

# Debilidad del Estado y fragmentación de lo local:

los desafíos de la LOOT

## *The weakness of the State and fragmentation of the local: the challenges of the Organic Law of Territorial Organization (LOOT by its acronym in Spanish)*

<https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.29.1655>

### Resumen

El territorio de Colombia representa un enorme desafío para la implementación de un esquema de ordenamiento territorial que se establezca como una política pública marco adecuado que te permita establecer contextos de desarrollo de la gestión pública combinando adecuadamente los componentes de racionalidad administrativa, identidad poblacional y determinantes geográficos.

**Palabras clave:** ordenamiento territorial, entidades territoriales, descentralización.

### Abstract

The territory of Colombia represents an enormous challenge for the implementation of a national ordering scheme that is established as an adequate public policy framework that allows you to establish development contexts of public management by combining the components of administrative rationality, population identity, and geographic determinants.

**Keywords:** territorial ordering, territorial entities, decentralization.

Rachid Farid Nader Orfale

Universidad Libre seccional  
Barranquilla.

Contacto: [rachidf.nadero@unilibre.edu.co](mailto:rachidf.nadero@unilibre.edu.co)

### Como citar:

Nader Orfale, R. (2017). Debilidad del Estado y fragmentación de lo local: los desafíos de la LOOT. *Advocatus*, 2(29). DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.29.1655>



Open Access

### Recibido:

8 de noviembre de 2016

### Aceptado:

8 de febrero de 2017

### Publicado:

3 de julio de 2017

\* El presente artículo es resultado parcial de la investigación *Descentralización de la descentralización: incidencia de los procesos de descentralización sobre los municipios y distritos en su organización y división territorial*.

## Introducción

Las debilidades del Estado y las amplias necesidades sufridas por sus ciudadanos, repartidos a lo largo de un extenso, desigual y complejo territorio, han sido una de las principales dificultades del proyecto nacional colombiano, que no logra tener una presencia del Estado con la fuerza necesaria para dominar todo el territorio, esto hace que surjan las famosas zonas grises alterlegales, ocasionando todo tipo de fenómenos de ausencia del Estado y de cooptación de sus instituciones (Castro, 1984).

Durante el último siglo, la tendencia se sostuvo hasta los procesos recientes de desmovilización de grupos paramilitares que, gracias a la apropiación de algunos territorios estratégicos, se aprovecharon de la poca presencia estatal en esos espacios, lo que permitió que estos grupos encontraran legitimidad en algunos de estos territorios, desarrollándose unos para-Estados que impusieron sus propias lógicas de justicia y fiscalidad (Duncan, 2006).

Referente a esta temática se ha señalado que, de cara a las carencias técnicas del proceso de descentralización, la debilidad institucional ha provocado una crisis de gobernabilidad a lo largo del territorio nacional (Castro, 1998) debido a que algunos municipios han sido alejados de la realidad social y económica del país; por tanto, no se alcanzaban a cubrir las necesidades de autoridad y prestación de servicios a las comunidades en donde se tenía presencia.

## Reflexiones sobre la descentralización: los municipios como actores de un proceso inacabado

Los procesos de conformación del ordenamiento territorial en Colombia han estado imbricados en dinámicas conflictivas desde el proceso independentista, dificultando el establecimiento de un modelo de Estado debido a la permanente importación de modelos foráneos que no están ajustados a las realidades locales y que no tienen en cuenta los factores reales de poder que imperan en las hegemonías tradicionales de las localidades.

A lo largo de esta historia, y a través de las primeras constituciones (1830, 1832, 1843), se buscaba una unidad nacional que concentrara la organización del Estado en un modelo centralista, pero en 1853 se establece una constitución transicional hacia un régimen federalista determinando un cambio en la división político-administrativa del sector intermedio de la organización territorial, de provincias a estados. Se otorga una amplia autonomía político-administrativa a los diferentes territorios. Es en este sentido normativo en el que se abren las puertas de la autonomía regional, que con las constituciones de 1858 y 1863 cristalizan el proceso jurídico, creando los Estados Unidos de Colombia.

