

**Redes Clientelares y Administración Pública: El caso de la gobernación de  
Casanare.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIAS POLITICAS**

**BOGOTA D.C**

**2017**

## **Índice**

<b>1. Introducción.</b>	<b>Pág 4</b>
<b>2. Planteamiento del problema.</b>	<b>Pág 9</b>
<b>2.1. Objetivo General.</b>	<b>Pág 12</b>
<b>2.2. Objetivos Específicos.</b>	<b>Pág 12</b>
<b>3. Metodología.</b>	<b>Pág 13</b>
<b>4. Marco Teórico.</b>	<b>Pág 15</b>
<b>4.1. Políticas públicas y administración pública en una lógica de agendas Top Down.</b>	<b>Pág 15</b>
<b>4.2. Participación Ciudadana y Partidos Políticos.</b>	<b>Pág 19</b>
<b>4.3. Clientelismo y autoritarismos subnacionales.</b>	<b>Pág 22</b>
<b>Primer Capítulo: El aura clientelista en la administración departamental del Casanare durante el periodo 1991 – 2017.</b>	<b>Pág 27</b>
<b>5.1. Contexto de descentralización y desarrollo institucional en Casanare.</b>	<b>Pág 27</b>
<b>5.2. Contexto socioeconómico y de violencia armada en el Casanare.</b>	<b>Pág 30</b>
<b>5.3. Contexto Político y de desestabilización administrativa de Casanare. Un hito de incertidumbre política y lucha partidista.</b>	<b>Pág 32</b>
<b>5. Segundo Capítulo: El clan de la Casita y la aparición de autoritarismos subnacionales en el departamento de Casanare.</b>	<b>Pág 38</b>
<b>6. Tercer Capítulo: Participación ciudadana: La incidencia del clientelismo en la estructuración de agendas Top Down en el Casanare.</b>	<b>Pág 41</b>
<b>7. Conclusiones y hallazgos.</b>	<b>Pág 51</b>
<b>8. Referencias.</b>	<b>Pág 53</b>

**Índice de figuras.**

<b>Figura 1. Diagrama de Proceso Metodológico.</b>	<b>Pág 15</b>
<b>Figura 2. Modelo de influjo clientelar en contexto centralizado.</b>	<b>Pág 44</b>
<b>Figura 3. Modelo de influjo clientelar en contexto descentralizado.</b>	<b>Pág 45</b>
<b>Figura 4. Nivel de participación ciudadana en los proyectos de Casanare</b>	<b>Pag. 48</b>
<b>Figura 5. Percepción de participación ciudadana en el departamento.</b>	<b>Pág 50</b>
<b>Anexos.</b>	
<b>Anexo 1. Proyectos Registrados en el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión SSEPI, Casanare, 2012 - 2015</b>	<b>Pág 62</b>

## 1. INTRODUCCIÓN:

En la actualidad, la participación ciudadana es considerada tanto por los Estados como por las organizaciones internacionales como un derecho humano fundamental para llevar a cabo programas y proyectos efectivos a la hora de solucionar los problemas más apremiantes de la población, debido a que no solo ayuda a la creación de un contexto completo de las necesidades locales de cada población, sino que es la pieza clave de los procesos de veeduría y rendición de cuentas de las administraciones públicas, como asegura Carlos Sandoval:

“La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos electorarios. De esta concepción se desprende que los asuntos de interés público pertenecen a todos los ciudadanos y que el Estado es el encargado de administrarlos, pero no es su dueño.” (2015. pág 14)

En el contexto colombiano, la participación ciudadana es un derecho de todos los ciudadanos<sup>1</sup>, que ha tomado importancia desde la constitución de 1991, donde se hace un reconocimiento a la población pluriétnica y multicultural del territorio nacional y hace central la necesidad de introducir mecanismos de participación amplios que tomen en cuenta las especificidades de cada comunidad a la hora de implementar programas y proyectos con un impacto directo en su estilo de vida<sup>2</sup>. El

---

<sup>1</sup> Se reconoce como el derecho a la participación ciudadana, entre otros, en los artículos 40: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.” Así como el artículo 103: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”

<sup>2</sup> Para alcanzar un nivel amplio de participación es necesario tener en cuenta “la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones,

Estado colombiano ha tomado como eje fundamental de su acción al ciudadano y sus derechos, buscando estimular la participación ciudadana en procesos más allá de los periodos electorales; esto puede verse reflejado en el artículo 2 de la constitución nacional:

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.” (Const., 1991, art. 2)

La participación ciudadana, ha tomado una posición privilegiada en la actualidad, debido al impulso dado en la última década a la democracia participativa como herramienta para lograr equidad en la implementación de políticas públicas sociales y lograr un acercamiento del aparato de administración pública a la ciudadanía y a los problemas más cercanos que los aquejan. Como sostiene André-Noel Roth “el enfoque participativo en la formulación de la política pública se ha convertido en un *modus operandi*, no solo políticamente legítimo, sino también validado jurídica y administrativamente.” (2013. pág 6) sin embargo, aunque este enfoque participativo esté en boga, se debe tener presente que en el contexto colombiano la existencia de diferentes actores ilegales que le disputan el monopolio de la fuerza al Estado dificulta la implementación y creación de este tipo de modelos participativos<sup>3</sup>.

Es así, como se debe tener presente que la participación ciudadana en Colombia ha tomado dos caminos divergentes entre los planteamientos normativos y legales que se tejen alrededor de este concepto y de sus características positivas creando un deber ser de la participación ciudadana, mientras que de manera

---

planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad” (Guillen, A. 2009. pág.179)

<sup>33</sup> Como se aprecia en los trabajos de Velásquez, Gonzales (2010) y Gutiérrez, Hincapié, Villa (2016) la presencia de los actores armados constituye un riesgo en la capacidad de aplicación de modelos participativos de gestión pública como los presupuestos participativos y otros espacios de participación. Los actores armados representan un actor con capacidad de cooptar los espacios y los recursos alrededor de los mismos, no solo los económicos, sino que absorbe todo el desarrollo de los proyectos públicos.

paralela, aparecen las aplicaciones reales de estos espacios y mecanismos de participación ciudadana, los cuales se ven inmersos en contextos de violencia, clientelismo, corrupción y otros fenómenos que lo hacen distanciarse cada vez más de la visión más idealista del proceso.

En el caso del departamento del Casanare, la crisis política y administrativa en el departamento persisten en el tiempo, desde la época previa a la constitución de 1991 hasta la actualidad. En el departamento confluyen ambos caminos de la participación previamente mencionados, debido a que mientras se busca reforzar la participación ciudadana en temas de diseño y evaluación de políticas públicas, se han exacerbado los casos de corrupción dentro de la administración pública, lo que pone en entredicho la efectividad de estos espacios de evaluación y rendición de cuentas. Ciertamente, esta condición solo se ha evidenciado en los últimos años debido a la presión, por una parte, del proceso modernización administrativa que ha evidenciado la carencia en la profesionalización de los servidores públicos en el departamento y, por otra parte, de los medios de comunicación que han logrado mediatizar la crisis y se ha podido hacer un reconocimiento a nivel nacional de las situaciones más delicadas de la misma<sup>4</sup>.

Con el influjo de la violencia dentro del territorio del departamento debido al accionar de diversos grupos armados y estructuras criminales en las últimas décadas, Según Santiago Millán y la fundación ideas para la paz, el territorio casanareño se ha visto afectado por el accionar de las estructuras armadas ilegales AUC, FARC, ELN y en este momento se encuentra afectada por bandas criminales; este vínculo que se ha establecido entre violencia y economía en el Casanare podría no ser un fenómeno al margen de lo que ha sido el proceso de construcción del aparato estatal en Colombia. De hecho, la crisis en el Casanare podría ser una unidad fractal que se repite a nivel macro en todo el territorio nacional desde el inicio de su conformación. Además, debido a este contexto de violencia armada y la

---

<sup>4</sup> Como se puede evidenciar en todos los cubrimientos noticiosos nacionales sobre el clan de la casita y el caso del nombrado John Jairo Torres conocido como "John Calzones". Estos cubrimientos se hicieron tanto a nivel noticioso como en columnas de opinión. Como puede verse en los cubrimientos de las dos orillas y la silla vacía. <https://www.las2orillas.co/en-casanare-el-clan-de-la-casita-quiere-seguir-reinando/> y <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/casanare-y-el-clan-%3Fde-la-casita%3F-44974>

debilidad estatal en el conocimiento de la propiedad agraria a lo largo del territorio nacional<sup>5</sup>, Se han dado fenómenos de desplazamiento masivo y concentración de la tierra que han dificultado la participación de las comunidades asentadas en las zonas rurales y más apartadas del departamento.<sup>6</sup>

Casanare se ha tenido una industria petrolera muy fuerte, la cual ha dejado grandes ganancias tanto al territorio nacional como al departamental, sin embargo, la administración de estas regalías no han generado el impacto esperado en el departamento debido a que no se han desarrollado modelos de integración social que permitan lograr niveles de equidad, ni se han logrado establecer organizaciones públicas fuertes que implementen las políticas públicas sociales de una manera eficaz y eficiente, como afirma el PNUD:

“Existía una muy débil institucionalidad en las regiones minero-energéticas, y en especial en los municipios productores, para la planeación inter temporal del gasto y para el uso de las regalías. Esto sumado a la debilidad de los controles (fiscal, disciplinario, penal, ciudadano) y a la presencia de grupos armados ilegales en casi todas ellas, dio lugar a muchas ineficiencias, irregularidades e indebidos usos de estos recursos.” (2015. pág. 18)

Sin embargo, aunque este panorama pareciera explicar una condición *sine qua non* de la construcción del Estado colombiano, la situación en el departamento del Casanare ha tomado características singulares en la medida que la administración pública en la mayoría de entidades locales del país (alcaldías y gobernaciones) han avanzado en el proceso de profesionalización del ejercicio público y de aplicación de mecanismos de meritocracia para la contratación pública por exigencia de la nueva constitución de 1991 y el Casanare ha ido quedándose rezagada en lograr estos objetivos.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> En el documento Conpes 3859 se afirma que, “en la actualidad, el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y el 63,9% del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios históricamente afectados por una alta incidencia del conflicto armado, el 79% son, a su vez, municipios que hoy no cuentan con información catastral básica. A lo anterior se suma una cartografía nacional desactualizada y que, en un 59% del territorio, no tiene la escala, ni la representación apropiadas para la gestión catastral y demás usos de política pública.” (2017 pág. 3)

<sup>6</sup> Según el Centro de Estudios Estratégicos Latinoamericanos en su Mapa de concentración de la tierra en Colombia disponible en la página web de la organización: <http://ceelat.org/mapas/tag/gini-de-tierras/>.

<sup>7</sup> Según Marcela Meléndez la contratación pública en el Casanare se desarrolla en el 70% de los casos bajo un solo oferente por contrato, siendo el departamento con el mayor índice de gasto público por habitante con un total de 1100

Las principales características del proceso de profesionalización que se ha vivido en el Casanare son, primero, el predominio de dispositivos democráticos en todo el ámbito administrativo y del poder, en los que el discurso y las ideas les han permitido a candidatos no tradicionales ocupar la esfera del poder; y segundo, el aumento de tecnócratas en los cargos de administración pública gracias a la inserción de dispositivos de meritocracia en las instituciones públicas<sup>8</sup>.

La relación entre una esfera política sin preparación y una administración pública elegida sin procesos de meritocracia suficientes se ha llevado a cabo en un contexto en el que la política se ha relacionado estrechamente con el fenómeno de la violencia. De todos los efectos adversos, el vínculo entre actores violentos y políticos ha sido el más significativo que explica el atraso en el desarrollo del departamento. Según Mario Caciagli, en su texto *Clientelismo, Corrupción y Criminalidad (2013)*, “es evidente que el clientelismo refiere a relaciones de intercambio que derivan del control y la fuerza; más exactamente, a relaciones políticas de fuerza, entendidas como la capacidad de controlar las acciones de otros y, por tanto, muy distantes de la reflexión que ata el poder y el discurso” (pág. 50).

En este sentido, establecer la relación entre los procesos de participación ciudadana, el clientelismo y política pública cobra importancia cuando se entiende que el ejercicio público al verse cooptado por actores extra gubernamentales u oficiales deriva en la necesidad de que la misma actividad política responda a los intereses de estos primeros, antes que a la sociedad y el mandato de los ciudadanos. De esta manera, clientelismo y participación ciudadana podrían tener un vínculo importante que explique los ciclos de intervenciones públicas no eficaces, antidemocráticas, no participativas, así como reproductoras de la desigualdad y la pobreza.

---

millones de pesos por cada habitante del departamento, además se desarrollan contrataciones en las que no se cumplen los perfiles necesarios para llevar a cabo los objetivos previstos estos procesos de contratación.

<sup>8</sup> Con la Ley 909 de 2004 se buscó generar una transformación en la forma de contratación pública en las diferentes instituciones del Estado, sin embargo, esta ley no logró su cometido de generar un proceso de concurso en la mayoría de contrataciones públicas, ya que se permiten una serie de situaciones especiales en las que se contrata generalmente de forma directa, como lo son los periodos de regímenes especiales.



## 2. Problematización:

La agenda de gobierno en las administraciones se ha convertido en un instrumento que permite visualizar enfoques, concepciones sobre las cuales se diseñan políticas públicas y se orientan procesos administrativos de cara a la sociedad. Desde el análisis de políticas públicas, las agendas de gobierno pueden responder a dos tipos de enfoques de diseño: Por una parte, se encuentran aquellas agendas nutridas de proyectos formulados e implementados desde los círculos burocráticos de la administración, con una clara voluntad e intencionalidad unilateral. Este modelo de agenda es denominado enfoque *Top Down* como lo definen autores como Vaquero, R. (2007). Por otra parte, están las agendas en las que predomina la acción ciudadana en la formulación e implementación de proyectos y se establece, no una relación de verticalidad entre gobernante y gobernado, sino, ahora, una relación de horizontalidad entre los actores y en los que el consenso se convierte en la piedra angular para el diseño de la política pública. Este enfoque, denominado *Bottom Up*, ha permitido dar cabida a las exigencias sociales de participación ciudadana de los distintos sectores de la sociedad.

La gran tensión que se presenta entre ambos modelos de implementación de política pública, entonces, es “el hecho de que la administración central o los tomadores de decisiones de la cúpula administrativa, [desde el enfoque *Top Down*], consideran que existen objetivos claros y consistentes que van a perpetuarse de manera exacta en el momento de la implementación” (Ordóñez, 2013, pág. 214). De esta manera, cuando existe una desconexión entre la decisión burocrática y el sentir ciudadano, no hay respuesta acertada a los cambios que es el fin de intervención de la política pública, y se afecta, en consecuencia, la gobernabilidad (Ordóñez, 2013, pág. 214).

Bajo el referente de administración pública tipo *Top Down* se destaca el modelo burocrático, donde la literatura académica ha determinado<sup>9</sup>, casi en unanimidad, que la construcción de las agendas de gobierno responde a un proceso de toma de

---

<sup>9</sup> Bajo este referente se encuentran diversos actores que toman como línea principal de análisis los planteamientos de Max Weber respecto al modelo burocrático de la administración pública, como por ejemplo Philip Selznick y Francisco Longo.

decisiones entre actores racionales, única y exclusivamente, donde aparecen los actores gubernamentales como los principales a la hora de la toma de decisiones y se deja a la ciudadanía en un papel pasivo de receptor de las políticas públicas producto de las decisiones tomadas. Entre los referentes académicos que defienden la existencia de actores racionales como la esencia del proceso de toma de decisiones, se puede citar el politólogo estadounidense Graham Allison en sus trabajos de 1969 y 1971, referente de la teoría de toma de decisiones por su aporte de los *tres modelos de toma de decisión*.

Según Allison, los actores racionales están personificados, en un primer nivel (o primer modelo, de acuerdo con su teoría), por “la nación o el gobierno, concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas (el equivalente de una función de utilidad coherente)” (1999, pág. 131). En un segundo nivel los actores racionales están representados por los individuos que componen la clase burocrática al interior de los gobiernos, siendo agentes de toma de decisión propiamente determinados. Y en un tercer nivel, los actores racionales están personificados por el conjunto de gobiernos (actores unitarios) que deben interactuar entre sí en un escenario como el sistema internacional, en el que incluso pueden conformar bloques de toma de decisión unitarios.

La discusión en la que se centra el presente trabajo investigativo parte por determinar que la construcción de las agendas de gobierno no son producto en exclusiva de la interacción entre actores racionales, tal como los propone Allison en sus distintos modelos de toma de decisión en los gobiernos. Para efectos de lo indagado, es importante determinar si también factores, y no solo actores, motivan la construcción de las agendas de gobierno encausándolas por enfoques de diseño propios (*Top Down*).

En este sentido, la importancia de este trabajo radica en la necesidad que existe para el diseño de políticas públicas, que no se obvie al burócrata como único director, ejecutor y agente responsable de las decisiones políticas, sino también que se contemple los múltiples factores de contexto local en las administraciones que pueden influir en la construcción de estas agendas de gobierno, donde aparece la

participación pública como insumo fundamental de captación de recursos de información, logísticos, entre otros, que permiten llevar a cabo una intervención pública mejor orientada y con una mirada holística sobre los problemas y necesidades locales.

En el caso específico del departamento del Casanare, al cual le asiste una crisis administrativa desde la entrada en vigor de algunas de las disposiciones normativas de la Constitución de 1991<sup>10</sup>, se evidencia que el fenómeno del clientelismo podría estar condicionando la forma, los medios y los efectos de la gestión administrativa.

