

LA INFLUENCIA DEL CONFLICTO SOCIAL ARMADO EN LA GOBERNANZA DE LA  
SUBPROVINCIA DEL SUMAPAZ, AÑOS 1990-2004.

JORGE ANDRÉS BAQUERO MONROY

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FACULTAD DE POSGRADOS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ D.C.

2020

LA INFLUENCIA DEL CONFLICTO SOCIAL ARMADO EN LA GOBERNANZA DE LA  
SUBPROVINCIA DEL SUMAPAZ, AÑOS 1990-2004.

JORGE ANDRÉS BAQUERO MONROY

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

DIRECTOR: JORGE IVÁN MARÍN TABORDA

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FACULTAD DE POSGRADOS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ D.C.

2020

## **Dedicatoria**

Para mi mamá, porque la vida nos dio una segunda oportunidad...

## **Agradecimientos**

Sería mentiroso al decir que esta tesis es fruto exclusivo de mi intelecto, pues mi familia, mi compañera, mis estudiantes, mis colegas y mi asesor, tienen gran parte de sus ideas y argumentaciones en este texto; ideas y argumentaciones compartidas en campamentos, cafeterías, salones de clase, zonas rurales y ciudades.

En efecto, quiero agradecer a mi compañera y mi madre, porque desde sus carreras profesionales se tomaron el tiempo de leer varias veces cada línea que escribía, compartieron conmigo los grandes hallazgos que nos generaron aliento, del mismo modo que nos encontramos en los momentos que esta investigación se empantanó.

Igualmente quiero agradecer a mi asesor Jorge Iván Marín Taborda el cual intercambió por varias horas y en numerosas ocasiones, diferentes ideas que fortalecieron este trabajo, intentado aportar para que la lectura fuera más clara y amena. De la misma manera, quiero agradecer al profesor José Francisco Puello-Socarras por los apropiados comentarios al final de esta investigación, comentarios que hicieron reflexionar sobre la importancia de construir un relato parsimonioso, el cual solventara problemas conceptuales de la sociología y la historia, e intentara definir con claridad elementos medulares del documento.

Del mismo modo, las lecturas de estas líneas las realizaron académicos que aprecio bastante como el profesor Teófilo Vásquez, Jorge Eliécer Fernández, Luis Humberto Hernández, Medófilo Medina y Mauricio Archila Neira, los cuales desde sus intersubjetividades ofrecieron una visión especializada del gobierno, la historia del Sumapaz y las relaciones del actor armado y la sociedad en medio del conflicto armado.

Del mismo modo, es necesario agradecer a la comunidad del Sumapaz porque su historia de organización, resistencia y paz parece realizada por Eduardo Galeano, Mario Vargas Ilosa o Gabriel García Márquez.

A los milicianos de las FARC-EP en los municipios de Arbeláez, Pasca, Venecia y Cabrera porque me ofrecieron una historia genuina, cruda y sincera que develó la historia desde debajo del conflicto social armado en el Sumapaz.

A mis estudiantes Sergio Torres Varón y Carlos Felipe Hoyos por su disposición para la búsqueda documental y de prensa, a Manuel Godoy por sus ayudas constantes en el trabajo de campo.

A Jairo González alias Byron Yepes, Isabella Sanroque, alias Cesar, y en especial a Pablito; exguerrilleros de las FARC-EP que conocieron por completo el Sumapaz, personas que quizás perezcan con el desdén de ver a Colombia incendiada.

A los líderes comunales de San Juan, Cabrera y Pasca por exhibirme a través de su relato desprevenido, las relaciones complejas del conflicto que tuvieron que vivir; a las secretarías de los concejos municipales doña Noemi y doña Adriana, porque su trabajo le permitió a este humilde servidor nutrir los primeros pasos de esta investigación.

A todos y todas, muchas gracias.

## Contenido

Sobre la estructura de la investigación.....	1
A modo de introducción.....	5
<b>Capítulo 1: aproximaciones a la teoría de la gobernanza diferenciada, un debate necesario.....</b>	<b>20</b>
<b>Gobernabilidad:</b> .....	21
<b>Gobernanza:</b> .....	27
<b>Enfoque de Gobernanza para algunos casos colombianos:</b> .....	36
<b>Gobernanza diferenciada:</b> .....	41
<b>Fortaleza institucional:</b> .....	44
<b>Negociación interpartidista:</b> .....	45
<b>Legitimidad y democratización político social:</b> .....	48
<b>Gobernabilidad limitada:</b> .....	50
<b>Capítulo 2: Aproximaciones al entendimiento de las formas de coordinación del gobierno en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1900-1990.....</b>	<b>52</b>
<b>Orígenes del movimiento campesino la Subprovincia (S. XIX- 1928):</b> .....	56
<b>Organización campesina (1930- 1946):</b> .....	61
<b>Movimiento campesino armado (1947-1957):</b> .....	67
<b>Organización campesina II (1958-1990):</b> .....	70
<b>Los actores de la gobernanza diferenciada:</b> .....	74
El Estado: .....	74
El Movimiento campesino: .....	78
El Sindicato Agrícola del Sumapaz (SINTRAPAZ): .....	79
La Subversión armada:.....	82
Los Partidos políticos:.....	86
<b>Capítulo 3: Impactos del conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-2004.....</b>	<b>88</b>
<b>Auge y adhesión social del actor amado (1990-1996):</b> .....	93
<b>Contraofensiva guerrillera y escalamiento del conflicto (1997-2004):</b> .....	111
<b>Capítulo 4: <i>Gobernanza diferenciada</i> en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-2004.....</b>	<b>132</b>
<b>Auge de la gobernanza diferenciada (1990-1996)</b> .....	135
<b>Los actores componedores de la gobernanza diferenciada del Sumapaz.....</b>	138
El Estado: .....	138
La Subversión armada:.....	141

Las Juntas de acción Comunal: .....	144
Los Acueductos y distritos de riego veredales: .....	146
Los Docentes: .....	150
Los Comerciantes: .....	152
El Sindicato Agrícola del Sumapaz (SINTRAPAZ): .....	154
<b>Gobernabilidad limitada, Boicot electoral y Bandolerismo Social (1997-2004).</b> .....	<b>155</b>
<b>Los actores compondores de la gobernabilidad limitada del Sumapaz.</b> .....	<b>157</b>
El Estado: .....	157
La Subversión Armada: .....	160
Las Juntas comunales: .....	162
El Sindicato Agrícola del Sumapaz (SINTRAPAZ): .....	163
Los Acueductos y Distritos de riego veredales. ....	165
Los Docentes: .....	166
Los Partidos políticos: .....	167
Los Comerciantes: .....	169
<b>Conclusiones:</b> .....	<b>172</b>
<b>Bibliografía.</b> .....	<b>176</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>188</b>

## Tabla de ilustraciones.

Ilustración 1: Provincia del Sumapaz .....	9
Ilustración 2: perímetro de la Subprovincia del Sumapaz .....	10
Ilustración 3: Esquema de Gobernanza Diferenciada .....	51
Ilustración 4: Transiciones del conflicto en la Subprovincia del Sumapaz .....	93
Ilustración 5: Corredor estratégico 1990- 2004.....	100
Ilustración 6: Enfrentamientos armados FARC-EP- ejército y policía nacional 1990-1994.....	103
Ilustración 7: Frentes de las FARC-EP en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-1996. ....	106
Ilustración 8: Presencia de las FARC-EP en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-1996.....	107
Ilustración 9: Conflicto armado Subprovincia del Sumapaz 1994-1996.....	108
Ilustración 10: Actores Armados Subprovincia del Sumapaz 1996-2001.....	115
Ilustración 11: Enfrentamientos armados FARC-EP, Ejército Nacional y Policía Nacional. Años 1997-2003.....	124
Ilustración 12: Transiciones de gobernanza en la Subprovincia del Sumapaz.....	131
Ilustración 13 Territorios de transiciones en la gobernanza de la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-2004.....	134
Ilustración 14: Concejales por Partidos municipio de Pasca:.....	149
Ilustración 15: Concejales por Partidos municipio de Cabrera .....	149



## **Índice de tablas:**

Tabla 1: Periodos de coordinación del gobierno en la Subprovincia del Sumapaz en el siglo XX.....	56
Tabla 2: Tomas Guerrilleras a la Subprovincia del Sumapaz .....	91
Tabla 3: Veredas de transiciones en la gobernanza de la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-2004..	134

## **Sobre la estructura de la investigación.**

La evaluación de la gobernanza de los Estados- nacionales es un tema de bastante debate en la ciencia de la administración pública, a saber, en los últimos años este tema ha tenido amplia emergencia en los círculos académicos, pues buena parte de los estudios de administración pública y ciencia política se dedicaron a evaluar el impacto de políticas públicas, el gobierno<sup>1</sup> y la gobernanza.

Al ser la gobernanza, un tema bastante trabajado por diferentes especialistas en América Latina y el mundo, la evaluación de la gobernanza tiene un amplio estado del arte y enfoques para su análisis, que en buena parte se explican por la capacidad de proponer una lectura crítica de la gobernanza por parte de los círculos de expertos en los diferentes lugares del mundo.

A pesar de lo anterior, ha existido una tendencia de enfoque que ha dominado el debate sobre la gobernanza, por consiguiente, este último se ha establecido como un paradigma de observación bastante limitado en su análisis, ya que tan solo centra la discusión sobre las capacidades efectivas de gobierno, es generado desde el Banco Mundial y recibe el nombre de *buena gobernanza*.

En virtud de la existencia de un enfoque dominante del análisis sobre la gobernanza, esta investigación desea problematizar el asunto, debido a que el objeto de estudio está referenciado a un caso particular colombiano, en donde en primer lugar, se presentó la incidencia de grupos armados ilegales, y, en segundo lugar, la buena gobernanza carece de componentes explicativos de

---

<sup>1</sup>Según Norberto Bobbio en *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política* el gobierno, es el ejercicio del poder político que determina la orientación de una sociedad según el tipo de Estado legitimado socialmente, siendo Aristotélico (monarquía aristócrata), Maquiavélico (monarquía o república absolutista) o referente a Montesquieu (república tripartita).

las complejidades del gobierno territorial. Es decir, el presente caso tiene componentes particulares que dificultan la cuestión de aplicar un análisis de buena gobernanza *per se*.

En efecto, la investigación suscrita intenta analizar la influencia<sup>2</sup> del conflicto social armado en la gobernanza de la Subprovincia del Sumapaz para los años 1990-2004, acudiendo a la utilización del enfoque sobre la gobernanza diferenciada, el cual es un enfoque disidente del paradigma de análisis dominante, y a su vez, es un enfoque ampliamente trabajado en estudios sociales por investigadores como Fernán González, Claire Launay-Gama, María Teresa Uribe, María Clemencia Ramírez, e Ingrid Bolívar, entre otras cosas estudiosos de estos temas.

La decisión de orientar la presente investigación hacia este enfoque teórico, es una decisión que no representa una moda intelectual, ni mucho menos pretende mostrar un descubrimiento académico para el abordaje de análisis sobre el gobierno, el Estado y el poder; pues desde hace más de una década el CINEP<sup>3</sup>, el IRG<sup>4</sup> y sus investigadores han venido trabajando académicamente sobre ello. Por el contrario, lo anterior se explica, debido a las disrupciones de fondo que traen consigo, las observaciones de la gobernanza desde el enfoque de la buena gobernanza en casos Latinoamericanos, en particular, territorios inmersos en el conflicto armado y con debilidades institucionales significativas.

Así las cosas, entre los diferentes enfoques teóricos existentes, la perspectiva analítica que se va a utilizar en esta investigación es la gobernanza diferenciada y la gobernabilidad limitada,

---

<sup>2</sup> Entendido como un cambio que produce un fenómeno (conflicto) en otro fenómeno (forma de gobierno), es decir, esta influencia del conflicto altera e incluso determina el curso de las formas gobierno, dicha influencia puede ser o no, construida por medio de la aplicación de la violencia, la cual genera resultados positivos y negativos para el sistema sociopolítico.

<sup>3</sup> Centro de Investigación y Educación Popular.

<sup>4</sup> Instituto de Investigación y debate sobre la Gobernanza (con siglas en francés).

aproximaciones conceptuales que pueden sonar rimbombantes, pero que tienen una explicación coherente y generosa sobre la emergencia y el significado de los términos. Esta explicación emerge como una acción intelectual de construir en perspectiva histórica una aproximación conceptual sobre la gobernanza diferenciada, aproximación que puede encontrarse en el capítulo primero de manera explícita, a la par, esta perspectiva emerge como el enlace analítico de las argumentaciones del capítulo segundo, tercero y cuarto.

En consecuencia, es posible evidenciar que en este trabajo el foco de observación está relacionado con el análisis de los actores que conforman la gobernanza diferenciada y la gobernabilidad limitada. En particular, la aproximación conceptual de la gobernanza diferenciada de los antes mencionados especialistas, tiene como característica medular, las formas comunitarias de coordinar el gobierno, por ende, el componente comunitario es la base del análisis capitular.

Por otro lado, los capítulos segundo, tercero y cuarto son análisis intra-caso, que involucran directamente el examen del objeto de estudio, es decir, la Subprovincia del Sumapaz. Así pues, el segundo capítulo del documento se dedica a examinar las formas de coordinación del gobierno y la sociedad en la Subprovincia del Sumapaz desde inicios del siglo XX, hasta el momento del impacto del conflicto armado en el territorio para los años noventa. De este modo, las mencionadas formas de coordinación del gobierno y la sociedad en el caso de la Subprovincia, presentan similitud con las características que componen la gobernanza diferenciada y la gobernabilidad limitada.

Así mismo, en el tercer capítulo, se analizan los impactos<sup>5</sup> políticos y sociales del conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz para los años 1990-2004, análisis en el cual se pormenorizan los hechos relacionados con el conflicto armado, intentando así desarrollar una lectura sobre la trayectoria del impacto social y político del fenómeno. En relación a ello, el capítulo tercero presenta los periodos de alta conflictividad en el Sumapaz descritos en detalle, rastreando las tomas guerrilleras a cascos urbanos, el boicot electoral, la emergencia de amenazas, la eclosión de extorsiones, entre otros fenómenos interdependientes.

Finalmente, el cuarto capítulo es el resultado diacrónico de las tres argumentaciones previamente desarrolladas, por ello, este último capítulo intenta caracterizar en detalle las formas complejas de coordinación de la sociedad, la gobernanza diferenciada y la gobernabilidad limitada que se desarrollaron en la Subprovincia del Sumapaz para los años 1990-2004.

En consecuencia de lo anterior, el documento presenta tres intereses argumentativos; en primer lugar, aportar a los instrumentos de estudio sobre la gobernanza en Colombia desde la perspectiva de gobernanza diferenciada, en segundo lugar, presentar un análisis de la gobernanza bastante útil para emplearse en los casos de zonas con presencia de actores armados como la macrorregión sur en Colombia y en tercer lugar, generar una lectura novedosa de un caso particular, investigado ampliamente por la disciplina histórica y poco estudiado por la administración pública.

En suma, la pretensión de este trabajo investigativo es enriquecer los estudios sobre gobernanza en Colombia, desde un caso particular de análisis, que evidencia, por un lado, una

---

<sup>5</sup> Son alteraciones o acciones disruptivas profundamente conectadas con la violencia dosificada o indiscriminada, dicha violencia causa una huella trascendental negativa para la coexistencia entre actores sociales. Los impactos tienen un espacio explicativo mucho más reducido que la influencia.

construcción inacabada de la institucionalidad en el territorio y, por otro lado, advierte la existencia de una variedad de los actores que coordinan la sociedad, el gobierno y el sistema sociopolítico.

### **A modo de introducción.**

La región del Sumapaz está ubicada en el flanco occidental de la cordillera oriental, la componen los municipios de Cabrera, Venecia, Arbeláez, Tibacuy, Pandí, Pasca, Fusagasugá, Silvania, y San Bernardo, en el departamento de Cundinamarca y los municipios de Cunday, Villarrica e Icononzo, en el departamento del Tolima (Londoño, 2011, págs. 17-20).

Es posible evidenciar tres tendencias históricas en la región del Sumapaz; en primer lugar, una profunda influencia de la economía y la hacienda cafetera en los primeros años del siglo XX, en segundo lugar, una importante influencia del Partido Liberal, Partido Comunista y tendencias políticas agraristas en la primera mitad del siglo XX, y en tercer lugar, una constante tensión social y emergencia de conflictos agrarios en torno a la propiedad de la tierra, que estimularon la presencia e incidencia de autodefensas campesinas (Londoño, 2011, págs. 20-26).

Por otro lado, aunque desde una perspectiva geográfica, la región del Sumapaz abarca mayor amplitud que la provincia del Sumapaz, pues esta última corresponde exclusivamente al departamento de Cundinamarca, provincia constituida por los municipios de; Fusagasugá, Pandí, Pasca, Ospina Pérez (ahora Venecia<sup>6</sup>), San Bernardo, Arbeláez, Tibacuy, Silvania y Cabrera (Guhl, 1969, pág. 129).

En consecuencia, la unidad provincial corresponde a una división político administrativa en donde los departamentos de Colombia fragmentaron en provincias la organización del territorio, bajo criterios culturales, políticos, sociales, entre otros (Guhl, 1969). A pesar de lo anterior, en esta

---

<sup>6</sup> Nombre del Municipio de Venecia Cundinamarca en los años 60.

monografía se investigó sobre la Subprovincia, unidad que en adelante hará referencia a los territorios de Pasca, Cabrera, Venecia, Arbeláez, San Bernardo y la localidad 20 de Bogotá (culturalmente conocida como San Juan); restringiendo de este modo, el espacio territorial del objeto de estudio a solo seis territorios.

La razón por la cual esta investigación restringe el objeto de estudio a la Subprovincia del Sumapaz, será explicada ampliamente en el capítulo tercero, sin embargo, es posible sintetizar el asunto, en que la Subprovincia desarrolló dinámicas territoriales en medio del conflicto armado que influyeron de manera trascendental en la forma de gobierno local, mientras que, en la totalidad de la provincia del Sumapaz se presentaron acciones disruptivas por parte de paramilitares y las FARC-EP, acompañadas de repercusiones poco significativas para el devenir del gobierno.

Es importante tener en cuenta los principales atributos económicos, políticos, históricos, contextuales y sociales de la Subprovincia; pues, en buena medida el pasado histórico de la Subprovincia, está conectado con la convivencia constante con la violencia en el siglo XX, la cual determinó la transformación de la sociedad, el Estado y el territorio en la Subprovincia del Sumapaz; a propósito del asunto, estos elementos se establecerán a detalle en el capítulo segundo.

En particular, con respecto a las características económicas; la Subprovincia construyó una serie de actividades en función de la producción agrícola y pecuaria, en donde la posibilidad de producción de alimentos y ganado fue realizada gracias a la diversidad de pisos bioclimáticos explotados por grandes latifundios y pequeños colonos<sup>7</sup> desde las primeras décadas del siglo XX.

---

<sup>7</sup> Según Renán Vega Cantor, son campesinos pobres que destajan montes de propiedad Estado, delimitan el terreno destajado y lo convierten en predios que lo hacen suyos, en ocasiones con titulación y en otras ocasiones sin ello

Con la bonanza del café a finales del siglo XIX e inicios del XX en Colombia, la provincia concentró grandes intereses económicos en cabeza de hacendados con intereses de la explotación de este producto, desarrollando así actividades agrícolas en las áreas templadas cercanas como Fusagasugá y Tibacuy. Del mismo modo, en las áreas frías, se reprodujeron lógicas patronales propias de las haciendas, particularmente en explotaciones madereras en los municipios de Arbeláez, Cabrera y Pasca.

En particular, las relaciones patrón-pupilo<sup>8</sup> del modelo de la hacienda, en suma relaciones serviles, produjeron grandes conflictos en torno a las formas de trabajo en la hacienda, y reivindicaciones por la propiedad sobre terrenos baldíos en la Subprovincia: situación que generó por un lado, la exacerbación del apoyo social a la subversión frente al statu quo<sup>9</sup>, y por otro lado llevó a que la corriente política Comunista tuviera eco en la Subprovincia en la primera mitad del siglo XX, ocupando un papel protagónico en la gobernanza del territorio.

Así las cosas, la violencia en la Subprovincia tuvo una naturaleza cíclica, ya que la estigmatización Partido Comunista por parte del Estado y la presencia de grupos subversivos fueron fenómenos constantes en la segunda mitad del siglo XX. Entre otras cosas, los conflictos agrarios de la década de los años treinta se vieron reflejados en los conflictos agrarios de la década de los años 40 y 50, estos conflictos se reactivaron en el marco de la Guerra Fría, y finalmente intervinieron de manera importante en la violencia sostenida de la Subprovincia a través del tiempo.

---

<sup>8</sup> Según Pierre Gilhodes, en su texto “Colombia: las luchas campesinas”, son relaciones de intermediación serviles, propias de la pre modernidad, en donde los trabajadores del campo ofrecen no solo su mano de obra, sino su incondicional obediencia a los patrones y terratenientes de las áreas rurales, a cambio de bienes en especie, mas no trabajo pagado salarialmente.

<sup>9</sup> Estado de cosas, que pueden asociarse con la “normalidad” del transcurrir en un momento determinado.



En suma, la Subprovincia de Sumapaz estuvo en constante tensión político-social con el Estado Colombiano en varios momentos del siglo XX, lo que significó que dicho territorio fuera catalogado en los años sesenta por Álvaro Gómez Hurtado como una *república independiente*, cuestión que generó un *estigma* que se ha mantenido en el tiempo; causa y efecto de las debilidades en gobernabilidad por parte del Estado colombiano en el Sumapaz.

Consecuencia de lo anterior, en la provincia del Sumapaz hubo particulares formas de construcción de la gobernanza a lo largo del siglo XX, a razón de la persistente violencia, la presencia diferenciada del Estado, la frontera agrícola abierta y, la organización desinstitucionalizada y sostenida de la población sumapaceña. En suma, la Subprovincia del Sumapaz antes del profundo impacto del conflicto social armado contrainsurgente de la década de los años noventa, tuvo formas de gobierno complejas entre Estado y sociedad para coordinar el sistema socio-político, en donde salta a la vista la participación política de diversos actores legales e ilegales, y la presencia institucional discontinua.

Por otro lado, es de anotar que para inicios de los años noventa el impacto del conflicto social armado en la Subprovincia fue mucho más profundo que en años anteriores, en efecto para los años noventa, se incrementó la influencia, presencia y acciones armadas de la guerrilla de las FARC-EP en el territorio, de modo que la forma de integración entre el Estado y sociedad se vio influenciada ampliamente por el impacto el conflicto armado, y con ello, las formas de gobernar adquirieron propiedades mucho más complejas que en años anteriores.

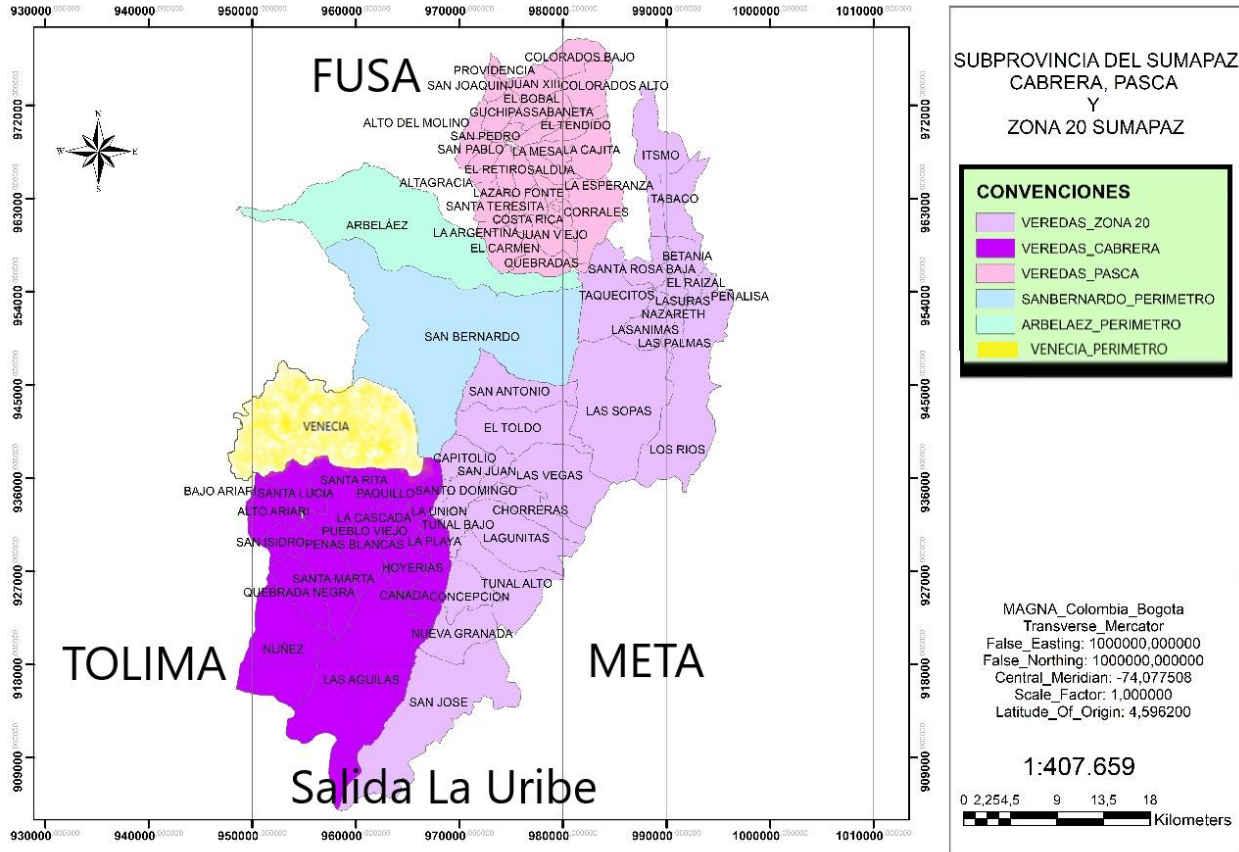
De este modo, esta investigación pretende analizar de forma pormenorizada la gobernanza en la Subprovincia, explorar su desarrollo en el siglo XX y hacer énfasis en la década de mayor impacto del conflicto armado, es decir en los años noventa; todo esto, con el fin de evidenciar las complejas formas de gobierno que se desarrollan en medio del conflicto armado colombiano.

Ilustración 1: Provincia del Sumapaz



Fuente: (esacademic, 2014)

Ilustración 2: perímetro de la Subprovincia del Sumapaz



Fuente: (Rodriguez D. , 2018)

Casi siempre que se hace alusión a la Subprovincia del Sumapaz en la ciencia social, ello es relacionado con estudios de *historia de frontera*<sup>10</sup>, colonización agraria<sup>11</sup>, conflictos en haciendas cafeteras<sup>12</sup> y análisis sobre el génesis de las guerrillas<sup>13</sup>, por ello es que, desde estos bloques de temas, el Sumapaz es un territorio ampliamente estudiado por los científicos sociales.

A pesar de lo anterior, las complejas relaciones de gobierno en el Sumapaz no han sido suficientemente exploradas por los anteriores estudios, pues los intereses investigativos sobre la

<sup>10</sup> Análisis de Elsy Marulanda, Deyanira Duque, Laura Varela.

<sup>11</sup> Análisis de Elsy Marulanda, José Jairo González, Pierre Gilhodes.

<sup>12</sup> Análisis de Marco Palacios, Gonzalo Sánchez.

<sup>13</sup> Análisis de Ariel Ávila, Carlos Medina Gallego, Alfredo Rangel y Camilo Echandía.

región han estado centrados en temas que se distancian del análisis sobre las formas de gobierno atravesadas por el conflicto armado en el territorio.

A razón de lo anterior, a continuación, se realiza el estado del arte sobre las formas de gobierno en territorios en conflicto en Colombia, estudios enfocados en otros casos y otras subregiones, dando cuenta de estos estudios contemporáneos que entrelazan fenómenos como la gobernanza, la gobernabilidad y el conflicto armado en Colombia.

El primero de los estudios es de 2002, y lleva como título *governabilidad y manejo del conflicto: implicaciones para la mediación de facilitadores*. En dicho texto Benedic Latto intenta demostrar que es posible manejar de forma constructiva la diferencia sin recurrir a la violencia, por ello ilustra elementos cruciales para el manejo de la gobernabilidad como lo son: la democratización del sistema electoral, la transferencia de autonomía federalista y la seguridad Estatal en contextos violentos (surafricanos, indios y colombianos). Cabe señalar que la argumentación es empíricamente sólida y bastante explicativa, sin embargo, el análisis de Latto olvida que, las estructuras de análisis nacionales a la hora de descentralizarse en lo local, tienen amplias distancias con la teorización del funcionamiento de la sociedad y el Estado, por ende, su lectura es demasiado funcionalista sobre el determinismo de las relaciones internacionales.

El segundo análisis es de 2007 y lleva como título *las nuevas guerras y el conflicto armado en Colombia*. A pesar de que en su título no están los temas medulares del estado de la cuestión, en el desarrollo del argumento, Teófilo Vásquez analiza la manera como las organizaciones rebeldes tienen motivaciones políticas y discursos ideológicos, los cuales se articulan con potencialidades económicas para evidenciar la cotidianidad del vínculo entre sociedad y grupos rebeldes.

De suerte que este texto emerge como núcleo central de la discusión posterior del CINEP y ODECOFI<sup>14</sup> sobre el desarrollo del conflicto en el sur del país, donde los señores de la guerra, los narcotraficantes y las FARC-EP se consolidaron como un gobierno local, A pesar de la claridad argumentativa sobre las “viejas guerras” en un nuevo contexto, Vásquez soslaya de su argumento a territorios como el Sumapaz, pues el Sumapaz es colindante, pero no pertenece a la macrorregión sur de Colombia, olvidado así, que la Subprovincia del Sumapaz tiene muchas simetrías con los territorios que hacen parte de la macrorregión sur como; frontera agraria abierta, organización social horizontal y menor interdependencia del centro hacia la periferia.

El tercer examen analítico es de 2012 y lleva por nombre *governabilidad municipal en medio del conflicto armado en Colombia*, en dicho texto José Adolfo Pedraza intenta demostrar que, en el caso colombiano el poder no lo despliega el Estado soberanamente, en consecuencia, los actores armados en ocasiones tienen el poder de facto en las agencias estatales. Aunque el autor evidencia que en el caso colombiano los actores armados inciden en el gobierno, es posible señalar que Pedraza tiene una limitación analítica sobre la gobernabilidad, pues es solo pensada en claves de institucionalización. Por otro lado, el texto tiene una lectura ahistorica de la incidencia de los actores armados en la forma de co-gobernar para el caso colombiano, del mismo modo que, el autor peca en un análisis parco sobre las complejas relaciones entre actores que gobiernan un contexto violento.

El cuarto análisis es de 2013, en él Luis Felipe Dávila sintetizó su tesis de maestría en gobierno titulada *conflicto armado interno y procesos de gobernabilidad local: análisis para el corregimiento de Altavista 2005-2010*. En efecto, Dávila sostiene que el conflicto armado generó

---

<sup>14</sup> Observatorio Colombiano para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional de regiones afectadas por el conflicto armado.

una gobernabilidad *mutante* o híbrida<sup>15</sup> en el corregimiento de Altavista (Medellín), de modo que, el caso evidencia las dificultades para que el Estado colombiano tenga el monopolio de la fuerza bélica en el territorio. Por otra parte, Dávila soslaya dos elementos, por un lado, que, el problema de la gobernabilidad no solo se reduce a la capacidad de someter violentamente, mientras que, por otro lado, el problema analítico no se reduce al orden social, pues las “manchas de aceite en la gobernabilidad” son formas de gobierno particulares y complejas, que desde la categoría de gobernabilidad democrática son explicadas insuficientemente.

El quinto análisis es del 2014, fue una publicación de las memorias del *observatorio colombiano de violencia y gobernanza* para Colombia, en dichas memorias Paola Andrea Salazar sostiene que es posible construir propuestas para acabar la violencia en un contexto político constreñido por la violencia organizada, entre otras cosas las memorias dejan ver las estructuras de gobierno y vínculos de la violencia organizada. De otra manera, las memorias olvidan que los actores armados no solo tienen vocaciones criminales, pues por acción planificada o accidental construyen un contrapoder local, aun cuando la finalidad de la organización sea la captura de rentas.

El sexto análisis es de 2016, y lleva como título *el rol de la gobernanza territorial de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios*. En este texto, André Torre exhibe una crítica al análisis de la gobernanza para casos de estudio donde reina la cooperación, la innovación y la fraternidad; por ello, Torre demuestra que los procesos de gobernanza se realizan en zonas de penumbra, donde los conflictos y tensiones sociales son parte de la cotidianidad.

---

<sup>15</sup> Siguiendo la argumentación de María Teresa Uribe sobre la existencia de gobiernos híbridos, los cuales serán abordados generosamente en el capítulo primero, el cual hace las veces de una aproximación conceptual sobre la gobernanza.

Si bien, es sumamente relevante el hallazgo de Torre sobre las tensiones que terminan siendo claves en la gobernanza, su argumento olvida que la gobernanza la componen los actores, no solo los fenómenos; en efecto, el autor se le dificulta aterrizar de manera concreta, los debates sobre tensiones a la hora de gobernar, dejando en evidencia la importancia de uno u otro actor, el cual demanda acciones de Estado y participa del gobierno.

El séptimo estudio es de 2016 y lleva por nombre *¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición*, en él Fernán González intenta demostrar que el Estado colombiano ha llegado de modo diferenciado en el espacio y en el tiempo a las diferentes regiones del país, por ello propone hablar de gobernabilidades híbridas y presenta los principales estudios de ODECOFI sobre los gobiernos locales de algunos lugares en Córdoba, El Caguán Antioquia, Tumaco, Chocó, entre otros: donde actores armados, sociedad y Estado emergen en el proceso de gobierno.

Así las cosas, González evidencia con bastante profundidad, los contrastes subregionales del conflicto armado, por ejemplo, que la falta de vínculos históricos de colonización armada marca diferencias a la hora del relacionamiento entre comunidad e insurgencia. Sin embargo, la principal debilidad del texto, radica en concebir la simpatía política de la población hacia la insurgencia, a raíz de los históricos buenos relacionamientos entre la insurgencia y sus nichos poblacionales; por ejemplo, González al hablar del Sumapaz lo referencia como un histórico territorio donde la afinidad política existe, dejando de lado que, el Sumapaz debido a las dinámicas del conflicto armado no siempre se relacionó de manera asertiva con la insurgencia, en efecto las tensiones abundaron entre la población y la insurgencia. Finalmente cabe aclarar que, el Sumapaz no fue el epicentro de la discusión para González, por ende, es un desacierto analítico menor.

Finalmente, el octavo análisis es de 2017 Francisco Ortega y Helbert Escobar publicaron su investigación titulada *la resolución de conflictos como condición para la gobernanza. Caso municipio de Tenjo Cundinamarca, Colombia*. En esta investigación los autores sostienen que la gobernanza es una interacción compleja entre gobernantes y gobernados, donde juega un papel crucial la participación ciudadana, por ejemplo, en el caso de Tenjo la resolución de conflictos y la organización comunitaria la atraviesa la cultura ciudadana de participar del asunto público. Aunque con respecto a la gobernanza los autores evaden la discusión sobre la gobernanza posibilitada y construida por los actores armados, por el contrario, Escobar y Ortega conciben a los actores armados como obstáculo para la gobernanza.

Es posible citar más estudios temas similares, sin embargo, ellos enfatizan en discusiones ajenas al objetivo de esta investigación, sobre todo por ser análisis de la gobernanza en contextos no- violentos. En consecuencia, los principales agujeros analíticos del análisis sobre la gobernanza en territorios conflictivos colombianos, se centran en primer lugar, en lo inhóspito que es el caso del Sumapaz para esta discusión, y, en segundo lugar, en la complejidad del examen de un sistema sociopolítico en un contexto violento. De este modo, este estudio intenta subsanar ello, el estudio microsocial las formas de gobierno en contextos violentos, el análisis Subprovincial de la gobernanza, las complejas las relaciones que gestan el gobierno local y las contradicciones de concepciones consolidadas sobre el desarrollo del gobierno en el marco de una guerra civil.

Así las cosas, para llevar a cabo el análisis minucioso y parsimonioso de la influencia del conflicto social armado en la gobernanza del Sumapaz se utilizó metodológicamente la sociología histórica, pues esta variante analítica de las ciencias sociales intenta realizar una *construcción*



*social*<sup>16</sup> de los procesos históricos, teniendo en cuenta la dinamización de los fenómenos, los agentes, las instituciones, la cultura y en general la sociedad (Pastor, 2006).

Como elementos esenciales en el análisis de la sociología histórica se encuentran en primer lugar, en la centralidad del Estado en la discusión, en segundo lugar, la negación a la interpretación evolucionista de los cambios de Estado- nación. En tercer lugar, la relevancia histórica del funcionamiento de la sociedad y el Estado, en cuarto lugar, la concepción del poder como resultado de interacciones sociales en tensión, en quinto lugar, la idea de la violencia como forma de organización social a través de la historia y finalmente, el análisis de grandes periodos de tiempo como respaldo empírico de las afirmaciones explicativas.

Es posible destacar que la seriedad analítica de los estudios de sociología histórica, le ha dado prestigio a la corriente analítica, buen ejemplo son los estudios de Charles Tilly<sup>17</sup> sobre la coerción capitalizada como generadora de los Estados europeos, en donde la publicación de la violencia, el ataque a la violencia privada y la proyección industrial de naciones como Inglaterra, sedimentaron la emergencia del Estado Inglés.

Del mismo modo, estudios como los de Theda Skocpol<sup>18</sup>, sostienen que los procesos revolucionarios no son conducidos por Estados nacionales que intentan derrocar el antiguo régimen, por lo contrario, en medio del transcurso revolucionario se concretan procesos de órdenes estatales, de legitimidad, de bases nacionales, entre otros; que concluyen en una ordenación estatal

---

<sup>16</sup> Es una aproximación conceptual de la sociología que concibe la realidad como una invención social, la cual está atravesada por diversas perturbaciones sociales, institucionales y culturales, que determinan diferentes reglas sociales socialmente aceptadas y en un relato colectivo (no armónico) dan cuenta de la realidad.