Pero esta organización política no dio por terminadas las luchas por la distribución y administración del poder de los entes territoriales, tanto así que veintiocho años después, con la Constitución Política de 1886, se da el establecimiento del Estado colombiano que se replantea para dar lugar a un nuevo sistema

unitario, en este sistema solo existe un Estado y todas las demás entidades territoriales pasan a ocupar funciones específicas bajo el inexorable poder de una fuerte centralización política.

Para el caso de este modelo fue necesario que pasaran cien años para que los inconvenientes se hicieran evidentes, ya en la década de los noventa surgieron diversos movimientos sociales y manifestaciones de la sociedad civil que fueron una consecuencia directa del disgusto del pueblo, gracias a las diversas problemáticas ocasionadas por la centralización del poder en la capital. Todo originó un cambio de perspectiva que implicó asumir el proyecto de una reorganización del Estado colombiano donde las movilizaciones estudiantiles cobraron un rol protagónico (Soto, 2010).

El último tramo de este recorrido histórico evidencia cómo el Estado comenzó a perder gobernabilidad y legitimidad en cada región del territorio nacional debido al fuerte proceso de centralización, por lo que comienzan a plantearse reformas que les permitan, desde lo regional, empoderarse de su propio desarrollo para que sea más coherente con las realidades del contexto local. Adicional a lo anterior, también es palpable cómo en ese momento histórico las regiones periféricas presentaban una falta de cobertura y apropiación por parte del Estado, demostrando la necesidad de entender la realidad del territorio nacional desde una óptica descentralizada que posibilitara acercar las problemáticas a los centros de poder para darles soluciones efectivas y que permitiera cerrar las brechas históricas del desfase regional en todos los aspectos.

Los cambios a nivel global y las tendencias descentralizadoras inspiradas en el neoliberalismo causan en el país un aceleramiento en la descentralización del poder, guiado por el Gobierno del entonces presidente Belisario Betancur (1982-1986), donde se gestan medidas importantes que direccionan este proceso para logra sincronía mundial, reaccionando a la emergencia que ha diagnosticado el modelo centralista materializado en problemas de legitimidad del Estado en todas las regiones del país, solucionando, con el reducimiento del papel de Estado central en el marco de políticas neoliberales que intentaban resolver esta problemática.

En aquel momento se originó la llamada “revolución descentralista” cuya motivación se resume en el informe del FMI sobre Colombia 1983-1984:

El punto de vista de las autoridades es que la política fiscal debe ajustarse al logro de una reducción significativa del déficit del sector público y en su financiamiento por parte del Banco de la República [...] el Fondo también instará a las autoridades para hacer el máximo esfuerzo posible para limitar gastos de rubros diferentes a salarios y a incrementar el control en el funcionamiento del gasto del sector público en todos sus niveles, especialmente en el ámbito local. (Informe del Fondo Monetario Internacional, 1984, citado en Bernal, 2008)

En contraste con lo anterior, Maldonado (2010) indica que el proceso de descentralización no

corresponde a una lógica neoliberal debido a que este estaba orientado a fortalecer el papel del Estado en las regiones que no tenían posibilidad de financiar su propio desarrollo de manera sostenible.

Sin embargo, todos estos cambios y guías, que buscaban modificar las realidades de las “otras” regiones, no fueron eficientes en cuanto al cumplimiento de las metas esperadas y guiadas a través de una dinámica que buscaba cubrir las necesidades básicas insatisfechas y estimular el desarrollo local, pues no se pudo contar con una política que fuera coherente con estas estrategias que necesitaban de un direccionamiento que menguara la pobreza en cuanto a ingresos.

Aunque el desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos puede llegar a generar desarrollo de los aparatos productivos regionales, son muy pocas las regiones que se han beneficiado con esas políticas. De cualquier manera, estas políticas públicas se mantuvieron gracias al principio de la redistribución de las riquezas, como base fundamental de una sociedad igualitaria, y han sido entregadas a las entidades territoriales que se han enfocado en resolver problemáticas como la pobreza; en concordancia con esto, Maldonado (2010) señala que este tipo de traslado per cápita, entre los años de 1985 y 1990, aumentaron según la relación entre los habitantes y la pobreza del municipio, de esta manera, municipios con una población menor a los cien mil habitantes recibieron una suma mayor por habitante frente a otras categorías, dichos recursos recibidos se invirtieron principalmente en factores como

la educación y la salud pública, mejorando de esta manera el enfoque redistributivo de los recursos, pero no solucionando a largo plazo los problemas de productividad.