La importancia de determinar o no la relación que existe entre este fenómeno y los procesos administrativos públicos radica en el descubrimiento de un factor, más que un actor, como se ha mencionado anteriormente, que influye en el proceso de toma de decisiones para la construcción de agendas de gobierno. Es por esto, que se busca responder a la pregunta de ¿cómo afecta las redes clientelares los procesos de política y de administración pública en el departamento del Casanare? donde se busca, por una parte, descubrir que el clientelismo no se reproduce institucionalmente como medio de relacionamiento “natural” del sector público, y no necesariamente tiene su origen allí.

En una segunda instancia, la respuesta a esta pregunta permite develar la causa por la cual se establecen agendas de enfoque *Top Down*, aun cuando se piensa que es responsabilidad y voluntad exclusiva de los actores políticos en un proceso ampliamente reconocido por la comunidad académica, denominado *toma de decisiones*.

Y finalmente, permite fijar la mirada en el papel, entonces, que cumplen los partidos políticos en la necesidad de establecer canales efectivos de participación para los ciudadanos en un panorama que se presenta absolutamente desfavorable al respecto como lo veremos durante el desarrollo del presente documento.

---

<sup>10</sup> El departamento de Casanare presenta una crisis administrativa y fiscal desde la entrada en vigor de los procesos de descentralización del Estado, como en el caso de la descentralización política, donde no se ha logrado consolidar una ejecución pública transparente, además, debido a la descentralización fiscal y al contexto de cooptación de los espacios a nivel departamental se dieron fenómenos de corrupción y de malversación del gasto público.

Es así, como bajo estas premisas de la importancia que ha tomado la participación política a nivel global y local y, el contexto de violencia en el que se encuentra el país y que afecta principalmente a las regiones con actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos y la implementación de políticas públicas diseñadas bajo el modelo burocrático de tipo Top Down en ambientes de baja profesionalización y meritocracia de la función pública, es necesario preguntarse ¿Cómo afectan las redes clientelares los procesos de política y administración pública en el departamento del Casanare en el periodo de 2012 a 2015?

Para responder a esta pregunta, el abordaje del análisis se hace en dos grandes bloques, en primer lugar, se identifican las relaciones entre las redes clientelares y la implementación de políticas públicas en el departamento de Casanare; en segundo lugar, se analizan las relaciones entre la ciudadanía y la administración pública que contiene estructuras y redes de clientelas, desde una mirada ciudadana que permite adjuntar al análisis la percepción de los ciudadanos del territorio; además, se plantean los siguientes objetivos para darle una estructura analítica al desarrollo del trabajo:

## **2.1. OBJETIVO GENERAL:**

Entender cómo el establecimiento de redes clientelares afectó los procesos de participación ciudadana en políticas públicas y administración pública en el departamento del Casanare desde la constitución de 1991 hasta la actualidad.

## **2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

- A) Identificar las características sociales, económicas, políticas y partidistas en el departamento del Casanare mediante un análisis cronológico que abarque desde la constitución de 1991 hasta la actualidad, sobre las condiciones sociales y políticas del territorio.
- B) Identificar la creación de autoritarismos subnacionales en el contexto de Casanare como resultado de los elementos contextuales anteriormente analizados.

- C) Analizar la relación entre la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en el departamento del Casanare y la percepción ciudadana sobre la participación en el mismo territorio.

### **3. METODOLOGÍA:**

La presente investigación es de tipo descriptiva correlacional cualitativa<sup>11</sup>, cuyo nivel es aprehensivo e integrativo<sup>12</sup>. El proceso investigativo estuvo orientado por el método deductivo indirecto que busca la comparación y puesta en escena de una premisa o preposición en un caso específico. Además, esta investigación se sirve de la aplicación de técnicas, primero, de triangulación que permite la combinación de dos o más teorías, interpretaciones, fuentes de datos y métodos de investigación, en el estudio de un fenómeno (Denzin, 1970). Segundo, la técnica de fichaje que determina como fuente de información, bibliografía de índole académica y, tercero, la elaboración de entrevistas a actores pertinentes según el objeto de estudio<sup>13</sup>. Estas técnicas fueron aplicadas de la siguiente manera: en el primer capítulo se tomaron los resultados de las técnicas de fichaje y de triangulación de datos para estructurar la información en una línea de tiempo que permitiera un análisis cronológico de la conformación y actuación de las redes clientelares en el departamento de Casanare<sup>14</sup>. En el segundo capítulo, se tomó, por una parte, los proyectos de implementación de la administración departamental en el periodo 2012 - 2015 para evaluación en categoría de “participación” a través de la elaboración de una matriz de tipo cualitativa que permita profundizar sobre la participación en la administración pública; y en segunda instancia, se tomaron los resultados de las

---

<sup>11</sup> El tipo de investigación descriptiva correlacional cualitativa es aquella que busca corroborar una premisa o teoría a través del análisis de un caso específico y en contexto. El tipo de investigación descriptiva (interpretativa de la realidad) correlacional puede ser desarrollado en formato lingüístico alfabético o numérico. La presente investigación contempla el análisis alfabético por lo cual su característica es ser cualitativa.

<sup>12</sup> Aprehensivo: analítico y comparativo. Integrativo: falseamiento o confirmación de teoría o premisa.

<sup>13</sup> Se realizaron 120 encuestas a ciudadanos del departamento de Casanare mayores de 18 años, los cuales se manifestaron sobre la única pregunta: ¿Considera que la administración pública del Casanare en el periodo 2012-2015 implementó políticas públicas que permitieron la participación de los ciudadanos?

<sup>14</sup> Esta triangulación se realizó utilizando como fuentes primarias los artículos científicos y académicos sobre el desarrollo administrativo de Casanare, además, se utilizaron como fuentes secundarias las notas periodísticas y noticiosas que permitieran darle una mirada más amplia al contexto del departamento y su funcionamiento político.

encuestas de percepción ciudadana aplicadas en la investigación de terreno en el departamento, donde se buscó identificar las dificultades de participación ciudadana.

De acuerdo con lo anterior, el contenido investigativo se contempla desarrollar en tres capítulos. El primero contará con un contexto histórico que permitirá identificar las distintas dinámicas del territorio en relación con sus procesos sociales y políticos, al igual que una aproximación al desarrollo de los partidos políticos en el departamento del Casanare que nos llevará a conocer el concepto de partidos con orientación de cargos desarrollado por la autora Pilar Gangas en su texto *Los Partidos Políticos* (2002). Además, y siendo este una parte del eje estructural para el propósito académico de esta investigación, se mostrará la configuración del fenómeno clientelista con influjo en la administración pública del departamento del Casanare.

En el segundo capítulo, será puesta en consideración la posible creación de redes clientelares y lógicas de cooptación de espacios públicos que pudieran haber generado la creación de un autoritarismo subnacional en el departamento. Para llevarlo a cabo, se tomarán los resultados de los análisis contextuales del primer capítulo para nutrir el análisis sobre la conformación de autoritarismos subnacionales.

En el tercer capítulo, será puesta en cuestión, primero, la tesis sobre la cual, desde el enfoque de políticas públicas, el fenómeno clientelista responde como causa del establecimiento de agendas de gobierno tipo *Top Down*. Segundo, cómo, de esta manera, las redes clientelares impiden escenarios de participación ciudadana y exigen a los partidos políticos cambiar su naturaleza de funcionamiento; y finalmente, se hará un análisis que contrastará la relación que se pueda establecer entre clientelismo y agendas de gobierno de tipo *Top Down* con la teoría de *toma de decisiones*.

Los puntos de referenciación que se tomarán para hacer el análisis correlacional están dados por los elementos que arroja la documentación histórica del fenómeno del clientelismo (*in put* o punto de partida) y los resultados de las

encuestas (*Out put* o punto de llegada) que permitirán determinar si en realidad existe la implementación de una agenda de tipo *Top Down* confirmando una relación entre clientelismo y agendas de gobierno tipo *Top Down* (Gráfico 1).

## Diagrama de proceso metodológico

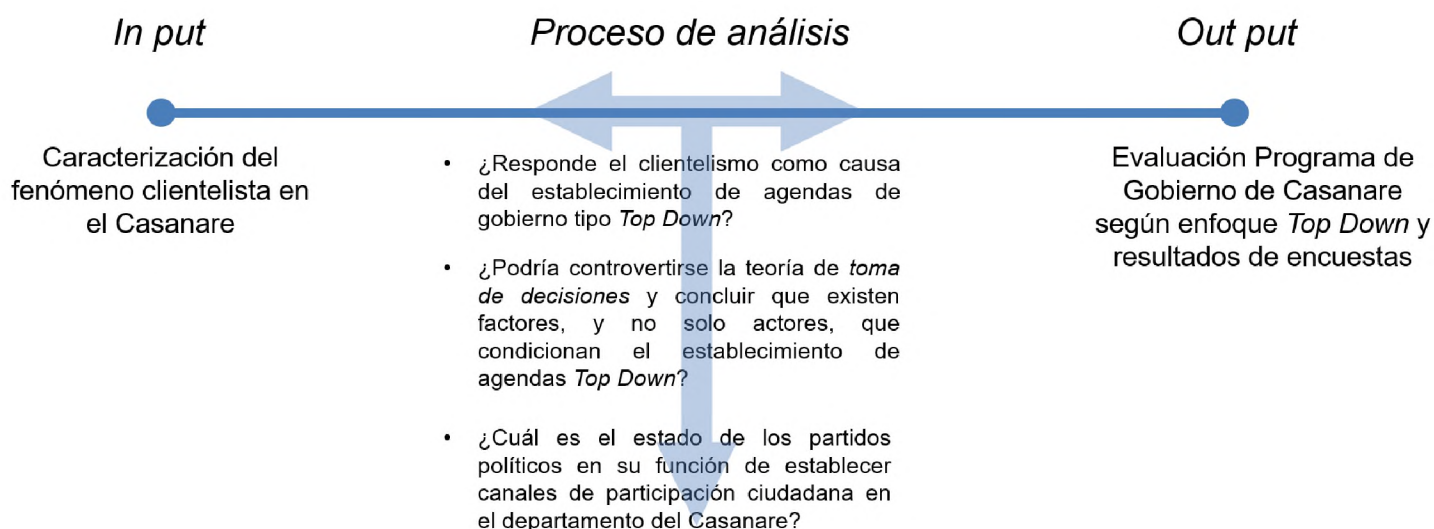


Figura 1. Elaboración propia a partir de Vaquero, R. (2007)

### 4. Marco Teórico:

#### 4.1. Políticas públicas y administración pública en una lógica de agendas Top Down

Las políticas públicas son un concepto amplio y ambiguo en la medida en que éste ha sido definido en múltiples ocasiones por diferentes disciplinas, las cuales, buscan darle un énfasis especial a la dimensión de estudio que le es propio de la disciplina desde la que se mire. Es así como aparecen acepciones de política pública centrados en la capacidad normativa y legislativa que cuenta un contexto en específico para definir objetivos y metas claras de acción sobre lo público.

También, se dan acercamientos desde la sociología que buscan dar cuenta de las consecuencias sociales de ciertas políticas públicas como las relacionadas con la salud mental, la seguridad y el encarcelamiento penitenciario. La diversidad de enfoques y acercamientos con las que ha contado el concepto de política pública lo hace un concepto difícil de definir de manera estable en una investigación; sin embargo, para hacer un acercamiento a las políticas públicas es necesario abordar de manera conjunta las capacidades y características de la administración pública, debido a que la administración pública es en primera instancia la principal responsable de la ejecución fáctica de las políticas públicas en los territorios.

El concepto de administración pública es un concepto ampliamente desarrollado y trabajado desde diferentes disciplinas como el derecho, la ciencia política, la sociología, entre otros; es por este mismo abordaje extenso que se han consolidado diferentes acepciones del concepto de administración pública, es así, como aparece en primer lugar un acercamiento general a la administración pública que toma como referencia que “La administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política.” (Muñoz, P. pág. 15 1954) este acercamiento toma a la administración pública como todos los campos de acción donde se desarrollan las actuaciones de la autoridad política, sin embargo, esta acepción de la administración pública es demasiado holística, ya que no hace un barrido suficientemente claro sobre las diferencias que hay en cada campo de acción y cada actor que tiene la capacidad de ejercer autoridades políticas. Posteriormente, se hace un acercamiento más técnico, el cual comienza a dejar atrás el vínculo entre la esfera política y la esfera administrativa de la administración pública al asegurar que se debe entender por esta: “el cumplimiento de objetivos deseados mediante la combinación óptima de recursos humanos, materiales, financieros, disponibles a través del establecimiento de su medio ambiente favorable y en concordancia de las circunstancias del entorno” (ESAP pág.32 1987)

Vale la pena resaltar que, aunque la administración pública cuenta con todo un desarrollo y tradición en una mirada técnica a la solución de los problemas públicos,



hay que tener en cuenta que la relación de la alta esfera administrativa se ve inmersa de manera clara en relaciones políticas con el ejecutivo<sup>15</sup>, esta relación entre un proceso de meritocracia, profesionalización y tecnicidad que se ha buscado establecer en la administración pública y el continuismo en el nombramiento directo de las altas esferas de estas mismas administraciones ha generado una dicotomía divergente entre las acciones y directrices tomadas por dichas organizaciones a nivel macro y las necesidades a nivel micro de quienes cumplen la tarea implementar dichas disposiciones.

Esta relación entre las esferas de la administración pública se puede ver ejemplificado claramente en la implementación y ejecución de políticas públicas, programas y proyectos, sin contar con la activación de espacios de decisión a nivel regional que cuenten con la participación de la ciudadanía en todos los momentos de dichos procesos. En Colombia y en especial en el departamento del Casanare, se establecen las agendas Top Down como mecanismo de aplicación de las políticas públicas.

Las agendas Top Down son tal vez el acercamiento más común que se hace sobre las acciones públicas, esto debido a que se entiende como un enfoque centrado en el Estado, quien en este caso determinará las políticas públicas, que tiene en cuenta las condiciones políticas, sociales y económicas en las que se aplican las políticas públicas, pero desde sí mismo, es decir bajo su propio análisis. “Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política” (Vaquero. R, 2007). Este enfoque no toma en cuenta los procesos sociales, la influencia de actores racionales y no racionales del entorno que también influyen indiscutiblemente en los procesos.

---

<sup>15</sup> En el diseño institucional colombiano la mayoría de direcciones de organismos públicos como el SENA, el DNP, Ministerio Público, entre otros, son elegidos directamente por el congreso o designados presidenciales, que en última instancia responden a intereses partidistas más que a necesidades y procedimientos técnicamente definidos.

Por el contrario, las agendas públicas de tipo *Bottom Up* son acciones pactadas entre el Estado y la ciudadanía, donde cada uno de los actores cumple un papel específico en la ejecución de los proyectos, pero dichas acciones se desarrollan de manera interconectada<sup>16</sup>. Este enfoque es el más utilizado en la literatura académica actual para abordar la creación de acciones públicas conjuntas Estado-Ciudadanía, sin embargo, en contextos como el colombiano el acercamiento a estos tipos de agendas se debe hacer teniendo en cuenta que en muchas regiones el país la presencia institucional no ha sido lo suficientemente fuerte para garantizar escenarios de negociación entre el Estado y la ciudadanía libres de la presión de la administración pública con su lógica dual anteriormente mencionada y las diversidad de actores legales e ilegales que buscan cooptar estos espacios y apoderarse de los recursos públicos.

Teniendo presente que el contexto de implementación de las políticas públicas obedece a un tipo de agenda específica, se tomará el concepto de política pública desde un enfoque relacional, que toma al Estado como actor necesario, pero no suficiente para la acción sobre lo público, ya que se debe tener presente la importancia, peso y recursos que se derivan de la inclusión de la ciudadanía y el aparato de administración pública para el logro de los objetivos de acción sobre lo público. Es por esto, que se toma a la política pública como: “el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados” (Muller y surel 1998, Roth, A. Políticas públicas, pág.26) “En relación con un problema o Controversia” (Dubnick, 1983, Roth, A. Políticas públicas, pág.26).

