Estado para contrarrestar su pérdida de legitimidad, producida por la ineficacia para satisfacer las demandas sociales.

En efecto, hacia finales de 1970 la crisis del sistema institucional y de representación en Colombia presentaba conflictos con los diferentes actores sociales, expresado en la desobediencia civil, la radicalización de movimientos que se convertirían en agrupaciones guerrilleras, junto con la expansión del negocio del narcotráfico, y la aparición de otras formas de lucha contrainsurgente que se materializaron en proyectos para-estatales o paramilitares. Esta serie de condiciones contrastaba con la desigualdad regional puesto que desde 1886, la constitución centralizó el poder político y administrativo, que polarizó el poder y los beneficios del desarrollo socio-económico alrededor de la capital y de unos cuantos departamentos y municipios, en detrimento de las zonas periféricas, que quedaron marginadas y fue donde eventualmente se agudizaron los conflictos sociales en la segunda mitad de siglo XX.

¹ Pening Gaviria, Jean Philippe. “Evaluación del proceso de descentralización en Colombia.” En Revista Economía y Desarrollo, volumen 2, número 1, 2003, p. 123-149.

Ante este panorama y en la búsqueda de soluciones inmediatas, el Estado colombiano, a partir de 1986, buscó mediar el conflicto potenciando la autonomía de las regiones con el proceso descentralizador, brindando a nivel subnacional más independencia y autonomía a las regiones y localidades, apuntando a transferir recursos, responsabilidades y poder político hacia abajo. Por consiguiente y dentro de estas condiciones, el Estado colombiano buscó robustecer a los departamentos pero sobre todo a los municipios, para que fueran entidades idóneas en la prestación de servicios, y que al mismo tiempo sirvieran para acercar la acción estatal a la sociedad mediante mecanismos de participación ciudadana, como la elección de sus propias autoridades a nivel local. Esto tendría repercusión tan solo unos años después, puesto que la descentralización sería el espíritu reformista necesario para que la Asamblea Nacional Constituyente apuntara a consolidar la democracia participativa a partir del fortalecimiento territorial en el país, considerando:

[...] espacio, territorio y región son categorías básicas para tener en cuenta en la definición de un proyecto nacional –contrato social– ya que no son conceptos absolutos, neutros, ni desprovistos de contenido; por el contrario, territorio y región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan. Pero generalmente ocurre que tanto en la práctica política, como en el análisis académico, espacio, territorio y región, cuando no se ignoran por completo, se consideran receptáculos con existencia propia e independiente, contenedores o escenarios inmóviles y permanentes de las relaciones sociales, y por lo tanto como imperativos bioetológicos desprovistos de significado y significancia sociopolítica, lo cual da licencia para que tales conceptos se tomen como sinónimos²

Con este nuevo horizonte reformista, se cuestionó en su momento el proyecto de Estado-nación que se estableció desde 1886, el cual concentró durante un siglo tanto la autonomía política como la administrativa a nivel central. Bajo esas nociones, la descentralización buscó, gradualmente, despojar al centro político de ciertas funciones, que fueron entregadas a los municipios, quienes enfrentaban las contradicciones de la realidad social y política en sus territorios.

Sin embargo, en Colombia los factores de índole administrativo y fiscal no fueron los únicos que marcaron el tránsito hacia la descentralización, este proceso tuvo otras aristas en el panorama político, entre ellas el débil monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado, que marcó la disputa por el control del territorio. Aquello propició la ya mencionada crisis del sistema político a mediados de 1980, años en los cual el escenario institucional del país presentaba un horizonte crítico por la ausencia de legitimidad.

²Peralta Duque, Beatriz del Carmen. “Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: Problemas y perspectivas”. En Revista Eleuthera, vol 2, enero-diciembre 2008, p. 167-182.

En este momento histórico, la descentralización aparece como un nuevo pacto político que surgió bajo la aclamación de ciertas facciones partidistas, de los movimientos sociales, y un variado grupo de actores a nivel local y nacional, donde finalmente prevalecieron los intereses regionales logrando en 1986 la histórica aprobación de la elección popular de alcaldes y la apertura democrática a otras expresiones políticas diferentes a las tradicionales.

A este proceso se lo conocería como la *descentralización política*, que consiste en “que la comunidad pueda elegir a sus gobernantes locales, que éstos puedan tomar decisiones relacionadas con el desarrollo local, y en que se creen nuevos espacios para la participación ciudadana”.³

Por estos motivos, la trascendencia de la descentralización política hizo que para 1986 fuera llamada “la reforma del siglo en Colombia”. Sin embargo, a poco tiempo de cumplir treinta años de su anuncio, con sus logros y fracasos, parece ya un tema distante de la discusión pública; aunque el volumen bibliográfico enfocado en ver los beneficios y falencias que ha producido en estas tres décadas haya crecido.

De esta labor académica se han ocupado principalmente la Administración Pública, la Economía y la Ciencia Política, que se han centrado en ver las consecuencias en aspectos fiscales y a nivel partidista. En cuanto a la disciplina histórica, dentro de la cual se enmarca esta investigación, hasta hoy en día sólo se ha realizado un trabajo, el de Álvaro Tirado Mejía publicado en 1983 y titulado *Descentralización y Centralismo en Colombia*. Esta investigación salió al campo académico cuando recién se inauguraba el debate político en cuanto a la descentralización. Debemos subrayar en ese sentido que tampoco hay trabajos a profundidad sobre el centralismo en Colombia, sólo es mencionado en la historiografía como un proceso estatal que se estableció en 1886; no obstante, no hay un rastro académico que permita ver las consecuencias de ese modelo de Estado más allá de las primeras décadas del siglo XX, muchos menos las formas en que repercutió en la crisis política de finales de siglo, ni tampoco cómo se configuró esa noción de Estado a nivel regional.

Si bien, el balance bibliográfico es limitado en materia de investigación sobre el centralismo, debemos subrayar que en los últimos años aumentaron los estudios sobre la descentralización en Colombia; en especial sobre las condiciones fiscales de dicha reforma, en el examen de sus características jurídicas y constitucionales, o en la evaluación de sus consecuencias administrativas y financieras. En dichos enfoques metodológicos, la descentralización se ha visto desde la transformación de la estructura del Estado y sus efectos sobre el conjunto de las relaciones con las regiones. Sin embargo, en toda la bibliografía presente, no se sabe a ciencia cierta cómo se trasladó una reforma de este tipo a nivel regional o local, o qué pensaban las

³Pening Gaviria, Jean Philippe. Op.cit.

capas dirigentes y sobre todo la ciudadanía de su papel como partícipe potencial de los procesos en la vida local.

Ante esta serie de interrogantes, esta investigación presenta un estudio preliminar de la descentralización política en el Cauca, centrándose en el ámbito municipal, en la ciudad de Popayán. Para esta labor, se ha decidido examinar a nivel local, para localizar conflictos, disputas e intereses estaban en juego cuando se planteaba la descentralización política. Sin embargo, puesto que no existen trabajos de tipo historiográfico que aborden la descentralización política o concretamente la primera elección popular de alcaldes, es necesario acercar esas voces silenciadas del pasado y ubicarlas allí mediante la historia oral, pues hay precariedad de tipo documental para indagar este acontecimiento de nuestra historia reciente.

Con esta metodología se pudo ubicar y escuchar esas voces de los llamados los “de abajo”, pero también de ciertos sectores conocidos comúnmente como los de “arriba”; sus testimonios permitieron indagar tanto por las dimensiones ocultas de la descentralización a nivel popular, como por las de la clase dirigente. De este modo, se pudo establecer una aproximación histórica a la primera elección popular de alcaldes, usando el testimonio oral como forma de acercamiento a un problema político. Vale la pena resaltar que en el momento de enfrentarme a los testimonios tuve que modificar los marcos interpretativos previos y transformar la metodología utilizada para sistematizar la información.

Por esta serie de motivos, se buscaron esas “voces” que coincidieran con el periodo en mención, es decir, personas que hubieran presenciado ese momento en 1988 y que hubieran tenido un grado de incidencia político a nivel local. Por esta razón, resultó indispensable entrevistar a líderes barriales que hubieran desempeñado su labor en la primera elección popular de alcaldes. Aquella selección resultó compleja, porque muchos de estos personajes en el trascurso de tres décadas fallecieron, o su memoria ya no es tan lúcida para recordar eventos ocurridos hace tantos años; por este motivo se buscó establecer un nexo con capas dirigentes que también presenciaron este momento histórico, aunque este tipo de testimonio se desarrolló en menor medida debido a razones ajenas a mi voluntad.

Bajo estas premisas, aclaro al lector que esta investigación no pretende seguir doctrinas, escuelas o teorías; más bien, la finalidad de esta la investigación consiste en ser un estudio preliminar basado en una aproximación histórica que se centrará en describir un acontecimiento con el uso de categorías descriptivas e intentar con ello rescatar la descentralización política y principalmente la primera elección popular de alcaldes en Popayán.

De este modo, el presente trabajo está dividido en tres capítulos. El primero brindará unos antecedentes históricos que describirán la configuración del Estado unitario en Colombia, puesto que ello obedece a un problema “bicentenario” que está presente desde las mismas gestas independentistas. Por estos motivos, es necesario para la investigación remontar los

antecedentes históricos hasta el el siglo XIX, ya que el problema de la configuración del Estado y el territorio está inserto en patrones de larga duración, y en ese sentido es imposible estudiar la reforma de la descentralización política o la primera elección de alcaldes como un acontecimiento histórico, sin hacer referencia a las estructuras estatales, territoriales e institucionales precedentes.

Por esta razón, éste primer capítulo parte de ver el transcurso del centralismo y la descentralización en la configuración del Estado moderno en Colombia, mostrando principalmente la consolidación del modelo central unitario en el trascurso del siglo XX, junto con los aspectos como el ordenamiento territorial y la vinculación participativa en el mismo siglo. Aclaradas esas situaciones, se describirá la crisis institucional de ese modelo de Estado, y el eventual proceso de descentralización que sufrió en 1980. Aquí se señalarán las consecuencias constitucionales bajo el proceso reformista.

En el segundo capítulo, se abordará concretamente el problema político a nivel regional, siendo el departamento del Cauca y los sectores dirigentes juntos con las nuevas fuerzas políticas, el sujeto y objeto de estudio. En este segundo segmento se describirá la llegada de la reforma a un departamento marcadamente bipartidista, y donde la descentralización política, la apertura democrática y la elección popular de alcaldes, crearon todo un enfrentamiento personal en que chocaron ideas, costumbres y tradiciones con las nuevas fuerzas sociales y políticas en ascenso. Precisamente este capítulo se acerca a los tópicos de la reforma a nivel regional, lo que permitió ver esa diversidad de posiciones, ideas, pensamientos e intereses que originó la primera elección de alcaldes por voto popular y sobre todo la apertura democrática a nuevas vertientes políticas.

Finalmente en el tercer capítulo, se muestra el desarrollo de la reforma a nivel local, siendo Popayán capital departamental el objeto de estudio. Se escogió este escenario para ver cuál fue la respuesta y la posición que asumió la ciudadanía a nivel barrial sobre la descentralización, la elección popular de alcaldes y la apertura democrática a terceras fuerzas. Esto, junto con el segundo capítulo, permitió brindar una cara humana a la reforma política, mostrando, los conflictos, disputas e intereses que emergieron con un nuevo escenario electoral. Así mismo, se logró describir la cultura política que caracterizó al “payanes”, que como ser humano también estuvo sujeto a deseos y a miedos ante lo nuevo y en cierta forma desconocido. Finalmente, en éste capítulo se realizarán algunas reflexiones finales donde se expondrá la situación de la descentralización colombiana en el siglo XXI, teniendo en cuenta sus logros, fracasos y debilidades.

Por último, pero no menos importante, quiero advertir que junto con la presente monografía también se anexa una narración gráfica que pretende llevar el tema de discusión a un público que no sea exclusivamente académico, sino de tipo juvenil, puesto que hoy en día éste tipo de

público muestra indiferentes hacia los temas electorales o políticos. Así, mediante este discurso, se pretende llevar un problema político a un lenguaje menos esquemático, pero que a su vez también genere dudas en los adolescentes y jóvenes.

Sin embargo, advertimos al lector que la narración gráfica tiene como característica ser una ficción histórica que de algún modo puede violar las convenciones del género historiográfico. Por ese motivo, éste producto visual rompe con los estándares dentro de los cuales comúnmente se ha narrado la descentralización en nuestro país, tendrá como objetivo mostrar dos visiones contrastadas de un problema político que se desenvuelve tanto en lo estatal como en lo regional.

A razón de lo anterior, se ha intentado establecer una *metaficción historiográfica*, entendida ésta como: “la escritura narrativa cuyo interés central consiste en poner en evidencia de manera lúdica, las convenciones del lenguaje y de la literatura”⁴; cuyo objetivo no pretende ser una total narración; sino una construcción de hechos que enseguida cuestionan y muestran versiones paralelas de los contenidos históricos, que imitan y parodian los métodos de la historiografía con el propósito de sacar a flote su falibilidad.⁵

Después de estas aclaraciones, pretendemos tratar la descentralización política representada a través de la narración gráfica, pero recordando al lector que esta ante todo es una obra de ficción que juega a problematizar la relación entre ésta con la *realidad*⁶; aunque destacamos en ese sentido, que la categoría *ficcional* no intenta deslegitimar el discurso, sólo intenta, a través de la graficas, presentar un conocimiento de una realidad histórica que aconteció hace aproximadamente treinta años, y cuyos acontecimientos todavía presentan vestigios en nuestro tiempo.

Para finalizar esta introducción, quiero resaltar que es importante para la disciplina histórica rescatar este tipo de acontecimientos de nuestra historia reciente, puesto que como ya lo advertía Pierre Nora, desde la llamada *historia acontesimal* se puede redimir la historia inmediata.⁷ La cual para Nora es fundamental, puesto que hay *acontecimientos* que han marcado profundamente a generaciones pasadas y se instauraron en su existencia cotidiana. Es por ello necesario recoger esas experiencias de personas que vivieron la descentralización

⁴Carpio Franco, Ricardo. “La reconstrucción paródica del pasado histórico: intertexto y metaficción en historia secreta de Costaguana”. En: Historia Crítica, N° 12 octubre 2010, p. 259,294

⁵Ibídem, p. 281

⁶ El sentido de realidad lo tomamos en este sentido siguiendo a Hayden White quien la concibe como: “lo que puede ser verazmente dicho acerca de sus efectividad mas todo lo que puede ser verazmente dicho acerca de sus efectividad más todo lo que puede ser verazmente dicho acerca de los que podría posiblemente ser. En White Hyden. *Ficción histórica, historia ficcional y realidad histórica*. Buenos Aires (Argetina), Editorial Prometeo, 2010, p. 169

⁷ Tarazona, Álvaro. “Los retornos de la historiografía. La historia política y el acontecimiento”. En: Historia y Espacio Universidad del Valle, p. 13. [En línea]: <http://historiayespacio.univalle.edu.co/TEXTOS/23/Articulo5.pdf>

política y la primera elección popular de alcaldes celebrada en 1988. Aquel *acontecimiento* se podría considerar coyuntural en la vida humana y de la sociedad, provocando un cambio en la estructura del sistema político. Por esta razón y debido a su intensidad, la primera elección popular todavía sigue vigente en la memoria de dirigentes políticos y de grupos barriales en diferentes lugares del país, y de aquel suceso todavía nos llegan interpretaciones y percepciones de aquella primera elección popular que pervive en nuestro tiempo presente, a razón de que ese acontecimiento marcó históricamente el tránsito de una democracia representativa a una de tipo participativo en Colombia.

Capítulo I

Centralización y Descentralización en Colombia. Una dicotomía histórica en la configuración del Estado moderno

El Estado-nación en Colombia a lo largo de doscientos años, ha enfrentado una doble tensión: ampliar la base del poder del aparato estatal, y por consiguiente minimizar el poder de las élites regionales y locales; o brindar cierta autonomía en su territorio para confraternizar las instituciones estatales con los poderes subnacionales.

En ese sentido, la estructura del territorio está en el centro de la disyuntiva, puesto es un problema de carácter fundacional y todavía sigue presente en la nación colombiana, que intentó reconciliar al Estado y el territorio con las llamadas reformas descentralizadoras y la constituyente de 1991, en la cual se definió a la nación colombiana como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.⁸

En su momento, aquellas disposiciones fueron trascendentales porque rompieron en cierto modo la organización altamente centralista que imperó por más de cien años en el país, obedeciendo a una transformación de las dinámicas estructurales que abarcaron no sólo la reorganización del territorio, sino también los vínculos participativos, que mejorarían la gobernabilidad democrática desde los niveles inferiores, es decir desde los municipios.

Sin bien, esta reforma aparecería en el escenario político nacional como una innovación de la democracia, cabe reconocer que la descentralización ha estado presente desde los mismos inicios de la era republicana. Es pertinente señalar entonces, que tanto la centralización como la descentralización, hacen parte una eterna dicotomía histórica que tiene su raíz en la misma fundación de la nación. Por esta circunstancia, se hace necesario mostrar en este capítulo ese proceso histórico, describiendo los antecedentes y repercusiones en el orden territorial y político, concerniente a la instauración del Estado unitario en Colombia, y la posterior crisis y transición que afronta el modelo centralista bajo la reforma descentralizadora del Estado a finales del siglo XX.

⁸Constitución Política de Colombia. De los principios fundamentales, Artículo 1.

1. “Centralización política y descentralización administrativa”: el establecimiento del Estado unitario en Colombia

Echad una mirada sobre nuestra tierra y decid si alcanzáis a ver la nacionalidad. Invocad a los que hoy llamáis colombianos, y ninguno os responderá; pero decid: ¡ea!, cundinamarqueses, panameños, caucanos, antioqueños, etc., y oiréis tal cual voz débil que os hará comprender la existencia de esas entidades, fraccionarias y enfermizas de varias denominaciones. Pasad a los estados, y hallaréis que cada pueblo es rival del vecino, que cada provincia o departamento ve más lo que él cree su propio interés que el interés del Estado y que cada sección, en fin, se considera tiranizada por las demás.⁹

Sergio Arboleda

1.1. Antecedentes Históricos

Desde los inicios de su vida republicana y una vez consolidada la independencia, la nación colombiana, emergió en el vacío del estado monárquico y del sistema colonial, ambos aspectos trataron de reemplazarse por la democracia republicana, pero esta mostró su bipartidismo entre la forma unitaria o centralista y el sistema federal descentralizado.

Por este motivo el problema que se planteó la elite criolla, fue la forma como Hispanoamérica debía definir la estructura de sus Estados, en países en donde no existían verdaderas unidades nacionales; en donde no se había creado una conciencia de unidad étnica, y espacial; y en donde el Estado se convertía en unificador de la nacionalidad.¹⁰

Estos serían los inconvenientes con que se enfrentaron las elites criollas para consolidar un aparato político para la formación de un Estado nacional. Aquellas viscosidades se profundizaron en las mismas gestas independentistas donde se desarrollaron conflictos en los puntos de unidad y diversidad. Aunado a esto, el fenómeno del regionalismo aparecería desde el mismo carácter fundacional, en la que la nueva república estaba determinada por un sentido regional y localista más que por una identificación nacional. Este fenómeno fue fomentado por la misma geografía aislacionista de la metrópoli española, donde “la relativa autonomía de los cabildos para la solución de problemas coadyudó a la autonomía local, permitiendo que cada provincia tuviera planteamientos políticos basados en sus propios intereses.”¹¹

⁹Arboleda, Sergio. *La república en la América Española*. Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1972, p. 302. Citado por Alonso Espinal, Manuel Alberto. “Ensamblajes institucionales y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX”. En: Revista Co-herencia Vol. 11, No 21 Julio - Diciembre 2014.

¹⁰Calles Márquez, Ana Carolina. “La Idea de Estado y Nación en los colombianos (1810-1886)”. En: Pasado y Presente. Revista de Historia, Año 16, N°32, julio-diciembre del 2011, p. 337-366.

¹¹Ibidem.

De esta manera los inicios de la era republicana en la Nueva Granada, estuvo determinado por fuerzas políticas regionales que fueron la génesis del caudillismo y caciquismo. Aquellos sectores sociales y políticos conformaron un interés con sentimientos propios y deseos de control a nivel provincial, y eventualmente influyeron determinadamente en el delineamiento ideológico de fuerzas tanto centralistas como federalistas. Ambas partes, siguiendo sus intereses, buscaron adaptar el orden constitucional a la soberanía política del territorio. Sin embargo, esta situación *sui generis*, creó toda una metamorfosis Constitucional a lo largo del siglo XIX, pasando por periodos que tuvieron una organización marcadamente *centralista* (concentración de las grandes decisiones en la órbita nacional) en las constituciones de: 1821, 1830, 1832, 1843, 1853 y 1886; y también periodos *federalistas* (autonomía con mayores derechos y recursos económicos para las regiones), los cuales se establecieron en sólo dos constituciones: 1858 y 1863.¹²

Así, tanto el centralismo como el federalismo quedaron plasmados en ese gran número de constituciones, existiendo un discurso preliminar sobre los principios y ventajas de cada modelo Estatal; entre ellas destaca la defensa del modelo federal que hicieron tempranamente Camilo Torres y Miguel de Pombo desde 1810, considerándolo que este sistema “estimularía el sistema de autonomía y regionalismo, que condujo a varias provincias a sentirse tan independientes que promulgaron sus propias Constituciones.”¹³

Sin embargo frente a este imperativo, surgiría otras posibilidades de estructurar y cohesionar a la nueva nación, y ésta era bajo un sistema centralizado:

[...] definida como la teoría política mediante la cual se parte del supuesto de que *la soberanía es una e indivisible*, ejercida en la plenitud de sus facultades por el *poder único central*. Esta forma unitaria de gobierno era la única que daba a los centralistas y en especial a la provincia de Santa Fe, con el liderazgo del criollo Antonio Nariño, el modelo del sistema para la naciente república; tenía la fortaleza necesaria para lograr la *unidad* como único medio de obtener el triunfo en la lucha por la Independencia.¹⁴

Si bien con estas dos posiciones en disputa, tanto el federalismo como el centralismo hicieron más tangibles sus diferencias entre lo –Provincial y Estatal–, lo que representaba dos enfoques contrastados que permitieron la identificación política entre dos vertientes que diferían en la manera de organizar el Estado y el territorio; entre ellas como se dijo anteriormente influenciadas por el modelo centralista: ligada después de la Independencia al caudillismo del proyecto libertador de Simón Bolívar, que propugnaba por un poder ejecutivo fuerte y dictatorial, que sería apoyado por varios sectores que rerepresentaban el poder de la Iglesia, al

¹²De Zubiría Samper, Andrés. *Constitución y descentralización territorial*. Bogotá, Edición Príncipe, 1994, p. 7.

¹³ Calles Márquez, Ana Carolina. Op.cit.

¹⁴ Ocampo López, Javier. *Manual de Historia de Colombia*. Bogotá, PROCULTURA S.A., Tomo II, Tercera Edición, 1984, p.104.

igual que otros sectores Conservadores. Frente a esta vertiente política surgiría la oposición del modelo federal: inclinado hacia el santanderismo, que propugnaban por un liberalismo económicamente y comercial, pero reconociendo ante todo la autonomía regional.

Sería en especial ésta última posición ideológica, la que asumieron varios líderes políticos que se autodenominaron como Liberales, quienes quisieron organizar un Estado nacional, basado en principios del libre comercio y reconocimiento de ciertas libertades individuales. Sin embargo, la Nueva Granada al igual que otras naciones latinoamericanas inició su estructura política desde el Estado propiamente dicho, para luego pasar a consolidar lo que sería la Nación y la nacionalidad, viendo entonces al:

[...] Estado como instrumento unificador de los planos jurídico político y militar, no tuvo como base o como estímulo la existencia de una economía interna en proceso de estructuración ni la presencia de una clase social de alcances nacionales capaz de servir de dirigente del proceso, de aglutinante social y económico del mismo. Desde el comienzo mismo de la vida republicana que, con la obtención de la Independencia, quiebra la relativa unidad colonial, la alternativa parece ser la que se plantea entre el caudillismo militante de los Libertadores, unificador pero autoritario, y el liberalismo federalista, un tanto más abierto y democrático (al menos formalmente) pero disgregador de una unidad política duramente conquistada y cuyo sustento era el militar y el tradicionalista.¹⁵

Si bien los intentos de consolidar la unidad nacional se intentaron hacer mediante el fortalecimiento de la autoridad Estatal como pretendió el proyecto Bolívariano de la Gran Colombia (1821-1830); éste por el contrario se caracterizó por su notoria debilidad para cohesionar social, política, económica e ideológicamente a la nación, lo que terminó fracturando la identificación política; muestra de ello sería la temprana disolución del proyecto bolívariano en 1830, que abrió paso a un modelo inclinado hacia el centro-federalismo durante las siguientes décadas.

Es a partir de 1831, cuando la primera amenaza de disolución total del territorio, hace que la entonces República de la Nueva Granada, consagrara después de su separación de Ecuador y Venezuela, una nueva Constitución que a diferencia de la antecesora de 1821 priorizaría en asuntos como: la separación de poderes en las tres ramas del poder público, reducción del periodo presidencial a cuatro años y así mismo, libertad de prensa, creación de Cámaras de Provincia, que permitieron una relativa autonomía al desarrollo regional.

Bajo estas disposiciones, el nuevo camino de la nación parecía inclinarse hacia el federalismo con el reconocimiento de libertades a nivel Provincial. No obstante el territorio neogranadino

¹⁵ Acosta, Vladimir. *Reformas Liberales y Acumulación Originaria en América Latina: Colombia y Venezuela en el siglo XIX*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 1989, p. 227-228. Citado por Calles Márquez, Ana Carolina. Op.cit.

continuaba con una heterogeneidad cultural, política y económica que hacía frágil la unión, muestra de ello sería el amplio número de conflictos que deribarón en guerras civiles como la conocida Guerra de los Supremos (1839-1841), que enfrentó “a los partidarios del gobierno del presidente José Ignacio Márquez apoyados por liberales moderados y antiguos bolivarianos, quienes fueron acusados de ejercer un poder despótico y centralista.”¹⁶

Aunque victoriosos, el gobierno de Marquez demostró la polarización de las fuerzas ideológicas, militares y políticas que definieron posteriormente las dos posiciones en pugna por el gobierno en el país (liberales-federalistas y conservadores-centralistas).

Es dentro de esta disyuntiva política lo que terminó consagrando *la indentificación política del ciudadano*, por medio de los partidos políticos como el Liberal que nacería en 1848, a la cabeza de Ezequiel Rojas, ideólogo político que promulgaba por las libertades públicas concernientes a salvaguardar la libertad de pensamiento, de imprenta, de empresa y de comercio. Los seguidores de estas ideas fueron partidarios de la defensa de la propiedad privada pero sobretodo del fortalecimiento y respeto de la autonomía local, lo que se tradujo en adeptos hacia la implementación de un modelo de Estado federal similar al de Estado Unidos. Frente a esta posición nacería un año después el Partido Conservador a la cabeza de Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro, quienes demarcaron el campo ideológico de este partido teniendo como ideales:

[...] la legalidad contra las vías de hecho, la moral cristiana y sus doctrinas civilizadoras [...] atacar la moralidad y las doctrinas ateístas, defiende la libertad racional; promueve la tolerancia, la igualdad real frente a los privilegios, la seguridad contra la arbitrariedad, y se muestra partidario de un ejecutivo fuerte, por lo cual fueron opuestos al federalismo, así como a las acciones que los presidentes liberales emprendieron contra la Iglesia y las corporaciones religiosas.¹⁷

Una vez finalizada la Guerra De los Supremos, las distintas fuerzas políticas como se observa polarizaron radicalmente sus posiciones después de 1841, sucediendo mandatos de caudillos militares como el de Pedro Alcántara Herrán (1841-1845); Tomas Cipriano de Mosquera (1845-1849) y José Hilario López (1849-1853). Sería este último dirigente quien durante su gobierno de corte liberal y civilista da origen a una nueva Constitución en 1853, en la cual ampliaba derechos

¹⁶ Fuentes Ayala, Luis Alfredo. *Aproximación histórica a la educación de la Nueva Granada, la experiencia Panplonesa 1832-1857*. Tesis de grado para optar por el título de Historiador. Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Historia, Bucaramanga, 2011, p. 15

¹⁷ En: Díaz López, Zamira. “La política dirige la economía: libertad, progreso y educación (1850-1880)”, en José Fernando Ocampo T. (ED), *Historia de las Ideas Políticas en Colombia*. Bogotá: Taurus, 2008. Citado Por: Daza, Julián Andrés. *Adhesiones políticas a la regeneración en el Estado Soberano del Cauca (1875-1885)*. Tesis de grado para optar por el título de Historiador, Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Departamento de Historia, Popayán, 2014, p. 17.

y libertades de los ciudadanos y además “posibilitaba la apertura a capitales extranjeros, la libertad de industria y trabajo, libertad de culto, libertad de pensamiento y de cátedra, así como el derecho de reunión, concesión de la ciudadanía a los neogranadinos de veintinueve años y a la ampliación de las autonomías provinciales”¹⁸

Con este nuevo espíritu reformista, los años 50 del siglo XIX se perfilaban como un periodo convulsionado por las medidas que implementaron gobiernos liberales como el de José Hilario López; sus reformas promulgaron un gobierno centro-federal que brindaba aún más libertades y concesiones a las otras provincias; además su propuesta de Estado, abarcaban no sólo más autonomía regional, sino a la ampliación del sufragio a los mayores de 21 años. Esto permitió el paso a un Estado republicano con más bases participativas de inclusión, ensanchando la ciudadanía con el derecho a la elección y ser elegido. Además de ello, serían también trascendentales las libertades individuales que se promulgaron, como la abolición de la esclavitud, libertad de prensa y palabra, y la eliminación del monopolio de ciertas corporaciones que impedían la libre circulación de la tierra. Junto con estas disposiciones se buscó también fomentar el libre comercio, reduciendo aranceles e impuestos como las alcábalas y diezmos. Así mismo se descentralizarían rentas y la administración, para que las provincias cumplieran con estas funciones.

Aunque el corazón de esta estrategia reformista era modernizar las estructuras políticas como económicas, también permitió que el proyecto liberal delineara su posición en cuanto a la manera de organizar el territorio y el Estado, otorgándole a las representaciones regionales (Poder Legislativo) más autoridad de decisión, lo que equivalió a que el Estado-centro (Poder ejecutivo) fuera despojado de ciertas funciones mediante la representación popular, que disminuyó el peso de la administración central, entregándole funciones gubernamentales a la provincia. Con ellos, éste proceso apeló a un republicanismo que aceptaba y postulaba por la necesidad de fundar un Estado con apego a leyes, colocando en el centro a los ciudadanos. Este tipo de republicanismo como lo destacan autores como Manuel Alberto Alonso

tenía como ideales la protección de la libertad del individuo y su igualdad ante la ley, la definición de la autoridad estatal a través de la soberanía del pueblo, y la defensa de un modelo de representación política sustentando en el sufragio y la fiesta electoral. Era un republicanismo mestizo que se movía entre los parámetros del sueño o sueños del liberalismo, y los andamiajes de una sociedad tradicional articulada en torno a la iglesia, el ejército y la hacienda, es decir, un republicanismo que en algunos casos apelaba al peso de la tradición, en otros, al lenguaje liberal de los derechos y a la defensa del progreso y la civilización y casi siempre, a la defensa de un “patriotismo local predominante”.¹⁹

¹⁸ *Ibíd.*, p. 16.

¹⁹ Alonso Espinal, Manuel Alberto. *Op.cit.*

A pesar de estos postulados que apelaban a la construcción de un Estado representativo con principios democráticos de representación y autonomía provincial; la reforma constitucional de 1853, también suscitó la lucha inicial entre Liberales y Conservadores, surgidos estos bandos como partidos políticos. Los liberales se enfrentaron mayormente con la Iglesia, los líderes militares, la oligarquía esclavista caucana y el grupo de artesanos afectados por el libre cambio. No obstante, los principales puntos de conflicto fueron el problema de la liberación del monopolio de la tierra que afectaba a la Iglesia y la eliminación de aranceles que afectaban a los artesanos. Eventualmente estas disputas conformaron luchas políticas contra el proyecto liberal, que generó fuertes enfrentamientos sociales, que afectaron en gran medida a los artesanos, los cuales se manifestaron con violenta oposición, esto sirvió como base a la división entre los mismos liberales (gólgotas y draconianos)²⁰.

En este escenario, a partir de 1854, viene un periodo de profunda inestabilidad política y gubernamental, en que transicionales dictaduras como la de José María Melo, quien apoyado por una sublevación de artesanos logra temporalmente proclamarse como jefe de Estado en la presidencia.

Aunque detornado, la dictadura de José María Melo, conllevó a la instauración de un modelo que se aproximaba cada vez más hacia el federalismo, que se originó por las transformaciones limítrofes producidas en 1855, cuando la nación se reestructura en dos Estados (Antioquia y Panamá) y otras veinte provincias. La división territorial continuaría en los años siguientes produciendo una fuerte competencia entre regiones, lo que terminó en la decadencia interna de la Nueva Granada, que se constituiría en 1858 como Confederación Granadina.

Parradójicamente la Confederación Granadina que postulaba la organización de un modelo netamente Federal, nacería por iniciativa del Partido Conservador como mecanismo para mantener el equilibrio y las supremacías regionales “en ausencia del factor fuerte de dominio nacional que fue desplazado (la oligarquía esclavista caucana), para que cada una de las localidades aprovechara los recursos políticos y económicos correspondientes. Esto determinó la aceptación dada al federalismo como sistema de gobierno que apaciguó momentáneamente la tolerancia bipartista.”²¹

Eventualmente el resultado de este proceso que se venía gestando en los partidos políticos convertiría momentáneamente el ideario federal como un modelo que rompería con las sombras de gobiernos arbitrarios y tiránicos como el de Simón Bolívar (1819-1830) José Ignacio Márquez (1837-1841), Pedro Alcántara Herrán (1841-1845) y Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849). Los Conservadores a la cabeza de Mariano Ospina Rodríguez, aunque firmaron la constitución, luego optaron por poner impedimentos a una oleada federal sin restricciones para

²⁰ Calles Márquez, Ana Carolina. Op.cit.

²¹ Ibídem.

fortalecer el gobierno central, apelando todavía al *statuo quo*, manifestando que esas ideas liberales iban en contra del Estado fuerte, ya que la misma constitución promulgó que las decisiones del Estado central tendrían que perder protagonismo para establecer una confraternidad en toda la unión, y por ende, el poder ejecutivo simplemente vigilaría el orden y tranquilidad en la Nación, lo que se sumaría la reducción significativa en el tamaño del Ejército y la capacidad del gobierno para intervenir en los asuntos locales.²²

Como consecuencia, la polarización política aparecería tempranamente en el gobierno federal. Los liberales se proclamarían defensores de las banderas que enarbolaban la constitución, concerniente a mantener los Estados Confederados libres y sin intervención del gobierno central –*dentro y entre ellos*–; y los conservadores defensores del gobierno de Mariano Ospina, por reformar en algunos puntos la carta federal, con leyes fuertes de intervención.

Pronto aparecerían entonces las controversias a la Carta Magna del 58, que suscitaron rencillas al interior de los partidos políticos cuando el Congreso granadino de mayoría conservadora y presidido por importantes figuras políticas regionales como Julio Arboleda por el Cauca, expidió varias leyes en 1859 con la sanción del presidente de la República Mariano Ospina, que atentaban contra la soberanía y autonomía de los Estados, y no respetaban el pacto federal plasmado en la constitución, entre ellas el decreto que pretendía la división del Estado Federal del Cauca el más extenso y rico a favor del poder central residente en Santa Fé.²³

La intervención central en el Estado del Cauca, sería el gran detonante para desatar una guerra civil, además que otras leyes que aumentaban el presupuesto y el pie de fuerza y organizaban la inspección de ésta en todas las regiones, hicieron que varios Estados reconocidamente liberales como: Panamá, Bolívar, Santander, Magdalena, se opusieran vehementemente a las reformas de Ospina.

Bajo este proceso, la primera experiencia netamente federal trasportó la lucha partidista contra el centro político residente en Santa Fé, en los que surgieron diferentes procesos de conflicto entre los agentes políticos locales, con el apoyo o intervención del gobierno central en favor de los intereses del conservatismo. En este sentido, hasta 1860 se presentaron una serie de guerras localizadas, muchas de ellas incluso no estaban interconectadas entre sí, más allá de la búsqueda de los partidos por controlar sus propios Estados en contra de la intervención del gobierno central.²⁴ Frente a esta disyuntiva política, todavía existieron hostilidades entre estructuras liberales y tradicionales, en torno a la manera de organizar el Estado y el territorio, que convergieron con la vida política tradicional, parroquial y local. Por ese motivo, las luchas

²² Constitución de la Confederación Granadina 1858, Capítulo 4, Artículos 14 y 15.

²³ Uribe de Hincapié, María Teresa y López Lopera, Liliana. *La guerra por las soberanías: memoria y relatos de la guerra civil de 1859-1866*. Bogotá, Colombia, La Carreta Editores, 2008.

²⁴ *Ibidem*.

partidistas produjeron a su vez, grandes guerras nacionales por los entramados y tejidos en las relaciones de poder de este periodo. Así, la guerra de 1860 poco a poco se convirtió en una guerra de tipo nacional, en la que finalmente caudillos liberales del Cauca como Tomar Cipriano de Mosquera y José María Obando, derrocan y desterraron al primer presidente de la Confederación, el conservador Mariano Ospina Rodríguez, quien junto con las fuerzas de la unión fueron derrotadas, momento en el que se instaura una nueva Constitución conocida como la constituyente de Rionegro.²⁵

Victoriosas las fuerzas liberales de la guerra de 1860, formulan una nueva Constitución, pero esta vez sin intervención del Partido Conservador, en la que 61 delegados, todos liberales aprueban la Constitución de Rionegro en 1863. Con esta nueva Constitución se consolida el federalismo territorial que restituyó la autonomía de los Estados Soberanos y promulgó una nueva organización territorial, cambiando el nombre de la entonces Confederación Granadina a los Estados Unidos de Colombia, cuya organización política estaría conformada por nueve Estados soberanos (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima). A estas unidades subnacionales se les brindó aún más autonomía, teniendo como derechos inalienables las libertades individuales, como la propiedad, las creencias, y de asociación,²⁶ e incluso se entregaron facultades a cada Estado para que expidiera sus propias leyes y decretos y tuvieran su propia legislación judicial.²⁷

Eventualmente, la autonomía y las libertades constitucionales no apaciguaron los conflictos existentes entre los agentes políticos locales que continuaron agudizando las querellas a nivel regional, surgiendo una fuerte competencia por el poder provincial, herencia por cierto de antaño, donde muchas élites locales desde varias décadas atrás se afiliaron a diferentes agrupaciones políticas

[...] que competían en lo nacional por el poder central, lo cual se reflejó en el ámbito provincial y cantonal pues los electores y las juntas electorales salían de cada una de las parroquias de las provincias, lo que significó que el control político parroquial era la base para la elección de los ediles de la cámara de provincia del Congreso Nacional y la misma presidencia de la república.²⁸

Ante la competencia entre las propias provincias y los Estados regionales en el periodo federal, terminó agudizando el control del gobierno nacional sobre su propio territorio, situación que contribuyó “para que la competencia por el poder provincial continuara y fuese en ciertos

²⁵ Ibídem.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia 1863. Garantías de los derechos individuales.

²⁷ Delegación de Funciones. Ibídem.

²⁸ Prado Arellano, Luis Ervin. *Rebeliones en la provincia: La Guerra de los Supremos en las provincias suroccidentales y nororientales granadinas 1839-1842*. Tesis de grado para optar por el título de Magister en Historia, Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Historia, Bucaramanga, 2005, p. 50.

momentos y en algunas regiones muy álgida y aguda”.²⁹Ante esa situación, los mismos escritores del periodo como José María Samper, expresaban que esta fue una época de profunda inestabilidad: sólo en Antioquia hubo siete constituciones diferentes, el Estado del Magdalena vivió un proceso similar y producto de las continuas guerras civiles se establecieron cuatro constituciones, en Panamá tuvieron siete constituciones, e igual suerte correrían otros Estados como Boyacá, Cauca, Cundinamarca y Tolima.³⁰

Este gran número de constituciones era respaldado con continuos levantamientos y revueltas, al decir Rafael Núñez, “con el triunfo completo del liberalismo a principios de 1863, la República no había, hasta ahora, gozado de un período presidencial en completa paz”³¹.La nueva realidad empezaba a generar cuestionamientos a la Constitución de Rionegro, la cual garantizaba libertades fundamentales que eran violadas en la práctica. El ejercicio del derecho a la vida, la libertad de prensa, el derecho a la propiedad y la autonomía de los Estados mostraban esta realidad contradictoria: garantía constitucional y violación en la práctica.³²

La evidente desorganización de la vida nacional, conduciría a que en 1870 el federalismo fuera denominado como el periodo del “anarquismo organizado”. Según los opositores como el propio conservador Rafael Núñez, esta experiencia de Estado que se promulgó desde 1863, no logró el desarrollo de la nación y de la nacionalidad. Esto conduciría a un radical replanteamiento de la organización del Estado, que terminó con el proceso de la llamada *Regeneración* y la Constitución de orden centralista de 1886, que con algunas modificaciones perduró hasta el año de 1991. La *Regeneración* fue en esencia un movimiento político que produjo la reforma de la Constitución de 1863 y se veía como una gran revolución que respondía a las “imprescindibles necesidades históricas”. Núñez precisaba que la Regeneración, a diferencia de lo sucedido con la Independencia y la reforma de 1811 que eran producto de la emancipación, se trataba era de lograr el equilibrio político en el manejo del país.³³

Ante la inestabilidad notoria del régimen federal, sería Rafael Núñez y Miguel A. Caro, junto con el Partido Conservador quienes retoman las posturas centralistas en una nueva constitución de tipo nacional, la cual intentó desde 1886, establecer la perentoria unidad nacional e instaura, a diferencia de su antecesora, el *centralismo* como modelo de gobierno. Para ello se reunifica el territorio y se instituye el *presidencialismo*, bajo la fórmula de *centralización política y descentralización administrativa*.³⁴

²⁹ Ibídem.

³⁰ Nieto Arteta. Op.cit, p. 294 y 295.

³¹ Ibídem.

³² Romero, José Luis. *El pensamiento conservador*. Caracas (Venezuela), Biblioteca de Ayacucho, 1986, p. 82, 83.

³³ Ibídem, p. 79,96.

³⁴ Dicho principio se adoptó formalmente en Colombia a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1886, e implica que las funciones políticas están centralizadas, mientras que la función administrativa puede

Teóricamente, estos principios rigieron toda la estructura política, territorial y administrativa durante el siglo XX, incluso bajo ese ordenamiento se da un nuevo nombre al país, que pasó de llamarse Estados Unidos de Colombia, a República de Colombia, en el contexto de lo que se pretendió fuera el nacimiento de una nueva nación y para ello se inauguró el *Estado unitario* donde se consagra:

- La Centralización radical del poder público.
- Fortalecimiento de los poderes del ejecutivo.
- Apoyo de la Iglesia católica en lo concerniente a la fuerza educativa como control social.³⁵

Con estos tres postulados, durante la *regeneración* se buscó garantizar la paz y para tal efecto la Carta Constitucional de 1886 fundamentó la consolidación definitiva del *Estado Unitario*, el cual, según explica Gustavo Penagos, es una forma de gobierno que en Colombia se caracterizó por poseer un sólo centro de impulsión política y gubernamental, de ahí el poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones se presenta como único titular, que es la persona jurídica del Estado.³⁶

Bajo esos parámetros, el Estado unitario en el siglo XX, estableció un Estado fiel a los dogmas religiosos y a unas políticas centralizadoras que buscaron instaurar un orden en las instituciones, conservando leyes y tradiciones que ocasionalmente podrían dar una perentoria unidad nacional. De este modo, como lo destaca el historiador Alonso Valencia Llano, desde 1886:

Se fortalecía al Estado, centralizando el poder político para establecer la seguridad, el orden y la libertad responsables; el poder quedó prácticamente concentrado en el Presidente, el cual nombraba los ministros, los gobernadores de los departamentos y todos los demás miembros del poder ejecutivo. El concepto de soberanía cambió, pues ya no radicaba en el pacto de unión de los Estados Soberanos sino en la Nación. Los Estados Soberanos se transformaron en unidades administrativas llamadas departamentos, administrados por un gobernador nombrado por el presidente. En conclusión, se trataba de una Constitución que creaba una República centralista con un fuerte régimen presidencial.³⁷

Además de lo destacado por Alonso Valencia Llano, la constituyente del 86, cambiaría la legislación territorial, eliminando la elección de funcionarios regionales, restringiendo

descentralizarse. En otros términos, el Estado, en el orden nacional, se reserva el ejercicio de las funciones legislativa y judicial (así como las reformas a la Constitución), mientras que la función administrativa es compartida con las secciones territoriales. En: *Elementos básicos sobre el Estado colombiano*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2010, p. 21. [en línea] http://www.comfenalcoantioquia.com/Portals/descargables/Formacion_de_alcaldes/Recorrido_por_Colombia/recorrido_por_colombia_elementos_basicos_sobre_el_estado_colombiano.pdf

³⁵ Melo Jorge Orlando. "La constitución de 1886". Artículo [En Línea]

<http://www.jorgeorlandomelo.org/bajar/constitucion1886.pdf>

³⁶ Penagos, Gustavo. *La descentralización en el Estado unitario*. Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1997, p. 3.

³⁷ Valencia Llano, Alonso. La experiencia federal en el Estado Soberano del Cauca. En Revista Digital Dialnet, N° 30 del 2008. [En línea] <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4015113>

libertades, pasando algunas rentas al gobierno central e incorpora el principio de descentralización administrativa para moderar el centralismo. Además, el presidente tenía el derecho a objetar leyes, el ejecutivo tenía amplios poderes en caso de guerra exterior, se centraliza y unifica el Ejército, no se reconocían los derechos individuales y de oposición, Además se reconoció en la Iglesia Católica y en la religión el poder educativo y de control social. Bajo estas disposiciones inicia la transición del federalismo a Estado unitario, el cual estableció un nuevo ordenamiento territorial de tipo proteccionista e intervencionista.

1.2. Nueva Constitución y nuevo orden territorial: el municipio y el departamento a partir de la Constitución de 1886.

Como se ha venido señalando anteriormente, la Constitución Política de 1886 centralizó el ejercicio del poder en manos del ejecutivo y paralelamente centralizó la administración del Estado. De esa forma, el siglo XX da paso a un nuevo orden constitucional que modificaría la organización territorial, trastocando substancialmente los fundamentos que tuvo su antecesora la constituyente de 1863 de corte federal. Por tal motivo, Rafael Núñez buscó establecer y esclarecer la soberanía nacional que se encontraba en cuestionamiento por la autonomía y el fortalecimiento que tenía cada Estado soberano y bajo esta premisa, Núñez promulgó la “centralización política y descentralización administrativa”.

Con esos preceptos la Constitución Nacional de 1886, disolvió los Estados Soberanos y los reconstituyó como departamentos, quedando establecido en el artículo 4 del Título I:

El Territorio, con los bienes públicos que de él forman pertenece únicamente a la Nación. Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos.³⁸

No obstante, bajo esos lineamientos, el Artículo 5 del mismo Título organiza la fragmentación de los antiguos estados, estableciendo más tarde una ley en el gobierno de Rafael Reyes (1904-1909) mediante la cual se podía decretar:

La formación de nuevos Departamentos desmembrando los existentes, cuando haya sido solicitada por las cuatro quintas partes de los Consejos municipales de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento, y siempre que se llenen estas condiciones:

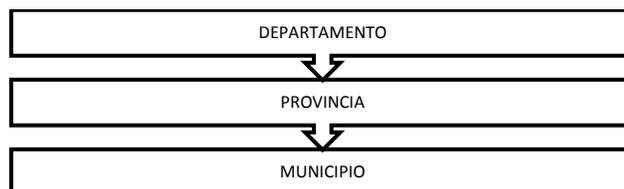
1. Que el nuevo Departamento tenga por lo menos doscientas mil almas;
2. Que aquél o aquéllos de que fuere segregado, queden cada uno con una población de doscientos cincuenta mil habitantes, por lo menos.

³⁸ Constitución Política de Colombia 1886, Título I De la Organización y el Territorio, Artículo 4.