<sup>17</sup> Tilly, Charles (1992). Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990. Alianza Editorial (primera edición en inglés 1990), Madrid.

<sup>18</sup> Skocpol, Theda (1979). States and social revolutions. A comparative analysis of France, Russia, And China. Cambridge University Press. New York.

determinada. Dicha tesis es desarrollada a partir de un análisis comparado de los procesos revolucionarios y consolidación de Estados en China, Francia y Rusia.

De forma similar, Barrington Moore en su libro *los orígenes sociales de la dictadura y la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno* desarrolla metodológicamente la sociología histórica para demostrar que el mundo moderno no es fruto de la gestación de los valores democráticos *per se*, por el contrario, el mundo moderno es fruto del proceso de transformación del mundo rural y de la agricultura de subsistencia, hacia la agricultura con usos comerciales. En buena medida la argumentación de Moore deja ver en evidencia el error, al pensar que la modernidad pasa solo por el Estado y el ciudadano, pues, la modernidad pasa por las tradiciones en las relaciones de trabajo capitalistas.

Del mismo modo Michael Mann analiza<sup>19</sup> de forma parsimoniosa la forma como se construye el poder social; para Mann el poder se construye en redes supraestatales, pues el Estado es un constructo inacabado, el cual domina de manera parcial, segmentada y cristalizada a la sociedad. De este modo, por medio de la sociología histórica, Mann demuestra que la ortodoxia en las ciencias sociales ha estudiado el poder político, cercano a la burocracia y el Estado, dejando de lado el estudio del poder ideológico, militar, económico e ideológico, el cual se tramita como una discusión derivada del poder político.

Por otro lado, en el caso colombiano se destacan las investigaciones de María Clara Torres, María Clemencia Ramírez, Fernán González, entre otros investigadores, los cuales realizaron un análisis del conflicto armado, versus la presencia diferenciada del Estado a nivel territorial, desde el oficio de la sociología histórica. El estudio del Estado y la sociedad que realiza Fernán González

---

<sup>19</sup> Mann, Michael (1993). *Las fuentes de poder social*, II. Alianza Universidad, Madrid.

tiene varias de sus argumentaciones sobre el Estado, Partidos políticos y presencia de las FARC-EP, las cuales se convirtieron en la base metodológica del análisis heurístico y hermenéutico de esta monografía sobre el Sumapaz.

Sobre lo anterior, es posible señalar tres dimensiones metodológicas que fueron tenidas a lo largo del análisis en esta monografía; en primer lugar, se realizó un rescate de la historia política de la institucionalidad, de los Partidos políticos, de los actores armados, del mercado y de las organizaciones sociales del Sumapaz. En segundo lugar, se avizó de manera diferenciada y compleja, la presencia<sup>20</sup> e incidencia<sup>21</sup> de las FARC-EP para los años 1990-2004. Finalmente, en tercer lugar, se diagnosticó el funcionamiento del gobierno en el Sumapaz para los periodos de mayor intensidad del conflicto social armado.

De este modo, la recolección y sistematización de la información sobre el impacto del conflicto armado en la Subprovincia del Sumapaz, requirió una depuración de la información recolectada, por medio de conexiones y desconexiones entre las entrevistas de funcionarios públicos de la época, entrevistas de actores del conflicto, análisis estadístico sobre el conflicto en el Sumapaz, hallazgos en archivos de instituciones públicas y estudios predecesores sobre el fenómeno, en pro de construir funcionalidades entre el curso del conflicto y formas de gobierno.

Después de ello, la información se colocó en matrices analíticas con énfasis en la descripción de los acontecimientos, acto seguido se le proveyó un componente explicativo desde las unidades de análisis de la gobernanza diferenciada y finalmente, se tipologizó en el marco de

---

<sup>20</sup> En tanto los actores armados existieron, transitaban o solo daban la sensación de estar presentes en el territorio, lo cual complejizaba las relaciones en el territorio, a raíz de cuestiones objetivas/ empíricas o cuestiones imaginadas.

<sup>21</sup> Son alteraciones que las FARC-EP generaron en el sistema sociopolítico, alteraciones determinadas desde un juicio sobre las acciones de facto o tan solo imaginadas por parte de las FARC-EP hacia la sociedad.

un contexto violento. Sin embargo, cada hallazgo en el trabajo de campo demandó repensar las categorías de análisis, robustecerlas e inclusive abandonarlas, ejemplo de ello es el abandono de las obsesiones científicas frente a la *governabilidad*, como máxima explicativa en investigaciones de este tipo.

Ahora bien, para analizar y sintetizar esta información se construyó una línea espacio temporal sobre el conflicto en la Subprovincia, que explicara el curso de las formas de gobierno, lo anterior implicó un rastreo de la historia política y combinarlo con elementos etnográficos, intentando describir el detalle del fenómeno social, darle un componente explicativo a esa descripción e intentando desde de casos particulares, construir tipologías funcionamiento social en otros lugares (Hurtado, 2005).

El mencionado enfoque metodológico etnográfico y político de la investigación, logró construir una aproximación de las formas de gobierno concretas, la intermediación política, la legitimidad y la solución de problemas públicos en el Sumapaz. Lo anterior implicó generar una elasticidad entre la concepción teórica sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado y las históricas formas de llevarse a cabo la coordinación del gobierno en contextos violentos, dicha elasticidad no se concibió para dar cuenta de un equilibrio teórico y práctico, sino para dar cuenta de las complejidades del gobierno *in situ*.

## **Capítulo 1: aproximaciones a la teoría de la gobernanza diferenciada, un debate necesario.**

La *gobernanza* ha sido un tema de trabajo recurrente en las últimas décadas por especialistas de la ciencia política y de la administración pública; es por ello que entre los diferentes enfoques ha surgido el término *gobernanza diferenciada* como categoría teórica para el análisis de casos inmersos en el conflicto armado. En consecuencia, este capítulo presenta una aproximación a la discusión conceptual de la *governabilidad*, la *gobernanza*, la *gobernanza diferenciada* y la *governabilidad limitada*.

En efecto, la discusión del capítulo inicial ofrece en primer lugar, la presentación del enfoque estrictamente estatal de la *governabilidad*, seguido a ello, la discusión en torno a la *ingovernabilidad* de los años setenta y finalmente la discusión interpretativa sobre la *governabilidad* como parte de la *gobernanza*.

Es segundo lugar, el primer capítulo exhibe la emergencia teórica de la *gobernanza*, sus dificultades aplicativas de la visión de la *buena gobernanza* (Banco Mundial) para objetos de estudio como la Subprovincia del Sumapaz, y finalmente se hace hincapié en la emergencia y los pormenores de los términos *Gobernanza diferenciada* y *Governabilidad limitada*.

Finalmente, el presente capítulo presenta una profundización conceptual sobre la *gobernanza diferenciada* como enfoque analítico de la *gobernanza* en territorios de Colombia, entre otras cosas, territorios en algunas ocasiones con impactos del conflicto social armado en diferentes épocas. Con relación a lo anterior, se presentan en las últimas páginas del capítulo un esquema que sintetiza el enfoque analítico utilizado en esta investigación.

## **Gobernabilidad:**

En primer lugar, según Norberto Bobbio (2015) *la gobernabilidad* es la capacidad de los gobernantes para atender las demandas sociales, este concepto está bastante anclado a las teorías clásicas de noción del Estado moderno. A pesar de lo anterior, la emergencia del debate académico sobre la *gobernabilidad* no tiene una fecha claramente identificable, por el contrario, la emergencia del debate sobre la *ingobernabilidad* fue en los años 1970-1973 y sobre este debate se volvió a colocar en boga el asunto de la *gobernabilidad* (Bobbio, N. y otros, 2015, págs. 712-709).

En principio, la emergencia del debate sobre *ingobernabilidad* fue traída por los teóricos marxistas Jürgen Habermas y James O'Connor en sus análisis sobre la falta de legitimidad social del sistema capitalista y del Estado. Al mismo tiempo que Habermas y O'Connor generaron la discusión sobre la *ingobernabilidad*; Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki hicieron lo propio en sus análisis sobre la crisis de legitimidad del *Estado de bienestar* debido a su exceso de responsabilidades con la sociedad (Bobbio, N. y otros, 2015, págs. 712-709).

De este modo, es posible observar el origen de las dificultades académicas para encontrar los antecedentes precisos del debate académico sobre el término gobernabilidad. A pesar de lo anterior, el término *gobernabilidad*, en principio estuvo totalmente anclado a una concepción Estatal del gobierno, por ello es posible analizar dicho fenómeno desde autores como Max Weber el cual se ocupó del análisis del impacto de Estado en sociedades modernas como Inglaterra o Alemania, y sociedades pre modernas como la China o la India para el siglo XIX.

De la misma forma, Max Weber fue uno de los intelectuales que más trabajó a finales del Siglo XIX e inicios del XX sobre la forma como el capitalismo, la burocracia y el Estado moderno se desarrolló en diferentes territorios como el caso de Inglaterra. Es por ello, que Weber en su momento centró su interés en demostrar la forma como toda sociedad es sometida, bien sea por formas de dominación modernas (rationales y legales) o por formas arcaicas (costumbres, ritos y

tradiciones), en efecto, la *dominación legal racional* es propia de Estados modernos, de tal manera que sociedades caracterizadas por la dominación carismática o tradicional son símbolo de atraso político (Weber, 2002, págs. 1024-1076).

Cabe destacar que esta relación entre Estado moderno y *governabilidad* son producto de numerosos debates de enfoque liberal clásico<sup>22</sup>, por parte de teóricos del siglo XVII y XVIII como John Locke, Charles Louis Montesquieu o Jean-Jacques Rousseau. A causa de ello, es posible afirmar que la *governabilidad* está sujeta a la acción de un gobernante, por medio de la participación política de la ciudadanía, en el marco de un Estado moderno.

Dado que la *governabilidad* atañe a la acción del gobernante, se puede agregar que esta última, como acción de gobierno en el siglo XX estuvo centrada en torno al régimen político en cabeza de un Estado nacional desde una óptica del poder ejecutivo, es decir la perspectiva teórica del gobierno estuvo fuertemente anclada a la acción ejecutiva del Estado (Colombo, 2003).

Cabe señalar que las discusiones sobre el gobierno como concepto teórico son iguales o de mayor longevidad que las discusiones sobre *governabilidad*, de tal modo que, con la emergencia de participación política de sectores sociales y diversos Partidos Políticos, el asunto del gobierno desbordó en su momento el alcance del Estado. Luego entonces, según Julio Quiñones (2010) el gobierno como debate teórico contemporáneo hace alusión a escenarios institucionales y extrainstitucionales que permiten gobernar, por ende, se concluye que el asunto del gobierno contemporáneamente está más cercano a una cuestión de *governanza* que a una cuestión estrictamente de gobierno.

En síntesis, hasta inicios de los años 70' existió un enfoque exclusivamente burocrático de entender la *governabilidad*. Tanto en el bloque comunista como en la U.R.S.S. como en el bloque

---

<sup>22</sup> Son ideas políticas del siglo XVII Y XVIII que abogan por la consolidación del capitalismo, el libre mercado y las libertades civiles en la sociedad.

capitalista norteamericano y europeo, existieron formas de Estados altamente burocratizados, donde la sociedad no jugaba un papel determinante en el gobierno y por tanto el análisis del gobierno correspondía a formas burocráticas de entender la manera como el Estado dirigía el gobierno, en consecuencia la *sociedad civil* tendría un papel de menor importancia con respecto las formas de gobernar el sistema sociopolítico que ejercía el Estado.

Por otro lado, el análisis del concepto de la *governabilidad* se mantuvo relativamente estático hasta la publicación de *The Crisis of Democracy* por parte del sociólogo Michel Crozier, ya que este último se interesó en el asunto en perspectiva del descubrir cómo se produce la *ingovernabilidad* y analizar cómo se profundiza la democracia en una argumentación de la legitimidad legal racional por parte del ciudadano, es decir, para Crozier las democracias maduras tienen grados importantes de *governabilidad* (Crozier, M. y Huntington, S. y Watanuki, J., 1975).

En particular, el análisis de la *governabilidad* volvió a los círculos de intelectualidad que analizaron el Estado y el poder, cuestión que permitió un renacer en el análisis de la *governabilidad*. De este modo, según Manuel Alcántara citado por Raimundo Heredia (2002) señala que, la *governabilidad* puede ser analizada desde cuatro enfoques teóricos: el conservador, el neoconservador, el liberal y el marxista. Estos enfoques responden a condiciones de la sociedad e institucionalidad, en el tiempo de emergencia del gobierno que recayó exclusivamente en el Estado.

Así pues, en primer lugar, el enfoque conservador hace alusión a una mirada de libre mercado que se preocupa por los problemas derivados de la excesiva participación del *Estado Keynesiano*<sup>23</sup> para gobernar la sociedad, visto que, la posición del análisis conservador de la

---

<sup>23</sup> Es una forma de gobierno inspirada en los postulados de John Maynard Keynes sobre la dinamización del mercado después de la crisis financiera de 1929. El Keynesianismo promueve el consumo, la ocupación del obrero no calificado y la atención a la pobreza; dicha intervención se realizaba en su momento por parte de los Estados-nación que a través de proveer bienes públicos como puentes, hospitales, colegios y demás, dinamizan la economía de los trabajadores no calificados de los países en recesión económica. El Estado de Bienestar fue desarrollado en Europa y Estados Unidos hasta los años 70' del siglo XX, mientras que en



*governabilidad* fue evitar que el gobierno se entrometiese en el mercado, sin olvidar que el Estado debe apelar a estar totalmente legitimado por la sociedad.

En segundo lugar, siguiendo a Heredia el enfoque liberal de análisis de la *governabilidad* centra su atención en examinar cómo el Estado garantiza mejorar la democracia y el libre mercado. En consecuencia, reconstruir el liberalismo clásico en la sociedad es la meta del Estado (Heredia, 2002, pág. 4).

En tercer lugar, el enfoque del análisis Marxista está totalmente anclado a una lectura burocrática de la gobernabilidad, a pesar que el objetivo de un sistema socialista es publicar<sup>24</sup> los medios de producción, la *governabilidad* no excede la acción Estatal por el control de la sociedad y la vida misma. Entre otras cosas, el enfoque marxista referente de la *escuela crítica de Frankfurt*<sup>25</sup> realizó una crítica al Estado capitalista en términos de crisis económica, de legitimidad, sociocultural y administrativa, en consecuencia, su espíritu de análisis es crítico y no constructivista.

En cuarto lugar, el enfoque de análisis *neoconservador* hace relación a una concepción de la capacidad del gobierno dirigida desde el Estado y la sociedad, en donde las capacidades del Estado se fueron desbordando hasta el punto, que actores no estatales se convirtieron en la columna vertebral de gobernar, volviendo al *Estado mínimo*.

---

países como Latinoamérica operó la industrialización por sustitución de importaciones, como modelo económico para dinamizar la economía.

<sup>24</sup> Darle carácter público o de interés social, a una cosa que antes era de carácter privado.

<sup>25</sup> Es como se domina a un grupo de académicos marxistas críticos de la sociedad capitalista en principio, y sus últimas generaciones de intelectuales, críticos del socialismo real. La gran mayoría de los integrantes de la escuela crítica de Frankfurt (1929-1950 aprox.) eran sociólogos, historiadores y filósofos preocupados por la crítica a la sociedad, la economía, la política y la cultura. Dentro de sus integrantes más notables se destacan Theodor Adorno, Erich Fromm, Herbert Marcuse, Max Horkheimer, Jürgen Habermas y Walter Benjamín.

En síntesis, los tres primeros enfoques difícilmente exceden la visión gubernativa del gobierno; es decir, el gobierno desde una perspectiva limitada a la rama ejecutiva del Estado; Por ende, el cuarto enfoque (neoconservador) es producto de un desgaste de la *modernidad*<sup>26</sup> y la manera estática como se comprendía el problema del gobierno y el gobernar jerárquicamente desde el poder ejecutivo.

Gracias al renacimiento del hombre como sujeto activo en la *estructura social*<sup>27</sup>, que rompe con los valores y estándares modernos de comportamiento, la actividad de gobierno logró una connotación distinta. El *retorno protagónico del actor* fue teóricamente la atención de Boudrillard, Vattimo, Foucault, Bourdieu, entre otros académicos, y su síntesis fue realizada por Jean François Lyotard (1994) demostrando que no solo el sujeto se desvía, resiste y se rebela contra la estructura social, sino que el sujeto *posmoderno*<sup>28</sup> aparece de forma protagónica para construir la realidad ya que los metarrelatos del *marxismo, cristianismo, capitalismo y, el racionalismo* se desgastaron como paradigmas<sup>29</sup> universales para la segunda mitad del siglo XX.

---

<sup>26</sup> Es un fenómeno cultural, político y social propio de la sociedad europea del siglo XVI, XVII Y XVIII; caracterizado por pretensiones de racionalidad, objetividad, valores liberales, construcción de ciudadanía, emergencia del Estado-nación, lógica y razón. Entre otras cosas este fenómeno marcó el comportamiento social que tenía contacto con el Estado, es decir la mayor parte del mundo para el siglo XVIII. Muchas de sus ideas fueron expandidas por el pensamiento de Locke, Montesquieu, Rousseau, Comte, Adam Smith, entre otros intelectuales positivistas.

<sup>27</sup> Término acuñado en el seno del pensamiento funcional- estructuralista en donde la sociedad es parte de un sistema coherente que no presenta conflictos internos sino tan solo perturbaciones, cuestión que hace que los sujetos pasivamente hagan parte de la sociedad cohesionada. Puede considerarse como el padre de esta forma de análisis social a Emilie Durkheim, Talcott Parsons, Robert Park y Robert King Merton.

<sup>28</sup> Relativo a la posmodernidad, puede entenderse como un movimiento político, social y cultura que expresa desplazamiento de la sociedad hacia afuera de la racionalidad moderna, es decir, es un movimiento que tiene el espíritu de crítica a los valores modernos; donde se reconoce que la sociedad es conflictiva, se critica la unanimidad de las economías, culturas y políticas globalizadas y se revive la discusión sobre la comunidad por encima del individuo.

<sup>29</sup> Categoría analítica desarrollada por Thomas Kuhn en el siglo XX para mencionar las estructuras científicas universalmente reconocidas, aceptadas limitadas en el espacio-tiempo, que proponen una solución a problemas sociales, políticos, culturales, económicos y cognitivos. Es decir, los paradigmas se desgastan, tienen anomalías que generan crisis científicas, para finalmente proporcionar un nuevo paradigma que remplace al antiguo paradigma que ha perdido vigencia.

Debido a la emergencia del sujeto en la vida social surgieron en términos políticos, culturales y económicos alternativas a las estructuras político- económicas del siglo XX, en el caso de la *governabilidad*, esta tuvo para los años noventa una transición hacia la mayor participación social en la legitimidad y capacidad de gobierno por parte de la sociedad y el Estado, es decir un salto hacia un enfoque postgubernamental<sup>30</sup> de la *governabilidad* (Aguilar L. , 2007, pág. 6).

En efecto la capacidad y la eficacia directiva de los gobiernos han sufrido transformaciones políticas, económicas y sociológicas hacia una dirección dinámica del gobierno, donde el Estado no tiene el control total ni determinante en el proceso de gobernar (Aguilar L. , 2007, pág. 4).

En contraposición a los enfoques gubernamentales, el enfoque neoconservador es una visión neoliberal del análisis de la gobernabilidad, es decir, está motivado por las ideas neoliberales de Milton Friedman y Frederich Von Hayek en donde el empoderamiento social devela un desgaste de la institucionalidad por gobernar, las sobrecargas en las demandas del Estado que agotaron el modelo Keynesiano son el caldo de cultivo para que este enfoque busque la descentralización del Estado (Heredia, 2002).

La visión de la gobernabilidad desde una óptica exclusivamente de Estado fue perdiendo relevancia, puesto que Jan Kooiman (1993) trajo a colación la complejidad del proceso de gobierno, concibiendo la *governabilidad* como “el equilibrio entre necesidades y capacidades sociopolíticas para poder gobernar la sociedad” (págs. 37-38).

Entre otras cosas, Kooiman al enfocarse en el sistema sociopolítico y no en la dicotomía Estado y sociedad permite reconocer que en múltiples direcciones se gobiernan los sistemas

---

<sup>30</sup> Relativo a la superación de los patrones clásicos del Estado y la sociedad weberiana socialmente construida desde parámetros burocráticos de intermediación.

sociopolíticos, en consecuencia, emergiendo con relevancia los actores privados y la sociedad para generar capacidades de gobierno.

El argumento anterior deja ver la razón por la cual algunos académicos sostienen que con atributos similares y poca claridad en su diferenciación (aspectos políticos, sociales, lingüísticos, cognitivos, y de enfoque), la *gobernanza* se preocupa por las formas efectivas de cómo gobernar, aceptando entonces el uso de la *governabilidad* como sinónimo de la *gobernanza* (Mayorga, 2007, pág. 9).

En síntesis, si bien la *governabilidad* es un concepto que en ocasiones se diferencia radicalmente de la *gobernanza*, y en otras se usa como sinónimo, la perspectiva teórica que este documento utilizará sigue el enfoque sociopolítico de Kooiman, donde emerge la *governabilidad* como la capacidad de un sistema sociopolítico, para gobernarse por medio de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Por tanto, la *governabilidad* está contenida como un atributo de la *gobernanza*.

### **Gobernanza:**

La *gobernanza* es una aproximación conceptual que etimológicamente viene de la raíz *gubernare* que significa pilotear (una nave), y el sufijo *zar* que significa *acción de*, pero el anclaje politológico de la palabra hace que su significado sea “*acción de manejar los asuntos públicos*” (Roca, 2014).

Al igual que el concepto de *governabilidad*, la *gobernanza* durante la historia desde la creación del Estado moderno hasta el siglo XX tuvo una concepción anclada a la forma de como el Estado gobierna a la sociedad. A pesar de ello, el concepto *gobernanza* tuvo para el año 1937 desde un enfoque del liberalismo clásico un fugaz debate teórico sobre la *gobernanza corporativa*,

es decir la forma de gobierno basada en el control del Estado por parte de las corporaciones económicas, políticas, gremiales, iglesia y demás.

Esta posición sobre la *gobernanza* claudicó rápidamente debido a la emergencia del *Estado de Bienestar*<sup>31</sup> y la *industrialización por sustitución de importación*<sup>32</sup>, en consecuencia, posicionando al Estado como principal protagonista de la coordinación del gobierno. De esta forma, la influencia del debate sobre la forma de gobernar se volvió a generar por parte de Michel Crozier en 1975<sup>33</sup>, desde su interés de descubrir las formas de *ingobernabilidad* de los Estados. Dicha mirada de Crozier estuvo anclada a la mirada del Estado organizador de los asuntos públicos, pero ya advertía un decaimiento en la capacidad de las instituciones para encargarse de todos los asuntos públicos.

A la par que se iban desarrollando las discusiones teóricas sobre la legitimidad de la democracia y el gobierno, se fue desgastando el modelo Keynesiano en Europa y en los países latinoamericanos, el modelo de *industrialización por sustitución de importaciones* no había logrado el objetivo de desarrollar económicamente la región. Así las cosas, motivado por el golpe de Estado a Salvador Allende en Chile y la crisis del petróleo en 1973, emergió el modelo político-económico neoliberal a nivel global y local, lo cual implicó ajustes en términos de administración

---

<sup>31</sup> Según Carlos Farge en un artículo publicado en 2007 que lleva el nombre de “Estado de bienestar”, este último es una forma de Estado, en el cual este se dedica a coordinar las formas de gobierno, garantizar la organización social, proveer los bienes y servicios de la sociedad, hacer cumplimiento de los derechos sociales e intentar satisfacer las necesidades sociales de la nación. Muchas veces el término se utiliza para hacer referencia a los Estados nacionales que asumieron políticas Keynesianas.

<sup>32</sup> Según Daniel Kerner en un artículo publicado en 2003 que lleva por nombre “la CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana”: la industrialización por sustitución de importaciones es el abandono de preceptos del libre mercado en América Latina de una forma desorganizada entre países de la región. La industrialización por sustitución de importación deseó dinamizar la economía, la industria y proveer puestos de trabajo, en virtud de restringir la producción económica latinoamericana a solo unos productos y manufacturas, acordes a la división internacional del trabajo. La meta de este modelo económico fue consolidar industrias nacionales por medio de la importación de bienes y servicios, en su mayoría primarios, que cada país históricamente había exportado.

<sup>33</sup> Publicación de: The crisis of Democracy.

pública, es decir, la emergencia de la *nueva gestión pública* (en adelante NGP) como paradigma neoliberal para el análisis, planeación y desarrollo de las políticas públicas.

En principio la *NGP* es una tendencia de la administración pública que intenta disminuir el crecimiento del Estado, el crecimiento de sus obligaciones, privatizar sectores públicos, descentralizar las dimensiones Estatales administrativas y descentralizar la participación política. Esta tendencia del renacimiento del *gerencialismo clásico del Estado*<sup>34</sup> fue un modelo administrativo gestado con las reformas neoliberales de los años 70' en los gobiernos de Ronald Reagan (U.S.A.) y Margaret Thatcher (U.K.) (Hood, 1991).

En consecuencia, a la par de la implementación del modelo neoliberal en países como Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda se aplicó y consolidó a nivel mundial, a medida que el neoliberalismo modificaba el sistema político-económico de cada país (Hood, 1991).

De esta forma, aunque consolidado teóricamente en años anteriores a la década de los noventa, las condiciones históricas de la decadencia del *socialismo real* y el *Estado de Bienestar* impulsaron de manera relevante la consolidación de esta tendencia de administración pública como respuesta a la crisis del protagonismo estatal. Esto significa que la *NGP* fue creada, consolidada y aplicada de forma paralela al Neoliberalismo, hasta su consolidación como paradigma de la administración pública de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI.

De hecho, según Omar Guerrero "*la nueva gerencia pública*<sup>35</sup> constituye una visión privada de lo público (...) sus bases intelectuales están ancladas al pensamiento neoliberal, principalmente emanado de la escuela austriaca y la opción pública" (2009, págs. 15-16). Por tal motivo, este es

---

<sup>34</sup> Naturaleza del Estado derivada del sistema burocrático Weberiano.

<sup>35</sup> Según el mismo Guerrero la "nueva gerencia pública" es una versión revitalizada en los años noventa, de la "nueva gestión pública" de los años ochenta.

un paradigma gestado con las condiciones políticas, económicas y sociales de los Estados antes mencionados. El hecho anterior hace que desde la década de los noventa hasta la actualidad la interpretación, comprensión e instrumentos de análisis de la gobernanza, sea desde diversas tendencias, ancladas eso sí, al enfoque de *la organización mundial trilateral*<sup>36</sup>.

Para algunos especialistas en el tema de la gobernanza, esta lectura les puede suscitar una síntesis demasiado parca sobre el asunto, Según Aguilar (2007) existen dos tendencias para entender la gobernanza a finales de la crisis del *Estado de bienestar*, por un lado, la tendencia *pública* y por otro, la tendencia *gerencial*, la primera está caracterizada por el intento de democratizar regímenes prerrepúblicanos, predemocráticos y autoritarios, principalmente en el tercer mundo. Mientras que la segunda tendencia, se caracteriza por generar mayores capacidades administrativas, especialmente en el asunto fiscal, generalmente en Estados nacionales del primer mundo (Aguilar, 2007, págs. 42-44).

Según Luis Aguilar, las dos tendencias se encuentran en la búsqueda de eficiencia y eficacia de los recursos y la centralidad del ciudadano (Aguilar, 2007, pág. 43). Haciendo énfasis en lo referido a la centralidad del ciudadano; la lectura de Aguilar permite vislumbrar que tanto en la tendencia *pública* como en la tendencia *gerencial*, el ciudadano retomó elementos silenciados en el Estado Burocrático, de modo que, el ciudadano volvió a ser activo en las decisiones públicas.

A pesar de las argumentaciones acertadas sobre el abigarramiento de la gobernanza en las últimas dos décadas, es posible establecer que la gobernanza está en la búsqueda constante de la

---

<sup>36</sup> Pasada la segunda guerra mundial en el campo de la política, la economía, la cultura y demás esferas sociales, los países del bloque trilateral capitalista (Japón, Estado Unidos e Inglaterra) y el bloque socialista intentaron difuminar a nivel mundial sus paradigmas de Estado y sociedad, de este modo, la influencia del informe presentado por Michel Crozier al bloque trilateral en 1975 marca la pauta a nivel mundial, sobre la lucha por la democracia y el libre mercado por parte de los Estados-nacional.

eficiencia, la eficacia y la racionalidad de la acción pública, algo que Aguilar denomina *la calidad como principio*.

“Gobernanza es un concepto bifronte. Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo), y marca su deslinde con esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social” (Aguilar L. , 2007, pág. 80).

De esta forma, Aguilar muestra toda una emergencia de atributos para el concepto gobernanza, pues elementos como la coordinación social del gobierno, la autorregulación, el auto gobierno, entre otros; son pensados gracias a las nuevas lógicas relacionales entre Estado y sociedad.

En síntesis, Aguilar acertadamente deja en evidencia el retorno de la acción del ciudadano en las acciones públicas, sin embargo, su enfoque inclinado al análisis estrictamente financiero de la administración pública, limitado por el examen hacia los elementos modelos de Estado de la OCDE y el Banco Mundial sobre *Buenas y malas gobernanzas*, restan importancia al *retorno del actor* en la gobernanza.

La discusión sobre la terminología adecuada entorno a la *gobernanza* y *governabilidad*, su uso sinónimo y demás, se ha derivado en las concepciones del Banco Mundial (2008) sobre *buena*



*gobernanza*<sup>37</sup>, concepciones muy cercanas a la visión de la NGP y que intentan consolidar un dominio teórico y administrativo de los Estados a nivel global.

Entre otras cosas, la *Buena Gobernanza* desea estimular el sector privado en los diferentes Estados del mundo, por ello la *Buena Gobernanza* establece atributos necesarios, para la evaluación del gobierno “del siglo XXI” en pro de permitir la profundización de la democracia y el mercado en el territorio (Cruz, 2006). A pesar de ello, la discusión de la forma de gobierno por parte de *La Buena Gobernanza* en parte, se limita a las condiciones propias del sector empresarial para invertir en asuntos públicos en países con debilidades en el desarrollo gerencial e industrial.

Igualmente, con la caída de la Unión Soviética el concepto *gobernanza* supuso la utilización del término sin mayor debate académico sobre forma como la *Buena Gobernanza*, evaluaba el proceso de gobierno. En consecuencia, la *gobernanza* se ocupó de analizar las interacciones entre actores públicos y actores privados como productores de políticas públicas, es decir conjuntamente los actores como productores de *gobernanza* (Kooiman, 1993). Vale aclarar que, implícitamente el concepto de *gobernanza* se inclina hacia el análisis gerencial del Estado, por encima del análisis de las complejidades que posibilitan el gobierno a nivel local.

Con el paso del tiempo, las tendencias administrativas dedicadas a la observación del Estado liberal desde una perspectiva de Estado mínimo, y una segunda tendencia de Estado interventor influyeron notablemente en las nociones de *governabilidad*. En este sentido hay

---

<sup>37</sup> Según Launay-Gama en su publicación de 2008 titulada “hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia”, la *buena gobernanza* es un concepto teórico acuñado en el seno del Banco Mundial, a partir de concepciones universalista del gobierno y la sociedad, donde el Estado y la democracia deben tener un comportamiento muy parecido al desarrollo de la coordinación social de países escandinavos, Gran Bretaña y Estados Unidos. En esta concepción se presentan seis indicadores para la evaluación de la gobernanza, siendo en primer lugar, la rendición de cuentas, segundo, la estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, tercero, la eficacia del gobierno, cuarto, calidad normativa, quinto, imperio de la Ley y finalmente sexto, el control de la corrupción. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-357.html>

sectores de la ciencia administrativa que soslayan que la privatización sistemática del Estado supone una forma de *governabilidad* y de gestión por medio de agencias, cuestión que sedimenta un modelo empresarial, delimitando la *governabilidad* o *governanza* a un modelo corporativo<sup>38</sup> (Rhodes, 1997, págs. 235-237).

A pesar de los valiosos aportes de diferentes tendencias ya mencionadas, el concepto *governanza* adquirió unas propiedades hegemónicas de análisis en la forma de gobernar, definidas por medio de la lectura que hace las Naciones Unidas a través del UNDP; en donde la *governanza* desde la perspectiva de *governabilidad democrática*, es reconocida como un proceso que fundamenta el ejercicio del poder administrativo, político y económico con la institucionalidad a todos los niveles, es decir, capacidad Estatal en todo nivel (UNDP, 1997, pág. 2).

Así pues, el concepto de *governanza* tuvo cada vez mayor acogida en los países desarrollados, disminuyendo la probabilidad de una alternativa analítica de gobierno diferente de la visión de la NGP, en donde la sociedad interviene de manera productiva sobre la forma de gobernar, como en la acción de redes, la *governabilidad* corporativa, el manejo económico tradicional, entre otros (Hirst, 2000). De modo la *governanza* adquirió una característica bastante centralizada en la privatización y el *sistema mundo* globalizado.

Por otro lado, la concepción de *la co-governanza* de tendencia gerencial en donde el enfoque de *governabilidad* es mixto, deja en evidencia que el debate contemporáneo cada vez más centraliza su análisis entre Estado y sociedad de forma dialógica. Es decir, en el caso de la *co-governanza* emerge como la capacidad reducida del Estado para manejar la sociedad y

---

<sup>38</sup>Alusivo a control del gobierno por parte de las corporaciones económicas, políticas y sociales; sin embargo, según Rhodes en el ejercicio fáctico del gobierno, este se inclina con mayor ahínco por las decisiones de las empresas y grupos económicos.

principalmente la economía, volviendo así al Estado mínimo y con él, a la *governabilidad* mínima del Estado (Peters, 2000).

La anterior argumentación limita la comprensión de la gobernanza como un proceso en el cual actúan muchos más actores que el Estado y el mercado, pues como ya lo advertía Kooiman existe una complejidad en el proceso de gobierno, que demanda la actuación de diversos actores. Sin embargo, esto no quiere decir que los actores que posibilitan la gobernanza no tensionen y se distancien entre sí, mientras coordinan el proceso de gobierno (Pierre, 2000). Es decir, los actores de la gobernanza tienen relaciones con importantes grados de coordinación, aunque la gobernanza pase por momentos de tensión e incertidumbre.

Por otro lado, una postura que difiere bastante de Kooiman y otros teóricos, es la desarrollada por Newman en donde exhibe de qué manera el Estado sigue monopolizando las acciones de *governanza* y que por el contrario ninguna agencia privada (internacional) debe tener incidencia, es decir no aplica el principio de *co-governanza* (Newman, J. 2001, p. 15).

Por otro lado, una de las concepciones más elaboradas sobre la *governanza* y *governabilidad* la ha desarrollado Luis Aguilar Villanueva (2010) en donde la *governanza* emerge como un proceso de desplazamiento del sujeto que tradicionalmente gobierna (el Estado), por el proceso en el cual se desarrolla el gobierno (pág. 8). En otras palabras, para Aguilar la discusión actual sobre la *governanza* se centra en la forma de cooperación de las organizaciones institucionales y no institucionales que se coordinan para gobernar; de modo que, el raciocinio de Aguilar permite observar que, el gobierno en teoría realiza la dirección de la sociedad, sin embargo, no siempre el gobierno dirige la sociedad.

En consecuencia, para Aguilar la *governanza* tiene el atributo de ser interdependiente, propio de un sistema complejo, por lo cual, siguiendo a Niklas Luhmann la *governanza* se deriva de un subsistema social, siendo *un concepto de dirección descentralizada de la sociedad* (Aguilar

L. , 2010, pág. 43), donde actúan actores privados, actores públicos y actores sociales de diversa índole, en pro de construir una forma compleja de entender el gobierno.

Por consiguiente, la *gobernanza* se volvió un término de variadas propiedades, debido a que la pluralidad en las formas de gobernar, presenta un escenario para crear unidades analíticas diversas, ejemplo de ello es la eclosión del asunto de la *gobernanza* como lo muestra Joan Kooiman (2000) quien distingue los “modos de gobernanza” en tres: *gobernanza jerárquica o por gobierno*, *gobernanza por autogobierno*, y *gobernanza por cogobierno*.

Haciendo hincapié en la pluralidad de la *gobernanza* para el siglo XXI es de anotar las concepciones de Rhodes (1997) sobre la *gobernanza* de redes interorganizacionales y autoorganizadas, donde estas son complejas estructuras deslocalizadas en el agenciamiento de asuntos públicos y coordinación de la sociedad (pág. 53). Buen ejemplo de ello, es la forma como la FIFA<sup>39</sup> coordina diferentes acciones colectivas a niveles globales y locales o, por otro lado, como “el movimiento ambientalista” a través de las redes, influye en las decisiones de gobiernos nacionales sobre la contención de la contaminación por Dióxido de Carbono.

En síntesis, con referencia a una aproximación teórica del término *gobernanza* se realizó un seguimiento, en donde saltan a la vista dos concepciones que serán utilizadas para enfocar el análisis de este problema de investigación. En primer lugar, el pensamiento de Luis Aguilar, sobre las concepciones descentralizadas de dirección de la sociedad desde el Estado y la sociedad misma y, en segundo lugar, la perspectiva sociopolítica de la *governabilidad más allá del gobierno*<sup>40</sup> de

---

<sup>39</sup> La Fédération Internationale de Football Association.

<sup>40</sup> Debate teórico que lo planteó Joan Kooiman en compañía de otros intelectuales como Charles Raab, Martin Van Vliet, Vincent Kouwenhoven, Michele Breuillard, Geert Bouckaert, Herman Aquina, Hails Bekke, Walter Kickert, Kyosti Pekonell, Torbell Beck Jørgensen, Roger Due/aud-Williams & Les Metcalfe. En donde exhiben teóricamente la *gobernanza* desde una perspectiva del gobernar más allá del Estado, es decir la *gobernanza* se compone en virtud de la incapacidad de la gubernamentalidad para resolver problemas públicos tan solo desde la institucionalidad, sin tener en cuenta actores políticos y sociales que

Kooiman (1993). Esta óptica de las formas de coordinación para gobernar entre Estado, sociedad y mercado, más la relevancia de los actores comunales, actores armados y el territorio, elementos adelante descritos y que serán el foco de atención de la suscrita investigación.