Donde se entiende por los dispositivos político-administrativos aquellos desarrollados por la administración pública, entendiendo que en ella se desarrolla el encuentro de la esfera política y la esfera técnica que permite la consecución de objetivos de gestión pública bajo la creación y aplicación de diferentes canales de

---

<sup>16</sup> Los procesos de identificación del problema, diseño de la política, implementación de la política y evaluación de la política cuentan con un espacio de participación ciudadana que sirven como espacios de consulta y veeduría, mientras que la administración pública se encarga de la ejecución ciñéndose a las normas establecidas y a lo pactado anteriormente con la ciudadanía, donde la ejecución debe contar con espacios de retroalimentación y ajuste de procesos.

participación que permiten un acercamiento del aparato del Estado con las diferentes poblaciones que pueden ser objetivos directos de sus acciones públicas. Se entenderá entonces que:

“La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción, es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del gobierno (...) Esta apartado de las festinaciones y luchas de la política (...) pero al mismo tiempo está muy por encima de los meros detalles técnicos porque está directamente conectado, mediante sus principios más importantes, con las máximas duraderas de la sabiduría política.” (Muñoz, P. pág.16 1954)

Este acercamiento en doble vía permite hacer una inclusión de las esferas políticas, técnicas y participativas en el concepto de administración pública. Dentro de esta definición inicial es necesario tener presente que las capacidades reales de la administración pública a todos los niveles, siempre irá de la mano con la fortaleza y estabilidad económica con la que cuenten y logren crear los gobiernos que pondrán en marcha sus objetivos de política pública, programas y proyectos sobre el andamiaje de la administración pública; siguiendo a Cuoto: “la administración de lo público es el resultado de relaciones entre el Estado y la sociedad civil en espacios de organización social y económica.” (Cuoto, R. 2006, pág.5)

#### **4.2. Participación Ciudadana y Partidos políticos.**

Teniendo en cuenta la importancia de la participación ciudadana a la hora de construir las políticas públicas, debido a sus diversos acercamientos y características como: la percepción cercana de los problemas, los recursos asociativos, colectivos en el territorio, la legitimidad que deriva de su participación democrática y la capacidad de control que se ejercen sobre las instituciones y servidores públicos, entre otros; es primordial acotar el abordaje del concepto a las variables que se desean observar en la investigación. Es por esto, que se toma a la participación ciudadana como el paso inicial, fundamental y estratégico a la hora de formular y diseñar una política pública que impacte positivamente a la ciudadanía, donde la participación de la ciudadanía sea activa en todos los procesos de las ejecuciones públicas de proyectos y de políticas públicas, utilizando mecanismos directos de participación propios de la democracia participativa.

Cabe anotar que, para lograr este escenario de participación de la ciudadanía se debe contar con organizaciones políticas fuertes y con una capacidad de asociatividad ciudadana que permita llevar a cabo estos ejercicios de participación de manera libre, coordinada y efectiva en la consecución de sus objetivos. La participación ciudadana requiere, al menos en un escenario ideal, de unos recursos tanto institucionales como humanos<sup>17</sup> con los que difícilmente se cuenta en los contextos de participación en la región de América Latina y el Caribe; en especial en el contexto colombiano donde no se cuenta aun con una presencia institucional estable y equitativa en todo el territorio del país.

Es en este escenario donde la participación ciudadana se ve cercada por dos realidades; por un lado, la desconfianza en los partidos políticos<sup>18</sup>, y por el otro, la reducción de la representación política ciudadana más allá de estas mismas organizaciones<sup>19</sup>. Esta realidad dual en el contexto colombiano se ve reforzada debido a que los canales por los que se desarrolla la participación ciudadana en un sistema de democracia representativa se ejercen esencialmente por los partidos políticos en todos los niveles de gobierno. Los partidos políticos, en el contexto local colombiano han optado por enfocarse en la obtención de cargos burocráticos más que en la consolidación ideológica y programática del partido en diferentes niveles de gobierno.

---

<sup>17</sup> Para una participación ciudadana efectiva se requiere, en primer lugar, un nivel de desarrollo institucional que permita el desarrollo transparente y coordinado de los procesos de implementación tanto de los programas y proyectos pactados con la ciudadanía, como los mismos procesos de participación como la priorización, veeduría y control político sobre los mismos proyectos públicos; en segundo lugar, se requiere de una ciudadanía activa e informada que tome participación activa de los procesos de gestión pública habilitados por el gobierno, tomando una postura crítica sobre sus necesidades más apremiantes.

<sup>18</sup> Según los informes anuales del Barómetro de las Américas sobre confianza institucional en los países de América Latina, los partidos políticos colombianos se han ubicado siempre como una de las instituciones peores calificadas en los últimos quince años, donde se ha ubicado en niveles de confianza inferiores al 30% de los encuestados. (Observatorio de la Democracia)

<sup>19</sup> Con respecto a la existencia de los partidos políticos, vale la pena resaltar que, como tal, a pesar de las críticas al funcionamiento y su existencia, no se ha creado una alternativa que reemplace el papel que desempeñan los partidos políticos, por lo que siguen siendo el único actor que desempeñan los procesos de competencia electoral. "En la mayor parte de los sistemas poliárquicos las elites partidistas que refundaron las reglas del juego político continúan siendo parte de la vida política de cada país y, a través de esos partidos, siguen haciendo operativo y legitimando al sistema político" (Freidenber & Alcántara, 2001)

En consecuencia, es necesario hacer una aproximación investigativa más práctica, tomando los hechos relevantes de la participación ciudadana en el contexto colombiano y resaltar, en primer, la participación electoral de la ciudadanía sin deslumbrar la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación directa y de veeduría ciudadana, al igual que los beneficios que estos mismos procesos generan<sup>20</sup>; y en segundo lugar, resaltar la importancia de los partidos políticos en el contexto colombiano, que más allá de su desacreditación y desconfianza generalizada en la ciudadanía, han logrado apropiarse de los espacios de participación más relevantes. Es por estos motivos prácticos, que para efectos de la investigación se aborda la participación ciudadana desde su acción primaria que es el voto, sin dejar de lado ni desconociendo la diversidad de mecanismos para la participación ciudadana, pero resaltando en todo momento la importancia del voto como acción democrática primaria que se presta fácilmente para la medición y comparación.

Además, se entiende por el concepto de partidos políticos como el actor primario que cumple con el papel de la intermediación de las demandas sociales y el poder y la aglomeración de intereses políticos, así como de representación y participación política, son:

“organizaciones permanentes dirigidas por políticos profesionales. Las motivaciones que explican estos cambios [tienen] que ver con el afán de conseguir ganar electoralmente y mantener el poder de los dirigentes de los partidos [...]. Es precisamente el objetivo de ganar el poder y mantenerlo lo que [explica] la lealtad política y el mantenimiento de las estructuras organizativas de los partidos” (Gangas, 2007, pág. 2).

### **4.3. Clientelismo y autoritarismos subnacionales.**

---

<sup>20</sup> Según los autores de la nueva administración pública (New Public Management) como Francisco Longo (2001) y Luis F. Aguilar (2010) la participación ciudadana en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos es la clave para el desarrollo eficaz y eficiente de estos mismos procesos. La participación ciudadana se contempla en todos los pasos debido a la legitimidad, confianza y gobernanza que esto genera.

El concepto de clientelismo nace de la revisión que hacen los investigadores sociales de la década de los sesenta, especialmente los antropólogos, de lo que van a considerar sociedades arcaicas y tradicionales (Miranda, 1977).

El clientelismo se basa en la premisa de que un personaje posee los bienes y la capacidad de adquirir servicios materiales o simbólicos a los que en principio el cliente no puede acceder por sí mismo, por lo que en principio las relaciones clientelares implican una relación asimétrica a pesar de que la relación en sí misma, está basada en la necesidad mutua; que finalmente se traduce, gracias al intercambio constate y el vínculo de amistad-necesidad que exige confianza mutua, en el sentimiento de protección y gratitud.

El clientelismo, en el sentido específico de “fenómeno de relacionamiento de clases”, es una práctica subordinada a la burguesía colombiana en todas sus expresiones, que van desde la comercial, la industrial, la terrateniente, y aquella que se ha nutrido de las economías ilegales y periféricas, etc (Miranda, 1977). Éste será, pues, el trípode de categorías sobre el que reposa la primera gran dimensión: descentralización política, presencia desigual del Estado y clientelismo como herramienta de la dominación de clase.

Las redes clientelares se configuran en “dos formas de clientelismo político: (tradicional e institucional). Las diferencias en el desarrollo de uno u otro tipo de práctica clientelar por parte de los mismos actores se explican a partir de la distancia de camino y la fortaleza de los vínculos entre los actores de la red” (Aguirre, 2012, pág.13).

Ahora, para hablar de autoritarismos subnacionales es necesario tener presente, que este concepto refiere directamente a una condición en la que el cumplimiento de las leyes y preceptos constitucionales sobre los procesos de participación y toma de decisiones está fuertemente debilitado y en algunos casos se han cerrado dichos espacios, aunque a nivel funcional opere aparentemente un sistema democrático, en las subdivisiones regionales la aplicación de los preceptos democráticos no son aplicados por diversas razones.

Para entender que es un autoritarismo subnacional es necesario aclarar en una primera instancia que: “controlar el poder localmente significa reducir el poder de oponentes locales, así como cerrar espacios políticos a actores externos que podrían aliarse con la oposición local o cambiar el equilibrio de poder en contra de las élites en cuestión.” (Gibson, E. 2006. pág 212) en esta lógica, entre los actores externos a los que buscan controlar el poder local se toma a la participación ciudadana como un obstáculo fundamental a la hora de concretar esferas de poder y de decisión pública local.

Además, bajo esta lógica, se presentan desarrollos democráticos divergentes entre las diferentes regiones o divisiones administrativas de los países, ya que se entiende que el desarrollo de la democratización en los territorios depende directamente de sus características propias y a los elementos fundamentales a los que se debe hacer frente cada administración pública; es así, como aparecen autoritarismos subnacionales especialmente en aquellas regiones en las que se da convergencias de intereses nacionales y locales, y donde, aparecen diferentes actores reclamando participación en la toma de decisiones según sus propias capacidades e intereses.

Es necesario tener presente, además, que las relaciones que se dan entre los niveles nacionales y departamentales en este tipo de casos se da por transferencias directas entre actores, donde se buscan establecer transacciones de doble vía que permitan acciones en las que ambos niveles consigan sus objetivos, a nivel nacional se buscan apoyos en temas electorales, mientras a nivel local se buscan ampliarlas capacidades fiscales y administrativas de la administración pública, buscando aumentar la capacidad patrimonial burocrática del Estado en esas regiones, permitiendo una mayor cooptación de recursos por parte de las estructuras autoritarias que tienen presencia. Como asegura Edward Gibson (2006) “Los “vínculos” entre los ámbitos de un sistema nacional de gobernanza territorial son cruciales para el funcionamiento del sistema y para la organización del poder en todos los niveles de organización territorial.” (pág 218)

En cualquier situación de transacciones entre actores asimétricos, es decir, con poderes y recursos desiguales, la más fuerte de ellas tendrá el mayor incentivo para imponerse y volver privado el beneficio de la transacción misma. Lo general, en este caso, equivale a la construcción de fronteras artificiales para los conflictos locales, aislándolos y privatizándolos del alcance del poder e institucionalidad nacional; es lo que Gibson llamará 'estrategia de control de fronteras'.

La idea general que subyace a este razonamiento es la siguiente: cualquier influencia externa a las fronteras definidas por las élites autoritarias de carácter subnacional implica la posibilidad de una transformación social, política, económica o cultural de la población circunscrita a tales fronteras, por lo que esas élites requieren de una fuerte compuerta para impedir el acceso de ese posible cambio, privatizando la población y los conflictos mismos. Sin embargo –dirá Gibson–, el problema principal radica en que tales fronteras no son claras del todo, y siempre mantienen un carácter difuso. Se hace necesario para las elites nacionales entrar en procesos de negociación con las elites regionales que son las más cercanas a los votantes, mientras que para las elites regionales se hace necesario controlar los espacios de participación y los votantes de sus regiones con el fin de mantener su capacidad de negociación con el nivel nacional, de lo que depende la posibilidad de incrementar los recursos y la gobernabilidad en las regiones.

La monopolización de los vínculos institucionales entre lo nacional y lo subnacional, se refiere Gibson a que las élites subnacionales son propensas a hacer de suyas las relaciones con el nivel nacional, excluyendo a cualquier actor alternativo. En otras palabras, monopolizar las relaciones implica hacer de la élite subnacional el único actor capacitado para tramitar canales comunicativos con el nivel nacional-central. Este autor hace alusión a Torrow, que dirá que esa monopolización se mantiene en dos dimensiones, el material y la inmaterial: la primera se refiere a controlar las instituciones que tienen alcance nacional o real importancia regional; y la segunda, al manejo de los flujos y redes de comunicación existentes entre lo local y lo nacional.



Hay toda una serie de elementos que influyen en la composición de los autoritarismos subnacionales: Balan (2013), citando a Montero, dirá que:

“Los Estados con baja densidad poblacional, homogeneidad social, bajo nivel de versificación económica y baja autonomía económica de los ciudadanos son más vulnerables a la instauración y/o imposición de dominación autoritaria por parte de las elites regionales. Básicamente, por dos razones fundamentales a) porque no existen las condiciones para el surgimiento de clivajes políticos que puedan generar un sistema de carácter pluralista b) porque los costos de coerción son más bajos” (pág. 15)

Para continuar con el análisis, es necesario hacer una claridad entre las diferencias entre el clientelismo y los autoritarismos subnacionales, debido a que uno de los fenómenos se ve contenido dentro del otro y hace difícil su diferenciación conceptual en la práctica. Sin embargo, su diferenciación radica principalmente en que el clientelismo en palabras de Ocampo (2014):

“Las redes clientelares son organizaciones relativamente institucionalizadas que, aunque presenten nodos de estabilidad, tienden a ser estructuras fluidas, sometidas a quiebres y acomodaciones. A las clientelas no se les exige (no se les podría exigir) exclusividad, y la lealtad (al partido, al movimiento o a la persona del jefe) no impide su participación en otras organizaciones” (pág. 139)

En el clientelismo se prevé una relación bajo una formula sencilla: un cambio de favores entre un actor con poder y otro con menos poder. Una relación recíproca, pero asimétrica, que se expresa políticamente como una intermediación entre niveles territoriales, en última instancia. En esta intermediación se hacen presentes dos dimensiones que menciona el autor. En primer lugar, aparece el clientelismo como dispositivo de poder, es decir, como garantía de producción del poder político y de su reproducción institucional. Y, en segundo lugar, aparece como ‘forma de relacionarse con el sistema político’, es decir, una de las múltiples maneras de integrarse al sistema político nacional, regional y local, y como elemento de intermediación entre estos niveles. En suma, una forma de interacción de actores políticos subnacionales entre sí, y con otros actores del orden nacional.

Mientras que cuando hablamos de autoritarismos subnacionales nos referimos a las estructuras clientelares a nivel local, que han alcanzado un nivel de estructuración y jerarquía suficiente para cooptar todos los espacios de toma de

decisión en el territorio y que obligan a los demás actores a permanecer en una posición pasiva mientras ellos controlan todos los procesos administrativos, políticos y fiscales. Los autoritarismos subnacionales son estructuras que, aunque aplican relaciones de tipo clientelar al interior de sus estructuras se relacionan de manera cerrada con los demás actores que se encuentran por fuera de su control hermético. Estas estructuras son, en términos de Balan, un juego cerrado:

“estos juegos cerrados esencialmente son características determinadas que tienen las provincias autoritarias y las clasifica de la siguiente manera: i) elecciones libres, limpias y regulares ii) monopolio del acceso a cargos públicos en manos de pocas familias iii) control de los medios de comunicación iv) control del estado provincial, distribución de recursos públicos y clientelismo v) control de las oportunidades económicas vi) control del poder judicial” (Balan, 2013, pág. 10)

Cabe añadir que, aunque pareciera que esta discusión direcciona el análisis a la concepción de que estos son problemas de índole local, pero esto no es necesariamente cierto: estos autoritarismos subnacionales son, en pocas ocasiones, asuntos estrictamente del orden de lo local; en ellos, hay unas interconexiones complejas entre lo nacional y lo local-regional, lo que significa que ningún autoritarismo puede pervivir restringiendo su influencia al espacio solo local.

En este sentido, los autoritarismos subnacionales que se han consolidado en el país responden a una multiplicidad de factores conjugados que han incidido en su perpetuación local. Por el carácter diferencial que implican las élites regionales de carácter autoritario, que han logrado también diferenciar el acceso a derechos de las poblaciones inscritas en sus territorios, o lo que es lo mismo, privar de la garantía plena de derechos a la ciudadanía.

Para términos prácticos, en la investigación tomaremos a los autoritarismos subnacionales como estructuras de control territorial que buscan cooptar todos los espacios de participación y de toma de decisiones a nivel local, con el fin controlar estos espacios y generar lógicas privadas de apropiación de recursos y espacios públicos. Estos espacios confluyen en un contexto de doble vía, donde se generan espacios de democratización profunda a nivel nacional y al mismo tiempo, se cooptan estos espacios de democratización a nivel local por estructuras

organizadas de tipo clientelar que impiden la operación democrática de estas herramientas.

Donde aparece el clientelismo como el mecanismo fundamental mediante el cual se hacen efectivas las transacciones en todos los niveles de la cadena de poder, ya sea nacional o regional, el clientelismo permite darle continuidad al poder de las redes en las instituciones y entidades de gobierno en todos los niveles.

## **5. Capítulo 1: El aura clientelista en la administración departamental del Casanare durante el periodo 1991 – 2017.**

### **5.1. Contexto de descentralización y desarrollo institucional en Casanare.**

Colombia comenzó su descentralización con el Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986, en el cual se habilitan a los ciudadanos a elegir a los alcaldes y gobernadores en las elecciones de 1988, posteriormente, con la constitución de 1991, el país a nivel institucional tuvo una apertura a la descentralización política, fiscal y administrativa<sup>21</sup>.