3. Que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos Legislaturas ordinarias sucesivas.³⁹

Con Rafael Reyes, la célebre frase de Núñez “centralización política y descentralización administrativa” dio paso a un doble tipo de centralización: tanto administrativa como política, puesto que Reyes, tan sólo 12 años después de promulgada la nueva constitución, promovió otra Asamblea Nacional Constituyente, donde se recomienda a los señores Ministros de Gobierno y al Subsecretario de Hacienda y del Tesoro “hacer un estudio detenido sobre la conveniencia para la República de establecer una nueva división territorial y con ella la centralización administrativa y fiscal que produzca orden y economía en los gastos públicos”.⁴⁰

Con esta serie de disposiciones se estableció en 1909, que los departamentos estarían para el servicio administrativo, pero estos a su vez se dividirían en provincias y éstas, a su vez, en distritos municipales. Establecido esto, la República de Colombia quedó integrada por un distrito capital, cinco territorios nacionales y 26 departamentos; estos últimos entes subnacionales se convirtieron en la piedra angular de la relación estatal con la administración central, que convirtió al departamento en una entidad efectiva para modernizar la organización estatal. Así mismo, dentro de esa división territorial se intentó afianzar la unidad nacional y evitar la dispersión del poder, pero en ese nuevo orden, las regiones y en especial los entes municipales no encontraron mayor reconocimiento, puesto que se ubicaron en un nivel muy inferior en la escala jerárquica. Según el Artículo 182 de 1886 una subdivisión territorial se establece de la siguiente forma:



En ese nuevo orden, se destaca que el Estado central asumió la suma potestad y estableció un modelo de poder jerárquico cuya cabeza era el poder Ejecutivo residente en la capital de la República, el cual configuró al municipio como *distritos municipales*, cuya categoría territorial fue establecida para cumplir un simple “servicio administrativo”. Estos distritos municipales estarían regentados por un alcalde, que era agente del ejecutivo, pero a su vez quedarían provistos de un Concejo Municipal, quien sería elegido sólo por “ciudadanos que supieran leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos

³⁹ *Ibíd*em, artículo 5.

⁴⁰ Botero, Camila. “Síntesis del Centralismo en Colombia”. En: Revista Cámara de Comercio de Bogotá, año XIII, N° 47, junio de 1982, p. 9-20.

pesos.”⁴¹

Desde esta perspectiva, el centralismo político, que se promulgó en 1886, configuró una democracia restringida en términos de representación regional, y el ciudadano colombiano no contó con ningún reconocimiento que le permitiera participar en elección de alcaldes o de gobernadores, puesto que estos últimos eran delegados por el Presidente de la República y tendrían la facultad de ejercer el poder ejecutivo en los departamentos (Título XVIII, Artículo 194). Así mismo, los gobernadores ejercieron un control de tutela sobre las pocas instituciones elegidas por voto popular como los Concejos Municipales e incluso sobre los mismos alcaldes. Las facultades constitucionales de los gobernadores eran:

1. Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.
2. Sancionar, en los términos que determinen la ley, las ordenanzas que expidan las Asambleas de departamentales.
3. Suspender de oficio, o petición de parte agraviada, por resolución motivada, dentro del término de diez días después de su expedición, las ordenanzas de las Asambleas que no deban correr por razón de incompetencia, infracción de leyes o violación de derechos de tercero; y someter la suspensión decretada al gobierno para que él la confirme o revoque.
4. Revisar los actos de las Municipalidades y de los alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad.⁴²

En consecuencia, y dentro de esa dinámica jerarquizada del poder, la perentoria descentralización administrativa que promulgaba la constituyente de 1886 no se materializó a nivel subnacional, puesto que la misma carta magna creó una serie de mecanismos para que el poder central terminara controlando la autonomía fiscal y participativa en departamentos y municipios; lo que permitió disminuir la hegemonía con que contaron las élites regionales en el siglo XIX, que se mostraban inclinadas a los particularismos más que a la unificación.

Eventualmente, la centralización se vio favorecida con la desmembración del Cauca y Antioquia, y bajo ese mecanismo se crearon nuevos departamentos entre 1908 y 1910.

⁴¹ Constitución Política de 1886, Título XVII, artículo 173.

⁴² Constitución Política de 1886, Título XVIII, Artículo 195.

División territorial en Colombia 1908

República de Colombia		
Departamentos y Territorios Nacionales 1908		
Departamentos Distrito Capital Antioquia Barranquilla Bucaramanga Buga Departamento Cali Cartagena Cúcuta Facatativa Ibagué Ipiales	Departamentos Jericó Manizales Medellín Mompóx Neiva Departamentos Pasto Popayán Quibdó San Gil Santa Marta Santa Rosa	Departamentos Sincelejo Sonsón Tumaco Tunja Zipaquirá Territorios Nacionales Caquetá (Territorio de Popayán) La Guajira (Intendencia) Meta (Jefatura Civil y Militar) Putumayo (Territorio de Pasto)

Ley 1 de 1908. En: República de Colombia división territorial. Leyes, decretos y documentos. Bogotá: Imprenta Nacional, 1908.

Los nuevos departamentos creados durante el gobierno de Rafael Reyes, debilitaron ostensiblemente el poder local, permitiéndole al Estado central regular todos los aspectos políticos y sobretodo económicos de los entes subnacionales, donde los designios del poder ejecutivo controlaron hasta los ingresos provenientes de las Rentas y la Hacienda. De hecho, la constituyente de 1886 en su Artículo 202, establece: *que todos los bienes y cargas de la nación como sus presupuestos de gastos pertenecen únicamente a la República de Colombia; es decir son de uso exclusivo de toda la nación.*⁴³

Dado este contraste entre “centralización política y descentralización administrativa”, es evidente que apartir del modelo de Estado unitario se consolidó el centralismo tanto político como fiscal; así, la “descentralización administrativa” que promulgó en teoría la constituyente de 1886 desapareció en el trascurso del siglo XX, donde imperó un fuerte centralismo que eclipsó todo tipo de autonomía tanto departamental como municipal, convirtiendo casi a la totalidad de las regiones en entes dependientes de la administración central, situación que duró prácticamente hasta 1968, cuando se esbozan las primeras reformas descentralizadoras del Estado en un periodo de transición política conocido como el Frente Nacional.

⁴³ Constitución Política de Colombia 1886, p. Título XIX de la Hacienda, Artículo 202.

1.3. La debilidad de una democracia restringida. El Frente Nacional: una nueva redefinición territorial y política en el Estado unitario

Consolidado el proyecto centralista y unitario en Colombia durante la llamada República Conservadora (1886-1930), el proceso de desarrollo capitalista se robusteció con el crecimiento de las actividades industriales y de servicios, junto con un acelerado proceso de urbanización, que después de 1945 concentraría tanto de la población como de la actividad económica en los principales centros urbanos acompañada por un proceso de centralización del Estado. De este modo, el gobierno central concentró los ingresos tributarios del país al mismo tiempo que aumentó sustancialmente su participación en el gasto y amplió su estructura, pero paralelamente, los departamentos y municipios perdieron importancia y quedaron dependiendo en muchos sectores de las acciones adelantadas por los organismos nacionales.

Se destaca entonces, el hecho de que la organización estatal durante el siglo XX estuvo supeditada por la precariedad financiera del Estado y su dificultad para hacer presencia efectiva en todo el territorio nacional. Gradualmente, se fueron extinguiendo los recursos suficientes para atender las necesidades departamentales; desde 1920 se recurrió entonces a la regulación económica, concerniente a “nacionalizar, es decir, en traspasarle a la nación determinados servicios por medio de leyes. Se “nacionalizaron” la policía, la enseñanza primaria, colegios y bachillerato, la infraestructura vial e industrial.⁴⁴ A esto pronto se le sumarían la prestación de servicios públicos, que quedó en manos de la nación, quien en la mayoría de los casos, asumió de manera ineficientemente muchas de sus funciones, e incluso las delegó a individuos y organizaciones ajenos a su estructura. Este fenómeno visto desde la coerción legítima del territorio, ha hecho que el Estado en Colombia sea un ente débil para ejercer un genuino derecho de autoridad, por tal motivo “los ciudadanos han tenido que ocuparse permanentemente de sus propias necesidades, enfrentándose a otros sujetos, o incluso al mismo Estado.”⁴⁵

Con ello, el siglo XX también se caracterizó por mantener vigente la tensión entre centro y las periferias, el Estado central se fortaleció a costa de la pérdida de funciones de los entes departamentales y municipales, según Nieto Arteta, a través de tres razones fundamentales: “la necesidad de proveer una infraestructura física en notorio aumento, los crecientes mecanismos de intervención y de regulación de la economía, y el aumento del gasto público social y de los servicios”. Las cifras fiscales muestran cómo se fue paulatinamente aumentando el centralismo en las arcas de la Nación a las cuales llegaba entre el 65% y el 80% de cada peso que tributa un

⁴⁴ Botero, Camila. Op.cit, p. 9-20.

⁴⁵ Sanabria, Fabián. “Estado fragmentado y territorios baldíos en Colombia”. En Revista Nova Et Vetera, Vol. XVIII, No. 62, ESAP, Bogotá, 2009, p. 37-44

colombiano.⁴⁶

Estas brechas en competencias fiscales entre los gobiernos departamentales y municipales eran enormes, además que el holgado presupuesto público de 1951, alcanzó la cifra de 500 millones, de lo cual 30% estaba destinado a los gastos principalmente de represión originados por la ilegitimidad del régimen producto del periodo de la “Violencia” bipartidista. Durante esta década el gobierno sólo aprobó 36 millones (7.2%) para educación; así mismo el establecimiento se declaró amigo de la austeridad fiscal para todo el territorio nacional. Sólo unos cuantos entes subnacionales se beneficiaron por las propias directrices fiscales que dictó el centro político, entre ellas Barranquilla y Cartagena con ambiciosos proyectos de hidroeléctricas y obras públicas, al igual que Cali con la apertura vial al Océano pacífico que potencializó a esta ciudad como un centro industrial.⁴⁷

Con esta serie de disposiciones tanto en términos de actividad económica como fiscal, terminaron polarizando drásticamente las brechas regionales dejando a su paso zonas marginadas que se establecerían como territorios de frontera, respecto a otras regiones que recibirían el apoyo gubernamental. Serían en especial estas últimas zonas las que presentarían después de 1954 un aumento exponencial en materia demográfica, producto de las oportunidades laborales y de asenso social; se calcula que fueron pocos los municipios que superaron los 100.000 habitantes (16) que concentraban 32% de la población, cifra que había aumentado a 47% en 1985 (cuando había 31 municipios en este rango); en el otro extremo, los municipios con población inferior a 10.000 habitantes (un total de 503 en 1954) tenían el 17,4% de la población.⁴⁸

La misma centralización del Estado, se encontraba por tanto, relacionada con el proceso de concentración de la actividad económica y demográfica, que generó grandes migraciones a los principales centros urbanos después de 1955. De ese modo, la centralización del Estado y el fortalecimiento del poder ejecutivo, influyó notoriamente para que hacia mediados del siglo XX, varias regiones del país quedaran marginadas de la potestad del Estado central, y eventualmente quedaran establecidas como zonas prácticamente deshabitadas.

Evidentemente, esta serie de contradicciones indica que el Estado colombiano, bajo el modelo centralista y unitario, no pudo colocarse a la vanguardia de un macro-proyecto de cohesión social: en la mayoría de sus territorios presentaba signos de debilidad concerniente a la

⁴⁶Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Santa Fe de Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1973.

⁴⁷ Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Santa Fé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, tercera edición 1988, p. 403.

⁴⁸ Maldonado Copello, Alberto. *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia*. Tesis de Grado para optar por el título de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 2012, p. 61, 62.

ausencia gubernamental, incapacidad de hacer cumplir la ley y la pérdida del monopolio de la fuerza. Este último punto conduciría como se advirtió anteriormente a una inestabilidad política en la nación, que confluyó de alguna manera en el llamado periodo de la “Violencia”, caracterizado por las disímiles disputas por el control del aparato estatal, lo cual desató una crisis hegemónica y de autoridad, pero que acarreó finalmente, un pacto de reconciliación entre el Partido Liberal y el Partido Conservador dando como resultado el Frente Nacional, el cual como lo sostiene Marco Palacios, fue “una tentativa institucional concebida y encauzada por el liderazgo político, las elites empresariales y la jerarquía católica, para superar pausadamente el autoritarismo y la violencia política del periodo anterior.”⁴⁹

Con el Frente Nacional, el Estado unitario emprende una serie de reajustes a su institucionalidad, pretendiendo acercar nuevamente el Estado al ciudadano y crear una cultura cívica, pacífica, participativa, y propender por el surgimiento de una administración pública, moderna y transparente y dar vía a la reconstrucción de la institucionalidad. El Estado debía florecer como garante de los derechos y ser promotor de una justa educación, salud, empleo, vivienda y justicia; reivindicaciones ausentes en esta primera mitad de siglo.

Todas estas aspiraciones, que se pretendían fundamentar con base en la institucionalidad, tuvieron lugar durante uno de los periodos más relevantes de nuestra historia, caracterizado por la transición social, donde la sociedad colombiana experimentó cambios en su cultura y en su forma de vivir, pasando de una sociedad rural a una urbana. A pesar de que todavía persistió el mosaico regional, pero durante 1960 y 1970 Colombia ya era un país de ciudades, que aunque fraccionadas económica y comercialmente, se distinguían en cuatro regiones: Costa Atlántica, Antioquia, el Gran Cauca y el centro-oriente,⁵⁰ las cuales continuaron como unidades fragmentadas del centro político residente en Bogotá, desde donde se vio cómo en la mayor parte del territorio se establecieron zonas de frontera donde la presencia estatal fue precaria o nula.

Ante este fenómeno de pérdida de legitimidad, la estructura del Estado hizo que este innovara y se reestructura; así, en el periodo conocido como el Frente Nacional (1958-1974), empezó un nuevo ciclo de cambios donde se intentó reformar las instituciones estatales. En vista de esto, durante 1968 cobró inusitada importancia la terminología del crecimiento, de manera que vocablos como “desarrollo”, “industrialización” y “modernización” se convirtieron en expresiones de una fe renovada en el progreso, que entre otras cosas fue impulsada por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), desde donde se establecieron los dogmas fieles de un Estado fuerte por medio del desarrollo económico intervencionista.

⁴⁹ Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia en Colombia*. Santa Fe de Bogotá, Editorial Norma, primera reimpresión 1998, p. 239.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 308

Durante este periodo de transición económica y política, en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), se estableció la centralización territorial, que estableció un modelo de desconcentración administrativa y de descentralización funcional, a través de múltiples entidades nacionales y corporaciones regionales. Este modelo daría como resultado la reorganización territorial estableciendo que: “los departamentos, tendrían independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones establecidas por la Constitución, y ejercerían sobre los municipios la tutela administrativa”⁵¹. De ese modo, se modificaron sustancialmente las relaciones subnacionales, planteándose un relativo fortalecimiento de esas unidades administrativas y entregándole el amparo de los municipios al departamento, lo cual plantearía que ésta unidad administrativa sería la base del aparato territorial del Estado.

No obstante, debe tenerse en cuenta que las reformas llamadas en su momento a desconcentrar el poder estatal, obedecieron a intenciones que buscaban una reorganización del mismo, a razón de las ineficiencias registradas en departamentos y municipios, los que fueron incapaces hacia mediados de los años XX de impulsar un desarrollo social y económico a nivel regional. Así, y bajo ese proceso, se destaca que para ese entonces, ya se advertían las vicisitudes que causó el fortalecimiento del Estado central a lo largo del siglo, lo que de alguna forma impidió haber planificado un buen manejo de los asuntos públicos, puesto que como lo advierte Álvaro Tirado Mejía: departamentos y municipios no pudieron impulsar infraestructura física y urbana debido a la concentración económica en Bogotá; de hecho, las finanzas regionales decrecieron a tal punto que durante 1928, tenían una participación de los tributos cercana al 50%, y en 1967 era sólo del 18%.⁵²

Reconocer estas contradicciones económicas, llevó a que el departamento adquiriera mayor potestad en materia de desarrollo, y quizá fue el primer esbozo de descentralización administrativa que realizó el Estado desde que promulgó su famosa reforma con Núñez “centralización política y descentralización administrativa.” En vista de esto, distintos autores expertos en materia municipal reconocen que la reforma de 1968⁵³, permitió:

la categorización de nuevas entidades territoriales, como el Distrito de Bogotá, y consagró la posibilidad de categorización municipal, lo cual posibilitó la ampliación de la autonomía de los municipios, respecto de los departamentos, a través del establecimiento de un régimen especial en el que se consideraran diversas modalidades de administración, en razón de sus

⁵¹ Sánchez, Diana Op.cit, p. 48.

⁵² Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y federalismo en Colombia*. Bogotá. Oveja Negra, 1983, p. 64.

⁵³ Esta entre ellos el mismo Álvaro Tirado Mejía, quien reconoce que la misma reforma trató de ampliar la autonomía departamental para ajustar los planes de desarrollo en cooperación con el gobierno nacional. *ibídem*, p. 64. Igual percepción tiene Luis Carlos Sáchica, quien manifiesta que la asociación de los departamentos y los municipios en planes de desarrollo fue el resurgimiento de la célula política municipal. Sáchica, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*. Temis, Bogotá, 1969, p. 93.

características poblacionales, económicas y fiscales.

A razón de lo anterior, se enfatiza primero en que la misma reforma de 1968 fue indulgente con el municipio, incluso se le asignó un sistema descentralizado para prestación de servicios públicos.⁵⁴Y segundo, en materia administrativa se destaca que incorpora la teoría de una administración pública eficiente, mediante aspectos como la planeación, la especialización de la carrera administrativa, que mejoraron de alguna forma el intervencionismo estatal; no en vano, el periodo conocido como el Frente Nacional es recordado como el de mayor fortalecimiento del Estado en el siglo XX.

Sin embargo, junto con esta serie de disposiciones en el ordenamiento territorial y administrativo, el nuevo modelo de dominación impuesto por el Frente Nacional también formuló un compromiso acordado por los dos partidos tradicionales —Liberal y Conservador— quienes establecieron constitucionalmente la alternación presidencial y el reparto paritario de todos los cargos públicos, con exclusión de toda fuerza o movimiento distinto al bipartidista por espacio de 16 años, quedando establecido en el acto legislativo 01 de 1959:

ARTÍCULO 1o. En los tres (3) periodos constitucionales comprendidos entre el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y dos (1962) y el siete (7) de agosto de mil novecientos setenta y cuatro (1974), el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera que el Presidente que se elija para uno cualquiera de dichos periodos, pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alternación a que se refiere este artículo, el cargo de Presidente de la República en el periodo constitucional comprendido entre el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y dos (1962) y el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y seis (1966), será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al partido conservador. La elección de Presidente de la República que se hiciera contraviniendo a lo dispuesto en este artículo, será nula.⁵⁵

Esta reforma daría como resultado directo la consolidación de una estructura de poder cerrada y poco participativa que abrió camino a la despolitización, la erosión de la tradicional ideología de pertenencia y al desgaste de los partidos. Así mismo, el experimento coalicionista fortalecería al Estado central, en virtud de detener el enemigo externo e interno que representaba el comunismo. A razón de ello, el Estado central se fortaleció bajo la figura presidencialista, quien coaccionaría el orden interno en el país, a tal punto que la descentralización administrativa correría parejo con una centralización política desmesurada y sin precedentes, que fortaleció el poder ejecutivo en detrimento de las facultades del Congreso.

⁵⁴ *Ibíd*em, p. 51.

⁵⁵ Diario Oficial No. 30.051 de 18 de Septiembre de 1959. Reformatorio de la Constitución Nacional (Alternación de los partidos en el Poder). Ver documento en línea: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1959.HTML

Dado este escenario, a partir de 1960, se hablaría de unas *relaciones políticas* basadas e intermediadas por el “presidencialismo de legalidad marcial”, del cual Alberto Lleras Camargo fue el primer presidente. En términos generales, los poderes asignados al mandatario continuaron siendo similares a los que se establecieron durante la república conservadora (concernientes al nombramiento y remoción de funcionarios), pero además de esto, nuevas responsabilidades recayeron sobre el poder ejecutivo, teniendo que atender temas sociales prioritarios para una atrasada sociedad rural, con complejas relaciones laborales y problemas de violencia que venían desde mediados de siglo.⁵⁶ Con ello, el *centralismo político* adquiriría nuevas proporciones y mayor preeminencia, que quedaron consagradas con la aprobación en 1968 del artículo 120 de la Constitución, que permitió al liberalismo y conservatismo mantener una “participación adecuada y equitativa” de las distintas ramas del poder público.

En esas condiciones las decisiones del jefe de gobierno tendrían mayor vigor, ampliando su competencia para:

Emitir decretos con fuerza de ley; competencia más explícita en materia de intervención económica, acrecentamiento de la iniciativa legislativa reservada a él exclusivamente, en particular lo relativo al gasto público; titular de la facultad para declarar estado de emergencia económica y social; vasto ámbito propio de reglamentación dentro de leyes macro atinentes a materias económicas y administrativas; capacidad decisoria para la creación de nuevos departamentos.⁵⁷

Pronto, a estos factores se le sumaría al poder ejecutivo la total autonomía para declarar estado de sitio, creando restricciones de derecho, de asociación, reunión, manifestación y en algunos casos hasta de opinión, para lo que fue utilizada la vía de la fuerza militar. Por este motivo, la reorganización institucional concentró aún más las decisiones en el poder ejecutivo, en detrimento de los dos partidos tradicionales, reducidos a un papel de partido único.

Así y en buen grado, se incrementó y se consolidó el centralismo político bajo la doctrina presidencialista de autoridad; situación que el mismo Alberto Lleras Camargo, artífice de la reforma en 1968, advirtió posteriormente en 1980. Al respecto enunciaría:

Se ha establecido un sistema monárquico presidencial en el país, y que es causa fundamental de las perturbaciones y corrupciones de la democracia. El desarrollo desproporcionado del país no permite, ni aconseja que todas las decisiones se tomen, como hoy ocurre, por una persona [...] La creciente debilidad del órgano legislativo que entrega sus facultades al presidente, hace que este último un monarca con más poder del que

⁵⁶ Cobo Martínez, Juan Manuel. *Presidencialismo y pobreza en Colombia 1990-2010*. Tesis de grado en Maestría en Estudios políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Bogotá, 2011, p. 21.

⁵⁷ Restrepo Piedrahita, Carlos. *El síndrome presidencialista en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988, p. 580.

ejercieron todos sus antecesores, aun en transitorias dictaduras.⁵⁸

En ese orden de ideas, es indudable que la eventual descentralización administrativa, contrastó con un centralismo político empeñado en otorgarle al poder ejecutivo mucho más predominio sobre las otras ramas del poder público. Aquello marcaría la ruptura del esquema de gobierno del partido mayoría-oposición,⁵⁹ y en esas condiciones las relaciones entre “Legislativo y Ejecutivo perderían transparencia, puesto que ambos organismos estaban simultáneamente en el gobierno y en el congreso, y tenían los mismo intereses, borrando la distinción entre representación nacional y gobierno”.⁶⁰

Como consecuencia, durante este periodo las relaciones de representación fueron de las más excluyentes en la historia política del país, además de limitadas, permitiendo que jurídicamente se estableciera un “Congreso vitalicio por elección” donde las reglas electorales y democráticas permitieron favorecer la permanencia de los congresistas, en virtud de que no existieron límites para la reelección, pudiendo ellos acumular mandatos y ser elegidos en cuanta corporación pública existiera. Incluso “podrían ser nombrados gobernadores o ministros de Estado sin renunciar a la curul; así mismo, al no existir elección popular de alcaldes o gobernadores, estos cargos entraban en el reparto burocrático.”⁶¹

Dentro de ese orden, también podemos advertir que a pesar del fortalecimiento del poder ejecutivo, éste estuvo permeado por las relaciones de negociación de tipo clientelista. El proceso de ampliación del burocratismo del Estado y la consiguiente injerencia en él de los dos partidos tradicionales, condujeron a la intolerancia bipartidista y a la ineficiencia del Estado, dado que al incrementarse la nómina de empleados públicos, sobre la base de la milimétrica del bipartidismo, estos se afianzaron y lograron monopolizar la fuerza política a partir de una nacionalidad clientelista desplegada a través de la apropiación de los recursos del establecimiento, mediante el tráfico de influencias incluso sobre las decisiones departamentales. Es importante anotar que bajo la reforma de 1968, los departamentos, como unidad administrativa contaron con una mayor autonomía administrativa que favoreció el fortalecimiento del caudillismo regional.⁶²

⁵⁸“Plan para fortalecer al Partido Liberal”, discurso en Medellín, reproducido en El Espectador, 25 de enero de 1980, p. 5. Citado por Restrepo Piedrahita, Ricardo. *Ibidem*, p. 581.

⁵⁹Sáchica, Luis Carlos. “Presidencialismo y parlamentarismo en Colombia” En: IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Universidad Autónoma de México, 1992, p. 604.

⁶⁰Villanueva Martínez, Orlando. *Camilo, acción y utopía*. Bogotá, Editorial CODICELTDA, 1995, p. 155.

⁶¹Duque Daza, Javier. “La circulación de la clase política en Colombia: El congreso de la república durante el Frente Nacional.” *Revista Sociedad y Economía*, N° 8, abril 2005, p. 29,60.

⁶²Córdoba, Luis Antonio y Ruiz, Verónica. *La democracia participativa. Consideraciones zuletianas sobre la violencia y la crisis estructural del Estado colombiano*. Tesis de grado para optar por el título de historiador. Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias Naturales Exactas de la Educación, Departamentos de Sociales, Popayán 1991, p. 55.

Así y dentro de ese escenario, se hizo evidente que el Estado unitario consagró una participación política endeble, en la cual el ciudadano colombiano continuó incapacitado constitucionalmente para elegir candidatos que representaran sus intereses locales (alcaldes) y regionales (gobernadores). Las masas quedaron silenciadas por un sistema donde no prevalecía la voluntad de las mayorías. Incluso al interior de los mecanismos de representación, los ciudadanos no tuvieron ningún tipo de injerencia, ya que la organización interna de los partidos políticos fue limitada en varios aspectos, entre ellos:

- 1) **Inexistencia de mecanismo de consulta interna**, en la que los electores pudieran escoger la plataforma ideológica del partido, programas políticos o candidatos de su preferencia.
- 2) **La conformación de los cuadros directivos de cada partido**, la mayoría de ellos permanecían de manera vitalicia y nunca se objetaba una renovación, y en muchos casos, ellos mismo decidirían los destinos de cada organismo de representación, imponiendo incluso listas propias de candidatos.
- 3) **Falta de comunicación entre candidato y elector**, eso provocaría intermediación entre ambos y se hacía común faltar a compromisos establecidos con la comunidad. Todo eso quedaría impune a falta de una figura jurídica que castigara los incumplimientos; así alcaldes, gobernadores, diputados y congresistas, creían no tener ningún tipo de obligación con sus votantes.⁶³

Bajo estas características del régimen político, la segunda mitad de siglo XX inaugura una nueva era del centralismo en Colombia; periodo en el cual, éste modelo de organización administrativa tampoco logró controlar y cohesionar a toda la nación, debido a que el desgaste bipartidista limitaría la autoridad presidencial, y a su vez, el excesivo centralismo limitaría al Estado a la hora de ejecutar acciones ágiles para la satisfacción de las demandas sociales.⁶⁴

El agudo divorcio entre sociedad civil y Estado se expresa también en el desfase del centralismo administrativo, pero sobretodo político. Esta doble desarticulación entre estructura administrativa y representativa, cuestionó en cierta forma los límites de la legitimidad del sistema político; así, los puntos de desencuentro entre gobernantes y gobernados resultarían mayores entre 1970 y 1980. Frente a este imperativo rigió la figura del Estado de sitio, convertida desde entonces en guardiana permanente de la vida pública del país por casi 35

⁶³ Chilito, Eduardo Andrés. *Los movimientos políticos alternativos y la elección popular de alcaldes. Un estudio de caso acerca de la dinámica política del municipio de Toribio (Cauca) 1988-2003*. Tesis de grado para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005, p. 13

⁶⁴ Pescador Zambrano, Juan David. *Presidencialismo en Colombia: Atenuación y persistencia y agudización (1991-2010)*. Tesis de grado para optar por el título de Politólogo, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencias Política y Gobierno, 2012, p. 6

años, y gracias a ella se consolidó la figura jurídica presidencialista dictatorial. Paradójicamente, en el contexto de una sociedad democrática, se erigió en el marco legal la militarización, que configuró una especie de Estado-policía, criminalizador de la protesta y el reclamo público. En esas circunstancias emerge una deslegitimación paulatina de los aparatos institucionales del Estado, desembocando en las décadas del 70 y 80 a la proliferación de las acciones ilegales, paros cívicos y las protestas sociales que pretendían reivindicaciones ante la imposibilidad del Estado de establecer en su propio territorio derechos básicos en una aparente república democrática.⁶⁵

2. La Transición del Estado Unitario bajo las reformas descentralistas

En el orden nacional, la década de 1970 es recordada en Colombia por las continuas presiones sociales derivadas de la ineficiencia social del Estado. Esto motivó a que hubiera una ostensible crisis de legitimidad institucional del mismo Estado, quien intentó contener el conflicto por la vía militar, provocando hacia finales de ésta década un gran número de protestas que reflejarían toda la insatisfacción popular acumulada durante el Frente Nacional y estallaría una movilización sin precedentes; la parálisis que provocaría, su carácter regional, la radicalización que la acompañaba y la represión oficial, hicieron que esta tuviera connotaciones de desestabilización social y política.⁶⁶

Las respuesta de la administración de Julio Cesar Turbay a los conflictos sociales al final de la década del 70 fue la militarización de la vida civil. "Se estableció un "Estatuto de Seguridad" que violaba el *habeas corpus* de la ciudadanía, recortaba las libertades de expresión y movilización, ordenaba juzgar a los civiles en cortes militares y restringía derechos gremiales básicos de los trabajadores"⁶⁷. Así mismo, Los movimientos guerrilleros fueron combatidos con políticas de guerra. Se hizo evidente que la tortura volvía a institucionalizarse en el país y que en los cuarteles se violentaba física y psicológicamente a los sospechosos de pertenecer a movimientos guerrilleros. Se presentó también el fenómeno de las desapariciones. La izquierda sería principalmente golpeada en sus actividades proselitistas, gremiales y sindicales, lo que logró debilitarla en su influencia social. La oposición al régimen se fue tornando en una alternativa necesariamente clandestina, de tal manera que los grupos guerrilleros recogieron el descontento de amplias capas de la población, fortaleciéndose y convirtiéndose en los únicos

⁶⁵ Guarín Rafael. "Colombia democracia incompleta. Introducción a la oposición política". Artículo [En línea] http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/tomo_ii_titulo_1reformaelect.pdf, p. 58.

⁶⁶ GMH. ¡Basta ya! Colombia: *Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013, p. 131.

⁶⁷ Kalmanovitz, Salomón. Op.cit.

interlocutores válidos del gobierno. Así las cosas, fue haciéndose claro que la estrategia de violencia contra los movimientos sociales era contraproducente para el propio sistema, en la medida en que se multiplicaban los frentes de la guerrilla y sobre todo aumentaba su influencia política, a pesar de fracasos militares de los mismos.⁶⁸

Ante este escenario, el ambiente de violencia deterioró la vida nacional y bajo un evidente desgaste de autoridad del régimen, se consideró que Colombia reunía todos los factores para la explosión social, cuyo contexto hacia inicios de 1980 mostraba el recrudecimiento de la pobreza, la exclusión y la insatisfacción de las necesidades básicas que contribuyeron visiblemente a alimentar los cimientos revolucionarios. Es bajo el temor de un “fantasma comunista” rondando el continente americano, que llega en 1981 la misión norteamericana Bird-Wiesner, a través de la cual se elaboró un documento que aborda el tema de las finanzas territoriales considerando que el problema social y político que atravesaba Colombia estaba relacionado intrínsecamente con su economía y situación fiscal. En base a esto, la misión norteamericana realizó un estudio preliminar, que impulsó a realizar un examen minucioso de las condiciones del municipio colombiano, y el diagnóstico que realizó la misión Wiesner, fue:

En primer lugar el acelerado proceso de centralización que se produjo entre 1930 y 1970, proceso que consistió en que el gobierno central asumió muchas funciones de carácter regional y local y se apropió de la mayoría de los ingresos públicos. Menciona como ejemplos de entidades nacionales que prestaban funciones locales las siguientes: el Instituto de Fomento Municipal, INSFOPAL, encargado del sector de acueductos y alcantarillados; el Instituto Nacional de Salud con responsabilidad de proveer de agua potable a las comunidades rurales y urbanas menores de 5.000 habitantes; el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el Instituto de Crédito Territorial; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes; y el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares.

Complementariamente a la concentración de funciones en el nivel nacional, se concentraron los ingresos tributarios también, alcanzando la participación del gobierno central en 1981 del 79,6%. Los ingresos centrales crecieron a tasas muy superiores a la de los ingresos de departamentos y municipios y las reformas tributarias se enfocaron a mejorar los recaudos del Estado central. Adicionalmente, el crédito público estaba concentrado también en el gobierno central así como el personal ocupado; en 1970 concentraba el 54.3% del total de personal ocupado mientras que en 1950 representaba el 35.6%, evidenciando una disminución en el tamaño relativo de departamentos y municipios.⁶⁹

Cómo lo destaca el informe final de la Comisión Bird-Wiesner, y a pesar de la fuerte inversión estatal que se produjo durante el Frente Nacional, las políticas destinadas al mejoramiento de la calidad de vida todavía eran ausentes y temas como la educación, vivienda, saneamiento, agua potable e infraestructura estaban lejos de las demandas populares; presentado para 1970 un

⁶⁸ Kalmanovitz, Salón. Op.cit.

⁶⁹ Informe de la comisión Bird-Wiesner 1981. Citado por Maldonado Copello, Alberto. Op.cit, p. 68

índice de necesidades básicas insatisfechas superior al 70% del total nacional. Hasta ésta década, los sistemas de planeación a nivel regional eran muchas veces inexistentes y cuando existían, desempeñaban actividades muy restringidas, más que todo orientadas a la regulación y control de las construcciones. A esto se le sumaban la debilidad fiscal, gran cantidad de municipios ni siquiera cobraban adecuadamente los impuestos, tasas, y contribuciones, por lo que era común la evasión de los mismos por parte de los colombianos.

Esta situación interna dio pie para que la misión norteamericana Bird-Wiesner hiciera una serie de recomendaciones para detener el avance del malestar social. Una de las recomendaciones que se dan para reparar la situación sería el fortalecimiento de los fiscos municipales con nuevos impuestos para que los municipios pudieran tener un grado más de *autonomía* en sus recursos. Precisamente en 1983 y 1986 el Congreso de Colombia decretó una cesión del Impuesto a las Ventas o Impuestos al Valor Agregado (I.V.A), decretando la Ley 12 de 1986, cuyo primer el Artículo del parágrafo 1 considera:

Hasta el 30 de junio de 1986, la participación de las entidades territoriales en el Impuesto a las Ventas se incrementará progresivamente hasta representar el 50% del producto del impuesto. Este incremento se cumplirá en los siguientes porcentajes: a partir del 1 de Julio de 1986, el 30.5% del producto Anual del Impuesto a las ventas; en 1987, el 32,0%; en 1988, el 34.5%; en 1989, el 37.5%; en 1990, el 41.0%; en 1991, el 45.0%; en 1992 y, en adelante, el 50% del producto anual del Impuesto a las Ventas.⁷⁰

Con esta reforma histórica los recursos municipales ya se originarían principalmente en el recaudo de gravámenes locales para el desarrollo municipal. Sin lugar a dudas, los cánones expuestos por la misión Wiesner impulsaron estas políticas fiscales que concluyeron con el proceso de descentralización, que se implementó ante la aguda tensión social en uno de los periodos más álgido de la historia reciente de nuestro país. Por tal motivo, la administración de Belisario Betancurt (1982-1986), reconsideró la organización administrativa y bajo las sugerencias de la misión Bird-Wiesner, inició la descentralización del Estado, cuyas reformas, en un primer momento, intentaron fortalecer y reconciliar la estructura institucional mediante el “Plan nacional de rehabilitación”. Este plan fue una política estatal basada en la equidad y en la desconcentración de inversiones nacionales, coordinadas localmente y encaminadas a atender las denominadas causas objetivas de la violencia como la pobreza, la exclusión y la consagración de privilegios para unos pocos. Sin embargo, La misión norteamericana por último advertiría que los mecanismos fiscales no podrían ser suficientes, y en algún momento se tendría que reconsiderar la organización política de la nación y recomendó al Estado colombiano legitimar su institucionalidad por medio del *municipio* los cuales son “la organización del Estado más

⁷⁰Congreso de Colombia: Ley N° 12, enero de 1986. “Por la cual se dictan las normas sobre la cesión del Impuesto a las Ventas y se reforma el decreto 232 de 1983.”

próxima al ciudadano.”⁷¹

Bajo ese proyecto, Belisario Betancur destacó la eventual autonomía local para dinamizar la descentralización administrativa y política en Colombia. Dicha propuesta quizá fue una de las más trascendentales en la historia reciente del país, que quedó plasmada en su controvertido programa denominado: el Plan Nacional de Rehabilitación para la Paz.

2.1 Descentralizar para pacificar, el “Plan Nacional de Rehabilitación” en la órbita reformista

El Plan Nacional de Rehabilitación para la Paz, es quizá uno de los proyectos políticos más ambiciosos de las últimas décadas en Colombia, cuyo territorio, a nivel continental, fue donde más se presentaron tensiones sociales, producto de fenómenos como la expansión de las agrupaciones guerrilleras y la radicalización de los movimientos sociales. El informe del Grupo de Memoria Histórica, denota que apartir de este contexto el país derivó a un nuevo tipo de violencia ya no de tipo bipartidista como en 1950, sino de de tipo subversiva

[...]En efecto, la pacificación que propugnaba el Frente Nacional al periodo anterior de la “Violencia”, no vino acompañada por reformas de fondo en el agro o por la reparación a las millones de víctimas despojadas en los años 50, donde la frontera agrícola se ampliaría a favor del latifundismo en contra de la pequeña parcela. Esto incidió para que en 1960 el conflicto por la tierra siguiera latente y las tensiones con el surgimiento de nuevos movimientos sociales, producto de las contradicciones sociales y políticas tampoco hallaron un marco de respuesta por el pacto bipartidista. Esto a la larga se convirtió en el caldo de cultivo para nuevos conflictos, que junto los temores propios de la guerra fría, la revolución cubana, terminaría incidiendo en la formulación de una Doctrina de Seguridad Nacional, cuyo propósito fue garantizar el orden interno del país, condenando a su paso cualquier asomo de ideologías, movimientos de tipo comunista. A su modo, el Estado colombiano hasta antes de 1985, condenaría este tipo de organizaciones por vía de la fuerza militar, intentando imponer la autoridad por ese mecanismo; a tal punto que al finalizar el mandato de Julio Cesar Turbay Ayala en 1982, se denunciarían gran número de torturas y desaparecidos por parte de la misma institución estatal⁷².

Con este nuevo tipo de violencia, el Frente Nacional buscó legitimar su atoridad por medio de la lucha antsubversiva, pero condujo a corto plazo a la ilegitimidad de sus propias aparatos de coacción. Es durante estos acontecimientos cuando florece la *descentralización*, cuya reforma surge en un contexto donde las instituciones vigentes al no dar respuestas satisfactorias a las demandas populares se trasforman, reacomodándose y reajustándose a las nuevas exigencias.

En este sentido, durante 1980, se observa que en el resto de naciones latinoamericanas, especialmente las que presentan dictaduras militares, también se encuentran en procesos de

⁷¹ Botero, Camila, Jaramillo de Botero, Margarita. Op.cit, p. 32

⁷² GMH. ¡Basta ya! Colombia: *Memorias de guerra y dignidad*. Op.cit, p. 112-120.

transformación democrática. En este escenario, Colombia, a pesar de no haber tenido dictaduras como la argentina o la chilena, mantuvo una autoridad y un orden similar a la de estos regímenes totalitarios, en donde por medio del Estado de sitio se intervendría en los más elementales derechos civiles y democráticos como la libre movilización de personas, la libertad de asociación, de pensamiento y de individualidad. Todos esos derechos en un aparente Estado democrático fueron obstruidos por el poder central, que entregó poderes omnímodos a los dos principales sistemas de representación, que dieron un tratamiento militarizado a los conflictos sociales.

Así, y dentro de ese ámbito, surge durante el gobierno de Belisario Betancur *El Plan Nacional de Rehabilitación*, desde el cual se pretendió trabajar en tres ejes fundamentales:

- 1) la elección popular de alcaldes que le daría vida a la marchita célula municipal, acompañada de medidas descentralistas y de financiación efectiva de la actividad local; 2) un estatuto de los partidos y la oposición que ordenaría la actividad política mediante el financiamiento de los partidos y el fortalecimiento de las expresiones políticas más débiles, que no han podido surgir bajo el peso omnímodo del bipartidismo; 3) una reforma administrativa que desligara al bipartidismo de la burocracia Estatal y que hiciera a ésta eficiente; 4) una reforma penal que robusteciera y le imprimiera credibilidad a la justicia, y una reforma laboral, para que el capital no perdiera terreno frente a las atomizadas fuerzas sindicales con que se enfrenta, y 5) la reglamentación de los medios de comunicación para que éstos disfrutaran de alguna autonomía frente al bipartidismo y a los poderosos gremios económicos del capital.⁷³

Con este nuevo ciclo de reformas que se intentaron aplicar de manera gradual, Belisario Betancur reconocerían las fallas que propició el centralismo bajo el Frente Nacional. Así mismo Betancur, como impulsor de la descentralización, pondría en el debate la ampliación democrática a los grupos excluidos como dispositivo para lograr la paz y la reconciliación entre la sociedad y el Estado. Para ello, en 1986 daría paso a la *descentralización política*, la cual, por medio de ley 11 de 1986, “dicta el estatuto básico de la administración municipal y ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.”⁷⁴

En base en esos principios, se aprueba por primera vez la elección popular de alcaldes, partiendo del supuesto de que al acercar la toma de decisiones al ciudadano se incrementaría la legitimidad del sistema político, lo que por otra parte implicaría que el Estado accedería a incorporar a la vida pública a nuevos sectores sociales, lo que permitiría no sólo reforzar el efecto legitimador sino también el mejoramiento de calidad de las políticas públicas.⁷⁵

⁷³ Kalmanovitz, Salomón. Op.cit, p. 535.

⁷⁴ Gutiérrez, Sanín, Francisco, Op.cit, p. 15.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 26.

Así la elección popular de alcaldes hizo parte en su momento de una estrategia estatal para la restauración de la institucionalidad y el desarrollo político. Prevista para cumplir con una función de oxigenación del poder municipal, que tenía dos aristas. El primero relacionado a la ampliación de espacios y canales de participación ciudadana para participar directamente en la elección de sus propias autoridades a nivel local. El segundo aspecto hacía referencia en que el nuevo mandatario a nivel local constituiría un mecanismo de integración, tutela y control de la participación ciudadana. La ampliación de la participación política está relacionada estrechamente con ese proceso, siendo el ámbito municipal el laboratorio democrático para esta labor.⁷⁶

2.2. Algunas consideraciones teórico-constitucionales sobre la descentralización en Colombia

La descentralización ocurrida hace aproximadamente 30 años en Colombia, generó un amplio debate entre académicos y políticos; hoy en día no hay un concepto claro frente a esa reforma, puesto que contiene una alta carga ideológica y de intereses políticos. Así, para el abordaje de éste tipo de estudios, los investigadores se encuentran en medio de un limbo conceptual. Es por eso que para esta investigación se ha intentado delimitar tal concepto abordándolo desde la perspectiva *sistémica*, la cual considera la descentralización como el traspaso de competencias de una unidad superior a una o varias inferiores, es decir, “dentro del sistema político se modifica el aparato institucional político-administrativo para trasladar capacidades a unidades menores dentro del aparato estatal.”⁷⁷ Siguiendo esa perspectiva la descentralización también se puede ver “como un proceso de mayor distribución de poderes del Estado, a favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y los municipios, y de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales.”⁷⁸

La teoría *sistémica* se podría considerar dentro de los enfoques *estructuralistas* que conciben a la descentralización como un mecanismo o instrumento para aumentar la efectividad mediante la racionalización de la regulación estatal. Los estudios bajo ese modelo realizan una crítica a la

⁷⁶La constitución de 1886, como se mencionó anteriormente centralizaría todas las funciones administrativas en Colombia, relegando en cierto punto al municipio, quien fuera tratado como un simple “agente reglamentador de la vida urbana o rural, en puntos que no son esenciales para las dinámicas de las fuerzas sociales y políticas.” Desde esa percepción el municipio sería configurado como un espacio despolitizado, que aun con la descentralización fiscal, se lo continuó tratando como un problema administrativo de ejecución de recursos. En: Vásquez, Fabio. Ciudad y participación. Santiago de Cali, Universidad del Valle, 1996, p. 27.

⁷⁷Ibarra Romero, Sandra del Pilar. “Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: Una discusión politológica”. Revista Papel Político N° 13, octubre de 2001, p. 80

⁷⁸Orjuela, Luis Javier “Descentralización y gobernabilidad en Colombia” en Elizabeth Ungar. *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1993, p. 107. Citado por: Ibarra Romero, Sandra del Pilar, ibídem, p.80

centralización del Estado, pues se considera que las instituciones no son capaces de afrontar nuevos desafíos sociales y muchas veces carecen de conocimiento sobre las otras regiones, lo que les impide brindar soluciones inmediatas y adecuadas para el contexto territorial. Esta incapacidad genera a corto o mediano plazo problemas de legitimidad para los regímenes que están bajo un modelo central autoritario.⁷⁹

Del mismo modo, los enfoques *estructuralistas* de ese tipo consideran la descentralización como un mecanismo para la legitimación. “Para ellos la modernización del Estado tienen que partir de un nuevo contrato social para crear mecanismos de legitimación. Es pertinente mencionar aquí que los estructuralistas parten de un modelo de lo local. Se espera una construcción de lo local y la creación de instituciones que deben representar el interés común de la sociedad municipal.”⁸⁰

Los argumentos *estructuralistas*, hacen parte la justificación democrática, en la cual se ha querido soportar la descentralización, mostrando cómo aquel proceso puede brindar una mayor participación ciudadana. Otros modelos como el *neoliberal* han descartado la justificación democrática y sustentan que la descentralización es producto más de factores externos, debido a la crisis económica que imposibilitaron a los Estados como el colombiano el pago de la deuda externa. Los enfoques de ese tipo brindan un panorama más económico, que pretende explicar la descentralización como una reforma de modernización administrativa, despolitización económica y desmantelamiento del Estado ineficiente.

Sin embargo, en el caso colombiano, encontramos que hubo agentes internos que no sólo fueron de tipo económico o fiscal, y precisamente este tipo de reforma aparece en un momento histórico en que hay deslegitimación de los aparatos representativos. Fueron el presidencialismo y el bipartidismo, los agentes que cerrarían las puertas a las expresiones políticas y sociales que estuvieran por fuera de los dos partidos tradicionales. Es por ello que se considera que la descentralización en Colombia tuvo más tintes políticos que fiscales, “dicha razón se sustenta con la incorporación de distintos mecanismo de participación ciudadana y la primera elección popular de alcaldes, figuras propias de la reforma adelantada en el año de 1986”.⁸¹

Desde esa postura, aclaramos que las reformas en Colombia tendieron a desarrollarse más hacia el tipo de *descentralización política*, la cual tiene un carácter legitimador. Este tipo de descentralización está caracterizada primero, por abrir nuevas arenas políticas a nivel regional o local, creando nuevas formas de participación y control ciudadano. Segundo por la ampliación de las estructuras participativas ya existentes “sobre todo por medio de formas de

⁷⁹ *Ibíd*em, p. 81.