### **Aproximación a los modelos tecnocráticos de desarrollo en Colombia**

Las disputas en lo que se refiere al ordenamiento territorial encuentran su génesis desde los tiempos de la conquista, que un principio fragmentaba los territorios de acuerdo a los menesteres españoles, donde primaban el control sobre las política y recursos de sus colonias, sometiendo a la población nativa e instaurando instituciones extractivas y modelos utilizados de domino del Estado y de la distribución de su poder (Acemoglu & Robinson, 2012).

Según estas directrices, cada ciudad estaba estructurada a partir de unas élites que servían de señores, que controlaban y dominaban vastos territorios reproduciendo una distribución feudal de los espacios y manteniendo, de esta manera, el control sobre las nuevas poblaciones, las villas y territorios cercanos, además de los pueblos indígenas ya establecidos, donde el sentido de pertenencia frente a lo local, que es una característica de la conquista hasta finales del siglo XVII, desapareció bajo el sometimiento y la abdicación frente al poder centralizador y excluyente de los españoles (Pantoja, 1995).

Frente al análisis de estas estructuras de poder, Pantoja (1995) indica que este sistema de dominación se basaba en la desagregación del poder que mantenía el control de las múltiples localidades a través de diferentes nodos que

mantenían lazos con su centro de poder; es decir, la Corona española con este proceder evidencia un sistema de segregación como estrategia de control sobre las colonias. Después de las reformas borbónicas, según Pantoja (1995), se comenzó a reorientar el poder bajo el dominio de un solo Estado, combinándolo con la estrategia de segregación en los grandes centros urbanos, comenzando a crecer mínimamente los sentidos de pertenencia en los habitantes de aquellos contextos sociales.

Subsiguiente a todo el proceso colonial, y después de que las regiones ya se encontraban establecidas, estas se enfrentaron ante los poderes políticos que proponían una postura de Estado centralista en contra de una federalista, contexto que muestra una clara fragmentación de las regiones y que demuestra un gran sentido de pertenencia por parte de sus habitantes, quienes estaban arraigados a lo local.

Esta visión de lo regional basada en exclusiones, territorios marginados y zonas grises donde lo alterlegal reemplazaba al Estado se posterga en las estructuras históricas de Colombia bajo el modelo de hacienda, tal y como lo señala Fernán González, modelo de administración institucional en el cual se consolidan las prácticas tradicionales del clientelismo, la corrupción y la cooptación del Estado.

Los procesos tecnocráticos de planeación y prospectiva contemporánea moderna en Colombia tienen sus orígenes en los años cincuenta del siglo XX, como lo afirmara Rafael Pardo (Botero, 1987), a pesar de los antecedentes de la misión Kemmerer en los años veinte.

Para este punto se hace importante mostrar el panorama que el informe de la misión Le Bret (1955) vislumbra, enseñándonos cómo fue la planeación del Estado colombiano que cayó en el error de retomar modelos extranjeros para impulsar su propio desarrollo local (Restrepo, 2015).

El segundo hecho importante para el surgimiento de este proceso fue la creación del Consejo Nacional de Política Económica y planeación mediante la Ley 19 de 1957, que se adiciona al Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, las cuales fueron las dos primeras instituciones que se encargaron de la planeación nacional.

Otro suceso importante fue la constitucionalización del Plan de Desarrollo, con la reforma de 1968, como uno de los precedentes de los principios del proceso de modernización que desde este punto brota como proceso de desarrollo de la planeación regional.

Consecuencialmente a estos episodios se originan varias etapas respecto a la planeación en Colombia para el periodo de 1960-1982, que han sido destacadas por Botero (1987) y Restrepo (2015), quien las dividió cronológicamente de la siguiente forma:

- Años 60-70. En el desarrollo de la Alianza para el progreso surge el Plan de Desarrollo Económico y Social, Plan Decenal de 1960 a 1970.
- Años 70-74. El papel regional de la planeación continuaba en un plano incipiente que se tradujo en unos escasos resultados, aunque

se redactó el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1973, en el que buscó como objetivo la intensificación y el análisis agregado extendiéndolo a una proyección de crecimiento por sectores, centrándose en el crecimiento, distribución y empleo ( Restrepo, 2015).