Aunque esta apertura fue un proceso gradual en los primeros años de la década de los noventa, generó unos cambios estructurales a nivel partidista que permitió la participación de una amplia gama de partidos políticos en la disputa electoral, además de contemplar medidas de delegación de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, las cuales iban acompañadas de capacidades fiscales y tributarias aún mayores; estas nuevas capacidades financieras y responsabilidades sociales de las entidades territoriales cambiaron las configuraciones de poder regionales y las capacidades reales de las administraciones públicas locales de hacer frente a los problemas con un músculo financiero y administrativo más fuerte, desregulado y por ende más ágil; sin embargo, este proceso de descentralización generó fenómenos de corrupción aún más grandes, como se verá más adelante en

---

<sup>21</sup> Para Julián Arévalo y Gabriel Angarita siguiendo el texto de Tullia Falleti, el proceso de descentralización del Estado colombiano siguió un camino particular en comparación a las experiencias latinoamericanas, debido a que en el país se dio una secuencia Política – Fiscal – Administrativa, donde resalta que en el proceso se entregaran capacidades fiscales y posteriormente se asignaran responsabilidades administrativas; esta secuencia propició la aparición de fenómenos de corrupción y clientelismo al interior de las entidades territoriales, en especial, aquellas que se beneficiaban de la extracción de hidrocarburos. (2010. pág 289 – 296)

el contexto político, debido a la debilidad institucional del departamento para hacer frente a los nuevos desafíos de la administración fiscal con modelos de control y veeduría suficientes.

El nuevo panorama de competencia política, producto de las reformas institucionales aplicadas en la constitución del 1991 han afectado los niveles subnacionales de manera decisiva (Garay & Salcedo, 2010), debido a que la aparición de nuevos partidos políticos regionales generó un cambio en la relación entre el centro y las regiones, donde se comenzaron a dar intermediaciones en una serie de transacciones de doble vía, en las cuales se sitúan las élites regionales y locales como actores preponderantes en un contexto de atomización de los partidos políticos.

Para Gutiérrez Sanín (2010), la descentralización política reposa en una discusión más amplia, que cobra validez en cuestionamientos alusivos al Estado en su conjunto. Así, para él:

“todo estado en un país en desarrollo confronta la siguiente tensión. Por una parte, debe ampliar la base de poder de su aparato burocrático-universalista, y por consiguiente minar el de las élites regionales y locales. Por otra, debe procurar enraizarse en todos los sectores significativos de la población, evitar a toda costa las confrontaciones alrededor de bienes indivisibles, o el desencadenamiento de conflictos con sectores poderosos y con capacidad de desestabilización” (Gutiérrez Sanín, 2010, pág. 15)

Lo anterior quiere decir, que el Estado media entre las fuerzas centralizadoras de su propio cometido inicial, y las consideraciones descentralizadoras de los poderes existentes en los territorios. Así, sortear ambos obstáculos es menester para la realización de un Estado estable y consolidado a largo plazo.

Sin embargo, la forma concreta que tomó la descentralización en este país resultó al tiempo de un “cambio profundo en la estructura del poder territorial del estado colombiano [y] una confluencia contingente de factores” (Gutiérrez Sanín, 2010, pág. 15). Las reformas descentralizadoras no eliminaron el modelo de

intermediación, sino que, por otra parte, lo transformaron: “pasamos de una intermediación bipartidista a una extorsiva, y muestra tanto los factores como los mecanismos que explican ese cambio” (Gutiérrez Sanín, 2010, pág. 15).

Un cambio, producto de estas medidas, es la organización del modelo de intermediación, pero no en la existencia del modelo mismo. Así, hubo un tránsito de un tipo de intermediación a otro. Este nuevo tipo de intermediación se veía representado fácilmente por los partidos nuevos, con menor rigidez ideológica y con una menor vocación a cargos de elección popular sino a puestos dentro de la administración pública. Este nuevo contextito dio paso a fuerzas que, aunque bajo un nuevo nombre y logo de partido, estaban integradas por los mismos candidatos de los partidos políticos tradicionales, que buscaban de mayores espacios de representación política, imposibilitados por la estructura rígida e histórica de su partido. Cambio Radical, Apertura Liberal, Movimiento Colombia Viva, posteriormente AFROVIDES, AICO, ASI, el Partido Verde, etc., nacieron en el departamento como la superación de los partidos tradicionales que no pudieron romper políticamente con su herencia.

De lo anterior dos elementos resaltan: por un lado, que estas ‘nuevas fuerzas’ personalizaron la política a tal punto, que se dio una instrumentalización de los partidos, como vías de acceso a la institucionalidad en los departamentos y municipios del país, debido a que se convirtió en una lucha política por la capacidad patrimonial burocrática del Estado a nivel regional. En palabras de Wolinetz (2007), partidos orientados a los cargos públicos y, por consiguiente, a las rentas del Estado que de ellos se desprenden.

En este sentido, el desarrollo reciente del departamento está sin duda fuertemente influenciado por los procesos de descentralización y apertura económica que llevó a cabo la Constitución Política de 1991. Debido a que todos los procesos de administración pública que se han desarrollado desde la

constitución del 91 se han visto permeados por las condiciones políticas que se generaron en estas modificaciones<sup>22</sup>.

La conclusión es relativamente simple: la inexistencia de instituciones políticas públicas fuertes, con la suficiente capacidad de gestión y de canalización de las demandas políticas regionales y locales; sumada a el inicio de procesos descentralizadores atados a estas instituciones que presentan debilidades ya mencionadas, son la fórmula perfecta para que la descentralización se convierta en un nuevo mecanismo de distorsión de la democracia. Mayor autonomía, en este escenario, “no sólo puede atentar sino incluso ayudar a retroceder en la construcción de la democracia y el mercado con la irrupción de agentes ilegales o legales/ilegales poderosos con propósitos ilícitos o al menos ilegítimos socialmente” (2010, pág. 101).

## **5.2. Contexto socioeconómico y de violencia armada en el Casanare.**

Con el hallazgo de petróleo, el Casanare inició una etapa de apertura económica asociada a la extracción, esto es, un proceso de reprimarización de la economía del departamento apoyado principalmente en tres pilares:

“El desarrollo económico de la región en gran medida se relaciona con la agricultura, la ganadería y la extracción de petróleo. Siendo el último factor, uno de los que más alteró las dinámicas socioeconómicas y políticas del departamento, ya que el acceso al control de las regalías ha motivado un espacio de confrontación entre actores armados ilegales en el afán de capturar estas rentas, y permitió la aparición de élites locales que aumentaron su control político y económico producto del flujo de dinero que acompañó la explotación de los recursos naturales y la expansión de la agricultura moderna (palma africana) en el territorio casanareño” (Valencia & Ávila, 2014, pág. 201)

Mientras la violencia crecía desproporcionadamente; la industria petrolera mantenía su actividad y niveles de producción. En el periodo 1995-1998 Casanare logró recibir

---

<sup>22</sup> Casos como el del manejo del acueducto y alcantarillado de Yopal por parte de la alcaldía y la gobernación, han revelado una serie de irregularidades en la ejecución de proyectos públicos y de contratación pública que se relacionan con la debilidad institucional de las regiones para controlar los fenómenos de corrupción en sus acciones.

el 33% del total de regalías provenientes del petróleo, superando así regiones históricas como Arauca (28%) y Meta, Huila y La Guajira (7%) (Pearce, 2005). Todo este aumento de la renta petrolera mantuvo la estabilidad del departamento a pesar de la crueldad de la guerra que allí se desarrollaba. Según un informe publicado por Fedesarrollo, para 2002 los niveles de cobertura en educación y servicios públicos de municipios de Casanare comenzaban incluso a asemejarse a los de varias ciudades importantes en el país. (Gaviria, Zapata, & González, 2002) En los indicadores de Índice de Desarrollo Humano (IDH), Pobreza Multidimensional (PM) y Pobreza Monetaria (PM) el departamento comenzó a mejorar sus calificaciones desde la década del 2000 hasta la actualidad, ubicándose como uno de los cinco mejores en cada uno de los indicadores anteriormente mencionados.

Durante 1990 el conflicto armado colombiano sufrió cambios importantes en la configuración de actores armados y en los poderes que concentraba cada actor en las diferentes zonas del país. Las guerrillas históricas de las FARC y el ELN no participaron en el proceso de desmovilización habitado en la presidencia de Cesar Gaviria Trujillo, al cual se acogieron los grupos: movimiento 19 de abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Quintín Lame y el Ejército Popular de Liberación (EPL); sino que, por el contrario, estas guerrillas reunieron fuerzas para crecer y ampliarse a lo largo y ancho del territorio nacional. En Arauca, el ELN hizo lo suyo al inmiscuirse en la industria petrolera para sacar ganancias, mientras las FARC lo hacían con el narcotráfico (Pearce, 2005). Ante eso, la British Petroleum sabía del riesgo inminente a su actividad extractiva en Casanare por lo que buscó promover la militarización oficial de la zona, posteriormente apoyaría económicamente a grupos de autodefensa en el territorio de sus extracciones.

La bonanza petrolera y gasífera que vivió la región en la última mitad de la década de los noventa estimulo la configuración de relaciones entre actores armados nuevos en la región, esto puede verse con la presencia que comenzó a hacer la guerrilla en Aguazul, Yopal, Hato Corozal y Paz de Ariporo. Lo anterior consolidó un cerco guerrillero al departamento: las FARC en el norte y el ELN en el sur, que iba a definir múltiples elementos de relacionamiento político, especialmente la ruptura

del Partido Liberal en el 2000 y la paramilitarización de la política regional, en cabeza de Martín Llanos y los 'Buitragueños'.

En este contexto de convergencia de actores armados de diferentes indoles (guerrillas, paramilitares, delincuencia común) en el territorio del Casanare se da un proceso de captura y reconfiguración cooptada de la política departamental, como aseguran Garay & Salcedo (2010):

“a diferencia de lo pregonado por la óptica liberal radical, la irrupción de agentes poderosos ilegales con poder de intimidación, cooptación e imposición de prácticas, comportamientos diferentes a los de la democracia y el mercado, llevan a que la función pública tienda a ser interferida y distorsionada por la suplantación de intereses excluyentes al margen de los intereses colectivos de la ciudadanía” (pág. 101).

### **5.3. Contexto Político y de desestabilización administrativa de Casanare. Un hito de incertidumbre política y lucha partidista.**

En el periodo anterior a la promulgación del Acto Legislativo 01 de 1986 el dominio que el Partido Liberal tuvo sobre el departamento fue absoluto, debido a que había gobernado de manera continua desde los años sesenta. Sin embargo, con la elección popular de alcaldes y gobernadores, llegó al país la ruptura definitiva del bipartidismo (Gutiérrez, 2007) y con él, la reestructuración de la política regional y la lucha partidista en el nivel de gobierno departamental, ya que “esta coyuntura permitió que entraran nuevos partidos políticos a competir electoralmente en la región” (Valencia & Ávila, 2014, pág. 202)

El primer gobernador del departamento por elección popular fue Óscar Leónidas Wílchez Carreño, por el Partido Liberal. Javier Gaviria, periodista casanareño, describe así la situación:

“En el contexto político y de los partidos políticos en el departamento del Casanare hay un antes y un después en el sentido de la Constitución del 91. Casanare es un departamento netamente liberal, de principios liberales desde hace muchos años; inclusive de allí fueron las guerrillas liberales de Guadalupe Salcedo. Sin embargo, después de la promulgación de la Constitución del 91, se dio el proceso de elección



de gobernadores por elección popular. [Entonces] obviamente que todos los líderes y partidos políticos del departamento no podían caber en el partido liberal y empezaron a buscar cómo ayudar a otros partidos para poderse postular a los cargos. Generalmente casi el 90-95% de los que han sido gobernadores del Casanare son de [origen] liberal, pero por otros partidos se hacen elegir” (Gaviria, 2017).

Con la victoria de Óscar Wilchez (1992-1994), el Partido Liberal ganó la gobernación en 1992 y posteriormente la mantendría con la victoria de Emiro Sossa Pacheco, quien duró un año al mando de la entidad territorial (1995-1996), siendo destituido por corrupción. Quien entró a remplazarlo fue William Pérez, también del Partido Liberal, nombrado por encargo presidencial de Ernesto Samper. Fue sustituido momentáneamente por Efrén Hernández, también designado por encargo presidencial, hasta cuando a finales de 1996 quedó elegido, Miguel Ángel Pérez quien terminaría el período legal de 1995 - 1998 por elección popular y de manera independiente. En 1998, la gobernación la alcanza, con la mayor votación departamental hasta entonces, Jorge Prieto, también independiente y con herencia liberal: había sido el último intendente del Casanare hasta antes de la Constitución de 1991, designado por Virgilio Barco.

En el 2000 hubo una fractura interna en el partido a nivel departamental, lo que hizo que Óscar Wilchez y Miguel Ángel Pérez, migraran al partido Cambio Radical. Pérez, después de su paso por Cambio Radical, se fue a Apertura Liberal.

En 2000, las elecciones las ganó William Pérez, del partido liberal, quien fuera gobernador encargado en el período de Sossa, y asumió el período 2001-2003. Fue “Condenado a 15 años de prisión por delitos de concierto para delinquir agravado y celebración indebida de contratos. Durante el proceso contra el ex mandatario se puso en evidencia su relación con Héctor Buitrago, más conocido como Martín Llanos, jefe de las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC)” (Valencia & Ávila, 2014, pág. 202). Para 2004, el gobernador electo fue Miguel Ángel Pérez, también por el Partido Liberal, quién fue destituido por enriquecimiento ilícito, y condenado por parapolítica por la Corte Suprema de Justicia, por vínculos con Martín Llanos, de las ACC. No terminó su período, y lo sucedieron Helí Cala y luego Whitman Herney Porras, ambos por encargo presidencial. En 2008 el gobernador fue Raúl Flórez, por el Partido de la U, ganándole a Efrén Hernández, del partido

liberal, rompiendo así, la hegemonía del liberalismo en el departamento. Flórez fue destituido en 2011, a meses de acabar su período en la gobernación, y sustituido por Martha Gonfrier, por encargo presidencial.

Para el período 2012-2015, fue elegido Nelson Mariño, por el partido AFROVIDES, creado por Juan Carlos Martínez Sinisterra, condenado por parapolítica, con un 35.69% de la votación total del departamento, expresada en 54.890 votos. Le siguió Jorge Eliéser Prieto, del Partido Verde, con el 16.39%, es decir, 25.214 votos. Tercero, José Guzmán, de Cambio Radical, con el 15.75%, 24.227 votos. Cuarto, Efrén Hernández, del PIN, con 15.18%, 23.342 votos.

Cabe decir, en este respecto, que:

“tal y como se ha presentado en otros departamentos, la consolidación de nuevos partidos impulsó un proceso de personalización de la política y con ello la consolidación de nuevas colectividades, sin que haya significado la apertura de nuevos liderazgos. Partidos como Cambio Radical, AFROVIDES y ahora Cien por Ciento Colombia, se han consolidado a partir de la representación de políticos que en persona o en cuerpo ajeno han mantenido el poder regional en Casanare” (Valencia & Ávila, 2014, pág. 203)

Para entender la elección de Mariño, debe remitirse a la historia de lo que se denominó el Clan de la casita en el departamento: en 2010, Mariño y otro grupo de políticos casanareños rompieron toldas tanto con el liberalismo como con Cambio Radical, y decidieron buscar avales por otros espacios, que fueron otorgados por AFROVIDES, partido de negritudes caracterizado por ser una ‘fábrica de avales’ (Medina, 2011). Se llama así porque el logotipo del partido es una casa, y desde entonces ha consolidado el poder regional en alianza con actores ilegales, y que luego de su fusión con el partido Apertura Liberal, se creó formalmente como casa política. Las figuras visibles de este clan son José Rodolfo Pérez, apodado ‘el negro Pérez’, hermano de Miguel Ángel Pérez, gobernador destituido en el período 2004-2007. Fue Congresista en 2010 por AFROVIDES, y en cabeza de Mariño, ganó la gobernación del Casanare en 2011.

Mariño, otra de las figuras relevantes de la casa, fue destituido por malversación de fondos e irregularidades de contratación con la Caja de Compensación del

Casanare, y remplazado por Julieta Gómez, primero, y Jair Castellanos, después, ambos por designación presidencial.

En 2015, una vez realizadas elecciones departamentales, fue elegido Marco Tulio Ruiz, también de AFROVIDES, con quien Pérez recuperó las riendas del departamento; “adicionalmente, la colectividad ganó seis alcaldías, y dos puestos en la Asamblea Departamental, hechos que ayudaron a potencializar sus apuestas para las elecciones de 2014” (Valencia & Ávila, 2014, pág. 205).

Lo que se muestra en este escenario es que, aunque hubo un fraccionamiento de partidos políticos, la herencia y vínculos de los gobernantes con el Partido Liberal son incontrovertibles: desde 1991 hasta 2014 hubo 16 gobernadores, de los cuales 9 fueron liberales, bien fuera por elección popular o por designación popular. Además, de los 7 restantes, 6 tienen herencia liberal, en elecciones pasadas a Alcaldías, Asamblea, Concejos y Congreso. La única excepción es Marco Tulio Ruiz, quien solamente tuvo una experiencia en 2007 como aspirante a la Alcaldía de Yopal, por el Movimiento Colombia Viva.