⁸⁰ *Ibíd*em, p. 81

⁸¹ Chilito, Andrés Eduardo. *Op.cit*, p. 53

descentralización funcionales y específicas (devolución funcional)”.⁸²

En su momento, la descentralización en Colombia generaría todo un paradigma político, en parte porque colocaba en crisis el modelo centralista y unitario que imperó por cien años, y además, porque transformaría las relaciones centro-periferia, lo cual cambiaría la estructura regional en el país y también afectaría los mecanismos de participación y elección de autoridades locales. Muchos han denominado ese suceso como un transcurso hacia una *descentralización democrática*, que supuso “transferencia de funciones y competencia desde la administración central a las autoridades territoriales, regionales y locales, con el objetivo de aumentar sus autonomías y reducir su dependencia de las administración central”⁸³

2.2.1 Descentralización Política

En el Estado contemporáneo los procesos de transformación ocurridos en países como Colombia están ligados a la *Democracia*, así lo señala Jordi Borja:

La descentralización parece ser hoy consubstancial al proceso de democratización del Estado es decir: a) a la ampliación del campo de los derechos y libertades, b) a la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y c) al mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas.⁸⁴

Así, para autores como Borja la descentralización en el nuevo contexto político tiene un objetivo central: la *democratización* del Estado, “acercando las instituciones representativas a los ciudadanos, creando nuevos mecanismos de participación y de consenso aplicando el principio de que las decisiones se tomen al más bajo nivel posible”.⁸⁵

Dentro de esa orbita se enmarca la *descentralización política* en nuestro país, la que desde la Constitución colombiana de 1991, la reconoce bajo cinco mecanismos.⁸⁶

1. **Elección popular de alcaldes:** que entraría en vigencia en 1986, bajo el acto legislativo 01 del mismo año. La reforma intentaría en su momento romper los vicios del mecanismo anterior de designación por parte del gobernador y del presidente.

⁸²Ibarra Romero, Sandra del Pilar. Op.cit. 83

⁸³Calderón Suarez, Jorge.Op.cit.

⁸⁴Borja, Jordi. “Descentralización una cuestión de método.” En: Acuña Carlos (Compilador).*Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Ciudad de Buenos Aires (Argentina). Publicación realizada por el proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007, p. 239.

⁸⁵Borja, Jordi. *Estado, Descentralización y Democracia*. Bogotá: Ediciones Foro, 1982, p. 62

⁸⁶De Zubiría Samper, Andrés.Op.cit, p. 38, 39,40.

2. **Referendo:** cuando se somete a un acuerdo municipal en todo o en parte al pueblo para que éste decida si debe o no derogarse; o el poner a consideración la comunidad un proyecto de acuerdo, para que lo apruebe o rechace total o parcialmente.
3. **Consulta Municipal:** conformada como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un punto trascendencia nacional, departamental, municipal o distrital, es sometida por el presidente, el gobernador o el alcalde, según sea el caso, a la consideración del pueblo, para que éste exprese su opinión y adopte una decisión obligatoria.
4. **Cabildo Abierto:** Esta institución originada en el siglo XVI, continúa hasta nuestros días. En el cabildo se reúne en el Consejo Municipal, con la finalidad de discutir asuntos de interés municipal y son los encargados de responder las inquietudes del pueblo.
5. **Revocatoria de mandato:** por ese medio se puede pedir la finalización de un mandato, ya sea de alcaldes o gobernadores que incumplen el programa con que fueron electos.

Con estos cinco preceptos se instituyó la reforma en nuestro país, en la cual el Estado, bajo sus instituciones locales, intentó garantizar la denominada democracia participativa, es decir, “la ampliación de los espacios democráticos para darles a los asociados la oportunidad no sólo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en las actividades políticas y en la toma de decisiones que afecten a la comunidad”.⁸⁷

2.2.2 Descentralización y Unidad Nacional

A pesar de que la descentralización en Colombia cuestiona el modelo centralista del Estado bajo el modelo de república unitaria, en la constitución de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con ese modelo de Estado, ya que “ha señalado la corte constitucional que la autonomía administrativa y territorial no implica fraccionamiento a la soberanía, entre otras razones, porque ésta es unitaria e indivisible, sobre todo en el seno de una República Unitaria como lo es Colombia”.⁸⁸

El principio de descentralización, aunque parecería minar las bases del Estado unitario, parece adaptarse a él, con lo cual, aunque no se deslegitima el principio de soberanía, sí cambia fundamentalmente al incluir el principio de descentralización, mediante el cual se brinda autonomía a las entidades territoriales (municipios) para encarar su propio desarrollo. Así, constitucionalmente se reconocen tres principios descentralistas:

⁸⁷ Penagos, Gustavo, Op.cit, p. 127.

⁸⁸ Reyes, Manrique, Alfredo. Op.cit, p.59

- 1) **Administrativo:** El cual le brinda a municipios poder de decisión y pasa responsabilidades del Estado central al municipal.
- 2) **Fiscal:** Transferencia de recursos nacionales a nivel subordinado, en ellos también hay nivel de autonomía, poder de decisión y responsabilidad.
- 3) **Política:** Transferencia de poder decisorio a autoridades locales y regionales designadas mediante el voto y/o a través de formas de participación popular.⁸⁹

2.2.3. La autonomía municipal

Respecto a la *autonomía*, la descentralización permitiría que las entidades territoriales (municipios) gestionaran sus intereses y tuvieran los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.⁹⁰

Estos cuatro derechos serían la primera plataforma descentralista que impulsaría Belisario Betancur y posteriormente Virgilio Barco ejecutaría. Siendo, en ese sentido, una de las reformas más radicales que marcaría la ruptura de la pasividad regional frente al poder central. En especial sería el primer derecho el que provocará el declive de los gobiernos compartidos que estipuló el artículo 120 de 1968, por el cual ambos partidos Liberal y Conservador deberían mantener una distribución equitativa en los puestos de gobierno sin importar quién venciera en elecciones presidenciales. Es quizá ese el gran avance que mostró la descentralización en la década del ochenta, por eso se sostiene que ese proceso fue más político que fiscal.

2.3.4. Innovaciones democráticas y la elección popular de alcaldes

La descentralización como mecanismo para ampliar la participación ciudadana, aparentemente fomentaría el poder popular, es por eso que las reformas que dieron inicio a la elección de alcaldes transformarían los principios de organización del Estado unitario, según los cuales desde 1886 la nación se consagraría “en nombre de Dios fuente suprema de autoridad” y

⁸⁹ *Ibíd*em, p. 61

⁹⁰ Constitución Política de Colombia 1991. Título XI de la organización territorial, Artículo 287

además la soberanía residiría “esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos”.⁹¹El proceso descentralista redefiniría tales conceptos al otorgarle la soberanía popular a los asuntos públicos. Ello definiría “que todo poder público emana del pueblo y que este es la fuente de la legitimidad.”⁹² Así la soberanía no residiría en la nación sino en el pueblo, aquello se ratificaría en la constitución de 1991, por la cual en el Artículo tercero se declara que: “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la constitución la establece.”⁹³

Aunque esto se establecería con la constituyente de 1991, la descentralización política sentaría los preceptos para la ampliación en los principios de participación, contribuyendo al tránsito de una democracia representativa a una participativa con bases plurales de incorporación. En ese sentido, la elección popular de alcaldes puso en el centro de la crítica al *presidencialismo*, que desde la rama del poder ejecutivo tendría la facultad de designar ministros, gobernadores y estos a su vez nombrarían los alcaldes. Mario Latorre Rueda sostendría así, que la descentralización junto con la elección popular de alcaldes rompería esta estructura institucional y acabaría con el excesivo centralismo que había logrado una organización jerárquica y piramidal con el presidente en la cúspide.⁹⁴

Sin embargo, uno de los efectos más esperados, era que debilitara la oposición armada en Colombia, que hasta ese momento se creía producto de los escasos mecanismos de participación. Al respecto el presidente ejecutor de la reforma, Virgilio Barco diría:

La falta de una verdadera oposición democrática conduce a una oposición armada. El descontento que no pueda expresarse por los representantes del pueblo en los cuerpos colegiados o en los medios de comunicación, o en las plazas públicas, acaba por manifestarse en el monte o en barricadas callejeras, con el lenguaje agresivo de los fusiles.⁹⁵

El presidente Barco reconocería en la descentralización política, una reforma que podría legitimar las bases democráticas de participación desde el ámbito local; para que así, las fuerzas alternativas que se habían convertido en insurgencia armada reconocieran en ello una garantía para proyectar su programa político a nivel municipal y regional. Además, podrían aspirar a presentar candidatos y a elegir y ser elegidos en un libre juego democrático de participación.⁹⁶

⁹¹ Artículo 2, título I de la nación y el territorio, Constitución Política de Colombia 1886.

⁹² Reyes, Manrique, Alfredo. Op.cit, p. 70

⁹³ Artículo 3, de los principios fundamentales, Constitución Política de Colombia 1991.

⁹⁴ Latorre Rueda, Mario. “Memorial a favor de un conservadurismo político.” En: Estrategia económica y financiera, octubre de 1983.

⁹⁵ *Ibíd*em Revista Semana

⁹⁶ El presidente Virgilio Barco (1986-1990), sería uno de los grandes reformadores del Estado unitario; bajo su mandato se dismantlaría el Frente Nacional, anulando definitivamente el parágrafo 120 de la Constitución de 1886, al respecto Barco anunciaría: *Eliminar el parágrafo del artículo 120 de la Constitución que establece la*

Esto quedó legitimado mediante el acto legislativo 01 de 1986,⁹⁷ cuya reforma concerniente a la primera elección popular de alcaldes, determinaría que:

- 1) El alcalde es el jefe de la administración municipal.
- 2) El periodo de los alcaldes es de dos años.
- 3) Prohibición de la reelección inmediata de alcaldes.
- 4) No se puede ser elegido a una corporación pública y simultáneamente a la alcaldía.
- 5) Los congresistas no pueden ser elegidos alcaldes durante la primera mitad del periodo constitucional.
- 6) Facultad del presidente y los gobernadores para suspender a los alcaldes.⁹⁸

Bajo estos preceptos podemos concluir que la primera elección popular de alcaldes a pesar de sus notorias restricciones, aparece como una reforma legitimadora de la autoridad del Estado que había queda socavada durante la segunda mitad siglo XX. En esas condiciones, la reforma electoral, creó todo un paradigma político de participación, atribuyéndosele ser el único mecanismo capaz de contener la arbitrariedad burocrática del poder central y de los partidos tradicionales, quienes amparados por un modelo centralista omnipresente, impusieron una forma de Estado excluyente y militarizado. Sin embargo, esas transformaciones en un sistema democráticamente restringido, provocaron variadas respuestas a nivel regional, algunos celebrarían aquel suceso, pero otros se opondrían rotundamente e intentarían inutilizar la reforma por todos los mecanismos constitucionales. Esa situación merece ser estudiada en profundidad, por lo que se abordará en el segundo capítulo de ésta investigación. Con ello se brindará una perspectiva sobre el problema político a nivel regional, cuyos estudios sobre temas constitucionales todavía no se han explorado académicamente en nuestro país.

"participación adecuada y equitativa" para retornar plenamente al juego democrático que presupone un partido de gobierno y un partido o partidos de oposición, con papeles claramente definidos. Entrevista de la Revista Semana a Virgilio Barco, 26 de mayo de 1986, edición 208, <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-proponen/7714-3>

⁹⁷ El acto legislativo donde se legitimaba la elección popular fue expedido el 9 de enero de 1986 entrando en vigencia al día siguiente, en el cual declaraba en el artículo 1 que "Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial. Se puede consultar todo el acto legislativo en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>.

⁹⁸ Guarín, Rafael, Op.cit, 65.

Capítulo II

La nueva dinámica política en el Cauca bajo la descentralización política del Estado

La crisis de legitimidad del Estado colombiano se agravó profundamente hacia finales de 1970, puesto que se hizo evidente que aquel modelo de organización territorial y administrativa no podía contrarrestar las nuevas dinámicas sociales y políticas, razón por la cual en el gobierno de Belisario Betancur (1986-1986) comienza a desconcentrar y a delegar funciones políticas, económicas y sociales a los entes subnacionales especialmente a los municipios.

Aquellas nuevas relaciones de gestión y participación permitieron de manera directa e indirecta la inclusión de otros sectores en la toma de decisiones. Esta tendencia comienza precisamente con la primera elección popular de alcaldes que se celebró en 1988. De esta forma, el municipio aparece como una pieza clave en la organización administrativa y territorial del Estado, ya que se le otorga autonomía fiscal y política para su funcionamiento, al igual que surgen espacios para el control político de sus recursos, que anteriormente estuvieron restringidos por vetos e imposiciones de tipo constitucional.

De algún modo, la reforma en el campo político estuvo supeditada a todo tipo de intereses, especialmente en uno de los departamentos que, políticamente, se considera uno de los más tradicionales de Colombia como lo es el Cauca. La descentralización en este territorio, fue un gran acontecimiento y tanto sus líderes como capas dirigentes, quedaron inevitablemente sumergidos en ese debate nacional; pero no sólo ellos, sino también movimientos sociales y las terceras fuerzas, quienes interpretaron y calificaron la reforma desde sus intereses e intencionalidades. En este capítulo precisamente se pretender brindar cuatro visiones sobre la descentralización, e intentaremos mostrar la nueva dinámica política que suscitó la elección popular de alcaldes y la apertura democrática a las terceras fuerzas. Estas dos características son rasgos fundamentales de la primera plataforma descentralista que ya fueron mencionados en el primer capítulo, y se implementaron en un momento coyuntural, cuando se intentó legitimar la autoridad de las instituciones representativas y del mismo Estado.

1. Región, política y relaciones de poder. El particular caso del departamento del Cauca, un territorio relegado del poder central

Espacio, territorio y región son categorías básicas para tener en cuenta en la definición de todo proyecto nacional. Ellos no constituyen conceptos absolutos, neutros, ni desprovistos de contenido; por el contrario el territorio y la región son expresiones de espacialización del poder y de las mismas relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan.⁹⁹

Bajo estos parámetros debemos subrayar que Colombia desde su misma configuración como Estado-nación, ha tenido la singularidad de ser un país de regiones. Sin embargo, el proyecto regenerador de 1886, negó en cierto modo la diversidad regional y étnica bajo el establecimiento de un Estado Unitario fuertemente centralizado.

Desde esta concepción unitaria y homogenizadora, el proyecto de Estado-nación desde 1886 ha presentado contradicciones en el desenvolvimiento de las relaciones políticas y sociales dentro del mismo territorio colombiano, manifestada en una doble situación que se expresa, por un lado, en la debilidad de los límites de la acción del Estado, y por el otro, en la medida en que el espacio vital de determinados grupos sociales y económicos se contrae, por motivos de los conflictos que pueden derivar en la reducción y expulsión de otros pobladores.¹⁰⁰

Así, el centralismo político y administrativo, terminó consolidando a lo largo del siglo XX *territorios de frontera*, es decir territorios que han permanecido al margen de poderes y gobiernos, lo que de algún modo ha fracturado la misma soberanía estatal. De ahí, el grado de *territorialidad*, asumida como “el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico,”¹⁰¹ ha sido mediada desde el siglo XIX, por otros agentes diferentes al Estado como gamonales, Iglesia, partidos políticos y otra serie de individuos que han estado ajenos a su estructura.

Dentro de este contexto podemos incluir a la región caucana, que desde la colonia hasta la primera década del siglo XX, fue una de las divisiones políticas más extensas del Virreinato y posteriormente de la república. Su vasto territorio hacía que sus límites jurisdiccionales fueran inciertos, aunque se calculó someramente que su extensión sería aproximadamente de 670.000

⁹⁹ Montañés, Gustavo y Delgado, Ovidio. “Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional”. Cuadernos de Geografía, Universidad Nacional de Colombia, 1998, p. 1-11. Disponible en línea; http://www.geolatinam.com/files/Montanez_y_Delgado._1998.pdf

¹⁰⁰ Barona, Guido. “Territorialidad y territorios ausentes” En: Tocancipá, Jairo (ED). *La formación del Estado Nación y las disciplinas de las Ciencias Sociales en Colombia*. Popayán, Taller Editorial-Universidad del Cauca, 2000, p. 117.

¹⁰¹ Rodríguez, Balbuena, Danilo. “Territorio y territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la geografía”. En: Revista Uni-Pluri/Versidad, vol 10, N° 3, 2010.

kilómetros cuadrados.¹⁰²

Además, por su posición geográfica y topográfica la región caucana como lo destaca el investigador Guido Barona:

Fue un inmenso espacio cercado y rodeado por una ingente masa de agua, el Océano Pacífico, por grandiosas montañas, enormes selvas tropicales y extensas llanuras amazónicas, que hacían muy difícil la comunicación de sus pueblos, villas y ciudades entre sí. En su interior, en el territorio donde se asentaron los principales poblados de españoles y luego de indígenas, el clima, el régimen de lluvias y de períodos secos, sus ríos, estuvieron determinados por la acción reguladora de las zonas de vida o formaciones vegetales, por la altura sobre el nivel del mar y por su vecindad con la línea ecuatorial, todo lo cual creó grandes contrastes en el temperamento de las regiones habitadas y en las formas de vida de sus pobladores.¹⁰³

Con estas características y por su enorme extensión, el Cauca tendría en el siglo XIX, un papel relevante dentro de la geopolítica en el país; sin embargo, el periodo conocido como la Regeneración, le significó a esta unidad territorial su desmembración como Estado soberano en 1909, convirtiéndose a partir de ese año en una unidad administrativa dividida territorialmente y comercialmente, rodeada al occidente por el Océano Pacífico y surcada de sur a norte por la cordillera central y occidental.¹⁰⁴

Fue así como en los albores del siglo XX, el territorio caucano, terminó consolidando una estructura de “archipiélago regional”¹⁰⁵. El centralismo que promulgó el Estado unitario, terminó propagando la insularidad por el aislamiento geográfico del resto de unidades administrativas, fenómeno que produjo la concentración poblacional en las esferas urbanas, segregando a las áreas de frontera. Dentro ese orden podemos incluir al departamento del Cauca, que a inicios del siglo pasado tendría una escasa población, que además se encontraba dispersa; incluso podríamos hablar de un territorio casi que deshabitado hasta 1938, con una densidad poblacional de 11,70 habitantes por kilómetro cuadrado.¹⁰⁶

¹⁰² Monroy Hernández, Claudia Liliana. “De federalismo a regeneración. El paso de Estados Soberanos a Departamentos político administrativo. Boyacá, 1886-1903,” Revista Historelo, vol. 4 N° 7/ enero-junio de 2012, p. 234.

¹⁰³ Barona Becerra, Guido. “Economía Extractiva y regiones de frontera: EL papel Subsidiario de la minería en la formación de un sistema Económico regional”. En: Revista Historia Crítica, vol 15, 1997, p. 25-51.

¹⁰⁴ Moreno Arteaga, Darío. *El sistema político del clientelismo en Popayán, 1930-1940*. Bogotá: Ministerio de Cultura, 2002. p.87, 94.

¹⁰⁵ Barona, Guido. *La maldición de Midas, en una región del mundo colonial*. Popayán 1730-1830. Ciudad De Cali, Fondo Mixto de la Cultura del Cauca (Universidad del Valle), 1995.

¹⁰⁶ En el departamento del Cauca, las cifras sobre densidad demográfica no mejorarían con las décadas siguientes, para 1964 la densidad poblacional subiría a 19, 91 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que para ese mismo año, el Valle del Cauca aumentaría esta cifra a un promedio de 81, 57 personas por kilómetro cuadrado. En: Munrad, Rivera, Rocío. *Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. Santiago de Chile,

A esta evidente fragmentación e insularidad se le agrega la ausencia de control, la precaria aplicación de la ley, la débil concentración del poder y la inaplicación de una política administrativa eficiente por parte del Estado central. Este último punto quedó evidenciado en la falta de vías de comunicaciones que harían del Cauca una región autárquica y con una economía de subsistencia entre sus habitantes, quienes estarían confinados y aislados de otros importantes centros de desarrollo regionales.

Dado este escenario, el Cauca quedó aislada y confinado geográfica y políticamente del orden central, permitiendo el surgimiento de unas las relaciones locales de poder que establecieron una autonomía en la estructura socio-política del departamento por parte de las élites y familias notables de la región, que utilizaron el Directorio político, el clientelismo e incluso a la misma Iglesia, como mecanismos para desarrollar el ejercicio del poder político. Pero entre estos mecanismos de coacción sobresale especialmente el *gamonalismo*,¹⁰⁷ cuya actividad política se ha estructurado en el Cauca a través de la tenencia de la tierra, heredada de la vida española a través de elementos como la hidalguía, la nobleza y los patrones caballerescos, que han permitido configurar las relaciones de poder basadas en la relación compadrazgo-terrateniente-peón.

Por este motivo, la hacienda ha cumplido un factor determinante en el Cauca, monopolizando la tierra y sometiendo a la población a la servidumbre; el poder se personifica entonces a los propietarios de la tierra, el gamonal, que influirá luego en la esfera política y regional, construyendo a su paso círculos de poder cerrados y regidos por las relaciones del linaje. Bajo estas características las principales familias caucanas han asumido una mentalidad de élites, caracterizada por inculcar valores aristocratizados en sus costumbres; reflejo de ello sería la concepción fisiócrata de la tierra, donde se ve a la “agricultura como la mayor fuente de riqueza de un pueblo y la base más sólida de su economía”¹⁰⁸ Esta influencia convertiría al Cauca en una región bastante tradicional, con una mentalidad rural en sus costumbres y con un arraigo muy profundo en la tierra como detentadora del prestigio y la hidalguía.

Eventualmente, la relación entre la concentración de la tierra y el poder, repercutiría en que durante el trascurso del siglo XX, el Cauca continuara en completo ostracismo, con una

Proyecto regional de población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL/Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA), 2003, p. 14. [En línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/14000/lci2013-p1.pdf>

¹⁰⁷En el presente trabajo, se identifican como gamonal al activista político que está directamente sobre el electorado, conociéndolo y ejerciendo un control a través de la acción comunal o directorios de barrio y vereda; y que acepta las directrices de un cacique que mueve los hilos del poder local, regional o nacional. En Andrade, Nestor, Bolaños, Ana, Illera Ramiro, Martínez Rosa y Medina Sergio. *La Elite y sus relaciones con el poder local: Popayán 1940-1950*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Historia, Popayán, Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias de la Educación, 1991, p. 63

¹⁰⁸Ibidem, p. 68

economía de pan coger, puesto que sus haciendas no implementarían nuevas técnicas de producción y por el contrario sólo se conformaron con absorber mano de obra campesina o indígena. Como resultado, las circunstancias sociales, como lo advierte Darío Moreno en su trabajo sobre *El clientelismo político en Popayán 1930-1940*, tampoco fueron las mejores; el departamento, junto con su capital, no transformó su infraestructura urbana y rural, continuando con los mismos vestigios decimonónicos. Además, servicios como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y educación solo serían llevados lentamente al centro histórico de Popayán.¹⁰⁹

Con estas características, el Cauca, en el transcurso del siglo XX, se presentó como un departamento con muchas insuficiencias, lo que permitiría a las familias notables principalmente hacendatarias explotar las penurias sociales y derivar de sus gentes “lealtad mediante atención a sus necesidades, como construcción, dotación de escuelas, orfanatos, puestos de salud, centros deportivos etc”.¹¹⁰ De este modo, el Estado central dejaría esta tarea básicamente a los partidos políticos regionales, convirtiendo a los miembros de estos órganos de representación—principalmente hacendatarios—, en autoridades que tendrían que suplir las necesidades de la población; así, el terrateniente se hacía patrón y sus recursos servirían para ayudar a la población caucana, que a cambio le brindaba lealtad y apoyo electoral cuando lo necesitaba, al respecto Darío Moreno encontró que esta situación propiciaría que:

La élite concentrara a los subordinados en los dos tradicionales partidos políticos, como otro mecanismo para defender sus banderas. En toda esta situación los clientes no tuvieron mucho de donde escoger, sobre todo porque en Popayán y el Cauca no había industrias; por lo tanto, o se sometían al patrón tradicional o debían estar dispuestos a someterse con su grupo familiar a circunstancias peores.¹¹¹

Este fenómeno, como lo señala Moreno, permitió en su momento el surgimiento de intereses regionales con un gran poder de autonomía, y gracias a esta característica, territorios como el Cauca, quedaron supeditados bajo la autoridad de la hacienda, de los partidos políticos y de las familias principales de la región. La mayoría de estos personajes serían herederos del linaje y las fortunas de sus antepasados que se representaba principalmente en tierras, la cual determinó el verdadero control del poder moldeando las relaciones de la sociedad civil, controlando las fuerzas de trabajo, de producción, consumo y comercialización en el trascurso del siglo XX.¹¹²

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p.113.

¹¹⁰ Moreno Arteaga, Darío. *Op.cit.*, p. 64

¹¹¹ *Ibíd.*, p.122.

¹¹² Para 1972, la estructura agraria en el Departamento presentaría una gran concentración de este bien a manos de las principales familias de la región. En su momento, periódicos como *Tribuna Roja* demostraron que solo el 2% de las élites terratenientes concentrarían en sus fincas poco más del 45 % de todo el territorio del Cauca, mientras que el 62% del resto de las propiedades ocuparían 8,7% del total. En: *Periódico Tribuna Roja*, N° 25, Febrero de 1977, p. 8, 9.

1.2. Tierra, conflictos y descentralización: el alterado panorama sociopolítico para el Cauca en la segunda mitad del siglo XX

A inicios de los años sesenta, el departamento del Cauca presentaba un alterado panorama de tensiones sociales. Por un lado el llamado periodo de la “Violencia” de los años cincuenta agudizaría el problema agrario en ésta región del país; el informe *Nuestra vida ha sido nuestra lucha. Resistencia y memoria en Cauca Indígena* del Centro de Memoria Histórica, indica que hacia mediados del siglo XX, el departamento presentaría un alterado horizonte sociopolítico:

Por un lado, la Violencia había impulsado procesos de expansión de las haciendas o de asentamiento de colonos, muchos de ellos fugitivos de otras zonas, en tierras pertenecientes a los resguardos; de otra parte, el anuncio de la implementación de la Reforma Agraria había estimulado la expulsión de muchos terrajeros de las haciendas, ante el temor de una inminente reclamación de estas propiedades; al tiempo que las acciones del Ejército en contra de los grupos insurgentes asentados en el oriente del departamento amenazaban a la población indígena, mientras que la proliferación de bandoleros y exguerrilleros en el norte, había incrementado notablemente los niveles de inseguridad, con el aumento de delitos como el robo y el abigeato, y la aparición de nuevas modalidades delictivas como el secuestro. Finalmente, la expansión de la industria azucarera y su impacto sobre la tenencia de la tierra sería determinante en el desarrollo de los conflictos sociales, particularmente en la zona norte del departamento.

En efecto, la actividad de los ingenios azucareros asentados en los límites entre los departamentos del Valle y del Cauca, con un incremento sostenido a lo largo de la década del cincuenta, se disparó a finales de la misma, ante la bonanza estimulada por el bloqueo norteamericano a las exportaciones de azúcar provenientes de Cuba. La expansión de la industria, que llegó a contar con 21 ingenios a finales de los años cincuenta, produjo notables cambios en la estructura socio-económica del valle del Alto Cauca, que incluye seis municipios caucanos: Santander, Caloto, Corinto, Padilla, Miranda y Puerto Tejada. Todo esto implicó la expulsión de la población campesina de estos municipios, en su mayoría afros e indígenas¹¹³.

Como lo destaca el informe, el problema de la tierra en el Cauca sería uno de los detonantes para la explosión social en la segunda mitad del siglo; constituyendo las luchas agrarias un epicentro para la movilización popular y la inestabilidad política, y bajo esas premisas las décadas que le prosiguieron como la de 60, 70 y 80, son una de las más críticas en el campo político puesto que los movimientos agrarios y de recuperación de tierras se radicalizaron y deslegitimaron en su accionar a los Directorios departamentales, conduciendo finalmente a una crisis del régimen institucional sustentada por:

¹¹³ Peñaranda, Daniel Ricardo. “La organización como expresión de resistencia”. En GMH. *“Nuestra vida ha sido nuestra lucha.” Memoria y resistencia en el Cauca indígena*. Santa fe de Bogotá, Editorial Taurus, 2012, p. 22,23.

- Incapacidad de los sistemas representativos tradicionales para canalizar el conflicto social.
- Surgimientos de nuevos proyectos político-alternativos diferentes a los acostumbrados.
- El desencanto del sistema político, que condujo finalmente a que las comunidades optaran por satisfacer sus demandas sin la mediación de las instituciones de representación del Estado.¹¹⁴

Cabe destacar que esta serie de eventos convergen en la derogación del Frente Nacional en 1974. Dentro de ese proceso, las fuerzas partidistas en el Cauca empezaron a mostrar los síntomas de un desgaste al fragor de las luchas agrarias que emprendieron campesinos e indígenas en torno a la recuperación de tierras.¹¹⁵ Esto acabaría incidiendo en un aumento exponencial de las *agrupaciones guerrilleras* que hicieron presencia en ese departamento amenazando constantemente la autoridad del régimen político.¹¹⁶

Dado este escenario, el Cauca se convirtió durante el post-Frente Nacional en una de las regiones más neurálgicas de Colombia y pensando en eso, el presidente Belisario Betancur (1982-1986), buscó fortalecer la presencia institucional a nivel regional. De esta manera, el acto más significativo en los primeros días del Gobierno de Belisario fue la reconstitución, el 19 de septiembre de 1982 de la Comisión de Paz, que había sido disuelta por el anterior Gobierno. Sin embargo, en esta ocasión se conformó con 40 miembros de diferentes ideologías políticas y sociales. El Presidente Betancur le señaló a la Comisión dos tareas fundamentales: la primera, adelantar diálogos con los diversos sectores sociales sin limitación alguna, y la segunda, formularle al gobierno sugerencias y propuestas con relación a temas de interés nacional como lo eran en el momento la incorporación de áreas y estamentos a la vida social, política y económica del país; la recuperación y desarrollo de regiones que requerían de estrategias especiales del Estado; y el mejoramiento de la justicia y la seguridad de los ciudadanos, entre

¹¹⁴ Martínez Pino, Guillermo León. Op.cit, p. 90.

¹¹⁵ Avedaño Palechor, Florelia. *La crisis de los partidos políticos en el municipio de la sierra Cauca 1985-1995*. Tesis de grado para optar por el título en Magister en Estudios Sobre Problemas Políticos Latinoamericanos, Universidad del Cauca, Instituto de Posgrados, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, 1998.

¹¹⁶ El fracaso de proyectos políticos alternativos como el MRL y la ANAPO, pudo incidir para que diferentes actores sociales se vincularan con agrupaciones revolucionarias, las cual hicieron presencia en el Cauca a manera de grupos alzados en armas cómo: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Movimiento Quintín Lame, el Movimiento Jaime BatemanCayón, el Comando Ricardo Franco Frente-Sur, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Comando Pedro León Arboleda.” Todas estas agrupaciones guerrilleras reunidas en un mismo territorio es una clara muestra de la inestabilidad política y social en el departamento caucano.En: Bolaños Maya, Rodrigo José. *Conflicto armado en Colombia y su impacto en el departamento del Cauca desde el 2002 al 2012*. Tesis para optar por el título en: Especialización en Gestión de Desarrollo Administrativo, Universidad Militar de Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá 2012, p. 16

otros.¹¹⁷

Ante esta primera iniciativa de acercamiento con los diferentes sectores sociales en conflicto, las medidas en el campo nacional se presentaron como una alternativa para robustecer la legitimidad institucional; no obstante, las agrupaciones guerrilleras involucradas en el conflicto condicionarían este tipo de acercamientos insistiendo que en Colombia era necesario:

Promover la modernización de las instituciones políticas, dirigir a enriquecer la vida democrática de la nación, e insistir ante las cámaras en la pronta tramitación de los proyectos sobre la reforma política, garantías a la oposición, elección popular de alcaldes, reforma electoral, acceso adecuado de las fuerzas políticas a los medios de información, control político de la actividad estatal, eficacia de la administración de justicia, impulso al mejoramiento de la administración pública y nuevas iniciativas encaminadas a fortalecer las funciones constitucionales del Estado y a procurar la constante elevación de la moral pública.¹¹⁸

La falta de garantías políticas y las restricciones participativas, serían los principales obstáculos que enfrentó Belisario para impulsar su ciclo de reformas concernientes a re-legitimar la credibilidad institucional y fortalecer la presencia de la misma. Por este motivo Betancur colocó en el debate nacional temas como: el diálogo, la apertura democrática y una reforma institucional concerniente al proceso de descentralización. A esto se le denominó *Plan Nacional de Rehabilitación*, cuyos propósitos iniciales fueron: deslegitimar las acciones de los grupos armados y revitalizar la presencia institucional en zonas neurálgicas y vulnerables de la geografía nacional como el Cauca. En concordancia con eso, “se proyecta la creación de espacios y mecanismos que hagan posible la participación ciudadana y el desarrollo institucional de los entes territoriales”¹¹⁹. Dentro de ésta orbita reformista, se da paso a la elección popular de las autoridades locales, con el objetivo de recuperar la legitimidad del Estado, “a través de generar los espacios de acercamiento entre la comunidad y la institucionalidad, en la perspectiva de convertir la participación en algo tangible y real.”¹²⁰

Pese a esta positiva estrategia reformista asumida por Belisario Betancur; en el departamento del Cauca por el contrario se da inicio a una rotunda oposición a la descentralización política. Precisamente el rechazo surgió por parte de una de las figuras políticas más sobresaliente en la región durante estos años, Víctor Mosquera Chaux, el cual en entrevista con la Revista Semana sustentó:

Desde que Álvaro Gómez presentó el proyecto de reforma constitucional hace como 6 años para elección popular de alcaldes, fui partidario de que si se optaba por ese procedimiento

¹¹⁷ Afanador, Miguel Ángel. *Amnistías e indultos, la historia reciente*. Bogotá, ESAP, noviembre de 1993, p. 93.

¹¹⁸ Diario El Tiempo, 28 de mayo de 1984, p, 15 A.

¹¹⁹ Guillermo León Martínez Pino. Op.cit, p. 86, 87.

¹²⁰ *Ibíd*em, p. 89.

se aplicara gradualmente, empezando por las capitales y las ciudades de más de 100 mil habitantes. Ese mismo punto de vista lo sostuve cuando Betancur presentó nuevamente el proyecto a consideración del Congreso. Los que votamos en contra fuimos muy pocos en el Senado. Unos cinco. Fuimos abrumadoramente derrotados.¹²¹

De todas las reformas propuestas por el gobierno al Congreso, tan sólo la elección de alcaldes y el estatuto de los partidos, recortadamente se abrieron camino. De nuevo es sorprendente ver cómo el peso de la opinión provocó la avalancha de críticas que se volcó sobre los proyectos, proveniente de periódicos, ex-presidentes y directorios políticos; entre ellos como se observa destaca la oposición que asumió el dirigente liberal más importante que ha tenido el Cauca durante las últimas décadas: Víctor Mosquera, quien reconoció abiertamente su oposición frente a la elección popular de alcaldes, a pesar de que eventualmente había condicionado la reforma a su aplicación gradual en municipios con más de cien mil habitantes. Sin embargo, en 1985 esta cantidad de habitantes a duras penas existía en unas cuantas capitales departamentales, en el resto de las cabeceras municipales ni siquiera se acercaba a dicha cifra.¹²²

Así, y en contraste a lo esperado por Belisario Betancur, la descentralización política en sus albores configuró a nivel regional una puga de intereses, a razón de que en el orden territorial, el municipio y departamento representaban un gran “feudo electoral” que permitía mantener el control de las alcaldías y la gobernación, para desde esos cargos perpetuarse viciosamente en el clientelismo, e intervenir en la contratación administrativa para saquear los presupuestos municipales.

Por este motivo el municipio se consideraba un lugar antidemocrático por excelencia, “los partidos tradicionales gordamente financiados privada y públicamente, obtenían ventajas electorales con su sistema de listas plurales que combinaban el prestigio y el gran despliegue publicitario de los jefes nacionales con la disposición de los jefes regionales a ser propulsado en la misma lista sin tener que proponer y menos aún cumplir programas legislativos o de gobierno.”¹²³

Se consideró para este momento que el cargo de alcalde con el sistema indirecto de elección, no adquiriría ningún compromiso serio en sus municipalidades, puesto que era una representación ficticia. Además bajo esta norma democrática, colocaba en desventaja a las agrupaciones

¹²¹ Revista semana edición 280, 10 de octubre de 1987.

¹²² Para el caso específico del departamento del Cauca, sólo la capital Popayán superaba la condición que interponía Víctor Mosquera para la implementación de la reforma electoral concerniente a la elección de alcaldes por voto popular. El censo demográfico demuestra que la ciudad Popayán era la única con más cien mil habitantes, con una población en 1985 aproximadamente de 155.243 personas. Los restantes municipios ni si quiera se acercaban a esa cifra, lo que hace suponer que aun con la aprobación de la reforma electoral, Víctor Mosquera podría mantener al margen al departamento del Cauca de las implicaciones del cambio constitucional.

¹²³ Kalmanotiz, Salomón. Op.cit.

distintas a los partidos tradicionales por la misma naturaleza del pacto bipartidista que todavía sobrevivía para 1980.¹²⁴ Betancur entonces lo que ponía en juego con la descentralización era crear espacios políticos para ampliar la representación hacia los sectores que fueron silenciados por el mismo sistema democrático, y derivar de ello soluciones a los conflictos y enfrentamientos con las clases dominantes.

Sin embargo la elección popular de alcaldes, pero sobre todo la otra arista a la reforma -la ampliación política- fueron temas espinosos y no tuvieron un respaldo unánime. De esta forma, los ambientes previos a la aprobación de estas dos reformas, estuvieron marcados por la incertidumbre concerniente a las nuevas innovaciones participativas en materia electoral. Dentro de ese orden, y como se ha mencionado antes, sobresale la posición asumida por uno de los grandes gamonales políticos en el sur occidente colombiano: Víctor Mosquera Chaux, jefe político que se encumbró durante la segunda mitad de siglo XX como la máxima autoridad del Cauca, denominado incluso por la prensa regional como el “Caudillo de la Democracia”, debido al reconocimiento que ostentaba en la órbita nacional, y cuyo poder estructuró las relaciones de dominación en la región. Esta importante figura política determinaría en buena medida el trasfondo de la descentralización en la región caucana, ya que su notoria imagen atravesaría todos los tejidos partidistas, incluso los opositores como el Partido Conservador y las fuerzas alternativas.¹²⁵

2. Una disyuntiva ideológica: debates y perspectivas entorno a la descentralización política en el Cauca

En el ocaso del gobierno de Belisario Betancur, se aprueba finalmente después de seis años de debates en el Congreso la elección popular de alcaldes. Acordada para celebrarse en 1988, la primera elección popular de éste tipo en Colombia, abrió paso a la descentralización política del Estado, a lo cual se opusieron vehementemente los liberales Julio Cesar Turbay Ayala y Víctor Mosquera Chaux. Así, la injerencia de esta última sobresaliente figura política se presenta a continuación.

¹²⁴ La reforma electoral concerniente a la elección de alcaldes haría que se fracturara la repartición milimétrica en cargos públicos. A pesar de la culminación del Frente Nacional en 1974, el sistema se mantuvo operando en la siguiente década, convirtiendo casi que en hábito institucional el nombrar gobernador liberal y alcaldes conservadores o alcaldes liberales y gobernador conservador. Aquella especie de “práctica democrática” variaba según quién ostentara el poder ejecutivo en el Estado.

¹²⁵ Entrevista al ex alcalde de Popayán y ex gobernador del Cauca José Gabriel SilvaRivier. Popayán, 23 de junio de 2014

2.1 Tradicionalismo y sedición: Víctor Mosquera Chaux y el Partido Liberal

La descentralización política en el Cauca coincidió con una de las grandes crisis sociales que tuvo el departamento en los últimos años. En ese proceso, la capa dirigente tradicional marcó una sesgada oposición, siendo el liberal Víctor Mosquera Chaux uno de los principales opositores a la reforma. No obstante y dentro de ese escenario, Mosquera Chaux nunca ocultó sus intereses y ambiciones políticas, de hecho por sus acciones construyó una imagen mítica en la región, por haber mantenido una férrea autoridad por más de cuarenta años en el directorio liberal del Cauca. Durante su larga jefatura, este dirigente se alzó como el principal *gamonal* a nivel regional, puesto que bajo su figura política reunió los siguientes roles:

1. Gran propietario de tierras y dueño de las principales haciendas en el oriente caucano.
2. Centralizó en su autoridad, gran poder y autonomía política tanto en el ámbito local y departamental.
3. Medió la articulación entre el gobierno central y el departamental, principalmente por estar ligado constantemente al Estado mediante el Congreso Nacional.

Víctor Mosquera Chaux concentró todas estas características en el transcurso de su vida social y política, sobresaliendo, entre esas tres, su papel como gran latifundista.¹²⁶ Su posición de terrateniente fue reconocida en todo el departamento, más aún cuando en 1972 promulgó la defensa acérrima de este tipo de propiedad, pues fue él mismo quien auspició en calidad de senador “El pacto de Chicoral”, que se conocería posteriormente como el “pacto de la contrarreforma agraria”, porque permitió la expansión hacendaria expropiándoles tierras a campesinos, indígenas y afrocolombianos en varios municipios del Cauca.¹²⁷

Por estas acciones, Víctor Mosquera vivió en constantes confrontaciones sociales e ideológicas, pero su peculiar carácter y tesón, contribuyeron a que su liderazgo prevaleciera; sumado a esto, el gran prestigio familiar, político y económico que ostentó, le permitió convertirse en el jefe político natural del Cauca, siendo el principal núcleo de la red de poder que se estructuró bajo su dominio. Especialmente durante el Frente Nacional, en el que estableció unas importantes *relaciones de poder*¹²⁸ que cultivó durante su carrera política, entre ellas con líderes locales

¹²⁶Ledesma Llantén, María Eugenia. *El clientelismo en cuerpo y alma. El caso de Víctor Mosquera Chaux*. Tesis de grado para optar por el título en Magister en Estudios Sobre Problemas Políticos Latinoamericanos, Universidad del Cauca, Instituto de Posgrados, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, 2007, p. 139,140.

¹²⁷ Cardona Artunduaga, Luis Humberto. “Tierra, Legislación y poder en la procelosa historia del despojo en el campo colombiano”. En: *Revista Gestión y Desarrollo*, volumen 8, 2011, p. 117-153.

¹²⁸Desde una mirada Foucaultiana, se podría considerar ésta categoría como una relación que atraviesan todo el tejido social desde lo público hasta lo privado y se operacionaliza en cada campo de acción, de acuerdo con las reglas de juego que la sociedad ha definido. Los poderes de dominio son sociales, grupales y personales. Se concretan en interacciones que intervienen en la vida y cotidianidad desde un rango y una posición de

como: Gerardo Bonilla, Jesús Edgar Papamija, Humberto Peláez Gutiérrez, Guillermo Alberto González y Jorge Aurelio Iragorri.

Bajo sus propias directrices, Mosquera Chaúx determinó las relaciones políticas en todo el departamento junto con las familias más reconocidas de la región, cuyos herederos, en la segunda mitad de siglo XX, mantuvieron una relación estrecha entre las relaciones de parentesco y linaje, ahondada con el poder terrateniente, que fortalecieron a ciertos gamonales como Víctor Mosquera Chaux, quien a partir de alianzas y relaciones estratégicas de poder logró dividir al departamento en enclaves políticos con sus más íntimos colaboradores, entre ellos el ya mencionado, Humberto Peláez Gutiérrez, quien fue senador dos veces por el Cauca (de 1974 a 1978 y de 1978 a 1983), diputado en la Asamblea del Cauca y Gobernador de este mismo departamento. Como importante dirigente político nacido en el municipio nororiental de Corinto, Humberto Peláez “sería encargado de la zona norte del departamento caucano.”¹²⁹ Mientras tanto, otro importante dirigente local, Jesús Edgar Papamija,¹³⁰ distinguido funcionario público nacido en el municipio de Silvia, tendría encomendados los municipios con alta presencia indígena. El mismo tratamiento le daría Mosquera Chaux a su familiar Guillermo Alberto González,¹³¹ al que le encargaría el sur del Cauca.¹³² Y finalmente a Aurelio Iragorri,¹³³ le asignaría el centro del departamento correspondiente al macizo colombiano.

superioridad. En: Montoya Villarreal, Ana Lucía. “Relaciones de poder en la sociedad patriarcal”. Revista Electrónica “Actualidades Investigativas en Educación 2001” [En línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44710106>, p. 3.

¹²⁹ Tobar, María Alejandra y Vega, Diana Marcela. *El clientelismo en Popayán frente al proceso de descentralización del Estado. (Análisis del fenómeno del clientelismo a partir de la elección popular de alcaldes 1988-2007)*. Universidad del Cauca, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Ciencia Política, Popayán, 2009, p. 68.

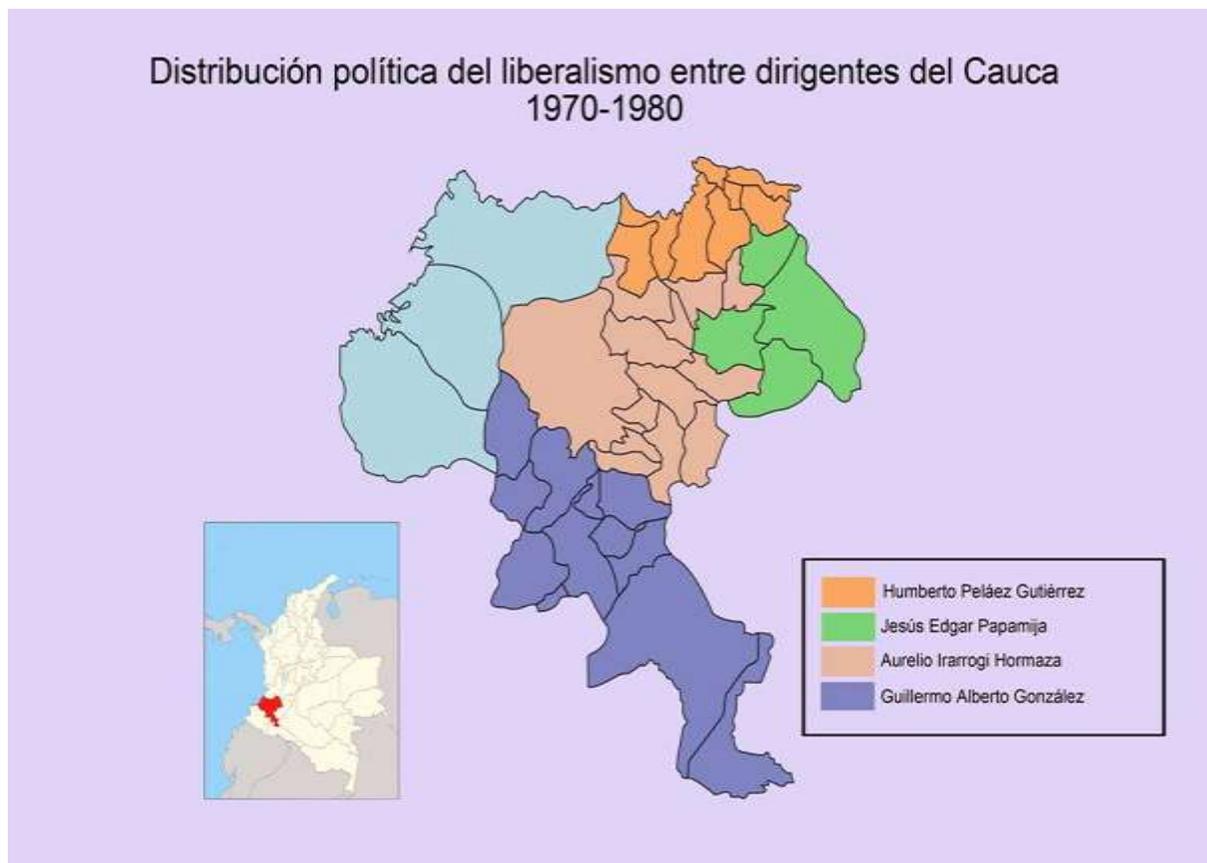
¹³⁰ La familia Papamija proviene del municipio de Silvia (Cauca) y sus integrantes se destacan por ser importantes líderes regionales, como fue el caso de Antonio Papamija (padre) casado con Alba Diago, de cuyo matrimonio nace de Jesús Edgar Papamija.