- Años 74-78. En el periodo de gobierno de Alfonso López Michelsen se da un nuevo despertar al proceso de planeación regional, formulándose un plan de desarrollo económico, social y regional.
- Años 78-82. En el periodo presidencial de Julio Cesar Turbay se fortalecen las corporaciones regionales, soportando procesos de las economías regionales y promocionando las asociaciones de departamentos y municipios. Otro paso de gran importancia para el proceso de planificación en el país fue el surgimiento, para este mismo periodo, de los consejos municipales y departamentales de planificación.

De forma siguiente a este proceso, Perea (2010) analiza que “la planeación se orientaba cada vez más a la solución de problemas concretos y programas específicos de inversión; se alejaba de ejercicios abstractos con pretensiones de amplia cobertura e intervención para evolucionar hacia el establecimiento de prioridades de Gobierno conforme al contexto macroeconómico” (2010, p. 16), evidenciando que la planeación en Colombia, pese a los avances de estos procesos, los mismos seguían enfocados en resolver problemáticas específicas sin relacionarla con un aspecto macro, por lo cual no alcanzaron las aspiraciones de cobertura e intervención del Gobierno en esos niveles.

Por último, se implementó la Ley 38 de 1981, en la cual se definieron las formas de concertación frente a aspectos económicos y sociales para la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social. Dicha ley rigió en el DNP, según Perea (2010), como sustento jurídico para la elaboración y formulación de los planes hasta después de promulgada la Constitución de 1991.

Ya para acabar este breve repaso histórico por el proceso de planeación en Colombia, cabe resaltar la implementación de la Ley 38 de 1981, que organizó el Departamento de Planeación Nacional y fue clave en los procesos de planeación con el nuevo modelo Constitucional emanado de la Carta Magna de 1991.

### **Antecedentes de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

La descentralización se establece dentro de la lógica nacional como un factor importante para subir los índices de equidad en el país desde la promulgación de la Constitución de 1991. Por lo anterior, se dispone una ley que funcione de manera organizada con este planteamiento para que de esta forma guíe el proceso de planeación en cada uno de los entes territoriales del país, encauzado a la resolución de las necesidades que estos presenten y sin distanciarse de los objetivos nacionales.

Pese al enfoque moderno de la Constitución de 1991 y, como se acaba de precisar, a su orientación descentralizada que busca dar protagonismo a las demás regiones, presentó una serie de problemas a la hora de concretar estos aspectos en la práctica. Estas problemáticas se originaron debido a la estructura dialéctica,

donde la incorporación de valores como la unidad a través la diferencia o la búsqueda de la autonomía territorial con el mantenimiento de una estructura central chocaban entre sí, dificultando de esta manera definir un punto de estabilización entre la unidad y la diversidad (Chávez, 2003).

En contraste, Caicedo (2003) reflexiona diciendo que hay muchas y diversas razones por las cuales no existió una ley orgánica que organizara a las diferentes entidades territoriales en concordancia a los preceptos institucionales durante muchos años, algunas de las explicaciones señaladas por el autor son las siguientes:

*El texto constitucional es ambiguo y confuso.* Frente al ordenamiento territorial, los constituyentes no lograron concretar bien el asunto, llegando a un pacto entre visiones que defendían la existencia de las regiones y otras que defendían la de los departamentos, lo que permeó una posición intermedia en la que se reconoce la existencia de regiones, las cuales son la suma de unos departamentos.

*Formular una ley orgánica es una tarea difícil cuando la carta de navegación no es clara.* La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debía contener lo que sugiere la Constitución, pero bajo un contexto en el que no se conoce con claridad cuál es el modelo de Estado que se quiere aparecen los pobres resultados en materia de legislación sobre ordenamiento territorial, como los que tenemos hoy en día.

*No hubo gerencia por parte del Gobierno frente al abordaje de la LOOT.* La incongruencia en-

tre la intención de formular una LOOT y los recursos necesarios para sostener un nuevo esquema de ordenamiento territorial impidió las condiciones de manejo político necesarias para dar trámite a la ley.