En el caso del clan de la casita, no se presentó una diferenciación estructural con el Partido Liberal; en cambio, fue una jugada electoral y personalista de una facción histórica de la política casanareña, que, previendo los beneficios de armar una tolda aparte, asumieron las posibilidades que brindó AFROVIDES y las curules especiales para negritudes, controladas desde Sucre por Yahir Acuña, ahijado político de Enilce López, alias ‘La Gata’. En palabras de Valencia & Ávila (2014)

“La destitución del exgobernador Nelson Mariño en 2011 no afectó la capacidad de movilizar redes de apoyo a su favor; en las elecciones atípicas de julio de 2013, el candidato de José Rodolfo, Marco Tulio Ruiz ganó y con ello aseguró el apoyo de la Gobernación; este escenario sirvió como antesala a una nueva demostración de poder del clan, el cual en menos de tres años ha ganado en tres elecciones prácticamente seguidas, sin que ello haya significado un desgaste de su electorado” (pág. 207)

En 2014, las elecciones dieron como electo a la gobernación a Josué Barrera, del para entonces recién creado partido Centro Democrático, que agrupa al expresidente Álvaro Uribe Vélez y una serie de políticos a nivel nacional y regional

que se vieron identificados con el programa de su partido. Barrera ganó con 85.500 votos, en contra de los 52.947 de Héctor Julio Ramos, de una alianza entre Cambio Radical y Opción Ciudadana, y los 39.925 de Lilian Salcedo, del Partido Liberal. Barrera, quien fuera concejal de Aguazul en el período 2004-2007, venció a los a priori más opcionados a la gobernación, en cabeza de las maquinarias del clan de la casita, “rencauchado” en Cambio Radical y Opción Ciudadana (antes PIN – Partido de Integración Nacional), y al Partido Liberal, histórico poder regional hasta 2007. Fue tal la sorpresa, que incluso llegaron a titular en prensa “Alirio Barrera derrotó la maquinaria y es el nuevo gobernador de Casanare” (Prensa Libre Casanare, 2015).

En palabras del periodista Jairo Gaviria:

“El actual gobernador de hoy rompió los esquemas, él representa al Centro Democrático, es el único gobernador del CD en Colombia, haciendo una aclaración de que el CD se da como fenómeno del presidente Álvaro Uribe que tiene gran caudal en el Casanare, digamos que con este gobernador rompe el esquema partidista que había tenido nuestro departamento y empieza entonces ahora una nueva estructuración. Entonces, preocupados en sí van a seguir con el CD en las próximas elecciones, van a revivir el Partido Liberal, van a posicionar el Partido de la U, que son las tres fuerzas que en este momento están peleando en el departamento; ah, y el Partido Verde, son las cuatro fuerzas que se están peleando en el departamento” (Gaviria, 2017)

Hasta el 2016, se han posesionado 16 gobernadores, para un promedio de periodo de gobierno de año y medio por mandatario, contexto que es irregular cuando Colombia tiene contemplado un periodo de cuatro años para tal cargo. A esto, cabe sumar que solo dos gobernadores han terminado su periodo de gobierno.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Aunque en el caso de Casanare se ve una insipiente institucionalización de los partidos políticos a nivel local y que estos más bien apuntan a una lógica de cargos, la existencia de los partidos políticos como tal a pesar de las críticas al funcionamiento y su existencia, no se ha creado una alternativa que reemplace el papel que desempeñan los partidos políticos por lo que siguen siendo el único actor que desempeñan los procesos de competencia electoral. “En la mayor parte de los sistemas poliárquicos las elites partidistas que refundaron las reglas del juego político continúan siendo parte de la vida política de cada país y, a través de esos partidos, siguen haciendo operativo y legitimando al sistema político” (Freidenber & Alcántara, 2001) esta ausencia de figuras diferentes a los partidos políticos para ejecutar las políticas públicas a nivel regional ha generado una desconfianza de los ciudadanos a la política y a la ejecución que se hace en la administración pública.

Después del período 2008-2011 de la gestión como gobernador de Raúl Flóres con tres suspensiones y luego destituido por irregularidades en los procedimientos de contratación:

“El departamento ha tenido 12 gobernadores en menos de 9 años, sin contar con los que han quedado encargados cuando los titulares se han ausentado. Los problemas de Casanare vienen desde 1992, con el primer gobernador elegido por voto popular, Óscar Leonidas Wilches quien al igual que William Pérez Espinel –gobernador entre 2001-2003– fue condenado por parapolítica” (Semana, 2016).

El Casanare se configura, pues, como un departamento en constante crisis de gobernabilidad, asociada a la economía del petróleo, la presencia de grupos ilegales, y el reordenamiento político que han generado los procesos de descentralización. Estas condicionan el funcionamiento de los partidos políticos vistos como empresas electorales y la continuidad de los procesos políticos del departamento, así como el desarrollo institucional que se da en el territorio, donde la transacción de doble vía entre los diferentes niveles de gobierno ha generado una cooptación de los espacios de decisión por los diferentes actores, sean legales o ilegales, que buscan apoderarse de la capacidad patrimonial burocrática del Estado en esas regiones. Este contexto complejo de reconfiguración de poderes regionales y de transformación de las relaciones de poder a generado apropiaciones territoriales por parte de algunos grupos de poder que llamaremos autoritarismos subnacionales.

“La razón que aduce la gente para asignar una nota baja a las autoridades locales y a los líderes políticos es que a ellos no les interesa la participación, en tanto puede significar interferencias en los procedimientos tradicionales de toma de decisiones en el municipio (transacciones entre agentes políticos y entre estos y las clientelas políticas en función de intereses particulares.” (Velásquez, F. & González, E. 2003, pág. 160)

## **6. Segundo Capítulo: El clientelismo en Casanare: el fortalecimiento del autoritarismo subnacional con la conformación del “clan de la casita”.**

Si se toma el contexto planteado anteriormente como punto de partida para analizar los mecanismos de participación ciudadana y la capacidad real que estos

tienen en la toma de decisiones a nivel local, es necesario replantear la concepción hegemónica de la democracia como una institución inmutable a nivel nacional. Con el hito de la descentralización de finales de la década de 1980, teniendo presente todas las complejidades que este proceso presentó en el territorio nacional, resalta el caso de Casanare, debido a la confluencia de diferentes actores armados y las alianzas que estos generaron con los políticos de la región como es el caso de “el clan de la casita”, liderado por José Rodolfo “el Negro” Pérez en relación estrecha con el paramilitar Martín Llanos. Este clan ha dominado durante los últimos 17 años el poder político del departamento de Casanare y el de algunos municipios como Yopal, paz de Ariporo, entre otros<sup>24</sup>.

Con el proceso de democratización iniciado con la descentralización política de 1987, ha aumentado la competencia de partidos a nivel local y que ha propiciado el fortalecimiento de estructuras locales que se configuran como autoritarismos subnacionales. Como asegura Edward Gibson (2006):

“El aumento de la competencia entre partidos a nivel nacional también tuvo el efecto irónico de facilitar la “re-autoritarización” de proyectos locales. Los líderes de las provincias ahora tenían más oportunidades para usar la carta de “defecto” como una forma de ganar poder en contra del partido gobernante. Adicionalmente, durante las primeras elecciones del periodo de transición los líderes políticos subnacionales frecuentemente se convierten en importantes aliados regionales de los partidos nacionales compitiendo por el poder en las elecciones nacionales. Esto aumenta su poder y también pone las preocupaciones sobre la naturaleza autoritaria del interlocutor local al final de la agenda del partido nacional.” (Gibson, E. 2006. pág 221)

Puesto que los autoritarismos subnacionales como estructuras que imperan en regímenes democráticos nacionales y de formas específicas, distribuyen las prácticas e instituciones a lo largo del territorio de un Estado- nación, que en últimas se configuran como desiguales. Puede verse que, al menos en escenarios electorales, hay un alto riesgo de que no haya transparencia, lo que expresa, en primera medida, una disociación de la práctica real de, por ejemplo, los partidos políticos a nivel local, y los idearios nacionales de estas organizaciones. En palabras

---

<sup>24</sup> El dominio del clan de la casita en Casanare se da desde las elecciones de gobernador del año 2000 con la victoria de William Pérez, quien posteriormente sería judicializado por apropiación de 200.000 millones y el financiamiento de grupos ilegales en el territorio. Posteriormente en el año 2010 con la llegada de José Rodolfo “El Negro” Pérez se concreta el dominio del clan de la casita en el departamento con la alianza política que se realizó con el paramilitar Martín Llanos.

de Gibson: “los regímenes autoritarios regionales logran privar a sus habitantes de derechos y libertades que tienen otros habitantes de ese mismo Estado- nación que habitan otras regiones” (2006. pág. 206)

En el caso de Casanare, el autoritarismo subnacional ha logrado incluirse en todas las opciones a gobernador que se han presentado en las últimas elecciones, es así, como el clan de la casita ha apoyado a cada uno de los aspirantes a gobernador del departamento con el fin de cerrar el proceso electoral democrático a las opciones que ellos consideran convenientes para continuar su dominio en la administración pública departamental.

Lo anterior porque se ve clara una serie de conexiones específicas entre los niveles nacional y local, en las cuales algunos clanes políticos, como es el caso del clan de la casita en Casanare, han logrado imponer su voluntad en términos de recursos, elecciones, cargos públicos, etc., lo que se vislumbra como realmente preocupante, porque el poder regional de estas élites ha imposibilitado una serie de reformas de carácter nacional que han sumido en un atraso especial al país, especialmente en zonas periféricas. Por último, a esto cabe agregarle el problema de las economías ilícitas y los actores armados, que complejizan aún más el concepto y su aplicación en el caso de Casanare.

Los factores identitarios y la herencia cultural asociada a los territorios también se convierten en una razón de peso de la incongruencia: vínculos familiares con candidatos, normalización del clientelismo, patronazgo naturalizado, creencias comunitarias, y demás elementos de la formación de la cultura política local y regional, en contraposición entre sí mismas, genera desconexiones entre las votaciones a cada nivel. “una fuerte cultura local, identidades locales arraigadas o liderazgos históricos locales, que hacen que las estrategias de las campañas electorales tengan un fuerte sesgo local, con cierta impermeabilidad o independencia de lo nacional, pueden ser causa de la incongruencia del sistema de partidos” (2013, pág. 172). Por eso siempre hay una referencia, en varias campañas, al casanareño, a la región, a la historia y al territorio, que resalta la identidad del llanero, etc. (Gaviria, 2017).

En este caso se perfila una apreciación que va mostrándose como tendencia: los partidos políticos tienden a organizarse internamente en función de la estructura política e institucional del nivel territorial en que buscan funcionar. Así, estos tienden a crear formas regionales y localmente diferenciadas de competir electoralmente.

“La razón que aduce la gente para asignar una nota baja a las autoridades locales y a los líderes políticos es que a ellos no les interesa la participación, en tanto puede significar interferencias en los procedimientos tradicionales de toma de decisiones en el municipio (transacciones entre agentes políticos y entre estos y las clientelas políticas en función de intereses particulares.” (Velásquez, F. & González, E. 2003, pág. 160)

Es en este marco conceptual que aparece el “clan de la casita” como figura del autoritarismo subregional de Casanare. Dentro del rastreo de información de la investigación se encontró que en el departamento no se ha contado con una participación efectiva de la ciudadanía en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos<sup>25</sup>. Esta ausencia de participación en los temas claves de inversión presupuestal revela una implementación autónoma y privada de los proyectos públicos que buscan impactar de manera positiva a la ciudadanía, pero que, al mismo tiempo, están estructurados muchas veces para realidades que no se acomodan a las necesidades de los territorios locales.

La implementación de los proyectos públicos en Casanare obedece a las agendas nacionales de implementación de tipo Top Down donde no se requiere la coordinación de intereses y capacidades entre el Estado y la ciudadanía, esto sumado a la presencia de autoritarismos subnacionales, como por ejemplo “el clan de la casita”, que logran cooptar los espacios de participación participativa y electoral para sus propios intereses.

---

<sup>25</sup> Dentro de esta investigación se tomaron 147 proyectos públicos ejecutados en el departamento de Casanare en el periodo 2012 – 2015, donde resalta que los únicos proyectos que contaron con una participación alta de la ciudadanía (6 de los 147 proyectos 4%) son aquellos que desarrolló el despacho o la gobernación para temas de fortalecimiento a la asociatividad y la participación, más sin embargo, los proyectos de obras de infraestructura, salud y educación no cuentan con participación ciudadana que permita un ejercicio de priorización de necesidades y veeduría a la implementación suficientes.



Aunque se puede asegurar que los procesos de descentralización política y de democratización han logrado aumentar los espacios de participación disponibles para la ciudadanía, se debe tener una visión crítica respecto a la profundidad y efectividad que se desprende de dicha participación a nivel regional, donde confluyen tantos actores y tantos intereses que parecen obnubilar los espacios de participación y decisión. En palabras de Velásquez, F. & González, E. (2003):

“Así pues, el saldo que queda, tanto en términos de los procesos mismos, como de lo que la gente percibe, no es el más prometedor. A pesar de las experiencias exitosas en materia de renovación de las costumbres políticas, puede decirse que el quiebre del clientelismo se mantiene como una asignatura pendiente que seguirá encontrando muchas dificultades pues la dirigencia política tradicional tiene una gran capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias del entorno a través de la cooptación de líderes y del control de los procesos participativos, a los cuales aplica el freno o reorienta en función de intereses particulares.” (pág. 350)

## **7. Tercer Capítulo: Participación ciudadana: La incidencia del clientelismo en la estructuración de agendas Top Down en el Casanare.**

El estudio del área de políticas públicas en la actualidad se ha enfocado en el análisis por la eficacia de la intervención pública en las problemáticas sociales. Desde la consolidación del Estado neoliberal en occidente, el cuestionamiento a los recursos invertidos en demasía, los resultados parciales o momentáneos y los bajos niveles de eficacia e impacto de las intervenciones gubernamentales, hizo manifiesta una crisis en los métodos y procesos de implementación de las políticas públicas.

En el reciente, y aun estudiando, proceso de perfeccionamiento de los modelos e instrumentos de diseño de políticas públicas, se ha encontrado como causa de dicha ineficacia la relación distante entre tomadores de decisión y ciudadanos. No obstante, el distanciamiento o desconexión entre ambas terminales del ejercicio público, no solo se genera en razón a una voluntad de los gobernantes o un enfoque predefinido por la política pública, sino también por las condiciones del entorno en que se desarrolla esta relación.

En este contexto, tuvo lugar la implementación de la descentralización administrativa el país, a través de la reglamentación de la Constitución de 1991. Pero no solo esto ocurrió en Colombia; “las políticas orientadas a la descentralización del territorio pasaron a ocupar un lugar clave en la agenda latinoamericana en los años ochenta, promovidas por la confluencia de dos discursos, uno que veía en la descentralización una forma de reducir el déficit fiscal que asolaba a muchos países de la región, y otro que identificaba al ámbito local de gobierno con un espacio desde el cual articular un proyecto político alternativo y de base ciudadana” (Schneider, C & Welp, Y. 2015).

Desde la corriente de este segundo discurso, nace la intención por construir e insertar dispositivos de real participación ciudadana en el ejercicio público administrativo a través de la implementación de políticas públicas. Pues hasta ese momento (década de los noventa), la participación ciudadana se enunciaba en las cartas democráticas como un simple deseo aspiracional, bastante loable. Para el caso colombiano, tal impronta se declara en el texto constitucional de 1991 que establece la participación ciudadana como uno de sus pilares fundamentales en el preámbulo al señalar que el país “busca asegurar[le] a los integrantes de la comunidad nacional la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, *dentro de un marco jurídico, democrático y participativo*” (Constitución Política de Colombia, citado en Trapp, S. 2016. p 170).

Sin embargo, la participación ciudadana no dejaba de ser un valor constitucional etéreo, idealmente alcanzable, pero no aplicable, garantizado y defendible. Y esto ocurría en razón a que el concepto de participación ciudadana se concebía desde una definición excluyente. Pues para el inicio de un periodo de transformación política que supuso el establecimiento de un nuevo sistema democrático con la constitución de 1991, la palabra “democracia” suponía “elecciones” y, “elecciones”, suponía “participación”.

Frente a esto Carlos Sandoval, Andréa Sanhueza y Alicia Williner, consideran que “el concepto de participación ciudadana está íntimamente ligado al del poder. Quienes tienen el poder para participar de la vida política son las autoridades y los

que ocupan cargos de representación popular, lo que han obtenido a través del voto que les ha dado la ciudadanía” (Sandoval, C, Sanhueza, A & Williner, A. 2015. pág 15). Es así como no hay posibilidad para ejercer poder desde la simple posición de participación. Lo que significa que el real poder es ostentado por el burócrata a través de la delegación del ciudadano por un mecanismo electoral-participativo que legitima, pero no lo hace partícipe (Sandoval, C, Sanhueza, A & Williner, A. 2015).

Sin embargo, debe hacer especial mención en que el déficit de producción de políticas públicas de corte *Button Up* no se limita en un problema de causas meramente electorales.