### **Enfoque de Gobernanza para algunos casos colombianos:**

Teniendo en cuenta las diferentes definiciones de gobernanza, en este documento se va a utilizar el enfoque de Aguilar y Kooiman para comprender la *gobernanza*, por lo cual es necesario señalar las razones por las cuales, a pesar de que la concepción de *Buena Gobernanza* del Banco Mundial, recoge buena parte de los elementos que resaltan Kooiman y Aguilar sobre la *Gobernanza*, existen principalmente cuatro limitaciones para que la *Buena Gobernanza* sea el eje conceptual orientador de esta monografía.

La primera limitación es que hay una debilidad correlacional en el modelo de formación del Estado y la construcción de Estado que se realizó en Colombia, ya que según Charles Tilly, en la construcción de los Estados modernos europeos, se presentaron tres particularidades, la centralización fiscal del Estado, la adquisición del monopolio de la violencia privada del Estado y la construcción de identidades y legitimidades nacionales en función de las guerras regulares del siglo XVII Y XVIII (Tilly, 1992). Por lo contrario, en el caso colombiano estos procesos de construcción de Estado moderno no se desarrollaron de esta forma, manteniéndose la tendencia de las autonomías periféricas, la particularidad de las armas en manos privadas y la evasión fiscal.

En pocas palabras existe una debilidad para generalizar los procesos de construcción de Estado, consolidación del gobierno y formas de coordinación de un sistema sociopolítico, cuestiones muy problemáticas, para plantear la tesis de la *Buena Gobernanza* como un canon de

---

pudiesen dar respuestas públicas. Entre otras cosas, una postura errática en Kooiman es que ningún actor, ni Estado, ni sociedad civil, ni mercado, puede satisfacer todos los problemas públicos.

análisis en los diferentes casos a nivel mundial. En particular, el caso colombiano es bastante disímil, de las formas como se construyó el Estado de 1400-1789 en Europa, donde se destacan las formas centralizadas en el recaudo fiscal y la construcción de legitimidad en los Estados Inglés y francés.

A contracorriente, en el caso de Colombia la formación del Estado fue embonado por los Partidos tradicionales, las tensiones y guerras civiles del siglo XIX o el fenómeno de “La violencia” de los años cincuenta del siglo XX, dejando de ser una expresión de tensión en el ideario nacional, y convirtiéndose en una tensión mayoritariamente partidista.

Del mismo modo, para especialistas en el tema como Fernán González las distancias en la formación del Estado en Colombia y la *coerción capitalizada*<sup>41</sup>, evidencia un problema en la generalización de la teoría de los Estados modernos en el caso del “tercer mundo”, inclusive González es más proclive a concebir a las instituciones del Estado colombiano, como un aparato con presencia diferenciada en el territorio (González F. , 2014, págs. 39-83).

Por otro lado, la segunda limitación radica en que la *Buena Gobernanza* no concede mayor valor a la construcción de complejidades del poder por parte de la sociedad colombiana, por lo contrario, replica un modelo de Estado gubernativo y bajo esos parámetros evalúa la forma de gobernarse como sistema sociopolítico. En efecto, Michael Mann (1997) demuestra que, la forma como el poder del Estado se *crystaliza* es en diferentes puntos de la sociedad, formando una red en la que se soporta el monopolio de la fuerza legítima y violencia, es decir, los Estados modernos tienen un control limitado sobre la nación y el territorio.

---

<sup>41</sup> Término desarrollado por Charles Tilly, usado como punto de referencia para la comprensión del surgimiento de los Estados modernos europeos, en donde la violencia Estatal es utilizada para de forma coercitiva unir a la sociedad en torno a un proyecto de nación, acompañado de una oferta de movilidad y prosperidad económica que causó la adhesión social a un proyecto nacional. En suma, la *coerción capitalizada* es la metodología por excelencia del surgimiento del ideario nacional y la estructura Estatal.

Así las cosas, el Estado y poder a nivel territorial en Colombia es posible concebirlas como proceso que aún se encuentran en construcción, de la misma manera, tienen procesos inacabados de construcción de la gobernanza, la soberanía y la institucionalidad.

La tercera limitación es el enfoque socio territorial de las “nuevas guerras civiles” en el que la buena *gobernanza* medularmente se basa, de modo que, las “nuevas guerras civiles” son generadas debido al declive del socialismo real, la caída del muro de Berlín, y la longevidad de la guerra insurgente a nivel local. En concreto, en las nuevas guerras civiles son nulas las motivaciones políticas por parte del actor armado, el cual solo espera el colapso del Estado o que este último se convierta en un *Estado Fallido*<sup>42</sup>, para así intentar capturar las rentas estatales, rentas primarias y rentas ilegales. Por tanto, en las “nuevas guerras civiles” (de 1989 en adelante), los actores del conflicto no tienen otra vocación más que la criminal, por tanto, no generan ninguna señal de aporte a las formas de coordinar el sistema sociopolítico.

Del mismo modo, el enfoque de observación suscrito es bastante parcializado sobre las relaciones entre Estado, actor armado y población civil, teniendo como argumento medular, que todos los conflictos en el tercer mundo se inscriben en el paradigma de las “nuevas guerras civiles”. Como las concibe Mary Kaldor y Herfried Münkler; las guerras civiles son motivadas por las potencialidades económicas que los actores armados ilegales ven en las guerras civiles y/o conflictos. En este sentido, el Estado no es el monopolizador de la violencia, por ello, la privatización de la violencia es constante y los “señores de la guerra” (como los llama Münkler),

---

<sup>42</sup> A pesar que existen diferentes escuelas de pensamiento y enfoques, el concepto tiene ante todo cuatro características proporcionadas por la CIA y USAID; los Estados fallidos son Estados en el pasado soberanos, que han perdido su capacidad de interactuar en la comunidad internacional con otros Estados, no tienen capacidad de suministrar servicios básicos y bienestar social, tienen autoridades legítimas controlando parte del territorio nacional y no tienen el monopolio de la violencia y las armas con relación a la nación.

intentan volverse Estado de facto con fines exclusivos de conseguir ventajas económicas (Münkler, 2005).

Este enfoque limita de manera importante una visión compleja de los contextos territoriales inmersos en el conflicto armado, la construcción inacabada de Estado local y de la gobernanza diferenciada; complejas realidades que continuaron después de la Guerra Fría. En efecto, esta es una visión unicausal de estas “nuevas guerras”, las cuales son motivadas estrictamente por la avaricia del actor armado en capturar las rentas primarias e ilegales, en el caso colombiano el narcotráfico (Collier & Hoeffler, 2004).

Vale destacar que este enfoque no permite explicar el comportamiento de los actores armados para convertirse en los entes rectores de la sociedad o por lo menos, coordinadores de acciones de gobierno como la seguridad, la justicia, y la construcción de bienes públicos. En el caso colombiano, las FARC-EP construyeron carreteras, algunas escuelas, algunos pequeños centros de salud y un orden local en términos de justicia y seguridad; todos estos elementos, imposibles de observar desde el enfoque de la *Buena Gobernanza* y las “nuevas guerras civiles”.

Inclusive para algunas tendencias de análisis político, esta es una visión maniquea entre economía y política, es decir, es un error limitar los conflictos internos a una explicación unicausal, bien sea del agravio (reivindicación política) o de la avaricia (potencialidad económica). “Los señores de la guerra cobran impuestos, administran justicia, mantienen cierto grado de orden y generalmente asumen las cargas del gobierno en las áreas que controlan. Son constructores de Estado” (Kalyvas, 2001. Pág. 105)

Finalmente, la cuarta limitación es que el modelo de la *Buena gobernanza* no concibe el proceso de gobierno como un resultado histórico, político y social, es decir, las condiciones locales del desarrollo de las sociedades y las instituciones evidencian la forma “procesual” e histórica de la gobernanza.



Se puede señalar que, la gobernanza como resultado “procesual” e histórico requiere un análisis de los poderes políticos, las relaciones de sociedad y Estado, la presencia institucional y las complejas relaciones entre actores armados y Estado, pues todas ellas, construyen en el territorio complejas formas de coordinación social.

Así las cosas, el caso de la gobernanza en Colombia se rige en buena medida por la participación de las relaciones población civil y sociedad, relaciones que no siempre están mediadas por la coacción a participar en el conflicto. Por el contrario, estas relaciones obedecen a complejas interacciones de *macromotivos* o condiciones estructurales de injusticia, desigualdad, entre otras y *micromotivos* o pretensiones individuales de beneficio selectivo (Kalyvas, 2004). Del mismo modo, las dinámicas locales de la guerra crean acciones colectivas, coordinan acciones de Estado, generan nuevas legitimidades e identidades y tienen una lógica de la violencia.

Un solo ejemplo de lo anterior lo proporciona Timothy Wickham-Crowley, investigador que reconoce que la guerrilla ofrece seguridad, justicia y bienestar social a la sociedad, por lo cual la sociedad civil legitima este ofrecimiento, considerando a la organización como un contrapoder legítimo (Wickham-Crowley, 1987). Cuestión que aplica al caso colombiano, a la Subprovincia del Sumapaz y que no tiene validez interpretativa a la luz de la *buena gobernanza*.

Como respuesta a estas cuatro limitaciones, este trabajo monográfico propone la utilización del concepto *gobernanza diferenciada*, el cual reconoce un utilitarismo de avaricia en la guerra, pero no limita la interpretación del conflicto armado a ello. Por otro lado, aunado al carácter interdependiente de la acción del Estado y la sociedad en la gobernanza, reconoce que los actores armados posibilitan algunas acciones de gobierno, coordinan en ocasiones el sistema sociopolítico, generan identidades y legitimidades locales y compiten por el monopolio de la violencia local.

En síntesis, siguiendo a Kooiman si la gobernanza es la forma en la que un sistema sociopolítico se coordina así mismo, en el caso de la Subprovincia del Sumapaz, los actores que

coordinaron el sistema sociopolítico fueron: el Estado, las organizaciones comunales, las organizaciones rurales, el órgano político electoral, los actores armados y el comercio local.

### **Gobernanza diferenciada:**

Como se ha mostrado anteriormente la utilización del término *gobernanza diferenciada* permite incluir en las acciones de coordinación del sistema sociopolítico, a diferentes actores sociales, societales<sup>43</sup> y políticas particularmente a los actores armados, los cuales, en efecto, dinamizan el gobierno local. Del mismo modo, la utilización de la aproximación conceptual de la *gobernanza diferenciada* posibilita hacer una lectura crítica sobre las visiones únicas de la *gobernanza* (Calame, 2006).

No obstante, esta lectura crítica, es un trabajo poco visibilizado en las investigaciones sobre la gobernanza en Latinoamérica y Colombia, en otras palabras, la utilización conceptual de la *Gobernanza diferenciada* es una aproximación al pensamiento alternativo a los supuestos sobre el gobierno que han dominado el debate, reconociendo que este tipo de investigaciones han tenido poca difusión en los epicentros de intelectualidad (Santos, B, 2014).

Entrando en precisiones conceptuales<sup>44</sup>, así como para varios académicos del CINEP<sup>45</sup> involucrados con los proyectos sobre el debate en torno a la *gobernanza*<sup>46</sup> en Colombia, esta última es una aproximación conceptual que analiza “*los procesos de acción colectiva que organizan la*

---

<sup>43</sup> Estructuras organizativas, asociativas, institucionales que son socialmente construidas para dar cuenta del conjunto social, en el caso del Sumapaz emergen como organizaciones de acueductos, sindicatos agrarios, juntas de acción comunal, y demás.

<sup>44</sup> Fernán González, Silvia Otero, Teófilo Vásquez, María Clara Torres, Daniel Ruiz, Stelio Rolland.

<sup>45</sup> Centro de Investigación y Educación Popular (Colombia), es una institución fundada en 1972 por “la compañía de Jesús” para aportar en programas que fomentan la paz en Colombia, desde los años ochenta hasta la actualidad una de sus actividades de mayor relevancia ha sido la investigación en ciencias sociales sobre la sociedad Colombiana, cuestión que incluye investigaciones sobre protestas sociales, violencia, actores armados y demás temas de investigación relacionados con el conflicto social colombiano. <https://www.cinep.org.co/Home2/institucion/nosotros.html>.

<sup>46</sup> Véase en [www.institut-gouvernance.org](http://www.institut-gouvernance.org).

*interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego con las cuales una sociedad toma sus decisiones, y determina su conducta.*” (Launay-Gama & González, 2010, pág. 14). De este modo, el concepto permite reconocer procesos históricos que están presentes en democracias diferenciadas, es decir *la gobernanza diferenciada*<sup>47</sup> reconoce las particularidades del territorio que tendencialmente han construido una forma de coordinar el sistema sociopolítico.

Atendiendo las reflexiones de Joachim Nahem citado por Launay-Gama (2011) la gobernanza parte de la observación de los propios elementos de coordinación del gobierno que salen del *lugar* (pág. 25); es por ello que, Nahem invita a la elaboración de marcos propios de observación de la gobernanza.

De este modo, el marco propio de análisis de la *gobernanza diferenciada* utilizado por el equipo del IRG y el CINEP en el caso del análisis de la coordinación del sistema sociopolítico en los municipios de Landázuri (Magdalena Medio), Cúcuta (Norte de Santander) y Bajo Atrato (Chocó), lo componen tres unidades de análisis; en primer lugar, la fortaleza institucional, en segundo lugar, la negociación interpartidista y en tercer lugar, la democratización y legitimidad político social (Launay-Gama & González, 2010).

Estas unidades de análisis, son utilizadas debido a que, en un contexto violento como el colombiano, los diferentes actores cambian de manera importante el transcurso de la política, la legitimidad, la acción de la política formal e informal y la presencia institucional diferenciada en el territorio. En la lectura de Launay-Gama y González de las unidades de análisis se encuentran el papel protagónico de las organizaciones sociales, los actores armados y el Estado.

---

<sup>47</sup> Formas de participación política y política-electoral como atributo de una ciudadanía que ejerce sus derechos soberanos de forma discontinua, pues las capacidades institucionales de los territorios periféricos generan que el ejercicio de la ciudadanía plena sea hasta cierto nivel.

La intención de utilizar este enfoque de la *gobernanza* es poder incluir en el proceso de gobierno, la participación de actores armados como parte de la dirección del sistema sociopolítico en un contexto violento, ello significa que la gobernanza en Colombia reconoce formas híbridas<sup>48</sup> de gobernanza local y regional no necesariamente legales, que de manera fáctica y cotidiana históricamente han sido la forma en la que los territorios se han gobernado. Por ende, este raciocinio que reconoce actores legales y actores ilegales legitimados socialmente, se distancia de percibir a los actores no institucionalizados, como una dificultad para el gobierno (Quiroga, 2010, págs. 101-102).

Entre otras cosas, este enfoque de análisis de la gobernanza permite ver que en muchos territorios periféricos los actores armados por circunstancias coyunturales coexisten con la institucionalidad y en algunos casos se coordinan para construir conjuntamente las formas de gobierno.

La *gobernanza diferenciada* reconoce un estrecho vínculo entre la población civil y actores armados, en pro de posibilitar la legitimidad del gobierno, este vínculo se denomina formas embrionarias de participación (Launay-Gama & González, 2010, págs. 47-57). La anterior premisa propende por una comprensión del transcurrir de los proyectos comunitarios de vida en sociedades agrarias, colonias campesinas y guerrilleras en medio de una presencia diferenciada del Estado (Launay-Gama & González, 2010, pág. 56).

---

<sup>48</sup> Relacionado con una condición en la que un ser es producto de elementos de distinta naturaleza, en el caso de las formas híbridas del gobierno son las formas de facto que se desarrollan en el caso de la gobernanza en Colombia, en donde se encuentran visiones democráticas del Estado, pero también comunitarias que se resisten al autoritarismo Estatal. Ejemplo de lo anterior son los mismos casos analizados por el CINEP y el IRG, donde la iglesia, las juntas comunales, y hasta los sindicatos cocaleros en algunos territorios del país dinamizan más la gobernanza que el mismo Estado.

Haciendo énfasis en las formas *embrionarias de participación*, según María Teresa Uribe estas son estructuras de participación política en donde las guerrillas realizan orientaciones sobre el desarrollo local, inversiones gubernamentales locales, orientación política de la sociedad, las organizaciones sociales y las acciones comunales, a su vez, estas orientaciones fungen a modo de presión, vigilancia y control sobre los asuntos públicos hasta el punto que se son legitimados socialmente (Uribe M. , 2001, págs. 260-261).

En esta estructura de participación política la guerrilla desempeña un poder patronal (dominación tradicional y patrimonial entre el dueño de la tierra y sus empleados), haciendo que los habitantes de contextos bélicos respondan a dos lógicas de ordenamiento social, por un lado, los Estados y por el otro, los contraestados, donde las pretensiones soberanas alternativas se construyen entre el ciudadano y la guerrilla por medio de un consenso entre interés locales y búsqueda de representación (Uribe M. , 2001).

### **Fortaleza institucional:**

La fortaleza institucional consiste en las relaciones entre Estado y la sociedad para proveer bienes públicos, por un lado, el Estado tiene un papel protagónico en materia de gestión y fortalecimiento del aparato institucional a nivel territorial, mientras que, por otro lado, la sociedad tiene un papel de dinamizadora en las iniciativas, gestión, desarrollo y vigilancia para desarrollar las acciones públicas. En otras palabras, entre la sociedad y el Estado fluctúan las relaciones de organización y regulaciones en materia de presencia institucional (Launay-Gama, 2008, pág. 4).

Esta visión plantea un trabajo conjunto entre Estado y sociedad para la consolidación institucional a nivel local, articulándose poderes existentes con las instituciones que emergen en el territorio. Sin embargo, la fortaleza institucional tiene mayor interés analítico sobre el desarrollo de la presencia estatal.

De este modo, en materia de fortaleza institucional es posible mostrar el argumento de Pierre Cálame<sup>49</sup>, el cual es citado por Claire Launay-Gama (S.f.), para describir la gobernanza como un proceso centrado en cinco componentes: siendo el primero, la responsabilidad humana, segundo, la legitimidad, tercero, la participación en una democracia inacabada, cuarto, la ingeniería institucional y quinto, la democracia en Paz. Haciendo énfasis en, la ingeniería institucional Cálame define que la institucionalidad pública se adapta a los poderes locales existentes y plantea estrategias de cambio, en virtud de las potencialidades de los actores que posibilitan gobernar.

Haciendo hincapié en lo anterior, para Pierre Cálame (1993) es necesario manifestar que la *gobernanza* se enlaza desde la visión de Estado, sociedad y mercado. Esta visión a pesar de ser señalada de forma reiterada, recoge un elemento novedoso que Cálame recomienda sobre el análisis de la *gobernanza*, puesto que es necesario revisar a fondo las relaciones comunitarias (lo que él denomina L'institution communauté), pues las formas de gobierno son un resultado histórico y espacial que en el siglo XXI deben observarse con la complejidad del caso. En síntesis, Cálame propone una lectura biforme, sobre una visión institucional y a la vez comunal de construcción del Estado, a la luz de las formas de gobierno que históricamente se han desarrollado.

### **Negociación interpartidista:**

La negociación interpartidista se refiere a las relaciones estables o no, de las organizaciones políticas que tienen una representación electoral, las cuales, tienen un espacio de tensión y debate público mediado por intereses individuales, comunitarios y partidistas. De modo que, las relaciones

---

<sup>49</sup>Investigador Francés especialista en temas relacionados con el gobierno, la *gobernanza* y las políticas públicas; Cálame es bastante desconocido para la academia colombiana debido a sus polémicas tesis sobre la reinención del Estado y Democracia. Cálame es el teórico del cual algunos investigadores del CINEP y el IRG toman los principales postulados para el análisis de la gobernanza, con el fin de construir el concepto de *gobernanza diferenciada*.

de negociación interpartidista son desarrolladas al interior de los capitolios, concejos municipales y espacios formales de toma decisión política y de las políticas públicas.

Las negociaciones interpartidistas representan en teoría el interés común sobre las decisiones políticas locales, en ocasiones los Partidos políticos toman la iniciativa de representar el interés común y en otras ocasiones la sociedad los presiona al ejecutivo para ello. En efecto, los Partidos políticos y la sociedad, tienen un grado equivalente de importancia en la *negociación interpartidista*, pues la sociedad presiona y reacciona frente a las acciones de gobierno tomadas correcta o incorrectamente en la *negociación interpartidista*.

En buena medida, la *negociación interpartidista* se desarrolla en la medida de la existencia de estabildades del sistema en producir acuerdos políticos y sociales, las negociaciones programáticas entre estructuras políticas son claves, traduciéndose generalmente en gobiernos de coalición, donde los programas de gobierno actúan como catalizadores de la solución de conflictos sociales; en este orden de ideas los Partidos políticos generan mayorías sustentadas en la voluntad popular (Robles, 2004).

Es de reconocer que, el caso colombiano tiene dos discusiones importantes sobre la negociación interpartidista, en primer lugar, el país tiene una tradición de poderes locales que poco se integran al poder nacional y, en segundo lugar, en Colombia existe una ciudadanía que participa del asunto político de forma inversamente proporcional a la intensidad del conflicto armado.

A pesar de lo anterior, no es posible para la investigación y para el enfoque suscrito, desarrollar un racionamiento que plantee como irrelevante las tensiones entre Partidos políticos, pues se corre el riesgo de concluir que el debate al interior de los Partidos políticos y los cabildos locales son meras representaciones de las elites locales (Launay-Gama C. , 2011, págs. 37-47).

De la manera anterior, la *negociación interpartidista* se desarrolla desde los Partidos políticos, pero no representan intereses partidistas *per se*, sino que en ocasiones representan intereses comunitarios que en la acción pública se coordinan con el Estado y el mercado (Calame, 1993, págs. 245-271).

En suma, es posible observar que en la negociación interpartidista están presentes intereses comunes y de Partido, los cuales, a más presión social, toman menos decisiones públicas perjudiciales y con beneficios selectivos. Por ende, la *negociación interpartidista* es un canal de expresión de los conflictos sociales que influyen en la forma de gobernar (Launay-Gama & González, 2010, pág. 41).

En otro sentido, la argumentación de Stathis Kalyvas sobre la lógica de la violencia puntualiza entre otras cosas, dos elementos medulares en el incremento de la intensidad de la violencia; por un lado, la violencia se incrementa en lugar donde el control está en disputa (Kalyvas, 2010, pág. 129), mientras que por otro lado, en lugares donde el rebelde tiene el control del monopolio de la violencia, la violencia es dosificada, es menos visible y genera un grado importante de estabilidad social y política. En efecto, donde se aplica violencia dosificada, es posible encontrar *negociación interpartidista* constante, mientras que, en el marco de la violencia indiscriminada, la *negociación interpartidista* es limitada o hasta desaparece.

En el sentido anterior, la *negociación interpartidista* desarrollada en espacios formales de deliberación pública, es influenciada por la intensidad del conflicto armado, que en los casos de mayor intensidad no permite formalizar estos espacios de deliberación, reinando la incertidumbre y la paranoia colectiva sobre el curso de las agendas políticas a nivel local.



## **Legitimidad y democratización político social:**

En principio, la presente categoría tiene como nave nodriza la discusión sobre la democratización; desde la *polis* griega hasta el inicio del Estado moderno que Weber ilustra, la democratización se desarrolló por medio del juego democrático de negociación por parte de los ciudadanos (no el pueblo). Sin embargo, los hallazgos de Moore dejan en evidencia que el proceso modernizador de la democracia fue impulsado por el desarrollo económico de la sociedad, por ello la democracia otorga un lugar especial para lo político, pero también lo económico (Ackerman, 2006).

En efecto, el proceso democratizador esta mediado por la sociedad capaz de traspasar los límites institucionales, por ejemplo, para Huntington citado por Ackerman (2006) los actores sociales son capaces de trabar o destrabar el proceso modernizador y democratizador de la sociedad. Por ende, el proceso democratizador pasa por la legitimidad que tenga la sociedad, pues esta última dirige el proceso.

Del mismo modo, la democratización implica una visión popular del poder y la toma de decisión pública, sin embargo, el discurso globalizador de la democracia ha sustituido los valores comunitarios de ella, reemplazándolos por una visión republicana e institucionalizada de las representaciones de la nación (Touraine, 1990). En suma, el proceso de democratización formalmente está anclado a la democracia liberal, pero se organiza alrededor de intereses comunes, pues Podría afirmarse que “*Democracia es el sistema institucional de combinación de valores humanos con intereses opuestos*” (Touraine, 1990, pág. 164).

En el caso de América Latina, el proceso democratizador en la sociedad es continuo, pues las reformas institucionales son derivadas de un transcurrir de presión ciudadana que

históricamente no ha institucionalizado la solución de asuntos públicos. En consecuencia, la concepción de la democracia radica en la utilidad de análisis no minimalista, economicista y teleológico de la democracia, pues los procesos de institucionalización son fruto de complejos procesos sociales en donde por ejemplo el debate sobre América Latina se ha estancado en análisis institucionales (Ackerman, 2006).

De este modo, la legitimidad y democratización político social consiste en las complejas relaciones políticas que tienen los diferentes actores no Estatales a la hora de influir en la *gobernanza diferenciada* del territorio. La relevancia de estas relaciones radica en la creación de patrones en el comportamiento social y formas de gobierno en un escenario de presencia diferenciada del Estado. En el anterior, las Juntas comunales, Acueductos veredales, Juntas de padres, actores armados y demás, construyeron formas de gobierno que, en ocasiones tuvieron vinculación con el Estado, y en ocasiones se desarrollaron paralelamente al Estado.

Un elemento medular en la argumentación sobre los componentes de la *Democratización y legitimidad político social*, es que como señalaba anteriormente Michael Mann, el Estado no tiene la capacidad de ejercer total control sobre la nación y el territorio, por ende, lo que existe detrás de la *democratización legitimidad político social*, son articulaciones complejas entre el Estado y la sociedad en territorios (González, 2014, pág. 22)..

Esta es la categoría quizás de mayor conexión con los postulados de Cálame, Fernán González y Claire Launay-Gama, ya que esta unidad de análisis expresa una preponderancia por el examen del gobierno comunitario, si se quiere construido de abajo hacia arriba, donde se evidencia la complejidad al interior de la sociedad formada por un abanico de sectores, gremios, asociaciones, organizaciones y demás, sectores que dinamizan y protagonizan la gobernanza.

Del mismo modo, la mencionada unidad de análisis permite observar con mayor detenimiento la configuración histórica detrás de la *gobernanza diferenciada*, ya que los diferentes actores se vinculan al proceso de coordinación sociopolítica en interdependientes temporalidades, dándole sentido a las formas de gobernar. Por ejemplo, las FARC-EP en un tiempo y espacio determinado ejercían funciones de índole estatal como cobro de impuestos, administración de la justicia y manejo de la seguridad (Launay-Gama & González, 2010, pág. 51); cuestión que tiene una lógica funcional que se expresa en las *formas embrionarias de representación* de los años noventa en la Subprovincia.

Finalmente es posible señalar, que la mencionada unidad de análisis evidencia el desarrollo desinstitucionalizado de la gobernanza diferenciada, en algunos casos las formas de gobierno tienen un desarrollo fáctico, que acompañado de la iniciativa de acciones públicas comunitarias y no estatales, son formas en las que autónomamente las sociedades desarrollan iniciativas como: el arbitramento de conflictos sociales a nivel local, la construcción de bienes públicos, la regulación de la seguridad y la justicia, entre otras.

### **Gobernabilidad limitada:**

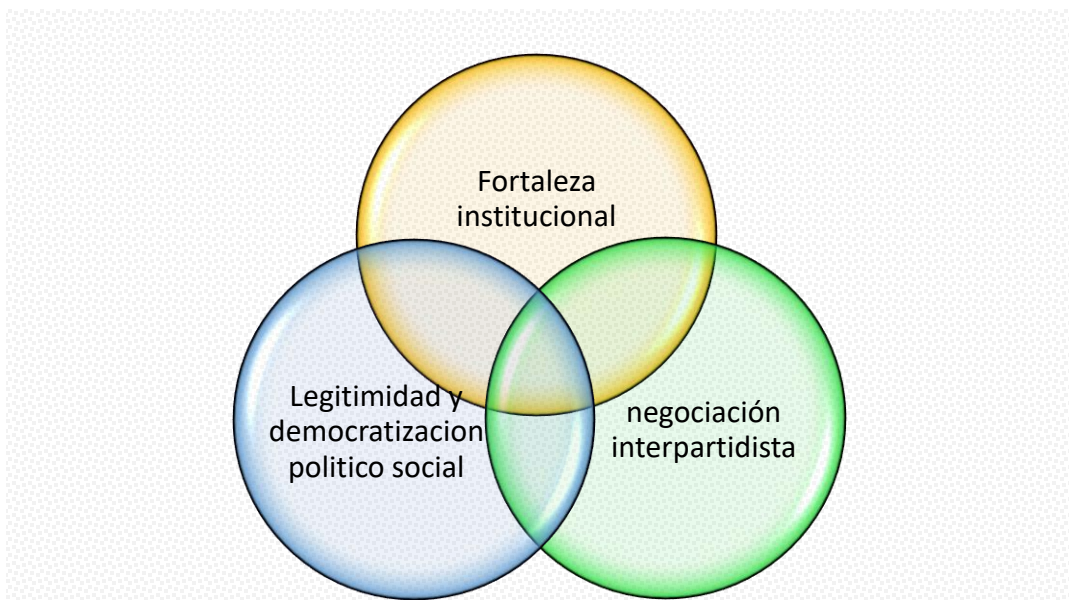
Esta última aproximación conceptual es una propiedad de la *gobernanza diferenciada*, pues retomando las precisiones sobre las dificultades en la construcción del Estado que mostraba Charles Tilly, las limitaciones de los Estados para establecer monopolio de la fuerza y coerción sobre la población que mostraba Michael Mann, no es posible hablar de una gobernabilidad o ingobernabilidad, es decir, no se puede establecer una capacidad total o incapacidad total de gobierno.

Así las cosas, en esta monografía se utilizará el término *gobernabilidad limitada*, para describir los procesos en los cuales se disminuye la capacidad de gobierno por parte del sistema

sociopolítico, es decir, los aumentos o disminuciones en la capacidad de coordinación del sistema sociopolítico, entre los diferentes actores que componen la gobernanza.

Del mismo modo que en el caso de la *gobernanza diferenciada*, los aportes de Kalyvas en este caso permiten inferir que, a mayor dosificación de la violencia por parte del actor armado, menor es el grado de *governabilidad limitada* del sistema sociopolítico, mientras que, por el contrario, a mayor uso indiscriminado de la violencia por parte del actor armado, aumenta la *governabilidad limitada*. Si se quiere de otra forma, *la gobernabilidad limitada* es el aumento de las condiciones que impiden que los actores se coordinen con fines de gobernar, debido al incremento de la tensión social, los conflictos bélicos y el cierre de canales para la coordinación entre sociedad, actores armados y Estado.

Ilustración 3: Esquema de Gobernanza Diferenciada



Fuente: Elaboración propia basada en Launay-Gama y Fernán González

## **Capítulo 2: Aproximaciones al entendimiento de las formas de coordinación del gobierno en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1900-1990.**

Para comprender los componentes de la dinámica social y política en los municipios que hacen parte de la Subprovincia, es necesario realizar una aproximación histórica que permita comprender los procesos complejos de organización territorial del siglo XX. De este modo, el balance histórico permite demostrar que existió una trayectoria en la forma de coordinación del sistema sociopolítico en la Subprovincia donde emerge la amplia participación de sectores sociales no institucionalizados, el comunitarismo como forma de relacionamiento social, la presencia diferenciada del Estado y la constante presencia de actores armados.

Partiendo de los referentes teóricos señalados en el capítulo anterior, en esta parte del texto es posible encontrar una lectura de la *gobernanza diferenciada* y en ocasiones de la *gobernabilidad limitada* que se desarrolló en la Subprovincia del Sumapaz a lo largo del siglo XX. Sin embargo, es de aclarar que los elementos analíticos señalados no habían sido propiamente cimentados conceptualmente de 1900 hasta por lo menos 1970, por ende, se evitará parcialmente el uso de esas aproximaciones conceptuales en este capítulo.

Es adecuado recordar que la perspectiva analítica de la *gobernanza diferenciada* supone una interrelación de actores que componen la gobernanza por medio de, primero la *fortaleza institucional*, segundo la *legitimidad y democratización político social* y la *negociación interpartidista*, elementos que se hallan en el espíritu analítico del texto. En este orden de ideas el capítulo es una aproximación a las formas como se coordinaron; la sociedad, el Estado, el mercado y los actores armados, en virtud de poder gobernar un sistema sociopolítico a nivel territorial altamente vinculado a oleadas de violencia regional.

Considerando que según Teófilo Vásquez (2017), por un lado, el conflicto armado no se distribuye de manera homogénea en el tiempo y el espacio, y por otro lado, la inserción, asentamiento y expansión de los actores armados no sucede en territorios y espacios vacíos (pág. 119), es posible decir que, en la Subprovincia existieron persistentes formas de organización comunitaria y campesina antes de la llegada de las FARC, por ende, si bien las variaciones espaciotemporales del conflicto armado influyeron en la gobernanza de la Subprovincia, la coordinación del sistema sociopolítico no se detuvo por cuenta de la intensidad del conflicto armado o la violencia local.

Ante todo, para analizar la forma de coordinación del gobierno en la Subprovincia es necesario resaltar que este territorio desde inicios del siglo XX hasta inicios del siglo XXI presentó una condición social de resistencia al *orden social*. En principio resistencia al modelo trabajo de la hacienda cafetera y maderera de los años 20', seguido de la resistencia a la restricción nacional del conservadurismo hacia el Partido Liberal de los años 30', pasando por la resistencia a "la violencia" contra el ideario liberal de los años 40' y 50, y finalmente la concentración del poder bipartidista de la segunda mitad del siglo XX.

Esta condición de resistencia al *orden social*<sup>50</sup> fue concebido por Orlando Fals Borda como la característica principal de la *subversión*, en efecto, la *subversión* tiene dos tipologías, la primera la *subversión raizal-nacional*, como manifestación política de los pueblos en una lucha por la libertad y la autonomía, y la segunda, una *subversión militar-ideológica*, como manifestación de

---

<sup>50</sup> Siguiendo la ruta explicativa del *estructural- funcionalismo* de Emilie Durkheim, Fals Borda concibió el *orden social* como la normas, valores y organización de la sociedad que actúan sobre individuo; determinando coercitivamente el obrar, el sentir y el pensar de este último. El *orden social* no está sujeto a la expresión y resistencias individuales, ya que responde a una estructura de comportamiento colectivo.

la sociedad mucho más organizada que la primera y direccionada al cambio del *orden social* en mayor escala, si se quiere una escala nacional (Fals, 1969, págs. 16-17).

Entre otras cosas, según Fals Borda (1969) la *subversión* expresa contra-elementos de *orden social* como: antivalores, contra-normas, organizaciones rebeldes y legitimidades subalternas. Estos componentes de la *subversión* en los tienen los dos tipos de *rebeldes*, en primer lugar, los *rebeldes no-conformistas*<sup>51</sup>, y en segundo lugar *los rebeldes desviados*<sup>52</sup>.

En el caso de la Subprovincia es posible observar en primer lugar, el desarrollo de la *subversión raizal- nacional* en la primera mitad del siglo XX, debido a la violencia entre Estado, ejércitos Chulavitas y autodefensas campesinas del Sumapaz, siendo un periodo histórico caracterizado por la constante restricción de la negociación interpartidista. Mientras que, en segundo lugar, la *subversión militar-ideológica* es posible evidenciarla en el movimiento insurgente armado de la segunda mitad del siglo XX en cabeza de las guerrillas liberales y las FARC-EP desde los años cuarenta en adelante.

Debido a lo anterior, en la primera mitad del siglo XX la *subversión raizal-nacional* en la Subprovincia se desarrolló un grado importante de coordinación de gobierno desde el movimiento campesino, en principio de ligas campesinas, sindicatos agrarios y más tarde el movimiento campesino aglutinado en el Partido Agrario Nacional, bajo el liderazgo de Jorge Eliecer Gaitán, Erasmo Valencia y Juan de la Cruz Varela. De este modo, la *subversión raizal-nacional*

---

<sup>51</sup> Según Orlando Fals Borda siguiendo los aportes argumentativos de Robert Merton, el *rebelde no-conformista* busca modificar la estructura social a través del rechazo público de las normas y valores del *orden social*, imponiendo así un *orden social* alternativo. Este rechazo puede interpretarse como una acción organizada, ideologizada y estructurada.

<sup>52</sup> Según Fals Borda del mismo modo que en el caso anterior, concibe al *rebelde desviado* como un bandolero que accidentalmente lucha contra el *orden social*, sus acciones no representan mayor estructura, ideología u organización, sin embargo, su desviación de acción no puede considerarse como criminal, ya que su acción no es motivada por un egoísmo o beneficio exclusivo.

progresivamente se fortaleció hasta el periodo de “La violencia”, en donde la organización campesina tuvo que afrontar un escenario de vía armada y se desconectó totalmente de la coordinación del gobierno en la Subprovincia.

No obstante, en el periodo nombrado como *organización campesina II* (1958-1990), a pesar de ser una región de histórico tránsito de la insurgencia, para esta temporalidad se organizó con bastante énfasis el movimiento campesino, las organizaciones sociales comunitarias, y las Juntas de acción comunal. Las mencionadas organizaciones hacen referencia siguiendo la argumentación de Fals Borda, a una *subversión ideológica*, que en este caso emerge con características de mayor organización, mayor autónoma (político electoral) y con una creciente tendencia a la coordinación con el Estado para gobernar el sistema sociopolítico de la Subprovincia.

En particular las FARC-EP tuvo un desarrollo político en la Subprovincia heterogéneo debido a los periodos de la segunda mitad del siglo XX en donde proporcionalmente se aligeró y se agudizó el conflicto social armado. Es por ello que, existió un papel relevante de las FARC-EP en la Subprovincia debido a las lógicas comunitarias como organización, sin embargo, este papel fue notable tan solo hasta finales de los años ochenta y los años noventa, debido a la presencia e incidencia constante en los territorios del Sumapaz a la luz de la guerra civil.