¹³¹ Durante 1980, Guillermo Alberto González se convertiría en uno de los más importantes líderes políticos del Cauca, su matrimonio con María Teresa Ayerbe, le permitió entrar al círculo de familiares cercano de Víctor Mosquera Chaux, ya que Teresa Ayerbe era hija del ex Ministro de Defensa Gerardo Ayerbe Chaux, militar reconocido por oponerse al golpe de Estado de Gustavo Rojas Pinilla, que entre otras cosas, evitó el desbordamiento de las masas, que reclamaban el triunfo electoral de la ANAPO en 1970. En: Revista Semana, 1 de mayo del 2011 [En Línea] <http://www.semana.com/enfoque/articulo/gerardo-ayerbe-chaux/239105-3>

¹³² Tobar, María Alejandra y Vega, Diana Marcela. Op.cit, p. 68

¹³³ Aurelio Iragorri tuvo un importante ascenso político durante 1974, cuando fue nombrado gobernador del Cauca y posteriormente llegó a la Cámara de Representantes entre 1981 y 1982, para finalmente terminar siendo senador electo en 1986. Aurelio Iragorri, dio un salto importante en la vida política al casarse en 1966 con Diana Valencia López, hija del ex presidente Guillermo León Valencia, este suceso catapultó la vida de Iragorri, cuya familia ya gozaba de un prestigio social importante, por ser descendiente del general José María Obando y del escritor Jorge Issacs. Además, su padre Benjamín Iragorri Diez, era un personaje muy conocido en los círculos sociales de Popayán por ser catedrático, sociólogo, escritor, músico, compositor y además rector de la Universidad del Cauca, la más antigua e importante en éste departamento. En: Diario el Tiempo, 18 de octubre de 1990 [en línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-12316>

Distribución política del liberalismo entre dirigentes del Cauca 1970-1980



Fuente: Regionalización electoral realizada por el autor basada en los anteriores enunciados.

Esta distribución en términos territoriales y aproximándonos desde una perspectiva de la geografía electoral, demuestra cómo el apoyo entre familias permitió un amplio dominio regional. En este sentido, el Cauca durante los años 70 y 80, presentaba una yuxtaposición de varios grupos de poder que se unían por relaciones diádicas. Este tipo de fenómeno visto desde la jerarquía del poder territorial, permite sustentar que el Cauca se configuró en lo que el historiador Luis Ervin Prado llama (para el ordenamiento del territorio en siglo XIX) una *Región política provincial*:

Constituida por una o más familias notables de una provincia, generalmente asentadas en la capital política y administrativa de la zona, pero con diversos familiares o agentes suyos en las localidades secundarias, lo que permitía un control de toda la territorialidad que constituye la jurisdicción político-administrativa. En ella se adscribían personas que no pertenecían a las familias emblemáticas y poderosas de la región, pero tenían alguna influencia en parroquias o lugares de habitación.¹³⁴

Queda claro entonces, que *la región política provincial*, continuó operando después del establecimiento del Estado unitario que fragmentó geográficamente al Cauca, dejándola

¹³⁴ Prado Arellano, Luis Ervin. "El sistema político en Colombia en la primera mitad del siglo XIX: una propuesta analítica." En: Revista Reflexión Política, vol 8, N° 16, diciembre 2006, p. 92.113

confinada a una unidad administrativa alejada espacialmente del Estado central. Esto repercutió considerablemente en la producción de un vacío en la autoridad estatal, permitiendo a las capas dirigentes tradicionales y en ascenso, sacar usufructo del patrimonio público repartiéndose los cargos directivos más importantes como las gerencias de las instituciones bancarias, empresas prestadoras de servicios e instituciones estatales como alcaldías y la misma gobernación.¹³⁵ Esta situación de algún modo fue reconocida por uno de los dirigentes más destacados de ese periodo, Gerardo Bonilla, quien es su momento destacó:

Tuve una gran amistad con Víctor Mosquera Chaux, le ayudé más que todo hacer la política porque yo no tenía aspiraciones burocráticas, después siendo él un personaje importante en la política nacional me pidió que participara en las posiciones destacadas del departamento y me candidatizó él para ocupar la gobernación.¹³⁶

Como lo reconoce Gerardo Bonilla, el apoyo entre familias, construido con favores, dominación y lealtades, sería fundamental para capitalizar a las capas dirigentes municipales; por consiguiente y bajo esas condiciones, el Partido Liberal caucano se alzó con el control del aparato Estatal por medio del mismo Directorio Departamental, donde los grupos dominantes mantuvieron su ascendencia en los cargos públicos y donde los pocos recursos fueron absorbidos por las capas burocráticas que en muchos casos se encargaron de redistribuirlos bajo sus intereses, lo que permitió que un sector dirigente expropiara paulatinamente la autoridad del Estado, puesto que la clase política se encargó de la construcción de obras

¹³⁵La pesquisa documental realizada en el periódico El Liberal, demostró que buena parte de la capa dirigente en el Cauca junto con sus familiares ocupó durante 1970 y 1980 importantes cargos a nivel administrativo, entre ellos la gerencia del Banco del Estado, cargo que en su momento ejerció Aurelio Iragorri. Esta misma familia también estaría en la gerencia de las Centrales Eléctricas del Cauca (CEDELCA), la cual fue desempeñada en 1988 por Fernando Iragorri Cajiao. Del mismo modo por aquellas instituciones pasaría Guillermo Alberto González, y también familiares de Víctor Mosquera Chaux como Juan Caicedo Ayerbe, perteneciente a la Junta Directiva del entonces principal medio de comunicación en la ciudad el diario El Liberal, Caicedo Ayerbe así mismo sería gerente general de ICOBANDAS. Otros familiares como Juan José Chaux, también se vieron beneficiados y desempeñarían uno de los puestos más importantes a nivel regional, el de Director Ejecutivo de la Corporación para Reconstrucción y Desarrollo del Cauca (CRC). Otras instituciones de importancia como la Lotería del Cauca, también estarían a cargo de la familia Diago a la cual pertenecía Jesús Edgar Papamija Diago.

¹³⁶ Gerardo Bonilla Fernández, fue un importante dirigente político, que debió su ascenso a la protección de Víctor Mosquera Chaux, no en vano fue gobernador del Cauca en dos ocasiones desde 1972 a 1974 y de 1981 a 1982, y posteriormente, Rector de la Universidad del Cauca y Delegado del Ministerio de Educación. Entrevista realizada a Gerardo Bonilla Fernández. En: Astudillo, María Stella. *Composición de la élite de poder político en Popayán 1977-1980*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Historia, Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y de la Educación, Departamento de Sociales, 1989, p. 52. Esta tesis se limita a recoger una serie de entrevistas realizadas en el año de 1989 a importantes figuras de la política caucana, es por eso que pedimos disculpas al lector si en algún momento se vuelve reiterativo su uso para la validación de los argumentos expuestos. Aun así, considero que las investigaciones como *Composición de la élite de poder político en Popayán 1977-1980*, son un aporte histórico sumamente importante porque reúnen y compilan una gran variedad de entrevistas realizadas a distintas figuras políticas de la época. Sugiero de esta forma, que la tesis mencionada se tome en cuenta para futuros trabajos de investigación, no como una fuente secundaria; sino como una fuente primaria de un alto valor político y cultural para el Cauca.

públicas pagándolas con recursos del mismo establecimiento o con sus propios bienes.

De este modo, durante el Frente y post-Frente Nacional, el aparato burocrático del Cauca contó con una organización compleja debido a las relaciones de poder que se establecieron a nivel municipal. Los recursos departamentales serían un gran instrumento para los partidos políticos como el Directorio Liberal, quien captaría fidelidades y resolvería así mismo problemas inmediatos de tipo social; sin embargo, los recursos que llegaron al Cauca empezaron a ser insuficientes en un departamento que, después de 1960, empezó un aumento exponencial de su población: pasó de 356.040 habitantes en 1940, a albergar 857.751 habitantes en 1985.¹³⁷ Esto repercutiría enormemente en un territorio sin infraestructura moderna, que no pudo resolver las necesidades de un nuevo contingente poblacional, quienes reclamaron servicios y sobretodo tierra para laborar.

A razón de lo anterior, durante 1970, en el Cauca se desata el inconformismo de los movimientos sociales frente a los partidos políticos. La población, principalmente rural, motivó a crear directrices de identificación política distintas a las tradicionales, y tanto campesinos como indígenas se organizaron en la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) y el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca). Estas dos organizaciones estuvieron influenciadas por corrientes comunistas y de izquierda, e iniciaron en 1970 un proceso sostenido de recuperación de tierras.

Este auge de luchas sociales en el Cauca, terminó debilitando ostensiblemente a los líderes locales, debido a que en sus propios territorios confluyendo conflictos ideológicos que se materializaron en grupos revolucionarios con proyectos armados como las FARC, el ELN, el EPL, el M19 y el Quintín Lame. Por su parte, el CRIC y la ANUC, se apartaron de los órganos de representación del departamento (Partidos políticos), conformando sus propias directrices políticas y encaminando su movilización hacia un diálogo directo con el Estado central. De este modo, aquellos proyectos sociales y políticos, ya evidenciaban que los partidos tradicionales comenzaban a sufrir un proceso de deslegitimación popular, en especial el Directorio Liberal, que había perdido la capacidad de canalizar el conflicto social, sufriendo un drástico descenso en el nivel de apoyo electoral: el nivel de abstencionismo fue superior al 60% al finalizar la década de 1970¹³⁸.

Ante este panorama, los partidos tradicionales empezaron a sentir el peso de la crisis de legitimidad; además, la clase política perdió su influencia en el espacio nacional, puesto que los

¹³⁷ Rivera Munrad, Rocío. Op.cit, p. 13.

¹³⁸ El nivel de abstencionismo en el Cauca llegaría a un 60% durante 1974 y continuaría este mismo fenómeno durante las siguientes años en casi un 50%. En: Cuervo Franco, Beatriz y Flórez Henao, Javier Andrés. "Participación electoral: Radiografía teórica y práctica de un fenómeno en Colombia, caso de estudio: Senado 1974-2006. En: Revista Desafíos, N° 21, Bogotá, Universidad del Rosario, Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno y Relaciones Internacionales, CEPO, 2009, p. 77-96.

altos índices de abstencionismo político ponían en entredicho el *principio electoral de representación*, siendo éste, uno de los pilares fundamentales en el sistema democrático en Colombia, ya que bajo el sistema electoral vigente, los ciudadanos manifestaban sus preferencias mediante el voto, convirtiéndose éstos en los escaños que ratifican el poder político en las corporaciones públicas como el Senado, la Cámara de Representante, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales¹³⁹. Lo anterior significa que una eventual baja electoral podría alterar toda la estructura partidista de este departamento, llevando a su paso a los miembros de dichos partidos a un declive político de autoridad.

Junto a este fenómeno electoral también se le sumarían la incapacidad de los llamados representantes del pueblo para mediar las problemáticas sociales, ya que las medidas legislativas emprendidas por el centro político residente en Bogotá, recortarían los fiscos departamentales, distribuyendo inequitativamente el Producto Interno Bruto (PIB) a nivel subnacional. Al Cauca por ejemplo, desde 1974, hasta 1980, sólo le correspondió el 2.1% del total, en comparación con Antioquia que recibió 13.7%, Valle del Cauca al cual se le asignó el 12.5% y Bogotá D.C que le correspondió el 15.4%.¹⁴⁰

Con esta serie de disposiciones, muchos departamentos, entre ellos el caucano, tuvieron que postergar obras concernientes al mejoramiento de infraestructura, siendo las vías de comunicación las más perjudicadas, puesto que la mayor parte del territorio quedó incomunicado con el resto del país. Debido a estos factores, hacia mediados de 1970, la situación tanto en el campo político como en el económico se mostraba crítica en varias unidades administrativas, los demás entes subnacionales se mostraron inconformes con las directrices que trazó el gobierno central, quien frenó proyectos de infraestructura que respondían a las demandas poblacionales, mientras que los departamentos y municipios no pudieron contener la explosión social en sus territorios.

Es dentro de ese escenario, donde Cauca presentaba todas estas contradicciones fiscales pero principalmente políticas, y para 1980 el Directorio Liberal sufrió un proceso resquebrajamiento en su organización que se debió al hecho de que sus prácticas políticas la convirtieron en una institución instrumentalizada para el ejercicio electoral de tipo clientelista, lo que no le permitió apaciguar toda la avalancha social que le sobrevino. Además, por esta misma década, las principales cabezas de las élites locales empezaron a manifestar el desencanto con los gamonales regionales como Víctor Mosquera Chaux, a razón de que su red de poder vertical y excluyente caracterizada por mantener privilegios políticos en su círculo social “cerrado”, mantendría al margen a otros sectores e individuos que mostraban cierta capacidad de ascenso

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ Fuente: Departamento Nacional de Planeación, cuentas regionales de Colombia, 1960-1975, Bogotá, noviembre de 1977.

político. Es ahí cuando aparecen las primeras disidencias, como el movimiento denominado “Izquierda Liberal”, liderado por Omar Henry Velazco, quien estaría disconforme con las prácticas “mosqueristas” en el manejo de los asuntos políticos y promulgó desde su posición una reforma agraria en todo el Cauca.¹⁴¹

Ante la avalancha social y el auge de las “terceras fuerzas”, la principal red de poder que estructuró Víctor Mosquera Chaux sufriría un proceso de desgaste, puesto que no podría contener las demandas que reclamaba una nueva clase política en ascenso. Esto condujo a que se gestara al interior del liberalismo una competencia por el poder, que se sintió con mayor impacto en el gobierno conservador de Belisario Betancur, quien como fuera costumbre, nombraría funcionarios a nivel subnacional que fueran de su propia filiación política.

En este complejo panorama político, el Directorio Liberal del Cauca enfrentó una grave situación social y de orden público; además, hacia 1983, comenzó el reto de la aplicación de las leyes de municipalización correspondientes al proceso descentralizador, que implicaba la influencia de nuevos sectores políticos en la administración municipal. Así y a nivel partidista, comenzaron a darse, al interior del Directorio Liberal, enfrentamientos políticos, ideológicos y personales donde se atacaron ideas y costumbres, en especial cuando las nuevas fuerzas hicieron coaliciones con movimientos de izquierda que les permitieron competir por los nuevos espacios políticos como las alcaldías, convirtiéndose esas plazas en lugares predilectos para ejercer un gobierno local que podría independizar a las nuevas figuras políticas de los llamados jefes naturales de las colectividades tradicionales.

Bajo esas condiciones, el Partido Liberal en el Cauca se convirtió en lo que Francisco Gutiérrez Sanín y Andrés Dávila denominan una *microempresa electoral* la cual:

Es un intento de describir la desorganización interna de los partidos y con base en esta descripción intentar hacer una periodización que reflejara el tránsito del fraccionalismo (tres o cuatro fracciones en el ámbito nacional) hacia el faccionalismo personalista (centenares de siglas y listas). Por otra parte, apoyándose en una perspectiva institucionalista, habría sido un esfuerzo tendiente a desentrañar de qué manera los diseños de la Constitución de 1991 facilitaron la dispersión. La laxitud en las reglas de juego, cuya primera intención era ampliar el sistema político, terminó convirtiéndose en un factor de desorganización y en un obstáculo para la formulación de alternativas. “En la medida en que en las dos direcciones cosechó éxitos—convirtiéndose de hecho en la forma corriente de nombrar el faccionalismo liberal-conservador—, la noción de microempresa efectivamente hizo avanzar bastante la

¹⁴¹Ledesma Llantén, María Eugenia. *El clientelismo en cuerpo y alma. El caso de Víctor Mosquera Chaux*. Tesis de grado para optar por el título en Magister en Estudios Sobre Problemas Políticos Latinoamericanos, Universidad del Cauca, Instituto de Posgrados, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, 2007, p. 102, 103.

comprensión del fenómeno.¹⁴²

El fraccionamiento de los directorios departamentales es un fenómeno político que en Colombia se presentó hacia mediados de los años 80. El Directorio Liberal caucano hasta antes de esos años se había mantenido unificado gracias al liderazgo de Víctor Mosquera; sin embargo, el fenómeno de la microempresa electoral como lo destaca Gutiérrez y Dávila, hizo que por estos años la situación de los directorios políticos se atomizara, a razón de que una nueva clase política emergió producto de las disidencias, y utilizó las nuevas innovaciones participativas como estrategia electoral para mantener un control político a nivel municipal. Así, en 1986, la unidad liberal comenzó un proceso de división y fragmentación, lo que acarrió un profundo debilitamiento de autoridad de Víctor Mosquera Chaux, cuyo control político se vio diezmado por la pérdida de los grandes latifundios que fueron arrebatados durante los procesos de recuperación de tierras que hicieron el CRIC y la ANUC entre 1970 y 1980.

Dado este escenario, la explosión social junto con la primera elección popular de alcaldes se presentó para la antigua clase dirigente como un peligro de intereses, pues la apertura democrática en el ámbito local amplió la participación política de las denominadas terceras fuerzas. Víctor Mosquera infructuosamente trató de detener este tipo de avances, perdiendo espacios políticos. En sus intentos por frenar los nuevos proyectos como la Izquierda Liberal liderada por Omar Henry Velazco, la declaró abiertamente como enemiga de la paz, y tildó a esa organización como un movimiento promotor de las invasiones de tierras.¹⁴³ Del mismo modo, reprochó continuamente el desacato a su autoridad de sus antiguos aliados, tal es el caso de Aurelio Iragorri Hormaza, a quien le atribuyó el haberse reunido con concejales del centro, del sur y de la costa caucana con el propósito de proclamarse jefe único del liberalismo en el departamento.¹⁴⁴

Eventualmente, todas estas divisiones marcarían el final de la unidad liberal, a lo que en un principio Víctor Mosquera respondería como simple “anarquía reinante en las filas de la colectividad;”¹⁴⁵ sin embargo, poco tiempo después tildaría esas acciones como:

....Un acto de deslealtad y de ingratitud de personas a quienes he servido de buena voluntad. El viejo refrán que dice: “Así paga el diablo a quien bien le sirve”, es de frecuente aplicación en la política, así como aquel otro que define con mayor crudeza a los que llegan

¹⁴² Gutiérrez, Francisco y Dávila, Andrés. “Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios?, en Revista de Estudios Sociales, N° 6, Bogotá, p. 46”. Citado por Pizarro, Leongómez, Eduardo. La atomización Partidista en Colombia: el Fenómeno de las empresas electorales. WorkingPaper N° 292- Enero de 2002, p. 4.

¹⁴³ Ibídem, p. 70

¹⁴⁴ Declaraciones del Directorio Liberal Departamental, Popayán 26 de julio de 1982.

¹⁴⁵ Conferencia de Víctor Mosquera Chaux en el Banquete del Hotel Tequendama, Bogotá, 23 de febrero de 1979. Esta serie de Conferencias aparecen compiladas en el libro titulado: *Hacia un Liberalismo social*, publicado por el Fondo Editorial Liberal.

a increíbles extremos de animadversión contra sus colaboradores y benefactores: “Cría cuervos y te sacaran los ojos.” Pero prefiero que sean otros y no yo, los que juzguen la conducta de mis enemigos.¹⁴⁶

Con estas palabras, el entonces máximo jefe político del Cauca, recriminó a las disidencias el haberse apartado de los lineamientos del oficialismo liberal; lo que demuestra el alto grado de inestabilidad política y lo que fue el Directorio Liberal caucano en tiempos pasados, un partido con una clara hegemonía de la casa Mosquera, pero después de 1985 en pleno proceso de descentralización, se transformó en un partido totalmente fragmentado, donde se competía electoralmente por las alcaldías, “como única medida factible para desprenderse del autoritarismo de Víctor Mosquera Chaux”.¹⁴⁷

2.2. El pronunciamiento conservador

Indudablemente uno de los grandes protagonistas en la descentralización política en Colombia fue el Partido Conservador. Desde 1980, con el senador Álvaro Gómez Hurtado y el Presidente de la República Belisario Betancur Cuartas, este partido político impulsó la reforma. No obstante, no dejaba de haber cierta incredulidad hacia la aprobación de la reforma, que fue ampliamente debatida durante casi seis años en el Congreso.

Así mismo a nivel regional, el Directorio Conservador Caucaño tomaría la iniciativa con grandes intereses, pero ante este acontecimiento político aparecieron diferentes tipos de posiciones en torno a la reforma electoral, en especial para el Partido Conservador, el cual se consideraba minoritario en el Cauca. Esta situación hizo que, en un mismo departamento, los directorios políticos se enfrentaran gracias a rivalidades personales, en especial contra el liderazgo del liberal Víctor Mosquera Chaux, quien había doblegado al conservadurismo durante el Frente Nacional, provocando un aislamiento paulatino de esa institución en las decisiones departamentales. En su momento, el conservador Ignacio Valencia López anotaba al respecto:

Éste es un departamento de mayorías liberales electoralmente hablando y como consecuencia de ese hecho, la estructura burocrática del departamento del Cauca, ha sido siempre, prominente mayoritariamente ejercido por ese partido y ese mismo partido, con la preponderancia del poder, a través del tiempo generalmente ha preferido como jefes en la administración a otras tendencias de la opinión conservadora diferentes a la nuestra, lo cual me permite decirle que en la mayoría del tiempo, el movimiento Unionista del conservatismo en el Cauca, ha estado por fuera de la administración, perseguidos por

¹⁴⁶ Diario El Liberal, 4 de marzo de 1986.

¹⁴⁷ Entrevista a José Gabriel Silva Rivier. Op.cit.

ratificación y se le han desconocido frecuentemente sus legítimos derechos.¹⁴⁸

De este modo, causa interés observar que en el Cauca, a pesar de ser un departamento bipartidista, el conservadurismo no logró una hegemonía regional, situación que en ciertos momentos llegó a preocupar a esa colectividad, pues “desde la muerte del conservador Guillermo León Valencia en 1971, su deceso provocó un vacío en la jefatura del directorio”,¹⁴⁹ lo que terminó marginando a este partido de las posiciones más importantes del departamento, conduciendo finalmente a esta colectividad a un retroceso y declive de autoridad que condujo a que continuamente reclamaran una participación “adecuada y equitativa” en los asuntos públicos como lo estipulaba el artículo 120 de la constitución.

A razón de esta situación, varios conservadores de éste periodo reconocieron que las decisiones del Estado Central estuvieron intervenidas por los llamados jefes naturales, entre ellos Víctor Mosquera Chaux, quien como máximo jefe político del Cauca y consolidado símbolo liberal en la órbita nacional, tomó partida y ventaja de su capacidad como barón electoral para justificar el número de votos que contribuía a su partido en épocas electorales¹⁵⁰. Esto lo reconocen algunos miembros del Partido Conservador como Reinaldo Muñoz quien considera:

La supremacía electoral que tenía Víctor Mosquera Chaux, le brindó en su momento mucha más autoridad, estatus e influencia en las decisiones del gobierno central, quien esperaba en elecciones presidenciales contar con la suma nada despreciable de 200.000 mil votos que aportaba el Directorio Liberal, frente a unos 90.000 que brindaba el conservatismo en el mismo territorio.¹⁵¹

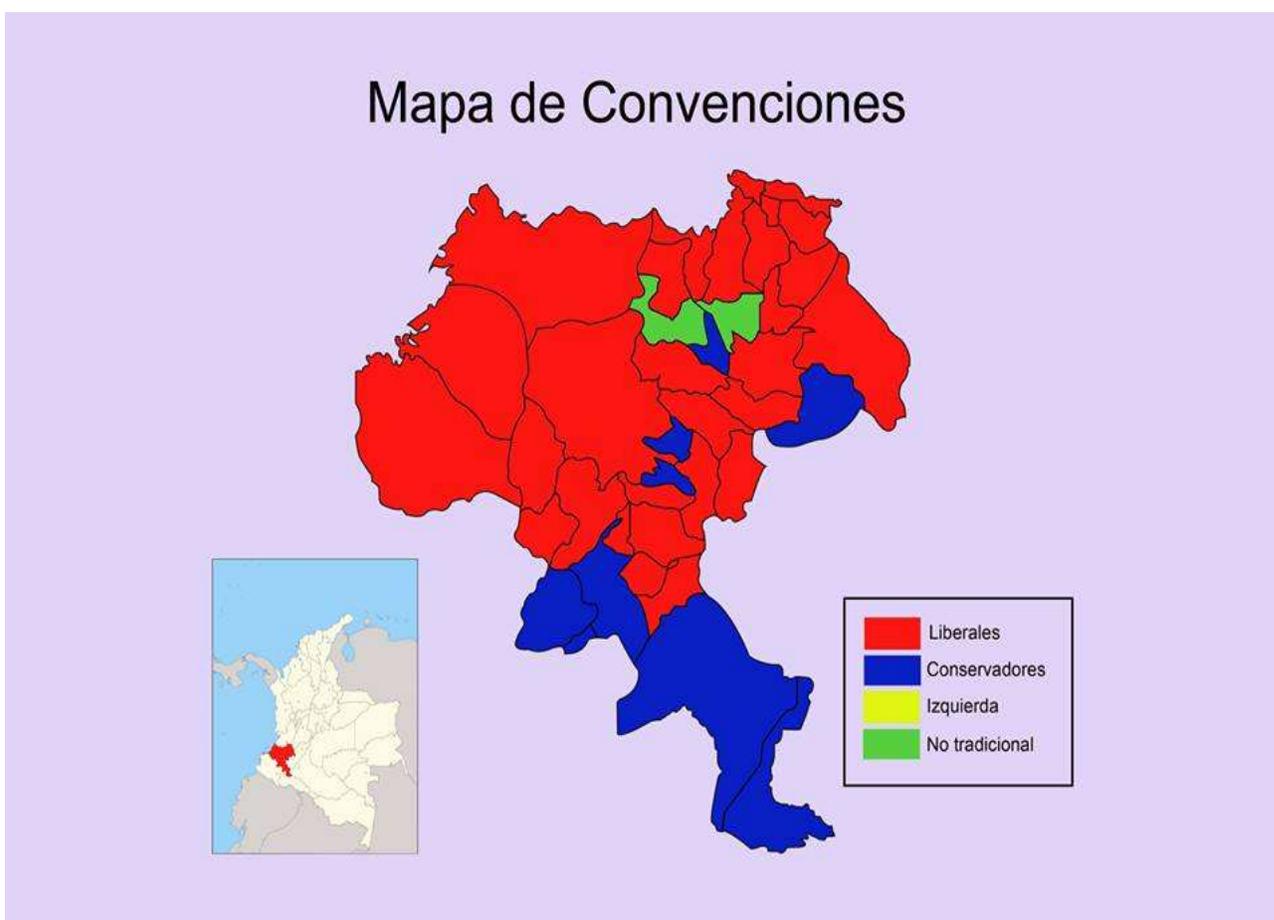
¹⁴⁸ Entrevista realizada a Ignacio Valencia López, Popayán 18 de junio de 1989. *Ibidem*, p. 76.

¹⁴⁹ Entrevista realizada al Secretario del Directorio Liberal del Cauca: Libardo Marino Dorado, Popayán 24 de octubre del 2014

¹⁵⁰ Después de 1958 la mayoría de municipios en el Cauca tuvieron una abrumadora supremacía liberal, ya que de los 38 municipios, 27 fueron controlados por este partido político, mientras que los considerados bastiones conservadores sólo serían 9, ubicados principalmente en la bota caucana. Bajo estas condiciones, el Partido Liberal en cabeza de Víctor Mosquera, tendría controlada buena parte de la participación política en éste territorio. En: Pinzón de Lewin, Patricia. *Pueblos, regiones y partidos. La regionalización electoral, atlas electoral colombiano*. Bogotá, Editorial CEREC y Universidad de los Andes, 1989, p. 44

¹⁵¹ Reinaldo Muñoz, militante del Partido Conservador y actualmente se desempeña como Secretario General de la Alcaldía Municipal de Popayán. Entrevista realizada 14/ 11/ 2014.

Regionalización electoral en el Cauca. 1972-1982



Fuente: regionalización electoral extradida de Pinzón de Lewin, Patricia. *Pueblos, regiones y partidos. La regionalización electoral, atlas electoral colombiano*. Bogotá, Editorial CEREC y Universidad de los Andes, 1989,

El anterior testimonio de alguna forma queda constatado en los análisis y aproximaciones que hizo en su momento Patricia Pinzón de Lewin en su clásica obra: *Pueblos, regiones y partidos. La regionalización electoral, atlas electoral colombiano*, donde históricamente realiza una regionalización electoral en Colombia. Precisamente, la anterior figura que fue extraída de este atlas, evidencia las dimensiones de la hegemonía electoral que tenía el Directorio Liberal en el Cauca, donde después de 1958, la mayoría de municipios tuvieron una abrumadora supremacía liberal, puesto que de los 38 municipios que lo componen, 27 fueron controlados por este partido político hasta 1985, mientras los considerados bastiones conservadores sólo sería 8, ubicados principalmente en la bota caucana¹⁵².

Bajo esas condiciones, podemos entrever que el liberalismo en esta región del país contaría con un gran reconocimiento nacional y, así mismo, el gobierno central en Bogotá no podría ignorar

¹⁵²Pinzón de Lewin, Patricia. Op.cit, p. 44.

la capacidad electoral que poseía Víctor Mosquera, quien en ocasiones exigiría al gobierno de turno nombrar gobernadores, alcaldes y gerentes de instituciones públicas que fueran de su propia afiliación política, lo que eventualmente provocaría el resentimiento profundo de fuerzas opositoras como el conservadurismo, quienes reclamaban una participación “adecuada y equitativa” como lo estipulaba el artículo 120 de la constitución. Esta situación la recuerda el dirigente conservador Reinaldo Muñoz, el cual anota lo siguiente:

Víctor Mosquera era demasiado sectario, hacía coaliciones con el Partido Conservador producto del Frente Nacional, pero aquello no le llamaba la atención, era un avasallador; alguien decía que no se movía una hoja del Parque Caldas sin el consentimiento de Víctor Mosquera Chaux.¹⁵³

En ese contexto autoritario, como lo afirma Reinaldo Muñoz, aparece la descentralización política y la elección popular de alcaldes, reforma que se consideraba podría trastocar esa férrea autoridad que ejercía Víctor Mosquera. Con base en esto, el Directorio Conservador Caucaño tomó la medida con gran interés, puesto que había sido impulsada por este mismo partido con Álvaro Gómez Hurtado en 1982.¹⁵⁴ En estas circunstancias, comenzó en palabras del también conservador José Gabriel Silva:

Una competencia por lograr las alcaldías, éste poder municipal hacía que se liberara el poder hegemónico de los jefes de los partidos como Víctor Mosquera Chaux, quien fue uno de los principales opositores a la elección popular de alcaldes. Aquello motivó a nuevas figuras políticas a aspirar por estos puestos.”¹⁵⁵

La nueva reforma electoral atomizó las relaciones de poder en ambos partidos políticos, con ello, las nuevas figuras que se encontraban en pleno ascenso pretendieron oponerse electoralmente a los considerados gamonales departamentales. Así, fortuitamente el Partido Conservador en el Cauca fue uno de los más favorecidos con la elección popular de alcaldes. Para algunos conservadores que presenciaron ese momento histórico, reconocen que es por medio de esa coyuntura donde encontraron un mecanismo de oposición contra la considerada designación arbitraria que ejercía Víctor Mosquera Chaux; y por consiguiente, el conservadurismo como lo manifiesta José Gabriel Silva encaminó el proceso por medio de el “voto de opinión”:

Con la elección popular de alcaldes comenzaría a ganar y afianzarse el voto de opinión; anteriormente esto no existía era un “voto de disciplina,” se votaba por ser liberal o por ser conservador, por eso la oposición no existía. Sin embargo el voto de opinión le permitiría a nuevas figuras independientes elaborar programas, presentárselos a la comunidad y así aspirar a las alcaldías, ya que anteriormente para muchos de ellos les era imposible este tipo

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ *Ibíd.*

¹⁵⁵ Entrevista a José Gabriel Silva, Op.cit

de cargos, por el veto que imponían los jefes naturales del liberalismo.

Como lo destaca el conservador Gabriel Silva, el denominado voto de opinión constituiría una gran estrategia para encarar electoralmente a las figuras político-tradicionales; no obstante, en poco tiempo, como lo sostiene el liberal Libardo Marino Dorado, bajo ese mecanismo surgió:

Un voto de opinión que permitió nuevas tendencias casi de tipo personalista, al igual que nuevos “grupitos”, porque la reforma le daba ese poder. Entonces quisieron hacer grupos independientes, y los partidos se fraccionaron, de tal manera que las decisiones se volvieron difíciles, los nuevos partidos ya conformaron sus propios cuadros, presentaron sus candidatos y sus proyectos, y ya cada cual quería hacer su propio grupo para imponerse.¹⁵⁶

En palabras de Libardo Dorado, aquellos eventos políticos provocaron un temor en las colectividades tradicionales, que obedecía a un aleatorio fraccionamiento de cara a las nuevas circunstancias políticas. Además, las innovaciones participativas, no fueron bien acogidas por algunas facciones, ya que personas de orígenes populares podría llegar a ocupar esos cargos. Al respecto el mismo Libardo Marino Dorado reconoce:

La elección popular de alcaldes trajo desafortunadamente una gran desventaja, y es que la calidad del candidato desmejoró, porque personas populares que fueron elegidas no reunían las calidades de competencia para ejercer actividades administrativas, y de ahí la generalización de la corrupción, porque llegaron a esos cargos personas que indudablemente tenían una popularidad en sus respectivos pueblos, había gente por ejemplo que nombrara al chofer de la volqueta que recogía la basura, otros nombraban al que mejor jugaba fútbol. Entonces las personas escogían el criterio del personaje popular, pero éstos no siempre tenían calidades ni preparación para ejercer un cargo de esos.¹⁵⁷

Ese recelo hacia un candidato de origen popular, el propio Libardo Dorado reconoce, se debía a que se consideraba que un aspirante de este tipo no podría tener principios morales ni éticos.¹⁵⁸ De ahí que la configuración de la participación política estuviera alineada bajo ese temor, donde el grupo dominante pensó que bajo esas reformas los sectores populares aspirarían a un control político más equitativo, lo que podría poner en peligro la hegemonía política que habían gozado en este territorio. Es dentro de esos acontecimientos de temor y prevención donde se presentó eventualmente la oposición política por estos años.

¹⁵⁶ Entrevista a Libardo Marino Dorado. Op.cit

¹⁵⁷ Ibídem

¹⁵⁸ Ibídem.

3. De la democracia restringida a la democracia participativa: las “terceras fuerzas” en el marco de la primera elección popular de alcaldes en el Cauca

La agudización y crisis de los sistemas representativos tradicionales tuvieron lugar en Colombia durante las décadas de 1970 y 1980. Eventualmente, el rígido centralismo bajo la figura de un presidencialismo omnipotente, fue partícipe de esta crisis, pero especialmente, sería el Frente Nacional el que cultivó nuevos conflictos, excluyendo políticamente a una sociedad pluralizada y diversificada ideológicamente, lo que constituyó una barrera a las denominadas “terceras fuerzas”, las que se vieron en la necesidad de recurrir a medios no institucionales como la movilización popular, o a optar por un enfrentamiento armado directamente contra el Estado.

En medio de ese agudo panorama social, llegó a la presidencia Belisario Betancur en 1982. Fue él quien dio inicio a un proceso de transición democrático, que respondía a la misma necesidad de fortalecer la institucionalidad del Estado colombiano. En esta década se redefinieron las reglas del juego democrático a nivel local y regional, a través del ya enunciado proceso de descentralización política. Así, para autores como Carlos Enrique Guzmán, este proceso democrático es:

La puesta en marcha del proceso –inacabado aún- de descentralización política, la cual puso en manifiesto el cleavage centro/periferia y con él, la aparición de organizaciones y movimientos políticos regionales y locales que echaron raíces y arrojaron muestras evidentes de apertura y multipartidismo. Se podría corroborar de esa manera, que un mayor nivel de competencias, la existencia de una estructura de cleavages y un ciclo electoral particulares, contribuyen a que en los Estados con elevados grados de descentralización política se desarrollen sistemas de partidos propios y que se constituyan en arenas políticas con un funcionamiento caracterizado por pautas y lógicas diferenciadas, aunque interrelacionadas con las del conjunto del Estado¹⁵⁹

Cuando se anuncia la esperada descentralización política en 1986, la realidad del país mostraba la necesidad de una alternativa política, basada en la pluralidad, que pudiera redefinir las nuevas formas de participación y representación desde los niveles de la organización territorial. Así, este proceso de transición se da en medio del júbilo por la primera elección popular de alcaldes, cuya innovación participativa generó, como se mostró anteriormente, un gran revuelo al interior del conservatismo y del liberalismo caucano, que para ese momento histórico veían cómo aquel proceso marcó la aparición de nuevos liderazgos junto con otras tendencias que irrumpieron en el escenario político, entre ellos Omar Henry Velasco, Temistocles Ortega, Marco Aurelio Irigorri, Humberto Peláez Gutiérrez, Olid Larrarte y Cristian Astudillo, quienes

¹⁵⁹Guzmán, Carlos Enrique. *Política, descentralización y subsistemas regionales de partidos en Colombia, 1988-2000. Una explicación teórica y un análisis empírico*. Ibagué, Universidad de Ibagué, 2005.

conformaron las primeras divisiones al interior del Partido Liberal, por medio de lo que ellos denominarían la “izquierda liberal lopista”.¹⁶⁰ Un partido político que se autodenominó desde su fundación como una *tercera fuerza*¹⁶¹, y que buscaba, desde un discurso alternativo, rechazar la autoridad de los gamonales tradicionales, oponiéndose a ellos electoralmente.¹⁶²

Dentro de ese proceso, la división del Directorio Liberal Caucano es una de las consecuencias más sobresalientes durante la descentralización política en el Cauca. De hecho, Giovanni Sartori identifica que las *fracciones* y las *facciones* están intrínsecamente ligadas a las unidades partidistas que pueden emerger producto de las contradicciones políticas del régimen o a las coyunturas temporales que genera un proceso como la descentralización del Estado.¹⁶³

Así, y siguiendo a Sartori, se puede identificar que en el Cauca los nuevos proyectos políticos se caracterizaron por ser *fracciones* de los partidos tradicionales, a razón de que este tipo de movimientos se caracterizan por el nivel de organización, estabilidad y significación político-electoral que giraba alrededor de un líder reconocido, como lo fue en su momento, Guillermo Alberto González o Aurelio Iragorri Hormaza. Pero del mismo modo, hubo *facciones* del liberalismo oficial, caracterizadas por tener una organización más endeble y una débil significación político-electoral. Aquí podemos identificar a movimientos cercanos con la izquierda revolucionaria como la Unión Patriótica y la Izquierda Liberal caucana, dirigidas por Álvaro Pío Valencia y Omar Henry Velasco, respectivamente.

Es importante señalar que estas dos vertientes de la oposición en el Cauca, marcaron el panorama político en 1980, cuyo contexto en un departamento bipartidista parecía volverse más complejo y plural, que albergaba día a día nuevas identidades comunitarias que se constituyeron en poco tiempo en nuevas desagregaciones de los partidos tradicionales.¹⁶⁴ Es ahí, sobre ese telón político, que en departamentos como el caucano surgieron las denominadas “terceras fuerzas” en dos vertientes: una conformada por dirigentes disidentes del liberalismo oficial, quienes denominarían a su movimiento “Izquierda Liberal”, y otra también autodenominada de izquierda, integrada por quienes se consideraron excluidos o silenciados por el bipartidismo, ellos conformarían el Partido de la Unión Patriótica. La incidencia de estos

¹⁶⁰ Ledesma Llantén, María Eugenia. Op.cit, p. 102-103.

¹⁶¹ Comúnmente se ha definido a las terceras fuerzas como aquellos grupos políticos que no han recibido un aval proveniente de los partidos políticos tradicionales o de alguna de sus facciones. En: Guzmán Mendoza, Carlos Enrique. “Descentralización política y terceras fuerzas en Colombia. El sistema de partidos en el ámbito regional, 1988-2000.” Revista de Estudios Políticos, No 20 Medellín, enero-junio 2002, p. 56

¹⁶² Entrevista a José Gabriel Silva. Op.cit.

¹⁶³ Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1987.

¹⁶⁴ Duque Daza, Javier. “Los partidos políticos colombianos 1974-2006: Subinstitucionalización de los partidos tradicionales y emergencia de organizaciones políticas alternativas”. Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe. En: Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de la Red (CLACSO). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2004/partidos/duque.pdf>

dos proyectos político-alternativos se presentará a continuación.

3.1. La Izquierda Liberal Caucana

La izquierda Liberal aparece en el contexto político caucano en 1980, es decir seis años antes de la aprobación de la reforma concerniente a la elección popular de alcaldes. Este movimiento político fue deslegitimado por la Convención Departamental, dirigida por Víctor Mosquera Chau, quien calificaría el progresismo, el organizar movimientos independientes o el apartarse de las líneas oficiales, como faltas graves.¹⁶⁵ De esta manera, el surgimiento de La Izquierda liberal en el Cauca, no tendría un aval político, puesto que para 1980, todavía permanecía vigente el artículo constitucional 120 de 1968, que le brindaba una participación adecuada y equitativa en los asuntos públicos sólo a los dos partidos tradicionales. Sin embargo, cuando se aprobó la elección de alcaldes por voto popular, esta reforma le permitió a ese movimiento establecerse como un Partido Político, siendo aquello un avance histórico, pues le permitía al elector la posibilidad de votar por partidos y movimientos diferentes a los tradicionales.

Así, y bajo esos nuevos parámetros participativos, se legitimó jurídicamente a la Izquierda Liberal en el Cauca, que se consideró desde su nacimiento como un movimiento político que surgió como una desagregación del liberalismo oficial. Al respecto el ahora senador Luis Fernando Velasco, uno de los entonces militantes de este partido afirmaba:

El Movimiento Izquierda Liberal, nació como un grupo cansado de la hegemonía y del manejo no sólo del poder, sino de las decisiones de lo que debía ser el gobierno, de lo que debía ser el Estado, la política, que se venía manejando en el Directorio Oficial, ligados a la cabeza del Doctor Víctor Mosquera Chau¹⁶⁶

Bajo un lineamiento alternativo, este partido reclamó un relevo generacional en la estructura política del Cauca, pero fueron condenados por las mismas instituciones del municipio como la Convención Departamental. No obstante y a pesar del tipo de sanciones, la Izquierda Liberal tendría un gran impulso durante 1985; en especial cuando conformaron alianzas con agrupaciones indígenas como el Consejo Regional indígena del Cauca (CRIC) a través de la cual se discutió una salida para el conflicto agrario, que iría delineando la plataforma ideológica de Omar Henry Velasco, quien condenaría en su momento al “sistema feudal que imperaba en el departamento.”¹⁶⁷

Pronto, aquellas inclinaciones e intereses por reformar la estructura agraria, conllevaron al primer detonante de los enfrentamientos con el liberalismo oficial, ya que la reforma agraria

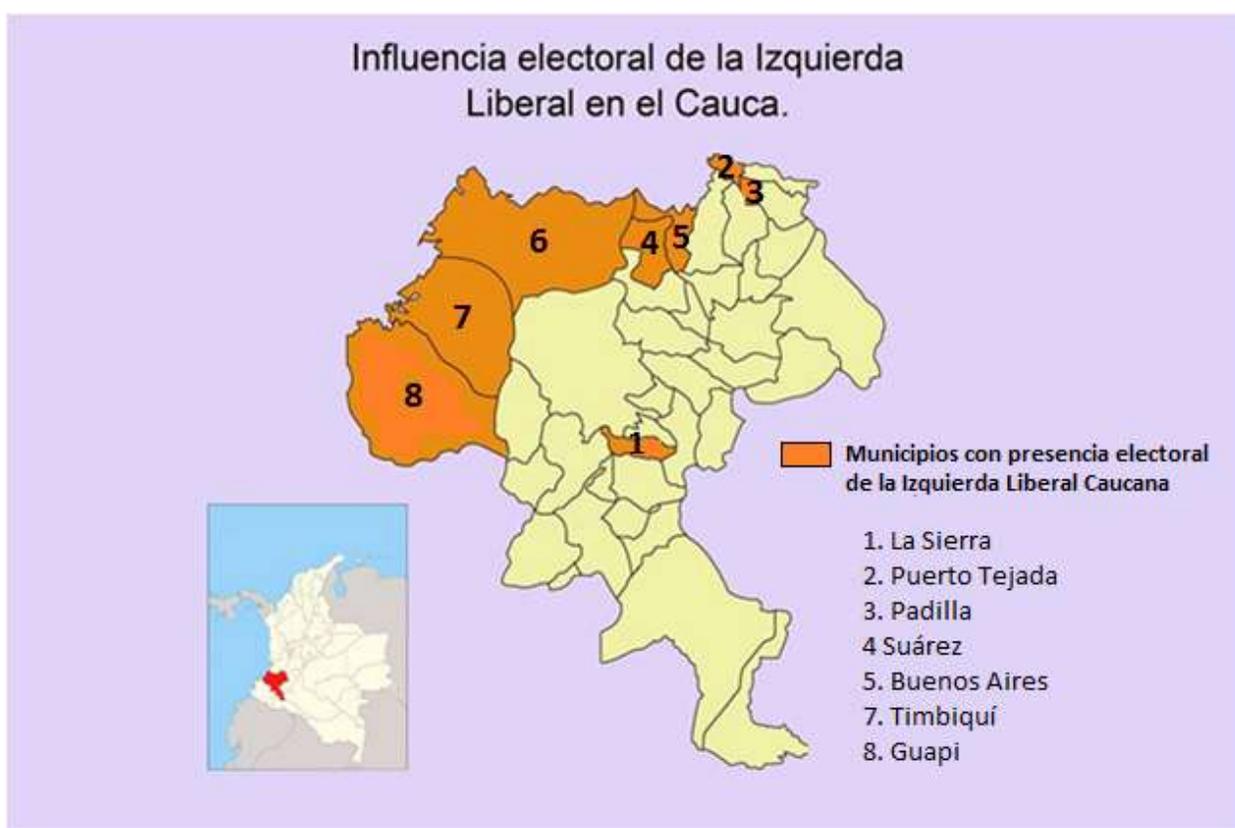
¹⁶⁵Libardo Marino Dorado. Op.cit

¹⁶⁶ Entrevista realizada a Luis Fernando Velasco Chávez, Popayán 6 de septiembre de 1989. En: Astudillo, María Stella. Op.cit, p. 80.

¹⁶⁷Entrevista a Luis Fernando Velasco Chávez. Op.cit, p. 80

que promulgaba la izquierda liberal se contraponía a los designios que enarbolaba Víctor Mosquera Chauz, quien declararía públicamente en 1960, que defendería a toda costa la propiedad y las propiedades de los de terratenientes.¹⁶⁸

De esta forma, queda claro que las dos posiciones concernientes al manejo de la tierra, demostraban el grado de contraste entre el pensamiento de los dirigentes tradicionales y las jóvenes figuras en ascenso; evidenciando notoriamente el discurso alternativo de la izquierda liberal frente a su contra parte “tradicional,” lo que conduciría a que el movimiento liderado por Omar Henry Velasco tuviera múltiples simpatías en el Cauca, consiguiendo seguidores en municipios considerados políticamente tradicionales.¹⁶⁹



Fuente: Regionalización electoral basada en el testimonio de Luis Fernando Velasco. Según este importante dirigente político, la izquierda liberal ganó gran protagonismo en municipios donde el liberalismo oficial hacía poca presencia, ya que se consideraban zonas que no representaban un caudal electoral significativo.

¹⁶⁸ Sobre la cuestión de la propiedad Víctor Mosquera manifestó: “A mí se me ocurre que el objetivo esencial de la reforma debe ser el de multiplicar el número de terratenientes sin pensar en el minifundismo. Para llevar a la práctica esa idea, hay que partir de la base jurídica de que la constitución reconoce y garantiza la propiedad privada con la modalidad de que ésta debe cumplir una función social”. Diario El Liberal, Popayán, domingo 7 de agosto de 1960, p. 4 En: Ledesma Llantén, María Eugenia. Op.cit, p. 140

¹⁶⁹ Entrevista realizada a Luis Fernando Velasco Chávez, Popayán 6 de septiembre de 1989. En: Astudillo, María Stella. Op.cit, p. 82. Se aclara al lector que la regionalización electoral que se presenta a manera de mapa es una aproximación basada en la entrevista que se le realizó a Luis Fernando Velasco en el año de 1989.

Como lo reconoció en su momento Luis Fernando Velasco, la izquierda liberal alcanzó un gran avance político durante 1985, y su impulso se debía a que dicho movimiento haría presencia en zonas periféricas del departamento. Aquellos territorios ubicados principalmente en la costa pacífica caucana estarían marginados de la administración departamental, cuya presencia institucional fue endeble en esos municipios, siendo además abandonados por los partidos políticos tradicionales. De esa manera, la reactivación de la competencia entre partidos, propiciaría la búsqueda electoral de sectores marginados de la población caucana; y con ello, la Izquierda Liberal pudo convocar para ese momento a nuevos líderes comunales e integrarlos al movimiento.¹⁷⁰

Sin embargo, en el Cauca aparecería tempranamente el fenómeno de la “guerra sucia”, que atacaría a líderes populares y concejales de éste partido político, algunos de los cuales murieron en extrañas circunstancias después de 1985. Situación similar ocurriría con otras organizaciones indígenas, campesinas y de izquierda, hasta que finalmente la Izquierda Liberal caucana desaparece en las postrimerías de 1988.