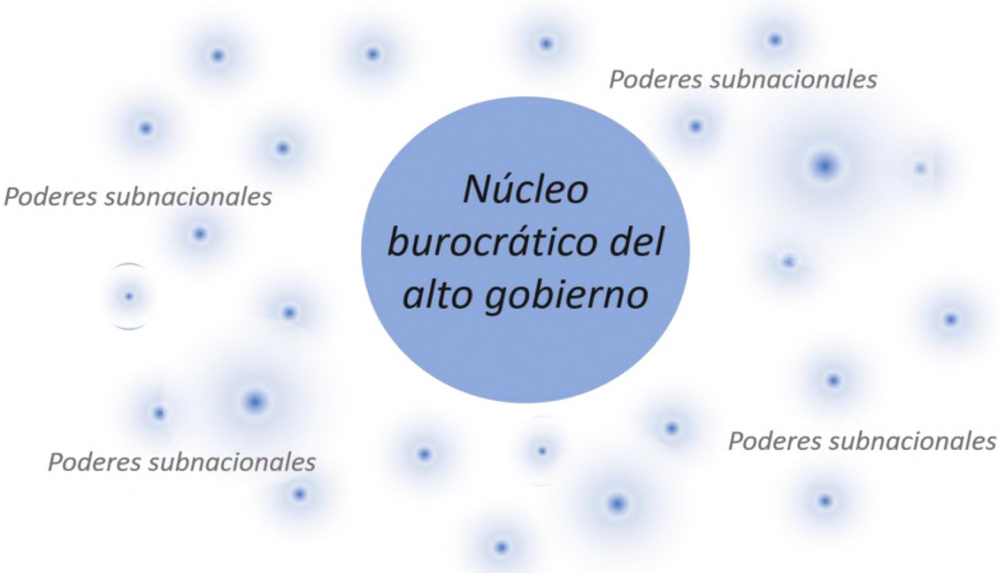
El enfoque de política pública se ha encargado de reinterpretar la significación de “participación ciudadana” y hacer visible la distinción entre la participación en el contexto electoral y la participación práctica del ciudadano en la toma de decisiones. Pues al incluir grupos de interés en la toma de decisiones y permitir la coalición de los distintos sectores, la participación ciudadana se atomizó en un sin número de mecanismos y estrategias puntuales de acción directa. Ahora, “además del derecho al sufragio, el movimiento social, [por ejemplo] definió como participación directa tanto la gestión de la vida cotidiana de los individuos como la gestión en la cuestión pública” (Alatorre, S. 2015, p 170).

Con la descentralización administrativa ganó el país en oportunidades de territorialización para la práctica gubernamental de las políticas públicas, sin embargo, entre tanto, la descentralización permitió el surgimiento de actores con micropoderes que comenzaron a reproducir autoritarismos subnacionales con la cooptación de los entes administrativos locales. “La participación y la descentralización no necesariamente compartían las mismas lógicas ni sus transformaciones eran llevadas a cabo con la misma velocidad. En aquel entonces, se consolidaba un modelo de promoción de instituciones participativas impulsadas “desde arriba” y cristalizadas en las reformas de las constituciones nacionales” (Schneider, C & Welp, Y. 2015).

De tal forma que, aquí es donde encuentra asidero el influjo del fenómeno clientelista en el proceso de administración pública. Pues las probabilidades de que

los actores políticos establecieran relación con actores de poder ilegales (fuese por la vía concertada de beneficio mutualista o por la fuerza) se incrementaba en razón a la cercanía que permitía la descentralización. El modelo centralizado no era indemne a esto, pero quienes podrían aspirar a establecer relaciones clientelares con actores del alto gobierno en este contexto, debían ser grupos de elite con alta relevancia económica o poderío coercitivo, para la cual, debían correr un riesgo de reconocimiento mediático, y esto reducía las probabilidades de que se establecieran estas relaciones (Figura 2).

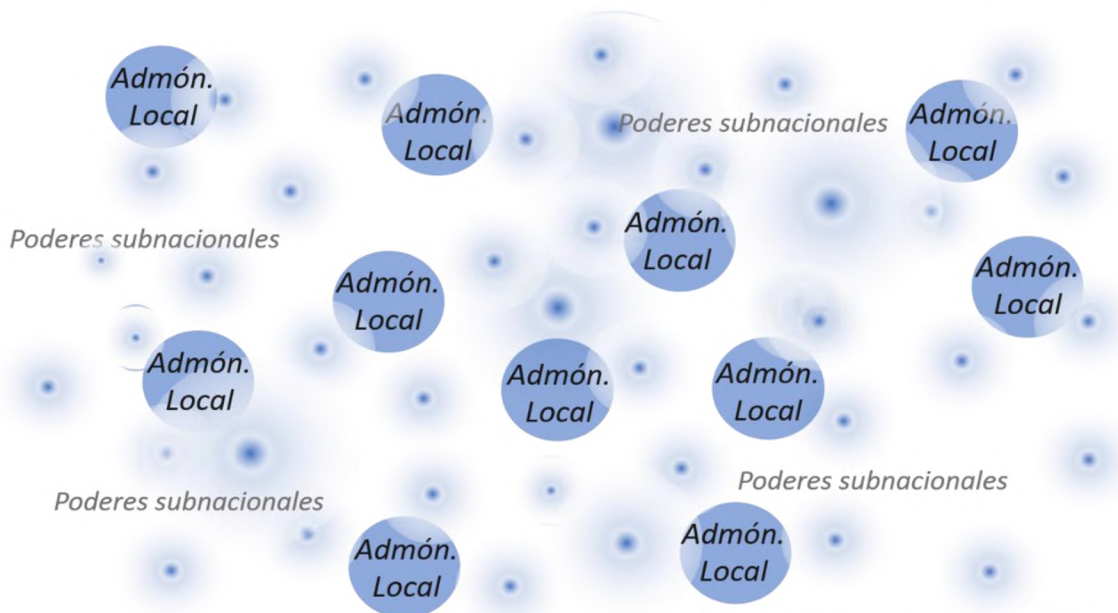
### Modelo de influjo clientelar en contexto centralizado



Fuente: Elaboración propia (Figura 2)

En un escenario de descentralización administrativa, el proceso de toma de decisiones se trasladó de un núcleo cerrado y selecto de burócratas del alto gobierno, a un atomizado y disperso tablero de círculos de decisión en el país fácilmente influenciables (Figura 3).

## Modelo de influjo clientelar en contexto descentralizado



Fuente: Elaboración propia (Figura 3)

Pese a esto, la formulación de agendas de gobierno tipo *Button Up* no son propias de despliegue a partir de organizaciones institucionales de carácter centralista. Debe entenderse que el área de política pública en el Estado es el área de implementación de la práctica gubernamental y puesta en escena del ejercicio público. Por lo cual, concluir que la participación ciudadana puede resultar desde el ejercicio público centralizado, con el cual se pueda contener el influjo de micropoderes y el establecimiento de relaciones clientelares, es un análisis erróneo.

A la descentralización administrativa no le es connatural el influjo clientelar. Su causa, en el contexto colombiano, responde a la permeabilidad institucional tanto en los mecanismos formales débilmente estructurados, como en la misma cultura sociopolítica de los ciudadanos y funcionarios públicos. Al respecto, Velásquez y González afirman que “el clientelismo se convirtió en factor articulador de la cultura política de los colombianos, adquiriendo por momentos en la mente de los actores e, incluso, de los observadores, carta de naturalidad, como si se tratase de una forma necesaria, universal e ineludible del ejercicio de la política” (2003, pág. 45).

La relación que el fenómeno del clientelismo logra establecer con el ejercicio público es de tal complejidad, que su naturaleza salta del entramado de relaciones y mecanismos institucionales al componente ético de cada actor tanto al interior, como por fuera de la misma administración pública. Iván Cheverri afirmó frente a este aspecto que “los ciudadanos tienden a apartarse o individualizar sus situaciones, previendo lograr algo para sus intereses inmediatos, con lo cual supone la división del sentimiento comunitario o de identidad de grupo” (Cheverri, I. 2009. P 30).

En tal condición, un escenario propicio para el desarrollo de políticas públicas no depende siquiera del papel, en exclusiva, del hacedor de la política pública (*In Put*), sino también de una serie de factores, la mayoría asociados a la concepción, creencias y cultura política de los ciudadanos para ser sus receptores (*Out Put*).

Desde la iniciativa del presente trabajo investigativo, se quiso indagar sobre el nivel en la categoría de *participación* que cada una de las terminales del ejercicio público (Administración pública – ciudadanos: *In Put* – *Out Put*), percibían.

En una primera parte, se consultó los proyectos implementados por la administración pública para el periodo de gobierno 2012 – 2015 (esto al considerar importante evaluar una administración concluida y no una en curso). Posteriormente, a través del ejercicio de evaluación cualitativa mediante la construcción de una matriz (Anexo 1), se le asignó una calificación a cada proyecto en escala “Alta”, “Media” y “Baja”, respecto al enfoque, mecanismo o metodología implementada que estuviese asociada a la participación práctica de los ciudadanos en el desarrollo del proyecto.

Para la selección de los proyectos a evaluar se tuvo como condición el que cada uno estuviese registrado en el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión SSEPI, ya que no necesariamente todos los proyectos enunciados en el plan de desarrollo se logran desarrollar o implementar por parte de la administración. Solo aquellos proyectos que logran recibir la aprobación de presupuestos sostenidos en el tiempo son los que realmente se implementan por

parte de la administración. En otras palabras, el criterio de inversión económica es que nos permite determinar cuándo un proyecto se ha puesto en marcha.

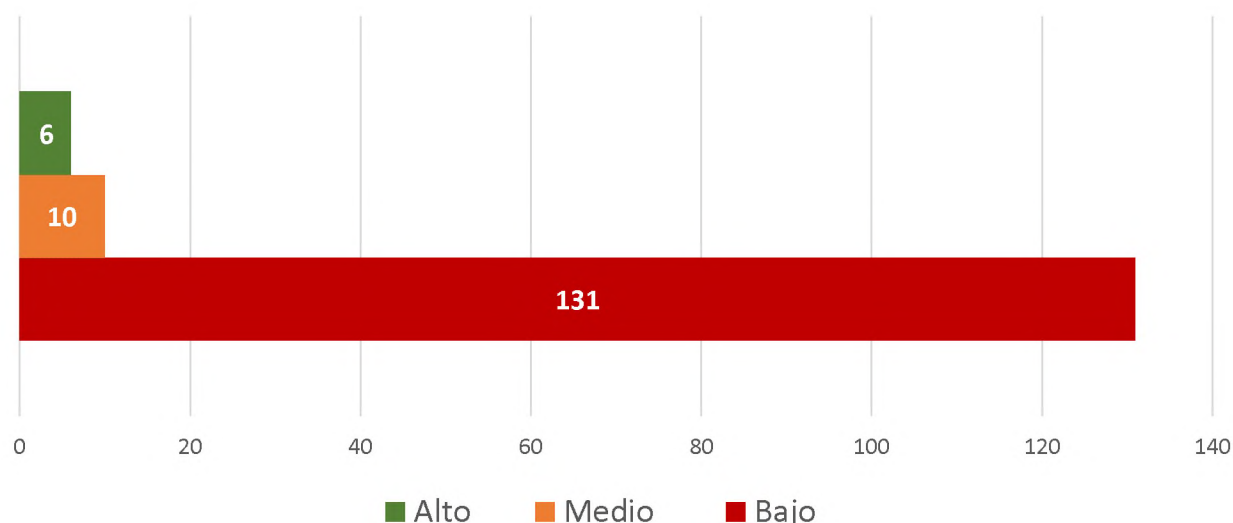
Como resultado, se encontró que, de 147 proyectos seleccionados e inscritos en el SSEPI, 6 proyectos (4.08%) han sido clasificados como de alto componente en participación, puesto que en su formulación manifiestan abiertamente desarrollar mecanismos de participación directa con los ciudadanos y, más importante aún, permitir la toma de decisión por parte de los ciudadanos en el enrutamiento del proyecto y su implementación (Figura 4).

Por otra parte, la construcción de la matriz arrojó que 10 proyectos (6.8%) obtuvieron calificación “Media” en su relación con participación. El criterio más importante para determinar proyectos en esta categoría fue el lograr identificar en la formulación del proyecto el que éste respondiera a una demanda social, pese a que en su proceso de implementación no se enunciara la participación directa de la comunidad en cómo desarrollar el proyecto (Figura 4).

Finalmente, la matriz arrojó como resultado que 131 proyectos (89.1%) obtuvieron calificación nivel “Bajo” en su relación con enfoques participativos de política pública ya que es su formulación se evidenciaba claramente una intención unilateral gubernamental de diseñar e implementar el proyecto, sin lugar para la consideración ciudadana (Figura 4).

Como consideración general en la evaluación del *In Put* logra evidenciarse que la agenda de gobierno construida para el gobierno 2012-2015 adolece de un componente participativo en la gestión pública. Esta resulta pues, así, ser un método para determinar el carácter o enfoque (*Top Down* o *Button Up*) de la agenda de gobierno de una determinada administración.

## Evaluación en nivel de *participación* de los proyectos en SSEPI del Plan de Desarrollo, Casanare 2012-2015



(Figura 4 elaboración propia)

Con un 89% de proyectos con una participación baja en el departamento, es posible preguntarse sobre la apropiación de estos espacios de participación por dinámicas más allá de las dinámicas democráticas planteadas inicialmente para el desarrollo de estos espacios. Ya que, es obligación de las intervenciones y ejecuciones públicas hacer procesos de socialización y participación con la ciudadanía afectada por la ejecución de dichos proyectos; sin embargo, en el departamento en este periodo de análisis específico, se ve que la participación ciudadana es baja en temas tan sensibles como el desarrollo de temas de impulso agropecuario, la creación de nuevos centros y vías de atención en salud, la creación y ampliación de la maya vial de carreteras terciarias, la creación de fondos para el apoyo al emprendimiento juvenil, entre otros.

La ausencia de participación real en la gran mayoría de los proyectos ejecutados en el departamento se ve eclipsada de cierta manera por la percepción ciudadana respecto a la participación en las decisiones dentro del territorio, ya que casi la mitad de las personas se siente incluida en los procesos de toma de decisión,



pero en la realidad se evidencia que la participación optima es solo del 4% de la ejecución total del departamento. Vale la pena preguntarse entonces por las capacidades de participación de la misma ciudadanía más que por los espacios habilitados por la administración pública local.

Para esto, se indagó a un sector de los ciudadanos en el departamento del Casanare, quienes componen el *Out Put* en el proceso de toma de decisiones, por su consideración cualitativa acerca de la vocación participativa de la administración departamental en sus proyectos.

Para efectos de claridad, la encuesta estuvo compuesta por una única pregunta la cual estaba formulada en los siguientes términos: ¿Considera que la administración pública del Casanare en el periodo 2012-2015 implementó políticas públicas que permitieron la participación de los ciudadanos?

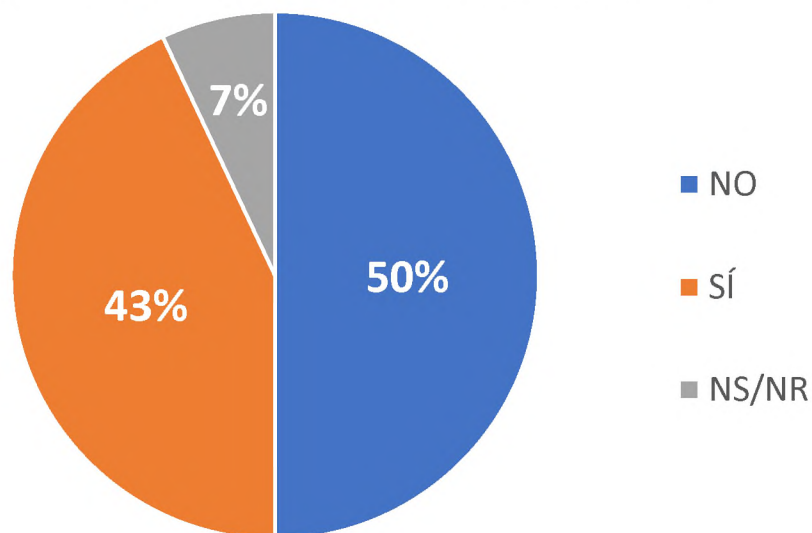
A la encuesta respondieron 120 casanareños. Los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes:

El 50% de los encuestados, correspondiente a la elección de 60 personas, manifestaron que la administración departamental no implementaba políticas públicas que permitieran la participación de los ciudadanos (*Figura 5*).

Por otra parte, el 43% de los encuestados, correspondiente al voto de 51 personas, manifestaron que la administración departamental sí implementaba proyectos que daban cabida a la participación de los ciudadanos.

Finalmente, un 7%, correspondiente al voto de 9 personas, respondieron a la opción NS/NR (No sabe/No Responde), en señal a no sentirse en aptitud de contestar o no comprometerse con algo que no fuese de su completo conocimiento.

¿Considera que la administración pública del Casanare en el periodo 2012-2015 implementó políticas públicas que permitieron la participación de los ciudadanos?



(Figura 5 elaboración propia)

Mientras los resultados de la matriz pueden arrojar conclusiones ciertamente objetivas, para el caso de las encuestas es importante considerar que el aspecto mediático juega un papel fundamental, y en tal sentido, no constituirse en una herramienta objetiva para evaluar el carácter participativo de una agenda de gobierno. Sin embargo, es prioridad conocer de primera mano la opinión ciudadana por cuanto estos comportan el elemento que encierra el objetivo de toda intervención pública.

De acuerdo con Velásquez, F. & González, E. (2003), el discurso es un arma bastante valiosa para los dirigentes políticos cuando intentan desviar toda la atención de su acción asociada a redes clientelares y corrupción. Pues estos intentan “incorporar a grandes masas de población al sistema político [a través de formas discursivas], pero sin que se acerquen a los círculos del poder político ni participaren en las grandes decisiones” (pág. 44). Especialmente los poderes tradicionales enraizados en los espacios importantes de decisión promueven en forma efectiva la participación, crean nuevas instancias de intervención ciudadana

y manejan permanentemente el discurso de la participación no tanto para que la gente gane autonomía y capacidad de interlocución con el Estado, sino, por el contrario, para que se acoja cada vez más a las orientaciones de los grupos políticos dominantes (Ibidem).