Tanto las organizaciones comunitarias, como las FARC-EP; en este periodo de tiempo desarrollaron formas de gobierno comunitarias en materia de convivencia, seguridad, justicia y desarrollo local desde la coordinación del trabajo colectivo. En síntesis, es posible afirmar que estos dos tipos de organizaciones para 1957-1990 fueron una suerte de *rebeldes no conformistas*, desarrollando acciones de administración pública no Estatal.



Tabla 1: Periodos de coordinación del gobierno en la Subprovincia del Sumapaz en el siglo XX.

<b>PERIODOS COORDINACIÓN DEL GOBIERNO EN LA SUBPROVINCIA DEL SUMAPAZ EN EL SIGLO XX</b>	
<b>Perdido</b>	<b>Tipología de gobernanza</b>
Orígenes del movimiento campesino en la Subprovincia (S.XIX-1928 ).	Caracterizada por debilidades institucionales constantes, reducida presencia de bienes públicos, débil participación social en el proceso de gobierno, débil negociación interpartidista y fuerte presencia de subversión raizal-nacional.
Organización campesina (1930-1946)	Caracterizada por debilidades institucionales constantes, reducida presencia de bienes públicos, participación social amplia en el proceso de gobierno, ausencia de subversión raizal-nacional y negociación interpartidista amplia.
Movimiento campesino armado (1947-1957)	Caracterizada por debilidades institucionales constantes, reducida presencia de bienes públicos, participación social reducida en el proceso de gobierno, presencia de subversión raizal-nacional y débil negociación interpartidista.
Organización campesina II (1958-1990)	Caracterizada por debilidades institucionales constantes, reducida presencia de bienes públicos, participación social amplia en el proceso de gobierno, presencia de subversión militar-ideológica y negociación interpartidista amplia.

Fuente: elaboración propia

### **Orígenes del movimiento campesino la Subprovincia (S. XIX- 1928):**

Primer lugar, es necesario señalar que el nacimiento de La Gran Colombia (1819) permitió una efímera unidad de la nación, sin embargo, desde la mencionada época hasta la finalización del proyecto federal de los Estado Unidos de Colombia (1886); la fragmentación de la nación y el elevado grado de autonomías regionales crecieron de manera sustancial (González F. , 2001).

Del mismo modo, las guerras civiles del siglo XIX en Colombia produjeron zonas de refugio para Bandoleros *raizales-nacionales* con ascendencia cimarrona y ascendencia política del Partido Liberal; generando un grado importante de segregación en parte de la sociedad colombiana, lo cual concluyó en un fenómeno de colonización espontánea en territorios periféricos como la Subprovincia del Sumapaz. A propósito de esta colonización, esta fue un efecto del conflicto social armado, la apertura de la frontera en zonas templadas para aprovechar la emergencia de la economía cafetera, y la explotación de madera y carbón en zonas frías de la Subprovincia.

No menos importante, fue el fenómeno de polarización política y el aumento de la segregación social por cuenta de la constitución de 1886 en extremo centralista y resistente a las reformas modernizadoras del liberalismo colombiano. Entre otras cosas, el espíritu político de la mencionada constitución dificultó la articulación de las regiones, y subregiones a un proyecto de nación, en correspondencia la presencia del Estado y la institucional continuó siendo bastante débil en territorios periféricos, por lo menos hasta el fin de la hegemonía conservadora en 1930 (Gonzalez F. , 1998).

Por otro lado, la Subprovincia tuvo importante participación política por parte de la elite del Partido Conservador y figuras sociales sin cargo, pero con vocación política; como es el caso de cura Julio Sabogal, el cual en la parroquia de Fusagasugá a inicios del siglo XX fomentaba la defensa de la familia, el cristianismo, doctrinas y pensamientos conservadores (Diaz, 2015). De suerte que, al ser la cabecera de la provincia del Sumapaz, en Fusagasugá el discurso antiliberal marcó la agenda y el ambiente político de la sociedad Arbelance, Cabreruna, Pasqueña y Veneciana.

A pesar de lo anterior, en el caso concreto de Fusagasugá las elites Liberales que tenían importantes inversiones en la haciendas cafeteras en el municipio y en Tibacuy, lograron repeler la presión política y burocrática del Partido Conservador, así mismo, existía una importante tradición Liberal en los lugareños de Fusagasugá y sus alrededores debido a su pasado vinculado a las guerrillas Liberales que participaron en las guerras civiles del siglo XIX (Diaz, 2014-II).

En síntesis, la Subprovincia a excepción de Fusagasugá tuvo fuerte influencia del gamonalismo Conservador, mientras los trabajadores de las haciendas se dejaban seducir más por las ideas Liberales que circulaban en las haciendas cafeteras. No obstante, la negociación

interpartidista era nula, no había algún tipo de consenso y cada extremo político defendía a ultranza sus ideas políticas.

La disgregación política local, fue estimulada por la debilidad partidista interna de los gobiernos nacionales de Rafael Reyes, pasando por Marco Fidel Suarez y finalizando en Miguel Abadía Méndez; ya que estos gobiernos del Partido Conservador no lograron una consolidación burocrática entre las elites nacionales, apelando entonces a los fraudes electorales, imposiciones de gobiernos locales conservadores y manipulación del electorado por medio de la militancia política de gamonales locales (González F. , 2014).

Por otro lado, como señala Malcolm Deas citado por Fernán González (2014):

“La precariedad fiscal y burocrática del Estado a nivel nacional antes de los años veinte, tornaba muy débiles los nexos entre gobierno central, departamental y municipal (...) obras públicas eran todavía escasas: pocas carreteras llegaban a ser algo más que responsabilidad local”. De este modo, la Subprovincia del Sumapaz no era la excepción de ello.

En efecto, lo anterior se reflejaba para los años veinte en la Subprovincia del Sumapaz ya que según exhibe el historiador Abelardo Diaz Jaramillo (2014-II), unos pocos bienes públicos fueron construidos por el clero y otros, no podrían ser construidos y mantenidos por las elites locales y/o el Estado, cuestión que se agravó de manera significativa con la recesión económica de 1928 que afectó directamente a la economía cafetera de la región.

La crisis de 1928 y su impacto a nivel local, develó que en la Subprovincia existió una debilidad institucional constante, ya que al entrar en crisis el sector cafetero y con ella las haciendas; la sociedad de la Subprovincia quedo sin mayor regulación Estatal hacia la vida social; es decir, la hacienda cafetera en la Subprovincia desde finales del siglo XIX hasta su apogeo en

1928-29 regulaba la vida social de los trabajadores y de la sociedad en general, regulaba sus espacios de ocio, sus consumos, su “seguridad”, e inclusive investigaba y juzgaba delitos.

Ejemplo de lo anterior, es la forma como Laura Varela y Yuri Romero describían el asunto: “las haciendas daban la impresión de ser verdaderos Estados, dentro del Estado” (Varela & Romero, 2007) Los anteriores planteamientos, sobre la forma como el modelo de “la hacienda” regulaba la vida social, han sido menester intelectual y lo han retratado al detalle académicos como Darío Fajardo<sup>53</sup>, Orlado Fals Borda<sup>54</sup>, Marco Palacios<sup>55</sup>, José Antonio Ocampo<sup>56</sup>, Roberto Velandia<sup>57</sup>, entre otros.

De esta forma, es posible señalar que estos trabajadores de tierra caliente (para utilizar un término de Medardo Rivas) fueron trabajadores que por su condición laboral semifeudal-semicapitalista fueron conducidos a colonizar baldíos con el fin de independizarse del trabajo en las haciendas.

Según Catherine Legrand (2016 ) la protesta agraria en Colombia fue generada por conflictos en torno a la propiedad de la tierra, las condiciones de trabajo en las haciendas y la imposibilidad de sembrar café de su propiedad, por parte de los trabajadores de las haciendas cafeteras. Estas inequidades vividas en la hacienda, es decir en la vida cotidiana de sociedades como la Sumapaceña, llevaron a que trabajadores y *peones*<sup>58</sup> de las haciendas buscarán independencia en tierras baldías, cuestión que desencadenó más violencia debido a la resistencia

---

<sup>53</sup> Haciendas, campesinos, y políticas agrarias en Colombia (1986).

<sup>54</sup> Capitalismo, hacienda y poblamiento (1976).

<sup>55</sup> El Café en Colombia: una historia social, económica y política (1979).

<sup>56</sup> Historia Económica de Colombia (1988).

<sup>57</sup> Ver anexos.

<sup>58</sup> Según Renán Vega Cantor, son campesinos sin tierra ni recursos, los cuales son empleados en las haciendas a cambio de salario o pagos en especie.

de los hacendados a dichas iniciativas; ello decantó en conflictos entre campesinos y hacendados en el marco de una debilidad en la presencia diferenciada del Estado, con respecto a la tramitación de los conflictos sociales.

En consecuencia, el *bandolerismo social* legitimado por la sociedad campesina de la Subprovincia generó que buena parte de los “bandoleros” y colonos que se revelaban ante los terratenientes de la región, tuviesen una acogida y algún tipo de respaldo social. Al igual que las mafias sicilianas, esta tipología de *bandoleros sociales*<sup>59</sup>, eran reguladores de la vida social en el territorio, coordinaban el sistema sociopolítico y tenían más legitimidad que el mismo Estado como efecto de una soberanía en disputa.

A propósito de la soberanía en disputa, para inicios los años veinte las expresiones de protesta social campesina coordinaron accidentalmente el gobierno en la Subprovincia, apelando a formas de expresión propias del *bandolerismo social*, para regular la seguridad, la convivencia, la construcción de bienes públicos y la organización comunitaria de la tarea de la sociedad.

De este modo, en la Subprovincia existieron formas de gobierno periféricas coordinadas por parte de grupos de campesinos en subversión, los cuales tenían características de reivindicaciones políticas y sociales; sin embargo, estas participaciones en el gobierno no eran fruto de una estrategia política y organizativa amplia; por el contrario, estas participaciones obedecían a

---

<sup>59</sup> Según Eric Hobsbawm en su texto *rebeldes primitivos: estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX*, el *bandolerismo social*, es una condición política premoderna de rebelarse violentamente contra la clase dominante a través del pillaje, los robos y los autoritarismos violentos. En consecuencia, los bandoleros sociales se distancian de la concepción exclusivamente delincencial; el mismo Hobsbawm en posteriores textos como “*Bandidos*” clarifica que el bandolerismo social se presenta en entornos rurales, apela al caudillismo para legitimarse con la sociedad y expresa la protesta social poco organizada, parapolítica y a modo de venganza contra las clases acomodadas. Entre otras cosas, el *bandolerismo social* es reformista y no revolucionario, por tanto, el *bandolero* no espera cambiar el *estatus quo* político y social.

la *economía moral*<sup>60</sup> del campesinado para rebelarse contra el modelo hacendario de la economía cafetera, cuestión muy cercana a la *subversión raizal-nacional*.

En resumen, este periodo de tiempo abordado resultó en que la sociedad Sumapaceña estuviese bastante distanciada de la coordinación con el Estado para regular el sistema sociopolítico del territorio, una debilidad institucional sostenida y un reducido margen de negociación interpartidista, a propósito de la apelación indiscriminada de la violencia y el sectarismo político-social en la Subprovincia.

### **Organización campesina (1930- 1946):**

Siguiendo el análisis del subcapítulo anterior, existieron dos formas concebir el desarrollo territorial en la Subprovincia; por un lado, la colonización espontánea realizada por migraciones campesinas, de colonos en su mayoría liberales que buscaban baldíos para desarrollar economías campesinas, ganaderas y agrícolas. Mientras que, por otro lado, se desarrolló el latifundio a través de la ganadería extensiva y, la explotación de las haciendas madereras y cafeteras en vastas zonas de la Subprovincia (Marulanda, 1991).

Por otro lado, la protesta agraria anteriormente descrita fue progresivamente convirtiéndose en un movimiento mucho más coordinado, organizado políticamente y sostenido en el tiempo; hasta el punto de convertirse organizativamente en un ejemplo para diferentes movimientos campesinos<sup>61</sup>, demandando derechos sobre propiedades baldías, exigiendo equidad en el campo y

---

<sup>60</sup>Concepto acuñado por el marxista británico Edward Palmer Thompson en su texto *Costumbres en común. Estudios en la cultura popular tradicional*, para referirse a la explicación de los comportamientos de las rebeliones populares del siglo XVIII en Francia, en donde la escasez de pan afectó la subsistencia de la sociedad popular y esta última se reveló en virtud de aquella dificultad de subsistencia. Con base en ello la *economía moral* ha sido utilizada por el marxismo para la explicación de las rebeliones agrarias y premodernas de varias sociedades a nivel global, originadas por condiciones que las sociedades agrarias y premodernas consideraban como injustas.

<sup>61</sup> Expresiones campesinas que, en departamentos como Bolívar, Córdoba, Antioquia, Santander, entre otros; demandaban a finales del siglo XIX e inicios del XX derechos sobre la propiedad de la tierra.

peticiones sobre democratización local. Para comprender con mayor claridad este planteamiento, a continuación, se analiza una serie de hitos locales y nacionales que influyeron ampliamente en la consolidación de una organización campesina en la Subprovincia.

Con la llegada de Enrique Olaya Herrera a la presidencia de la república de Colombia, se le colocó fin a la hegemonía conservadora, sin embargo, el Partido Liberal descentralizó la burocracia, descargándola en parte en el Partido Conservador; el cual tuvo en promedio una tercera parte de las Alcaldías municipales (González, 2014). A pesar de lo anterior, al poco tiempo de iniciado el Gobierno de Olaya Herrera, una oleada de violencia se intensificó, en contra de las direcciones locales del Partido Liberal.

Gracias las dificultades para coordinar el gobierno, Olaya Herrera tuvo reducida capacidad de reforma del sistema socio-político nacional, en efecto en 1934 el gobierno del presidente de Alfonso López Pumarejo embonaría una serie de reformas de origen político y doctrinario Liberal, siendo entonces comúnmente conocido este periodo como el primer periodo verdaderamente Liberal del siglo XX y/o la “revolución en marcha”.

En efecto una de las reformas constitucionales más significativas para el sector agrícola en Colombia, fue la promulgación de la ley 200 de 1936, una ley construida con doble intencionalidad, en primer lugar disminuir la violencia en el campo, producto de los conflictos por propiedad rural; y en segundo lugar, formalizar la tierra para consolidar el capitalismo moderno en Colombia, cuestión bastante aplazada debido a las formas premodernas de trabajo y utilización de los medios de producción en el campo.

Entre otras cosas, la ley 200 de 1936 impactó positivamente en las formas de organización político-social, ya que la ley solicitaba acervos probatorios sobre la propiedad, testigos oculares, tradición y productividad de las tierras antes baldías; por ello, los campesinos tuvieron que sofisticar su activismo social y dirigirlo hacia una organización con un espíritu jurídico. Fruto de

lo anterior, la organización campesina logró titular y ganar derechos en pleito judicial en diferentes predios de la Subprovincia como las haciendas Sumapaz, Doa, San Cristóbal, San Antonio, Guchipas, La Trinidad, San Francisco, Cacique de Pasca, El Retiro, La Constancia, La Argentina (Marulanda, 1989),

De este modo, las protestas agrarias para el periodo de tiempo analizado giraron en mayor medida en torno a la propiedad sobre la tierra, y a las condiciones de trabajo en las haciendas de terratenientes. Hay que resaltar que los latifundistas a través de maniobras jurídicas lograron apoderarse de propiedades colonizadas por antiguos trabajadores de las haciendas, los cuales, respaldados por figuras políticas como Juan de la Cruz Varela y Erasmo Valencia, realizaron múltiples batallas jurídicas necesarias para que los colonos pudiesen adquirir derechos sobre tierras usurpadas por hacendados en el pasado (Vega, 2004 I).

Si bien la Ley 200 de 1936 impulsó una serie importante de ganancias para el movimiento campesino y la organización campesina de la Subprovincia, la Ley en parte despolitizó y desideologizó los conflictos por la tierra en Colombia, al mismo tiempo que no logró cerrar los conflictos violentos por tierras en las áreas rurales (Marulanda, 1989). Haciendo énfasis en lo anterior, es necesario señalar que al parcelar los predios y dar soluciones individuales a los litigios jurídicos, fue perdiendo la relevancia política el problema de la inequidad en la distribución de la tierra en Colombia.

Por otro lado, uno de los principales rasgos de la organización campesina que se consolidó en los años treinta, fue el comunitarismo como orientador de la acción política y la producción agrícola del campesinado de la Subprovincia. Ejemplo de ello fue el funcionamiento de la “colonia agrícola del Sumapaz” fundada en 1929 y transformada en “sociedad agrícola del Sumapaz” (Marulanda, 1991).



Entre otras cosas la consolidación de “la colonia agrícola del Sumapaz” , fue un proceso protagonizado por las más de setenta familias que trabajaron la tierra, establecieron cultivos de pan coger, construyeron bienes públicos como vías, y escuelas con la ayuda financiera del Estado (Ministerio de Agricultura y comercio, 1937, págs. 215-220); Esto permite observar que, mucho antes de la teorización del *retorno del actor* hacia el protagonismo de la gobernanza, los diferentes actores desarrollaron *in situ* una coordinación del sistema sociopolítico, generando identidad, adhesión social y procesos no formales de tramitar coordinaciones del gobierno.

De este modo, la tendencia de gobierno se inclinó desde las expresiones de organización social campesina mencionadas, hacia la coordinación colectiva del sistema sociopolítico (la Sociedad Agrícola del Sumapaz), coordinación colectiva que, con el tiempo se trasladó a tierras baldías y tituladas por el movimiento campesino del Sumapaz (Varela & Romero, 2007, pág. 117)

Haciendo énfasis en lo anterior, el trabajo comunitario jugó un papel constante en la historia social de la Subprovincia, ya que *el codillo*<sup>62</sup>, *la vuelta a la mano*<sup>63</sup> y *la compañía*<sup>64</sup>, fueron formas de trabajo comunitario en el campo con el fin de realizar actividades agrícolas (Chavez, 2011, págs. 40-41). Estos métodos comunitarios de trabajar la tierra surgieron mucho antes del trabajo asalariado, que en caso del Sumapaz se desarrolló con la caída de los precios del Café y la crisis de la variedad de cultivos en el bosque alto andino.

---

<sup>62</sup>Según Natalia Chávez siguiendo la línea explicativa de Luis Llambi “El *codillo* era entre tres personas: una aportaba trabajo, la otra tierra y la última ponía las semillas.

<sup>63</sup> Según Natalia Chávez siguiendo la línea explicativa de Luis Llambi, “consistía en jornadas de la comunidad veredal, en las que un día se trabajaba en una finca y al día siguiente en la otra, hasta terminar los oficios de todas. —Antes uno entre vecinos se ayudaba: por lo menos hoy quedábamos de ir a la finca de alguien a trabajar y allá íbamos y luego nos devolvían el favor; se hacía una *vuelta de mano*”.

<sup>64</sup> Según Natalia Chávez siguiendo la línea explicativa de Luis Llambi, “consistió en que un campesino ponía la tierra, la semilla y el alimento, el otro la mano de obra, y la cosecha era dividida por la mitad”.

En el mismo sentido, la organización campesina de los años treinta en la Subprovincia se organizó como gobierno local, nombrando Gobernador, Alcalde, Secretario, Corregidor, Juez de tierras, Secretario de tierras y Abogados (Marulanda, 1991, pág. 92). Ello deja ver, una organización con funciones de administración pública no dirigidas desde el Estado, en donde la sociedad Sumapaceña comunitariamente autogobernaba su sistema sociopolítico y como señala Renán Vega “desconocía las autoridades tradicionales” (2004 I, pág. 190).

Uno de los principales actores colectivos que emergió en la descrita coyuntura de organización campesina fue el Partido Nacional Agrario (en adelante PAN), pues constituido bajo la orientación política de Erasmo Valencia fortaleció de manera importante el horizonte político e ideológico del campesinado en la Subprovincia del Sumapaz.

Entre otras cosas el PAN logró visibilidad política eligiendo concejales en la provincia del Sumapaz, particularmente en municipios como Pasca, Icononzo, Pandi y Fusagasugá, cuestión que aumentó para los años 1945 y 1947; inclusive los militantes del PAN-UNIR llevaron en democracia al líder Juan de la Cruz a ocupar una curul en la Asamblea de Cundinamarca (Londoño, 2011, págs. 323-367).

Con la emergencia política del PAN y de la organización campesina Sumapaceña a niveles locales y regionales y fortalecimiento del Unirismo<sup>65</sup> se robusteció a nivel local, la históricamente restringida negociación interpartidista. A pesar de lo anterior, con la presidencia Mariano Ospina Pérez el movimiento social del sumapaz tuvo que transformarse en autodefensa armada y perdió visibilidad democrática formal (Londoño, 2011).

---

<sup>65</sup> Tendencia política encabezada en su momento por Jorge Eliecer Gaitán en los años 1933-1935, tendencia aglutinada en la Unión de Nacional de Izquierda Revolucionaria (UNIR) que más tarde sería la fuerza política mayoritaria en el Partido Liberal para 1947-48.

En síntesis, de 1930 hasta 1946 la Subprovincia se caracterizó por una presencia diferenciada del Estado y no una ausencia de este último, sin embargo, muchas necesidades públicas no fueron atendidas por la institucionalidad y esto se tradujo en una reducida presencia de bienes públicos que afectaron la movilidad económica.

Del mismo modo, hubo para este periodo, una amplia participación social en el proceso de coordinación sistema sociopolítico, en parte por la negociación interpartidista amplia y la capacidad dialógica del sistema sociopolítico de la época. Sin embargo, es necesario señalar que la persecución legal e ilegal hacia la UNIR y el PAN era una constante, afectando gravemente el desarrollo de procesos pacíficos de coordinación del gobierno.

Del mismo modo es necesario señalar, que la legitimidad y democratización político social fue progresivamente teniendo cabida en la *sociedad civil*, en buena medida rural; por ello, la organización campesina se fue consolidando progresivamente como la coordinadora del sistema socio-político. Entre otras cosas, este es el periodo de tiempo donde el movimiento campesino sumapaceño consolidó la legitimidad en el territorio, cuestión que hasta el día de hoy se mantiene.

Finalmente es posible señalar que, el caso del Sumapaz es un ejemplo de cómo la sociedad y el Estado coordinaron el sistema sociopolítico mucho antes de la reflexión teórica de Crozier, Kooiman, Aguilar y compañía; sobre la emergencia protagónica de la sociedad en las formas de gobierno. En palabras de Norbert Elías, lo anterior permite reflexionar sobre la importancia de *combatir nuestros hábitos de pensamiento consagrados*, pues en este caso existe una coordinación del gobierno en espacios formales y no formales de vieja data, que se convierte en tendencia hacia el relacionamiento social a nivel Subprovincial, donde diferentes actores activamente participaron de la coordinación del sistema sociopolítico. Es decir, no es posible señalar en qué momento inicia o termina el papel protagónico de la sociedad en la coordinación del gobierno.

### **Movimiento campesino armado (1947-1957):**

La presidencia de Ospina Pérez (1946-1950) y Laureano Gómez (1950-1951) estuvieron caracterizadas por una conservatización violenta de Colombia. En la provincia del Sumapaz esta particularidad política fue indiscutible, intensificándose la persecución de los comités locales Gaitanismo por parte del Partido Conservador. Del mismo modo, se fortaleció identitariamente y se generó importante adhesión social y política hacia el PAN y del Gaitanismo en la Subprovincia; pues líderes como Jorge E. Gaitán, Erasmo Valencia y Juan de la Cruz Varela orientaron la organización agraria, hasta el punto de consolidarse como fuerza alternativa en el ámbito político, electoral, jurídico, y social.

El impacto del 9 de abril de 1948 en el territorio nacional generó la exacerbación de la violencia bipartidista, en el Sumapaz particularmente la muerte de Gaitán, generó sublevaciones de Liberales Gaitanistas que se tomaron por varios días las Alcaldías de Fusagasugá y Pasca, destruyendo y apresando a las autoridades municipales, desarmando a la policía, y matando líderes locales del Partido Conservador (Londoño, 2011, págs. 435-440).

En efecto, muerto el máximo líder de Gaitanismo en Colombia, Jorge Eliecer Gaitán y poco tiempo fallecido Erasmo Valencia (1949), el movimiento agrario del Sumapaz quedó a cargo de Juan de la Cruz Varela, por ende, su decisión de adherirse a las autodefensas campesinas de los años cincuenta, influyó radicalmente en el curso del movimiento agrario del Sumapaz.

Como respuesta a la subversión del 9 de abril por parte de los Liberales Gaitanistas, los principales líderes del Partido Conservador como Roberto Urdaneta Arbeláez y Laureano Gómez, promovieron la actividad de las guerrillas de paz, los chulos, los Chulavitas y demás grupos paraestatales al servicio del Partido Conservador en el país y la Subprovincia.

En consecuencia, la etapa de eclosión pública del movimiento agrarista de los años cincuenta en el Sumapaz había llegado a su fin, con él, su consolidación como grupos políticos con importante representación local y regional, y su frecuente contacto con la participación política no formal en la Subprovincia. Entre otras cosas, los ejércitos Chulavitas de los municipios de la Subprovincia generaron desplazamiento de campesinos Liberales en Pasca, Cabrera, San Bernardo, Arbeláez, y otros municipios (Marulanda, 1991).

En síntesis, la negociación interpartidista se redujo casi totalmente, la polarización en las épocas de “la violencia” fue quizás la más incipiente, a la par que, los espacios formales en el debate público, la legitimidad del Estado, la coherencia entre la función y su desenvolvimiento en instituciones como la Policía Nacional o los Alcaldes Conservadores, se inclinó por la acción de perseguir al Liberalismo, Gaitanismo y Comunismo a nivel local. Orlando Fals Borda lo analizaba como una confusión profunda en el deber ser de las instituciones, que llevaron a la sociedad hacia rebeliones frustradas (Guzmán, Fals, & Umaña, 2005b).

Las anteriores particularidades políticas y sociales (persecución de 1946 y muerte de Gaitán) hicieron que el *subversión raizal- nacional* emergiera de nuevo en la Subprovincia, así mismo, ello fungió como característica del movimiento agrario ahora alzado en armas, con el fin de proteger la vida en el periodo de “la violencia”.

De modo que, estas guerrillas Liberales encabezadas por Juan de la Cruz Varela y ser concebidas en la época de la “violencia”, su bandolerismo no tenía fines de cambios estructurales, ni metas revolucionarias, ni pretensiones de derrocamiento del Estado; sin embargo, estas guerrillas liberales del Sumapaz fueron un movimiento político de origen campesino alzado en armas, que consolidó un nicho de rebelión.

Tal es el caso, que las guerrillas del Sumapaz en menos de una década entregaron las armas, una vez en Pasca (1953) y una segunda ocasión en Cabrera (1957), ya que, sus pretensiones

políticas seguían ancladas al reformismo del movimiento agrario y estuvieron dispuestas a dialogar con el Estado. En otras palabras, el movimiento armado del Sumapaz de 1946 hasta 1957 no tenía pretensiones de toma del poder, pero sí necesidades de autonomía local reformista.

En medio de “la violencia”, las guerrillas Liberales del Sumapaz desarrollaron códigos de comportamiento al igual que lo realizaron las guerrillas del Llano y del Tolima (Guzmán, Fals, & Umaña, 2005b), regulando no solo la vida social del combatiente, sino de familias enteras que en el marco de la “violencia” huyeron de los cascos urbanos de la Subprovincia, en particular familias que huyeron hacia el Alto Sumapaz donde hoy se encuentra la Localidad 20 de Bogotá.

En la etapa conflictiva de “la violencia” de 1946 a 1958, periodo de tiempo en donde la radicalización del movimiento agrario profundizó la política no formal, el Sumapaz desarrolló una actividad de subversión mucho más importante que en los años anteriores y se consolidó en el territorio como un actor político-armado que coordinaba las formas de gobierno (Usaquén & Tinjacá, 2018).

En suma, el movimiento campesino en armas nunca perdió la legitimidad que le permitía coordinar a la sociedad y su sistema sociopolítico, es decir, la organización campesina, en armas o no, nunca perdió capacidad de coordinación del sistema sociopolítico, ni siquiera en el marco de “la violencia”, la democratización y legitimidad político-social fue rota en la sociedad sumapaceña.

Esta época es clave para entender, la consolidación y legitimidad del movimiento armado, pues con el tiempo discursos agraristas en la Subprovincia, ganaron arraigo cultural e inserción cognitiva, mientras que, a contracorriente, la posición bélica del Estado no permitió que la sociedad se integrara con el Estado en un proceso de gobierno.

## **Organización campesina II (1958-1990):**

La finalización de la segunda guerra mundial en 1945 trajo consigo el inicio de otra nueva guerra de dimensiones planetarias, a razón de ello, la *guerra fría* tenía como principio la disputa económica, política y militar de las potencias mundiales de la U.R.S.S. y Estados Unidos, a través de la lucha interna en los diferentes países donde había focos comunistas resistiendo a la hegemonía capitalista y viceversa (González F. , 2014).

En consecuencia, la influencia de Estados Unidos en las políticas colombianas generó que sistemáticamente los gobiernos nacionales afrontaran con mayor intensidad la guerra contra el comunismo colombiano, razón por la cual este último fue estigmatizado en gran parte del siglo XX. En este orden de ideas, los procesos históricos que antecedieron a la entrega de armas de Juan De la Cruz Varela en 1957 hicieron que el movimiento agrario (en armas), estuviese bastante cercano al comunismo desde finales de los años 50', causando ello a escala nacional una estigmatización y persecución constante.

Por otro lado, el *Frente nacional* intentó descentralizar el poder político en la región con el fin de que los sectores políticos locales y periféricos ejercieran poderes estatales locales, siempre y cuando estos sectores políticos locales apoyaran político-electoralmente a los grupos de Liberales y Conservadores a nivel Nacional. De este modo, el *Frente nacional* intentó impulsar prácticas electorales profesionales propias de organizaciones políticas consolidadas (González F. , 2014, pág. 318).

La situación anterior, permitió que en buena medida las desmovilizadas guerrillas liberales de Juan de la Cruz Varela tuvieran un escenario óptimo para seguir influenciando la coordinación de la sociedad. De este modo el movimiento agrario se volcó hacia el trabajo comunitario en los sindicatos agrarios, como en el caso del Sumapaz, sin embargo, los sistemáticos asesinatos de

guerrilleros liberales desmovilizados en los llanos orientales, en el Tolima y en Sumapaz generaron que facciones del movimiento se radicalizaran llegando a formar parte de las guerrillas comunistas del *Bloque sur* (1964) más tarde llamadas FARC (1966).

Por otro lado, según José Jairo González (1986) en Colombia los espacios de exclusión, dentro de los cuales estaba Sumapaz, fueron territorios de amplios desequilibrios socioeconómicos, alta conflictividad social y deficiencias en presencia Estatal. Estas particularidades hicieron que la Subprovincia a inicios de la segunda mitad del siglo XX tuviese de nuevo, resistencia al *orden social*, mientras que las instituciones expresaban un estigma hacia el territorio.

En los años 1957 hasta mediados de los años sesenta se descentralizó el poder político, para que los Partidos políticos con proyección nacional pudieran hacerse con los poderes nacionales, descentralizando poderes subnacionales a facciones políticas tradicionales locales (Gonzalez J. , 1986, pág. 39). Esto generó amplias debilidades institucionales y dificultades para la negociación interpartidista local entre Partidos alternativos, que terminaron alejándose de pretensiones de poder Estatal local y partidista.

A pesar de los intentos nacionales de reformismo agrario y política social de los años sesenta, la Subprovincia en temas de fortaleza institucional (distinto al militar) no tuvo mayores progresos; del mismo modo en la negociación interpartidista, la Subprovincia continuó con una reducida participación y deliberación pública. Finalmente, en cuanto a las relaciones entre sociedad y Estado, ellas habían tenido históricas diferencias que para la segunda mitad del siglo XX se agudizaron, como en el caso de la emergencia del INCORA o el Plan Nacional de Rehabilitación.

En consecuencia, la conducción de la sociedad y coordinación del sistema sociopolítico estuvo en la segunda mitad del siglo XX mayoritariamente en manos de las organizaciones



comunitarias, de las organizaciones campesinas, principalmente en manos del Sindicato Agrícola del Sumapaz.

Por otro lado, en los años setenta y primera mitad de los años ochenta el *Plan de Integración Nacional* y la agenda política en materia social estuvo dirigida hacia el fortalecimiento de las áreas urbanas y rurales, sin embargo, en la Subprovincia y en muchas partes periféricas de Colombia, los resultados en las áreas rurales en materia de presencia Estatal fueron negativos (González F. , 2014).

Entre otras cosas, el informe de Eduardo Wiesner y Richad Bird según Orlando Fals Borda (1988) confirmó el retraso en desarrollo local del país y la pobreza e inequidad social con importantes raíces en la corrupción administrativa y el centralismo del manejo de los recursos públicos (págs. 14-15).

Ejemplo de las debilidades estatales en oferta institucional se evidenciaban en el sector de la salud, la educación, la infraestructura y la justicia (Cardenas, 2008), haciendo énfasis en el último sector, en Sumapaz se establecieron dos modelos de justicia, por una lado, uno formal en cabeza del Estado y por otro lado, uno informal en cabeza de las organizaciones campesinas, juntos modelos coexistieron a pesar de que la justicia informal contaba con mayor legitimidad, ya que la justicia asumida por el Estado históricamente había tenido debilidades imbricarse en la sociedad.

Del mismo modo, la organización comunal sistemáticamente se fortaleció, por ejemplo, cuando se creó la J.A.C. de San Juan, esta última pudo coordinar y acceder políticas públicas de la mano del INCODER, al igual que con el trabajo mancomunado con el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, pues en 1974 se fortalecieron las organizaciones

comunales (Chavez, 2011, págs. 59-60). Es decir, en la medida que las organizaciones sociales se fueron fortaleciendo, el Estado logró tener más presencia institucional.

Por otro lado, la organización social de la Subprovincia se dividió el trabajo político- social entre la gestión comunitaria y el trabajo político electoral hacia la Unión Patriótica (Morales C. , 2018, pág. 52). Es decir que, a pesar de los avances en el fortalecimiento institucional de la Subprovincia, tan solo a finales de los años ochenta la población de la Subprovincia intentó participar con mayor ahínco de la negociación interpartidista y de la política electoral formal.

La organización comunitaria y campesina en la Subprovincia fue tan amplia que paulatinamente el Estado fue reconociendo derechos colectivos en las comunidades de la Subprovincia. Ejemplo de lo anterior es el asunto sobre el reconocimiento de diferentes municipios de la Subprovincia como Zonas de Reserva Campesina, como el caso de Cabrera según Resolución No. 046 del 7 de noviembre de 2000 o el municipio de San Bernardo desde 2004 y la Localidad 20 de Bogotá desde el 2011 (proceso en tránsito) (ISLA, SINPEAGRICUN, & INCODER, 2013, págs. 38-41).

Lo anterior significa que, en la Subprovincia existieron y existen territorios que han estado históricamente en tensión sobre la propiedad de la tierra, en estos territorios existen comunidades que desarrollan economías campesinas de pequeña escala, a la par que la propiedad sobre la tierra evita el latifundio y las comunidades casi siempre desarrollan proyectos comunitarios de vida (ISLA, SINPEAGRICUN, & INCODER, 2013).

## **Los actores de la gobernanza diferenciada:**

El Estado:

Según González (1986) la conflictividad en espacios periféricos es una constante, Colombia es más grande en territorio que en nación, por ello, los territorios periféricos han estado en la lógica de inclusión- exclusión frente al proyecto de Estado- nación. Dicha bifurcación no es solo de carácter político, sino económico; cuestión que explica en parte el interrumpido fenómeno modernizador del siglo XX, donde el Estado-nación colombiano no logró insertarse en una modernización capitalista y republicana.

En lo que refiere a la estructura estatal o la presencia institucional en el siglo XX en la Subprovincia del Sumapaz, daría para construir varios volúmenes de la historia de la administración pública a nivel local. Es por ello, que solo se establecerá en este texto una aproximación lo más simple posible, sobre la presencia institucional para el siglo XX en la Subprovincia del Sumapaz. De este modo, se explicará a continuación la emergencia del Estado en cuatro amplios periodos en el Sumapaz en el siglo XX; los cuales son una aproximación a la trayectoria de la presencia estatal en el territorio suscrito.

Los anteriores, hacen referencia en primer lugar a, la acción rentista del Estado (1886-1929), en segundo lugar, la modernización fracasada del Sumapaz (1930-1946), en tercer lugar, el derrumbe institucional (1947- 1958) y finalmente, la presencia diferenciada del Estado y construcción inacabada de las instituciones en el Sumapaz (1960-1990).

Así las cosas, el periodo republicano, trajo consigo profundas dificultades para que las elites nacionales establecieran las condiciones de un Estado moderno, nacional y capitalista. Por el contrario, el Estado tuvo por lo menos hasta la constitución de 1886, una precaria presencia

territorial, unas débiles instituciones políticas, económicas, judiciales y demás; consolidando así en Estado patrimonial, burocratizado y premoderno (Tobón G. , 2001).

En efecto, la Subprovincia del Sumapaz para finales del siglo XIX e inicios de XX desarrolló una economía basada en la renta de tierra, la ganadería extensiva y las economías precapitalistas. Entre otras cosas, para esta época es donde los clanes familiares como los Pardo Roche, los Fonte, los Caballero, los Gómez, entre otros; consolidaron el latifundio en lugares como Arbeláez, Pasca, San Bernardo, y otros municipios de la Subprovincia (Marulanda, 1991).

A pesar de lo anterior, es posible señalar que las particularidades de Estado patrimonial burocratizado y premoderno se mantuvieron como tendencia; sin embargo desde 1861 con la desamortización de tierras a manos muertas propiciada por el presidente de la época Tomas Cipriano de Mosquera y sus sucesores del liberalismo radical permitió la irrupción del capitalismo, la estructura productiva colombiana hasta la crisis de 1929 se dividió entre modelo terrateniente, ganaderías improductivas y economías de enclave en algunas zonas del país.