3.2. La Unión Patriótica

Dentro del mismo contexto en que apareció la Izquierda Liberal en el Cauca, surgió a finales de 1985 el Partido de la Unión Patriótica (UP). Este partido político, a diferencia del anterior, apareció precisamente en pleno proceso de descentralización política durante gobierno de Belisario Betancur, exactamente, a través de los procesos de negociación con los grupos guerrilleros: Movimiento 19 de abril (M19) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).¹⁷¹

Con el nacimiento de la UP, caería oficialmente el telón del Frente Nacional. Lo que produjo una rotunda oposición del jefe del Directorio Liberal de ese momento, Víctor Mosquera Chaux, quien consideraba que el pacto bipartidista era necesario en el país, puesto que sus logros habían “pacificado” a la nación después del periodo de la Violencia. A razón de lo anterior, el mismo Mosquera Chaux sustentó:

Durante el Frente Nacional, el país vivió en relativa calma, se transformaron las costumbres políticas y se hicieron reformas sociales importantes, especialmente en el gobierno de los doctores Lleras Camargo y Lleras Restrepo, en el último de los cuales se aprobó la enmienda constitucional de 1968.

Hay quienes piensan que el Frente Nacional originó la anemia ideológica y programática de los partidos políticos, y la pérdida del ímpetu liberal para apersonarse de las necesidades y aspiraciones populares. Pero yo pienso que fue una política necesaria, y que si no fuera por

¹⁷⁰ *Ibíd.*, p. 81

¹⁷¹ Guzmán Mendoza, Carlos Enrique. *Op.cit.*, p. 43-68.

ella, probablemente no se habría logrado el restablecimiento del régimen democrático en Colombia.¹⁷²

Tras esta defensa que hizo del pacto bipartidista, el entonces jefe del Directorio Liberal, vio como la Unión Patriótica marcó el derrumbe y las secuelas que dejó a su paso el Frente Nacional. Así, este partido político se instalaría tempranamente en el Cauca, una de las regiones del país y que albergaba gran cantidad de agrupaciones guerrilleras como: FARC, ELN, EPL, M19 y Quintín Lame. Con ello la UP, emplazó su proyecto político en un departamento marcadamente bipartidista y desde el inicio tendría una rotunda oposición de la capa dirigente regional encabezada por Víctor Mosquera Chaux, quien tildaría a este movimiento como revolucionario y subversivo, puesto que propició en el departamento:

[...] una angustiada situación. La inseguridad cunde por todas partes. Cuando se inició esta administración existían apenas dos frentes guerrilleros: el VI y el VIII frente de las FARC. Después de que adoptaron las más generosas medidas para “tenderle la mano a la subversión”, (amnistía, pactos de tregua y cese al fuego se les dio a los guerrilleros garantías y auxilios para su readaptación a la ordenada convivencia social, y se adquirieron compromisos a espaldas de los partidos tradicionales y del Congreso para la llamada apertura democrática), vemos que actualmente se hallan diseminados por el territorio caucano grupos armados de todas las denominaciones conocidas FARC, ELN, M-19 y algunos de especial conformación para este departamento, como el Quintín Lame y la Coordinadora Guerrillera con participación de individuos de otros países como Ecuador, Perú, Chile que han resuelto venir hacer causa común con los facciosos criollos. Se quiere convertir al Cauca en la Sierra Maestra de Colombia, como yo lo dije hace mucho tiempo, y ahora ya no parece una exageración repetirlo.¹⁷³

Esta misiva que hizo pública Víctor Mosquera Chaux en 1986, muestra el profundo temor que sintió ante el avance de las agrupaciones guerrilleras y sus proyectos políticos, declarando él mismo que estos movimientos cometerían “invasión de predios, boleteo, extorción, amenazas, secuestros y despojos a los propietarios que no tienen protección alguna.”¹⁷⁴

Con estas declaraciones, queda claro que tanto la mentalidad, como la posición asumida por uno de los dirigentes más tradicionales de la región, deja entrever una profunda discrepancia en torno a la descentralización política y a la apertura democrática a las nuevas fuerzas. Los nuevos proyectos alternativos siempre presentaron una prevención personal hacia Víctor Mosquera, puesto que este representaba los valores ideológicos que estos pretendían transformar, su perspectiva política era opuesta y sus intereses se encontraban en vías distintas.

En este contexto, algunos eventos demostraron que ni Víctor Mosquera ni su familia eran

¹⁷² Entrevista a Victoria Mosquera Chaux. El Liberal, 7 de mayo de 1986, p. 12

¹⁷³ *Ibíd.*, p. 12

¹⁷⁴ Entrevista a Victoria Mosquera Chaux. El Liberal, 7 de mayo de 1986, p. 2

invulnerables a las acciones de las agrupaciones guerrilleras como las FARC, quienes secuestrarían a su hermano Álvaro Mosquera Chaux el 30 de octubre de 1983. Este solo secuestro, que se postergó por 10 meses a pesar de que la familia pagara una cuantiosa suma de dinero a cambio de la liberación, bastó para desatar una gran polémica en el país. Pese a estos actos, las FARC negaría el hecho en 1984, precisamente en el marco de los acuerdos de paz de “La Uribe”, de cuyas negociaciones nacería un año después el Partido de la Unión Patriótica.¹⁷⁵

Así, esta serie de acciones muestran como la descentralización política que condujo a una apertura democrática a las denominadas “terceras fuerzas”, estuvo enmarcada en el Cauca bajo la sombra de la polémica política, especialmente enarbolada por los sectores más tradicionales de la sociedad, entre ellos las capas dirigentes y los estamentos religiosos, que continuamente reprocharon los diálogos de paz y a la misma UP. El mismo Arzobispo de Popayán de aquel entonces, Samuel Silverio Buitrago, argumentó que la presencia de la Unión Patriótica en el departamento era en cierta forma peligrosa “ya que este partido tiene un brazo armado como las FARC, lo que se constituye un mecanismo de presión para los caucanos”¹⁷⁶

Estas dos posiciones muestran que la postura de los principales estamentos políticos en el Cauca fue radical frente a la apertura democrática a terceras fuerzas. La descentralización política se cuestionaría en sí misma, tildándola como “oscura” porque le permitió a organizaciones guerrilleras hacer parte del escenario político nacional. Por este motivo, la Unión Patriótica decide hacer listas sin coaliciones y lanzó en 1986 a su figura política más representativa: Álvaro Pío Valencia, en su primera contienda electoral al Concejo Municipal.

Sería a partir de las elecciones de 1986 y especialmente las de 1988, correspondientes a la primera elección popular de alcaldes, las que marcaron un crítico panorama político, donde el Cauca viviría tempranamente el fenómeno de la llamada “guerra sucia”. Durante estos años, se hicieron comunes las amenazas a los militantes de ese partido, muchos de ellos serían hallados

¹⁷⁵ Diario el Tiempo, 30 de agosto de 1984, p. 3. Vale la pena restaltar que el secuestro de Álvaro Mosquera fue uno de los primeros secuestros políticos de las Farc y uno de los más importantes de la década, puesto que llegó a poner en vilo el proceso de paz en 1985.

¹⁷⁶ El Liberal, 18 de Febrero de 1986, p. 3. Aunque deslegitimada por la iglesia, la UP lograría un Consejo Municipal en Popayán durante las elecciones de 1986, las cuales fueron ampliamente dominadas por Aurelio Iragorri y Guillermo Alberto González, disidencias en su momento de Víctor Mosquera Chaux. Las elecciones al Consejo Municipal, fueron una importante plataforma política para la Unión Patriótica, logrando que se eligieran concejales en Corinto, Caloto, Toribio, Santander de Quilichao, Buenos Aires, Morales, Popayán, El Tambo, Patía, Balboa, Argelia y San Sebastián. (El Liberal, 20 de marzo de 1986, p. 7) Pero el repunte electoral por parte de este movimiento alternativo, les significaría persecuciones, amenazas y muertes a sus principales representantes y simpatizantes. Tan solo un día después del sufragio ya habían noticias de la muerte de un representante de la Unión Patriótica en el municipio de Mercaderes (Cauca), Nectario Pérez, amanecería sin vida después de la contienda y su cuerpo sería roseado con ácido (El Liberal, 21 de marzo de 1986, p. 1.)

sin vida, torturados y tirados en el río Cauca.¹⁷⁷ Aquello repercutiría enormemente en las garantías políticas y en la credibilidad de la reforma de hecho la UP se retiraría del Congreso en 1986 (siete representantes y cuatro senadores), reclamando falta de garantías a su seguridad.

Ante estos acontecimientos, la discrepancia de las capas dirigentes fue mínima, calificaron estas acciones como hechos fortuitos producto del confuso panorama social del país. Así, responderían los congresistas ante los primeros asomos de una guerra sucia que se avecinaba:

[...] varios parlamentarios conservadores, como el representante Darío Ordóñez, que calificó el retiro de "acto de chiquillería" y "coacción a la Cámara", o su colega Carlos Pineda, que se quejó de que "le estamos dando mucha importancia a este retiro" porque "la paz no son cuatro representantes que se retiran". El presidente de la Dirección Liberal, Víctor Mosquera Chaux, tampoco se inmutó demasiado: "Supongo que esta decisión de la UP es transitoria y se limita a un acto de protesta", declaró. El Tiempo opinó en un editorial que "el retiro de la UP puede ser una jugada política que implique en cierto modo un chantaje al jefe del Estado".¹⁷⁸

No es claro si por razones ideológicas o personales, Víctor Mosquera Chaux, como lo muestra la Revista Semana, no se inmutó ante los graves acontecimientos de que ocurrían especialmente en el Cauca, cuyo territorio como se advirtió anteriormente fue uno de los principales escenarios de asesinatos selectivos contra militantes tanto de la UP como de la Izquierda Liberal, partido que desaparecería del escenario electoral en 1988, mientras que el primero resistiría los embates en el Cauca durante 1990 y el 2000. Durante estas dos décadas continuó la violencia política, que terminó salpicando posteriormente a los mismos familiares de Víctor Mosquera Chaux, en lo que se conocería como el fenómeno de la "parapolítica", resultando involucrado el llamado "Pacificador del Cauca" Juan José Chaux Mosquera, gobernador del Cauca en el 2004, por las masacres del Nilo (1991) y la del Naya (2001), que fueron perpetuadas por el denominado Bloque Calima, del cual, según versiones de justicia y paz, Chaux Mosquera sería jefe político.¹⁷⁹

Con estas acciones, la descentralización política y la apertura democrática quedaron ensombrecidas en el Cauca por los intereses económicos y políticos que involucraron a la capa dirigente tradicional, lo que terminó condenando a cualquier movimiento de izquierda que pretendiera un cambio de la estructura del poder en el Cauca. Aquello beneficiaría enormemente al liberalismo y conservatismo caucano en el momento en el que estuvieron

¹⁷⁷ Londoño Zuñiga, Yira. Op.cit, p. 98.

¹⁷⁸ Revista Semana. 15 de diciembre de 1986.

¹⁷⁹ En versiones libres dadas por importantes líderesparamilares como EverVelosa García, alias "HH", identifica como fundamental la ayuda que prestó Juan José Chaux en la expansión de las Autodefensas Unidas de Colombia en el Cauca. En: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones/80-versiones-seccion/879-hh-reveleva-nuevos-nexos-entre-personajes-publicos-y-las-auc>.

amenazados por las nuevas reformas en materia electoral. Las relaciones clientelistas continuaron respaldando a estos partidos políticos, brindándoles ventajas considerables al momento de la contienda por la alcaldía municipal.

3.3. Los movimientos sociales en el Cauca frente a la reforma

Paralelo a las transformaciones que se daban al interior de los partidos políticos en el Cauca entre 1970 y 1980, se vivía un momento álgido para los movimientos sociales en este territorio. Aquellos años coincidirían con la crisis política que afrontaba el departamento, conduciendo finalmente a un conflicto agrario que detonaría en la crisis de representación entre campesinos e indígenas.

En estas circunstancias, el grupo indígena caucano sería el más destacado, puesto que sería uno de los movimientos sociales con más presencia en el Cauca, y en su accionar no sólo buscaron mecanismos de acceso a la tierra, sino también reconocimiento, participación política y legitimación de sus prácticas culturales.¹⁸⁰

Bajo ese telón de fondo, las movilizaciones indígenas¹⁸¹ comenzaron a exigir una apertura democrática a terceras fuerzas, reclamando “un proceso de participación democrática de las bases populares, en la constitución de sus propias organizaciones.”¹⁸² De esta labor, fueron participes el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC),¹⁸³ organización que tendría como proyecto el crear una alternativa política diferente a las acostumbradas.

En concordancia con esas aspiraciones y con el objetivo de recuperar tierras, el e CRIC organizó

¹⁸⁰ Esto alteraría los preceptos de la constitución de 1886, en la cual el llamado indígena fue apartado del resto de los nacionales y sería tratado como un “menor de edad” estipulando la ley 89 de 1890 en su artículo 1 que: La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose á la vida civilizada por medio de Misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la Autoridad eclesiástica, determinará la manera como esas incipientes sociedades deban ser gobernadas. En: Constitución Política de Colombia de 1886, Ley 89 de 1890, Artículo 1

¹⁸¹ La población indígena del Cauca está distribuida, a grandes rasgos, en cuatro grupos étnicos: Páez 65%, Yanaconas 15%, Guámbianos 13%, Coconucos 5% y Emberas e Ingas 2%. La mayor parte de esta población, cerca del 70%, se concentra en 16 municipios del nororiente del departamento, un particular espacio en el que durante siglos se han conjugado factores geográficos, históricos y culturales que han hecho posible la conformación del el mayor enclave de resistencia en el mundo rural colombiano. En: Peñaranda Supelano, Daniel Ricardo. Op.cit, p. 13.

¹⁸² Revista de la Alianza Social Indígena, año 1, boletín 1, septiembre de 2009, p. 2.

¹⁸³ El Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) fue constituido el 24 de febrero de 1971 durante la Asamblea Indígena celebrada en el Resguardo de Toribío. Su origen debe interpretarse dentro del contexto político y social colombiano de finales de los años sesenta y, más específicamente, desde la perspectiva del impacto de la violencia de los años cincuenta, y el proceso de modernización paralelo a la reorganización económica y social en las zonas rurales afectadas, puesto en marcha por los primeros gobiernos del Frente Nacional. En: Peñaranda Supelano, Daniel Ricardo, Op.cit, p. 21, 22

políticamente a varias etnias del sur occidente colombiano, con objetivos claramente reformistas, entre ellos, cambiar las relaciones de representación ante el Estado. Precisamente en 1986, uno de los años de mayor apogeo del CRIC, se aprueba la elección popular de alcaldes, aquel acontecimiento suscitó un variado interés dentro del movimiento indígena caucano, algunos lo calificarían como “sofismas de distracción, otros creerían en la oportunidad de que las comunidades participen en la toma de decisiones de los destinos de cada uno de los municipios”.¹⁸⁴ El CRIC, por su parte, respondería que la “elección popular de alcaldes es un paso importante para el fortalecimiento de la democracia, sin embargo, la misma organización plantearía que la Ley I de 1986, es el último recurso frente a la crisis del país, pero el cambio en las reglas de juego electoral no debía significar de ninguna manera el cese de las acciones de hecho.”¹⁸⁵

Esta respuesta evidencia que el movimiento indígena en el Cauca tendría serias inquietudes frente a la descentralización política, pero a la postre, se entendieron los nuevos mecanismos de participación como canales que se tendrían que aprovechar dentro de sus comunidades, porque la elección de sus propias autoridades (alcaldes), podría significar una oportunidad histórica para lograr un reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, esta vez con mayores posibilidades de participación.¹⁸⁶

La investigadora Laurent Virginie reconoce, en este sentido, que la descentralización y la elección de alcaldes sería un acontecimiento coyuntural en la vida política de estas comunidades, puesto que de ahí partió el punto de análisis sobre la movilización indígena, y aparecerían una serie de paradigmas entorno a este importante proceso, entre ellos, paradigmas de oportunidades políticas o de lograr una identidad cultural frente al Estado, o simplemente una mayor gestión de recursos que podrían llegar directamente a sus comunidades. En el Cauca, aquellas disposiciones se lograron vislumbrar, provocando fraccionamientos al interior del CRIC y sus fundadores pertenecientes a las etnias Misak, Nasa y Yanacona, las cuales no lograrían conformar un equilibrado programa político, puesto que estos grupos presentarían divisiones internas, especialmente cuando se abre la apertura democrática a terceras fuerzas.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Laurent, Virginie. *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia 1990 -1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, 2005, p. 141

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 141

¹⁸⁶ González Piñeros Nidia Catherine. *Colombia hacia una democracia participativa. Contribución indígena 1990 - 2003*. Santiago de Cali, Pontificia Universidad Javeriana, 2006, p. 47.

¹⁸⁷ Un ejemplo de esta situación se presentaría en el pueblo guambiano, quienes durante 1980, se mostraban desafectos hacia una participación política-electoral, “entre otras causas, porque ello no ha representado un mecanismo ni un instrumento clave y fundamental para la defensa de su pensamiento”. Por esta razón, los

Así, la descentralización política creada con la finalidad de lograr una mejor gobernabilidad ante la caída del respaldo ciudadano, tuvo en sus albores una resistencia indígena en la región caucana. Además, el movimiento indígena era visto con desconfianza por las capas dirigentes tradicionales, puesto que habían perdido gran cantidad de tierras durante la confrontación agraria. Por ese motivo, asociaciones como el CRIC serían deslegitimadas por los partidos tradicionales, a pesar de que agrupaciones de autodefensa como Quintín Lame expresaron su voluntad de participar políticamente cuando se vincularon a las negociaciones del proceso de paz en 1985.¹⁸⁸

Sin embargo, la descentralización política estuvo marcada por la enemistad de indígenas con los Partidos Liberal y Conservador. El CRIC entendió la reforma como posibilidad de enfrentarse de manera electoral al bipartidismo. No obstante, el movimiento indígena no se logró consolidar en este periodo, debido “al escaso desarrollo teórico-político de sus dirigentes, y al sectarismo que todavía los mantenía prevenidos y enfrentados”.¹⁸⁹ En este sentido, María Alejandra Tobar y Diana Marcela Vega, conciben que en el Cauca, dos años antes de la primera elección popular de alcaldes “los nuevos movimientos plantearon que ese proceso de descentralización no era real, que era muy limitado o recortado, que era una simple delegación de funciones, una reforma fiscalista o una farsa demagógica”.¹⁹⁰

Si bien las comunidades indígenas en el Cauca se mostraban cautelosas hacia la descentralización política, esa incredulidad se transformaría meses después en entusiasmo frente a la elección popular de alcaldes, incluso se optó por presentar listas propias, sin ninguna vinculación con los partidos político-tradicionales, expresando así, el rechazo hacia estos organismos de representación.

De este modo, uno de los primeros grupos indígenas en reconocer las bondades de la reforma fue la comunidad Misak, a quienes les sirvió el reto electoral como plataforma de aprendizaje para proyectar el programa indígena en contiendas electorales. En las elecciones al Consejo Municipal de 1986, la comunidad Misak obtuvo buenos resultados en Silvia, donde el candidato indígena Mario Calambas Montano, quedó en segundo lugar, muy cerca del principal dirigente

Guambianos prefirieron consolidar en principio sus demandas por medio de las incursiones y la movilización para satisfacción de sus necesidades. En: Martínez Pino, Guillermo León. Op.cit, p. 107.

¹⁸⁸ Parte de este hermetismo e incredulidad hacia la descentralización se originaba en la desconfianza que hubo por parte del movimiento indígena hacia el Estado, se debió en buena parte a que durante el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala 1978-1982, se dio tratamiento contrainsurgente a las luchas indígenas, especialmente con las masivas detenciones de líderes del CRIC. En: Villa William y Houghton Juan. *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia 1974-2004*. Bogotá, Centro de Cooperación al Indígena CECOIN, 2005, p.31.

¹⁸⁹ Laurent, Virginie. “Presencia indígena en el paisaje político-electoral colombiano: balance y perspectivas”, En: los retos de la democracia, compilación de Clara Rocío Rodríguez y Eduardo Pizarro León Gómez. Bogotá, Fundación Heinrich Boll, 2005, p. 149. Citado por Tobar, María Alejandra y Vega, Diana Marcela, Op.cit, p. 82.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 84

en éste territorio, el liberal Jesús E. Papamija.¹⁹¹

Eventualmente, la descentralización política empezó a tener adeptos en aquellas comunidades, incidiendo notoriamente en la legitimación paulatina del movimiento indígena. Esta tarea, en principio fue ardua para el mismo CRIC, quien veía cómo aquel proceso podría afectarlos, porque todavía no estaban preparados para afrontar los cambios político-administrativos, puesto que sus dirigentes no contaban con un conocimiento profundo de las reformas, y en tales circunstancias podrían ser derrotados en las elecciones de alcaldes.¹⁹² No obstante, se intentó prevenir esta situación y el Consejo Regional Indígena del Cauca lanzó programas de capacitación, donde se enseñó a leer y a escribir, y a su vez, se preparó y capacitó a las comunidades para entender las reformas municipales concernientes a la descentralización municipal.¹⁹³ A la postre, gracias a estas medidas los líderes indígenas lograron educarse en materia electoral, y aquel hermetismo político se fue abriendo paso a la conformación de alianzas y coaliciones con otros grupos políticos.

Producto de la situación, a partir de las elecciones de alcaldes en 1988, “se constituyeron los primeros movimientos cívicos indígenas y campesinos, con el objetivo de darle a las comunidades la posibilidad de participar en el ámbito municipal, intentando llevar a miembros de estos grupos a los concejos municipales y a las alcaldías”.¹⁹⁴ Esto convertiría evidentemente a los llamados pueblos indígenas en sujetos políticos,¹⁹⁵ lo que quedó claro en la incidencia que tuvieron esas comunidades en el proceso de paz que tuvo lugar en 1986 y posteriormente en la constituyente de 1991 de la cual formaron parte.

¹⁹¹ Martínez Pino, Guillermo León. Op.cit, p. 110

¹⁹² Laurent, Virginie. Op. cit, p.143

¹⁹³ Tattay, Pablo. “Construcción de poder propio en el movimiento indígena del Cauca”. En GMH. *Nuestra vida ha sido nuestra lucha, resistencia y memoria en el Cauca indígena*. Centro de Memoria Histórica, Editorial Taurus, 2012, p. 66

¹⁹⁴ Laurent, Virginie. Op.cit, p. 143

¹⁹⁵ Gabriel Palumbo considera el *sujeto político* como una categoría que no solo se puede delimitarse a una representación de un solo actor social o a una simple identidad cultural. El sujeto político se podría concebir desde un producto discursivo que constituye a las voluntades individuales en una subjetividad colectiva que se realiza en el compartir de un proyecto. Mostrando el proyecto y convocando a luchar por su realización a través de un proceso colectivo. Cuando se reconoce al sujeto como actor político, inmediatamente aquel acto implica una capacidad de decisión en la construcción del espacio político. En: Palumbo Gabriel. “Estado, democracia y sujeto político”. 2014, [En línea] www.corredordelasideas.org/docs/sesiones/.../gabriel_palumbo.doc

Capítulo III

¡Hacia una democracia participativa! La primera elección popular de alcaldes en Popayán

La primera elección popular de alcaldes celebrada en 1988, es quizá uno de los acontecimientos más importantes en la vida política de Colombia. A pesar de esto, hoy por hoy, no se conservan registros orales o audiovisuales, que permitan vislumbrar cómo vivió la ciudadanía la primera participación política de este tipo. Sin embargo, este hecho generó tal impacto social a nivel local, que a partir de las fuentes orales hay un soporte fundamental para los estudios políticos que reconstruyen un evento que quedó registrado en la memoria individual.

En este capítulo se reúne una serie de testimonios que hacen parte de esa primera generación de “payaneses” que experimentaron la primera elección de alcaldes por voto popular, y de algún modo, brindaron a esta investigación mucha más claridad sobre el contexto social y político de Popayán durante la década de 1980. De ese modo, el presente capítulo tiene como objetivo reconstruir, a partir de fuentes orales, la primera participación política concerniente a la elección popular de alcaldes. Con ello brindaremos un panorama social, económico y político de Popayán durante el periodo de estudio. Ya establecido eso, describiremos la respuesta barrial a las reformas que permitieron una transición del régimen representativo a uno de tipo participativo, aquí contaremos las experiencias y los paradigmas colectivos que florecieron bajo ese nuevo horizonte democrático, lo que permitirá acercarnos a la cultura política “payanesa”, y del mismo modo nos aproximaremos al fenómeno de la “fiesta electoral”, que aunque tuvo grandes innovaciones, también quedó aferrada en las costumbres y tradiciones de la llamada Ciudad Blanca de Colombia.

1. Una mirada a lo local: Popayán dentro de los albores descentralistas 1975-1985

Popayán, capital del departamento del Cauca, fue fundada por Sebastián de Belalcázar en 1537, desde aquel entonces, pasando por el periodo de la colonia y los primeros años de la era republicana, ésta ciudad sería un importante centro político y económico en el país. No obstante, después de subdivisión territorial de 1909, esta capital administrativa quedó relegada y rezagada de los procesos de modernización que impulsó el Estado, lo que conllevó a que en este municipio perpetuara a lo largo del siglo XX “un reducido aparato administrativo con escasas funciones, más que todo de carácter policivo y de orden público, encabezado por el alcalde que

era nombrado por el gobernador del departamento, y un personero municipal, elegido por el Concejo Municipal.”¹⁹⁶

Bajo esa organización altamente centralista, los partidos Liberal y Conservador se convirtieron en las principales autoridades que vincularon a la ciudadanía con el Estado central, y prácticamente, fueron las únicas organizaciones sociales de identificación política; siendo el bipartidismo el que definiera la capacidad política del régimen, y que a lo largo del siglo XX, intentó mitigar a su modo toda la problemática social en el municipio y el departamento.

De alguna manera, esta “dependencia” en las instituciones representativas desembocó a largo plazo en un atraso social en todo el departamento. Las clases políticas consiguieron mantener fidelidades electorales, propias de una *cultura súbdita*, caracterizada por la prevalencia de unas prácticas políticas tradicionales, que trasladan las relaciones de la vieja estructura hacendataria y patronal del siglo XIX, al manejo de la ciudad. Con ello, la hegemonía de las principales familias se consolidó en la capital administrativa del departamento, dirigiendo los destinos tanto económicos como políticos, manteniendo a su paso el control social y sus prebendas, sin que esto haya significado un salto cualitativo, desde el punto de vista de un crecimiento económico.

Derivado de esto, Popayán mantuvo durante el siglo XX un lento desarrollo urbanístico; las estructuras internas no modificaron el modelo tradicional de principios de siglo, lo que contrastó con un rápido proceso de aglomeración y ocupación que se venía dando en el área urbana y sub-urbana, pasando de un crecimiento demográfico de 91.124 habitantes en 1970, a albergar en 1985 a 158.336 habitantes.¹⁹⁷

Este considerable ascenso poblacional, que se llevó a cabo en tan solo una década, demuestra hasta cierto punto la incidencia que tuvo el terremoto que sacudió a la ciudad en 1983. Aquel fenómeno natural, marcaría un hito en la historia de la ciudad, porque no solo destruyó gran parte del casco urbano; sino que permitió la expansión de la ciudad hacia sus periferias, surgiendo ahí oportunidades reales tanto para la población natural de Popayán como para inmigrantes. A partir de 1983, se evidenció entonces un proceso de migración constante del área rural a la urbana, en donde grupos humanos y hogares desposeídos, comenzaron a construir viviendas al norte y sur de Popayán, a través mecanismos como la compra de tierras o la invasión de predios que pertenecieron en su momento a las familias más prestantes de la ciudad.

¹⁹⁶ Tobar, María Alejandra y Vega, Diana Marcela, Op.cit, p. 66.

¹⁹⁷ López Vivas, José Nicolás. *Transformaciones socio-demográficos y políticas regionales: Poblamiento, urbanización, migración y cambio político en Popayán 1963-2005*. Tesis de grado para optar por el título de Maestría en Sociología, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Sociología. Santiago De Cali, p. 27.

Con la llegada de estos nuevos pobladores a zonas anteriormente deshabitadas, se redimensionó la espacialización y territorialización en la ciudad, creando nuevas dinámicas sociales producto de los nuevos asentamientos que crecieron de manera exponencial, y como resultado de ese proceso, sobrevino un problema urbanístico de grandes proporciones. Popayán no se encontraba preparada para absorber los nuevos contingentes de población que trastornaron el desarrollo urbano, que se venía sometiendo lentamente al deterioro de sus estructuras. A razón de lo anterior, la ciudadanía payanesa ejerció presión sobre los servicios públicos que fueron insuficientes para suplir las principales necesidades. Esta serie de circunstancias a corto plazo, desbordó toda capacidad del reducido aparato administrativo, que no dio un eficaz tratamiento a los bajos índices de calidad de vida que agravaron la situación socio-urbanista en este periodo.

INDICADORES DE POBREZA PARA LA POBLACIÓN – NBI. POPAYÁN CABECERA MUNICIPAL-1985

Total personas particulares	139.464	100%
Personas particulares con NBI	37.267	26,7%
Personas particulares en miseria	16.902	12,1%
Personas particulares con NBI en vivienda inadecuada	17.921	12,8%
Particulares con NBI en hacinamiento crítico	20.146	14,4%
Particulares con NBI en servicios inadecuados	4.580	3,3%
Particulares con NBI en dependencia económica	12.327	8,8%
Particulares con NBI en inasistencia escolar	6.068	4,4%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, censo de 1985¹⁹⁸

El Censo del DANE de 1985 revela que el índice de necesidades básicas insatisfechas en la capital caucana, era uno de los más altos del país; en 1985, la media nacional urbana se situaba en 32.5%,¹⁹⁹ mientras que en Popayán, dicha cifra se aproximaba al 26,7%. En este sentido, la cantidad de personas en condición de miseria (12.1 %) sería un factor alarmante durante este periodo, esta población carecía de vivienda o sufría de hacinamiento crítico (14.4%), además de la falta de servicios públicos, situación que empeoró ostensiblemente su bienestar. Como lo recuerda James Pérez, líder comunal en el sur oriente de Popayán:

Para 1980, el barrio comuneros y el sector en general, tenía todas las necesidades latentes; no teníamos alcantarillado, energía o teléfono y muchos menos el servicio de agua, nosotros en ese sentido, teníamos que recolectar el líquido construyendo piletas, ahí la comunidad

¹⁹⁸ Agradecemos a Jorge Horacio Flores Restrepo, funcionario del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) seccional Popayán, quien suministró los datos estadísticos correspondientes al censo nacional de 1985.

¹⁹⁹ Fresneda, Oscar, González, Jorge Iván, Cárdenas, Miguel Eduardo, Sarmiento, Libardo. "Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas". [en línea] <http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/10ipp.pdf>

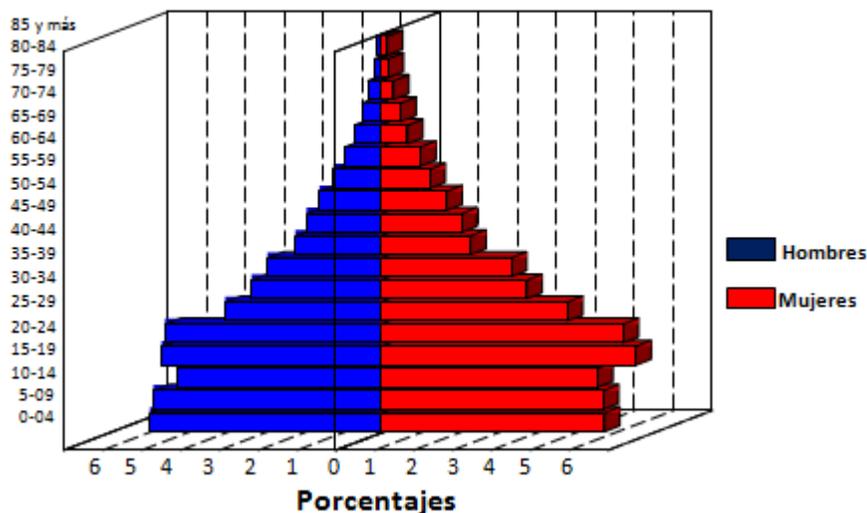
recogía el agua incluso hasta se bañaban. Sin embargo, una de las necesidades más latentes era el problema de la vivienda, en este barrio sus habitantes la construyeron como pudieron.²⁰⁰

Este testimonio corrobora hasta cierto punto, las cifras que reveló el censo del DANE en 1985, lo que demuestra en sí, el grado de penuria a que estaba sometido el oriente de Popayán. Situación similar se presentó al otro extremo de la ciudad, en el norte, donde la expansión demográfica fue considerable. Al respecto Efigenia Sánchez, promotora rural durante 1979, afirma:

Gran parte de la comuna dos correspondiente al sector norte de la ciudad no había agua, los habitantes de ésta zona tenían que traer el líquido de aljibes o nacederos de agua. Como consecuencia la comunidad no conocía cosas básicas de higiene, como manejo de basuras y el uso de las letrinas, que en ocasiones las construían al lado del pozo, donde los mismos habitantes extraían el agua para su consumo. Incluso todavía las gentes cocinaban en el suelo, usando combustible como carbón o leña.²⁰¹

Como lo reconocen los anteriores testimonios, entre 1970 y 1980, la situación social en la ciudad era precaria; sus habitantes padecían de todo tipo de necesidades básicas insatisfechas, relacionadas con la prestación de servicios y el tipo de vivienda que poseían. La situación se agravaría aún más con la explosión demográfica de ésta década, puesto que el número constante de migraciones aumentó de manera exponencial el índice de natalidad, como se mostrará a continuación:

Piramide Poblaciones, Popayán 1985.



Fuente: Censo del Departamento Nacional de Estadística DANE 1985

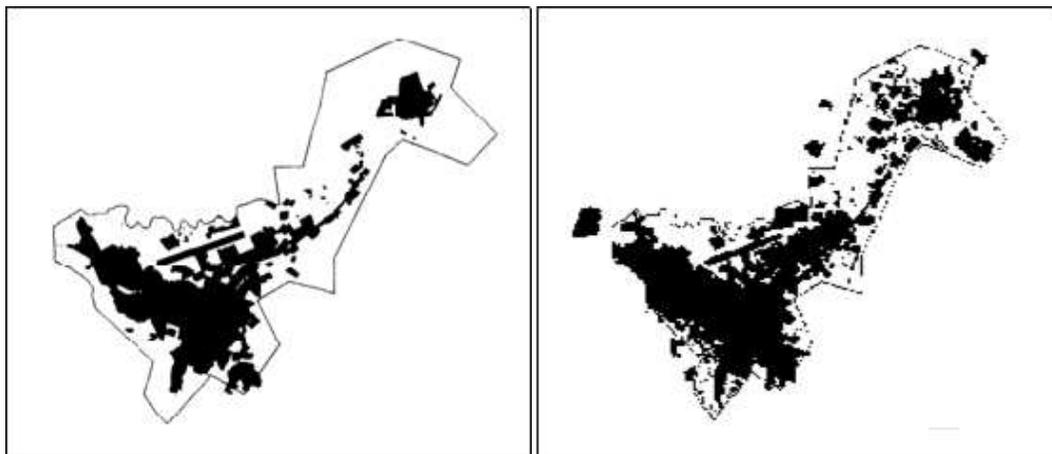
²⁰⁰ James Pérez. Líder comunal del barrio Comuneros Popayán. Entrevista realizada 02/06/2014.

²⁰¹ Efigenia Sánchez, promotora rural en Popayán, este cargo lo desempeñaría de 1971 hasta 1979. Entrevista realizada 04/03/2014.

La pirámide poblacional en el periodo mencionado, revela que Popayán en 1985 tenía demográficamente connotaciones distributivas sobresalientes, entre ellas que la mayoría de la población eran jóvenes (entre los 0 y 14 años), debido al aumento de la natalidad producto de las continuas migraciones que acontecieron después del terremoto de 1983. Esto generó altas tasas de dependencia evidenciadas en el gran porcentaje de la población en edad económica no activa, que dependía de las personas que se encontraban en edades económicamente activas.

No obstante, éste proceso demográfico presenta otras aristas y una de ellas es que el aumento migratorio representó para los sectores desposeídos nuevas oportunidades reales, debido a la fuerte inversión estatal que llegó para la reconstrucción de la capital departamental, hecho que atrajo un gran contingente poblacional de otras regiones del país, y en un corto periodo de tiempo, repercutió en el florecimiento de gran número de asentamientos y barrios denominados de ocupación legal-formal, pero también clandestino-informal en las periferias.²⁰² Para 1986, estos últimos, ya se habrían apropiado de más de un millón de metros cuadrados de tierra, donde construyeron sus viviendas, establecidas sin ningún tipo de planificación y con todo tipo de necesidades presentes.²⁰³

Popayán, casco urbano antes de 1983 Popayán, casco urbano después de 1983



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial, 2002-2011²⁰⁴

²⁰²La vivienda sería uno de los trastornos sociales más significativos durante este periodo, quedando aproximadamente 13.663 viviendas afectadas por el sismo y 2.470 completamente destruidas en 1983. Tres años después del terremoto, las cifras continuaron siendo muy similares y tras el aumento demográfico se presentó un déficit en ese bien inmueble, calculado para 1986, en 17960 unidades (en los asentamiento), lo que contribuiría a la expansión de los cinturones de miseria en las periferias del antiguo casco urbano, acrecentando el número de asentamientos a 58. Las cifras fueron extraídas del Diario El Liberal, 5 de enero de 1986

²⁰³ Diario el Liberal, 4 de enero de 1986.

²⁰⁴Mapas extraídos de: Macuacé Otero, Ronald Alejandro y Cortés, Raul Hernando. "Popayán: una referente de inercia o involución regional." Artículo [en línea] http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/doc_download/351-popayan-una-referente-de-inercia-o-involucion-regional.

Como resultado de ese proceso de aglomeración urbana, durante la década de 1980, aumentaron de forma alarmante los cinturones de miseria que pulularon en las periferias del antiguo casco urbano, en este medio social-urbano, los pobladores se vieron obligados a resolver por su cuenta la crisis provocada por problemas inmediatos como la necesidad de vivienda, que propició la aparición de tugurios y asentamientos construidos con materiales de desecho y además sin eficientes servicios públicos.²⁰⁵

1.1 La descentralización administrativa en Popayán: La incidencia fiscal de una reforma en el ámbito municipal

La misión norteamericana Bird-Wiesner que mencionamos en el primer capítulo, ya habría advertido en un detallado informe, que fue presentado en 1981, sobre la penosa situación de los municipios en Colombia. Justamente, el contexto de la capital caucana se repetía en otras ciudades del país, haciendo cada vez más evidente la ineficiencia social del Estado colombiano. Así, el informe Wiesner como se conocería, recomendó “realizar algunas modificaciones en el sistema de transferencias nacionales, de igual manera a los tributos de municipios y departamentos para incentivar el esfuerzo fiscal de uno y otros.”²⁰⁶

Esta serie de disposiciones se implementaron en 1983, año en el cual inició la descentralización fiscal en Colombia, cuya reforma, cronológicamente, fue la primera que arribó al país. Con ello, la “descentralización administrativa” como también se le conoce, sería el primer esbozo de autonomía para las distintas entidades territoriales, en virtud de que tendrían las facultades de administrar los recursos y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones con participación en las rentas nacionales.²⁰⁷

Con estas medidas quedó aprobada la Ley 14 de 1983 y posteriormente la Ley 12 de 1986, que decretan nuevas normas sobre avalúo catastral, impuesto predial, e impuesto de renta, con el objetivo de fortalecer el recaudo de recursos propios en las entidades territoriales. Para ello, la Ley 14 de 1983 fortalecería a los municipios con menos de 100.000 habitantes, otorgándoles una porción adicional de la cesión del IVA. No obstante, todos los municipios tendrían que elevar su eficacia administrativa y fiscal con incremento en los recaudos de los impuestos, aunque serían apoyados en su infraestructura con asistencia técnica y con créditos, mediante una porción de las transferencias del IVA.²⁰⁸

²⁰⁵ Celio Corredor, líder barrial de la comuna 2. Entrevista realizada 04/03/2014.

²⁰⁶ Franco Vargas, María Helena. “El Federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia”. En: Revista Estudios de Derecho, Vol 69, N° 154, 2012, p. 246.

²⁰⁷ Gutiérrez Sanín, Francisco. “Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia”. En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Fundación Konrad Adenauer en Colombia, 2010, p. 14.

²⁰⁸ *Ibíd*em, p. 14

En base a esta nueva política fiscal, Colombia entraría oficialmente en un proceso de globalización neoliberal que se consolidó a finales de los años 80 e inicios de los 90, cuando se dio el desmantelamiento del llamado Estado de bienestar, cuya filosofía político-económica durante el Frente Nacional, fue la centralización, regulación y control de cada aspecto administrativo de la nación.²⁰⁹ La misión norteamericana Bird-Wiesner desmitificaría el papel “benefactor del Estado”, argumentando que la crisis fiscal que prevalecía para ese momento, era producto de un excesivo control gubernamental que dirigió todos los aspectos político y económicos de la nación, pero que, a la vez, por la extensión del mismo territorio, el Estado-centro sucumbió ante los nuevos retos de un país cada vez más urbanizado y con una población más pluralizada ideológicamente, que reclamaban nuevas formas de participación y mejor calidad de vida en sus regiones.

A razón de lo anterior, la descentralización fiscal parecía encaminar su objetivo despojando a la autoridad central de ciertas obligaciones fiscales, entregándole estas competencias al municipio para que modernizara su propia estructura físico urbanística, proveyendo servicios ágiles y eficientes, puesto que para principios de la década de 1980, en varias ciudades del país, entre ellas Popayán, se presentó una oleada de protestas sociales conocidas como movimientos cívicos, los cuales provocaron una gran movilización popular ante la falta de servicios públicos. Situación que no pudo mediar en su momento el Estado central, puesto que atravesaba un gran déficit fiscal nacional que habría aumentado considerablemente. Esta crisis fiscal llegó a tal punto que el mismo gobierno colombiano estaría a punto de suspender el pago de la deuda externa, que oscilaba en 9.500 millones de dólares a entidades financieras como el Banco Mundial (BM), el Banco Internacional de Desarrollo (BID), y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).²¹⁰

Los medios de comunicación nacionales como la Revista Semana, muestran como en estos años se vislumbraba un panorama Fiscal desolador, donde los gastos del Estado estaban fuera de control y los ingresos no crecían satisfactoriamente. Debido a esto, se buscó regular el gasto público, tomando medidas en el procedimiento para mejorar el gasto, entre ellas, evitar que se

²⁰⁹ Durante la década de 1980, Latinoamérica transita al modelo neoliberal económico, dejando a un lado la teoría de la dependencia basada en el proteccionismo a sus industrias. Uno de los grandes impulsores de esta reforma sería Friedrich A. Hayek quien en su clásica obra *Camino de Servidumbre*, promulga el desmantelamiento del Estado de bienestar, el cual tiene como característica en Latinoamérica la centralización de la economía basada en la planificación. Hayek, desmitifica el papel omnipresente del Estado en todo aspecto político y económico de un país, argumentado que bajo ese modelo implicaba demasiado poder gubernamental, que destruye la libertad y la autonomía. Este pensamiento influenciaría enormemente a la llamada “Escuela de Chicago”, que durante el gobierno de Ronald Regan, asesoraría a países sudamericanos en los estados de su economía y encaminaron a muchos de estos países a la reducción del Estado mediante la entrega de autonomía economía y política a las regiones que los componían, siendo el proceso de descentralización parte esencial de la nueva filosofía estatal. Hayek, Friedrich. *Camino de Servidumbre*. Madrid España, Ciencia Política Alianza Editorial, 2007.

²¹⁰ Junguito, Roberto y Rincón, Hernán. Op.cit

trasfiriera a las regiones los incrementos en las utilidades; situación que propició la adopción de medidas de choque para mejorar la administración tributaria y reducir la evasión, fortaleciendo los mecanismos de cobro y control.²¹¹ No obstante, el corazón de la estrategia de financiamiento público estuvo centrado en el endeudamiento externo, que daba énfasis a la contratación directa de endeudamiento por parte de los gobiernos territoriales y las empresas del Estado sin la garantía de la Nación.

En el marco de este panorama fiscal, dos aspectos son especialmente destacables. El primero es que el endeudamiento se originó tanto a nivel del gobierno nacional como de los municipios y de las entidades oficiales. El segundo tiene que ver con la composición del endeudamiento por tipo de prestamistas. Se destaca, muy especialmente el crecimiento en la participación de la banca comercial, “que para junio de 1982 llegó a representar el 43% del endeudamiento externo del país, cuando a mediados de los setenta apenas participaba con el 15%”.²¹²

Ante las deudas contraídas por el Estado y la dependencia de los demás entes subnacionales, el Estado-central empezó a amortizar su propia deuda descargando en ellos ciertas obligaciones, pero a costa de “recortar el gasto público, aumento de los salarios por debajo del índice de inflación, devaluación acelerada, eliminación de subsidios y aumento de los servicios públicos”²¹³. A corto plazo, esta serie de disposiciones repercutiría en las economías municipales, como la de Popayán, que en este periodo padecía de un gran déficit fiscal:

Este municipio continua en dictadura fiscal, debido a la inoperancia del Concejo, lo cual ha llevado a esta región del oriente caucano a pasar una de sus peores crisis financieras, ya que el déficit presupuestario es bastante elevado por el despilfarros de los dineros del Estado y de los contribuyentes. El presupuesto fue aprobado por la suma de 12.380.000 pesos; distribuidos en los siguientes departamentos, gobierno: 3.354.000 pesos; Hacienda: 800.000 pesos; obras públicas: 2.440.000 pesos; infraestructura pública: 2.100.000 pesos; justicia: 580.000 pesos; beneficencia 2.550.000 pesos y vigencias expiradas 550.000 pesos.²¹⁴

Como lo destacó el informe del diario El Liberal en su momento, los ingresos municipales eran insuficientes, aunque habían crecido como consecuencia de la Ley 14 de 1983, que introdujo modificaciones al impuesto predial y al impuesto al valor agregado (IVA). Sin embargo, varias ciudades capitales tendrían una ostentosa crisis fiscal. Esta carencia de recursos y funciones en el municipio aumentó la incapacidad del Estado para fomentar la ejecución de programas relacionados con el ámbito del crecimiento social en ciudades como Popayán, donde el presupuesto fue absorbido “en un setenta por ciento en pago de nóminas y un treinta por

²¹¹ *Ibídem.*

²¹² *Ibídem.*

²¹³ Revista Semana, 1 de febrero de 1986.

²¹⁴ Diario El Liberal, 11 de febrero de 1986, p. 13.

ciento en inversión.”²¹⁵ Esto dejaría sin facultades al aparato estatal de la ciudad para la ejecución de obras concernientes al desarrollo local, ya que las altas cargas burocráticas hicieron que el municipio dependiera cada vez más de los llamados Auxilios Parlamentarios que estuvieron vigentes hasta 1991. Tal circunstancia la reconocen algunos tesoreros comunales de ese periodo, como Manuel Antonio Maya:

Ante la falta de ayudas de la alcaldía, esta comunidad dependió en buena medida de los Auxilios Parlamentarios, gracias a ellos se pudieron hacer pequeñas obras para el mejoramiento de vivienda y de algunas vías.²¹⁶

Como lo reconoce Manuel Antonio Maya, buena parte de la problemática social se dispararía en este municipio con los auxilios parlamentarios, situación que continuó incluso con la fuerte inversión estatal después del terremoto de 1983, periodo que prácticamente fue el mejor del siglo XX en términos de intervención Estatal para el Cauca. Esto se materializó en los innumerables préstamos que llegaron para la reconstrucción y desarrollo del departamento. Sin embargo, esto también traería un doble efecto, puesto que el Cauca y su capital debieron contraer compromisos con organismos internacionales como el BIRF y el BM para los empréstitos.²¹⁷

Se debe tener en cuenta que toda esta problemática ocurriría en pleno contexto de la *descentralización administrativa*, cuya reforma ratificada en 1983, plantearía como objetivo el fortalecer los instrumentos fiscales del municipio, por medio de la organización y sistematización de recursos tributarios; es decir, que para una mayor eficiencia fiscal se dispuso del mejoramiento en recaudación de impuestos, con la finalidad de que el municipio colombiano contara con una mejor solvencia financiera y atendiera sus propias responsabilidades.²¹⁸ Con esto, la *descentralización administrativa*, en teoría brindaría a municipios como Popayán, delegación y transferencia de funciones en la gestión y decisión en su desarrollo, “con los propósitos de lograr un acercamiento de las decisiones a los lugares en

²¹⁵ Estas cifras se pueden tomar como verosímiles, ya que fueron extraídas del Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio en 1986, mediando el Decreto N° 004 y aprobado por la Gobernación del Cauca. En Diario El Liberal, 11 de febrero de 1986, p. 13

²¹⁶ Manuel Antonio Maya, actualmente se desempeña como vicepresidente del barrio los Comuneros. Entrevista realizada, 02/06/2014.