Por eso, es necesario que exista una voluntad, la motivación y los mecanismos eficaces que operen de manera compartida entre gobernantes y gobernados para que la acción participativa ya sea, incluso, por la presión, funcionen. Pues la sociedad civil ha asumido nuevas responsabilidades que hacen necesario el desarrollo de políticas y acciones públicas que contribuyan a hacer efectiva la participación y apoyar el desarrollo de las organizaciones y capacidades de articulación e intereses que, por su legitimidad, racionalidad y gobernabilidad, contribuyan a aumentar la democracia y efectividad de ellas mismas y del Estado” (DNP 1995 pág. 13).

## **CONCLUSIONES Y HALLAZGOS:**

Dentro de la investigación se encontró como hallazgo, que el contexto particular del Casanare en los aspectos sociales, políticos y de violencia, han propiciado la formación y fortalecimiento de estructuras clientelares que han devenido posteriormente en autoritarismos subnacionales, ya que estos han pasado a controlar todos los espacios participativos y de toma de decisiones dentro del departamento. En el caso del Casanare, aparece “el clan de la casita” como estructura que ha sabido cooptar todos los espacios departamentales de administración y planeación pública, lo que ha generado diversas irregularidades respecto a temas de contratación y de cercanía con grupos ilegales.

Ademas, se encontró que, todos los partidos políticos funcionan en una realidad binaria, que está compuesta, por un lado, por una dimensión territorial (división político-administrativa del Estado, distritos electorales –en Colombia, circunscripciones, etc.); y por otro, por una dimensión estrictamente política, es decir, las relaciones de poder que se encuentran en los partidos y los sistemas de

partidos: ideología, pragmatismo, orientación, estructura, etc. Las relaciones entre ambas realidades es particular en cada uno de los sistemas regionales de cada partido y en el caso particular de Casanare resalta el hecho de que el clan de la casita lograra permanecer por un largo periodo de tiempo y lograra amasar poder suficiente para violentar derechos de miles de ciudadanos en ausencias en la ejecución de servicios públicos y otras fallas administrativas a nivel local.

El caso del Casanare puede evaluarse de manera similar a múltiples casos en el resto del país. Lo que ha hecho entonces importante al mismo, son factores que no necesariamente encuentran cabida en la dimensión política, exclusivamente concebida. Así, la organización territorial, su posición geográfica, la vocación productiva de su territorio, el tipo de economías que se han enquistado en el mismo, la forma de relacionamiento con el resto del país, su cercanía a la frontera, su herencia de colonización, la dedicación histórica a la ganadería y la forma en que ha asumido el latifundio como principal forma de organización económica de la propiedad de la tierra, estos elementos influyen tanto como el elemento institucional dentro de los procesos de toma de decisiones.

La política regional, o al menos su análisis, debe virar hacia consideraciones más amplias de las causas, herencias y estructuras sociales que posibilitan el ascenso de determinados fenómenos, el clientelismo y los autoritarismos subnacionales en Casanare. Esto implica, romper con las aproximaciones politológicas que exigen, de manera simplista, limitar la política al sistema político, asignando cargas menores a toda esta serie de factores que inciden, como se ha mencionado, en la configuración de la realidad social. Además,

Podemos concluir entonces que la población percibe, por lo menos desde los datos recolectados por la encuesta aplicada a la población de Casanare, una participación media en los procesos de política pública dentro de sus comunidades. Sin embargo, esta información se ve eclipsada por la información pública de los proyectos ejecutados en el territorio en el periodo de análisis, donde se establece una participación baja en el 96% de los proyectos. Se debe tener presente que, esta lógica inversa que se ha revelado en el análisis de la participación en esta

investigación, donde la percepción ciudadana sobre la participación efectiva en la toma de decisiones no logra comprender la situación real de la participación en los diferentes proyectos que ejecuta la administración pública; es por esto, que se debe tener presente que la falta de información clave en la relación Estado – Ciudadano permiten la cooptación de espacios de participación decisivos para los programas y proyectos a nivel local, mientras que la ciudadanía percibe un ambiente optimo sin llevar a cabo su función de veeduría.

Esta doble realidad entorno a la participación, se vio claramente explicada por la capacidad que tienen los autoritarismos subnacionales para generar una atmosfera de aprobación hacia la ejecución de proyectos, esto bajo la idea de una representación transparente y desinteresada: al mismo tiempo, estos representantes ejecutan los proyectos sin contar con espacios de participación ciudadana, que permitan una relación directa de la ciudadanía con la misma y la posible consecución de mayores impactos. Además, se puede poner como presente que en el contexto colombiano la participación restringida a la votación en contiendas de elección popular es una realidad palpable en la percepción ciudadana sobre la participación. Ya que, si bien no se cumple en absoluto la implementación de mecanismos de democracia participativa a nivel local, más allá de algunos casos aislados, y al mismo tiempo la ciudadanía se siente a si misma incluida en los procesos de toma de decisiones es porque la democracia representativa es la única imperante en el sistema político.

## **REFERENCIAS:**

Allison, Graham and Zelikow, Phillip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Longman.

Aguilar, Luis F (2010). *Gobernanza el proceso de gobernar*. Editorial: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Alatorre, S. (2015). La Participación Ciudadana: Un proceso. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, enero - junio 2015, pp. 157-183.

- Arevalo, J. & Angarita, G. (2010) *Descentralización y equilibrio de poder en América Latina*. Cambridge. Cambridge, Cambridge University Press. *Revista de Economía Institucional*, vol. 14, n.º 27, segundo semestre/2012, pp. 289-296.
- Cheverri, I. (2009). Elementos Conceptuales del Clientelismo Político y sus Repercusiones en la Democracia. *Revista Reflexiones*. 88 (2). Pp 27-36.
- Denzin, N. K. (1970). *Sociological Methods: a Source Book*. Aldine Publishing Company. Chicago.
- Dougherty, J & Pfaltzgraff, R. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*.
- Semana (20 de septiembre de 2017). Pocos gobernadores y alcaldes duran los cuatro años. *Política*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-pocos-gobernadores-y-alcaldes-duran-los-cuatro-anos/487656>.
- Rodríguez, C. (2011, January). La reforma política: ¿diablos haciendo hostias? *Razón Pública*. Retrieved from <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1674-la-reforma-politica-idiablos-haciendo-hostias.html>
- Valencia, L., & Ávila, A. (2014). *Herederos del mal. Clanes, mafias y mermelada. Congreso 2014-2018*. Bogotá: Ediciones B.
- Wolinetz, S. (2007). Más allá del catch all: Enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas. In R. Montero, R.
- Escuela Superior de Administración Pública – ESAP- programa de desarrollo administrativo municipal (1987) Colombia, Administración Pública, Esap Publicaciones.
- Muñoz, P. (1954) *Introducción a la administración pública teoría general planificación presupuestos*, México, Fondo de cultura económica.
- Gunther, & J. Linz (Eds.), *Partidos Políticos. Viejos conceptos, nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta.

- Reyes Posada, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Debate.
- ACNUR. (2007). Diagnóstico departamental de Casanare. Recuperado de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_2169.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2169.pdf)
- Althusser, L. (1972). *La revolución teórica de Marx*. México: Siglo XXI.
- Aponte, S. (1996). *Capitán Guadalupe Salcedo*. Tame: Arte Impreso.
- B Balan, Pablo (2013). Autoritarismo subnacional: clasificación, causas, teoría. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Barberena, V. (2010). Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. In *25 años de la descentralización en Colombia* (2da Edición, pp. 59–92). Bogotá: KAS.
- Bustamante, S. (2010). Algunas reflexiones sobre la descentralización y el ordenamiento territorial en Colombia. In *25 años de la descentralización en Colombia* (2da Edición, pp. 189–194). Bogotá: KAS.
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.
- Cubides, F. (1999). Los paramilitares y su estrategia. In M. Llorente & M. Deas (Eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (pp. 152–199). Bogotá: Uniandes.
- Dosek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina : conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *POLITAI. Revista de Ciencia Política*, 4(7), 161–178.
- Fajardo, D. (1996). *Orinoquía: Colonización, frontera y estructuración territorial*. Bogotá: Fondo FEN.
- Fals Borda, O. (1988). *La insurgencia de las provincias: Hacia un nuevo*

*ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: IEPRI-Siglo XXI.

Flórez, C., Dureau, E., & Maldonado, M. (1999). Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión: los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare).

*Territorios*, 1, 119–138.

Gaciagli, M. citado en Mantilla, L (2013). Al margen del poder y de la comunidad: la “cultura Política” del clientelismo. *Espiral*. 20 (56). P 39-66.

Garay, L. J., & Salcedo, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: Cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. In *25 años de la descentralización en Colombia* (2da Edición, pp. 93–142). Bogotá: KAS.

Gaviria, A., Zapata, J., & González, A. (2002). Petróleo y región: el caso del Casanare. *Cuadernos Fedesarrollo*, 8.

Gaviria, J. (2017). *Entrevista a Jairo gaviria*. Yopal.

Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 14(1), 204–237.

Gibson, E. (2012). *Boundary Control. Subnational authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gobernación del Casanare. (2010). Economía de Casanare. Recuperado de <http://www.casanare.gov.co/?idcategoria=1202>

González, F. (2014). *Poder y Violencia en Colombia* (1°). Bogotá: Odecofi-Cinep-Colciencias.

Gutiérrez Sanín, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Norma.

Gutiérrez Sanín, F. (2010). Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. In *25 años de la descentralización en Colombia* (2da Edición, pp. 15–58). Bogotá: KAS.

Herrera Fonseca, G. (1990). *Monografía de la intendencia de Casanare 1990*.



- Casanare: Oficina de Planeación Intendencial del Casanare.
- Hoskin, G., & García Sánchez, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Uniandes-Ceso.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx.* Barcelona: Paidós.
- Lozada, J. (2010). La descentralización en otra Mirada Regional. In *225 años de la descentralización en Colombia* (2da Edición, pp. 275–292). Bogotá: KAS.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5, 1–43.
- Medina, P. (2011). ASI, Afrovides y AICO, fábricas de avales. Retrieved from <http://lasillavacia.com/historia/asi-afrovides-y-aico-fabricas-de-avales-28163>
- Milanese, J. P. (2015). Elecciones 2015 en la región Pacífico: análisis sistémico de los resultados en el corazón del posconflicto. In *Elecciones regionales de 2015: los retos de un país en camino hacia la paz* (pp. 185–212). Bogotá: KAS.
- Miranda, N. (1977). *Cientelismo y dominio de clase: el modo de obrar político en Colombia.* Bogotá: Cinep.
- Munck, G. (2006). Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización. *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones* (pp. 237–278). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- Ocampo, G. I. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia.* (F. González, Ed.) (Primera Ed). Bogotá: Odecofi-Cinep.
- Ordoñez, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Política Pública.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Pearce, J. (2005). *Más allá de la malla perimetral. El petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia*. Bogotá: Cinep.
- Prensa Libre Casanare. (2015). Alirio Barrera derrotó la maquinaria y es el nuevo gobernador de Casanare. *Prensa Libre Casanare*. Retrieved from <http://prensalibrecasanare.com/casanare/18159-alirio-barrera-derrotu-la-maquinaria-y-es-el-nuevo-gobernador-de-casanare.html>
- Reyes Posada, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Debate.
- Rodríguez, C. (2011, January). La reforma política: ¿diablos haciendo hostias? *Razón Pública*. Retrieved from <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1674-la-reforma-politica-idiablos-haciendo-hostias.html>
- Valencia, L., & Ávila, A. (2014). *Herederos del mal. Clanes, mafias y mermelada. Congreso 2014-2018*. Bogotá: Ediciones B.
- Wolinetz, S. (2007). Más allá del catch all: Enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas. In R. Montero, R. Gunther, & J. Linz (Eds.), *Partidos Políticos. Viejos conceptos, nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta
- Couto, R. (2006). *CDLA de Escuela Virtual para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 20 de enero de 2017, de <http://docplayer.es/17983466-Cursoen-desarrollo-humano-local-con-enfasis-en-activos-de-ciudadania.html>
- Republica de Colombia Departamento Nacional de Planeacion (DNP) (1995), *Promocion de la participacion de la sociedad civi: del Derecho a participar a la participacion efectiva*. Santa Fé de Bogotá.
- Velásquez, F & Gonzales, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?"* Fundacion Corona. Inter American Fundation.
- Millán, S. Variaciones regionales de la presencia del ELN, CERAC – Colciencias. ODECOFI. Recuperado de: [http://www.cerac.org.co/assets/pdf/LibroCERAC\\_NoEstamosCondenadosALa](http://www.cerac.org.co/assets/pdf/LibroCERAC_NoEstamosCondenadosALa)

Guerra\_Cap2.pdf

Fundación Paz y Reconciliación, Mapa de grupos armados ilegales, Recuperado de: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/grupos-armados-ilegales/farc/los-mapas-del-conflicto/>

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3859, Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>

Centro de Estudios Estratégicos Latinoamericanos CEELAT, recuperado de: <http://ceelat.org/mapas/tag/gini-de-tierras/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2015), Evaluación del Sistema General de Regalías, Cuadernos PNUD.

Guillen, A. (2009) Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience*. 4(1): 179-193. Marzo. Recuperado de: <http://www.cesem.org.mx/web2/images/escmun/df/guillen.pdf>

Sandoval, C. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Manuales de la CEPAL.

Melendez, M (2015). Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia. Econ Estudio Asesoría.

André-Noël Roth. (2013). Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal. *CLAD Reforma y Democracia*. No. 56. Jun. Caracas.

Allison, G. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, Volume 63 (3), pp. 689-718.

Allison, G. (1971). *La esencia de la decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- Schneider, C & Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 224. pp. 15-44.
- Selznick, P. (1996) "Institucionalismo viejo y nuevo." *Administrative Science Quarterly*. 41 (2): 270–277.
- Longo, F. (2001) "Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 19 Feb. Caracas.
- Vaquero. R. (2007) "Implementación de políticas públicas." Universidad Michoacana De San Nicolás De Hidalgo, México.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la Republica de Colombia. (2002). *Panorama actual de Arauca y Casanare*. Bogotá, junio. Serie Geográfica No. 13.
- PNUD. (2011) "Colombia Rural: Razones para la esperanza." Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- Velásquez, Gonzales, 2010. La Planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos.
- Gutiérrez, Hincapié, Villa, 2016. Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana.
- Observatorio de las américas, informes de las encuestas independientes al Barómetro de las Américas. Recuperado de <https://obsdemocracia.org/barometro-de-las-americas/>

Matriz de evaluación en categoría <i>participación</i> del Plan de Desarrollo de Casanare 2012 - 2015 <i>La que gana es la Gente</i>			
Proyectos Registrados en el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión SSEPI, Casanare, 2012 - 2015			
Dirección Banco de Programas y Proyectos de la Gobernación de Casanare	Dirección o Secretaría	Nombre del Proyecto	Nivel participativo del proyecto
	S. General	Ampliación de la capacidad de gestión de las entidades descentralizadas departamentales del sector salud en el departamento de Casanare	Bajo
	S. Cultura	Desarrollo de las expresiones artísticas y culturales en el departamento de Casanare	Medio
	S. Educación	Implementación de los fondos los programas de apoyo y acompañamiento a la educación superior con pertinencia regional en el departamento de Casanare	Medio
	S. Educación	Aplicación y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones para los establecimientos educativos de Casanare.	Bajo
	S. Obras	Rehabilitación, mejoramiento, construcción, mantenimiento y diseño de vías e infraestructura secundarias	Bajo
	S. Obras	Construir, ampliar, reponer, reconfigurar, remodelar, repotenciar, adquirir redes de energía eléctrica y subestaciones en el departamento y en la región del llano	Bajo
	Departamento Administrativo de Planeación	Fortalecimiento a la formulación, socialización y evaluación del plan de desarrollo y planes sectoriales del departamento de Casanare	Medio
	Departamento Administrativo	Asistencia técnica en procesos de planeación, ordenamiento del territorio y	Bajo

de Planeación	gestión financiera para el desempeño integral de los municipios de Casanare.		
Departamento Administrativo de Planeación	Implementación del sistema de información integral en el departamento de Casanare y la región del llano.	Bajo	
S. Gobierno	Capacitación, acompañamiento y control de acciones que incrementen la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias en el departamento de Casanare.	Alto	
Despacho	Construcción de vivienda nueva y mejoramientos de vivienda en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Educación	Ampliación del aseguramiento y la retención de la población menor de siete años en el sistema educativo de Casanare	Bajo	
S. Gobierno	Apoyo a la organización y desarrollo de las comunidades indígenas de Casanare	Alto	
S. Agricultura	Implementación de alianzas productivas en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Agricultura	Desarrollo integral de las cadenas agrícolas en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Cultura	Apoyo al sistema departamental de cultura en Casanare	Bajo	
S. Obras	Implementación de planes de tránsito, educación, y seguridad vial Casanare, Orinoquia	Bajo	
S. Obras	rehabilitación, mejoramiento, construcción, mantenimiento, diseño de vías e infraestructura urbanas, todo el departamento, casanare, orinoquia,	Bajo	
S. Obras	Rehabilitación, mejoramiento, construcción, mantenimiento, diseño de vías e infraestructura terciarias y caminos de	Bajo	

	herradura, todo el departamento, Casanare, Orinoquia		
Departamento Administrativo de Planeación	Fortalecimiento de los bancos de programas y proyectos de inversión en todo el departamento, Casanare, Orinoquia	Bajo	
Despacho	Implementación de estrategias orientadas al reconocimiento y protección de los derechos y el bienestar de la mujer en departamento, Casanare, Orinoquia	Medio	
Despacho	Implementación de mecanismos de promoción de entornos de inclusión social para la población en condición de discapacidad del departamento, Casanare, Orinoquia	Alto	
Despacho	implementación de estrategias integrales para garantizar el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de todo el departamento de Casanare, Orinoquia	Medio	
Despacho	Implementación de estrategias que promuevan una cultura de protección, promoción y realce de la unidad familiar en todo el departamento, Casanare, Orinoquia.	Bajo	
Despacho	Fortalecimiento de la estrategia de superación de la pobreza extrema, para mejorar las condiciones de vida de las familias red unidos el departamento, Casanare, Orinoquia.	Bajo	
Despacho	Desarrollo de acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores para una vejez digna, en el departamento, Casanare, Orinoquia.	Bajo	
S. General	Recuperación de la memoria institucional como garantía de la gestión administrativa y fuente para la identidad cultural	Bajo	
S. Salud	Formulación implementación y desarrollo de acciones de promoción, prevención y vigilancia en salud publica en Casanare.	Bajo	