Así pues, ciudades como Barrancabermeja, Medellín, Bogotá, Ciénega, entre otras; tuvieron un amplio mejoramiento en vías de comunicación, infraestructura, obras públicas e industrialización. A contracorriente, otros territorios como la Subprovincia del Sumapaz, la provincia del Tequendama y territorios del Tolima y Boyacá tuvieron una estructura económica estrictamente agrícola, derivada de la hacienda cafetera; donde saltaba a la vista, la ausencia de vías de comunicación, infraestructura, bienes públicos, institucionalidad y sistemas de justicia estatales (Vega, 2004 I). De esta forma en la Subprovincia del Sumapaz hasta la crisis de 1929, la presencia institucional tuvo grandes debilidades y el modelo de la hacienda sustituyó al Estado colombiano.

Ahora bien, con respecto al periodo de 1930- 1946 la estructura económica y política que se desarrolló fue de corte liberal, en principio tímida con Enrique Olaya Herrera y mucho más profundizada con los dos periodos presidenciales de Alfonso López Pumarejo. En la Subprovincia del Sumapaz el contexto de lucha por la tierra llevó a que la institucionalidad paulatinamente fuera desarrollando los aparatos judiciales y punitivos, bienes públicos e infraestructura a nivel territorial (Marulanda, 1991). A pesar de lo anterior, este periodo tuvo grados importantes de violencia política y violencia en torno a la propiedad de la tierra.

Por otro lado, el periodo de “La violencia” de 1947- 1958 según German Guzmán Campos, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña, trajo consigo la “quiebra de las instituciones”, es decir, los diferentes cuerpos policiales, judiciales, escolares religiosas y demás, fueron utilizadas como vanguardia de Partido conservador, y en contra del Partido liberal. Es decir, en este periodo de “la violencia” las instituciones y la presencia Estatal tuvo profundas disrupciones entre la relación estructura y función de las instituciones en la sociedad (Guzmán, Fals, & Umaña, 2005b).

En último lugar, es necesario señalar que paulatinamente se fue fortaleciendo la presencia estatal en la Subprovincia del Sumapaz, por esta razón, desde los inicios del Frente Nacional hasta los años noventa, en la provincia por cuenta de los Planes de Desarrollo auspiciados por Alberto Lleras, aumentó tímidamente la presencia del sistema judicial, aparato policivo, y bienes públicos.

A pesar de lo anterior, debido a la “guerra fría”, el estigma al Sumapaz por su pasado de alta conflictividad y el recelo contra la organización campesina, se generó que gran parte de la agenda del Estado estuviera profundamente aprendida por la presencia institucional exclusivamente militar, y la nula presencia institucional a nivel rural (Varela & Duque, 2011). De modo idéntico, la incidencia y presencia de actores armados ilegales en la Subprovincia del

Sumapaz concluyó en la poca presencia institucional rural, por miedo al sabotaje, pillaje y destrucción por parte de la subversión.

En muchas zonas de colonización armada y de alta incidencia del movimiento agrario de primera mitad del siglo XX, el Estado tenía poca presencia y muy reducida incidencia en las decisiones del sistema sociopolítico, las condiciones políticas y el orden público: en consecuencia, tan solo en periodos de paz con la subversión armada, el Estado pudo tener protagonismo en el territorio (Aguilera M. , 2014, pág. 174 y 184). En buena medida el Estado en la Subprovincia del Sumapaz tuvo serias dificultades para consolidarse como el rector del territorio y establecer la coordinación de la sociedad en torno al gobierno; por el contrario, las organizaciones comunales, el Sindicato Agrícola del Sumapaz y hasta las guerrillas de Juan de la Cruz Varela ostentaron en el siglo XX mucho más protagonismo en la coordinación del sistema sociopolítico a nivel territorial.

Hay que mencionar que esta argumentación aplicó para el caso de la Subprovincia en mayor medida en las zonas rurales, en donde el abastecimiento de servicios públicos, la pavimentación, el estado de las vías principales y terciarias, saltaba a la vista por su abandono estatal (Pineda, S. y otros, 2010). En el mismo sentido, la producción agrícola de la Subprovincia continuó para estas décadas existiendo, pero con una reducida dirección de la institucionalidad.

A pesar de lo anterior, es innegable un avance en la presencia estatal en las décadas de los setentas y ochenta, principalmente en los cascos urbanos; los cuales contaron con un aumento de la densidad poblacional, mejoramiento en coberturas de servicios públicos, bienes públicos, y estado de algunas vías urbanas. Del mismo modo, existió un crecimiento de cobertura en servicios sociales y presencia institucional a través de organizaciones como la *caja Agraria*<sup>66</sup>, inversiones

---

<sup>66</sup> Ahora Banco Agrario de Colombia

en el desarrollo social y la formalización de procesos institucionales en la Registradora Nacional del Estado civil, Sistema de Notariado y Registro, entre otros.

El impacto del conflicto social armado de todo el siglo XX la economía de la Subprovincia tuvo profundas implicaciones negativas y rezago en desarrollo local; entre otras cosas, los territorios en donde las guerrillas liberales y más tarde las FARC-EP adquirieron presencia e incidencia se hallaban arrinconados económicamente, debido al bloqueo militar sobre la población (Aguilera M. , 2014, pág. 168). Dicha situación generaba que invertir, comprar y vender bienes y servicios en la Subprovincia fuera una acción de amplia incertidumbre para los diferentes actores de intermediación en los mercados.

El Movimiento campesino:

En primer lugar, es necesario señalar que existió en el análisis de objeto de estudio tres tipos de movimiento campesino, el primero de ellos puede considerarse como una rebelión espontánea, poco organizada, en formación, fragmentada y con debilidades de orientación políticas e ideológicas. En segundo lugar, existió el movimiento campesino llamado anteriormente como *organización campesina*, debido a que existía sinergia, planeación, politización, información, órganos de difusión, jerarquía, entre otras características. Del mismo modo, la *organización campesina* estuvo en constante dinámica de contienda política, es decir, este movimiento campesino representó un movimiento social y no una expresión social espontánea.

Finalmente, el tercer tipo de movimiento campesino es el cristalizado en el Sindicato Agrícola del Sumapaz, de allí que, ante la ausencia de los liderazgos de Jorge Eliecer Gaitán, Erasmo Valencia y Juan de la Cruz Varela en el Sindicato, el movimiento social por medio de la autopoiesis, logró redefinirse como movimiento campesino de segunda mitad del siglo XX. Es tal

la importancia de SINTRAPAZ, que al día de hoy continua con un activismo político importante en la Subprovincia y por ello merece mayor atención.

El Sindicato Agrícola del Sumapaz (SINTRAPAZ):

El actor más relevante en la conducción y coordinación de la sociedad para desarrollar acciones de gobierno fue el Sindicato Agrícola de Sumapaz en adelante SINTRAPAZ, ya que su nivel organizativo y buenas relaciones con la comunidad de la Subprovincia generaron que fuera el principal actor de la *gobernanza* del territorio. Entre otras cosas, las actividades de las FARC-EP hasta los años noventa no afectaron significativamente a SINTRAPAZ, pues este último logró consolidar una suerte de gobierno comunitario mucho más sólido, que los casos de las Juntas comunales y los Acueductos veredales en municipios como Cabrera, San Bernardo, Pasca, Venecia y Arbeláez, los cuales fueron mucho más sensibles a los repertorios violentos de las FARC-EP.

En efecto, SINTRAPAZ fue creado en 1957 y se le adjudicó personería jurídica por parte de la Alcaldía local de Sumapaz en 1960 (Chavez, 2011, pág. 57); la existencia de SINTRAPAZ es el resultado de la organización de la comunidad de la Subprovincia en torno a la responsabilidad de la sociedad por gobernar el sistema sociopolítico, entre otras cosas al sindicato se suscribieron grupos sociales y campesinos de los municipios de Pasca, Cabrera y San Bernardo, las cuales tuvieron filiales con menor protagonismo y vida política.

Fundamentalmente el trabajo organizativo de SINTRAPAZ estaba basado en tres pilares político-sociales, en primer lugar, la lucha por la titulación de la tierra, actividad que ya se venía desarrollando desde los tiempos de Juan de la Cruz y Erasmo Valencia, en segundo lugar, resolución de conflictos en torno a temas de convivencia, repartición de herencias, temas de conservación ambiental, gestión de vías, escuelas, puestos de salud, entre otras labores. Finalmente,



en tercer lugar, la gestión de los derechos de la población Sumapaceña, apropósito del aumento de la intensidad del conflicto armado de 1990 en adelante (Morales C. , 2018)

De esta forma SINTRAPAZ con el paso de los años se fue convirtiendo en una de las organizaciones campesinas de mayor relevancia a nivel nacional, su asociación con FENSUAGRO<sup>67</sup>, ANUC<sup>68</sup> y su trabajo para desarrollar Zonas de Reserva Campesina en los municipios de la Subprovincia, son muestra de la tendencia organizativa volcada al desarrollo rural y agropecuario del territorio.

La ausencia de un líder político único, de raíces campesinas como Juan de La Cruz Varela en las organizaciones campesinas posteriores a los años sesenta, no fue una razón para que la organización desapareciera, es decir la organización no tuvo una naturaleza caudillista ni respondía a una legitimidad carismática. En consecuencia, estas razones permiten concluir que SINTRAPAZ fue un actor societal altamente organizado políticamente; por ejemplo, son relevantes algunos liderazgos de SINTRAPAZ como Beto Poveda, Gerardo González, Pablo Bello, Misael Baquero, Alfredo Díaz, Beto Baquero, y Moisés Delgado (Morales C. , 2018).

Es necesario señalar que SINTRAPAZ ha estado históricamente cercano a los intereses partidistas y políticos del Partido Comunista Colombiano y Partidos de izquierda, sin embargo, esta cercanía no obedeció a una directriz política de los anteriores Partidos, sino un grado de sintonía política entre los intereses comunitarios de las organizaciones Sumapaceñas y las agendas de estos Partidos Políticos en el territorio.

---

<sup>67</sup> Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria.

<sup>68</sup> Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia.

Por otro lado, las actividades de SINTRAPAZ dedicadas a la gestión de la seguridad, convivencia, justicia, trabajo comunitario y gestión comunitaria de bienes públicos, son características de la forma autónoma como se ha gobernado las organizaciones campesinas en el sistema sociopolítico de la Subprovincia. Del mismo modo, a lo largo del siglo XX fue una tendencia que SINTRAPAZ gestionar recursos propios para construir las escuelas y salones comunales, a su vez gestionaba el pago de los profesores, celadores y otras actividades económicas que necesitara la sociedad Sumapaceña (Morales C. , 2018).

Es de anotar que el Sindicato desarrollo la coordinación del sistema sociopolítico desde una administración pública estatal y no estatal, por ejemplo agenciaba los bienes y servicios de la comunidad, por medio de actividades auto gestionadas como rifas, bazares, mingas de trabajo, y demás, en el marco de una organización social comunitaria; mientras que, por otro lado tramitaba constantemente ante el Estado, demandas sociales de servicios públicos, arreglos de vías, demanda de profesores, entre otras (Morales C. , 2018).

La intención de SINTRAPAZ en regular y coordinar la sociedad de la Subprovincia, en especial en la Localidad 20 de Bogotá, impulsó la creación de nuevas organizaciones comunitarias en el territorio, ejemplo de ello fue la creación de ASOJUNTAS<sup>69</sup>, SUMAPESCA<sup>70</sup>, ASOSUMAPAZ<sup>71</sup>, el Club de abuelos de San Juan<sup>72</sup>. AMUDEPAZ <sup>73</sup> y el grupo de trabajo “los frailejones”<sup>74</sup> (Lopez, Malagón, Montenegro, & Suaza, 2016, págs. 63-64).

---

<sup>69</sup> Asociación de Juntas Comunales.

<sup>70</sup> Asociación de piscicultores del Sumapaz.

<sup>71</sup> Asociación de productores y comercializadores de Lácteos del Sumapaz.

<sup>72</sup> Con vocación política y de recuperación de la memoria colectiva.

<sup>73</sup> Asociaciones de mujeres.

<sup>74</sup> Grupo juvenil dirigido al cuidado del medio ambiente.

A causa de la intensidad del conflicto social armado de los años ochenta y noventa SINTRAPAZ fue bastante afectado a nivel político, organizativo y social, razones analizadas con profundidad en el cuarto capítulo, sin embargo, es necesario señalar que para estos años el Sindicato Agrícola del Sumapaz, se dedicó al trabajo mancomunado con ONG'S, colectivos de abogados, entre otros actores políticos y sociales, con el fin de defender los derechos de las comunidades de la Subprovincia.

El análisis de la organización campesina del Sumapaz permite desligarse de un *hábito de pensamiento consagrado* sobre el Movimiento Agrario del Sumapaz, pues el movimiento agrario de la Subprovincia no estuvo dependiendo exclusivamente del liderazgo de Juan de La Cruz Varela, en efecto, diferentes son los cuadros políticos que emergieron del Frente Nacional hacia adelante en la dirección del movimiento agrario, mientras que las lógicas de toma de decisión colectiva incrementaron la participación activa de los diferentes miembros del movimiento agrario.

La Subversión armada:

Como se puede observar en este capítulo, en la Subprovincia los actores armados asumieron un papel relevante en la coordinación del gobierno y conducción de la sociedad. Así mismo, se puede dividir el tipo de los actores armados en tres grupos; en primer lugar, el movimiento campesino o *subversión raizal-nacional* que resistía al régimen de la hacienda cafetera que inclusive había sobrevivido a las guerras civiles del siglo XIX. En segundo lugar, el movimiento campesino organizado armado a cargo Juan de la Cruz Varela, surgido de la militancia en el Partido

Nacional Agrario, el cual en su momento se alzó en armas; y finalmente en tercer lugar, las estructuras de las FARC<sup>75</sup> con presencia en el Sumapaz.

Entrando en materia, el movimiento campesino o subversión raizal-nacional, es muestra de las expresiones premodernas de lucha política, defendiendo su visión provincial de los derechos y pretensiones políticas. Esta *subversión raizal*, configuró muchas relaciones en la primera mitad del siglo XX al interior de la hacienda, en una suerte de colono rebelde. En efecto, este tipo de subversión se legitimó socialmente y con el paso del tiempo condujo algunos tipos de liderazgo al interior del movimiento campesino con y sin armas.

En este caso, al ser un rebelde premoderno, sus relaciones con el Estado fueron pocas debido en primer lugar, la precariedad en la presencia institucional y, en segundo lugar, las relaciones patronales persistentes en las haciendas cafeteras y madereras para la primera mitad del siglo XX en la Subprovincia.

Por otra parte, el movimiento campesino armado a cargo de Juan de la Cruz Varela tuvo participación en la coordinación del sistema sociopolítico de la Subprovincia desde 1946 hasta 1957. A pesar que, el principal objetivo de este movimiento político alzado en armas era proteger la vida de las familias, militantes y simpatizantes liberales y comunistas en el periodo de la “violencia”, sistemáticamente las organizaciones armadas fueron contrayendo tejido social en la Subprovincia, por ello en áreas periféricas, la subversión contó con bastante legitimidad en cuanto a establecimiento de *orden social*, normas de convivencia y justicia.

---

<sup>75</sup> No llevan la sigla E.P. debido que solo desde 1982 en su VII conferencia nacional guerrillera, determinaron que estas siglas complementarían las ya existentes F.A.R.C.

Entre otras cosas, el movimiento campesino armado tuvo su origen en la restricción de la negociación interpartidista por parte de la *hegemonía*<sup>76</sup> *conservadora*, periodo donde el Movimiento Campesino Armado desapareció el debate político formal y/o institucionalizado, albergando espacios des-institucionalizados para el debate público. En efecto, las guerrillas liberales en la mayoría de veredas periféricas de Pasca, Cabrera, San Bernardo, Venecia, Arbeláez y la Localidad 20 de Sumapaz tuvieron coordinaciones de la sociedad a cargo la sociedad, y de forma meta-institucional por parte del Partido Liberal y Comunista en la segunda mitad del siglo XX.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente la primera y segunda *Ley del Llano* otorgaron poderes de administración, en particular a los gobiernos locales a través de los “consejos populares de gobierno”; estas figuras de intermediación social, en principio de las guerrillas del llano, fueron utilizadas la Subprovincia para resolver problemas entorno a la convivencia, reparto de tierras e inclusive temas Estatales como el orden fiscal, político y administrativo (Aguilera M. , 2014, pág. 152 y 176). Es decir, que las guerrillas liberales de Juan de la Cruz Varela representaban ante la comunidad de la Subprovincia la legitimidad, autoridad y prestigio para coordinar la sociedad del antecesor movimiento agrario de los años 30´ y 40´.

Finalmente, el último tipo de actor armado a tener en cuenta en este análisis es las FARC, el único grupo armado que en la Subprovincia tenía en sus bases programáticas construir un nuevo

---

<sup>76</sup>Concepto utilizado por Antonio Gramsci en varias de sus obras más importantes, obras que llevan por nombre “los cuadernos de la cárcel”, en dichos textos la hegemonía hace relación a las formas de dominación modernas que utilizan las clases dominantes para someter a las clases dominadas; estas formas de dominación se ejercen desde la dimensión política, social y cultural, siendo esta última dimensión la más desarrollada por la argumentación de Gramsci, pues él realiza un análisis de la forma como las ideas dominantes se insertan en la sociedad a través de la religión, los medios de comunicación y la educación.

*orden social*<sup>77</sup>, A pesar de lo anterior y como se mencionó al inicio de este capítulo, para los años anteriores a los años 90' las FARC tuvieron un reducido margen de aporte a la coordinación de la sociedad, pues la guerrilla usó la Subprovincia hasta inicios de los años noventa como un territorio de tránsito y no de *nuevo orden social*.

En consecuencia, las FARC aplicaron la *justicia expedicionaria*<sup>78</sup> en el momento que se vincularon con el territorio de la Subprovincia, ya que su poder político y social estaba intentando consolidarse en un territorio en donde las organizaciones sociales, movimientos agrarios y campesinos; tenían una participación histórica y muy organizada en la coordinación de la sociedad.

Del mismo modo, en varios lugares de la geografía nacional, las FARC en sus inicios no adquirieron una influencia amplia en la sociedad, ya que las organizaciones campesinas y agrarias eran las que tenían la influencia sobre otras organizaciones sociales como Juntas, acueductos, Distritos de riego y en general la sociedad (Aguilera M. , 2014, págs. 246-249). El caso de la Subprovincia es concordante con la anterior argumentación, en efecto, en la segunda mitad del siglo XX, las FARC desarrollaron un papel punitivo, mientras que la organización como SINTRAPAZ, el movimiento agrario, los sectores comunales y demás, desarrollaron una *justicia comunitaria*.

---

<sup>77</sup> Según Mario Aguilera Peña en su texto titulado “contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia” publicado en el 2014. En las veredas alejadas del casco urbano, el actor armado y/o el movimiento insurgente desarrolla actividades de “limpieza social”, amenaza de indeseables (ladrones, prostitutas, abigeos, violadores y demás). En suma, el actor armado a través de sus acciones de juzgamiento y castigo le permite al actor armado aumentar sus rentas ilegales (secuestros extorsivos, vacunas, boletos y demás).

<sup>78</sup> Según Mario Aguilera Peña en su texto titulado “contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia” publicado en el 2014, existen tres tipos de justicia *ejemplarizante* o justicia aplicada en los primeros contactos entre guerrilla y sociedad. El primer tipo de justicia es la defensiva, aplicado contra los enemigos de la subversión, el segundo tipo de justicia es la expedicionaria, aplicada como forma de represión contra la delincuencia y finalmente el tercer tipo de justicia es la comunitaria, el cual es desarrollado por los diferentes sectores sociales del territorio, las FARC-EP tienen una participación punitiva y pueden consolidar un modelo de orden social alternativo al Estatal en temas penales.

Finalmente, lo anterior permite evidenciar dos *hábitos de Pensamiento consagrados*, por un lado, que la presencia de las FARC-EP dinamizó en totalidad las formas de coordinación del gobierno en el Sumapaz a lo largo del tiempo, y, por otro lado, la justicia informal que se desarrolló históricamente en el Sumapaz fue desarrollada estrictamente por parte de las FARC-EP. Así las cosas, el papel de las FARC-EP en la coordinación de las formas de gobierno antes de 1985 no fue tan relevante como en el periodo de 1985-2004.

Los Partidos políticos:

En cuanto a los Partidos políticos es posible señalar la Subprovincia se caracterizó por la inestabilidad a raíz de los diferentes ciclos de violencia que dinamizaron el territorio, en parte para algunas décadas hubo un grado de participación importante en la democracia formal, como son los casos de los periodos de 1930- 1946 y el periodo Frente Nacionalista de 1958-1974. Sin embargo, en varias ocasiones del siglo XX los Partidos políticos de la Subprovincia no pudieron tramitar los conflictos sociales de manera formal, la alta intensidad del conflicto determinó un cierre al debate democrático formal; buen ejemplo de ello son los periodos de 1900 a 1930 o el periodo de 1948 a 1953.

Por otro lado, es posible señalar tres elementos relevantes a tener en cuenta para el análisis de los partidos políticos en la Subprovincia:

En primer lugar, las autonomías locales permitieron el surgimiento y la continuidad en el tiempo de Partidos políticos emergentes, en principio pensados como simples expresiones sociales efímeras como el PAN. Del mismo modo, la consolidación de ideas políticas alrededor del tema agrario y la propiedad de la tierra, permitieron que fuese fácil de tolerar la lucha armada de una guerrilla rural, pues había una sintonía política de la sociedad, hacia las pretensiones de reforma agraria que promulgaba el discurso de las FARC-EP.

En segundo lugar, la violencia de los Partidos tradicionales no solo en la época de “la violencia”, sino en diferentes momentos de la historia, no dejó desarrollar una negociación interpartidista en la Subprovincia del siglo XX, por ende, pudo haber sido opacada por la polarización y sectarismo político hasta por lo menos, el final del Frente Nacional. En buena medida las ideas políticas tradicionales, poco llamaron la atención de los sectores agrarios de la Subprovincia y tal vez por ello, esta última tiene más tendencias a desarrollar el asunto político en espacios no formales.

Finalmente, en tercer lugar, el Gaitanismo no posibilitó coordinaciones del sistema sociopolítico, como sí lo pudo realizar el PAN, las percepciones de Herbert Braun sobre el Gaitanismo como un fenómeno *neo-populista*<sup>79</sup>, donde salta a la vista elementos discursivos como la denuncia pública y la retórica enérgica, que no logra establecer un vínculo fuerte con la sociedad, en perspectiva de coordinar el sistema sociopolítico.

---

<sup>79</sup> Para Ernesto Laclau el populismo es una construcción del “pueblo” como posición de fronteras antagónicas de cambio social, utiliza las convocatorias a nuevos sujetos para el cambio social, por medio de equivalentes vacíos.



### **Capítulo 3: Impactos del conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-2004.**

Con el fin de analizar la *gobernanza diferenciada* de la Subprovincia se estableció anteriormente un primer momento de precisión analítica sobre el significado de la *gobernanza diferenciada* como construcción teórica, mientras que, en un segundo momento se realizó una aproximación histórica a la *gobernanza diferenciada* de la Subprovincia en el siglo XX. Para finalizar la investigación del problema, es necesario analizar la *gobernanza diferenciada* de 1990 hasta el 2004 en la Subprovincia, sin embargo, ello requiere observar con atención la presencia de la FARC-EP y el contexto violento del conflicto armado en el Sumapaz para los años 1990 al 2004.

Para ahondar el análisis sobre lo anterior, este tercer capítulo se propone analizar el impacto del conflicto social armado en la Subprovincia para 1990-2004, pues su impacto fue complejo y marcó rupturas en la forma histórica de dirigir el sistema sociopolítico.

Para lo anterior es necesario aclarar, que ha existido a través de la historiografía colombiana una gran cantidad de investigadores que han analizado el desarrollo del conflicto social armado, para solo nombrar algunos como Francisco Gutiérrez<sup>80</sup>, Javier Giraldo<sup>81</sup> y Alfredo Molano<sup>82</sup> centraron su análisis en el problema de la tierra y el conflicto persistente en el siglo XX como reciclaje de nuevas violencias; otros como Gustavo Duncan o María Ema Wills centraron su atención en la mutación de la criminalidad y la exclusión social: sin embargo para el caso que atañe, este capítulo utiliza una mirada sobre las relaciones complejas entre actores armados y no

---

<sup>80</sup> Que hacer en el tierrero (2018), la destrucción de una república (2017).

<sup>81</sup> Conflicto social y rebelión armada (2015), guerra y democracia (2003), Búsqueda de verdad y justicia: seis experiencias de posconflicto (2004).

<sup>82</sup> A lomo de mula (2016), del Llano llano: relatos y testimonios (1995), Trochas y fusiles (1994)

armados, que hicieron parte del conflicto social armado, dicha visión presente en lecturas de Teófilo Vásquez, Mario Aguilera o Santos Alonso Beltrán.

Ahora, para analizar los impactos políticos, sociales, económicos y culturales del conflicto social armado en la Subprovincia, se dividirá el objeto de estudio en dos bloques temáticos; el primero es un estudio de la forma como las FARC-EP se consolidaron en la Subprovincia, discusión que se titula, “*auge y adhesión social del actor armado (1990-1996)*”, mientras que en segundo lugar, se observará el retroceso en la presencia e incidencia de las FARC-EP en la Subprovincia, dicha discusión se titula, *contraofensiva guerrillera y escalamiento del conflicto (1997-2004)*.

La intencionalidad de presentar este capítulo desde una óptica de dos bloques de discusión tiene una explicación interdependiente, pues, en primer lugar, el desarrollo del conflicto armado en estos 14 años a exhibir, no tuvo un desarrollo homogéneo. En segundo lugar, en la Subprovincia existieron dos periodos de alta conflictividad armada, sin embargo, fueron periodos con características políticas muy distantes entre sí, debido al cruzamiento del plan de guerra de las FARC-EP, la acción militar Estatal, el desarrollo del conflicto a nivel local y hasta una red de micromotivos que cambiaron el rumbo del conflicto armado en la Subprovincia.

Entrando en materia, como se ha podido observar en el primer capítulo, la provincia del Sumapaz históricamente ha estado relacionada con cuatro elementos esenciales, uno, la rebelión que se convierte en contraestado, dos, el poder local en tensión, tres, la existencia sostenida de actores armados altamente organizados que utilizan el territorio como corredor estratégico y cuatro, una sociedad sumamente activa políticamente.

Las anteriores particularidades han generado que históricamente el territorio haya estado inmerso en conflictos irregulares y en efecto, su población haya estado en constante contacto con actores armados que han construido un tejido social importante y como señalaría Elizabeth Wood, hayan generado lógicas de intercambios de servicios en medio de la guerra, los cuales pasan desde el utilitarismo, la instrumentalización de la violencia, y hasta la identidad (Wood, 2010).

En efecto, la lectura compleja que se propone este capítulo, permite sostener que las FARC-EP en la Subprovincia del Sumapaz asumieron transiciones en términos de presencia, accionar, incidencia política y simpatía en la población, cuestión que influyó en el desarrollo de la *gobernanza diferenciada* y el incremento de la *governabilidad limitada*, de forma desigual de 1990-1996 y 1997-2004.

En primer lugar, es necesario señalar que la presencia clandestina de las FARC-EP en la Subprovincia no tiene un periodo de tiempo plenamente identificable, sin embargo, siguiendo la argumentación de Ariel Ávila (2011) es posible afirmar que la toma de Casa Verde<sup>83</sup> por parte del gobierno Gaviria en 1990 causó un repliegue de las FARC-EP hacia el páramo de Sumapaz donde se crearían para ese año los Frentes 51, 53 y 55.

Evidencia de la argumentación anterior son los enfrentamientos de actores armados en zonas rurales y las tomas a cascos urbanos en la Subprovincia por parte de las FARC-EP entre los años 1990-2004 entre otras cosas, los combates fueron numerosos y están documentados sin mayor profundidad analítica en la prensa nacional, estadísticas de la policía nacional y archivos locales, en consecuencia, las tomas a cascos urbanos son las siguientes:

---

<sup>83</sup> Campamento y cuartel general de las FARC-EP para los años de la negociación de paz con los gobiernos de Belisario Betancourt y Virgilio Barco, este campamento se localizaba en el municipio de La Uribe en el departamento del Meta, desde allí se impartieron las órdenes del Estado Mayor Central hasta 1990.

Tabla 2: Tomas Guerrilleras a la Subprovincia del Sumapaz

<b>TOMAS GUERRILLERAS PROVINCIA DEL SUMAPAZ 1990-2004</b>		
<b>Municipio</b>	<b>Fecha</b>	<b>Hechos</b>
Pasca	13 de noviembre de 1991	Hostigamiento hacia la cabecera municipal por parte de las FARC-EP, en este hecho no se registraron heridos ni muertos, pero sí se registraron fachadas privadas y sedes públicas afectadas (GISYD, 2012).
Pasca	22 de octubre de 1992	Hostigamiento por parte de un grupo de 22 guerrilleros a los edificios municipales, con una duración de 3 horas de combates con la Brigada XIII, dichos combates irrumpieron gravemente la cotidianidad del municipio (EL TIEMPO, 1992).
Venecia	21 de febrero de 1994	Hostigamiento de guerrilleros pertenecientes al Frente XXV de las FARC-EP, los cuales atacaron a las instalaciones oficiales del municipio, muriendo un agente de policía en el hecho y hurtando dinero de la Caja Agraria (GISYD, 2012).
Pasca	19 de septiembre de 1994	Alrededor de 100 guerrilleros del Frente XXV & el Frente XXII de las FARC-EP atacaron a la estación de policía reduciéndola a escombros, en el hecho murieron dos policías e hirieron a otros 4 uniformados; mientras que el saldo de guerrilleros heridos y muertos es indeterminado (GISYD, 2012).
San Bernardo	21 de septiembre de 1994	Un número indeterminado de guerrilleros del Frente LV de las FARC-EP atacó las instalaciones institucionales de la alcaldía municipal y la Caja Agraria (actualmente Banco Agrario), llevándose 2 millones de pesos y causando 2 civiles heridos (GISYD, 2012).
Cabrera	20 agosto de 1997	Un número indeterminado de guerrillero del Frente LII & LV de las FARC-EP atacaron la cabecera municipal, las instalaciones de la caja agraria, el cuartel de la policía y la sede de la alcaldía municipal. El resultado de este ataque fueron dos agentes de la policía muertos y otros seis heridos (GISYD, 2012).
Venecia	5 de septiembre de 1997	120 guerrilleros de los Frentes XXV, LIII & LV se retomaron el casco urbano de la población, atacaron la caja agraria del municipio, la estación de policía e instalaciones institucionales. Durante la toma fue asesinado el exgerente de la caja agraria Carlos Eduardo Mogollón, un policía y otros tres más resultaron heridos (GISYD, 2012).
Arbeláez	19 de junio de 2001	Un número indeterminado de guerrilleros de la columna móvil Teófilo Forero de las FARC-EP se tomaron instalaciones de la alcaldía municipal, Banco del café (en donde hurtaron dinero de la

		caja fuerte) y la estación de policía en donde se presentaron combates y dos guerrilleros muertos(GISYD, 2012).
San Bernardo	4 enero de 2001	Aproximadamente 30 guerrilleros del Frente LV de las FARC-EP atacaron la estación de policía, la Caja Agraria (actualmente Banco Agrario) del que hurtaron 100 millones de pesos, y generaron temor en la población durante un par de horas (Verdad Abierta, 2016).

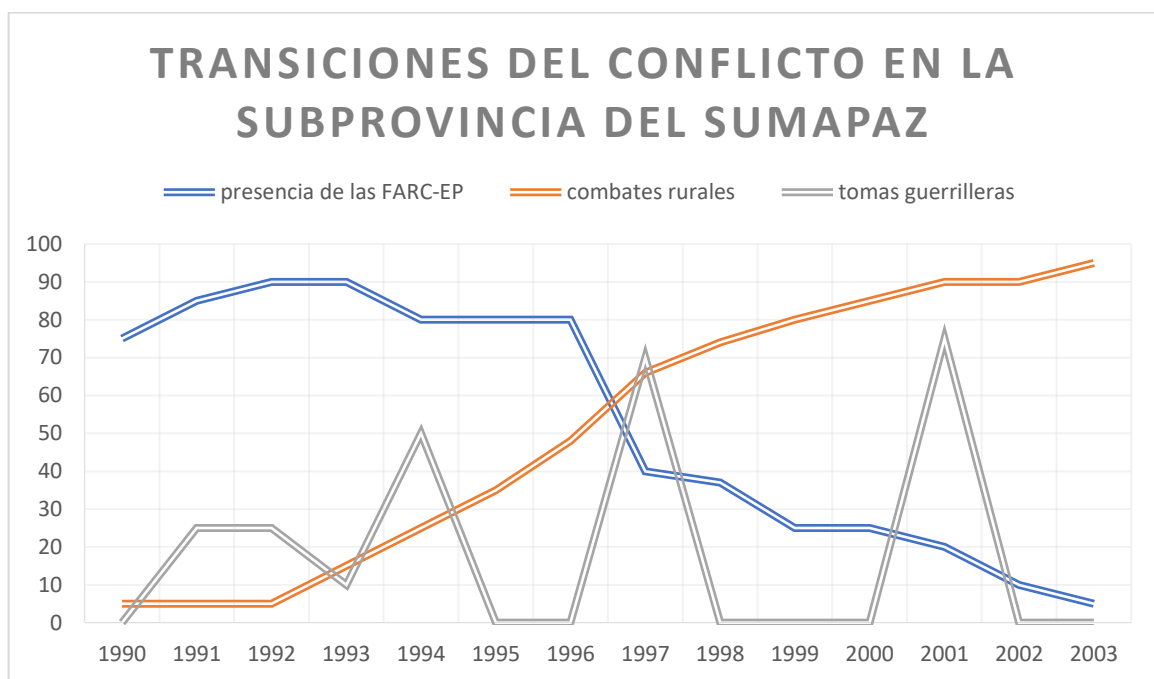
Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas del GISYD.

Como se puede observar existieron un número amplio de tomas a cascos urbanos en los municipios de la Subprovincia, tomas guerrilleras que no tuvieron desarrollo homogéneo ni sostenido en los años, lo cual significa que los actores armados no tuvieron presencia e incidencia uniforme en los años noventa. En consecuencia, las relaciones entre Estado, la sociedad y el mercado fueron complejas, en ocasiones coexistían con las FARC-EP y otras, la acción estatal era imposibilitada por los actores armados (Gonzalez, Jairo, 2017).

Es de aclarar que la dosificación de la violencia no es una explicación irrefutable de la debilidad o fortaleza del actor armado en el territorio, como se sostiene anteriormente en este documento y siguiendo la argumentación de Stathis Kalyvas; que un actor armado no ejecute violencia indiscriminada puede también ser un síntoma de la fortaleza del actor armado en el territorio, pues no necesita aplicar violencia para ser obedecido en el territorio.

En suma, en el presente capítulo se pormenorizará el transcurso heterogéneo del conflicto social armado en la Subprovincia el cual responde a condiciones internacionales, nacionales y locales, por parte de los gobiernos de Colombia, Estados Unidos, las estructuras nacionales y locales de las FARC-EP, y la sociedad Sumapaceña.

Ilustración 4: Transiciones del conflicto en la Subprovincia del Sumapaz



Fuente: Elaboración propia.

#### **Auge y adhesión social del actor amado (1990-1996):**

Desde la *séptima conferencia* de las FARC-EP en 1982, esta organización político-armada afianzó las estrategias políticas<sup>84</sup> y militares<sup>85</sup> para conseguir la toma del poder, las primeras para ganar terreno como un actor político armado y la segunda para desplegar golpes militares de mayor impacto en las regiones, con miras a la toma del poder. En efecto, los años ochenta es el periodo

<sup>84</sup> Según Carlos Medina Gallego y su colega Santos Alonso Beltrán, en materia política la estrategia de las FARC-EP estuvo enmarcada en acercar las comunidades periféricas de Colombia a los ideales de la guerrilla, orientar a la comunidad en procesos políticos, patrocinar la organización y acción colectiva de la población civil, inclusive en esta conferencia la organización toma la determinación de la sigla E.P. (ejército del pueblo). Entre otras cosas las FARC-EP hasta la séptima conferencia no tenía una orientación clara a nivel organizativo y su accionar se basaba en principios Marxistas-leninistas y la experiencia de guerrillas liberales.

<sup>85</sup> Según Carlos Medina Gallego y su colega Santos Alonso Beltrán, en materia militar antes de 1982 el accionar de las FARC-EP se basaba en las experiencias de los anteriores ciclos de violencia a los que habían pertenecido sus militantes más notables como Manuel Marulanda Vélez y Jacobo Arenas; cuestión que cambiaría desde la séptima conferencia donde la organización tomaría una orientación jerárquica de operaciones militares, una distribución estratégica del territorio por parte de los *Frentes*, y la consolidación de un modelo financiero de guerra. Entre otras cosas el desdoblamiento de Frentes es fruto de esta conferencia para copar el territorio bajo el dominio del “enemigo” (Estado).

de tiempo de la activación del “plan de guerra” de las FARC-EP, lo que significó que los caminos de salida pacífica a la guerra eran una posibilidad, pero la organización estaba realizando la ingeniería necesaria para tomarse el poder (Medina, 2009).

Por otro lado, el recrudecimiento del conflicto en Colombia en parte es el producto de frustrados procesos de paz, por ello, según Álvaro Villarraga (2015) el fallido proceso de paz de la persecución y el aniquilamiento de los simpatizantes y militantes de la Unión Patriótica, deterioraron la tregua y la posible salida del conflicto armado de las FARC-EP. Entre otras cosas el desdoblamiento de los Frentes de las FARC-EP y su incremento en número de efectivos les permitió percibir la salida negociada al conflicto social armado, como una posibilidad no prioritaria para la vida política de la organización.

Conviene subrayar que, en los años noventa el presidente Cesar Gaviria se estrenaba en el cargo, caracterizándose su gobierno por dos particularidades; la primera por ser pionero del reformismo neoliberal en Colombia y la segunda, por ser uno de los periodos de mayor crecimiento de los lineamientos de la militarización del Estado y la vida social, sustentado en la *guerra contra las drogas* que E.E.U.U. y Colombia habían declarado (Leal, 1994).