²¹⁷ La ciudad recibiría innumerables préstamos de los mencionados organismos, y aquellos dineros básicamente llegarían a la Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Cauca (CRC), quien para 1988 justificaría ante el Banco Mundial empréstitos por valor de 10.850 millones de pesos equivalente para ese periodo a 35 millones de dólares. En Diario El Liberal, 2 de febrero de 1988, p. 4,16. Del mismo modo la misma entidad recibiría reembolsos del Banco Mundial por casi un millón y medio de dólares. En: Diario El Liberal 22 de enero de 1988, p. 1,16.

²¹⁸ Esto se estipularía en la Ley 14 de 1983, por medio de la cual se actualizaría la base del impuesto predial, a través del reajuste de los avalúos catastrales, y además se modificó la base gravable del impuesto de industria y comercio. También, se estableció como complemento al anterior tributo, el impuesto de avisos y tableros, y se adoptó el impuesto de circulación y tránsito, entre otros, como impuestos municipales. En: Franco Vargas, María Helena. Op.cit, p. 247.

donde se cumple la intervención estatal y de generar una plena autonomía en la gestión financiera y administrativa de las entidades ejecutoras.”²¹⁹ Sin embargo la realidad mostraba que la reforma produjo un aumento considerable en los impuestos que los contribuyentes debían pagar, puesto que la capital caucana debió afrontar parte de los préstamos que llegaron para su reconstrucción. A menudo se habló de este acontecimiento como la “upaquización” de servicios públicos, haciendo alusión a la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). Según investigadores como Ramiro Restrepo, ese mecanismo se usó durante la década de 1980 para el financiamiento del pago de la deuda externa.²²⁰

Siguiendo a Ramiro Restrepo, es evidente que apartir de la década de 1980, hubieron una serie de contradicciones fiscales que llevaron a un aumento inusitado en las tarifas de los impuestos en Popayán, situación que manifestaron los mismos trabajadores de una de las entidades que se vio beneficiada por los empréstitos como lo fue el Acueducto Municipal en esta ciudad:

Un incierto Futuro laboral en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán, denunciaron los trabajadores de esa entidad de servicio público, quienes han enterado a la comunidad acerca de la “upaquización” de las tarifas como resultado de las exigencias impuestas por los organismo prestamistas internacionales... Esta empresa en mención tiene deudas contraídas en el BIRF y el BID por más de mil millones de pesos, lo que ha determinado en la “upaquización” de las tarifas.²²¹

La misiva que hizo pública los entonces trabajadores del acueducto municipal, demuestra al igual los sostiene Ramiro Restrepo que la descentralización administrativa acarreó un doble efecto en el municipio, por una parte, el sistema tributario mejoró considerablemente con la modernización del cobro de gravámenes como queda constatado en el diario El Liberal:

Por primera vez en la historia, los recaudos nacionales superaron la cifra del billón de pesos (un millón de millones) al finalizar 1987 [...] El comportamiento de los ingresos tributarios fue extraordinario y que, frente a 1986, aumentaron entre un 40 y 45 por ciento aproximadamente²²²

Pero por otro lado, el aumento en los ingresos tributarios, haría que departamentos y municipios contrajeran varios tipos de obligaciones, con lo que, inevitablemente, la *descentralización administrativa*, impulsada para el mejoramiento del cobro de los impuestos, generó en corto plazo un gran endeudamiento de la población payanesa en el pago tanto de vivienda como de servicios públicos, lo que provocó una respuesta ciudadanía que se organizó

²¹⁹Fajardo, Darío. *Descentralización y participación en la administración de las políticas y programas de desarrollo rural*. Documento del proyecto del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, subproyecto de desarrollo rural, 1990, p.21.

²²⁰ Restrepo Uribe, Ramiro. “La política económica y el estado de la economía (1986-1990)”. En: Biblioteca Digital de la Universidad Nacional. 12 de Enero de 2012, <http://www.bdigital.unal.edu.co/5531/>

²²¹ Diario El liberal, 21 de enero de 1986, p.3.

²²² Diario el Liberal 7 de enero de 1988, p. 15.

en movimientos cívicos que reclamaron por la mala prestación de servicios y el aumento inusitado en el cobro de los mismos. Sin embargo, tanto la empresa de Acueducto de Popayán como las Centrales Electricas del Cauca, harían nuevos recortes en la prestación de servicio y anunciarían nuevos aumentos en el cobro, con la finalidad de cumplir sus obligaciones con los empréstitos internacionales.

1.2. La crisis social: un reflejo de la deslegitimación gubernamental

Se puede afirmar que las contradicciones sociales y económicas en Popayán, acumularon un enorme descontento popular en la década de 1980. Dicho ambiente se presentó en la capital caucana como consecuencia de las contradicciones que se originaron con ocasión de la crisis fiscal, la explosión demográfica y el deterioro en la calidad de vida. A corto plazo todos esos factores detonarían en luchas populares que desembocaron en movimientos cívicos que pretendía reivindicar intereses concernientes al mejoramiento de sus necesidades básicas.

En esas condiciones aparecen nuevos liderazgos sociales y políticos, en cabeza de dirigentes barriales de la ciudad. Martha Cecilia Sánchez, ha denominado esto como *luchas cívicas*, caracterizadas por ser:

Acciones colectivas protagonizadas por pobladores urbanos, con la intención de expresar en el escenario público sus demandas sobre bienes y servicios urbanos, respecto a los derechos fundamentales, ampliaciones democráticas y participación en el manejo de sus destinos como colectividad, y presionar respuestas eficaces de las autoridades municipales, departamentales y nacionales.²²³

Siguiendo los postulados de Martha Cecilia Sánchez, se puede considerar que para 1980, hay dos tipos de *movilizaciones cívicas* en Popayán; el primer tipo se caracterizaba por la exigencia del mejoramiento en la prestación de servicios públicos, en estas movilizaciones las distintas comunidades acudirían de manera masiva a las empresas estatales prestadoras de servicios como las Centrales Eléctricas del Cauca (CEDELCA) y el Acueducto Municipal de Popayán, donde la comunidad literalmente haría “llover” una avalancha de quejas por la mala prestación de los servicios públicos.²²⁴El segundo tipo de movilización se desarrolló por medio de la protesta

²²³Al respecto la misma autora plantea que éste tipo de movimiento social acuño el adjetivo “cívico”, para legitimarse frente a los poderes estatales que las tildaban de subversivas, destacando así el carácter general y legítimo de sus exigencias. Sánchez, Martha Cecilia. “Luchas y movimientos cívicos en Colombia durante los ochenta y los noventa, transformaciones y permanencias”. En: Archila, Mauricio y Pardo, Mauricio (Compiladores.) *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá, Editorial Icanh Universidad Nacional De Colombia, 2001, p. 89, 90.

²²⁴Este tipo de manifestación quedó consignada por el periódico El Liberal, donde casi diariamente se reproducían las noticas de la mala prestación de los servicios públicos y se reproducían los reclamos ciudadanos que se hacían en las Centrales Eléctricas del Cauca y el Acueducto Municipal; ahí las quejas serían de diferente tipo como:

radicalizada, que iba desde la “toma de vías”, hasta la invasión de predios para la construcción de viviendas.²²⁵

Bajo ese telón, la sociedad civil, el lugar que afirma Norberto Bobbio surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, e ideológicos, y que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos o previniéndolos.²²⁶ Contrario a lo establecido por Bobbio, en Colombia las instituciones estatales no lograron cohesionar las exigencias populares que se presentaron en regiones de Colombia como el Cauca y Popayán. Esto se evidencia en el reducido aparato administrativo del cual el ciudadano estaría relativamente apartado en términos de representación, lo que rápidamente empezó a deslegitimar las instituciones del Estado, que sucumbirían ante las demandas sociales y la posterior radicalización popular. Al respecto Marcela Velasco Jaramillo, considera que éste tipo de fenómenos sociales termina por limitar, a nivel local, procesos como el de la legitimidad y consolidación del Estado, si bien las instituciones políticas condicionan y ordenan hasta cierto punto el comportamiento político, éste puede cambiar de un momento a otro gracias al conflicto.²²⁷

En concordancia con Velasco, se considera que la crisis municipal en Popayán, evidenciada en lo económico y lo social influyó en el deterioro de las relaciones políticas en la capital caucana. El desigual desarrollo, junto con la insatisfacción de necesidades básicas y el malestar frente a la prestación de los servicios públicos, mostraron la incapacidad de los gobiernos locales para afrontar las necesidades ciudadanas de derechos elementales. Precisamente, el deterioro en la prestación y administración de servicios se han convertido, particularmente durante 1970 y

racionamientos, cobros excesivos, y falta del servicio. Para una información más detallada y precisa se puede consultar el diario El Liberal en 1986, durante el mes de enero los días 4, 17, 18, 19, 20; y febrero, los días 1, 20 y 23.

²²⁵ Bolívar Sánchez, uno de los fundadores del barrio Bello-Horizonte ubicado al norte de la ciudad, reconoce que tuvieron que radicalizarse en su movilización a principios de 1980, cuando decidieron tomarse la vía panamericana en protesta por las duras condiciones en que estaba sumergido el barrio y exigirían a las instituciones municipales el suministro de agua potable, puesto de salud, institución educativa para la comuna, y el mejoramiento de vías, que en palabras de Sánchez, eran unas completas trochas de herradura. Bolívar Sánchez, entrevista realizada el 13/03/2014.

La situación sería un poco similar en el sur de la ciudad, en la comuna 7, al respecto Jaime Garzón, primer presidente de la junta de acción comunal del barrio solidaridad, recuerda que en dicha comuna ante la necesidad de vivienda, muchas familias se organizaron y tomaron predios para la construcción de sus hogares. Jaime Garzón, primer presidente de la junta de acción comunal del barrio Solidaridad. Entrevista realizada 29/01/2015.

²²⁶ Al respecto Norberto Bobbio, opina que el tema de la ingobernabilidad de las sociedades puede ser interpretado en la clásica dicotomía Estado/Sociedad civil; desde esa posición concuerda Bobbio que “una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumentan paralelamente la capacidad de las instituciones para resolverlas a ellas.” En: Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política*. Santafé de Bogotá, Colombia, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, 2000, p.43, 44.

²²⁷ Velasco Jaramillo, Marcela. “Cambio institucional y protesta social en Colombia, 1964-2000”. *Revista Colombia Internacional*, N° 63, enero –junio de 2006, p. 70-87.

1980, en una de las causas de la agitación social. El presidente Alfonso López Michelsen advirtió en 1976:

En el origen de muchos de los desórdenes que hemos vivido en estos últimos años, paros cívicos, pedreas, etc., está el problema de las regiones reclamándole al poder central una contribución no presupuestada de antemano pero cuyo precio es el orden público, que ya no se ve amenazado por la guerra civil, sino por el conflicto entre la ciudadanía y el gobierno alrededor de los servicios públicos.²²⁸

Como lo destaca Michelsen, la inconformidad urbana se presentaba por la problemática de los servicios públicos, los cuales eran inexistentes, precarios o con altas tarifas. Esto repercutiría en presión directa contra el gobierno central, pero en Popayán se hizo en contra de los órganos de representación política, quienes quedaron completamente deslegitimados por la inconformidad ciudadana que finalmente responderían en movimientos de protesta social a través de marchas cívicas y protestas de sindicales obreras como las de la Unión de trabajadores del Cauca (UTRACAUCA), quienes se unieron a las demandas del resto de la ciudadanía concerniente a la mala prestación de servicios.²²⁹

1.3. Participación y gobernabilidad: La opinión pública y ciudadana frente a la descentralización política y la elección popular de alcaldes

El recrudecimiento de la crisis del régimen político, evidenciaba la incapacidad de los órganos municipales para dar respuesta a las necesidades y demandas de la población, junto con el clima de tensión que vivía el resto del país, generó un conceso político para reestructurar dichas entidades en lo que finalmente culminó en la primera elección popular de alcaldes. El principal medio de comunicación impreso en Popayán anunció:

Luego de seis años de discusiones se formalizó hoy la que ha sido considerada la reforma política más importante del siglo en Colombia: la elección popular de alcaldes. El presidente Betancur, sancionó hoy el acto legislativo número uno de 1986, por medio del cual se modifica los artículos 171, 200, 201, 197, y 199 de la Constitución nacional, para que los colombianos puedan escoger directamente a los jefes de las administraciones locales.²³⁰

Como se anunció antes, esta reforma apareció en un contexto crítico, donde se había robustecido la crisis del régimen político, sustentada en la incapacidad de establecer una legitimidad institucional a nivel local que diera respuesta a las necesidades y demandas de

²²⁸ Alfonso López Michelsen. "Mensaje al Congreso Nacional, 1976", citado por: Pardo Rueda, Rafael. "Descentralización y mejora en la prestación de servicios a nivel local". Revista Cámara de Comercio de Bogotá, año XIII, N° 47 junio de 1982, p. 57-62.

²²⁹ Diario El Liberal, 1 de febrero de 1986, p. 9,12.

²³⁰ Diario El Liberal, 10 de enero de 1986, p. 1.

municipios como Popayán, cuyo escenario era muy similar a los de otras entidades administrativas. Estas circunstancias replantearon la legitimidad desde los niveles inferiores de la administración, lo que llevó finalmente a un consenso político a mediados de 1980, que optó por reformar el sistema representativo desde las estructuras municipales.

Cabe resaltar en este punto, que las nuevas innovaciones participativas provocaron de inmediato una respuesta payanesa, muchos líderes comunales se manifestaron sorprendidos y entusiastas frente a este suceso, en la memoria de muchos de ellos todavía está presente la noticia:

Se recibió con muchas expectativas la primera elección popular de alcaldes, por la apertura de espacios democráticos a la comunidad. De ahora en adelante se pensaba elegir a las personas con la voz del pueblo y no por el anterior sistema del decreto.²³¹

De inmediato la descentralización política, correría por todos los rincones de la ciudad payanesa, provocando un efecto inmediato en la *opinión*, uno de los componentes más destacados en este proceso, permitiendo la discusión de un tema de interés general, llegando incluso a un consenso generado indispensablemente por la *opinión pública*. Esta es, en consecuencia, entendida como:

- A) Libertad de opinar sobre los asuntos del Estado y del gobierno.
- B) Es pública en el doble sentido de ser publicada (desarrollo de la prensa política) y de poder ser debatida públicamente por todos.
- C) Es de carácter racional, es decir, puede ser debatida mediante argumentos intersubjetivamente controlables.
- D) Se debate a partir de principios (pacto social, derechos fundamentales, etc.), cuyo contenido puede ser público, es decir general y generalizable.
- E) Obliga al poder público a someterse al consenso. Es decir, adquiere carácter de norma.²³²

Así, estas cinco características que identifican pragmáticamente a la opinión pública, explican por qué la descentralización política se constituyó en Colombia en un acontecimiento de interés general. Encontramos que a nivel local, uno de los elementos indispensables que fomentó la discusión y moldeó la opinión ciudadana en Popayán fue el diario *El Liberal*, quien continuamente reprochó la organización del Estado centralista. Al respecto en su página editorial afirmó:

Un recorrido por los pueblos del Cauca sirve para hacer un inventario de engaños, de faltas de respeto en que ha incurrido el centralismo nacional [...] Los habitantes de las poblaciones remotas, desde luego, tienen escasa capacidad de maniobra para reclamar y exigir, pero

²³¹Entrevista a Bolívar Sánchez. Op.cit.

²³²Velásquez, Fabio. Op. cit, p.33.

ellos tienen unos “cónsules” que no han servido casi para nada: son sus voceros, sus enviados, sus representantes en Bogotá. De todos los rincones mencionados, alguien ha venido, inclusive con sueldo oficial, dizque a representar y defender a su tierra. Pero llegan a las “metrópolis”, a la pequeña y a la grande (la verdadera) y se adocenán, se aculturizan, se vuelven rolos y se olvidan de su gente, de su pueblo: de los que depositaron en ellos todas sus esperanzas. La excepción a esto, saben que lo son, y no han cesado en su lucha regional un solo día de destierro capitalino.²³³

Es interesante observar cómo la prensa local, cuestiona desde la provincia el manejo centralizado para alcanzar la eficacia de la acción del Estado, poniendo de manifiesto las consecuencias paralizantes del centralismo y responsabiliza a este modelo de Estado de un “destierro” que ha deteriorado al Cauca. Esta serie de opiniones del principal medio local de la información produce un consenso en un tema de atención pública. Así, diarios como el Liberal empezaron a tener un papel preponderante por ser canalizadores de descontento, incluso mostrando y estereotipando el modelo centralista, otorgándole valores morales y características físicas a esa experiencia de Estado. Por ese motivo la prensa local reclamaría para ese momento:

Descentralizar el aberrante centralismo existente y poder justificar la célula vital de la nacionalidad que es el municipio; de darle fuerza y autonomía que lo saquen del letargo en que ha vivido: olvidado, despreciado, emplebeyado, y recordado solo en tiempos de elecciones.²³⁴

Este dictamen del principal diario en la ciudad, se repite en diferentes espacios de las columnas de opinión, donde se afirmarían reiterativamente que los designios de Bogotá son insipientes para resolver los problemas del departamento, sobre todo bajo los mecanismos democráticos de elección indirecta de autoridades regionales, pues se sustentaba que el Cauca ha sido “poco afortunado” con los últimos tres gobernadores, quienes han desconocido la realidad de este territorio.²³⁵

Dentro de ese panorama de opiniones y consensos, a principios de 1986 se anunciaría la descentralización política, cuyas reformas se interpretaron por los medios de comunicación locales como medidas necesarias frente a la agobiante situación que atravesaba el Cauca. Simultáneamente, se esperaba que los movimientos insurrectos pudieran volver a las sendas democráticas y electorales que el Frente Nacional había impedido. El Frente Nacional fue atacado por la prensa durante los años 80, donde se acusaba de ser un modelo de Estado inconveniente que permitió “la drogadicción, el narcotráfico, la inseguridad, la inmoralidad y

²³³ El Liberal, 20 de febrero de 1986, p. 5.

²³⁴ El Liberal, 12 de enero de 1988, p. 7.

²³⁵ El Liberal, 5 de enero de 1986, p. 4.

todos los males generados por el concubinato liberal-conservador.”²³⁶

Así, dentro de esos cuestionamientos, la opinión de los medios impresos en Popayán, dieron la bienvenida a la elección popular de alcaldes y reprodujeron la noticia como favorable a los intereses del municipio. Incluso se consideraba que la llamada descentralización política podría ratificar “una democracia de participación popular, que tienda a eliminar las jerarquías”.²³⁷ En vista de esto, intelectuales e investigadores de esta ciudad argumentaron que este era un acontecimiento histórico, entre ellos destaca Alfredo Manrique Reyes, profesor de la Universidad del Cauca, cuyas palabras fueron divulgadas en 1986, por el diario El Liberal, él sustentaba que la reforma electoral implicaría:

Por primera vez en la historia de Colombia, una ruptura en la unidad de mando del poder ejecutivo [...] El cambio fortalecería la relación comunidad-alcalde, en el sentido de que, por primera vez, se le está entregado a ésta la responsabilidad política de su propia gestión. Los candidatos ya tendrían elaborar programas concretos ágiles y responsables, comprometiéndose con la comunidad local de manera directa y concreta y no le podrán fallar impunemente, porque el veredicto de las urnas podrá llevarlos a su desaparición.²³⁸

La posición de Manrique Reyes, concuerda con la postura de los medios de comunicación impresos, y coincide en que la descentralización y la elección de alcaldes son elementos prioritarios para una modernización del Estado, que conllevará finalmente a una reconciliación con los sectores sociales que habían estado excluidos por el pacto bipartidista.

De ese modo, no cabe duda de que diarios como El Liberal, ejercieron una influencia extraordinaria en la población payanesa, canalizando el descontento popular que se sentía ante los dirigentes, y persuadiendo a la ciudadanía de mostrar un modelo central “aberrante”, que había provocado un “letargo” y malestar social en el municipio, sometiéndolo al olvido y a la designación arbitraria de sus propios dirigentes. Las páginas de opinión se llenaron de adjetivos y elogios frente a este importante suceso, incluso la Iglesia, en una ciudad tan tradicional como Popayán, también se mostraba participe de aquel hecho, anotando que los payaneses deberían estar preparados, debiendo “informarse de los programas de los candidatos, reflexionando si aquellos están de acuerdo con el bien común y de la fe cristiana”.²³⁹

Con esta respuesta, la descentralización política en una ciudad tradicional como Popayán pareciera en este sentido satisfactoria, casi que unánimemente se aprobó la nueva experiencia democrática en la capital de un departamento asolado por la miseria, la guerra y la deslegitimación institucional. De ese modo, la estrategia estatal, cumplió adecuadamente con un

²³⁶ El liberal, 14 de enero de 1986, p. 4.

²³⁷ El Liberal, 5 de mayo de 1986, p. 5.

²³⁸ El Liberal, 28 de febrero de 1988, p. 7, 12.

²³⁹ El Liberal, 6 de marzo de 1988, p. 6.

propósito: crear un nuevo discurso y paradigma participativo; así, durante la década de 1980, se transformaron las relaciones de representación, buscando con ello crear un efecto legitimador al nivel más bajo posible, siendo el ámbito municipal, el laboratorio democrático para esta labor.²⁴⁰

2. La crisis de la democracia representativa en Colombia. Un nuevo “paradigma participativo” en el marco de la primera elección popular de alcaldes en Popayán

Desde la instauración de la Constitución Nacional de 1886, la *democracia representativa* sentaría los preceptos para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Derivado de un enfoque clásico, la *democracia representativa* es

aquella en que los ciudadanos escogen directamente a quienes han de gobernarlos contando para ello con dos instituciones básicas: el sistema electoral y el Parlamento. El primero como mecanismo de legitimación de quienes toman las decisiones, y el segundo como escenario para ejercer la representación y la tarea de decidir.²⁴¹

Norberto Bobbio aproximándose a esa enunciación, resalta que este tipo de democracia no significa lo mismo que “Estado parlamentario.” Bobbio propone que democracia representativa se asuma como: “deliberaciones colectivas, es decir deliberaciones que involucran a toda la colectividad, [que] no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.”²⁴²

Acercándonos a la definición que hace Norberto Bobbio, encontramos que en Colombia, el Estado representativo se caracterizó por el hecho de que las principales deliberaciones políticas fueron realizadas por los representantes elegidos, en especial por el Presidente de la República, quien adquirió poderes absolutos bajo la fórmula del Estado Unitario centralizado. En este sentido, la “tiranía presidencialista”, como algunos la denominaron, empezaba hacer evidente que la democracia representativa en Colombia, no cumplía un rol legitimador de la institucionalidad del Estado, sobretodo en el ámbito local.

²⁴⁰ La constitución de 1886, como se mencionó anteriormente, centralizaría todas las funciones administrativas en Colombia, relegando en cierto punto al municipio, quien fuera tratado como un simple “agente reglamentador de la vida urbana o rural, en puntos que no son esenciales para las dinámicas de las fuerzas sociales y políticas.” Desde esa percepción el municipio sería configurado como un espacio despolitizado, que aun con la descentralización fiscal, se lo continuó tratando como un problema administrativo de ejecución recursos.” En: Vásquez, Fabio. Op. cit, p. 27.

²⁴¹ Escudero Urango, Ramiro Alberto. *Consideraciones sobre la participación democrática y los instrumentos para su eficacia*. Tesis de grado para optar por el título de Abogado. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Departamento de Derecho Público. Santafé de Bogotá DC, 2002, p. 6.

²⁴² Bobbio Norberto. *El Futuro de la democracia*. Santafé de Bogotá DC, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión 2013, p. 52.

Como consecuencia y bajo los fundamentos de la democracia representativa que se instauraron desde 1886, Colombia limitó políticamente la participación y representación, tal como lo destaca Alejandro Guzmán Rendón, quien señala que en el transcurso del siglo XX, esta nación basó la legitimidad institucional

Mediante el voto censitario, pero con una estructura de gran apego a la idea del principio de representación, en tanto los ciudadanos podían elegir por voto indirecto Presidente de la República, y Vicepresidente y, de forma directa, diputados a las Asambleas departamentales y Concejos municipales. La idea radical de democracia representativa obedece precisamente a estas dos situaciones: 1. Elección de cargos representativos más importantes y 2; ausencia de otros mecanismos de participación democrática distintos a la elección de representantes.²⁴³

Además de lo señalado por Guzmán, la constituyente de 1886 no establecía ningún artículo o ley sobre el derecho a la conformación de partidos políticos por fuera de los tradicionales, ni tampoco una normatividad clara en derechos que garantizaran una oposición, puesto que el mismo artículo 47 dispuso: “Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente.” Esto limitaría la libertad de asociación estableciendo en los Artículos 44, 46 y 47, que las juntas o asociaciones civiles serían restringidas si eran contrarias a la moral o al orden legal, si ocurría esto, la autoridad y la fuerza pública estarían en derecho de disolverlas.²⁴⁴

Según esta serie de disposiciones, la constitución centralista restringió la *soberanía popular*, y bajo los dogmas del Estado unitario esta se consagró exclusivamente en la nación y de ella emanarían los poderes públicos,²⁴⁵ en consecuencia, el fundamento del poder que de ella emana estaría depositado en la autoridad ejecutiva, legislativa y judicial.

Como consecuencia, la democracia representativa en Colombia imposibilitó jurídicamente al ciudadano colombiano la capacidad de elegir su destino como comunidad en el ámbito local y regional, puesto que sus intereses eran considerados desde el discurso “demasiado localistas”, y no iban dirigidos al bien de toda la nación.²⁴⁶ Esta “lógica política” sería transcendental y repercutiría en la conformación de estructuras de los partidos políticos, donde el ciudadano tampoco tendría ningún tipo de injerencia, a causa de que no existían mecanismos legales para establecer una plataforma ideológica del partido, programa político, o candidato de su

²⁴³ Guzmán Rendón, Alejandro. *Democracia Participativa en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*. Tesis de grado para optar el título de Magister en Derecho. Universidad de Manizales, Maestría en Derecho, 2012, p. 89.

²⁴⁴ Constitución Política de Colombia 1886, Artículos 44, 46 y 47.

²⁴⁵ Constitución Política de Colombia 1886, Artículo 2.

²⁴⁶ La representación del derecho público delimita la actuación ciudadana en una democracia representativa, que aunque los ciudadanos a través de la elección confieren al representante la investidura, pero sus opiniones no son definitivas a la hora de tomar decisiones, por esto los representantes pueden actuar aun en contra de la voluntad de los ciudadanos. En: Moisés, Carolina. *El cabildeo y su incidencia en la democracia participativa*. Bogotá, DC. Pontificia Universidad Javeriana, 2001, p. 11.

preferencia.

Con estas características, para inicios de la década de 1980, se concluía que el municipio era un lugar antidemocrático, autoritario y excluyente, con ausencia de una cultura democrática y una política de participación. Inician así, los constantes debates en torno al tránsito de una democracia representativa a una de tipo participativa y directa, proceso que contó con distintas voces a favor y que terminó en la reforma descentralista, que dio inicio a la primera elección popular de alcaldes en 1988. Esta reforma sería la encargada de romper el rígido centralismo político que impedía al ciudadano elegir su destino desde el ámbito local, y por otra parte, trazaría el destino de la *soberanía*, la cual ya no estaría depositada en la nación como lo estipulaba la Constitución de 1886, sino en el pueblo, como quedó consagrado en la constituyente de 1991.

Este último punto marcaría el tránsito hacia una *democracia participativa*, que empezó a incorporar a los sectores marginados del tránsito político. Según Juan David Guevara, de este modo, la democracia se convierte “en un mecanismo efectivo de integración funcional, que controla y alivia las presiones sociales y contribuye al conceso y a la legitimidad del orden establecido”²⁴⁷ En este orden de ideas, la democracia participativa impulsada con la descentralización política, trastocó ese férreo autoritarismo presidencial, caracterizado por su gran poder de designación, lo que contribuyó a que los nuevos mecanismos electorales trasladaran la democracia del ámbito del Estado hacia la sociedad, bajo dispositivos que ya enunciamos en el primer capítulo como: referendos, asambleas populares, plebiscitos, consultas populares, y elección de sus propias autoridades.

Así, la democracia participativa, permite al ciudadano estar interviniendo constantemente en los asuntos públicos. En ese orden, Claude Lefort señala que este nuevo tipo de relación “implica el sentimiento de los ciudadanos de estar vinculados en el juego político, de ser tomados en cuenta en el debate político, y no el sentimiento de esperar pasivamente las medidas favorables a su destino”.²⁴⁸

Siguiendo a Lefort, podemos anotar que la ciudadanía, desde un ámbito local, empezó a percibir los cambios democráticos, que la vincularon más directamente con las decisiones del Estado. Precisamente en Popayán, ciudad donde la presencia estatal fue débil y la autonomía participativa estuvo mediada por la injerencia de gamonales políticos como Víctor Mosquera Chau, los distintos líderes comunales reconocieron la importancia de la reforma:

²⁴⁷ Salamanca Guevara, Juan Camilo. *La democracia participativa como instrumento de dominación en la esfera pública, una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la constitución de 1991*. Tesis de grado para optar por el título de Politólogo, Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2009, p. 6.

²⁴⁸ Lefort, Claude. “La representación no agota la democracia”. En: Dos Santos, Mario. *¿Qué queda de la representación política?* Caracas Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1997.

La descentralización política, junto con la primera elección popular de alcaldes fue recibida muy bien, con ella se quitó esa hegemonía del “dedo” de Víctor Mosquera Chaux, él no le daba la oportunidad al pueblo de elegir su representante [...] Posterior a la reforma habría gran número de candidatos, cada uno presentando nuevas propuestas a la comunidad.²⁴⁹

Como lo manifiesta el testimonio, las pretensiones de las nuevas innovaciones electorales dan la sensación de que los payaneses hubiesen querido apropiarse de los nuevos espacios que se generaron en la relación Estado-sociedad, que se encontraban restringidas por la falta de mecanismos participativos, y a su vez, por la autoridad gamonal que imponía candidatos y representantes tanto en las alcaldías como en la gobernación. Este punto refleja la profunda discrepancia que existió entre Víctor Mosquera Chaux y las fuerzas sociales, a tal punto que algunos de los líderes barriales de ese entonces afirman:

Estábamos disconformes con el modelo de designación del gamonal Víctor Mosquera Chaux, que era el que decía quién iba y quién no iba [...] El pueblo no tenía la mínima capacidad de decidir.²⁵⁰

Víctor Mosquera cometía autoritarismo y atropellos contra nosotros, posicionaba a sus candidatos que eran sus mismos familiares como Estella Mosquera de Chaux que fue alcaldesa; eso no nos gustaba y de ahí nos fuimos quitando la idea de trabajar con ellos.²⁵¹

Durante 1980, había un descontento generalizado en Popayán contra su más importante figura política, pues la comunidad no podía llevar a su propio representante, y sólo mediante los cambios constitucionales que se llevaron a cabo en 1986, se pudo terminar con lo imposición de los jefes políticos. ¡Despertó la comunidad con este proceso!²⁵²

Como se observa en el último testimonio, las bondades de la democracia participativa, crearon un discurso favorable en la apertura de espacios deliberativos, que antes estaban claramente restringidos para la ciudadanía; con ello, los diferentes actores sociales pudieron vislumbrar un gobierno escogido por ellos mismos, basado eventualmente en un activismo participativo, en el que podrían en teoría seleccionar una opción que llenara sus expectativas como comunidad.

²⁴⁹ Helmer Santiago Ávila. Se desempeñó como líder barrial en la comuna 2. Entrevista a realizada el 4/03/2014.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ Jaime Garzón, fue uno de los primero miembros que perteneció a la junta de acción comunal, cargo que desempeño entre 1983 a 1985 en del barrio Solidaridad, ubicado en el sur occidente de la ciudad. Entrevista realizada 29/01/2015.

²⁵² Entrevista a Bolívar Sánchez. *Op.cit*.

2.1. Una nueva experiencia electoral aferrada en la tradición

David Bushell, acertadamente define a Colombia desde su nacimiento como un país electorero por excelencia.²⁵³ A pesar de esto, en el transcurso de siglo XX, el sistema democrático en Colombia siempre presentó restricciones para el derecho al voto, limitando la participación por razones económicas, de educación, sexo o edad.²⁵⁴

Cuando se presenta la elección popular de alcaldes en 1988, ya se habían modificado substancialmente algunas de esas barreras participativas, existiendo un sufragio universal para todos los ciudadanos mayores de 18 años. El voto tendría de esta manera, unas características especiales en Colombia, permitiendo la participación de sectores populares como vía de legitimación del poder.

Bajo esos parámetros, los procesos electorales en este país han tenido dos funciones muy específicas, por una parte serían un mecanismo para representar a la sociedad, la cual le otorga la legitimidad democrática al poder político; y por otra parte, el voto le significó a muchos sufragantes tener una posibilidad de decisión y negociación con las capas político-dirigentes de todos los niveles.

Esa tradición del voto como fórmula de negociación, ha sido una constante y permeó las elecciones locales de 1988, en ese sentido, el sufragio tendría de nuevo un objetivo legitimador y por ende los dirigentes políticos se mostraron ávidos de electores, puesto que las elecciones les posibilitan obtener democráticamente puestos en las corporaciones públicas como las alcaldías.

En este contexto, irrumpió en 1988 la llamada “fiesta electoral”, época en la cual la representación política se convierte en mimesis de la soberanía popular, en la que el pueblo cree e imagina que tiene la completa voluntad y autonomía para elegir a sus gobernantes. Es precisamente en estas épocas electorales cuando la representación de la soberanía popular se acerca a la realidad, pareciendo que los gobernantes están aún más cerca de las mayorías. Son tiempos de halagos y de aparentes premios para los votantes; por ejemplo, en Popayán, desde enero hasta marzo (mes en el cual se realizan los comicios) la prensa comienza anunciar constantemente la entrega de obras públicas, circunstancia que no ocurre de manera tan

²⁵³Bushell, David. “Las elecciones en Colombia: siglo XIX”. Revista Credencial Historia. Bogotá, N° 50, 1994.

²⁵⁴La constitución de 1886 limitó el derecho al voto en los artículos 173, 174, 176, en el que establecía el sufragio para los ciudadanos que supieran leer y escribir, tengan una renta anual de quinientos pesos o propiedades inmuebles de mil quinientos pesos; ellos sólo podrían votar por Presidente, Vicepresidente de la República, Parlamento, Consejo Municipal y Asambleas departamentales. Sin embargo, en el transcurso del siglo XX, se ampliaría paulatinamente este derecho estableciendo el sufragio universal para los hombres mayores de 21 años, en 1957 para las mujeres y finalmente en 1957 se reduce la edad para el derecho al sufragio estableciéndose por decreto los 18 años.

reiterativa en los años que están ausentes las contiendas políticas.²⁵⁵ Así, esa serie de eventos convierten a la entrega de obras, en valiosos “actos protocolarios”;²⁵⁶ metáfora que acertadamente enuncia el diario El liberal en 1986.

La campaña a la elección de alcaldes que se realizó dos años después, sería disputada por una facción del liberalismo conocida como el Poder Popular Liberal, liderado por Rodrigo Zambrano Vejarano y por el Conservatismo, liderado por Sebastián Silva Iragorri. El periodo preelectoral inició, como ya lo advertimos, desde enero, esta fue una campaña atípica, pues se evidenció una marcada división del Partido Liberal tanto a nivel nacional como regional.²⁵⁷ A pesar de esto, se presentaron jóvenes figuras para la primera elección de este tipo en Popayán y como fuera costumbre, el ciudadano tampoco participó en la escogencia de los candidatos para ésta elección, y por el contrario, al interior de cada partido político se designaron los aspirantes por las personas más influyentes de cada colectividad.

Una vez escogidos, cada candidato emprendió una importante organización logística que inició en los medios de comunicación, donde se presentaron a la comunidad. Uno de ellos sería el conservador Sebastián Silva Iragorri, quien se anunció de la siguiente manera:

Como consecuencia del pacto de unión conservadora en el Cauca, realizado y suscrito a final del año pasado por los movimientos de los senadores Ignacio Valencia López y Edgar Orozco Agredo; se acaba de seleccionar al abogado Sebastián Silva Iragorri como candidato único del Partido Social Conservador a la alcaldía de Popayán, perteneciente al sector del Senador Valencia López, siendo en la actualidad el presidente del directorio conservador municipal pastranista de Popayán. Su proclamación se hará por delegados de todos los barrios de Popayán y veredas del municipio el próximo 23 de enero del presente año.

Los movimientos conservadores del Cauca, designaron compromisarios para que se seleccionara definitivamente el candidato a la alcaldía de Popayán y ante la renuncia a favor de Silva Iragorri por varios aspirantes, al reconocerle su trabajo, lucha, aspiración e inscripción de su candidatura, fue fácil para los compromisarios: Jorge Bolívar Muñoz

²⁵⁵ Durante las campañas electorales de 1986 para parlamento y de 1988 para las alcaldías, las instituciones departamentales anunciaron obras que se realizarían y se entregarían especialmente entre enero, febrero y marzo. En la pesquisa documental en el diario El liberal se hizo común encontrar grandes titulares donde se le divulgaba a la ciudadanía noticias como: “Alcaldía anuncia obras”, “Gobierno departamental anuncia grandes proyectos.” “Se convierte en realidad acueducto Municipal”, “Entregan bibliotecas en escuelas del Cauca”, “CVC inauguró acueducto.” Este tipo de enunciados hace de alguna manera parte del clima electoral de ese momento.

²⁵⁶ Diario El liberal 16 de enero de 1986, p. 1.

²⁵⁷ Para la primera elección popular de alcaldes que se celebró en Popayán se postularon seis: Juan Cristóbal de la Torre salarte (Partido Independiente Popular); Melba Lisanda de Quintero, (Movimiento Unitario Metapolítico); María Unises Meneses (Partido Verde); Felipe Llano Caicedo (Partido Liberal Colombiano, Directorio Iragorri Hormaza); Rodrigo José Zambrano Vejarano, (Movimiento de Convergencia Liberal); y José Sebastián Silva Iragorri (Partido Social Conservador y Movimiento de Convergencia Ciudadana). Estos dos últimos serían desde principio a fin de la campaña electoral, los candidatos con más opción a ocupar la alcaldía en 1988. Diario el Liberal, 3 de enero de 1988, p. 1, 14.

Guevara, Carlos Ramírez Chaux, Benjamín Collazos Muñoz, Bernardo Delgado López y Víctor Garrido, llegar a la conclusión definitiva, para lo cual han elaborado un documento para darlo a conocer al Partido Conservador y a la opinión pública.

PERSONALIDAD.

Sebastián Silva Irigorri, candidato único del Partido Social Conservador a la alcaldía de Popayán, tiene 39 años, bachiller del Colegio Champagnat de Popayán, nacido en esta ciudad el 3 de diciembre de 1948, con domicilio en ésta, abogado del Colegio Mayor del Rosario, especializado en derecho civil. Ha sido juez municipal en Caloto y Puerto Tejada, en donde hizo su año rural. La exgobernadora Josefina Angulo de Garrido lo llevo a la Secretaria de Educación del Cauca como abogado; el exgobernador del Cauca, Aurelio Irigorri Hormaza, lo designó gerente de la Caja de Prevención Social Departamental del Cauca y ante sus dotes de gran administrador en esa entidad, la dotación de sede que hizo, la atención a los jubilados, asociados y ciudadanía, fue sucesivamente reelegido por los exgobernadores: Carlos Lemos Simmonds, Gilberto Cruz, Humberto Peláez y Gerardo Bonilla Fernández.

Silva iragorri pertenece a las juntas directivas de: Lotería del Cauca, Junta Cívica Cultural de Popayán, Caja de Previsión Social del Municipio de Popayán, pertenece al colegio nacional de abogados, a la asociación Nacional de Periodistas, seccional del Cauca y como tal columnista de los diarios EL LIBERAL y el PAÍS. Ha sido concejal de Popayán en el periodo 1984-1986 y ha escrito un libro literario denominado: Consecuencias Históricas. Ha organizado cursos sobre elección popular para alcaldes, para profesionales y líderes populares.

El jurista Manuel José Silva Navia, padre de Sebastián Silva Irigorri, fue alcalde en 1953 designado por el exgobernador Carlos Ignacio Muñoz y alcalde de Popayán lo fue su abuelo materno el doctor Lisímaco Irigorri Castro.²⁵⁸

Como se observa, la hoja de vida del candidato era un acto protocolario indispensable para la campaña proselitista y se estructura intencionalmente para mostrar el respaldo político con que contaba el aspirante; que en su caso contó con el apoyo unánime de las dos figuras más importantes del conservadurismo regional en ese periodo, los senadores Ignacio Valencia López y Edgar Orozco Agredo. Pero del mismo modo, en la opinión pública, la hoja de vida se convertía anticipadamente en una representación de autoridad y de estatus, que se evidencia en el número de cargos que ha ocupado en su vida laboral, convirtiéndose éstos en su carta de presentación. No está de más hacer énfasis en la ostentación ante el público de los nexos familiares y sus respectivos lazos de consanguinidad.

Del mismo modo, su opositor liberal, Rodrigo Zambrano muestra su candidatura exponiendo el perfil de su campaña, a la cual Guillermo Alberto González se encarga de presentar ante la opinión pública:

²⁵⁸Diario El Liberal, 15 de enero de 1988, p. 9, 15.

Producida la inscripción del candidato de convergencia liberal para la alcaldía popular en Popayán, el panorama empieza a clarificarse para el electorado. De un lado aparece la alternativa conservadora, que teniendo como característica primordial la de representar la unión entre las vertientes de ese partido, adquiere una dimensión que no puede subvalorarse. Sin embargo, su aparente fortaleza se desvanece por el talante del mismo candidato. Sin desconocer sus calidades de hombre honrado y de manera pulcras, no ha logrado mostrar la imagen de un ejecutivo moderno, actualizado y capaz de liderar un cambio que la comunidad está pidiendo a gritos. Es un ciudadano conservador en todo el sentido de la palabra. Y por lo mismo representa el “statu quo”, a una añeja tradición que puede satisfacer el sentimiento de algunos, pero no corresponde a esta hora de angustias sociales en la que el Estado debe dirigirse como una gran empresa promotora de hondas transformaciones colectivas.

Surge entonces la candidatura de convergencia liberal, que posee las características de una verdadera opción popular y cívica. Su personero, el ingeniero Zambrano la ha aceptado más como un deber comunitario y patriótico que debe cumplir con su ciudad, que como un compromiso con jefes políticos a los que debe rendir cuentas, obediencia o pleitesía. Estará identificada con un segmento ciudadano que ha crecido y luchando en el medio con las armas del trabajo y con el sentido de cumplir estrictamente sus deberes con la familia, la sociedad y el partido. No hay nada de sectario, ni en sus antecedentes, ni en la concepción de quienes desea que lo apoyen. Estamos seguros que administrará hasta el último peso del erario público con diamantina honradez y eficiencia. Y que ante todo, privarán en sus acciones las que se encaminen a modernizar la ciudad, haciendo a un lado los vicios de una politiquería que asfixia a la administración pública y cierra los espacios a las aspiraciones de vastos sectores ciudadanos.

El ingeniero Zambrano ha organizado su campaña a la manera de las modernas empresas políticas. Así su mensaje y la plataforma que presenta podrán conocerse claramente, sin tapujo, ni cartas escondidas. Estará a la vista de todo y atento a escuchar el clamor ciudadano. El entusiasmo que rodeó su proclamación y que viene aumentado día por día, es el mejor síntoma de que el candidato “pegó” en la opinión. De seguir así las cosas u no hay motivo para pensar lo contrario, tenemos abierta la ruta para un final exitoso en el próximo marzo.²⁵⁹

Con estas dos presentaciones, inician las campañas electorales de la primera elección popular de alcaldes en Popayán. Las dos propuestas, como se observa, difieren una de otra, pues el tipo de discurso que enuncien los candidatos a sus electores potenciales depende de la estrategia de campaña que se tenga y de cómo se mueva la maquinaria política de cada candidato. De ese modo, cada enunciado, realiza *representaciones sociometales*²⁶⁰, cumpliendo con el propósito

²⁵⁹ Diario El Liberal, sábado 6 de febrero de 1988., p. 4.

²⁶⁰ Dijk van, Teun. “El análisis crítico del discurso”. *Revista Anthropos* N° 186, Barcelona, septiembre-octubre 1999, p. 23-36.

de *representar* a los usuarios del lenguaje exteriorizando su posición ante el grupo.

En ese sentido, el conservador Sebastián Silva Iragorri, presenta casi de principio a fin su lugar y su estatus en la sociedad que se evidencia en la retórica que expone, enseñando las relaciones de poder que tiene tanto en el partido político como a nivel genealógico. Por otra parte, el candidato liberal Rodrigo Zambrano, usa simbólicamente el discurso del candidato opositor y estereotipa a su adversario con recursos retóricos como el eufemismo tildando a Silva Iragorri de “excesivamente conservador” que mantendrá el “statu quo” y debido a ello no sería capaz de lograr la transformación social que el municipio requería. Rodrigo Zambrano presenta un discurso más cercano al elector y literalmente afirma que su candidatura es “una verdadera opción popular y cívica”, pero resalta que luchará por cumplir “sus deberes con la familia la sociedad y el partido,” con lo que intrínsecamente intenta no desprenderse de valores tradicionales, que hasta hace poco eran fundamentales para el establecimiento moral y cívico de la ciudadanía.

Como se observa, la retórica se convierte en un arma sumamente poderosa en tiempos electorales y se apela constantemente a la *memoria social*, en la que simbólicamente se resaltan creencias y mitos que están aferrados fuertemente en los grupos sociales, y que en Popayán han estado muy presentes, por ejemplo el prestigio que representan ciertos apellidos y el abolengo, al igual que los valores morales con que se cuenta. Ello se evidencia en la familia y hasta hace muy poco en la afiliación política que tuviera cada individuo.

2.2. Las peticiones del pueblo son la ¡voz de Dios!

El sistema democrático moderno, como forma de organización política, reposa sobre una base inmodificable: el sufragio universal. En virtud de éste, el ciudadano elector en Colombia tiene la facultad de participar e intervenir, mediante la emisión de su sufragio personal, ya sea para decidir directamente o bien para designar las autoridades o representantes; sin embargo, una parte indispensable para este proceso son las mismas peticiones del electorado que hacen posible el acercamiento al dirigente y las promesas para su elección.²⁶¹

No obstante esta “lógica electoral”, hizo que durante la primera elección popular de alcaldes cambiara la forma acostumbrada de hacer política a nivel municipal, la ciudadanía en especial, empezó a notar ciertos cambios respecto a los otros tipos de contiendas que le antecedieron, y una de esas nuevas innovaciones fue que los candidatos expusieron *planes de gobierno*.