*El proceso de paz zanjó un nuevo ordenamiento territorial.* Las carencias del Estado en términos de presencia en las regiones dificulta la formulación de una ley que ordene un territorio en el cual no ha existido presencia del Estado, creando inestabilidad en la sociedad civil de las regiones, receptoras finales de las políticas implementadas desde el Gobierno central. En resumen, es un problema de legitimidad.

*El centralismo histórico del Gobierno nacional crea desconfianza.* Teniendo en cuenta los antecedentes que han girado en torno al centro del poder en la capital, el tema no es abordado ante la opinión pública, sumado a una carencia en la pedagogía que permita discusiones amplias con la sociedad civil sobre el tema.

*El concepto de departamento frente al de región.* El problema que presenta para una LOOT el apego cultural de cada uno de los habitantes de las regiones es relevante por ser de carácter histórico e institucional, siendo necesaria una compleja formulación que no intervenga en el desarrollo histórico de las comunidades regionales.

Después de todos estos procesos, en junio del 2011, luego de veinte años de ser concretada la Constitución y haber pasado veinticinco proyectos ante el Congreso, se promulga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de junio de 2011), la cual tiene como objeto:

Enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización política administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

En adición a lo anterior, la ley crea y organiza una serie de instituciones encargadas de armonizar los procesos a nivel regional y nacional, instituciones como la Comisión de Ordenamiento Territorial o las comisiones regionales de ordenamiento territorial. Paralelamente se establece un proceso de esquemas asociativos entre entes territoriales de forma autónoma que se inclina por un desarrollo regional de acuerdo a las reparaciones propias de cada entidad; de esta misma manera se instauran asociaciones de entidades territoriales actuando en diferentes niveles, entre otras cosas, estos acceden al establecimiento de un esquema institucional que logre satisfacer las diferentes necesidades de cada región.

A pesar de lo descrito, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no satisface las encomiendas asignadas por la Constitución, en especial lo atinente a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, la creación de las provincias y de las regiones como entidades territoriales.

Respecto del primer punto, la LOOT no reglamenta un catálogo distributivo de competencias de las entidades territoriales, ni tampoco los criterios de transferencia de recursos para el ejercicio de las mencionadas funciones.

En lo que respecta a la creación de las regiones, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no reglamentó lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Política, en cuanto a los órganos de administración, funciones y recursos de las RET (Regiones Entidades Territoriales), motivo por el cual hoy, a pesar de haberse expedido la LOOT, no es posible la creación de regiones. Esta ley solo se limitó a reglamentar lo atinente a las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), así como las Regiones de Planeación y Gestión (RPG), que se limitan hacer entes de carácter eminentemente administrativo sin la base poblacional ni territorial, ni tampoco la autonomía de las entidades territoriales.

Con relación a las provincias, la LOOT reglamentó la creación de estas como entes administrativos y no como entidades territoriales, contrariando lo dispuesto en el artículo 321 de la Constitución Política de 1991.

### **Conclusión: aproximación evaluativa al proceso de descentralización en Colombia desde la Constitución Política de 1991**

Los resultados que se han obtenido a través del proceso de descentralización anunciado en la Constitución de 1991 no han sido los deseados frente a las realidades del campo territorial que esta pretendía cambiar, tomando como punto de partida un país unitario, con un proceso de



descentralización administrativa que se encauzara con autonomía en las diferentes regiones; estos planteamientos se han visto dificultados por diversas razones, tal y como ha pasado en otras coyunturas históricas del país.