Con este panorama nacional adverso para la consolidación de la subversión armada, debido al crecimiento de los recursos económicos y humanos para el combate a las organizaciones narcotraficantes y terroristas, las FARC-EP tuvieron que copar paulatinamente territorios donde no había cultivos de hoja de coca.

Siguiendo la argumentación de David Galula (1964) para que un insurgente realice una *guerra de movimientos*<sup>86</sup> es necesario que previamente haya realizado un trabajo político, social y militar en las *zonas*<sup>87</sup> (págs. 36-39). En consecuencia, para que las FARC-EP pudieran realizar las tomas a cascos urbanos de 1991-1994 en los municipios de Pasca, Venecia y San Bernardo era necesario que existiese un previo trabajo político, social y militar años atrás.

Debido a lo anterior, buena parte de las FARC-EP decidieron replegarse hacia el páramo de Sumapaz pasados los bombardeos de la *operación Casa Verde*<sup>88</sup>, sin embargo, este repliegue no fue accidentado o improvisado, pues en el Sumapaz habían construido históricas relaciones con la población. Ello es una muestra de que las FARC-EP antes de los años noventa utilizaban la Subprovincia como un territorio de despliegue estratégico seguro (Beltran S. , 2009).

Por otro lado, para otros analistas del conflicto en Cundinamarca, el volcamiento de las FARC-EP hacia el Sumapaz tuvo motivaciones de estrategia financiera, ya que, dominar el

---

<sup>86</sup> Según Galula es el cuarto paso que tiene que dar un insurgente en una guerra irregular, pues previamente ha realizado el tercer paso, la guerra de guerrillas, el segundo, el frente Unido y el primero, la creación de la insurgencia. Que el actor armado haya pasado por estos tres pasos significa que, ya se ha establecido contacto y alianzas con la comunidad, se han disputado territorios (rurales) con el enemigo, se ha consolidado la guerrilla en el territorio. En consecuencia, la guerra de movimientos trae consigo integrar varios frentes de la guerrilla, crear cuerpos de ejército (numerosas tropas), confrontar fuerzas acumuladas del enemigo (medianos y grandes contingentes de ejército) y el uso de recursos bélicos de gran escala.

<sup>87</sup> Zonas ocupadas (donde el despliegue del ejército impide abiertamente la presencia insurgente, actuando la organización subversiva en pequeños contingentes), zonas de tránsito o corredores (tránsito estratégico de logística, remesas, intendencia y demás, para la organización), zonas de guerrilla (área controlada parcialmente por el actor armado que no logra desarrollar un gobierno territorial pleno, estando en combates constantes con las fuerzas oficiales) y zonas de bases regulares (zonas donde la tropa insurgente tiene total libertad de hacer educación política, reentrenamiento, adiestramiento militar, e imponerse como el actor de preponderancia en el territorio).

<sup>88</sup> Operación militar incursionada por el gobierno de Cesar Gaviria con el objetivo de capturar al secretariado de las FARC-EP en su centro de operaciones (después de ser expulsados de *Marquetalia* y *El Pato*, esta operación militar se llevó a cabo el 9 de diciembre de 1990, mismo día en el que se realizaban los comicios para elegir los 72 miembros de la *Asamblea Nacional Constituyente*). a pesar de que la operación logró un centenar de heridos y muertos por parte de las FARC-EP, el objetivo final de la operación donde se utilizaron 7.000 unidades militares, no resultó en la captura del secretariado del Estado Mayor de las FARC-EP.



corredor de la Subprovincia garantizaba la movilidad de los enormes capitales producidos en actividades ilegales en el sur del país (Rangel, 2006). La cuestión anterior puede ser debatible, en el sentido que las motivaciones del actor armado por dominar el Sumapaz, podían obedecer a control de zonas históricas de la subversión, sin embargo, con toda seguridad las FARC-EP tenían en su estrategia de toma del poder, establecer al Sumapaz como un anillo estratégico para rodear la capital del País.

En efecto, las estructuras derivadas del Frente 26 que procedían del departamento del Meta y estaban para la época a cargo de José Eliseo Prieto, tenían el objetivo de fortalecer la red de informantes y el trabajo político con el campesinado del páramo de Sumapaz (Verdad Abierta, 2015). Es por ello que, los primeros acercamientos para establecer presencia sostenida en la Subprovincia por parte de las FARC-EP, los realizaron las estructuras militares y políticas más fuertes de la organización.

Para exhibir los pormenores del desarrollo del conflicto social armado en la Subprovincia es necesario citar al profesor Santos Alonso Beltrán (2011); pues según él, existe una estrategia de crecimiento del actor armado basada en el tipo de territorio a ocupar y la población de dicho territorio; esta estrategia consiste en que, existen cuatro tipos de *zonas* en donde el actor armado se interrelaciona, tiene expansión, tránsito, retaguardia, trabajo político y ataque.

A su vez el profesor Santos Beltrán argumenta que, en virtud de la identificación del tipo de zona a ocupar, por parte del actor armado, este último establece una fase de copamiento del

territorio, existiendo según Beltrán cinco fases<sup>89</sup> de relacionamiento entre el actor armado y la sociedad.

En efecto en la Subprovincia se desarrolló la etapa de *pre-insurgencia* para los años ochenta, en un territorio donde sigilosamente las FARC-EP se movilizó; sin embargo, en ocasiones el sigilo quedó atrás, ya que el vasto territorio de páramo y bosque de niebla en la Subprovincia, permitieron que la guerrilla pudiera evadir las *zonas ocupadas* por Ejército Nacional.

En consecuencia, las FARC-EP actuaban en contingentes pequeños buscando alianzas estratégicas con la sociedad, retomando anteriores fidelidades producto del histórico pasado agrarista de algunos elementos de la sociedad en la provincia del Sumapaz, en principio con tejido social de la Localidad 20 del Sumapaz y en un segundo momento con elementos sociales con presencia e influencia en los municipios de Pasca y Cabrera (El Tiempo, 1992).

Esta *pre-militancia* desarrollada a finales de los años ochenta en los municipios de Pasca y Cabrera, y Localidad 20 de Bogotá a lo largo del siglo XX, se tradujo en que las FARC tuviese una ascendencia social rápida en el Sumapaz debido a las históricas debilidades institucionales en el territorio. Entre otras cosas las FARC-EP abogaron en su momento por acercarse a los liderazgos en Juntas de acción comunal, Juntas veredales, sindicatos agrarios y Partidos políticos de izquierda (Peña, 1997).

---

<sup>89</sup> Fase I: pre-insurgencia (fase en la cual el actor armado establece los primeros acercamientos con la comunidad, el actor armado se moviliza en el territorio de forma clandestina), Fase II: inteligencia (fase en la cual el actor armado establece información sobre alianzas con líderes locales, personas relacionadas con el establecimiento e individuos de la región con importante poder económico). Fase III: financiación (fase en la cual el actor armado estrecha relaciones con la comunidad, muchas de ellas económicas, lo cual culmina con el suministro de información militar hacia el actor armado por parte de la comunidad), Fase IV: nuevo orden (fase en la que el actor armado regula la vida social en parte de la región). Fase V: consolidación, fase en la que el actor armado logra atacar a la institucionalidad. Para hacer más énfasis ver anexos: “Etapas del actor armado en el territorio”.

Así las cosas, la profundización de la fase de pre- militancia y en efecto, la simpatía hacia las FARC-EP se desarrolló en las veredas más alejadas de la modernidad y del Estado, en concreto, veredas periféricas de los municipios de Pasca (Quebradas, Corrales, Juan Viejo, La Esperanza y El Carmen), Arbeláez (El Salitre), San Bernardo (El Pilar), Cabrera (Núñez, Las Águilas, Tunal viejo, La cascada y La Unión) y por supuesto la Localidad 20 del Sumapaz. Es decir que, a inicios de los años noventa no todas las veredas de los municipios estaban en las lógicas del *nuevo orden* por parte de las FARC-EP.

Las condiciones anteriormente mencionadas permitieron que en la Subprovincia rápidamente las FARC-EP pudieran llegar a la etapa de *nuevo orden* en los municipios de Cabrera, Pasca y la Localidad 20 de Bogotá, mientras que en municipios como San Bernardo, Venecia, Arbeláez las FARC-EP estuvieron interesadas en la *inteligencia militar*. En otras palabras, en Venecia, Arbeláez y San Bernardo existía actividad insurgente pero que no llegó a convertirse en *nuevo orden*.

A pesar de lo anterior, para los años 1990 la Subprovincia se había convertido rápidamente en zona de *corredor estratégico* de las FARC-EP, permitiendo así la conexión regular y la logística estratégica para mantener un enlace entre los municipios de Tolima, Sur de Cundinamarca, Huila y el Meta. El corredor estratégico caracterizado por potenciar el tránsito de unidades guerrilleras móviles, uniformadas y armadas, estuvo con poca presencia institucional para la época.

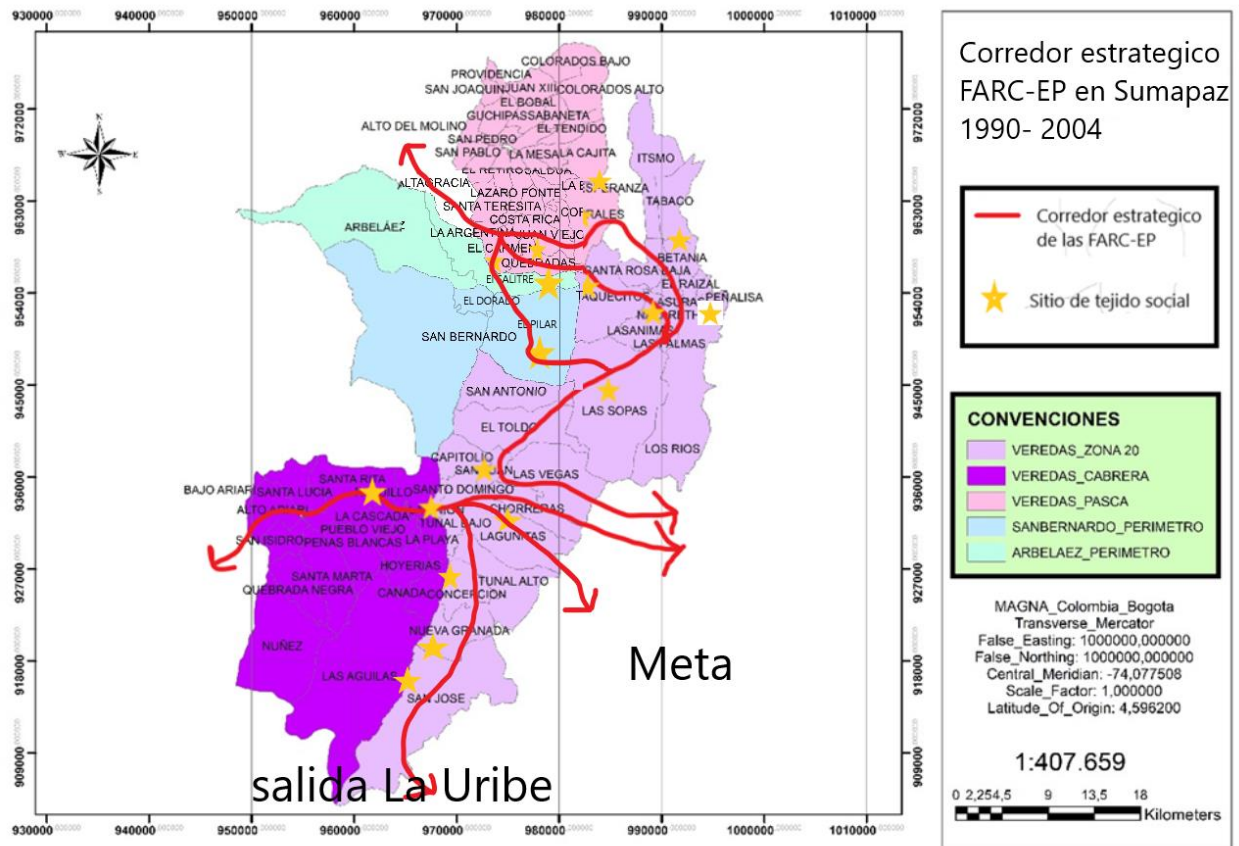
Haciendo hincapié en el argumento anterior, la salida por el municipio de Pasca tenía la intencionalidad de conectar con las veredas del sur de Fusagasugá, permitiendo la existencia de un corredor de milicia, contingentes armados, intendencia, dinero, entre otros recursos hacia Bogotá y ciudades intermedias como Girardot (Cundinamarca), Melgar (Tolima) y Sibaté (Cundinamarca) (Usaquén & Tinjacá, 2018).

En el mismo sentido, la salida por el municipio de Cabrera tenía el objetivo de conectar con las veredas del sur de Icononzo, Villarrica, y Cunday en el departamento del Tolima, y a su vez conectar con el municipio de Pandi (Cundinamarca). Este corredor servía para el actor armado como conexión con el noroccidente del país.

En cuanto al corredor por el alto Sumapaz (La unión, San Juan, Las Sopas, Nazareth y las Ánimas) y el inhóspito páramo del Sumapaz (parque natural nacional), debido a su vasto territorio pudo albergar con mayor facilidad el reaprovisionamiento, atención de heridos, reagrupamiento de combate, formación política y demás tareas de la organización armada; mientras que por otro lado, el corredor permitía la conexión con el departamento del Meta y todo el sur del país (Rangel, 2006).

En el marco del conflicto armado según José Luis Cadena (2002) el Estado colombiano en ocasiones atacó a las FARC-EP en territorios estratégicos, pero no existía para la época una visión geoestratégica en torno al dominio del territorio; por tanto, los corredores estratégicos coyunturalmente eran perturbados por el Ejército colombiano, sin embargo, debido a su difícil acceso geográfico eran nuevamente dejados en vacío institucional.

Ilustración 5: Corredor estratégico 1990- 2004.



Fuente: elaboración propia con base en mapa de Dick Rodríguez.

En síntesis, el *corredor estratégico* de las FARC-EP en la Subprovincia para los años 1990-1994 tuvo un grado importante de estabilidad, a pesar que en ocasiones la mencionada estabilidad era interrumpida por la presencia del Ejército Nacional, la cual era evitada por medio de la clandestinidad de la guerrilla para movilizarse por el páramo de Sumapaz.

La explicación de las dificultades para que el Ejército Nacional diera golpes contundentes contra las FARC-EP tuvo tres aristas, en primer lugar, la inexistencia de comandos de Policía Nacional en los municipios de Cabrera y la Localidad 20 de Bogotá, en segundo lugar, el reducido patrullaje del Ejército y la Policía Nacional y finalmente la debilidad institucional. Haciendo hincapié en lo anterior para los años 1990-1994 las carencias en materia de seguridad, justicia,

atención social y desarrollo económico, concluyeron en establecer zonas periféricas, regionales y rurales de Colombia donde la institucionalidad tenía poca presencia constante (Tirado, 1990).

En efecto, las relaciones en el corredor estratégico de la provincia tuvieron un importante grado de complejidad, pues el hecho que la Subprovincia fuera una zona de *orden público* supone un comportamiento bastante particular de los diferentes actores en el territorio. Dicho comportamiento será analizado en el cuarto capítulo de este documento.

Por otro lado, según Mario Aguilera la constitución de 1991 y la elección popular de alcaldes motivó a que las FARC-EP como organización política y armada continuara ejerciendo el poder en sus zonas rurales de dominio (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, pág. 246). Lo cual explica de manera sucinta el crecimiento y mayor incidencia de las estructuras de las FARC-EP en la Subprovincia.

A pesar de lo anterior, este argumento no explica por qué hubo tomas guerrilleras a cascos urbanos en los municipios de Venecia, Pasca y San Bernardo, y en otros municipios como Cabrera no existieron estos repertorios violentos. La explicación de lo anterior es que, las FARC-EP en la Subprovincia para inicios de los años noventa tenían bastante poder político- militar, siendo el tercero garante del territorio; por ello aplicaban la violencia de forma dosificada, cuestión que le resta importancia a la violencia dirigida hacia el casco urbano.

En otras palabras, las FARC-EP a inicios de los años noventa se consolidaron como el *nuevo orden* del Sumapaz, reemplazando en buena medida muchas funciones estatales como; justicia, seguridad, organización del sistema sociopolítico, resolución de conflictos sociales y demás. En efecto, resistiéndose al intento del Estado colombiano, en retomar la *governabilidad* en el territorio.

En ese orden de ideas, es posible afirmar que en municipios como Cabrera y la Localidad 20 de Bogotá el poder del *nuevo orden* de las FARC-EP fue tolerado por los liderazgos locales

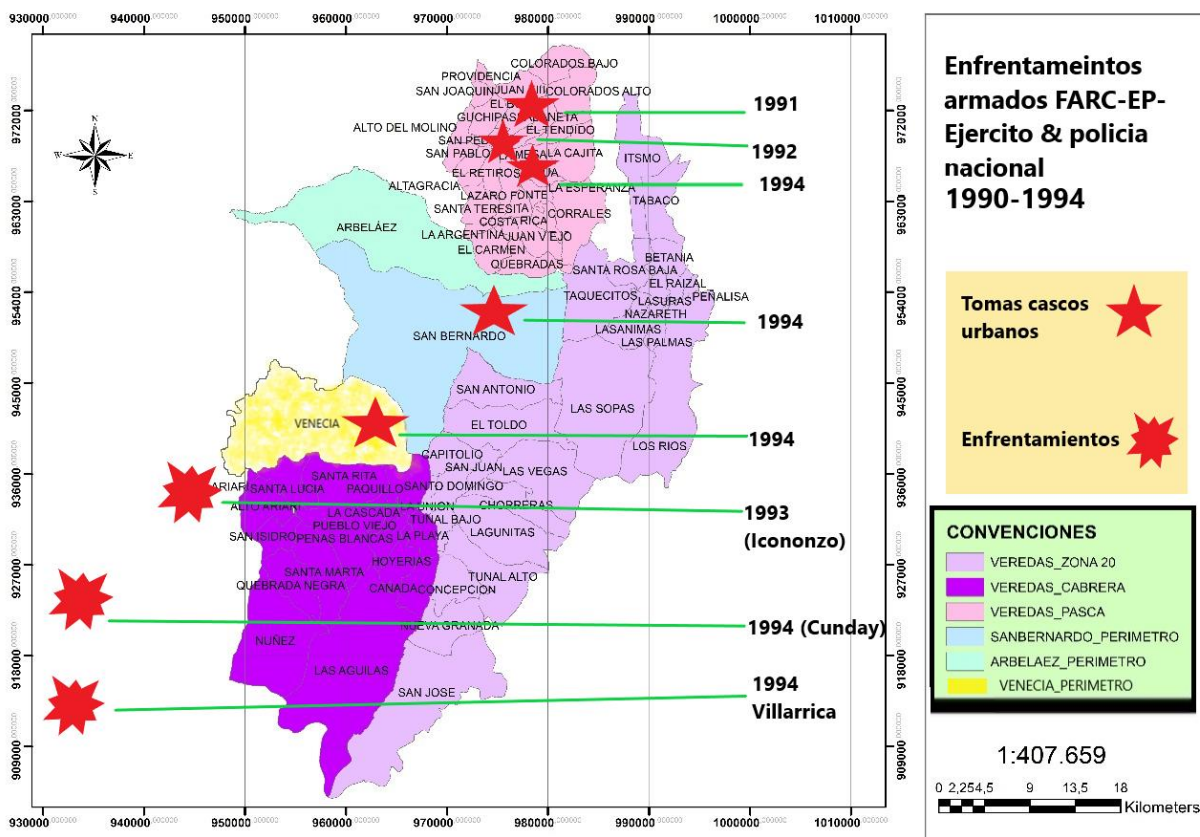
institucionalizados del poder público (servidores públicos), mientras que en municipios como Pasca, Venecia y San Bernardo la resistencia al poder político-militar por parte de los poderes institucionales y las elites locales, generó una respuesta autoritaria y violenta por parte de las FARC-EP.

En suma, las tomas guerrilleras a cascos urbanos en los municipios de Pasca, Venecia y San Bernardo intentaron suprimir el poder del Estado para que la FARC-EP pudiese consolidarse en estos territorios; sin embargo, tan solo en Pasca se logró eliminar del panorama local a la fuerza pública (Espectador, 1994); pues entre otras cosas, hasta 1996 el municipio volvería a tener estación de policía. Contrario a lo anterior, fue el caso de Venecia y San Bernardo, donde el impacto de las tomas guerrilleras no permitió que las FARC-EP desplazaran al Estado, pues días después de los ataques guerrilleros, las institucionalidades volvieron a su coexistencia con la subversión armada.

La toma al casco urbano del municipio de Pasca en 1994 y otras tomas en el Sumapaz, fueron parte de un plan estratégico para sofocar la capital del país alrededor de la cordillera oriental, con el fin de tomar el control de Bogotá. Esta toma se desarrolló en el marco de los ataques a la Calera, Viotá, Villarrica, Cunday y ataques a las estaciones de Policía en Bogotá, demostrando así, el amplio poder militar de las FARC-EP en la subprovincia y el estigma hacia esas poblaciones (Centro Nacional de Memoria Histórica, 1994, págs. 55-70 & 77).

El poder bélico dosificado de las FARC-EP para la época, permite señalar que, para inicios de los años 1990, la subversión tenía las condiciones políticas, sociales y territoriales de administrar el territorio. A pesar de ello, sistemáticamente el Estado fue ganando espacio político y social en el Sumapaz, mientras que, como se mostrará más adelante, las FARC-EP desde 1997 comenzaron a perder relevancia en el territorio.

Ilustración 6: Enfrentamientos armados FARC-EP- ejército y policía nacional 1990-1994.



Fuente: elaboración propia con base en mapa de Dick Rodríguez

Pasadas las tomas guerrilleras a los cascos urbanos descritos, se desarrolló una agresión débil por parte de las fuerzas armadas a la subprovincia, la Brigada XIII del Ejército Nacional logró causar algunas capturas y bajas a combatientes en el territorio (El Tiempo, 1994); sin embargo, estas acciones militares no fueron sostenidas en el tiempo. En consecuencia, desde 1994 hasta mediados de 1996 la guerrilla de las FARC-EP logró establecerse con mucho más ahínco como un actor armado consolidado en la región.

El control territorial creciente de los Frentes de las FARC-EP en la Subprovincia para los años descritos fue coherente con las instrucciones organizacionales de la VIII conferencia de las FARC-EP, con respecto a pasar hacia la *guerra de movimientos*, fortalecer la presencia de la



subversión en la cordillera oriental para la toma del poder, expulsar la institucionalidad de los lugares que dominaba las FARC y no permitir elecciones (Medina, 2009, págs. 151-159).

La razón por la cual el Estado colombiano no arremetió con todo el poder militar, como en el caso de las *repúblicas independientes*<sup>90</sup> o la *operación casa verde* es aún indeterminada; sin embargo en las entrañas de las FARC-EP se sostiene la versión, que el interés del Ejército Nacional y en general el gobierno central no estaba enfocado en recuperar el control en la Subprovincia, sino que por el contrario, el interés del Estado radicaba en que la insurgencia no volviera a tener movilidad en su antiguo centro de operaciones en La Uribe (Meta) (Murillo, 2017).

En síntesis, las estructuras político-militares de los Frentes 51, 52, 55 y 26 que operaban en inmediaciones al páramo de Sumapaz lograron repartirse estratégicamente el territorio entre los años 1990 -1996 con el fin de establecerse como el *nuevo orden* de la Subprovincia. En consecuencia, a continuación, se señalarán cuáles fueron los actores armados que conformaron estas estructuras para los años mencionados, estructuras que coexistieron con el Estado para coordinar actividades como, la administración de necesidades públicas en términos de seguridad, justicia, convivencia, medio ambiente y construcción de vías.

El Frente XXV para la época estuvo al mando de German Armando Porras *alias Cipriano*, esta estructura operó al sur oriente del Tolima y el suroccidente de Cundinamarca, teniendo así incidencia en los municipios de Villarrica, Cunday, Icononzo (Tolima), Venecia y Cabrera (Cundinamarca). Entre otras cosas, esta fue una de las estructuras que más incidió en la *gobernanza*

---

<sup>90</sup> Forma en la que Álvaro Gómez Hurtado desde el Congreso de la República en los años 60´se refería a las poblaciones de El Pato, Guayabero, Rio Chiquito, Marquetalia y Sumapaz, debido a que según él en estos territorios no se respetaba la soberanía del Estado colombiano, debido a que esos territorios eran focos comunistas. Entre otras cosas, este término es derivado de la retórica de la dictadura Española de Primo de Rivera para referirse a las repúblicas de Cataluña, el País Vasco y demás.

*diferenciada* en la Subprovincia, dosificó la violencia y le restó importancia al ataque de las instituciones, pues sus pretensiones se centraban en la formación de un contraestado.

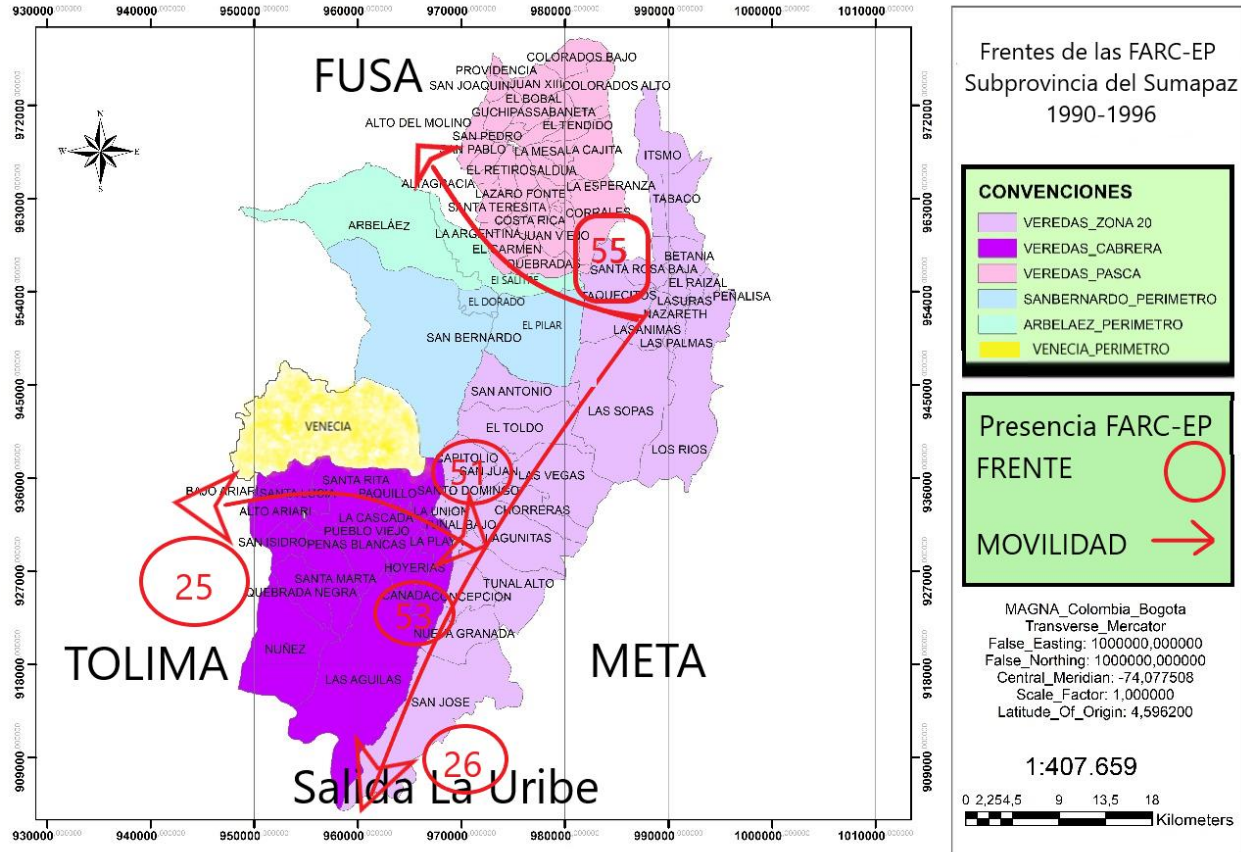
Es preciso indicar que las estructuras armadas de las FARC-EP en el Sumapaz asumieron una incidencia militar relevante, pero un papel político predominante, ya que el objetivo del Frente XXV era mantener constantes distracciones en territorios del Tolima, para el buen funcionamiento del corredor estratégico del Sumapaz (Centro Nacional de Memoria Histórica, 1991).

Para la época, el Frente 51 estuvo al mando de alias *Alexander*, el cual operó en su momento al Suroccidente de Cundinamarca en Cabrera y otras veredas de La Uribe Meta y en los municipios de San Juanito, El Calvario y Medina. Del mismo modo en inmediación con el páramo de Sumapaz operó el Frente 52 o Frente Juan de La Cruz Varela, el cual estuvo a cargo de *Alias “el loco Iván”*, que para la época tenía principalmente tareas móviles.

Del mismo modo, el Frente 55 a cargo de “Nelson Robles” operó en los municipios de Cabrera, Pandi, Venecia, San Bernardo y el sur de Localidad 20 de Bogotá; entre otras cosas este fue el Frente con mayor incidencia en los municipios que daban salida al municipio de Fusagasugá y sus acciones militares fueron las de mayor impacto en la Subprovincia.

En suma, las estructuras armadas mencionadas respondían al mando del “Bloque Oriental” así que muchas de las acciones que las FARC-EP desarrollaron en la Subprovincia desde los años ochenta hasta mediados del 2005 estaban planeadas, coordinadas o por lo menos informadas al Estado Mayor del Bloque Oriental.

Ilustración 7: Frentes de las FARC-EP en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-1996.



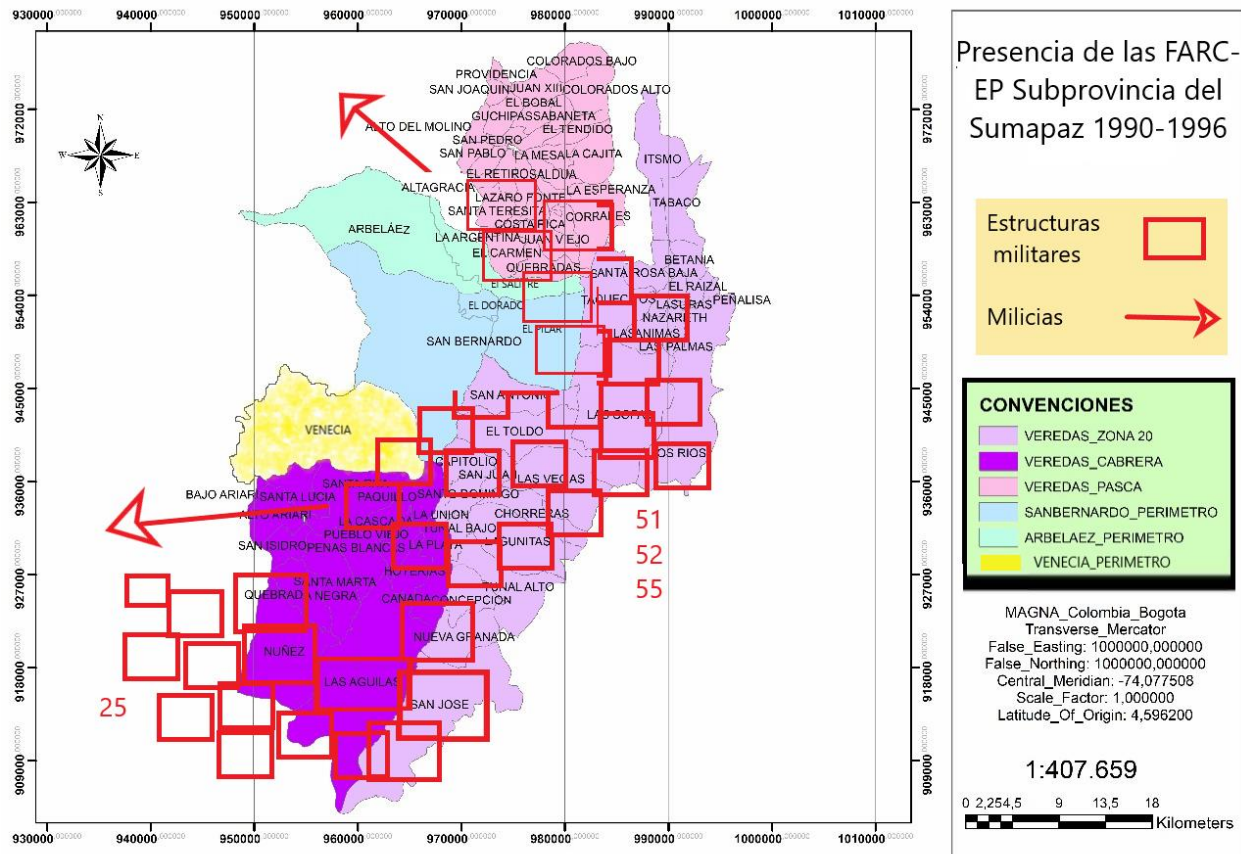
Fuente: elaboración propia con base en mapa de Dick Rodríguez

Es necesario aclarar que las tomas guerrilleras a los cascos urbanos de Pasca, San Bernardo y Venecia generaron mayor poder por parte de las FARC-EP, sin embargo, la influencia de la guerrilla en la administración de necesidades públicas como; seguridad, justicia, convivencia, gestión del medio ambiente y construcción de vías, no cambió radicalmente. Entre otras cosas, desde inicios de los años noventa las FARC-EP controlaban la vida social en buena parte de las veredas de Pasca, Cabera y unas pocas veredas periféricas de San Bernardo, Arbeláez y Venecia.

De la misma forma es posible afirmar que las anteriores particularidades descritas se desarrollaron de esta manera, debido a que las instituciones militares afectadas con las tomas guerrilleras no hacían presencia importante en los territorios donde las FARC-EP eran el *nuevo*

orden. Es decir, la Policía Nacional en el Sumapaz para la época estaba más dedicada a protegerse de la insurgencia, que a garantizar la convivencia y seguridad de la ciudadanía.

Ilustración 8: Presencia de las FARC-EP en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-1996



Fuente: elaboración propia con base en mapa de Dick Rodríguez

A pesar de lo anterior, 1996 fue un año de enormes transiciones para las FARC-EP en la Subprovincia, ya que la capacidad militar y la dinámica del conflicto, generó que se expandiera el secuestro, la extorsión y el boleteo<sup>91</sup> a nivel local. Este tipo de delitos se desbordaron en el

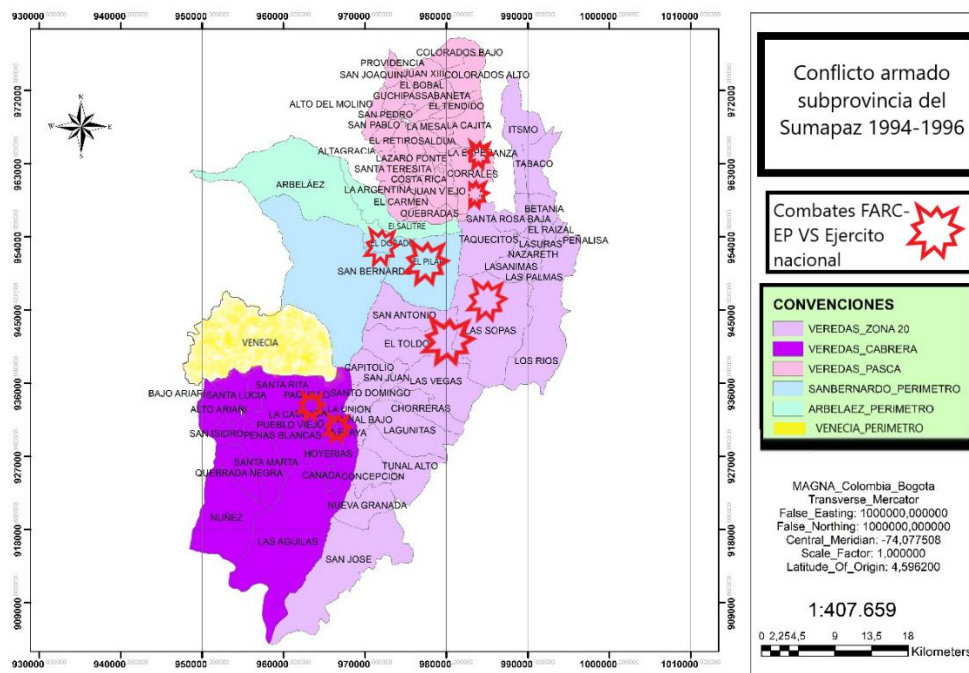
<sup>91</sup> Acción en la que los agentes armados informan a la comunidad, como por ejemplo el señalamiento personalizado de miembros indeseables en la sociedad.

territorio, cuestión que alertó a las autoridades departamentales sobre las implicaciones de la situación de orden público en el Sumapaz (Corporación Nuevo Arcoiris, 2007) .

En consecuencia, la gobernadora de Cundinamarca Leonor Serrano de Camargo se caracterizó por promover una política de mano dura contra la subversión, es por ello que, su lenguaje para referirse al problema del conflicto armado en Colombia y su impacto en el departamento dejaba observar la natural inconformidad del Estado, sobre la situación de control y regulación social que tenía las FARC-EP en la Subprovincia del Sumapaz (CCAJAR, 2007).

De esta forma, la gobernación de Leonor Serrano de Camargo decidió emprender la reconstrucción de las Inspecciones y Comandos de Policía Nacional en Cabrera y Pasca, mientras encargó a la brigada XIII del Ejército nacional, mayor presencia en las zonas rurales de la Subprovincia (Asamblea de Cundinamarca, 1996).

Ilustración 9: Conflicto armado Subprovincia del Sumapaz 1994-1996.



Fuente: elaboración propia con base en mapa de Dick Rodríguez

Así las cosas, las estructuras de las FARC-EP en la Subprovincia fueron atacadas sistemáticamente, mientras avanzaban las construcciones de los Comandos de Policía Nacional en los municipios de Pasca y Cabrera. Entre otras cosas, las relaciones con la comunidad de la Subprovincia habían desmejorado notablemente en la medida que, las actividades de los actores armados para finales de 1996 se reducían en mayor medida, a los hurtos y extorsiones hacia la población en la Subprovincia (El Tiempo, 1995).