Aunque hoy en día eso parezca algo elemental en cualquier tipo de campaña proselitista, en

²⁶¹Turbay, Juan José. “Aspectos de la reforma constitucional en Colombia: el voto obligatorio”. Revista de la Universidad Nacional (1944 - 1992); núm. 1 1944: Revista Trimestral de Cultura Moderna, p. 215-229

1988 era toda una novedad, puesto que durante el Frente Nacional, los partidos políticos se acostumbraron a la repartición de cargos y descuidaron la competencia política. Mario Latorre argumenta acertadamente, en su clásica obra *Elecciones y partidos políticos en Colombia*, que hacia finales de los años setenta los altos índices de abstencionismo que se presentaron se debieron a la escasez de competencia entre candidatos, lo que desmitifica por completo la explicación según la cual el abstencionismo electoral es el resultado de una protesta popular contra el sistema.²⁶²

Como lo sustenta Latorre, la falta de una verdadera competencia entre partidos repercutiría enormemente en el desarrollo de planes de gobierno, incluso en campañas parlamentarias. Recuerda James Pérez, líder comunal del barrio Comuneros: “los candidatos se limitaban a construir tarimas en las principales plazas públicas para tirar “arengas” al partido opositor, y ni siquiera mostraban un plan de gobierno convincente u organizado”.²⁶³ En otras circunstancias, los candidatos nunca visitaban las veredas, corregimientos o municipios, “argumentando problemas de seguridad y enviaban a un representante para escuchar el clamor popular, lo que no resultaba atractivo para la comunidad ya que ellos querían ver al líder”.²⁶⁴ Igual situación se presentaba con los alcaldes y gobernadores designados, “ellos tampoco tendrían planes de gobierno debido a que su tiempo en el cargo era incierto, podría durar sólo meses o incluso días antes de que viniera un nuevo reemplazo.”²⁶⁵

Como lo revelan los anteriores testimonios, la falta de garantías en el cumplimiento de promesas electorales fue y siempre ha sido una constante en las campañas proselitistas, sin embargo la elección popular de alcaldes trajo consigo algunas modificaciones en el estilo de hacer campaña y una de ellas, como se advirtió anteriormente, fue la presentación de un plan de gobierno:

La elección de alcalde por voto popular trae compromisos con la comunidad, y los candidatos ya tienen que meterse de lleno en las comunidades para presentar un programa, con eso pudimos comprometer al candidato con la necesidad de momento o más latente.²⁶⁶

El plan de gobierno rápidamente se convertiría en un instrumento para persuadir al electorado, la narrativa de éste cambiaba y variaba dependiendo del aspirante, pero a menudo las propuestas se encaminaban a beneficiar la propiedad privada y a resaltar las carencias en infraestructura en la ciudad. Así elaboró su estrategia el candidato liberal Rodrigo Zambrano el 10 de febrero de 1988:

²⁶²Latorre, Mario. *Elecciones y Partidos políticos en Colombia*. Bogotá DC, Universidad de los Andes, Segunda edición 2009, p. 19, 20.

²⁶³Entrevista a James Pérez. Op.cit.

²⁶⁴ Pedro A. Cerón, presidente de la Junta de acción comunal en 1988. Entrevista realizada 27/01/2015

²⁶⁵ Querubín Ruiz Pino, Tesorero del barrio Solidaridad en Popayán durante 1985. Entrevista realizada 29/01/2015.

²⁶⁶Entrevista a James Pérez. Op.cit.

En la hora de ahora. Nuestra ciudad afronta el reto de modernizar sus estructuras sociales político administrativas. Antes de terminar el siglo su clase dirigente debe presentar a los ciudadanos especialmente los que viven acosados por los problemas propios del atraso y la pobreza, alternativas de desarrollo que consideremos se resumen en un programa básico de seis puntos, para cuya realización resulta indispensable contar con el respaldo financiero que sea el producto de una adecuada planificación económica de las rentas de municipio, verbigracia la óptica contribución tributaria, la actualización justa y equitativa del catastro municipal, la renegociación de la deuda pública y un presupuesto de ingreso adecuado que se derivará del conocimiento cierto y real del monto utilizable por concepto de las trasferencias del Impuesto al Valor Agregado, es decir, el IVA. Estimamos que el principal flagelo que agobia a nuestra ciudad y del que se derivan los angustiosos problemas de violencia social e inseguridad ciudadana lo constituye el desempleo. Creemos que para combatir tan crítico problema es necesario impulsar proyectos económicos productivos que generen empleo permanente y que sean resultado de la actividad concertada de la iniciativa privada y el Estado. Propongo el fomento de la agroindustria en el sector rural de la meseta de Popayán, en segundo lugar, proyectar nacionalmente nuestra ciudad como la ciudad universitaria por excelencia, igualmente impulsar la iniciativa para que se convierta en sede de convenios de todo tipo y finalmente respaldar toda actividad que genere creación de empleo y capacitación y cualificación de la ciudadanía para el desempeño de los mismo. Opino que en este propósito les corresponde papel importantísimo a los pequeños y medianos empresarios.

La inseguridad es otro de los azotes que afectan nuestra comunidad. Para lograr la paz y armonía que tanto necesitamos estimo que es indispensable efectuar una gran campaña cívica que despierte la solidaridad de la ciudadanía y que se traduzca, sobretodo en un decidido respaldo a las instituciones estatales que constitucionalmente están encargadas de velar por el bienestar y tranquilidad de los asociados.

Debemos combatir igualmente el síndrome de la drogadicción en particular de nuestra juventud, la cual vive con el estigma de ser la segunda ciudad del país que proporcionalmente consume mayor cantidad de bazuco. Ante ello nos vemos obligados a trazar distintas fórmulas para su erradicación, unas de las cuales es el fomento de la recreación y el deporte masivo, lo cual podemos lograr mediante la reactivación de la corporación para la recreación popular y nuestro compromiso en construir centros deportivos y recreativos en la totalidad de las zonas de la ciudad.

Nuestros barrios marginados, por algunos denominados “asentamientos”, sufren aún la carencia de vivienda adecuada, para lo cual planteamos la ejecución de un gran proyecto de autoconstrucción en coordinación con las instituciones de alto resultado en esta materia.

En cuanto a las vías públicas necesitamos la integración la integración de todas las veredas y corregimientos del municipio, como una respuesta a la comercialización de los productos de estos sectores y la implementación de una política de empleo basada en la explotación agroindustrial de la meseta de Popayán. Por otra parte, es indispensable el mantenimiento y

construcción de vías de acceso a los sectores populares, logrando su pavimentación, así como el de las arterias y calles principales de la ciudad. Es indispensable la vinculación de todos los barrios nuevos de la ciudad con los centros de producción, comercio, gobierno y recreación.

Respecto a los servicios públicos el Estado debe garantizar lo mínimo en el municipio: agua potable y alcantarillado como base de la salud los payaneses, energía eléctrica urbana y rural como fuente de desarrollo y seguridad; igualmente deben extenderse las redes telefónicas a los barrios y sectores marginales, como también garantizarse el transporte público y aseo permanente. Es hora de empezar a hablar del fortalecimiento de nuestras empresas públicas municipales, Acueducto, Edup, Emtel y Obras Públicas, con lo cual se logrará la óptima prestación de estos servicios, vitales en cualquier urbe moderna.²⁶⁷

Estos seis puntos resumen el plan de gobierno con que pretendió ser elegido alcalde Rodrigo Zambrano, quien presentó sus propuestas innumerables veces en los barrios de la ciudad, hecho que evidenció una gran transformación en materia de campaña, puesto que, como lo afirma James Pérez, “anteriormente los candidatos eran “políticos de plaza o de tarima” y en rara ocasión se adentraban en nuestros barrios y cuando hacían presencia era por medio de un representante”.²⁶⁸ Esta situación de alguna forma la corrobora el ex alcalde José Gabriel Silva, quien reconoce que la primera elección popular de alcaldes sacó del letargo a los partidos político-tradicionales, promoviendo que de nuevo la competencia y además,

Una modernización con estrategias de campaña, se buscaron a los mejores hombres para que elaboraran planes de desarrollo y prepararan debates. En esta nueva etapa los medios de comunicación se volvieron importantísimos y por primera vez se empezaron hacer en Popayán debates en las emisoras, con el objetivo de cautivar el voto de opinión, y se obligó también a que los partidos políticos tuvieran que ir a buscar a la gente. Yo recuerdo en mi experiencia propia, que nosotros en la campaña para la alcaldía de Popayán la hicimos caminando, ósea recorriendo y “caseando” barrio por barrio, mostrándole a la gente y haciendo pequeñas reuniones en cada barrio y en cada sitio, muchas veces en un solo día hacíamos 8 o 10 reuniones, porque teníamos que ir prácticamente de casa en casa contándole a la gente con un plano de la ciudad debajo del brazo, se lo enseñábamos y les decíamos lo que queríamos hacer por Popayán. Esto motivó, e hizo que llegaran nuevas ideas y que la política se refrescara. Hoy en día vemos que los candidatos a las alcaldías y gobernaciones se tienen que preparar muchísimo, la sola preparación de los planes de desarrollo implica reunir un grupo de gente a que le ayude a uno a armar un proyecto con todas las de la ley, uno da sus ideas y los asesores las ajustan para que se pueda aplicar al contexto de la ciudad y obviamente que cautive al voto popular.²⁶⁹

²⁶⁷ Diario el Liberal, miércoles 10 de febrero de 1988.

²⁶⁸ Entrevista a James Pérez. Op.cit.

²⁶⁹ Entrevista a José Gabriel Silva. Op.cit

Los planes de desarrollo a los que se refiere José Gabriel Silva, quedaron instituidos y reglamentados en 1994, bajo el nombre de *voto programático*, que la Ley 131 del mismo año decreta en su artículo tercero:

Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.²⁷⁰

Bajo esta norma jurídica, el ciudadano se enteró de los programas de desarrollo que postularon los aspirantes, y en las campañas electorales fue precisamente el momento en el cual más se debatió, a razón de que son los candidatos los que presentan las propuestas para su elección. En vista de esto, los nuevos aspirantes para las alcaldías ya no podrían enseñar un plan de gobierno según la manera tradicional de hacer campaña, que era particularmente en tarimas; se hizo entonces necesario ir al barrio o a la comuna, explicando a la ciudadanía en qué consistía su programa. Como afirma Bolívar Sánchez: “la primera elección popular de alcaldes se hizo mucho más atractiva para nosotros, porque teníamos la expectativa de escoger candidatos con programas serios de gobierno”;²⁷¹ situación que contrastaba drásticamente con las anteriores contiendas, como lo reconoce también Omaira Muñoz, líder del barrio La Heroica, quien recuerda que: “ los candidatos no se conocían, a duras penas llegaba la propaganda y los tarjetones, pero prácticamente los políticos no venían a las comunidades; y lo poco que se conocía de ellos era por medio de sus voceros que por lo general eran los líderes de cada barrio”.²⁷²

En este punto es quizá pertinente hacerse la pregunta, ¿qué motivaba a los electores a votar cuando no existían una figura jurídica que garantizara las promesas realizadas en los tiempos de elecciones? Debido a que no existieron hasta antes de la primera elección popular de alcaldes

²⁷⁰ Constitución Política de Colombia, Título IX, artículo 259 (ver ley 131 de 1994 artículo 3). El voto programático aunque reglamentado en 1994, ya tendría un impulso decisivo seis años antes con la primera elección popular de alcaldes, marcando con eso una ruptura decisiva en la constituyente de 1886, mediante la cual el candidato elegido no representaba directamente los intereses de sus electores sino que representaba a la Nación, por lo que el elegido podría faltar a compromisos establecido con la comunidad, lo que quedaba impune ante la falta de una figura jurídica que castigara los incumplimientos; dicha situación el Estado colombiano trató de poner en cintura y en la misma Ley 131 de 1994 establece: “En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley. Constitución Política de Colombia, Título IX, artículo 259 (ver ley 131 de 1994 artículo 2.)

²⁷¹ Entrevista a Bolívar Sánchez. Op.cit.

²⁷² Omaira Muñoz, líder comunal del Barrio la Heroica de Popayán, entrevista realizada 13/02/2015.

programas de gobierno que involucraran el desarrollo local. En vista de esta reflexión, varios líderes barriales aseguraron que aunque no hubo un voto programático como tal, sí estuvieron vigentes los auxilios parlamentarios que suplían de alguna manera la inexistencia de planes de gobierno, lo cual Omaira Muñoz constata:

Para ese entonces “el programa político” se basaba en los auxilios parlamentarios, entonces por ejemplo, sí llegaba una obra a una vereda o a un barrio era por apoyo parlamentario, donde de pronto la propia comunidad podía trabajar en ese proyecto.²⁷³

Los auxilios parlamentarios, al parecer fueron un importante vínculo que movilizaba a la masa electoral hacia las urnas; sin embargo, hacia finales de 1980 ya no pudieron resolver problemas inmediatos de las comunidades, quedándose en palabras de Pedro Antonio Cerón: “cortos con la expansión de la ciudad y por eso los parlamentarios ya incumplieron y no adquirieron compromisos serios con nosotros”.²⁷⁴

De esta manera, se percibe que las llamadas “ayudas” parlamentarias tuvieron un arraigo muy profundo en la cultura política del electorado, y ésta no desapareció cuando afloraron los programas políticos que elaboraron muchos candidatos con motivo de la campaña para la alcaldía en 1988. El fuerte arraigo de esta práctica hizo que muchas veces el programa que llevaba el aspirante se continuará viendo como una especie de “auxilio”, lo cual, en definitiva, les permitió a las comunidades tener mucha más injerencia en los denominados planes de desarrollo, en la medida que se exigía al candidato que vinculara en su plan de gobierno sus necesidades más apremiantes, por ejemplo: pavimentación, alcantarillado, electricidad, legalización de predios, construcción de viviendas, etcétera.²⁷⁵

Bajo esa modalidad, en las comunas y los barrios empezaron a correr los rumores de qué líderes pueden tener la capacidad de gestión para resolver sus peticiones, sin importar si era conservador o liberal, lo que de verdad importaba como lo manifiesta Helmer Santiago Ávila, era que “uno debía ser agradecido con la gente que le ayuda a la comunidad —obras son amores y no buenas razones—”.²⁷⁶

De este modo, cobró muchísima importancia el *voto de opinión*, cuyo sufragio se expresaba para un candidato según su pasado y su presente, en cuanto a su trabajo como individuo cívico y su presencia exitosa en el medio privado, todo esto complementado por los medios de comunicación y la misma ciudadanía, que concebían al voto de opinión como el redentor de las

²⁷³ Ibídem.

²⁷⁴ Entrevista a Pedro Antonio Cerón. Op.cit.

²⁷⁵ La mayoría de líderes comunales que se entrevistaron, reconocen que esas fueron las principales peticiones que se hicieron a los candidatos durante 1988 incluso se les hizo firmar por escrito ciertas propuestas.

²⁷⁶ Entrevista a Helmer Santiago Ávila. Op.cit.

costumbres políticas.²⁷⁷ En ese orden, la figura del líder en estos momentos podría prevalecer incluso mucho más que el propio programa que presentaban; precisamente el candidato liberal Rodrigo Zambrano se apoyaba fuertemente en el reconocimiento de su “padrino político”, el también liberal Guillermo Alberto González, personaje político que gozaba de una gran reconocimiento en Popayán, en especial cuando fue Secretario de Obras Públicas del municipio.²⁷⁸ Por su parte, el aspirante conservador a la alcaldía Sebastián Silva Irigorri, contó con el respaldo de los senadores conservadores Edgar Orozco Agredo e Ignacio Valencia López, quienes brindaron desde su posición grandes ayudas a la comunidad por medio de los auxilios parlamentarios.

Bajo esas premisas, se puede establecer que todos esos “apadrinamientos”, les brindaron a estos dos candidatos un *plus* respecto a sus adversarios, además, las condiciones de necesidad tan latentes en Popayán, hicieron que rápidamente se conformaran alianzas en las distintas comunas en las que los ciudadanos rememoraban:

Las gestiones que hubieran realizado anteriormente los políticos, las cuales fueron importantes y el mismo presidente de la Junta de Acción Comunal se encargaba de recordarlas a toda la comunidad.²⁷⁹

Queda claro entonces, que la tradición partidista para este momento pasó a depender en buena medida de las llamadas “gestiones” que hubieran realizado los miembros de cada colectividad. Por este motivo, la fidelidad al partido político se basó en este factor, por lo que inevitablemente empezó a desaparecer esa larga filiación tradicional a un solo partido político. Bajo esa característica, la competencia durante la primera elección popular de alcaldes fue relativamente más abierta, incluso esta contienda ubicó las campañas proselitistas en las comunas periféricas de la ciudad principalmente al norte, sur y suroccidente, que con motivo del terremoto de 1983, se convirtieron en el escenario electoral predilecto. Las veredas también desempeñaron un papel destacado en las campañas, convirtiéndose en muchos casos en fortines políticos para el Partido Conservador que había estado históricamente en desventaja en épocas de elecciones, ya que el Cauca y Popayán eran territorios que desde la geografía electoral, eran ampliamente dominados por el liberalismo.²⁸⁰

²⁷⁷ De León Monsalvo Alfredo. *Penumbas y demonios en la política colombiana*. Un análisis sobre el clientelismo. Santa fe de Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2011, p. 108.

²⁷⁸ Entrevista a Helmer Santiago Ávila. Op.cit.

²⁷⁹ Libardo Albeiro Guapaché, fiscal de la Junta de acción comunal en el Tambo durante 1988. Entrevista realizada el 29/01/214.

²⁸⁰ Entrevista a José Gabriel Silva Op.cit.

2.3. El 13 de marzo de 1988, una fecha enmarcada en la Historia

El 13 de marzo de 1988 se realizó en Colombia la primera elección popular de alcaldes. Una esperada conquista democrática que en su momento fue anunciada como un gran avance nacional y que propuso a la sociedad una reingeniería política desde las regiones.

Sin embargo, a nivel local, la primera elección popular de este tipo, corría con toda serie de contratiempos para los candidatos, cuyas maquinarias políticas empezaban una cuenta regresiva que culminaría el 13 de mayo, día de los comicios. En Popayán, los aspirantes Rodrigo Zambrano y Sebastián Silva, ya habían recorrido innumerables barrios presentando su programa de gobierno, pero a medida que pasaban los días, el liberalismo marcadamente dividido comenzaba a perder terreno en campaña. Los medios de comunicación locales vaticinaban que “este partido político estaba al borde del suicidio”, anunciando que en cualquier momento el Directorio Liberal en el Cauca perdería su hegemonía si llegaban a las alcaldías la oposición conservadora.²⁸¹

Eventualmente, gracias a la división del liberalismo, el Partido Conservador tuvo un gran impulso. A pesar de que los liberales usaron todo tipo de estrategias, como brigadas de salud unos días antes en las elecciones, éstas no pudieron remediar el declive político de esa colectividad. Sebastián Silva comenzó entonces una agresiva campaña que permitió contar con un apoyo popular muy fuerte en el sur occidente de la ciudad. Así lo manifestó Jaime Garzón, líder comunal de aquel entonces:

Sebastián Silva vino con un programa atractivo, aunque por ser conservador uno lo miraba con desconfianza, pero el poder liberal estaba muy deslegitimado por lo que representaba de algún modo la figura de Víctor Mosquera Chaux [...] Sebastián de ese modo nos buscó, venía y caminaba con nosotros nos reunimos y conocimos su programa y de algún modo tuvimos una injerencia en él.²⁸²

Lastimosamente contamos con poca información sobre la campaña que emprendió Sebastián Silva Iragorri, debido a la monopolización de la información que tenía el Partido Liberal en el único medio impreso que en ese momento existían en la ciudad, el diario El Liberal. Debido a su avanzada edad, los líderes comunales de aquel entonces que fueron entrevistados ya no recuerdan qué promesas les hizo este candidato, pero se podría suponer que Sebastián Silva aprovechó el contexto de la ciudad para emprender una campaña que resultara atractiva para los habitantes de los barrios del sur oriente y sur occidente, especialmente en materia de legalización de predios y mejoramiento de servicios públicos, siendo estas dos problemáticas las que los entrevistados reconocen como las que más padecieron a finales de 1980.

²⁸¹ Diario El Liberal 10 de febrero de 1988, p.6

²⁸² Entrevista a Jaime Garzón. Op.cit

Dentro de este contexto, es innegable que las ayudas electorales podrían marcar la diferencia y tanto el Directorio Liberal como el Conservador, intentaron resolver necesidades básicas de la ciudadanía. En ese sentido, el Partido Conservador tuvo en ese ambiente electoral un gran reconocimiento, destacándose el último alcalde designado por decreto; el conservador Rodrigo Cerón Valencia, quien al final de su mandato: hizo una fuerte inversión en las periferias de la ciudad construyendo la plaza de mercado “Las Palmas”, también mejoró las vías de acceso a los barrios del sur oriente y sur occidente.²⁸³ Este impulso en desarrollo, le valió cierto reconocimiento al conservadurismo que representaba Sebastián Silva Iragorri, que a la falta de dos semanas para iniciar las votaciones tendría una leve ventaja sobre su contraparte liberal.

Con este ambiente electoral, las campañas cerraron oficialmente unos días antes de la votación y se impartió ley seca a partir del día viernes, pero de todas maneras hubo un ambiente festivo los dos días previos aunque bares y cantinas no prestaban servicio.²⁸⁴

Así es como la “fiesta electoral” irrumpió en la cotidianidad de los grupos humanos, puesto que todos los días no ocurre un evento de esta magnitud; así, aparecieron los llamados “bazares populares”, donde se repartía comidas típicas, los candidatos asistían a alguno que otro y departían con los electores. Es precisamente en estos espacios en que la representación de la soberanía popular se hacía tangible, pues parecía que los gobernantes estaban cerca de las mayorías; habían halagos y soterradamente se hablaba de premios a los llamados “pregoneros” de cada barrio, para que en su labor motivaran a las gentes a votar, misión que cumplían a cabalidad el día de la votación, y desde temprano el día domingo iban de casa en casa pidiendo la colaboración por el “votico”.²⁸⁵ De igual forma, en los bazares populares se tejieron importantes relaciones políticas, donde departiendo comida y bebidas se hacía campaña; en estos lugares, el candidato hablaba de pavimentar calles, mejorar condiciones de vida, o dar la famosa “recomendación” algún elector. Con esto, quedó demostrado que la campaña no cumpliría del todo su propósito si los grandes no se volviesen humildes por un tiempo, ni tampoco cumpliría su función si el humilde no adoptaba por un momento una cualidad de grandeza.

Con estas características, la fiesta electoral se convirtió en uno de los momentos más decisivos en la vida de cualquier político. Durante toda la campaña el aspirante tenía que mostrar una actitud de confraternidad con los portadores de los votos, ello explicaría porqué los candidatos,

²⁸³Diario el Liberal, 24 de febrero de 1988, p. 8.

²⁸⁴ Código Electoral Colombiano, ARTICULO 206. Queda prohibida la venta y consumo de bebidas embriagantes desde las seis (6) de la tarde del día anterior a aquel en que deban verificarse las votaciones hasta las seis (6) de la mañana del día siguiente a la elección. Los Alcaldes Municipales impondrán las sanciones correspondientes por violación de esta norma, de acuerdo con lo previsto en los respectivos Códigos de Policía. En: Registraduría Delegada de lo Electoral, Código Electoral, Normas y Concordantes y Complementarias, agosto de 2007.

²⁸⁵Helmer Santiago, vecino del Barrio Bellohorizonte y para 1980 él se desempeñaba en épocas electorales como pregonero de este barrio. Entrevista realizada 03/04/2014.

inclusive hoy en día, continúan llevando comidas típicas a los barrios populares. A pesar de que se menciona que las masas no venden el voto por una vitualla, esta es más bien una herramienta que se usa para persuadir simbólicamente, en la que la metáfora encubre y genera analogías del candidato, presentado como una persona que también pertenece a la misma comunidad con la que comparte, comparte y consume su misma comida, aunque sea por ese breve momento.²⁸⁶

Todas esas representaciones, de alguna forma hacen parte de la idiosincrasia popular. El aspirante busca estar lo más cerca posible del elector, inclusive viste como ellos, llegando en muchos casos con ruana y sombrero a las veredas, aprovecha inclusive cualquier momento para acercarse a las creencias religiosas, como sucedió en 1986 en las elecciones parlamentarias del municipio de Rosas (Cauca), donde unos días antes de la votación se involucró la aparición de la llamada “Virgen de Párraga”, y en el lugar rápidamente el Partido Conservador instaló una capilla con la aprobación de las autoridades de la Arquidiócesis.²⁸⁷

De esta manera, todo valía para captar hasta último momento los votos de los ciudadanos, y así, la elección popular de alcaldes quedó “atrapada” en cierta forma en ese sincretismo político, que se abría paso hacia innovaciones respecto a la manera de sufragar. Por ejemplo, para estas nuevas elecciones, los ciudadanos contarían con 72 segundos aproximadamente para votar, durante ese lapso el elector debía mostrar la cédula, confrontar su nombre, firmar, depositar la papeleta y mojar con tinta el índice derecho. La agilidad de la votación se debía principalmente a que la primera elección popular de alcaldes se inauguró en Colombia el novedoso sistema de computación que sistematizó el cómputo electoral, lo que anteriormente se hacía por medio del conteo manual y la calculadora de 100 teclas.²⁸⁸ Del mismo modo, las comunicaciones en Popayán se agilizaron aún más para esta elección, pues la empresa de telecomunicación TELECOM disponía de una nueva red de intercomunicaciones que utilizaría telefax para transmitir en segundos cualquier clase de documento informativo, lo que por primera vez se usaba en las elecciones de este país, permitiendo conectar a 28 ciudades directamente con la Registraduría Nacional en Bogotá.²⁸⁹

Con esas innovaciones, el día 13 de marzo inició el peregrinaje hacia los centros de votación. Los líderes comunales y los llamados pregoneros se alistaron desde temprano y motivaron a la gente en el último día de la campaña; como se volvió costumbre, los candidatos contrataron buses de transporte público para la movilización del electorado, pero ya que el sistema de

²⁸⁶ Peter Burke, es quizá quien ha desarrollado de manera más completa la idea del símbolo como metáfora que encubre al individuo; en lo que denomina Burke, “el problema que comporta concretizar los abstractos consiste en mostrar al individuo como encarnación de ideas o valores.” En: Burke Peter. *Visto y no visto*. Barcelona, Editorial Crítica, 2005, p. 83.

²⁸⁷ Diario El Liberal, 8 de marzo de 1986, p. 1

²⁸⁸ Diario El Liberal, 12 de enero de 1988, p. 1, 13.

²⁸⁹ Diario El Liberal, 11 de marzo de 1988, p 1, 14.

transporte público era incipiente se despertó la ingeniosidad y recursividad que llevó a los vecinos de cada barrio a prestar su vehículo o alquilarlo. Estos podían ser: volquetas, camionetas o hasta las llamadas “chivas” que eran decoradas con globos, propaganda política y serpentinas,²⁹⁰ incluso algunas comunidades más comprometidas hacían con antelación rifas y bazares para ayudar al candidato en esos gastos.²⁹¹

Con toda esa parafernalia popular se concluyó la primera elección popular de alcaldes, hacia las cuatro de la tarde (hora en que se cerraron los centros de votación), comenzó entonces el posterior escrutinio y conteo de votos. En las horas siguientes, hubo un ambiente dividido en el Cauca, que hacía pensar que la primera elección popular de este tipo, había sido un fracaso para el Partido Liberal. Las estadísticas que quedaron en la Registraduría Nacional muestran los siguientes resultados:

Primera elección Popular de alcaldes en Popayán 1988

NOMBRE DEL CANDIDATO	MOVIMIENTO POLÍTICO	VOTOS	%
Sebastián Silva Iragorri	Partido Conservador	14.627	42.2
Rodrigo Zambrano Vejarano	Poder Popular Liberal	9.916	28.6
Felipe Llano Caicedo	Partido Liberal Iragorrista	8.694	25.1
	Otros Movimientos	1.180	3.3
Total		34.416	100

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipio de Popayán (Cauca)

En el año de 1988, el municipio de Popayán tendría un potencial electoral de 57.636 personas, de las cuales sólo sufragaron 34.416 es decir el 58,71%; presentándose así, un índice de abstencionismo cercano al 48,28%. Este grado de abstención, fue una constante durante esta década, fenómeno que también se presentó en las elecciones para el Parlamento y el Concejo Municipal. Lastimosamente no podemos afirmar cualitativamente o cuantitativamente a qué se debe este fenómeno político en regiones como el Cauca, sólo podemos conjeturar que la primera elección de este tipo, estuvo marcada por la crisis del régimen político en esta zona del país; es decir, que en una sociedad como la payanesa que experimentaba un atraso progresivo y estancamiento en el desarrollo, tiende a acusar constantemente a sus dirigentes del deterioro

²⁹⁰En Colombia se le denomina “Chiva” al vehículo de transporte que se asemeja a un bus, pero que tienen como característica el uso de un chasis de camión que le permite trasegar por la abrupta geografía nacional.

²⁹¹Entrevista a Jaime Garzón. Op.cit. la comunidad hoy en día todavía sigue vinculada y comprometida con los candidatos, por ejemplo en el marco de las campañas parlamentarias de 2014, una coordinadora del Partido Cambio Radical, reconoció en entrevista pública que recibieron donaciones en especie y también recibieron ayudas por parte de la comunidad, quienes facilitaron vehículos para hacer propaganda a los candidatos, les prestaron mesas y computadores para equipar el directorio, e incluso jóvenes voluntarios el día de la campaña se encargan de hacer proselitismo. Claudia Mejía. Entrevista realizada 9/03/2014

de la calidad de vida, lo que termina estableciendo toda una atmosfera de incredibilidad en las relaciones políticas.

A pesar de ese alto grado de abstención, una de las consecuencias más notables en los resultados de estos comicios, fue, como lo vaticinaron los medios de comunicación, una gran derrota para los intereses del Partido Liberal. Contrario a la situación caucana, a nivel nacional este partido logró 427 alcaldías, seguidas por el Partido Conservador con 416, Unión Patriótica con 14 y el Nuevo Liberalismo con 9.²⁹² De este modo, la oposición conservadora al gobierno de Virgilio Barco, se proclamó como la gran triunfadora en estos comicios, porque alcanzó las alcaldías más importantes a nivel nacional en ciudades como Bogotá y Medellín. En el Cauca, muchos políticos liberales se mostraron disconformes con esta elección porque perdieron el control que habían alcanzado en Popayán, donde abrumadoramente fueron derrotados por el Partido Conservador. Ante este acontecimiento la columna de opinión del diario el Liberal relata lo sucedido:

Fue una derrota grande la del domingo 13 de marzo. Y fue el remate de tantas equivocaciones y errores cometidos que fueron polarizando fuerzas que nunca pudieron ponerse de acuerdo, y ahora se están buscando reales o imaginarios culpables, cuanto ya todo está escrito y contabilizado. Los ganadores indiscutiblemente los social conservadores, que aprovecharon esta oportunidad, comenzando por la alcaldía de Popayán.

Los Liberales, cuya mayoría no sirvió dividida absolutamente para nada, tiene que pensar fría y seriamente sobre el descalabro del 13 de marzo; necesario que algunos tengan en su haber más responsabilidad que otros, mas no es el caso de entrar a enjuiciar a nadie, menos a estas alturas cuando ya lo ocurrido pertenece a la historia triste de la colectividad que perdió –como muchas capitales, incluyendo a Bogotá– el timón del mando.

La culpable de la derrota ha sido la división. Sumamos los liberales, este departamento demuestra sus indiscutibles mayorías rojas. Lo que ocurrió, sencillamente, fue pensar que divididos podíamos ganar. Antes, debemos agradecer que esta derrota ocurre en las elecciones de “mitaca”, pues otro hubiese sido el colapso si esta hubiera definido una presidencia; pero, sacando una conclusión que le sea favorable a la colectividad, hay que decir que lo que nos ha pasado nos sirve de experiencia, hay que pararse y arrancar a toda velocidad a recuperar lo perdido.²⁹³

En los días siguientes, la prensa continuaría recriminando como inadmisibles e inconcebibles que el liberalismo hubiera perdido las elecciones en un departamento reconocidamente liberal; sin embargo, sólo hasta el día 17 del mes de marzo, se dio a conocer la lista definitiva en el Cauca: en 10 alcaldías ganaron los conservadores, en 2 la Nueva fuerza Conservadora; en 11 los liberales Pelaistas; en 7 los liberales Iragorristas; en 7 los liberales Papamijistas y en 2 los

²⁹²Diario el Liberal, 16 de marzo de 1988

²⁹³Diario el Liberal, 15 de marzo de 1988, p. 4.

liberales Gonzalistas, junto con otras pertenecientes al Liberalismo oficial. No obstante, el liberalismo triunfó en las listas de los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales, cuyos sufragios se celebraron el mismo día.

Con esto, la primera elección de alcaldes sorprendió al liberalismo, que reclamaba el apoyo de las mayorías electorales en el departamento, pero este partido presentaba un desgaste por el faccionalismo interno que lo sumió en disputas burocráticas. De este modo, la presencia del Partido Liberal junto con su desempeño a lo largo del periodo pre-electoral no hizo sino demostrar la atomización de su dirigencia, provocando la pérdida de credibilidad.

Sin embargo, uno de los aspectos más significativos fue que la primera elección de alcaldes mostró una nueva generación política que empezó abrirse tránsito en una región dominada ampliamente por Víctor Mosquera Chaux durante ocho lustros (40 años). Entre esas consideradas disidencias, prevaleció Aurelio Iragorri Hormaza, quien a partir de la década de 1980 comenzó un rápido ascenso político a nivel nacional convirtiéndose en el segundo senador más antiguo de Colombia, reelegido en ese cargo durante 28 años. Así las cosas, la hegemonía cambió de manos con la posterior muerte de Víctor Mosquera en 1997, figura política en la órbita nacional que difícilmente puede ser superada, pero su legado se mantiene hoy en día, junto con la primera elección popular de alcaldes, que en su momento amenazó la supremacía del llamado “Caudillo de la Democracia”.

3. Desaparición o transición: ¿Qué ocurrió con el clientelismo político?

Originalmente, el denominado clientelismo político no iba hacer parte del análisis de esta investigación, pero debido al problema político que suscitó la primera elección popular de alcaldes, resulta imposible no tener en cuenta este fenómeno social, a razón, de las obvias repercusiones que ha tenido en la vida política de los colombianos.

El llamado “clientelismo” estuvo inevitablemente presente en la elección de alcaldes por voto popular, aún con las nuevas disposiciones democráticas respecto a la descentralización política, donde emergió la llamada participación ciudadana que tuvo su punto de partida en la ineficiencia social del Estado, la burocratización del sector público, la corrupción y la ineficiencia administrativa. La “participación política” se diseñó entonces para tratar aliviar esos llamados “males” del Estado, que ahora bajo el control ciudadano, se pensaba podría disipar el clientelismo, por medio de la vigilancia, el control y la escogencia de planes de gobierno. Sin embargo, este proceso fue mucho más complejo de lo que parece a simple vista y por el contrario, el denominado clientelismo se reajusta, al igual que los partidos políticos, a la nueva coyuntura de finales de siglo, con lo que este fenómeno político, social y económico logró

innovar en el marco de la primera elección popular de alcaldes.

3.1. Una aproximación al clientelismo político en Popayán

El clientelismo, como lo advierte Francisco Leal Buitrago, es un tema discutido con frecuencia, especialmente en las coyunturas electorales.²⁹⁴ Buitrago identifica al clientelismo como: “el aprovechamiento del poder para obtener ventajas electorales de tipo personal. La manipulación de los puestos públicos y los favores personales con los recursos del Estado son las prácticas que –con más frecuencia ha sido señaladas para definir el problema”.²⁹⁵

En el departamento del Cauca, como vimos anteriormente, el clientelismo estuvo presente desde la misma conformación de las redes de poder que estableció Víctor Mosquera Chaux, donde la principal moneda de cambio fueron los puestos y cargos en los diferentes estamentos administrativos como alcaldías, gerencias, e incluso la misma gobernación del departamento. Bajo esa modalidad, el principal gamonal político mantuvo el control de la región estableciendo ciertas pautas que le permitieron la monopolización del poder durante la segunda mitad del siglo XX. Durante estos años, la movilidad política se mantuvo por esas relaciones que alimentaron una gran clientela alrededor del principal jefe político, en un departamento predominante rural y desarraigado del poder central, lo que permitió la negociación de las necesidades básicas de la población en tiempos de elecciones.

Sin embargo, la primera elección de alcaldes, junto con la reforma descentralizadora desató una serie de reajustes donde la transición de la estructura política creó intensas disputas que alteraron la lógica política que había encumbrado a un sólo gamonal político en la cima del poder. De esta forma, las lealtades personales que expresaron un sentimiento de pertenencia partidista,²⁹⁶ comenzaron a desaparecer, dando paso al ascenso de líderes a nuevas posiciones de poder, lo que convirtió a los llamados intermediarios en patronos, provocando así, la alteración en la lógica de dominación.

Durante ese contexto sobresale entonces, que las nuevas fuerzas en pugna establecieron un nuevo tipo de clientelismo, que utilizó los servicios estatales para obtener el apoyo de la población, por el contrario, el viejo clientelismo era más bien de caciquismo o de patronazgo, donde predominaba la lealtad personal de carácter hereditario y vitalicio de la filiación

²⁹⁴ Leal Buitrago, Francisco. “El sistema político del clientelismo”. En: Revista Análisis Político, N° 8, septiembre-diciembre 1989, p. 1.

²⁹⁵ *Ibíd*em

²⁹⁶ De la Torre, Cristina. “Revolcón, clientelismo y poder Político. Apuntes para un debate en ciernes”. *Revista Opera*, Vol 1, N° 1, marzo, 2001, p. 5-32

respectiva y la configuración regional de adscripción partidista.²⁹⁷

De esta manera, la repartición burocrática que implementó Víctor Mosquera Chauz para captar fidelidades entre los dirigentes políticos más importantes, empezó a debilitar su propia autoridad ya que desde las distintas gerencias como las Centrales Eléctricas del Cauca (CEDELCA), el Acueducto Municipal y hasta las empresas de obras públicas, conformaron botines políticos que permitieron a los gerentes ser reconocidos públicamente por la ciudadanía. La malinterpretación de la prestación de un servicio a la comunidad que entre otras cosas es público, provocó que numerosos grupos barriales se mostraran profundamente agradecidos y cambiaran de fidelidad hacia el dirigente que les llevaba ayuda, situación que desató recelos y pugnas entre la nueva clase dirigente y la vieja élite tradicional.

3.2. Un nuevo pacto político: el clientelismo instrumental en la elección popular de alcaldes

El contexto social y la crisis económica de 1980 en Popayán, fueron factores que convergieron en el hecho de que las clases populares se encontraran en una situación de dependencia absoluta, en la cual inevitablemente el ciudadano apoya con su voto a quién solventa su necesidad. A este tránsito de clientelismo se lo conoce como de tipo *instrumental* caracterizado por ser pragmático: el cliente cambia su voto por un favor;²⁹⁸ a diferencia del antiguo clientelismo llamado *adscriptivo*, donde se sustenta el apoyo electoral por deberes o derechos pactados que provocaban sumisión y solidaridad a una clase política que era incluso hasta venerada.²⁹⁹

Así, el electorado en esta etapa, acuerda nuevos pactos políticos con una clase dirigente en ascenso, como lo reconoce Pedro Antonio Cerón:

Debido a la situación de pobreza, se dependía de las alianzas con políticos. Se intercambiaban entonces las ayudas como techos, ladrillos, cemento, hierro por votos; pero todo este tipo de ayudas se procuró maximizar en beneficio del barrio o la comuna.³⁰⁰

Todas estas gestiones, en tiempos electorales, fueron recordadas con gran satisfacción, y en Popayán se convirtieron en retórica de persuasión para la comunidad, tal como lo reconoce Helmer Santiago:

Los argumentos para persuadir eran las obras; recuerdo especialmente a Guillermo Alberto

²⁹⁷ Roll, David. *Rojo Difuso y Azul Pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*. Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, p.65.

²⁹⁸ Caicedo Ortiz, Julián Andrés. Op.cit, p. 95

²⁹⁹ Ibídem, p. 95

³⁰⁰ Entrevista a Pedro Antonio Cerón. Op.cit.

González, quien nos ayudó mucho en el sector norte con arreglo de calles, electrificación y construcción de colegios, y fue mucha la mano que nos dio, y uno tenía que ser agradecido con la gente que le ayudaba a la comunidad, y por eso las personas querían a ese señor, nos encariñamos con sus obras y por eso le votábamos.³⁰¹

Con el pasar de los años, aquellas prácticas políticas fueron vistas con total naturalidad, la misma propaganda proselitista en periodos de contienda intrínsecamente recordaba esos favores, así lo vemos en la prensa local, donde los aspirantes usaron frases publicitarias como: “Apoyemos a quien nos apoya” expresión usada por Aurelio Iragorri Hormaza, muy similar a la que usó Humberto Peláez en sus panfletos: “Apoyemos a quien SI nos apoya”³⁰². Esas expresiones revelan en cierto punto, cómo funcionaba la política electoral en Popayán, basada en trueques, donde se permutaba hasta con becas escolares, hecho que fue un motivo de interés público en 1986. Así lo presentó el diario El Liberal:

Hace varias semanas el ahora senador Aurelio Iragorri Hormaza entregó becas de 8 mil pesos cada una a estudiantes del Centro Educativo del Niño Diferente (Cenidi) y del Instituto de Rehabilitación del Niño Subnormal, con el fin de ayudar un poco a que estos niños procedentes por lo general de familias de escasos recursos económicos, pudieran tener acceso a los programas que estas dos entidades adelantan. (Y con la finalidad inocultable de conseguir más votos para volver al Parlamento). Cada padre de familia debía pasar a recoger su cheque. Del Fondo “Jorge Isaacs Ferrer”, y a cambiarlo por efectivo en alguno de los Bancos de la ciudad, como el Cafetero.

Pero cuando las directivas se enteraron de que los padres de familia estaban reclamando los dineros, les pusieron una alternativa inaceptable: había que endosar esos cheques tanto al Cenidi como al otro centro, porque tales becas servirían para ayudar al funcionamiento de los mismos. Además de eso, los padres tenían que cancelar mensualidades como si las becas no existieran.

Como quiera que esos dineros corresponden a una beca, cuyo único usufructuario debe ser el estudiante, los padres de familia se preguntan ¿por qué, de un momento a otro, deben cambiar su destinación y convertirse en auxilios para un plantel que a cambio les cobra las mensualidades de manera común y corriente?

Hay por lo menos diez casos de personas que se acercaron a este periódico a protestar por algo que consideran a todas luces injusto, al tiempo que solicitaron un pronunciamiento del representante y senador electo Aurelio Iragorri Hormaza, quien personalmente les tramitó las becas.

Pidieron también a la Secretaria de Educación una rigurosa investigación contra los directores de estos dos centros, para determinar hasta qué punto tal conducta es legal.

Los padres denunciadores son Norberto Calvache, con cédula de ciudadanía N° 5.249.251 de el Tambo (Cauca), y Silvestre Calón, con cédula de ciudadanía N° 1.639.349 de la Plata

³⁰¹Entrevista a Helmer Santiago Ávila. Op.cit.

³⁰²Diario El Liberal, 6 de marzo de 1986.

(Huila)

Este caso revela cómo funcionó el canje de apoyo entre político y cliente, de tal manera que ese tipo de “negociaciones” se ve en última instancia como algo natural y que sólo es reprochable por el incumplimiento en el trámite del dinero de las becas, que es en últimas lo que causó más indignación entre la opinión pública.

De este modo, la *elección racional*, como lo plantea Egon Montesinos, puede ayudarnos a describir qué tipo de elección se celebró en 1988, cuyo modelo plantea que los actores políticos tienen un comportamiento racional motivado y orientado a maximizar sus objetivos individuales y como comunidad.³⁰³

Bajo esta premisa, el llamado actor político se concibe como un ser sofisticado para la negociación electoral. Como ya lo planteaba Anthony Downs en 1957, el individuo realiza su derecho a sufragar calculando costos y beneficios de por medio, buscando en ello obviamente una racionalidad utilitarista. Por ese motivo, la elección popular de alcaldes quedó sesgada en esos fines materiales, donde una comunidad perfectamente puede buscar maximizar los beneficios en pro del bienestar suyo o del barrio.

Comúnmente bajo este tipo de negociaciones entre político y comunidad, se puede presentar un *clientelismo de necesidades*, que constituye la relación o acción política que se establece en un partido, movimiento político o personaje político con los ciudadanos. Estos últimos esperan que sus peticiones, en lo relacionado con las obras públicas como arreglo de vías, construcción o reparación de acueducto, escuelas, colegios o centros deportivos, se cumplan. A cambio de esta serie de promesas, la comunidad se compromete apoyar al candidato siempre y cuando, éste se comprometa a financiar con recursos propios o del Estado las obras.³⁰⁴

Este tipo de clientelismo, como su nombre lo indica, explota las necesidades que tienen las comunidades, donde con antelación se acuerda un mínimo de votos para llevar a cabo las obras. Bajo esa lógica electoral, la política presenta unos intereses muy localistas; es decir que en ocasiones a un ciudadano del norte de la ciudad poco o nada le interesaba la suerte que tuviera un habitante del sur, puesto que su hogar y cotidianidad la estableció en ese lugar determinado; esto justificaría el por qué al elector le interesa a lo mucho la prosperidad de su cuadra o barrio y no el de toda la ciudadanía.

³⁰³ Montesinos, Egon. “Análisis del comportamiento electoral: de la elección racional a la teoría de redes”. Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Zulia Vol XIII, No 1 Enero/Abril 2007 p, 11

³⁰⁴ De León Monsalvo, Alfredo. Op.cit, p. 30.

3.3. La suerte de las “Terceras Fuerzas” en el nuevo clientelismo

Históricamente, Popayán ha sido una ciudad tradicional tanto en sus costumbres como en su filiación política, por lo que las autodenominadas “terceras fuerzas”, han tenido poco protagonismo en una sociedad ampliamente dominada por el Partido Conservador y el Partido Liberal.

Aunque durante 1980, hubo un lento asomo de los denominados partidos alternativos—cuyo contexto parecía favorable por la crisis institucional de las fuerzas tradicionales—en última instancia, los proyectos de tipo izquierdista no lograron un pleno desarrollo en la primera elección popular de alcaldes.

Los obstáculos para cristalizar una verdadera oposición fueron de variada índole, pero principalmente, fue el temor el que impidió apoyar a un movimiento alternativo. Al respecto, el ya mencionado Pedro Antonio Cerón reconoce:

Durante la primera elección popular de alcaldes aparecieron nuevas fuerzas políticas que estuvieron vinculadas con la guerrilla, por ese motivo se sentía un miedo y los comentarios que se hacían eran que los militantes de esos grupos eran hombres violentos.³⁰⁵

Al igual, James Pérez manifestó:

La descentralización política trajo consigo la participación de otros actores, esto acarree consigo muchos temores dentro de la comunidad misma, por la preocupación que participaran e intervinieran personas que han estado en el monte [...] Yo no concibo a una persona de esas que ha estado en las FARC, que tiene en la cabeza la violencia donde ellas han sido actores de las bombas, de las matanzas, de los secuestros, pueda estar capacitada y pueda tener el corazón para entrar hacerle un beneficio a la comunidad y la nación³⁰⁶.

También Omaira Muñoz expresa que:

No era bien visto que grupos políticos participaran con movimientos guerrilleros, por eso la descentralización política no era bien recibida, porque le abría la posibilidad de participar políticamente a esos grupos³⁰⁷.

Del mismo modo Jaime Garzón afirma:

Ese era un momento donde se desmovilizaron grupos como el M19 y Quintín Lame, pero ellos eran vistos con desconfianza dentro de la comunidad, porque ellos simbolizaban la agresividad; sin embargo el propio monopolio político hizo que desaparecieran.³⁰⁸

³⁰⁵ Entrevista a Pedro Antonio Cerón. Op.cit.

³⁰⁶ Entrevista a James Pérez. Op.cit.

³⁰⁷ Entrevista a Omaira Muñoz. Op.cit.

³⁰⁸ Entrevista a Jaime Garzón. Op.cit.

Como lo expresan los anterior testimonios, el temor junto al monopolio político, constituyeron dos variables que detuvieron el desarrollo de una eventual oposición; propiciando que de alguna manera, los partidos de izquierda quedaran socavados ante una la cultura política vinculada altamente con el clientelismo.

De esta forma, el fracaso pareciera estar sentenciado para las denominadas “terceras fuerzas”, como lo manifestaron algunos líderes comunales, quienes no las consideraron como proyectos viables. Al respecto Helmer Santiago Ávila, opina que:

Los movimientos alternativos en el norte de Popayán, han fracasado porque no ayudaron acá, no tenían que mostrar, entonces usted sabe, que para que el pueblo vote se tiene que ver las obras, la comunidad ya no traga entero, ya no come callado, y en ese tiempo se abrieron los ojos y dijimos el que nos ayude lo ayudamos.³⁰⁹

Por lo expresado anteriormente, las terceras fuerzas cómo la Unión Patriótica y la Izquierda Liberal, no contaron con un apoyo suficiente para ejercer una verdadera oposición en Popayán. De algún modo, esos partidos quedaron atrapados en el nuevo clientelismo, por lo que los grupos barriales, como se expuso líneas atrás, buscaron una relación coste/beneficio que pudiera aprovechar un mejor canje y negociación por su voto. Así, el clientelismo instrumental, abrió un nuevo vínculo entre la ciudadanía y una clase política más sofisticada, que a lo largo de la década de 1990, se pudo consolidar en las principales instituciones prestadoras de servicios públicos y con ello la primera elección popular de alcaldes quedó sesgada por un nuevo tipo de clientelismo, que fortaleció a una nueva generación política que terminó robustecida con la disposición de nuevos recursos en el ámbito municipal.