Por otro lado, autores como Ospina (2001), Maldonado (2010) y Cárdenas (1991) han diagnosticado las variadas causas por las cuales este tipo de procesos se han restringido en su puntualización, entre las causas señaladas tenemos:

- La incongruencia e incompatibilidad entre la reglamentación, como se ha mencionado anteriormente, llega a ser un obstáculo en la formulación de políticas encaminadas a definir el ordenamiento territorial. Es necesario hacer un seguimiento al desarrollo normativo que se desplegó a partir de la Ley 1454 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), firmada a mediados del 2011, esperando que permita dar luces orientadoras en todas las entidades territoriales del país.
- A pesar de que la Constitución de 1991 abre espacios significativos a una democracia participativa, especialmente en los procesos de formulación de los planes de ordenamiento territorial, se evidencia la carencia en la información necesaria para que la sociedad civil realice un proceso eficiente de construcción de la política que responda a las necesidades de cada una de las entidades territoriales.
- El seguimiento a la gestión del Estado es insuficiente, lo cual produce una carencia de confianza en el desarrollo institucional y, así mismo, se pierden importantes espacios de consolidación de legitimidad del Estado en las entidades territoriales.
- Los problemas detectados en la caren-te descentralización han generado que las administraciones locales tampoco se muestren muy receptivas a la participación ciudadana en la formulación del ordena-miento territorial.
- Frente a la participación ciudadana, si bien han existido mecanismos desde las mismas instituciones para entorpecer los procesos participativos, se suma la caren-te capacitación y promoción de la participación de la sociedad civil en estos procesos. Esto ha llevado a que no se hayan conformado actores desde las múltiples expresiones organizadas de la sociedad civil para que ejerzan una efectiva fuerza en la exigencia de la participación como proceso de construcción de lineamientos que afecten el desarrollo local.
- La cultura política colombiana no ha permitido un ejercicio de participación por parte de la sociedad civil, fortaleciéndose en cambio esquemas clientelistas que buscan en la participación apoyo a iniciativas que responden a intereses particulares. La carencia en la cultura política, así mismo, responde a condiciones estructurales como la pobreza, la desigualdad, entre otras condiciones sociales que no permiten abrir espacios en los que la sociedad civil participe o se vea incentivada a participar.

- Las condiciones propias del conflicto colombiano a lo largo del territorio nacional condicionan la participación de los actores de la sociedad civil de una forma democrática que permita y respete espacios de participación de las minorías.
- Los cambios constitucionales en torno a la distribución de recursos perjudican la descentralización (actos legislativos).
- Tras la presidencia de Álvaro Uribe se impuso un modelo de presencia directa del Estado central que vulneró la descentralización (consejos comunitarios, fondos especiales, recentralización de recursos, entre otros).

Todas estas circunstancias perjudican los diferentes espacios en los cuales se fundamentan los ideales del Estado colombiano, pero que no pasa de lo enunciado sin llevar a la práctica y ocasionando un daño al prestigio institucional del Estado, agravando los procesos particulares de una democracia participativa.

En términos generales, se ha planteado que los municipios en Colombia no proporcionan a sus habitantes condiciones para el mejoramiento de su calidad de vida, lo que ha incrementado fenómenos como la migración campo-ciudad que desde la última década del siglo XX ha venido aumentando por este y otros factores como la dificultad de obtener agua potable, alcantarillado, servicios de comunicación, servicios de salud, educación, entre otras problemáticas que son mermadas de una u otra forma con el desplazamiento hacia centros urbanos más desarrollados (Maldonado, 2010).

Desde otro punto de vista, toda la movilidad del Estado por mejorar su presencia en el territorio nacional ha ocasionado una insistente reestructuración de los sectores para la descentralización que, en palabras de Cárdenas (1991), es opuesto a una gestión eficiente y a una racionalización óptima del Estado que logre mejoras en los resultados de los municipios, dejando vulnerables a los sectores deprimidos del territorio nacional debido a la desarticulación de la administración de Estado.

De esta forma vemos cómo la descentralización no ha logrado el impacto esperado en la política del país. El liderazgo político regional, afianzado en un pensamiento personalista y protagónico propio de las formas tradicionales del hacer política, se constituye en la fuerza predominante de los cacicazgos locales que excluyen y monopolizan la fuerza del Estado para un beneficio particular en detrimento del bienestar colectivo.

En reflexiones posteriores se ha indicado que si algo se ha generado a partir de estas dinámicas es la falta de apoyo a las diferentes perspectivas constitucionales, dejando los diferentes proyectos de descentralización en manos de una política tradicionalista, hecho que es una de las principales causas por la que no se ha podido dar por terminada la problemática del clientelismo en las regiones, afianzando monopolios clientelistas locales, además de las relaciones que se establecían con algunos grupos armados ilegales en busca de la obtención de algunos puntos geoestratégicos claves, fenómeno que se entiende como la cooptación y reconfiguración del Estado. Este tema ha sido abordado

por autores como Luis Jorge Garay, Eduardo Salcedo, Isaac León, Bernardo Guerrero (2014).