S. Salud	Mejoramiento a la calidad en sistema general de seguridad social en salud en el departamento de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Asistencia técnica y seguimiento en los procesos de planeación e implementación de las acciones de política social en los municipios del departamento de Casanare.	Medio	
INDERCAS	Apoyo a la práctica del deporte, la recreación, la actividad física en la población infantil y adolescente en todo el departamento, Casanare, Orinoquia	Bajo	
INDERCAS	Fortalecimiento de la recreación, el deporte y actividad física en todo el departamento, Casanare, Orinoquia	Bajo	
INDERCAS	Mejoramiento de los logros de los deportistas en competencias nacionales e internacionales de carácter convencional y paralímpico todo el departamento, Casanare, Orinoquia.	Bajo	
S. Obras	Construcción, optimización, habilitación, ampliación, estudios y diseños mantenimiento y operación de redes de alcantarillado pluvial y sistema de tratamiento en todo el departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	Construcción, optimización, habilitación, ampliación, estudios y diseños mantenimiento y operación redes de acueducto y sistemas en el departamento de Casanare.	Bajo	
S. General	Implementación y desarrollo de procesos de capacitación para fortalecer la institucionalidad departamental.	Bajo	
S. Obras	Construcción optimización habilitación ampliación estudios y diseños mantenimiento y operaciones de redes de alcantarillado sanitario y sistemas de tratamiento para aguas residuales en todo el departamento de Casanare	Bajo	



s. salud	Adecuación y dotación y fortalecimiento del centro regular de urgencias y emergencias todo el departamento de Casanare.	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Desarrollo de los procesos de planeación e integración departamental, regional, nacional e internacional todo el departamento, Casanare, Orinoquia	Bajo	
S. Obras	Fortalecimiento de la infraestructura de equipamiento municipal, departamental o regional en todo el departamento de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Estudios y diseños para proyectos de inversión en el departamento de Casanare y la región del llano	Bajo	
S. Gobierno	Implementación, asistencia, atención y recuperación de víctimas del conflicto armado en el departamento de Casanare.	Bajo	
S. Salud	Asistencia y desarrollo de servicios de salud a la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidio a la demanda en el departamento de Casanare.	Bajo	
S. Obras	Construcción y ampliación de infraestructura para el transporte y distribución de gas natural en el departamento de Casanare, Orinoquia.	Bajo	
S. Agricultura	Desarrollo integral de las cadenas ganaderas en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Agricultura	Implementación de acciones para el mejoramiento del estatus sanitario del departamento de Casanare	Bajo	
S. Agricultura	Adecuación y titulación de tierras para el desarrollo rural en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Agricultura	Apoyo financiero para transformación productiva y empresarial en el departamento de Casanare	Bajo	

S. Agricultura	Desarrollo de la infraestructura productiva y comercialización, agroindustria y empresarial en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Agricultura	Desarrollo de la ciencia y tecnología e innovación con sostenibilidad productiva y competitividad en el sector productivo agropecuario y empresarial en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Agricultura	Fortalecimiento para la transformación productiva empresarial y asociativa con responsabilidad social en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Agricultura	Fortalecimiento de la gestión ambiental en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Agricultura	Protección y ordenamiento ambiental de las áreas especiales en el departamento de Casanare.	Bajo	
S. Agricultura	Implementación de planes generales de asistencia técnica agropecuaria en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Agricultura	Implementación de acciones del plan de seguridad alimentaria del departamento de Casanare.	Bajo	
S. General	Actualización y modernización del sistema de gestión de la gobernación de Casanare	Bajo	
S. General	Mejoramiento, adecuación y dotación sedes administrativas departamentales, Orinoquia, Casanare, Yopal	Bajo	
S. Hacienda	Fortalecimiento gestión financiera y tributaria todo el departamento, Casanare, Orinoquia	Bajo	
S. Cultura	Apoyo a la red departamental de bibliotecas públicas en el departamento de Casanare,	Bajo	
S. Gobierno	Formulación e implementación de la política pública para la población afrocolombiana en el departamento de Casanare	Medio	

S. Salud	Construcción, ampliación y mejoramiento y dotación de la red ips públicas del departamento, Casanare, Orinoquia.	Bajo	
INDERCAS	Ampliación, mejoramiento, construcción, adecuación, mantenimiento y dotación de escenarios deportivos y recreativos del departamento de Casanare Orinoquia	Bajo	
S. Cultura	Adecuación de la cultura turística- orocue malecon	Bajo	
S. Gobierno	Mejoramiento de la prevención y atención a la población afectada por fenómenos naturales y/o antrópicos en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Educación	Administración e inversión de los recursos del sistema general de participaciones orientados a la sostenibilidad de la oferta y la demanda en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Cultura	recuperación, apropiación, y salvaguarda del patrimonio cultural y natural de Casanare	Bajo	
S. Educación	Construcción terminación de 9 obras inconclusas de infraestructura educativa del municipio de hato corozal, Casanare, Orinoquía	Bajo	
S. Agricultura	Construcción de pozos profundos con equipo de bombeo en zona de sabana y transición departamento de Casanare	Bajo	
Despacho	Construcción de 165 viviendas nuevas tipo en el resguardo indígena caño mochuelo; para las comunidades indígenas de Shiripus, Topochal, Quinto Patio, Merey, Calvario, Esmeralda, Betania y San José del Ariporo	Medio	
Despacho	implementación de estrategias de seguridad alimentaria y nutricional para la población en condición de discapacidad del departamento de Casanare	Bajo	

Despacho	Implementación de unidades de seguridad alimentaria y nutricional para 560 familias de la red unidos del departamento de Casanare	Bajo	
Despacho	Implementación de estrategias de seguridad alimentaria y nutricional para la primera infancia con riesgo de desnutrición del departamento de Casanare	Bajo	
Despacho	Implementación de iniciativas productivas para la generación de ingresos en las familias vulnerables del departamento de Casanare	Medio	
Despacho	desarrollo de programas formativos y de unidades productivas para las mujeres en condición de vulnerabilidad todo el departamento de Casanare. Orinoquia	Medio	
Despacho	implementación de programas para el fomento de iniciativas productivas en jóvenes del departamento de Casanare	Medio	
Despacho	adquisición de terrenos para vivienda nueva en los municipios de trinidad barrio villas de san juan - paz de Ariporo barrio la fragua, departamento de Casanare	Bajo	
Despacho	construcción de vivienda nueva de interés social en el casco urbano del municipio de Orocue	Bajo	
S. Educación	Implementación de las competencias laborales de la población escolarizada del departamento de Casanare.	Bajo	
S. Educación	ampliación y sostenibilidad de la cobertura, permanencia de la oferta y la demanda del servicio educativo en el departamento de Casanare	Baja	
S. Obras	Construcción de obras de pavimentación de vías urbanas en el municipio de maní departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	Construcción puente vehicular sobre el caño san miguel vía a Orocue-Yopal en el municipio de Orocue Casanare. Orinoquia	Bajo	

S. Obras	Construcción del canal para la recolección de aguas lluvias de la planta de residuos en el municipio de Orocué, Casanare	Bajo	
S. Obras	Construcción e interventoría para la fase ii de la segunda etapa del proyecto de pavimentación en el casco urbano en el municipio de orocue, departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	construcción sistema de distribución eléctrico del sector vereda brisas de maremare del municipio de orocue, departamento de Casanare.	Bajo	
S. Obras	Renovación y optimización de la red de alcantarillado sanitario urbano y modificación del punto de vertimiento del sistema de tratamiento de aguas residuales del casco urbano de sabanalarga casanare.	Bajo	
S. Obras	Construcción del canal para la recolección de aguas lluvias centro poblado de Aguaclara municipio de Sabanalarga, Casanare	Bajo	
S. Obras	Construcción de sistemas de Potabilización y reingeniería para la optimización de la planta de tratamiento de agua potable del municipio de trinidad - Casanare	Bajo	
S. Obras	construcción sistemas individuales agua potable para el área rural del municipio de trinidad del departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	Adecuación de los canales de aguas lluvias mediante el sellamiento superficial en villa pollita y cristo rey en el municipio de trinidad Casanare.	Bajo	
S. Obras	construcción redes acueducto y alcantarillado urbanización del llano municipio de trinidad Casanare	Bajo	
S. Obras	construcción nuevo sistema alterno de potabilización municipio de trinidad Casanare	Bajo	
S. Obras	Ampliación cobertura en redes de media - baja tensión y subestaciones de distribución	Bajo	

	de energía eléctrica para las veredas chaparrito, San Joaquín, Bélgica, San Vicente, la morita, el convento, el toro, y palmar del pauto del municipio de trinidad		
S. Obras	Construcción del coliseo cubierto en el municipio de la salina, departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	Ampliación de redes eléctricas de media y baja tensión en las veredas corea y sirivana, municipio de nunchia	Bajo	
S. Obras	construcción del sistema de alcantarillado pluvial av.40 entre la transversal 15 y via morichal con descarga en el canal caño seco y barrio la florida cra 10 entre av. la cultura y calle 22 con descarga al canal campiña del municipio de Yopal	Bajo	
S. Obras	Construcción de acueducto y alcantarillado sanitario barrio villa Mónica municipio de sacama departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	Construcción del puente sobre la quebrada la mochilera del municipio de tamara, departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	Mejoramamiento, mantenimiento y construcción de obras de arte y terraplen de la via vereda palestina, palmarito, patus guandul pro+000 al pr11+760 municipio de san luis de palenque Casanare	Bajo	
S. Obras	Planeamiento del sistema de distribución de energía eléctrica para las veredas arenitas, nevera, el tigre, santa teresa, venturosa, platanales, reverita y terminacion del saman y san francisco del municipio de san luis de palenque	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción de acueducto de las veredas la reforma, sococho y tizaga Yopal, Casanare, Orinoquia.	Bajo	

Departamento Administrativo de Planeación	Optimización y ampliación de los sistemas de acueducto, alcantarillado sanitario y alcantarillado pluvial del casco urbano del municipio de pore, departamento de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción, optimización y ampliación de los sistemas de acueducto y alcantarillado sanitario del municipio de paz de Ariporo, de Casanare, Orinoquia	Bajo	
S. General	Implementación de ejercicios de evaluación a la gestión del departamento de Casanare, como practica de buen manejo	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Adecuación urbanística y arquitectónica, tipo colonial, de vías andenes y fachada del casco urbano del municipio de pore, departamento de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción de un centro de acondicionamiento deportivo para la zona norte del departamento de Casanare, localizado en el municipio de paz de Ariporo, departamento de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	construcción de la pavimentación de las vías faltantes del sector urbano del municipio de Villanueva, departamento de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción de obras de protección sobre el costado izquierdo del río pore en el sector de la cabecera municipal del municipio de pore departamento de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción de obras de protección mitigación margen derecha rio Casanare, en las veredas la manga y el Cedral del municipio de hato corozal, departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	Construcción reconfiguración y repotenciación de la subestación Yopal 115-34,5 - 13,8 kv Yopal , Casanare	Bajo	

Departamento Administrativo de Planeación	Construcción del mega complejo cultural, histórico en el municipio de pore, departamento de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción de un centro de convenciones y exposiciones y ampliación y adecuación del centro recreacional “la guacava” del municipio de orocue, departamento de Casanare	Bajo	
Despacho	Implementación de estrategias de promoción de espacios sociales, culturales y democráticos para la participación de la población joven en el departamento de Casanare	Alto	
Despacho	Estudios y diseños de obras de protección en las riveras del rio charte en el sector vereda la porfia del municipio de Yopal, Casanare	Bajo	
Despacho	Estudios y diseños para la adecuación del área deportiva ( coliseo azul, pista atlética, polideportivo, cancha sintética y pista para deportes extremos, en el municipio de pore, Casanare, Orinoquia.	Bajo	
Despacho	Construcción de obras de protección riveras rio cravo sur sector san pascual , san Nicolás san Antonio sirivana y el algarrobo de Yopal, Casanare, Orinoquia	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción del programa de vivienda villa paula en el municipio de Sabanalarga departamento de Casanare.	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción de senderos ecológicos en el municipio de Sabanalarga, departamento de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción del malecom mirador del rio upia del municipio de Sabanalarga, departamento de Casanare	Bajo	



Departamento Administrativo de Planeación	Ajuste al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Sabanalarga	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Estudios y diseños del parque agroindustrial del municipio de Sabanalarga, Casanare	Bajo	
S. Salud	Mantenimiento y sostenibilidad de afiliación al régimen subsidiado de la población del departamento de Casanare	Bajo	
S. General	Construcción, dotación y terminación del centro administrativo departamental de Casanare	Bajo	
Departamento Administrativo de Planeación	Construcción para la optimización y ampliación de los sistemas de alcantarillado sanitario y alcantarillado pluvial del sector urbano del municipio de Villanueva, departamento de Casanare	Bajo	
S. Gobierno	Fortalecimiento y asistencia a los procesos electorales en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Gobierno	Apoyo y fortalecimiento a las iniciativas de paz en el departamento de Casanare	Alto	
S. Gobierno	Mejoramiento, dotación, infraestructura y asistencia a la población privada de la libertad en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Gobierno	Mejoramiento institucional y organizacional de los municipios en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Gobierno	Fondo de seguridad y convivencia en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Salud	Implementación de acciones de promoción y vigilancia en salud pública en el ámbito familiar y escolar en departamento de Casanare	Bajo	
S. Gobierno	Asistencia y atención de emergencias y desastres ocasionados por fenómenos	Bajo	

	naturales y/ o antrópicos en el departamento de Casanare todo el departamento, Casanare		
S. Educación	Construcción, ampliación y mejoramiento de la infraestructura física educativa en el departamento de Casanare	Bajo	
S. General	Implementación de ejercicios de buen gobierno para empoderar la gestión del departamento en la comunidad.	Alto	
S. Obras	Apoyo a los municipios en el aseguramiento de la prestación de los servicios públicos domiciliarios a.a.a. en el departamento de Casanare.	Bajo	
S. Obras	construcción de 17 soluciones individuales de disposición de excretas en el área rural del municipio de chameza, Casanare Orinoquia	Bajo	
S. Cultura	mejoramiento de la cadena turística en el departamento de Casanare.	Bajo	
S. Obras	Construcción y mejoramiento de la vía monterrey - tauramena tramo (vereda buena vista) del k0+000 al k10+621 en el departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	Ampliación de la institución educativa juan jose rondon sede getulio vargas baron del municipio de paz de ariporo dpto de Casanare	Bajo	
S. Obras	Aplicación de redes eléctricas de media y baja tensión en las veredas caño barroso y Monserrate y san Joaquín del municipio de sabana larga	Bajo	
S. Obras	Construcción de redes eléctricas de media y baja tensión en la vereda el triunfo sectores poblados: villa campestre i ii y iii cooperativo y alto de buena vista municipio de Villanueva departamento de Casanare.	Bajo	
S. Obras	Construcción estructura en pavimento rígido andenes perimetrales y mobiliario urbano en	Bajo	

	los barrios del casco urbano del municipio de monterrey Casanare		
S. Obras	Ampliación de redes eléctricas de media y baja tensión en las veredas las palmas, el porvenir y la veremos, del municipio de hato corozal, departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	Construcción redes matrices del sistema de alcantarillado pluvial de la zona de expansión urbana suroccidental del municipio de Yopal dpto. de Casanare	Bajo	
S. Obras	Construcción del puente y obras complementarias sobre la quebrada la barreña , en la vereda pedregal, del municipio de nunchia, Casanare	Bajo	
S. Obras	Construcción pavimentación vías urbanas del municipio de pore, Casanare	Bajo	
S. Obras	Ampliación redes eléctricas de media y baja tensión en la vereda la veremos, municipio de paz de ariporo	Bajo	
S. Obras	Construcción de vías urbanas de los barrios urbanización san Jorge, villas de san juan y villa pollita del municipio de trinidad, Casanare	Bajo	
S. Obras	Mejoramiento canal de aguas lluvias y vía al aeropuerto y vía escuela, vereda triunfo-segunda etapa, municipio de villanueva Casanare	Bajo	
S. Obras	Pavimentación de la red vial (sector nuevo hospital), municipio de Yopal, departamento de Casanare.	Bajo	
S. Obras	Construcción de redes eléctricas de media y baja tensión en el resguardo indígena barro negro, municipio de sacama, departamento de Casanare	Bajo	
S. Obras	construcción alcantarillado sanitario y sistema de tratamiento de aguas residuales para la	Bajo	

	vereda la Niata del municipio de Yopal, departamento de Casanare	
--	---	--