En síntesis, el conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz de 1990 a 1996 tuvo cinco particularidades que lo caracterizaron. En primer lugar, la Subprovincia puede ser entendida dentro de una matriz de análisis de las dinámicas territoriales del conflicto<sup>92</sup>, como un territorio en donde existía una apropiación del territorio por parte del actor armado desde una lógica política, para robustecer bases sociales y militantes, porque este contacto con la sociedad civil tenía sentido en el plan de guerra de las FARC-EP.

Del mismo modo, la finalidad de la inserción y sostenimiento del conflicto armado en la Subprovincia obedeció al control de un territorio estratégico e histórico de la subversión, luego entonces, cruzándose la finalidad de mantener el corredor de las estructuras político-militares y garantizar apoyos sociales alrededor de Bogotá.

En segundo lugar, la escala de análisis explicativa del conflicto armado en la Subprovincia para 1990-1996 es de tipo nacional, en tanto se desarrolló en inmediaciones del macrorregión sur del país; macrorregión caracterizada por una frontera agraria abierta, una organización social

---

<sup>92</sup> Esta idea de incluir los diferentes territorios dentro de una matriz de análisis con tres pilares de observación, uno, la lógica de la guerra, dos, la finalidad del conflicto en el territorio y tres, la escala de análisis del desarrollo socio espacial del conflicto armado, es una idea de autoría del sociólogo Teófilo Vásquez Delgado. De modo que, esta matriz de análisis es utilizada por la *comisión de la verdad* (Colombia) para el esclarecimiento del conflicto armado en Colombia.

mayoritariamente horizontal y con menor interdependencia hacia el centro del país (Vasquez, 2017, pág. 151).

Sin embargo, para los años descritos, la Subprovincial Sumapaz hizo parte de un corredor estratégico de las FARC-EP que se encontraba en formación y unía los territorios del sur de Cundinamarca, Tolima y Valle del Cauca, y el Norte de los departamentos del Meta, Caquetá, Putumayo y Guaviare (Vasquez, 2017, pág. 137). Por ende, la Subprovincia tuvo momentos de auge de la violencia entendibles en el marco de una guerra civil activa, sin embargo, los niveles de dinámica del conflicto armado a inicios de los noventa se mantuvieron bastante bajos, con respecto a la primera década del siglo XXI (Vasquez, 2017, págs. 124-132).

En tercer lugar, es posible señalar que la Subprovincia para 1990-1996 fue un territorio de retaguardia, donde las FARC-EP se insertó efectivamente en el territorio creando identidad y adhesión social (Vasquez, 2017, pág. 154); de modo que, el orden contraestatal se desarrolló rápidamente a raíz de un histórico entendimiento entre los actores armados y la población civil. Buena parte de lo anterior se explica por la existencia de la transferencia de servicios entre los actores armados y civiles, por ejemplo, la seguridad, la justicia y el bienestar social.

En cuarto lugar, el plan de guerra de las FARC-EP planteado en los años ochenta trazaba como reto realizar la toma del poder para mediados de los años noventa, y sí esto llegase a fallar, construir un *Estado de beligerancia* en el sur del país (Aguilera M. , 2013). En efecto, este plan de guerra de las FARC-EP explica en parte la necesidad de profundizar las bases sociales en la Subprovincia, para acto seguido asfixiar a Bogotá esperando una ofensiva insurreccional en las ciudades y un control de los territorios aledaños a la capital del país por parte de la subversión.

En quinto lugar, los elementos previamente señalados permiten sostener que en la Subprovincia del Sumapaz para los años 1990- 1996, la intensidad del conflicto armado se mantuvo debido a una inclinación más hacia la esfera política, que, hacia la avaricia por rentas primarias e ilegales, como la circulación de dineros de la coca que venían del sur del país y pago de secuestros. Sin embargo, esto es una tendencia, pues no es posible estar seguro, cuando el conflicto en el Sumapaz fue estrictamente por avaricia (rentas ilegales) o por agravio (pretensiones políticas)<sup>93</sup>.

### **Contraofensiva guerrillera y escalamiento del conflicto (1997-2004):**

El segundo periodo de intenso impacto del conflicto social armado en la Subprovincia, fue un periodo caracterizado por cuatro particularidades político-militares; la primera es de carácter internacional, debido a la injerencia de los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, la segunda es de carácter nacional, debido a la eclosión de gobiernos con serias dificultades de *governabilidad*, la tercera es de carácter regional, gracias al fortalecimiento de la brigada XIII y a la construcción de batallones de alta montaña en la Subprovincia y la cuarta es la estrategia político militar adoptada por las FARC-EP para los años 1997 en adelante.

Por lo referido al fenómeno internacional de *lucha contra la droga*, desde la administración del presidente Richard Nixon (1969-1974) en los Estados Unidos de América, el narcotráfico y los cultivos de hoja de coca se habían convertido en el principal objetivo del gobierno de Estados Unidos de América y más tarde, de los gobiernos latinoamericanos.

Del mismo modo, desde la presidencia de Ronald Reagan en Estados Unidos de América (1981-1989) se empezó a emplear el termino *narcoterrorismo* para nombrar un problema

---

<sup>93</sup> Falseado la tesis de Paul Collier y Anke Hoeffler, pues para ellos, existen dos motivaciones totalmente diferentes que utilizan los *señores de la guerra* y explicaban la continuidad en *guerra civil*, una, la captura de rentas ilegales y primarias y dos, las pretensiones políticas e ideológicas, Véase en Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in civil War. Oxford Economic Papers, 56(4), pp. 563-595.



relacionado en países como Colombia, donde existía conflicto armado interno y narcotráfico. El empleo de esta palabra se debe a que los cultivos de hoja de coca y los laboratorios de cocaína residieron desde los años ochenta en las selvas de Guaviare, Meta y Putumayo, territorios para la época tenían zonas *de bases regulares* de las FARC-EP. En consecuencia, en el territorio confluían guerrillas y narcotráfico, ello significaba para Estados Unidos de América que allí confluía el *narcoterrorismo* (Bustamante, 1990).

En el mismo orden, en marzo de 1996 Estados Unidos de América declaró suspendida la ayuda económica y militar para la lucha contra las drogas, lo cual aumentó los aranceles para las exportaciones colombianas y suspendió a Colombia del *sistema financiero de garantías*. En consecuencia, la lucha contra los cultivos ilícitos aumentó de manera drástica para 1996-1997 en pro de recobrar la *certificación internacional* perdida (De Renteria, I, 1996).

Para los años posteriores la estrategia antinarcóticos hacia América Latina se intensificó, la materialización del *plan Colombia*<sup>94</sup> colocó unas condiciones de *orden público* caracterizadas por un corte militar y por la represión al sur del país. De este modo, se profundizó la *lucha contra las Drogas* en Colombia, el objetivo para finales del 2001 e inicios de 2002 era el copamiento militar de las zonas periféricas controladas por las FARC-EP, las cuales ya estaban en el epicentro de la lucha internacional contra el terrorismo<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> El Plan Colombia fue un acuerdo bilateral entre Colombia y Estados Unidos de América, basado en la cooperación para luchar contra el narcotráfico y el terrorismo, lo cual se materializó en la lucha contra las exportaciones de cocaína y sobre todo fumigaciones con glifosato a cultivos de hoja de coca en las selvas del sur del país. Un efecto de la lucha contra los cultivos de hoja de coca fue la intensificación de la persecución a los grupos armados ilegales que tenían participación en las rentas ilegales del narcotráfico, por lo cual las FARC-EP fueron de los grupos atacados con más ahínco por las fuerzas militares para los años 1999-2007.

<sup>95</sup> El 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos de América sufrieron dos atentados “terroristas” aparentemente planeados y ejecutados por la red Al Qaeda al mando del exintegrante de la CIA Osama Bin Laden. Los atentados se basaron, por un lado, al ataque con misiles al pentágono de los Estados Unidos de América, y por otro lado un ataque Kamikaze con aviones 767, dirigido a las “torés gemelas” en el corazón

Del mismo modo, los Estados Unidos de América aumentaron los recursos para la lucha contra el terrorismo en Colombia influyendo para que se desarrollara el *Plan Patriota*,<sup>96</sup> dicha influencia concluyó entre otras cosas, en que el Estado colombiano presionara a las FARC-EP en la gran mayoría de territorios donde la guerrilla estaba constituida como *nuevo orden* y de *consolidación*, como en el caso del Putumayo, Guaviare, Caquetá, Meta, entre otros. (Ávila, 2011).

Con respecto al *Plan Colombia* Renán Vega Cantor (2015): afirma que “*Esta primera fase del Plan Colombia costó 10.732 millones de dólares y su resultado es desastroso para las comunidades campesinas del sur del país. Este involucramiento de los Estados Unidos en el conflicto interno conduce a uno de los momentos de mayor subordinación por parte de Colombia*” (pág. 40).

En cuanto a las particularidades nacionales que explican el curso del conflicto social armado en la Subprovincia, es necesario aclarar que desde 1996 progresivamente los gobiernos colombianos concentraron su atención en aumentar la capacidad de combate contra las FARC-EP, a la par que intentaron procesos de paz con la subversión.

De este modo, Ernesto Samper Pizano presidente de Colombia para 1994-1998, intentó desarrollar un plan ambicioso y garantista social<sup>97</sup>, sin embargo, el escándalo del proceso 8.000<sup>98</sup>

---

financiero de New York. Los impactos locales de este “atentado terrorista” se sintetizan en la difuminación de la doctrina antiterrorista a través del mundo.

<sup>96</sup> Fue una campaña militar colombiana de una de las mayores intensidades militares que el país recuerde, emprendida contra los bloques Sur y Oriental de las FARC-EP, estructuras político-militares que operaban en el sur del país (Guaviare, Meta, Putumayo y páramo de Sumapaz).

<sup>97</sup> Cesar Jaramillo Londoño señala que el frustrado programa de gobierno de Ernesto Samper tenía grandes apuestas como saldar la deuda social, aumentar la inversión social, fomentar el empleo, modernizar la educación, proteccionismo a empresas nacionales y mejoramiento de las condiciones del campo.

<sup>98</sup> Fue un escándalo político en el cual se colocaron en conocimiento de la opinión pública, varios casetes que en su contenido tenían audios de los narcotraficantes Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela (cartel de Cali), donde sostenían haber realizado un apoyo económico de 8.000 millones de pesos a la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano. El escándalo desatado antes de los primeros 100 días del gobierno, generó que la agenda política de la administración Samper estuviese girando en torno al escándalo de los dineros del narcotráfico.

generó que desde sus primeros días se dedicara a defenderse de los periodistas y de la justicia colombiana e internacional (Tobón, 2001). En consecuencia, la presión de los Estado Unidos de América hizo que el presidente Samper implementara fumigaciones a las selvas del Guaviare, Putumayo y Caquetá con glifosato para 1996, condicionando desde entonces las relaciones con Estados Unidos de América, a la lucha contra las Drogas y el terrorismo.

Por otro lado, con la llegada de Andrés Pastrana Arango a la presidencia de la república, la política interna estuvo marcada por una encrucijada estratégica; por un lado, realizó intentos de *salida negociada al conflicto*<sup>99</sup> con las FARC-EP (1999-2002), mientras que, por otro, aumentaba el presupuesto para el sector defensa, incrementando a su vez la cantidad de ejército profesional y emprendió una seria persecución contra los cultivos ilícitos en el sur del país. En este periodo de tiempo se produjo uno de los mayores auges del paramilitarismo en Colombia (Garzón, 2011).

Seguidamente al periodo de Andrés Pastrana, se posesionó Álvaro Uribe Vélez como presidente de la república de Colombia (2002-2006), su gobierno estuvo caracterizado por la política de seguridad *democrática*, para su momento fue el periodo de gobierno donde más se profundizó<sup>100</sup> la política de defensa por medio del *Plan Colombia* (Garzón, 2011). En síntesis, estos periodos dejan evidencia la tendencia de fortalecer el aparato militar, con miras al combate de las FARC-EP en el Sumapaz.

Por otro lado, en cuanto a las circunstancias regionales que caracterizaron el curso del conflicto social armado en la Subprovincia de 1997 al 2004, es posible señalar que estos años

---

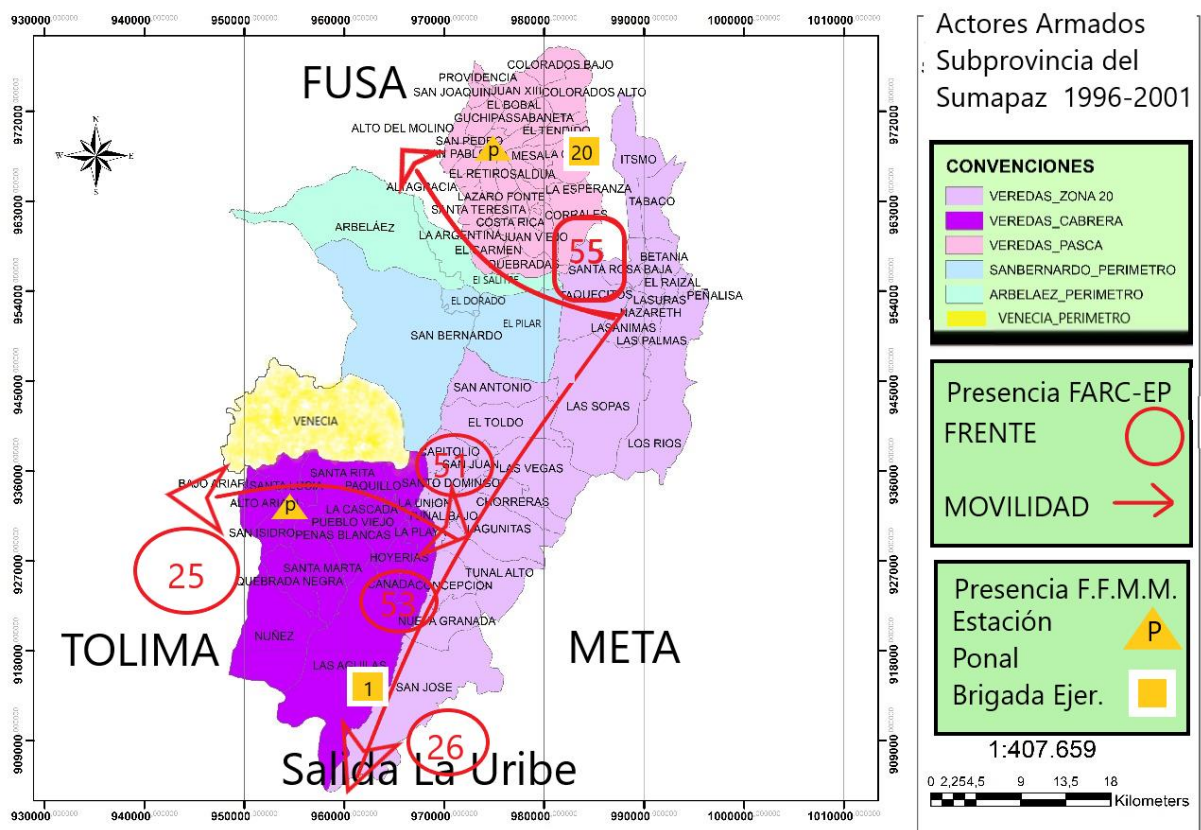
<sup>99</sup> Este intento fue llamado como el proceso del Caguán, el cual intentó darle continuidad a los acercamientos entre las FARC-EP y el gobierno de 1997. Este proceso fue llevado a cabo en San Vicente del Caguán (Caquetá), fue caracterizando por la zona desmilitarizada del Caguán en la que las FARC-EP pudieron tener un gran parte del perímetro de los municipios de Vistahermosa, Mesetas, La Uribe, La Macarena (Meta) y San Vicente del Caguán.

<sup>100</sup> En el marco del plan patriota y el plan Colombia se compraron 25 nuevos aviones “Súper Tucano”, 12 helicópteros 206 “Ranger”, 8 helicópteros “Black Hawks”, 4 helicópteros “MI”, 3 helicópteros “comando y control”, 5 buques de guerra.

fueron los de mayor arremetida de las fuerzas militares en contra de las FARC-EP; de hecho, como lo señala la tabla 2: *Tomas guerrilleras a la Subprovincia del Sumapaz*, los combates y las acciones móviles de la Brigada XIII del Ejército Nacional se intensificaron en los municipios de Pasca, Cabrera, San Bernardo, Venecia, Arbeláez y la Localidad 20 de Bogotá.

En efecto, en la Subprovincia se realizaron acciones emprendidas por el Estado para recuperar el territorio, ejemplos de ello fue la instalación de un batallón de infantería en el municipio de Fusagasugá, la construcción de batallones de alta montaña en la provincia del Sumapaz particularmente los batallones # 1 y # 20 de las Fuerzas Armadas de Colombia y la construcción entre 1996 y 1997 los Comandos de Policía de los municipios de Pasca y Cabrera (C.A.R. Cundinamarca, 2018).

Ilustración 10: Actores Armados Subprovincia del Sumapaz 1996-2001



Fuente: elaboración propia con base en mapa de Dick Rodríguez

Es necesario aclarar que la población de la Localidad 20 de Bogotá estuvo en medio del conflicto social armado en épocas posteriores al 2004, sin embargo, para efectos de esta investigación esto no se abordará a profundidad, ya que es una extensión temporal del fenómeno de la *governabilidad limitada* de 1997 – 2004.

Finalmente, la cuarta particularidad es la estrategia político militar adoptada por las FARC-EP para los años 1997, pues las determinaciones nacionales, regionales y locales de la organización, influyeron trascendentalmente en el curso del conflicto social armado en la Subprovincia. Es necesario hacer mención al protagonismo del Bloque Oriental en el marco de la estrategia política militar de las FARC-EP a nivel nacional, pues el Bloque Oriental se destacó por haber sido la vanguardia para la toma de Bogotá en los años noventa (Cadena J. , 1999).

De la misma forma, las pretensiones político-militares de la *séptima conferencia de las FARC-EP de 1993 sobre la guerra de movimientos*, volcamiento del poder sobre la cordillera oriental y organización de las masas para la toma del poder, estaban sobre los hombros del “Bloque Oriental”. Para el año 1997-2003 las FARC-EP estaban constituidas por más de 17.000 hombres en armas y realizaban acciones bélicas contra servidores públicos de alto valor político<sup>101</sup> (Pécaut D. , 2008, pág. 41).

Para este periodo, la táctica político militar de las FARC-EP estaba centrada a generar una *guerra de movimientos* en donde se logrará tomar por asalto municipios y ciudades de Colombia, para posteriormente desarrollar una “huelga general” y destruir el poder Estatal con sus estructuras armadas y milicias. Este panorama político- militar incluía la toma de ciudades como Cali, Medellín, Bucaramanga y Bogotá (El Tiempo, 1995).

---

<sup>101</sup> Según Pécaut, 12 alcaldes y 300 concejales fueron asesinados, 309 alcaldes solicitaron relevo en sus funciones, otro 300 se tuvieron que resguardar en guarniciones militares, otro centenar manejaron las administraciones municipales a distancia, 1800 concejales renunciaron y 172 se encontraban sin presencia policial.

A pesar de lo anterior, el segundo periodo de auge del conflicto social armado en la Subprovincia es posterior a las tomas a cascos urbanos más importantes que realizaron las FARC-EP, operaciones que habían terminado por el retorno del poder por parte del Ejército Nacional, la Policía Nacional y las instituciones del Estado. En virtud de lo anterior surge una duda, ¿Por qué realizar las tomas de San Bernardo y Arbeláez? a propósito que, ya se tenía la experiencia de las tomas de Cabrera y Venecia en 1997, donde hubo una imposibilidad de generar el destierro definitivo de la institucionalidad en el territorio.

La respuesta a lo anterior radica en dos explicaciones, en primer lugar, en la imposibilidad de movimiento táctico de las FARC-EP en la Subprovincia, debido al cerco militar de la Brigada número XIII y sus batallones de alta montaña, lo que desencadenó que la guerrilla aplicara violencia retaliadora y poco dosificada, contra las instituciones del Estado. Mientras que, en segundo lugar, a raíz de la ausencia de cuadros políticos históricos del Sumapaz que se encontraban en los “diálogos de paz” entre las FARC-EP y Andrés Pastrana Arango, se generó un vacío político de las FARC-EP en el Sumapaz, de modo que su accionar estaba carente de una orientación más política que militar.

Entre otras cosas, figuras guerrilleras de la Subprovincia, que orientaban el accionar político armado, como Mauricio Jaramillo “El Médico”, “Byron Yepes”, “Calos Antonio Lozada”, y Henry Castellanos *alias* “Romaña” se encontraban en la *zona de distensión de San Vicente del Caguán*<sup>102</sup>.

Así las cosas, las FARC-EP desde 1997 en la Subprovincia volvieron a su condición de *Bandoleros Sociales*, como en los tiempos de su irrupción en el territorio. Su imposibilidad de mantenerse como contrapoder vigente en el Sumapaz, mucho más poderoso que el Estado; le

---

<sup>102</sup> Fue un área del territorio colombiano, compuesta por los municipios de San Vicente en el Caquetá, la Macarena, Mesetas, La Uribe y Vistahermosa en el meta; otorgada a la guerrilla de las FARC-EP para su desplazamiento y estadía, dicha área estaba exenta de la acción de la institucionalidad militar y tuvo un periodo de existencia de octubre de 1998 hasta inicios del 2002.

exigió, limitarse al boicot y el *bandolerismo social*, principalmente asaltando las *cajas Agrarias* de cada municipio de la Subprovincia y causando hostigamientos a las estaciones de Policía Nacional.

Del mismo modo, esta actuación de *Bandolerismo Social* tuvo la intención de capturar las rentas legales e ilegales del territorio, mientras que a la par intentan evadir la ley Estatal, por medio de la presión a servidores públicos y el boicot a instituciones a nivel local. En suma, la exacerbación de la violencia manifestada en la toma a cascos armados de 1997 y 2001 en San Bernardo, Cabrera, Venecia y Arbeláez estuvo motivada por la demostración de presencia, mas no de control.

Así las cosas, el ejercicio de la violencia la Subprovincia por parte de las FARC-EP se desarrolló en virtud de controlar militar y políticamente el territorio, sin embargo; en el primero de los casos, el control militar estaba en decaída y, en segundo lugar, el control político se limitó a prohibir las elecciones a las corporaciones públicas de 1997 (El Tiempo, 1997).

En los municipios de Cabrera, Venecia y Pasca se cumplió parcialmente por parte de la población civil la orden de la guerrilla de las FARC-EP, las elecciones de 1997 estuvieron marcadas por el abstencionismo de los electores; por ejemplo, en el municipio de Venecia el abstencionismo fue total, mientras que en Pasca el Alcalde fue elegido con 116 votos, cuestión totalmente atípica en un municipio que normalmente elegía Alcalde con más de 1.500 votos (Registraduría Nacional del Estado Civil, 1997).

Mientras tanto, en el municipio de Cabrera el Alcalde municipal Néstor Morales Piñeros del Partido Unión Patriótica fue elegido con normalidad en los comicios, sin embargo, las presiones eran constantes a la administración municipal de Cabrera, las demandas de las FARC-EP por combustible y dinero eran constantes, hasta el punto que las FARC-EP declararon objetivo militar a la Alcaldía municipal y el señor Néstor Morales (Alias Maria Eugenia, 2017).

Al mismo tiempo que la intensidad de los combates aumentaron en las zonas rurales de la Subprovincia, líderes locales eran blanco de amenazas por parte de las FARC-EP, ejemplo de ello

fue el secuestro del alcalde electo para 1998-2000 Carlos Humberto Chitiva Molina, del personero del municipio de Pasca Jairo Enrique Arias y otros concejales del municipio (El Tiempo, 1998).

Es necesario señalar que a finales de los años noventa las estructuras armadas de las FARC-EP que operaban en la Subprovincia se aglutinaron en estructuras móviles y de mayor tamaño, como la Columna Teófilo Forero, columna móvil Reinel Méndez, el Frente Abelardo Romero y Frente Joaquín Ballen (Ávila, 2011). El *plan de guerra* de las FARC-EP como lo ha señalado Aguilera (2013) generó que estas estructuras concentraran toda su atención en “asfixiar” a Bogotá, aumentar el secuestro en las vías de comunicación y causar la percepción de condiciones pre-insurreccionales.

Las anteriores estructuras móviles de las FARC-EP se replegaron en los años noventa para tomarse los cascos urbanos en el sur del país, dentro de las cuales están las tomas guerrilleras a Vistahermosa (Meta), San Miguel (Putumayo), Une (Cundinamarca), Mitú (Vaupés), y Milán (Caquetá) (Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa , 2012).

En consecuencia, las acciones armadas contra objetivos de alto valor, por parte de las FARC-EP en la Subprovincia para 1998 se disminuyeron de forma importante, a pesar que algunas escaramuzas y enfrentamientos rurales rompieron con el curso normal de la situación de orden público de estos municipios. De esta forma, paulatinamente las FARC-EP fueron retirándose de inmediaciones a la Subprovincia del Sumapaz.

Entre otras cosas, es necesario señalar que, para la época la institucionalidad militar logró llevar al actor armado a los límites del páramo del Sumapaz, mientras que, las FARC-EP intentaron acudir a la utilización de “repertorios violentos” como amenazas, boletó y rumores de tomas guerrilleras para no evidenciar el deterioro en la presencia armada (Aguilera & otros, 2016).

En efecto, para Tilly citado por Aguilera (2016) los repertorios son “*un conjunto limitado de rutinas aprendidas, compartidas y adecuadas a través de un proceso de elección relativamente*



*deliberado*”, dichos repertorios son utilizados por los grupos sociales por que históricamente les ha funcionado para conseguir sus objetivos colectivos, y socialmente son respaldados por una tradición histórica de legitimidad, identidad y confraternidad.

Dicho lo anterior, el raciocinio de Tilly fue tradicionalmente utilizado para el caso de la protesta social, sin embargo, en el conflicto social armado, Aguilera lo utiliza para observar los repertorios que utilizó las FARC-EP para demostrar su presencia e incidencia en un territorio. En efecto, el aumento del uso de estos *repertorios violentos*, evidencia un distanciamiento entre las FARC-EP y la población civil, siendo un intento de las FARC-EP por ocultar, la pérdida de control y adhesión social en territorios estratégicos e históricos a nivel nacional y local.

Es por ello, que para la época de mayores combates entre las FARC-EP y el Ejército en zonas rurales, se incrementan los *repertorios violentos* como; hostigamientos al casco urbano desde las montañas, boletéo a personajes de “derecha”, rumores de tomas guerrilleras y paros armados en los diferentes municipios.

De este modo, a finales de los años noventa e inicios del siglo XXI en el Sumapaz los *repertorios violentos* aumentaron considerablemente, los rumores de tomas a cascos urbanos, rumores de amenazas contra algunos miembros de la sociedad sumapaceña y el boleteo. *Ergo* intentando ocultar las debilidades de las FARC-EP en el control territorial, monopolio de la violencia y la adhesión social en la subprovincia.

Finalmente, el apogeo de las FARC-EP en la Subprovincia se debió, por un lado, a los golpes contundentes que recibió el Bloque Oriental en diferentes lugares del sur del país, en especial en la Subprovincia del Sumapaz, pues para finales de los años noventa estas estructuras no tenían el mismo poder de años anteriores. Por otro lado, las buenas relaciones y adhesión social

del pasado entre la población de la Subprovincia y las FARC-EP, para finales de los años noventa e inicios del siglo XXI estaban quebrantadas de manera importante.

Así las cosas, la situación de supervivencia de las FARC-EP en la Subprovincia estuvo lesionada, ya que las estructuras diezmadas previamente señaladas del Bloque Oriental fueron recibidas por parte del Estado Colombiano con la operación *aniquilación II*<sup>103</sup>. Ergo, la persecución del Ejército Nacional hacia las FARC-EP cortó casi definitivamente con el corredor estratégico del Sumapaz, persiguiendo no sólo los guerrilleros de las FARC-EP, sino capturando y hostigando a la población civil los territorios de las Águilas, La Localidad 20 de Bogotá, y las veredas colindantes con el páramo del Sumapaz (El Tiempo, 2000).

A pesar de lo anterior, la presión dirigida a las FARC-EP en la Subprovincia no generó que de manera local el Estado lograra vaciar el territorio de la subversión y se consolidara localmente; por el contrario, la Subprovincia vivió una de sus peores etapas por cuenta de los *repertorios violentos*, rumores paros armados, rumores de tomas guerrilleras, incremento de la extorsión, aumentos de vacunas y, sobre todo, violencia indiscriminada (El Tiempo, 2000).

En síntesis, la anterior situación propiciada por la sobreutilización de los *repertorios violentos* en la Subprovincia, generó que en el territorio para los años 2000-2003 se desarrollara una *anarquía criminal*<sup>104</sup>, es decir un brote de criminalidad con motivaciones mayoritariamente económicas se dispararon en los municipios de Pasca, Arbeláez, Cabrera, Venecia y San Bernardo.

---

<sup>103</sup> Fue una operación militar desarrollada en el año 2.000 en contra de las estructuras de las FARC-EP que se encontraban en inmediaciones al páramo de Sumapaz. Esta operación militar fue desarrollada por más de 4.000 militares, con el apoyo de helicópteros artillados, artillería pesada y tanques Cascabel.

<sup>104</sup> Según Ariel Ávila y León Valencia en su texto del 2017 “seguridad y justicia en tiempos de paz” las anarquías criminales son fenómenos políticos en donde diferentes actores armados ilegales se disputan vacíos de poder de actores armados ilegales que ejercían el monopolio de la violencia en un territorio. En este caso, este fenómeno es producido en territorios donde las FARC-EP a la par de ejercer acciones

Por otro lado, la operación *Aniquilación* fue un golpe militar contundente a las FARC-EP en la Subprovincia, pues entre otras cosas la arremetida del Ejército, la policía y la FAC<sup>105</sup> llevó a que la subversión profundizara la *governabilidad limitada*, inclusive el comercio en muchas ocasiones tuvo que cerrar sus puertas debido a amenazas, los servicios públicos fueron suspendidos, los horarios para movilizarse en los municipios fueron restringidos, y finalmente los servidores públicos cesaron sus actividades (Comerciante de víveres de Pasca, 2017).

Haciendo énfasis en lo anterior, en municipios como Pasca y Cabrera las instalaciones de las Alcaldías municipales fueron amenazadas, los alcaldes del periodo 2002 fueron declarados objetivo militar. En consecuencia, las Alcaldías municipales de estos dos municipios cerraron sus puertas al público y todas las actividades de las que dependía la normalidad de la Alcaldía municipal fueron suspendidas (inspección de Policía de Cabrera, 2017).

Del mismo modo varios concejales y alcaldes renunciaron en Cabrera y Pasca, otros tantos fueron amenazados y en consecuencia terminaron sesionando desde municipios cercanos como Fusagasugá. Del mismo modo, la Alcaldía de Cabrera, terminó administrando desde la gobernación de Cundinamarca en la ciudad de Bogotá (Concejo Municipal de Pasca, 2003).

En el mismo orden de la *anarquía criminal* y *governabilidad limitada* en la que se encontraba la Subprovincia, fueron asesinados en confusos hechos el personero municipal de Cabrera José Joaquín Hernández y la secretaria de gobierno Ana Cornelia Varela. Un número importante de personas de los municipios de Pasca y Cabrera fueron declarados objetivos militares, fueron secuestrados y otros asesinados, sin embargo, al estar catalogados como “confusos hechos”,

---

criminales sobre los territorios como extorsiones, reclutamientos, combates y demás, ejercían también acciones de regulación social en materia ambiental, seguridad, justicia y convivencia.

<sup>105</sup> Fuerza Aérea Colombiana.

cabe la posibilidad de ser hechos relacionados con incursiones paramilitares en el sur del Tolima (inspección de Policía de Cabrera, 2017).

Entre otras cosas, en el marco del conflicto social armado según Galula (1965) los atentados demuestran que el *lealista*<sup>106</sup> (en este caso FARC-EP) no logró garantizar la seguridad de la gente, en este caso, el reducido margen de sostenimiento de la violencia en el territorio, es sinónimo de que el actor armado está siendo debilitado por el Estado.

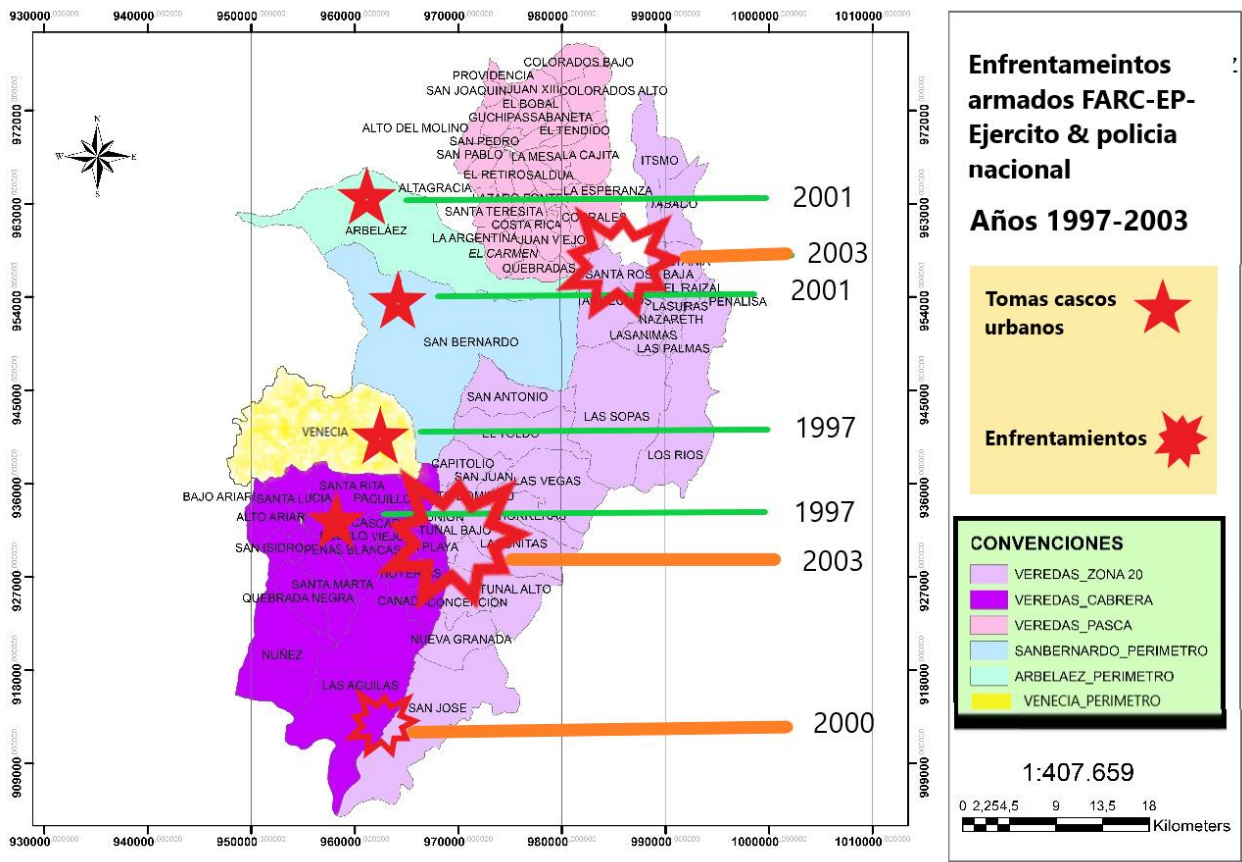
Es necesario señalar que, en este periodo de tiempo la violencia indiscriminada fue constante y poco evidente sobre su punto de origen, por ello, la obediencia de la sociedad sumapaceña oscilaba hacia el Estado, la subversión y otros actores armados.

En efecto, los Frentes 55 y 52 de las FARC-EP realizaron acciones armadas en los municipios de San Bernardo y Arbeláez respectivamente para los años 2001, lo cual permite identificar dos elementos; el primero de ellos, es que las estructuras de las FARC-EP que históricamente habían estado en la Subprovincia ya no actuaban en la región, y el segundo elemento es que, sin bien las FARC-EP en esta oportunidad causaron daños importantes al casco urbano y robaron dinero de la Caja Agraria, estos hechos no concluyeron en que la subversión mantuviera un ataque armado por horas, ni la destrucción de la estación de Policía; es decir las FARC-EP estaban en declive militar en la subprovincia (El Tiempo, 2001).

---

<sup>106</sup> Es una forma de dominación tradicional generalmente desarrollada entre la subversión y la población, en virtud de similitudes y afinidades político-sociales.

Ilustración 11: Enfrentamientos armados FARC-EP, Ejército Nacional y Policía Nacional. Años 1997-2003



Fuente: elaboración propia con base en mapa de Dick Rodríguez

En el caso del análisis de las estructuras militares de las FARC-EP en la Subprovincia, vale decir, que se encontraban muy lejos de seguir siendo el contrapoder del territorio, en efecto, la brigada XIII y otras estructuras del Ejército al dar positivos en muertos, capturas y demás, alejó de la sociedad a las estructuras guerrilleras del Frente 55 y 52. En el marco del *plan Colombia* se desarrolló en el Sumapaz la operación *Libertad I<sup>107</sup>*, la cual terminó desterrando a las estructuras de las FARC-EP del centro del país, esta operación es nacionalmente conocida como uno de los

<sup>107</sup> El 1 de junio de 2003 el gobierno de Álvaro Uribe Vélez lanzó una ofensiva en contra de las estructuras de las FARC-EP que operaban en la región de Sumapaz, Guavio, Rionegro, Oriente, páramo de Sumapaz y territorios del Meta. Esta operación que se extendió por más de cinco brigadas del ejército generó un gran número de capturas, desmovilizaciones y bajas en combate de las FARC-EP.

mayores golpes que sufrió las FARC-EP a su estructura más fuerte, el Bloque Oriental (Ávila, 2011).

Entre otras cosas, pasada la operación *Libertad I* varias de las estructuras de las FARC-EP desaparecieron de Cundinamarca, siendo expulsadas hacia el sur del país de manera definitiva o exterminadas. El Frente *Policarpa Salavarrieta*, *El Frente 54*, la columna móvil *Reinaldo Cuellar* y *Abelardo Romero* fueron exterminadas, y después del 2007 fueron reconstituidas en las selvas del Vaupés, Guainía y Meta (Avila A. , 2009).