³⁰⁹ Entrevista a Helmer Santiago Ávila. Op.cit.

Un capítulo inconcluso: Reflexiones y consideraciones finales en torno a la descentralización en Colombia

A puertas de cumplirse 30 años de la descentralización en Colombia, es claro que este proceso surgió como una relación directamente con la democratización por medio transferencias de forma gradual, en poderes, recursos, funciones del nivel central a los gobiernos locales; a favor de un mayor protagonismo, autonomía de regiones y municipios dentro de la toma de decisiones y gestión de los asuntos públicos.

Es notable que el gobierno colombiano a partir de 1986, intentó fortalecer las administraciones locales, incrementando su autonomía para responder adecuadamente a las demandas de la sociedad civil, mediante las transferencias de recursos encaminados a vigorizar las finanzas de los municipios, pero a su vez asignándole responsabilidades a los mismos entes subnacionales en materia de inversión social y prestación de servicios. Bajo estas disposiciones, la descentralización en Colombia se diseñó para legitimar la autoridad del Estado, mediante la transferencia política para profundizar la democracia en el ámbito municipal, con la creación de instancias y herramientas participativas que permitieran a la ciudadanía escoger sus preferencias en la administración de la gestión pública.

Tras esta serie de reformas en materia administrativa y política, quizá una de la más importante fue la Ley 11 de 1986, que reglamentó la elección popular de alcaldes y estableció mecanismos de vinculación ciudadana en las decisiones locales. A esta serie de medidas le siguieron en 1991: la iniciativa popular, los Concejos Municipales de Planeación, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, el referendo, la consulta popular, el plebiscito y la elección popular de gobernadores.

Así, con la Asamblea Nacional Constituyente del 91, se consolidaría la descentralización en Colombia. Estas reformas delegaron una mayor responsabilidad a los municipios en materia de prestación de servicios públicos y de inversión social; acompañada de un incremento en las transferencias de recursos desde el nivel central a los municipios, cuyo monto actualmente representa más del 50% de sus ingresos, pasando de aproximadamente el 2% del PIB en 1990 a casi el 7% en 1997. Esto quedaría instituido en la Ley 60 de 1994 que estableció:

Artículo 1º.- Competencias de las entidades territoriales y la Nación. Para los efectos de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, los servicios y las competencias en materia social, a cargo de las entidades territoriales y la Nación, son los indicados en el presente capítulo.

Artículo 2º.- Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia

social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así:

1.- En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:

- Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media. Ver: Artículo 131 Decreto Nacional 2150 de 1995 Artículo 158 Ley 115 de 1994
- Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.
- Ejercer la inspección y vigilancia, supervisión y la evaluación de los servicios educativos estatales. Ver Decreto Nacional 2886 de 1994

2.- En el área de la salud: Conforme al artículo 49 de la Constitución Política dirigir el Sistema Local de Salud, ejercer las funciones establecidas en el artículo 12 de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4 y 6 de la misma ley; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia. Ver Decreto 1891 de 1994. Materia Salud.

b) En desarrollo del principio de complementariedad de que trata el artículo 3o. literal e) de la Ley 10 de 1990, los municipios pueden prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención en salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita, y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que le correspondan, previo acuerdo con el respectivo departamento;

La prestación de estos servicios públicos, de salud, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la presente Ley, caso en el cual tanto la planta de personal, como las instituciones, tendrán carácter municipal.

c) Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica,

la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano; para todo lo cual deberán concurrir los departamentos.

3.- En el sector de agua potable y saneamiento básico, asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias. Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos o privados; así como ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento.

4.- En materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3a. de 1991, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la ley, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el Gobierno Nacional conforme al artículo 30 de la presente Ley.

5.- Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente Ley.

6.- Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar. En el sector educativo se procederá según el Artículo 8o. de la presente Ley.

7.- En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción³¹⁰

Como se observa, el proceso de descentralización en Colombia se le ha asignado autonomía política como administrativa al municipio, teniendo como competencias en materia de desarrollo social: la salud, educación y servicios públicos. Esta serie principios, convirtieron indiscutiblemente al municipio como la célula básica de la administración pública.

De este modo, las diferentes teorías de la descentralización entre ellas la *sistémica*, destaca este tipo de reforma como un mecanismo o instrumento para aumentar la efectividad mediante la racionalización de la regulación estatal y poder desconcentrar poderes, recursos,

³¹⁰Ley 60 de 1993, Capítulo I, declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-600 de 1995, en cuanto no desconoció la reserva de ley orgánica, con excepción del parágrafo 1° del artículo 6º, el cual había sido declarado INEXEQUIBLE por la Sentencia C- 555 de 1994. Se puede consultar esta norma en línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=274>

competencias y decisión para responder a las necesidades locales. En consecuencia, se presume que bajo esas disposiciones, los gobiernos locales sean más eficientes, esperando que la toma de decisiones por parte de la ciudadanía cumpla las expectativas de la comunidad.

Sin embargo para el caso colombiano, la teoría descentralista no ha cumplido todas las expectativas que se depositaron en su momento, habiendo una serie de obstáculos de diversa índole, entre ellas de tipo político, fiscal y administrativo.

Partiendo de esto, es necesario reconocer que los estudios en cuanto a la descentralización, entre ellos quizá uno de los más completos realizado por Alberto Maldonado Copello, encuentra que la reforma no está alcanzando los resultados previstos en el actual siglo:

Los datos sobre necesidades básicas insatisfechas - NBI- para el total del país muestran que la proporción de población pobre pasó de 45% a 25,8% entre 1985 y 2005, pero con diferencias significativas que van desde cuatro departamentos que incrementaron su nivel de pobreza (Vichada, Amazonas, La Guajira y Guainía) hasta una disminución de 34 puntos en Casanare. En 2005, de los departamentos examinados, cinco tenían un nivel de pobreza inferior a 20%, trece tenían un nivel entre 20% y 40%, once entre 40% y 60% y cuatro departamentos superior a 60%, con el caso extremo de Chocó con 79%; solamente diez departamentos se encuentran por debajo del promedio nacional. Estos datos muestran que después de veinte años de descentralización, un número elevado de departamentos continúa con niveles muy altos de pobreza por necesidades básicas insatisfechas.³¹¹

Ante este desalentador panorama que presenta Maldonado, por otra parte, las cifras del censo del DANE, comparan que el índice de necesidades básicas insatisfechas a disminuido en las últimas cuatro décadas.

Necesidades Básicas Insatisfechas, censo DANE: 1973-1985-1993-2005

	1973	1985	1993	2005
Personas con NBI	70.5	54.4	35.8	27.7
Dos o más con NBI	44.9	22.8	14.9	10.6
Vivienda Inadecuada	31.2	13.8	11.6	10.4
Servicios públicos inadecuados	30.3	21.8	10.5	7.4
Hacinamiento crítico	34.3	19.4	15.4	11.1
Inasistencia escolar	31.0	11.5	8.0	3.6
Alta dependencia económica	29.0	15.9	12.8	11.2

Fuente: censo DANE 2005

³¹¹ Maldonado Copello, Alberto. "Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectiva de política". En Revista PolicyPaper 1, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG en Colombia –FESCOL– [En línea] <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>

Los indicadores revelados por el DANE, demuestran que efectivamente a partir de 1985, las condiciones de vida de los colombianos relacionadas con el NBI, ha disminuido ostensiblemente, sin embargo eso se debe principalmente a la concentración poblacional en las principales cabeceras municipales del país, donde efectivamente ha mejorado a nivel urbano la presentación de servicios básicos y la cobertura de los mismos. No obstante en los municipios periféricos o rurales, la situación no ha cambiado notoriamente, presentando insuficiencias relacionadas con el NBI.

**Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas Departamentos (Cabecera-resto)
Censo 2005.**

Departamento	Cabecera	Resto	Total	Departamento	Cabecera	Resto	Total
Antioquia	15.9	47.6	23.0	Norte Santander	22.5	58.4	30.3
Atlántico	23.8	42.5	24.7	Quindío	15.3	22.3	16.2
Bogotá	9.1	27.8	9.2	Risaralda	13.0	32.1	17.3
Bolívar	40.2	67.4	46.6	Santander	13.5	45.3	21.9
Boyacá	14.1	49.0	30.8	Sucre	46.7	69.5	54.9
Caldas	13.3	29.2	17.7	Tolima	19.7	50.8	29.8
Caquetá	33.4	58.7	41.5	Valle	14.1	25.9	15.6
Cauca	24.0	61.6	46.4	Arauca	32.0	61.6	35.6
Cesar	35.8	66.9	44.7	Casanare	26.2	57.3	35.5
Córdoba	42.4	76.4	59.1	Putumayo	25.2	44.1	34.5
Cundinamarca	15.4	32.2	21.3	San Andrés	50.9	15.3	40.9
Chocó	81.7	76.2	79.2	Amazonas	30.8	58.8	44.1
Huila	21.8	48.8	32.6	Guainía	45.3	80.5	60.2
La Guajira	40.3	91.9	65.1	Guaviare	34.1	61.5	39.9
Magdalena	40.1	64.7	47.7	Vaupés	40.3	88.2	54.8
Meta	20.4	44.4	25.0	Vichada	41.6	84.3	66.8
Nariño	26.0	59.0	43.6	Total Nacional	19.6	53.4	27.7

Fuente: Censo DANE 2005

Siguiendo las cifras que suministra el DANE, el censo del 2005, evidencia que a nivel departamental sigue habiendo una brecha en cuanto a las necesidades básicas insatisfechas, principalmente en departamentos que han estado históricamente rezagados de la autoridad central, siendo los casos de de Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, la Guajira, Magdalena, Nariño, Sucre, San Andrés, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada los más destacados, teniendo el índice de NBI por encima del 40%.

Así, en el transcurso de tres décadas, la descentralización a nivel municipal no han podido reducir los índices de pobreza, a pesar de contar con autonomía administrativa en inversión de desarrollo humano y social. Investigaciones recientemente, han mostrado que a nivel fiscal, la descentralización sí ha brindado más recursos a nivel territorial para servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, contando con recursos de transferencia del sistema general de participaciones y regalías de la nación. Hasta el 2008, se calculó que tanto departamentos como municipios han recibido 40% de los ingresos corrientes de la nación, pero sólo se han ejecutado 2/3 del total de la inversión pública del país.

**Inversión de la nación, departamentos y municipios por sectores 2008.
Distribución porcentual entre niveles de gobierno.**

SECTOR	Nación	Departamentos	Municipios	Total
1 Educación	5,7%	44,6%	49,6%	100%
2 Salud	16,4%	22,5%	61,1%	100%
3 Agua Potable y Saneamiento Básico	7,1%	22,7%	70,2%	100%
4 Deporte	12,9%	11,8%	75,3%	100%
5 Cultura	14,7%	18,9%	66,4%	100%
6 Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo	83,9%	3,0%	13,1%	100%
7 Vivienda	50,2%	12,1%	37,8%	100%
8 Agropecuario	80,9%	8,3%	10,8%	100%
9 Transporte	45,6%	16,6%	37,8%	100%
10 Ambiental	26,8%	8,6%	64,6%	100%
11 Centros de Reclusión	91,9%	1,4%	6,7%	100%
12 Prevención y atención de desastres	14,7%	15,9%	69,4%	100%
13 Promoción del Desarrollo	62,9%	7,7%	29,4%	100%
14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social	84,2%	2,4%	13,4%	100%
15 Equipamiento	0,0%	6,8%	93,2%	100%
16 Desarrollo Comunitario	0,0%	21,3%	78,7%	100%
17 Fortalecimiento Institucional	30,8%	15,9%	53,4%	100%
18 Justicia	89,6%	1,1%	9,3%	100%
19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones	88,3%	5,4%	6,3%	100%
TOTAL INVERSIÓN	36,2%	20,8%	43,0%	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Ejecuciones presupuestales y en Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, Ejecuciones presupuestales de los municipios³¹²

³¹² Datos extraídos de Maldonado Copello, Alberto. Op.cit.

Distribución sectorial por nivel de gobierno- Porcentajes

SECTOR	Nación	Departamentos	Municipios	Total
1 Educación	3,8%	51,1%	27,4%	23,8%
2 Salud	9,4%	22,5%	29,5%	20,8%
3 Agua Potable Y Saneamiento Básico	1,2%	6,6%	9,8%	6,0%
4 Deporte	0,7%	1,1%	3,3%	1,9%
5 Cultura	0,3%	0,8%	1,3%	0,9%
6 Servicios públicos diferentes a acueducto,alcantarillado y aseo	9,6%	0,6%	1,3%	4,1%
7 Vivienda	2,3%	0,9%	1,4%	1,6%
8 Agropecuario	5,0%	0,9%	0,6%	2,2%
9 Transporte	13,1%	8,2%	9,1%	10,4%
10 Ambiental	0,7%	0,4%	1,4%	0,9%
11 Centros de Reclusión	1,4%	0,0%	0,1%	0,6%
12 Prevención y atención de desastres	0,3%	0,6%	1,2%	0,7%
13 Promoción del Desarrollo	4,7%	1,0%	1,9%	2,7%
14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social	22,8%	1,2%	3,0%	9,8%
15 Equipamiento	0,0%	0,2%	1,6%	0,7%
16 DesarrolloComunitario	0,0%	0,3%	0,5%	0,3%
17 FortalecimientoInstitucional	3,3%	3,0%	4,8%	3,9%
18 Justicia	18,8%	0,4%	1,6%	7,6%
19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones	2,6%	0,3%	0,2%	1,1%
TOTAL INVERSIÓN	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Ejecuciones presupuestales y en Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, Ejecuciones presupuestales de los municipios³¹³

Los datos del Ministerio de Hacienda respecto a las ejecuciones presupuestales, evidencian que buena parte de los recursos del Estado, se han destinado principalmente a la educación, salud y el saneamiento en servicios básicos; es decir, que los alcaldes elegidos por voto popular a partir de 1988, han centrado su administración en resolver estos tres problemas fundamentales, aunque las cifras revelan que hay una brecha importante a partir de los servicios públicos, respecto a la salud, educación y transporte, y del mismo modo en las competencias departamentales con las municipales, puesto que este último ente territorial como bien lo estipuló los cánones de la descentralización, ha tenido un mayor protagonismo en los recursos, excepto en materia de educación. Así mismo, se han centralizado drásticamente varios sectores, ocupándose la nación de la agricultura (80%); transporte (45%); centros y reclusión (91.9%); atención a grupos vulnerables y promoción social (84.2%); justicia (89.5%); servicios públicos

³¹³ Ibídem.

diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo (83,9%); vivienda (50,2%), y los gastos específicos de regalías y compensaciones 83,3%. Es decir, que hasta el 2008, no se han descentralizado varios sectores claves en la economía, como el sector energético, transportes, vivienda y la agricultura, cuya autonomía es casi que de competencia exclusivamente de la nación.

Ante este problema administrativo, vemos entonces como ciertos sectores claves en la economía siguen centralizados y actualmente son los que enfrentan grandes retos para la nación colombiana, presentando en su gran mayoría atrasos considerables a pesar de los esfuerzos que se han realizado en materia de desarrollo en infraestructura y cobertura en el país. No obstante a nivel local y regional, siguen habiendo grandes contrastes en materia de desarrollo y prestación de servicios, estando varios municipios en la órbita nacional cerca o superior al 50% del NBI.

Esta situación ha presentado problemas en el diseño de la descentralización, habiendo una combinación de baja capacidad de gestión, burocratización y corrupción, además de irregularidades en la distribución de recursos, habiendo zonas del país que reciben mucho más regalías por parte de la nación. A esto se le suma los escasos mecanismos de vigilancia de los recursos, haciendo que los vicios de la corrupción como el peculado sean una noticia diaria en Colombia.

Ante esta serie de fenómenos, la otra arista de la descentralización (política), ha quedado empañada por los constantes escándalos que han convertido a la destitución de funcionarios en una “epidemia” nacional. En los últimos años han quedado destituidos o inhabilitados más de 800 mandatarios locales, entre los que se cuentan más de 300 alcaldes y más de 30 gobernadores; vinculados por prevaricato, celebración indebida de contratos o nexos mafiosos con paramilitares³¹⁴. Todo esto, ha repercutido en la credibilidad ciudadana en sus instituciones, lo que ha implicado un bajo índice de participación en tiempos de elecciones, manteniéndose un promedio superior del 50% en la abstención.

Dados estos contraste entre legitimidad y credibilidad institucional, la región caucana en el panorama político presenta las contradicciones propias de la descentralización. En este departamento como en el resto del país, prima la abstención en todos los niveles, presentando sólo en la capital (Popayán) cifras entre 40% y 50% en los índices, y en el nuevo siglo mantiene ésta dinámica, donde incluso fue ampliado el periodo de los alcaldes, pasando de 3 años a 4 años a partir del 2004.

³¹⁴El Espectador, 9 de diciembre del 2013

VOTACION PARA EL MUNICIPIO DE POPAYAN(CAUCA) 2004

Comunicado Nacional No	ESCRUTINIOS	Mesas Instaladas	464
Votos Validos	70.170	Votos Por Candidatos	67.160
Votos En Blanco	3.010	Votos Nulos	1.588
% De Participacion	50,11	Tarjetas No Marcadas	4.375
Potencial De Votacion	151.939	Total Votacion	76.133

	CANDIDATO	VOTOS	%	PARTIDO
1	VICTOR LIBARDO RAMIREZ FAJARDO	27.675	36,35	MOVIMIENTO DE INTEGRACION POPULAR "MIPOL"
2	DIEGO GERARDO LLANOS ARBOLEDA	17.629	23,15	MOVIMIENTO EQUIPO COLOMBIA
3	FELIPE FABIAN OROZCO VIVAS	14.696	19,3	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
4	MARTA MERCEDES CASTRILLON SIMONDS	3.742	4,91	MOVIMIENTO CIVICO INDEPENDIENTE
5	JOSE LUIS DIAGO FRANCO	1.248	1,63	PARTIDO COLOMBIA DEMOCRATICA
6	WILLIAM FERNANDO PECHENE SANDOVAL	1.153	1,51	MOVIMIENTO UNION CRISTIANA "UC"
7	GISELA DELGADO TEJADA	1.017	1,33	PARTIDO VERDE OXIGENO

Fuente: Registraduría Nacional del Estado civil.

VOTACION PARA EL MUNICIPIO DE POPAYAN(CAUCA) 2007

Comunicado Nacional No	ESCRUTINIOS	Mesas Instaladas	535
Votos Validos	88.336	Votos Por Candidatos	83.436
Votos En Blanco	4.900	Votos Nulos	1.966
% De Participacion	54.57	Tarjetas No Marcadas	3.947
Potencial De Votacion	172.717	Total Votacion	94.246

	CANDIDATO	VOTOS	%	PARTIDO
1	RAMIRO ANTONIO NAVIA	40.599	43.8	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
2	JUAN CARLOS BOLAÑOS DAZA	25.646	27.21	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
3	LUCIO MUÑOZ MENESES	9.359	9.93	MOVIMIENTO "MIRA"
4	MANUEL ABRAHAM PINO MUÑOZ	4.256	4.52	POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO
5	VÍCTOR JOSÉ GÓMEZ MOSQUERA	3.228	3.42	MOVIMIENTO ALIANZA SOCIAL INDÍGENA
6	OSCAR FREDY PAZ RAMÍREZ	345	0.37	MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA

Fuente: Registraduría Nacional del Estado civil.

VOTACION PARA EL MUNICIPIO DE POPAYAN(CAUCA) 2011

Comunicado Nacional No	ESCRUTINIOS	Mesas Instaladas	559
Votos Validos	103.181	Votos Por Candidatos	97.191
Votos En Blanco	5.990	Votos Nulos	3.073
% De Participacion	56,39	Tarjetas No Marcadas	3.625
Potencial De Votacion	194.838	Total Votación	109.879

	CANDIDATO	VOTOS	%	PARTIDO
1	FRANCISCO FUENTES MENESES	29.689	28.77	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
2	VÍCTOR LIBARDO RAMIREZ FAJARDO	15.652	15.16	PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE
3	CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO	14.256	14.07	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
4	EDITH MILENA CABEZAS HURTADO	13.285	12.85	PARTIDO SOCIAL DE LA UNIDAD NACIONAL
5	DIEGO GERARDO LLANO ARBOLEDA	12.389	12.00	PARTIDO CAMBIO RADICAL
6	CARLOS ALIRIO RUIZ GONZÁLEZ	9.921	9.61	MOVIMIENTO "MIRA"
7	WILSON DARÍO BONILLA LUCUMÍ	1.729	1.67	POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO

Fuente: Registraduría Nacional del Estado civil.

Como lo señalan las últimas tres elecciones de alcaldes en Popayán, la constante ha sido el abstencionismo y el predominio de los partidos tradicionales en el nuevo siglo. Lo cual permite deducir que hay una incredulidad hacia los llamados representantes del pueblo y a las nuevas fuerzas político alternativas que han fracasado en Popayán, a excepción del 2004, donde resultaron ganadoras.

Esta situación se expresa por las mismas condiciones del municipio y en general del departamento, estando en los últimos lugares presentando tasas de NBI estimadas en 46,4% como lo revelaron las anteriores cifras del DANE. Mientras tanto en la capital Popayán, recientemente salió de sus crisis fiscal que estuvo presente desde los años 80, pero que sólo hasta el 2013 el municipio registró superávit presupuestal saneando un déficit de 54.872 millones que presentaba en el 2009, aunque en materia de desempleo, Popayán continua con las cifras más altas de desocupación cerrando el primer trimestre del 2015 con el 19.1% de desempleados, no muy lejos de Quibdó y Cúcuta, que ocupan los primeros lugares.³¹⁵

Con ello la descentralización en Colombia, ha tenido éxitos y fracasos, no obstante recientemente la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, organización alemana que evalúa regularmente la reforma en este país, destaca el papel de la descentralización para la paz. Precisamente su obra titulada *Descentralización en-clave de paz*, publicada en el 2014, muestra

³¹⁵Semanario El Nuevo Liberal, 30 de abril del 2015.

como la descentralización se ha visto amenazada por el mismo contexto de la guerra, encontrando que después del año 2000 hubo un proceso de recentralización, así lo destaca Dario I. Restrepo y Viviana Barberena:

Serías amenazas se ciernen sobre los efectos benéficos del proceso de descentralización justificando ante la opinión pública y el gobierno nacional extremar medidas de control sobre los gobiernos locales, las cuales han deslizado hacia un fuerte proceso de recentralización. Por una parte, la confrontación armada con las guerrillas y los movimientos paramilitares, así como con bandas criminales. Los Ejércitos irregulares ejercen alta presión en contra de la autonomía de los gobiernos locales, tienen capacidad de incidir sobre los recursos propios y girados por la nación para el desarrollo local, al tiempo que penetran las institucionales y empresas locales. En relación con lo anterior, aunque con una extensión y dinámica que rebasa las zonas álgidas del conflicto armado, se despliega la corrupción sobre la administración pública y la vida local. Los carteles de la contratación encarecen el gasto público, lo parasitan y desvían cuantiosos recursos a favor de verdaderas maquinarias delincuenciales. Por último, las fallas administrativas están dando pie a intervenciones y controles de parte de las instancias nacionales, las cuales comprometen mínimos de autonomía administrativa sobre funciones y empresas descentralizadas³¹⁶

Como lo destaca el informe, en Colombia por diversa índole de factores entre ellos la corrupción junto con el mismo conflicto interno, han interrumpido los ideales con que fueron diseñados los principios de la descentralización. Y en el actual panorama de negociaciones de paz junto con el llamado post-conflicto, hacen necesario reevaluar la descentralización en el país. El mismo informe de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung recomienda aprovechar esta coyuntura para “emprender una segunda ola de institucionalización a través de la descentralización con el carácter territorial de las políticas públicas.”³¹⁷ Pero teniendo en cuenta otras organizaciones regionales como el mismo departamento el que ha quedado marginado de un proyecto de desarrollo, concentrándose los esfuerzos descentralistas en el municipio principalmente.

En ese escenario al igual que hace 30 años, Colombia en el marco del post-conflicto requerirá la legitimidad social en sus instituciones, por ese motivo la descentralización que hizo posible en su momento la apertura de nuevos espacios políticos y participativos puede ayudar a este tránsito democrático, aunque se debe ser consciente del diseño de la misma reforma y las repercusiones y efectos que pueden causar en la ciudadanía, las cuales crean todo tipo de paradigmas colectivos de aspiraciones, deseos y miedos que inevitablemente están presentes en la cultura política colombiana.

³¹⁶Dario I. Restrepo y Viviana Barberena. “Descentralización para la inclusión política, social y económica en el pos conflicto”. En Konrad Adenauer Stiftung. *Descentralización en clave de paz*. Bogotá, Editores Konrad Adenauer, 2014, p. 97, 98.

³¹⁷ *Ibíd*em, p. 98.

Bibliografía

Fuentes primarias.

Constituciones.

- Constitución de la Confederación Granadina 1858.
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia 1863.
- Constitución Política de Colombia 1886.
- Constitución Política de Colombia 1991.

Revistas.

- Revista Alianza Social Indígena, año 1, boletín 1, septiembre de 2009.
- Revista Semana, años consultado: 1986, 1987, 1988, 1989.

Prensa.

- Diario El Liberal de Popayán, años consultados 1982, 1985, 1986, 1987 y 1988.
- Diario el Tiempo, años consultado 1984 y 1990.
- El Espectador, 9 de diciembre del 2013
- Semanario El Nuevo Liberal, 30 de abril del 2015
- Periódico Tribuna Roja, N° 25, Febrero de 1977.

Actos legislativos.

- Acto legislativo 01 de 1986, sobre la elección popular de alcaldes. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>.
- Acto legislativo número 1 de 1959, septiembre 15, Diario oficial N° 30.051 de 1959. Reformatorio de la Constitución Nacional (Alternancia de los partidos en el poder) En: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1959.HTML
- Congreso de Colombia: Ley N° 12, enero de 1986. "Por la cual se dictan las normas sobre la cesión del Impuesto a las Ventas y se reforma el decreto 232 de 1983."
- Registraduría Delegada de lo Electoral, Código Electoral, Normas y Concordantes y Complementarias, agosto de 2007.

Fuentes de entidades Estatales.

- Departamento Nacional de Estadística DANE.
- Registraduría Nacional del Estado Civil.

Entrevistas realizadas.

- Bolívar Sánchez, líder comunal del Barrio Bello-Horizonte. Entrevistarealizada el 13/03/2014.
- Byron Mauricio Lema Ascuntar, miembro del Consejo Municipal de Popayán por el Partido Conservador. Entrevista: 19/10/2014.
- Celio Corredor, líder barrial de la comuna 2. Entrevista realizada 04/03/2014.
- Claudia Mejía, Asesora de la Campaña del Partido Cambio Radical. Entrevista realizada 9/03/2014
- Efigenia Sánchez, promotora rural en Popayán, este cargo lo desempeñaría de 1971 hasta 1979. Entrevista realizada 04/03/2014.
- Helmer Santiago Ávila. Se desempeño como líder barrial en la comuna 2. Entrevistarealizada 4/03/2014
- Jaime Garzón, primer presidente de la junta de acción comunal del barrio Solidaridad. Entrevista realizada 29/01/2015.
- James Pérez, líder comunal del Barrio Comuneros. Entrevista realizada 02/06 / 2014.
- José Gabriel Silva, ex alcalde de Popayán y ex gobernador, y miembro del Partido Conservador Entrevista realizada 23/06/2014.
- Libardo Albeiro Guapaché, fiscal de la Junta de acción comunal en el Tambo durante 1988. Entrevista realizada el 29/01/214.
- Libardo Marino Dorado, Secretario del Directorio Liberal del Cauca. Entrevista realizada 24/11/214.
- Manuel Antonio Maya, actualmente se desempeña como vicepresidente del barrio los Comuneros. Entrevista realizada 02/06/2014.
- Omaira Muñoz, líder comunal del Barrio la Heroica de Popayán, entrevista realizada 13/02/2015
- Pedro A. Cerón, presidente de la Junta de acción comunal en 1988. Entrevista realizada 27/01/2015.

- Querubín Ruiz Pino, Tesorero del barrio Solidaridad en Popayán durante 1985. Entrevista realizada 29/01/214.
- Reinaldo Muñoz, militante del Partido Conservador y actualmente se desempeña como Secretario General de la Alcaldía Municipal de Popayán. Entrevista realizada 14/ 11/ 2014.

EntrevistasConsultadas

- Edgar Marino Orozco, entrevista realizada: 7/06/1989. En: Astudillo, María Stella. *Composición de la élite de poder político en Popayán 1977-1980*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Historia, Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y de la Educación, Departamento de Sociales, 1989.
- Gerardo Bonilla Fernández, no registra fecha de entrevista, ibídem.
- Ignacio Valencia López, Popayán 18 de junio de 1989, ibídem.
- Luis Fernando Velasco Chávez. Entrevista realizada: 6 de septiembre de 1989, Ibídem.

Fuentes secundarias

- **Libros**

Afanador, Miguel Ángel. *Amnistías e indultos, la historia reciente*. Bogotá, ESAP, noviembre de 1993.

Archila, Mauricio y Pardo, Mauricio (ED.) *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá, Editorial Icanh Universidad Nacional De Colombia, 2001.

Barona, Guido. "Territorialidad y territorios ausentes" En: Tocancipá, Jairo (ED). *La formación del Estado Nación y las disciplinas de las Ciencias Sociales en Colombia*. Popayán, Taller Editorial-Universidad del Cauca, 2000.

_____ *La maldición de Midas, en una región del mundo colonial. Popayán 1730-1830*. Ciudad De Cali, Fondo Mixto de la Cultura del Cauca (Universidad del Valle), 1995.

Bobbio Norberto. *El Futuro de la democracia*. Santafé de Bogotá DC, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión 2013.

_____ *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política*. Santafé de Bogotá, Colombia, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, 2000.

Borja Jordi. *Estado, Descentralización y Democracia*. Bogotá: Ediciones Foro, 1982.

_____ "Descentralización una cuestión de método." En: Acuña Carlos (ED). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*.

Ciudad de Buenos Aires (Argentina). Publicación realizada por el proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007.

- Burke Peter. *Visto y no visto*. Barcelona, Editorial Crítica, 2005.
- Darío I. Restrepo y Viviana Barberena. “Descentralización para la inclusión política, social y económica en el pos conflicto”. En Konrad Adenauer Stiftung. *Descentralización en clave de paz*. Bogotá, Editores Konrad Adenauer, 2014.
- De León Monsalvo Alfredo. *Penumbras y demonios en la política colombiana*. Un análisis sobre el clientelismo. Santa fe de Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2011.
- De Zubiría Samper, Andrés. *Constitución y descentralización territorial*. Bogotá, Edición Príncipe, 1994.
- Fajardo, Darío. *Descentralización y participación en la administración de las políticas y programas de desarrollo rural*. Documento del proyecto del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, subproyecto de desarrollo rural, 1990.
- GMH. ¡Basta ya! Colombia: *Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.
- González Piñeros Nidia Catherine. *Colombiahacia una democracia participativa. Contribución indígena 1990 -2003*. Santiago de Cali, Pontifica Universidad Javeriana, 2006.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. “Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia”. En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Fundación Konrad Adenauer en Colombia, 2010.
- Guzmán, Carlos Enrique. *Política, descentralización y subsistemas regionales de partidos en Colombia, 1988-2000*. Una explicación teórica y un análisis empírico. Ibagué, Universidad de Ibagué, 2005.
- Hayek, Friedrich. *Camino de Servidumbre*. Madrid España, Ciencia Política Alianza Editorial, 2007.
- Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Santa Fé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, tercera edición 1988.
- Latorre, Mario. *Elecciones y Partidos políticos en Colombia*. Bogotá DC, Universidad de los Andes, Segunda edición 2009.
- Laurent, Virginie. *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia 1990 - 1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, 2005.
- Lefort, Claude. “La representación no agota la democracia”. En: Dos Santos, Mario. *¿Qué queda de la representación política?* Caracas Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1997.
- Manrique Reyes, Alfredo. *Los desafíos de la descentralización y el nuevo régimen municipal colombiano*. Bogotá, Biblioteca Jurídica, 2012.

- Martínez Pino, Guillermo León. *Las antinomias del poder, Silvia en el Cauca indígena*. Popayán, Editorial Universidad del Cauca, 2003.
- Moisés, Carolina. *El cabildeo y su incidencia en la democracia participativa*. Bogotá, DC. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2001.
- Moreno Arteaga, Darío. *El sistema político del clientelismo en Popayán, 1930-1940*. Bogotá: Ministerio de Cultura, 2002.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Santa Fe de Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1973.
- Ocampo López, Javier. *Manual de Historia de Colombia*. Bogotá, PROCULTURA S.A., Tomo II, Tercera Edición, 1984.
- Palacios, Marco. "La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica". En: Marco, Palacios. *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. Bogotá, Editorial Norma, 2002.
- _____. *Entre la legitimidad y la violencia en Colombia*. Santa Fe de Bogotá, Editorial Norma, primera reimpresión 1998.
- Penagos, Gustavo. *La descentralización en el Estado unitario*. Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1997.
- Peñaranda, Daniel Ricardo. "La organización como expresión de resistencia". En GMH. *"Nuestra vida ha sido nuestra lucha." Memoria y resistencia en el Cauca indígena*. Santa fe de Bogotá, Editorial Taurus, 2012.
- Pinzón de Lewin, Patricia. *Pueblos, regiones y partidos. La regionalización electoral, atlas electoral colombiano*. Bogotá, Editorial CEREC y Universidad de los Andes, 1989.
- Restrepo Piedrahita, Carlos. *El síndrome presidencialista en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988.
- Roll, David. Rojo Difuso y Azul Pálido. *Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*. Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Romero, José Luis. *El pensamiento conservador*. Caracas (Venezuela), Biblioteca de Ayacucho, 1986.
- Sáchica, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*. Temis, Bogotá, 1969.
- Santana Rodríguez, Pedro. "Modernidad y Democracia". En: Cárdenas Rivera, Miguel (ED.) *Modernidad, sociedad y política en Colombia*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1987.

Tattay, Pablo. "Construcción de poder propio en el movimiento indígena del Cauca". En GMH. *Nuestra vida ha sido nuestra lucha, resistencia y memoria en el Cauca indígena*. Centro de Memoria Histórica, Editorial Taurus, 2012.

Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y federalismo en Colombia*. Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1983.

_____. "El Estado y la Política en el Siglo XIX". En: *Manual de Historia de Colombia, Tomo II*. Bogotá, TercerMundo Editores, 1999.

Uribe de Hincapié, María Teresa y López Lopera, Liliana. *La guerra por las soberanías: memoria y relatos de la guerra civil de 1859-1866*. Bogotá, Colombia, La Carreta Editores, 2008.

Vásquez, Fabio. *Ciudad y participación*. Santiago de Cali, Universidad del Valle, 1996.

Villa, William y Houghton, Juan. *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia 1974-2004*. Bogotá, Centro de Cooperación al Indígena CECOIN, 2005.

Villanueva Martínez, Orlando. *Camilo, acción y utopía*. Bogotá, Editorial CODICELTDA, 1995.

White Hyden. *Ficción histórica, historia ficcional y realidad histórica*. Buenos Aires (Argentina), Editorial Prometeo, 2010.

- **Revistas**

Alonso Espinal, Manuel Alberto. "Ensamblajes institucionales y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX". En: *Revista Co-herencia* Vol. 11, No 21 Julio - Diciembre 2014.

Barona Becerra, Guido. "Economía Extractiva y regiones de frontera: EL papel Subsidiario de la minería en la formación de un sistema Económico regional". En: *Revista Historia Crítica*, vol. 15, 1997.

Botero, Camila. "Síntesis del Centralismo en Colombia". En: *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, año XIII, N° 47, junio de 1982,

Bushell, David. "Las elecciones en Colombia: siglo XIX". *Revista Credencial Historia*. Bogotá, N° 50, 1994.

Calderón Suarez, Jorge. "Descentralización política: aproximaciones conceptuales y pinceladas en Centroamérica". *Revista digital Voxlocális*, N° 013, mayo de 2007.

Calles Márquez, Ana Carolina. "La Idea de Estado y Nación en los colombianos (1810-1886)". En: *Pasado y Presente*. *Revista de Historia*, Año 16, N°32, julio-diciembre del 2011.

Cardona Artunduaga, Luis Humberto. "Tierra, Legislación y poder en la procelosa historia del despojo en el campo colombiano". En: *Revista Gestión y Desarrollo*, volumen 8, 2011.

- Carpio Franco, Ricardo. "La reconstrucción paródica del pasado histórico: intertexto y metaficción en historia secreta de Costaguana". En: Historia Crítica, N° 12 octubre 2010.
- Cuervo Franco, Beatriz y Flórez Henao, Javier Andrés. "Participación electoral: Radiografía teórica y práctica de un fenómeno en Colombia, caso de estudio: Senado 1974-2006. En: Revista Desafíos, N° 21, Bogotá, Universidad del Rosario, Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno y Relaciones Internacionales, CEPO, 2009.
- De la Torre, Cristina. "Revolcón, clientelismo y poder Político. Apuntes para un debate en ciernes". Revista Opera, Vol 1, N° 1, marzo, 2001.
- Dijk van, Teun. "El análisis crítico del discurso". Revista Anthropos N° 186, Barcelona, septiembre-octubre 1999.
- Duque Daza, Javier. "La circulación de la clase política en Colombia: El congreso de la república durante el Frente Nacional." Revista Sociedad y Economía, N° 8, abril 2005.
- Franco Vargas, María Helena. "El Federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia". En: Revista Estudios de Derecho, Vol 69, N° 154, 2012.
- Guzmán Mendoza Carlos Enrique. "Descentralización política y terceras fuerzas en Colombia. El sistema de partidos en el ámbito regional, 1988-2000." Revista de Estudios Políticos, N° 20 Medellín, enero-junio 2002.
- Ibarra Romero, Sandra del Pilar. "Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: Una discusión politológica". Revista Papel Político N° 13, octubre de 2001.
- Latorre Rueda, Mario. "Memorial a favor de un conservadurismo político." En: Estrategia económica y financiera, octubre de 1983.
- Pizarro, Leongómez, Eduardo. "La atomización Partidista en Colombia: el Fenómeno de las empresas electorales". WorkingPaper N° 292- Enero de 2002.
- Leal Buitrago, Francisco. "El sistema político del clientelismo". En: Revista Análisis Político, N° 8, septiembre-diciembre 1989.
- Monroy Hernández, Claudia Liliana. "De federalismo a regeneración. El paso de Estados Soberanos a Departamentos político administrativo. Boyacá, 1886-1903," Revista Historelo, vol 4 N° 7, enero-junio de 2012.
- Montesinos, Egon. "Análisis del comportamiento electoral: de la elección racional a la teoría de redes". Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Zulia Vol XIII, No 1 Enero/Abril 2007.

- Muñoz Tejada, Juan Andrés. "La guerra civil de 1859: discursos sobre la construcción de un orden". En: Revista Electrónica Diálogo de Derecho y Política, Universidad de Antioquia, N° 4, mayo-agosto de 2010.
- Pardo Rueda, Rafael. "Descentralización y mejora en la prestación de servicios a nivel local". Revista Cámara de Comercio de Bogotá, año XIII, N° 47 junio de 1982,
- Pening Gaviria, Jean Philippe. "Evaluación del proceso de descentralización en Colombia." En: Revista Economía y Desarrollo, vol 2, N° 1, marzo 2003.
- Peralta Duque, Beatriz del Carmen. "Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: Problemas y perspectivas". En Revista Eleuthera, vol 2, enero-diciembre 2008.
- Prado Arellano, Luis Ervin. "El sistema político en Colombia en la primera mitad del siglo XIX: una propuesta analítica." En: Revista Reflexión Política, vol 8, N° 16, diciembre 2006.
- Rodríguez, Balbuena, Danilo. "Territorio y territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la geografía". En: Revista Uni-Pluri/Versidad, vol 10, N° 3, 2010.
- Sáchica, Luis Carlos. "Presidencialismo y parlamentarismo en Colombia" En: IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Universidad Autónoma de México, 1992.
- Sanabria, Fabián. "Estado fragmentado y territorios baldíos en Colombia". En Revista Nova Et Vetera, Vol. XVIII, No. 62, ESAP, Bogotá, 2009.
- Solórzano Pescador, Jaime y Monroy Taborda, Sebastián. "Descentralización: Implicaciones en la gobernabilidad democrática y los partidos políticos colombianos". Revista Papel Político Estudiantil N° 2, diciembre de 2005.
- Turbay, Juan José. "Aspectos de la reforma constitucional en Colombia: el voto obligatorio". Revista de la Universidad Nacional (1944 - 1992); N°. 1: Revista Trimestral de Cultura Moderna. 1944.
- Velasco Jaramillo, Marcela. "Cambio institucional y protesta social en Colombia, 1964-2000". Revista Colombia Internacional, N° 63, enero –junio de 2006.

- **Tesis de Grado**

- Andrade, Néstor; Bolaños, Ana; Illera Ramiro; Martínez, Rosa y Medina Sergio. *La Elite y sus relaciones con el poder local: Popayán 1940-1950*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Historia, Popayán, Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias de la Educación, 1991.

- Astudillo, María Stella. *Composición de la élite de poder político en Popayán 1977-1980*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Historia, Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y de la Educación, Departamento de Sociales, 1989.
- Avedaño Palechor, Florelia. *La crisis de los partidos políticos en el municipio de la sierra Cauca 1985-1995*. Tesis de grado para optar por el título en Magister en Estudios Sobre Problemas Políticos Latinoamericanos, Universidad del Cauca, Instituto de Posgrados, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, 1998.
- Chilito, Eduardo Andrés. *Los movimientos políticos alternativos y la elección popular de alcaldes. Un estudio de caso acerca de la dinámica política del municipio de Toribio (Cauca) 1988-2003*. Tesis de grado para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005.
- Cobo Martínez, Juan Manuel. *Presidencialismo y pobreza en Colombia 1990-2010*. Tesis de grado en Maestría en Estudios políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Bogotá, 2011.
- Córdoba, Luis Antonio y Ruiz, Verónica. *La democracia participativa. Consideraciones zuletianas sobre la violencia y la crisis estructural del Estado colombiano*. Tesis de grado para optar por el título de historiador. Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias Naturales Exactas de la Educación, Departamentos de Sociales, Popayán 1991.
- Daza, Julián Andrés. *Adhesiones políticas a la regeneración en el Estado Soberano del Cauca (1875-1885)*. Tesis de grado para optar por el título de Historiador, Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Departamento de Historia, Popayán, 2014
- Escudero Urango, Ramiro Alberto. *Consideraciones sobre la participación democrática y los instrumentos para su eficacia*. Tesis de grado para optar por el título de Abogado. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Departamento de Derecho Público. Santafé de Bogotá DC, 2002.
- Fuentes Ayala, Luis Alfredo. *Aproximación histórica a la educación de la Nueva Granada, la experiencia Panplonesa 1832-1857*. Tesis de grado para optar por el título de Historiador. Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Historia, Bucaramanga, 2011
- Guzmán Rendón, Alejandro. *Democracia Participativa en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*. Tesis de grado para optar el título de Magister en Derecho. Universidad de Manizales, Maestría en Derecho, 2012.

- Ledesma Llantén, María Eugenia. *El clientelismo en cuerpo y alma. El caso de Víctor Mosquera Chaux*. Tesis de grado para optar por el título en Magister en Estudios Sobre Problemas Políticos Latinoamericanos, Universidad del Cauca, Instituto de Posgrados, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, 2007.
- Lizcano Vargas, Luis Fernando. *Mirada Histórico-política al primigenio departamento de Santander: Creación: funcionamiento y escisiones territoriales (1886-1910)*. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Historia, Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Historia, 2012.
- López Vivas, José Nicolás. *Transformaciones socio-demográficos y políticas regionales: Poblamiento, urbanización, migración y cambio político en Popayán 1963-2005*. Tesis de grado para optar por el título de Maestría en Sociología, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Sociología. Santiago De Cali.
- Maldonado Copello, Alberto. *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia*. Tesis de Grado para optar por el título de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 2012,
- Pescador Zambrano, Juan David. *Presidencialismo en Colombia: Atenuación y persistencia y agudización (1991-2010)*. Tesis de grado para optar por el título de Politólogo, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencias Política y Gobierno, 2012.
- Prado Arellano, Luis Ervin. *Rebeliones en la provincia: La Guerra de los Supremos en las provincias suroccidentales y nororientales granadinas 1839-1842*. Tesis de grado para optar por el título de Magister en Historia, Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humadas, Escuela de Historia, Bucaramanga, 2005.
- Salamanca Guevara, Juan Camilo. *La democracia participativa como instrumento de dominación en la esfera pública, una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la constitución de 1991*. Tesis de grado para optar por el título de Politólogo, Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2009.
- Tobar, María Alejandra y Vega, Diana Marcela. *El clientelismo en Popayán frente al proceso de descentralización del Estado. (Análisis del fenómeno del clientelismo a partir de la elección popular de alcaldes 1988-2007)*. Universidad del Cauca, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Ciencia Política, Popayán, 2009.

- **Recursos Virtuales**

Duque Daza, Javier. “Los partidos políticos colombianos 1974-2006: Subinstitucionalización de los partidos tradicionales y emergencia de organizaciones políticas alternativas”. Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe. En: Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de la Red (CLACSO). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2004/partidos/duque.pdf>.

El acto legislativo donde se legitimaba la elección popular fue expedido el 9 de enero de 1986 entrando en vigencia al día siguiente, en el cual declaraba en el artículo 1 que “Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial. Se puede consultar todo el acto legislativo en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>.

Elementos básicos sobre el Estado colombiano, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2010, p. 21. [en línea]
http://www.comfenalcoantioquia.com/Portals/descargables/Formacion_de_alcaldes/Recorrido_por_Colombia/recorrido_por_colombia_elementos_basicos_sobre_el_estado_colombiano.pdf

Fresneda, Oscar, González, Jorge Iván, Cárdenas, Miguel Eduardo, Sarmiento, Libardo. “Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas”. [En línea]
<http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/10ipp.pdf>.

Guarín Rafael. “Colombia democracia incompleta. Introducción a la oposición política”. Artículo [En línea]
http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/tomo_ii_titulo_1reformaelect.pdf

Macuacé Otero, Ronald Alejandro y Cortés, Raul Hernando. “Popayán: una referente de inercia o involución regional.” Artículo [en línea]
http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/doc_download/351-popayan-una-referente-de-inercia-o-involucion-regional.

Maldonado Copello, Alberto. “Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectiva de política”. En Revista PolicyPaper 1, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG en Colombia – FESCOL– [En línea] <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>

Melo Jorge Orlando. “La constitución de 1886”. Artículo [En Línea]
<http://www.jorgeorlandomelo.org/bajar/constitucion1886.pdf>

- Montañés, Gustavo y Delgado, Ovidio. "Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional". Cuadernos de Geografía, Universidad Nacional de Colombia, 1998, p. 1-11. Disponible en línea; http://www.geolatinam.com/files/Montanez_y_Delgado_1998.pdf
- Montoya Villarreal, Ana Lucía. "Relaciones de poder en la sociedad patriarcal". Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación 2001" [En línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44710106>.
- Munrad, Rivera, Rocío. Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia. Santiago de Chile, Proyecto regional de población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL/Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA), 2003, p. 14. [En línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/14000/lcl2013-p1.pdf>
- Palumbo, Gabriel. "Estado, democracia y sujeto político". 2014, [En línea] www.corredordelasideas.org/docs/sesiones/.../gabriel_palumbo.doc.
- Tarazona, Álvaro. "Los retornos de la historiografía. La historia política y el acontecimiento". En: Historia y Espacio Universidad del Valle, p. 13. [En línea]: <http://historiayespacio.univalle.edu.co/TEXTOS/23/Articulo5.pdf>
- Uribe, Ramiro. "La política económica y el estado de la economía (1986-1990)". En: Biblioteca Digital de la Universidad Nacional. 12 de Enero de 2012, <http://www.bdigital.unal.edu.co/5531/>
- Valencia Llano, Alonso. La experiencia federal en el Estado Soberano del Cauca. En Revista Digital Dialnet, N° 30 del 2008. [En línea] <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4015113>.