Pese a la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se ha suministrado un considerable avance en lo que se refiere al fortalecimiento de la descentralización en el país, pero para su correcto funcionamiento se hace imprescindible la claridad en temas relacionados con la autonomía regional.

Los esfuerzos deben estar encaminados a acciones consistentes que den cuenta de las formulaciones en el plano emanado de la Constitución de 1991, recuperando su espíritu y sus aspiraciones y llevando a concretar el Estado social de derecho, planteamiento pilar de esta constitución que se ha organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con plena autonomía de sus entidades territoriales (Nader Orfale, 2009c), siendo necesario un enfoque diferente que postule los planteamientos propios de la descentralización que tenga un alcance superior a aspectos fiscales.

Por ello, todo el afán se direcciona a acciones concretas que vuelvan al espíritu de las propuestas de la Constitución de 1991 para llegar a condensar el Estado social de derecho, sostén fundamental de la Carta Magna, la cual piensa a la República unitaria, descentralizada y con completa autonomía de sus entes territoriales (Cárdenas, 1991), haciendo necesario una orientación coherente en el entramado de la arquitectura institucional del Estado colombiano.

Este proceso debe buscar, entonces, nuevas relaciones entre las instituciones, el ciudadano y

la política, las cuales reivindiquen el poder local orientado hacia la consolidación del proyecto nacional que reanime a las organizaciones de la sociedad civil como base primordial de una democracia participativa (Soto, 2010).

## Referencias

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.
- Caicedo, J. M. (2003). *Ley orgánica de ordenamiento territorial*. Recuperado de [www.sogeocol.edu.co/documentos/3lale.pdf](http://www.sogeocol.edu.co/documentos/3lale.pdf)
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá: Planeta.
- Castro, J. (1984). *La democracia local: Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Chávez, A. R. (2003). La ley orgánica de ordenamiento territorial en la Constitución de 1991. Elementos para su comparación con el derecho español. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, 5(1), 335-352. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/733/73350111.pdf>
- Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Maldonado, A. (2010). Los municipios de la “otra Colombia” en la política de descentralización. Balance de la situación y propuestas. *Opera*, 4(4), 231-278. Recuperado de <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/opera/article/view/1235/1174>

- Maldonado, A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia Avances y resultados de la descentralización política en Colombia*. Archivos de Economía–DNP–Dirección de Desarrollo Territorial, 163. Recuperado de [http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos\\_Economia/163.PDF](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/163.PDF)
- Nader, O. & Rachid, F. (2008). El principio de la participación ciudadana como fundamento del régimen de la democracia liberal. *Revista Gaceta Jurídica*. Udes. No. 1, Bucaramanga.
- Ospina, J. M. (2001). El reordenamiento territorial como un proceso de construcción de sociedad y ciudadanía. *Opera*, 85(98). Recuperado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:El+reordenamiento+territorial+como+un+proceso+de+construcción+de+sociedad+y+de+ciudadanía#0>
- Pantoja, F. Z. (1995). El contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia. *Revista Nómadas*. Recuperado de [http://www.institutodeestudiosurbanos.com/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Zambrano\\_Fabio/Publicados/Contexto\\_HistoricoZambrano\\_Fabio-1995.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.com/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Zambrano_Fabio/Publicados/Contexto_HistoricoZambrano_Fabio-1995.pdf)
- Perea, J., Ardila, B. & Hernández, J. G. (2006). Coloquio sobre la Constitución. Elementos de Juicio. *Revista de Temas Constitucionales*, 3. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juicio&n=3>
- Restrepo, D. (2015). Neoliberales y empresarios: emergencia de la descentralización en la Bolivia de los 90. *Revista Histórica Regional y Local*, 7(14), 320-350.
- Soto Uribe, D. (2010). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Opera*, 3(3), 133-152. Recuperado de <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/opera/article/view/1243/1182>