Finalmente, la historia de las FARC-EP en la Subprovincia terminó con un retroceso importante, los municipios de Venecia, Pasca y San Bernardo volvieron a tener presencia de la subversión, pero en contingentes muy pequeños y clandestinos. municipios como Cabrera y la Localidad 20 de Bogotá tuvieron modestamente presencia de las FARC-EP para los años posteriores del 2004, sin embargo, en síntesis, la Subprovincia para finales del 2004 se caracterizó por una reducida presencia e incidencia del actor armado en el Sumapaz (Ávila, 2011).

En conclusión, existieron en la Subprovincia de 1997-2004, efectos políticos sobre el fortalecimiento y debilitamiento de la gobernanza diferenciada; mientras que, por otro lado, el conflicto social armado tuvo efectos sociales negativos como la estigmatización, la desconfianza, la criminalización, el miedo y el desgaste social. Dichos efectos también se presentaron en el país, en particular en territorios donde habían existido en el pasado relaciones respetuosas entre subversión y sociedad (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, págs. 258-328).

Es necesario señalar, que una relación sumamente importante para entender el caso de Sumapaz, es que según Kalyvas (2010), cuando un actor tiene un nivel de control alto en un territorio, recurre poco al ejercicio de la violencia selectiva o indiscriminada. En el caso de la

Subprovincia, el aumento de la intensidad de la violencia y el uso indiscriminado de la misma de 1997-2004, evidencia de la pérdida de control territorial en el territorio por parte de las FARC-EP.

Por otro lado, es imposible saber la explicación única de la fidelidad de la población civil con la subversión, es decir, el control de la población muestra aparentemente una adhesión, pero esta puede ser utilitarista. En la Subprovincia durante los años 1997-2004 las FARC-EP estuvieron convencidos de una fidelidad política de la población, sin embargo, la emergencia de la Policía y Ejército Nacional, generó que gran parte de la población se distanciara políticamente de las FARC-EP o se colocara en evidencia esa distancia.

Del mismo modo, Kalyvas (2010), señala que el uso de la violencia indiscriminada genera poca claridad en la población civil, sobre los comportamientos desviados que deben modificar; por el contrario, esto causa adhesión al “enemigo”. En el caso de la Subprovincia, esto generó de 1997-2004 la adscripción de la población civil a las fuerzas militares estatales.

En otro sentido, existe una situación de equilibrio entre oferta y demanda de violencia (Kalyvas, 2010), en el caso de la Subprovincia, a inicios de los años noventa estuvo en equilibrio debido a la cantidad de robos, extorsiones y criminalidad que las FARC-EP entró a regular en la Subprovincia. Cuestión muy diferente a los años 97 en adelante, donde la demanda de la violencia no era proporcional a la oferta de las FARC-EP, por ejemplo, la pena capital de 1997-2004 no despertaba la misma asertividad en la población, como en años anteriores: evidenciado que, algunos reglamentos de la subversión eran demasiados severos contra los infractores.

En síntesis, el conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz de 1997-2004 tuvo cinco particularidades que lo caracterizaron. En primer lugar, la Subprovincia puede ser entendida dentro de una matriz de análisis de las *dinámicas territoriales del conflicto*, como un territorio en

donde existía una apropiación del territorio por parte del actor armado desde una lógica militar, pues previa a la organización y obtenido el apoyo de la población, la intención de “asfixiar” Bogotá desde las diferentes zonas colindantes con la cordillera oriental, tenía por los menos en la Subprovincia, posibilidades de reorganizar militarmente las estructuras de las FARC-EP colindantes con el páramo del Sumapaz.

Al igual que en los años 1990-1996, la finalidad de la inserción y sostenimiento del conflicto armado en la Subprovincia obedeció al control de un territorio estratégico e histórico de la subversión, permitiendo mantener el corredor de las estructuras político-militares, garantizar apoyos sociales alrededor de Bogotá y movilidad de recursos económicos para el desarrollo del *plan de guerra*.

En segundo lugar, la escala de análisis siguió siendo la *macrorregión sur*, sin embargo, esta última sufrió para 1997-2004 profundos virajes debido a la aplicación del *Plan Colombia* y el *Plan Patriota*. De este modo, se intensificó la persecución contra las economías de la coca, se estigmatizó en mayor medida las poblaciones de la *macrorregión sur*, y se generó que la Subprovincia dejara de ser una zona de retaguardia de las FARC-EP, pues entre otras cosas, estas retaguardias se desplazaron al sur del país entre límites del Meta y el Guaviare (Vasquez, 2017, pág. 142).

En tercer lugar, es posible señalar que la Subprovincia para 1997-2004 fue un territorio de *órdenes en disputa*, donde las FARC-EP y el Estado tensionaron por el control del monopolio de la violencia, de modo que, el orden contraestatal de los años anteriores se redujo, el accionar de la subversión no logró tener una inserción efectiva, manifestándose la presencia e incidencia de la guerrilla tan solo en términos militares y finalmente teniendo una presencia discontinua (Vasquez, 2017, pág. 154).



En cuarto lugar, el plan de guerra de las FARC-EP donde la Subprovincia del Sumapaz era la piedra angular de la toma de Bogotá, fue descubierto y contestado militarmente por el Estado, las operaciones militares como *Libertad I.* del mismo modo, se generó un cerco militar en el páramo de Sumapaz a través de unidades del ejército de alta montaña, generando el bloqueo de *corredor estratégico del Sumapaz* para las FARC-EP. Lo anterior, explica en parte el fracaso de las FARC-EP en su consolidación del *plan de guerra* y el intento constante de la guerrilla, por recuperar este histórico territorio (Ospina, 2008).

En quinto lugar, el componente explicativo de la violencia permite observar dos elementos conceptuales sobre el desarrollo de la violencia a nivel local, por un lado dentro de una guerra civil (conflicto armado interno), existen *microviolencias* que se expresan más allá de las condiciones estructurales que avivan el conflicto, dichas *microviolencias* provienen de asuntos internos en la familia, los hogares, los Partidos políticos locales y comunidades (Kalyvas, 2004, pág. 56).

Del mismo modo Kalyvas señala que las *escisiones locales* (micromotivos de la guerra) determinan el curso de la guerra civil, dichas *escisiones* son interdependientes con el curso estructural del conflicto armado, al mismo tiempo que son diversas y van desde factores de financiación de la guerra hasta asuntos personales.

Así las cosas, de 1997 al 2004 afloraron *escisiones locales* como la avaricia de los combatientes y milicianos detrás de la financiación ilegal, el uso de violencia por fines personales y la utilización de repertorios violentos a nombre de las FARC-EP. En conclusión, dichos milicianos y simpatizantes, en parte vieron en el conflicto armado oportunidades de acumulación económica y solución a problemas personales (Villa, 2017).

Del mismo modo, la avaricia económica de militantes y simpatizantes de la organización generó la eclosión de acciones de indisciplina en las FARC-EP, en donde fiestas, reuniones con prostitutas y abuso de autoridad con la población civil, eran recurrentes, y llevaron a que muchas adhesiones de la población con la organización guerrillera, se vieran fracturadas para finales de los años noventa (Suacha, 2017).

En suma, este segundo periodo de álgido impacto del conflicto armado en la Subprovincia se matizó por la emergencia de diversos intereses personales, criminales, sin embargo, lo anterior no comprueba que de 1997 a 2004 el conflicto en las Subprovincia perdiese su dimensión política, pero la tendencia estaba más hacia la avaricia de rentas primarias e ilegales.

A modo de conclusión del capítulo tercero, es posible señalar que, en primer lugar, existieron dos periodos intensos del conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz, el primero distinguido por un contrapoder emergente por parte de las FARC-EP, y un segundo periodo caracterizado por el boicot y *Bandolerismo Social* de los actores armados en el territorio. En consecuencia, este periodo permite analizar el fenómeno de la forma de gobierno desde una perspectiva *diferenciada*, mientras que el segundo hace énfasis en la *governabilidad limitada* como propiedad de la *gobernanza diferenciada*.

En segundo lugar, el conflicto social armado en la Subprovincia generó la estigmatización de la población Sumapaceña en materia comercial y de relaciones con personas exógenas a la región, la desconfianza entre sus habitantes sobre la forma de la violencia, la criminalidad, y el *delito político*<sup>108</sup>. Por otro lado, ello también generó la criminalización de las demandas sociales y

---

<sup>108</sup> Según el fallecido expresidente de la corte constitucional colombiana Carlos Gaviria Díaz, el delito político es una acción de perjuicio punible, llevada en contra del Estado y con motivaciones políticas. Esta anterior particularidad, la diferencia de delitos comunes y en el caso colombiano se ha utilizado para diferenciar los delitos de actores armados criminales y organizaciones político-militares.

el activismo político de las organizaciones comunitarias, del mismo modo que el miedo de participar en la coordinación del gobierno por parte de los diferentes actores de la *gobernanza* y el desgaste social por cuenta de la falta de relevación generación del movimiento social en la subprovincia ( Riveros, 2016).

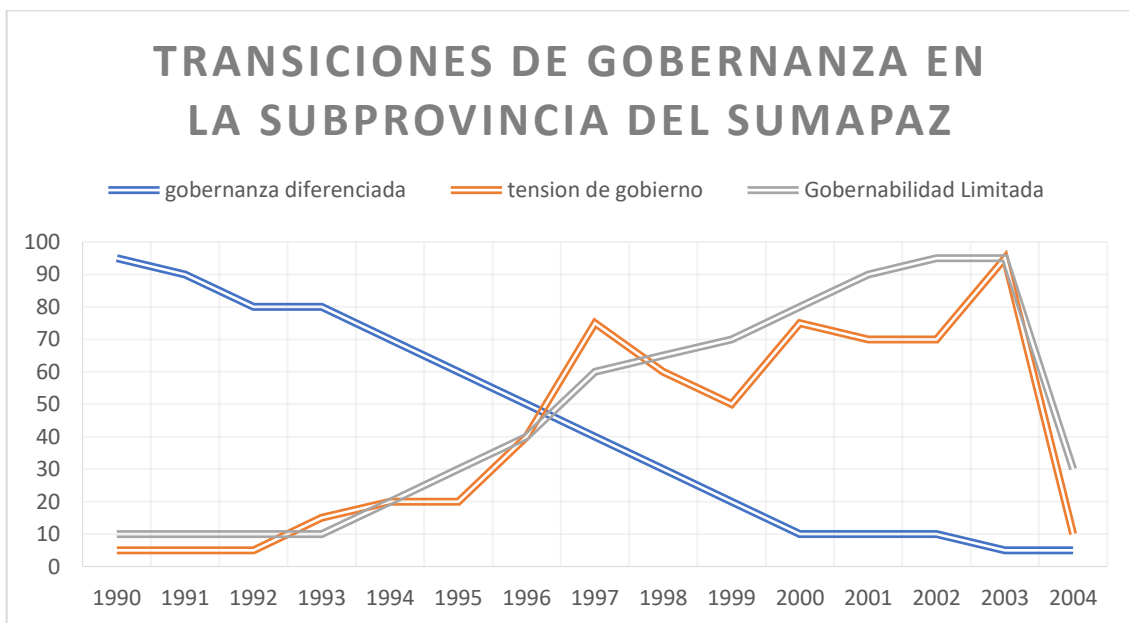
En tercer lugar, es posible señalar que las FARC-EP en la subprovincia del Sumapaz sacrificó las buenas relaciones que entabló con la sociedad a nivel territorial hasta mediados de los años noventa, y las reemplazó por un ejercicio indiscriminado de violencia con miras a la toma del poder y la asfixia de Bogotá a finales del siglo XX. Lo anterior, concluyó en una decaída política, social y militar casi de manera definitiva, de las FARC-EP en el Sumapaz

Por último, debido a la condición de dos periodos muy distintos de intenso conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz, existieron dos periodos muy diferentes del análisis de la *gobernanza diferenciada* y la *gobernabilidad limitada* del territorio. La anterior tesis será desarrollada a profundidad en el capítulo cuarto, pero a continuación se encuentra la síntesis de este juicio.

Por un lado, el primer periodo es de 1990 hasta 1996, allí la intensidad del conflicto armado se debió a la intención de las FARC-EP de expulsar instituciones militares en la Subprovincia, con fines de consolidarse como contrapoder legítimo; pero la guerrilla respetó las instituciones no militares del Estado y las históricas formas de organización del sistema sociopolítico, en suma, formas comunitarias de coordinación. En este periodo es posible decir que, se desarrolló una gobernanza basada en un estado de coexistencia entre actores sociales y societales que coordinaban la forma de gobernar.

Por otro lado, un incremento de la violencia indiscriminada de 1997 hasta 2004 generó aumento de la *governabilidad limitada*, por cuenta del incremento de los *repertorios violentos* y las tensiones entre actores que antes lograban coexistir (El Tiempo, 1996). De este modo las FARC-EP intentaron expulsar a todas las instituciones (militares y no militares) del Estado, bloqueando de forma progresiva las posibilidades de coordinación del Sistema sociopolítico por parte de los diferentes actores sociales y societales.

Ilustración 12: Transiciones de gobernanza en la Subprovincia del Sumapaz



Fuente: elaboración propia.

#### **Capítulo 4: *Gobernanza diferenciada* en la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-2004.**

Como se ha podido observar en los capítulos anteriores en la Subprovincia del Sumapaz existió históricamente una forma de gobierno *diferenciada*, en donde la sociedad y el territorio fueron permanentemente intervenidos por diferentes actores públicos, privados y armados. Estos suscritos actores posibilitaron una conducción descentralizada de la sociedad, por ende, el Estado en ocasiones tenía el papel de coordinador de los procesos económicos, políticos y sociales, pero en otras ocasiones los actores sociales eran quienes conducían en red el sistema sociopolítico.

Del mismo modo, la influencia del *bandidaje* de los años 30', las guerrillas liberales de los años 50' y las guerrillas de la segunda mitad del siglo XX hicieron que la población de la Subprovincia del Sumapaz intermitentemente tuviese que desarrollar su política de seguridad, justicia, bienestar social y planeación pública desinstitucionalizada y con actores armados.

En la misma línea, los impactos del conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz causaron transiciones en la forma como se desarrolló la *fortaleza institucional*, la *negociación interpartidista* y la *legitimidad y democratización político social*, ya que estos componentes de la gobernanza asumieron la particularidad de estar profundamente en tensión, debido a la búsqueda del monopolio de la fuerza legitimada por parte del Estado y de las FARC-EP.

En efecto, en el capítulo tercero existió la explicación de la existencia de dos etapas de intenso conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz, la primera de 1990 a 1996 y la segunda de 1997 a 2004, razón por la cual existieron dos tipologías interdependientes sobre la *gobernanza diferenciada* en estos periodos de conflicto social armado.

Esta primera etapa, de 1990 a 1996, las FARC-EP intentaron consolidarse como un contraestado en los municipios de la Subprovincia generando reglamentos de funcionamiento

social, construyendo vías de acceso terciarias, e influyeron para la manifestación de la *democracia radical*<sup>109</sup> en la sociedad de la Subprovincia. Esta etapa estuvo marcada por las tomas guerrilleras de Pasca (1991, 1992 y 1994), Venecia (1994) y San Bernardo (1994) y la coordinación del gobierno por parte de las FARC-EP en zonas rurales en los municipios de Pasca, Cabrera y la *localidad 20* de Bogotá.

En el epílogo de esta etapa de *gobernanza diferenciada*, la presencia Estatal incrementó por medio de la representación de las fuerzas armadas del Estado en diferentes sectores rurales de la Subprovincia, mientras que la aparente coexistencia entre FARC-EP y el Estado se fue rompiendo paulatinamente, en la medida que se intensificó el conflicto en la escala nacional.

Por otro lado, la segunda etapa de intenso conflicto social armado (1997-2004) incrementó la *governabilidad limitada*, disminuyó la legitimidad político - social de las FARC-EP y redujo la participación política de los diferentes actores sociales en el territorio. Estos fenómenos fueron propiciados por incremento de las extorsiones, el estigma de la Subprovincia y sus habitantes, la inestabilidad de inversiones económicas locales y la disminución del trabajo político de las FARC-EP en el territorio. Algunos hitos en esta etapa fueron los constantes enfrentamientos armados rurales y las tomas guerrilleras a cascos urbanos de los municipios de Cabrera (1997), Venecia (1997), Arbeláez (2001) y San Bernardo (2001).

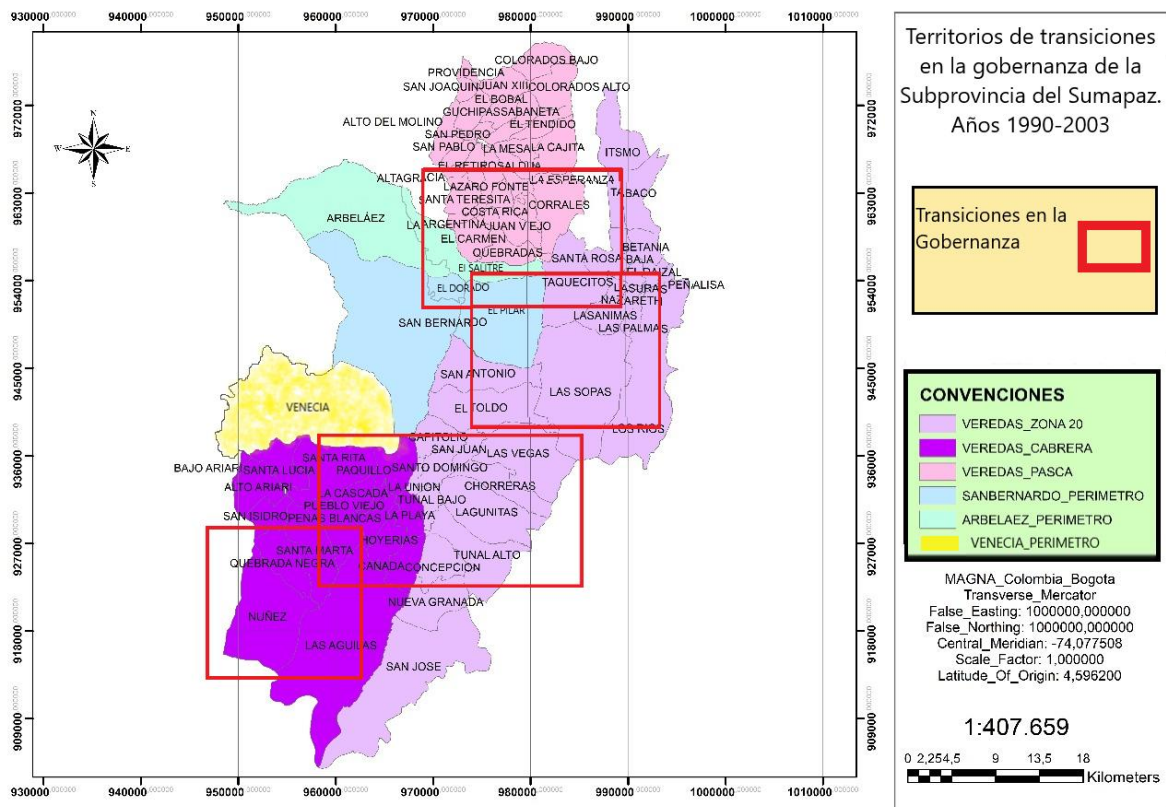
En síntesis, de 1990 al 2004 se presentaron transiciones en la gobernanza de la Subprovincia, existiendo entonces un fenómeno de gobierno complejo de *auge de la gobernanza*

---

<sup>109</sup> Según Chantal Mouffe es una filosofía política diferente a la democracia liberal y representativa, antagónica a la pasividad de la sociedad para enfrentar los asuntos públicos. En la democracia radical los ciudadanos establecen transformaciones de sistema político liberal, dirigiéndose así a participar de los asuntos públicos, la movilización social y la determinación multiescalar de las decisiones de la sociedad y del Estado

diferenciada (1990-1996) y de aumento la *governabilidad limitada*, *Boicot electoral* y *Bandolerismo Social* (1997-2004); este fenómeno de gobierno se presentó en veredas donde las FARC-EP establecieron su corredor estratégico, tenían más influencia política, construyeron más tejido social y establecieron parámetros de comportamiento.

Ilustración 13 Territorios de transiciones en la gobernanza de la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-2004



Fuente: elaboración propia con base en el mapa de Dick Rodríguez.

Tabla 3: Veredas de transiciones en la gobernanza de la Subprovincia del Sumapaz. Años 1990-2004.

MUNICIPIO	VEREDAS
Pasca	Santa Teresita, Costa Rica, La Esperanza, Corrales, Juan Viejo, La Argentina, Alta Gracia, El Carmen y Quebradas.

Cabrera	Santa Rita, Paquiló, Santo Domingo, Peñas Blancas, La cascada, La Playa, Pueblo Nuevo, Hoyerias, Canadá, Quebrada de Negra, Núñez y Las Águilas.
Localidad 20 de Bogotá	Tunal Alto, Concepción, Nueva Granada, San José, Lagunitas, Chorreras, La Unión, Santo Domingo, San Juan, Capitolio, Las Vegas, Nazareth, Las Animas.
Venecia	Las Mercedes
San Bernardo	El Pilar y El dorado.
Arbeláez	El Salitre

Fuente: Elaboración propia

### **Auge de la gobernanza diferenciada (1990-1996)**

En los años suscritos, en la Subprovincia se desarrolló una *gobernanza diferenciada* donde había un grado importante de estabilidad en las instituciones, el recaudo de impuestos y actividades de agencias locales del Estado; por ello la gran cantidad de temas en la agenda pública eran coordinados por parte de la organización comunal y el Estado, sin embargo, el actor armado en las zonas apartadas al casco urbano coordinaba el sistema sociopolítico, existiendo coexistencia entre sociedad, Estado y actor armado.

Sin embargo, en cuanto a fortaleza institucional, la Subprovincia se encontraba para la época con bastantes falencias en términos de bienes y servicios públicos, necesidades habitacionales, desarrollo rural, vías terciarias, seguridad educación e inversión económica (ESAP, DNP, & FODESEP, 2018).



De igual modo, Las actividades pecuarias y agrícolas eran el eje del desarrollo local en municipios como San Bernardo, Venecia, Cabrera, Pasca, Arbeláez y la localidad 20 de Bogotá, motivo por el cual los diferentes actores que posibilitaron la gobernanza condujeron todos sus esfuerzos institucionales, organizacionales y comunales hacia el desarrollo agropecuario (Concejo municipal de Cabrera, 1991, pág. 125).

Haciendo énfasis en lo anterior, el movimiento social campesino y las expresiones políticas relacionadas con las actividades agrícolas fueron una piedra angular de la *gobernanza diferenciada* de la Subprovincia, por tanto, el tema de la reforma agraria, trabajos comunitarios rurales y la protección del medio ambiente fueron tendencia del debate público en la Subprovincia (Concejo Municipal de Cabrera, 1989, pág. 7).

Entre otras cosas, es posible observar que la participación política de izquierda y la influencia del actor armado confluyeron en la Subprovincia con mediaciones, acuerdos formales e informales y relaciones con el Estado. Entre otras cosas, las FARC-EP dinamizaron la gobernanza en el Sumapaz, articulándose a las históricas formas de participación de la población civil en el proceso de gobierno, sociedad que desarrolló un papel activo en la gobernanza y las decisiones sobre los servicios públicos, bienes públicos, control político, entre otros.

En buena medida la Subprovincia de 1990 a 1996 desarrolló una coordinada forma de gobierno con un profundo énfasis comunitario, sin embargo el sector económico fue el más afectado en las dos coyunturas de intenso conflicto social armado, ello significa que en territorios donde los actores armados establecieron regulaciones sociales, podrían existir casos de coordinación para gobernar un sistema sociopolítico; sin embargo, al ser los comerciantes los actores más afectados en el contexto del conflicto armado, es el dinamismo económico la dimensión más afectada en procesos de *gobernanza diferenciada*.

En síntesis, en la Subprovincia históricamente se estableció una *gobernanza diferenciada* por parte de las organizaciones comunitarias y el Estado, sin embargo, en el momento que las FARC-EP pudieron consolidar la *zona como de base regular* en las veredas en mención, la guerrilla obtuvo un importante papel en administración pública no Estatal.

Inclusive Barrington Moore citado por Mario Aguilera argumenta que:

*“en diversos momentos las guerrillas latinoamericanas establecieron una especie de “contrato social implícito”, que sustituyó al anterior contrato social y que solamente algunas lograron extender este proceso a una cobertura nacional. A esas formas políticas-militares las denomina como contra-Estados, en cuanto que poseen un orden social, un control sobre la violencia, seguridad, justicia, diversos servicios, formas organizativas, ordenación de actividades económicas, etc.”* (Aguilera, 2014, pág. 32).

Así las cosas, la gobernanza diferenciada de 1990-1996 estuvo caracterizada por profundas influencias del conflicto social armado y el accionar de las FARC-EP en términos de regulación social, seguridad, justicia, intermediaciones híbridas (casi formales), movilidad de recursos y coordinación con el gobierno.

Debido a la presencia e incidencia de las FARC-EP en la Subprovincia, los diferentes actores que compusieron la *gobernanza diferenciada* utilizaron una de forma “embrionaria de representación e intermediación”, en donde el poder armado de la guerrilla arbitró entre el Estado y la sociedad por medio de las organizaciones comunitarias (Uribe, 2001, pág. 263); en ocasiones esta intermediación fue realizada por la guerrilla hacia el Estado y en otras ocasiones desde las comunidades hacia el Estado; en todo caso, los diferentes actores reclamaron con ahínco sus

exigencias públicas, lo cual contemplaba la posibilidad que las FARC-EP intermediara en la situación.

Las formas de organización comunitarias de la Subprovincia y la solución de problemas públicos a través de iniciativas descentralizadas del Estado son una forma de *democracia radical* que estuvo presente en la toma de las decisiones comunitarias en la Subprovincia en términos político-electorales, desarrollo local y acciones de gobierno como justicia, seguridad y convivencia.

Finalmente una evidencia que la institucionalidad y las FARC-EP coexistieron para los años descritos, es que en materia de derechos, el panorama de la Subprovincia mejoró un poco debido a la intervención de la subversión en la resolución de conflictos; entre otras cosas, las áreas rurales de la Subprovincia no contaban con presencia de la Policía nacional, por tanto la convivencia era mediada por otros actores con los armados ilegales, y su acción disminuyó la violencia vecinal, violencia veredal, el maltrato intrafamiliar, entre otros (Bejarano, 2016).

### **Los actores componedores de la gobernanza diferenciada del Sumapaz.**

El Estado:

Iniciando los años noventa, la fortaleza institucional estuvo caracterizada por el desarrollo local reducido, el cual fue creciendo con el paso de los años, de la misma forma que la atención social se fue incrementando en el sector rural y urbano. El papel del Estado en aportar para la coordinación del gobierno fue importante, los diferentes actores que participaron del gobierno de 1990 a 1996, pudieron tener un grado importante de coexistencia y coordinación.

A pesar de lo anterior, históricamente el rezago en desarrollo local y presencia institucional en la Subprovincia fue importante, es por ello que el crecimiento y coordinación en las agencias de

Estado en el territorio tuvo grandes dificultades. Por ende, las carencias institucionales fueron históricamente suplidas por diferentes actores sociales.

En consecuencia, el déficit habitacional, la construcción y mantenimiento de vías terciarias, el fortalecimiento del sector salud y educación y la eclosión de programas sociales fueron sinónimo de un crecimiento importante en la fortaleza institucional, pero no suficiente para ser un territorio tan cercano a la capital del país.

A inicios de los años noventa el Estado tuvo serias dificultades para construir desarrollo local en términos de caminos, vías terciarias, producción agrícola de pequeña escala y desarrollo agroindustrial. Sin embargo, el dinamismo en la Subprovincia se realizó en torno a la economía debido a las actividades agropecuarias como la venta del ganado, los cultivos de frijol y papa principalmente.

En cuanto a la atención en servicios públicos la Subprovincia estuvo acompañada por dificultades importantes en la prestación del servicio educativo en primaria y secundaria, dificultades generadas por falta de profesores, escuelas en mal estado, precarias condiciones socioeconómicas de los estudiantes e inversiones insuficientes (Concejo municipal de Cabrera, 1990).

Por otro lado, en ocasiones el desarrollo agropecuario fue impulsado por algunas agencias del Estado en la Subprovincia, en efecto, el Estado en coexistencia con los actores armados agenciaron la administración pública, de modo que podían desarrollar sus actividades en un contexto influenciado por el conflicto social armado, ejemplo de ello es la creación y adelanto de actividades por parte de las UMATAS<sup>110</sup> (Concejo municipal de Cabrera, 1992).

---

<sup>110</sup> Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria.

Tanto en Cabrera como en Pasca, la presencia institucional se incrementó y la oferta de actividades públicas por parte de agencias institucionales creció, del mismo modo se construyeron obras como la plaza de mercado, polideportivos y bibliotecas municipales. De la misma manera, se realizó para los años 1993 y 1994 un fortalecimiento del músculo financiero municipal, por medio de convenios con el fondo de desarrollo local (Concejo municipal de Pasca, Folio 13, Actas 13-22, 1993).

El Estado trató de hacerse presente a través de entidades reguladoras como la CAR, quienes entraron a los municipios a regular los temas medioambientales, que permitiera generar una cultura del cuidado del medio ambiente y los recursos naturales (Concejo Municipal de Cabrera, 1994).

De la misma forma, el desarrollo local para los años 1994-1995 en la Subprovincia representó un aumento relevante en términos de vías terciarias, mejoramiento de Distritos de riego y pavimentación de zonas urbanas (Concejo municipal de Pasca, 1995)

Es necesario señalar que en estos años la Subprovincia logró tener un incremento en inversiones en proyectos locales y regionales, lo cual significaba acuerdos entre actores de la sociedad para llevar a cabo acciones públicas.

A causa del incremento de la inversión en programas sociales relacionados con atención a la juventud y la infancia, la Subprovincia logró desarrollar acciones de gobierno dirigidas a la atención social en veredas y el casco urbano. En consecuencia, las acciones como la compra de maquinaria para la atención de vías terciarias, construcción de plantas de tratamiento de agua, y otras resaltables acciones ejecutivas del Estado, hicieron de 1996 un año de muchos aciertos administrativos en la Subprovincia (Concejo municipal de Pasca, 1996).

Finalmente, para este periodo de tiempo es necesario señalar que, las instituciones más inconstantes en su presencia territorial fueron las agencias militares, pues estas no tenían la capacidad de consolidarse en el territorio, en tanto, la subversión los atacaba acérrimamente y la sociedad sumapaceña no legitimaba el uso de la violencia Estatal.

#### La Subversión armada:

Para los años referidos la presencia e incidencia de las FARC-EP en la Subprovincia fue constante, ello explica la forma como los demás actores que componen la gobernanza diferenciada se comportaron. Por ende, la organización guerrillera en el periodo del tiempo suscrito, desarrolló un grado de militancia e influencia política en la vida social, principalmente en temas de relacionamiento con el Estado, regulación ambiental, coordinación de la sociedad para actividades colectivas, seguridad y justicia, como también las *intermediaciones y representaciones embrionarias*.

Con respecto al relacionamiento con el Estado, la acción de servidores públicos como Alcaldes, concejales, ingenieros de obras, funcionarios y demás, eran vigilados por los grupos armados ilegales, los cuales sometían a juicio social, admitían descargos y tomaban decisiones correctivas en torno a las actividades de las agencias estatales (Aguilera, 2014, pág. 498). La coexistencia del actor armado con el Estado era recurrente en las zonas de dominio de la guerrilla, por tanto, no siempre las acciones de las FARC-EP fueron dirigidas a *limitar la gobernabilidad*.

En materia de gestión del medio ambiente en la Subprovincia, las FARC-EP coexistió con agencias Estatales como la CAR, en pro de coadyuvar con el cuidado de los páramos y el bosque alto andino, la protección de fauna silvestre, la prohibición de pescas y talas indiscriminadas (Gonzalez, Cesar, 2017). Es posible señalar que en ocasiones las agencias institucionales delegaron

poderes en las FARC-EP como en el caso del *código del Opón*<sup>111</sup> donde el concepto del cuidado del medio ambiente tanto para el Estado, como para las FARC-EP era simétrico.

A propósito de la delegación de poderes del Estado en manos de actores armados, en materia de seguridad y justicia en la Subprovincia las FARC-EP tuvo el mayor protagonismo para coordinar el gobierno, ya que, por un lado, el monopolio de la violencia la tenía la guerrilla, mientras que, por otro lado, históricamente en la Subprovincia los actores armados fueron legitimados como el tercero garante del orden público y la seguridad social.

En concreto en la Subprovincia las FARC-EP desarrollaron un lazo de comunicación importante con la población, permitiendo así, establecer el momento en que se producían problemas de linderos, riñas, incursión de la delincuencia, entre otros. En consecuencia, en la Subprovincia las FARC-EP se encargaron de la resolución desinstitucionalizada de los conflictos sociales y proteger de los robos principalmente de ganado (Gonzalez, Jairo, 2017).

Estas prácticas de regulación social las desarrollaron las FARC-EP desde su mismo génesis, por ello en el caso de la Subprovincia la guerrilla tenía regulado el orden público al interior de los municipios y en festividades veredales, pues las FARC-EP disciplinaron el comportamiento del campesinado, que en este tipo de actividades tenía comportamientos inapropiados, como negarse a pagar sus deudas de licor, provocar riñas, entre otras acciones contra la convivencia. Esta práctica de castigos por comportamientos inapropiados fue muy recurrente del Bloque Oriental (Aguilera, 2014, pág. 441)

---

<sup>111</sup> Ley guerrillera sobre la preservación del medio ambiente, prohibición de arrojar basuras, desarrollar caza de animales silvestres y pescas indiscriminadas en selvas, bosques y páramos. El incumplimiento del código generaba multas impartidas por la guerrilla hacia los ciudadanos infractores, entre otras cosas estos códigos eran impartidos debido a las dificultades del Estado para controlar los daños al medio ambiente en zonas periféricas.

Como directriz política desde los años ochenta, las FARC-EP empoderaron a la sociedad para afrontar sus problemas públicos a través de las Juntas de Acción Comunal (Arenas, 1985), en el caso de la Subprovincia esta directriz que se modeló en los años ochenta, permitió que entre 1990-1996 las organizaciones comunales, los Acueductos veredales, las Juntas de padres de familia, las Juntas comunales, los grupos de jóvenes y demás, se convirtieran en el eje articulador entre los problemas públicos y el Estado (Gonzalez, Jairo, 2017).

*“era una orden que todos los integrantes de una familia debían estar en los movimientos de masas, los padres en la junta de padres, los jóvenes en la JUCO, los adultos en las juntas de acción comunal y así...” (Rocio, 2017).*

Al mismo tiempo, el trabajo político de las FARC-EP dentro de las organizaciones sociales en el marco de la *intermediación y representación embrionaria*, no solo generó que la guerrilla presionara al Estado para que se solucionara problemas públicos, sino que las comunidades organizadas presentaban peticiones al Estado con bastante vigor, ya que de alguna forma las FARC-EP ejercerían presión en dado caso que las peticiones no fueran atendidas (Gonzalez, Jairo, 2017).

Finalmente es posible señalar la coexistencia del Estado, la sociedad y los actores armados en la Subprovincia para los años 1990-1996 fue tan amplia, que en algunas ocasiones las vías terciarias fueron construidas con maquinaria del municipio, con la mano de obra de los mismos campesinos, mientras que las FARC-EP aportaban recursos económicos y coordinaban los trabajos comunitarios de la construcción (Alias Maria Eugenia, 2017).

*“nosotros no le decíamos a la gente que hacer, dejábamos que la sociedad a través de las juntas tomará decisiones y nosotros nos articulamos. Recuerdo que, a la*



*hora de arreglar vías, el alcalde colocaba la maquinaria, los finqueros salían a trabajar y nosotros organizábamos la gente, le decíamos que fulanito pone una vaca porque tiene más y fulanito pone un obrero porque tiene menos, y arreglábamos la vía” (Gonzalez, Jairo, 2017).*

En síntesis, cabe decir que en la Subprovincia las FARC-EP ejercían un importante poder coercitivo, por ello tenían alto grado de acatamiento las directrices de la guerrilla para la sociedad; entre otras cosas la regulación de la vida social en la Subprovincia no tenía dificultades para que coexistieran los poderes de las agencias del Estado (con excepción de las fuerzas militares), las FARC-EP y la sociedad (Murillo, 2017).

Las Juntas de acción Comunal:

Para la época las J.A.C. y las Juntas directivas de los Distritos de riego y acueductos, fueron las organizaciones comunitarias con más participación en la vida política y acciones de gobierno en la Subprovincia. Por un lado, la histórica participación de estas organizaciones en la forma de gobierno forjó que su papel organizativo de 1990 a 1996 no fuera distinto a la coordinación de la sociedad, mientras que, por otro lado, la ausencia de fuerzas armadas del Estado hizo que la sociedad mayoritariamente acudiera a estas organizaciones para la resolución de conflictos.

La emergencia de las acciones armadas y la presencia de las FARC-EP en la Subprovincia fue una particularidad que accidentalmente reunió en un mismo territorio dos formas organizativas (armadas y no armadas) de conducción de la sociedad. La anterior cuestión fue una tendencia en las estructuras armadas del Bloque Oriental de las FARC-EP donde las J.A.C. figuraron como coordinadores para solucionar problemas de la colectividad social en temas de justicia, finanzas, medio ambiente, seguridad y servicios públicos (Aguilera, 2014, pág. 96) .

A pesar de lo anterior es necesario señalar que en lugares como la localidad 20 de Bogotá, la organización social tuvo un papel protagónico y las FARC-EP un papel secundario, mientras que en lugares como San Bernardo, Venecia, Arbeláez, Cabrera y Pasca existió una especie de equilibrio de poderes entre las dos formas organizativas, con limitaciones temporales (Gonzalez, Jairo, 2017)

De la misma forma que las FARC-EP establecieron multas, regulación ambiental y comportamental de la sociedad, las J.A.C. desarrollaron este tipo de actividades, pues el actor armado actuaba en muchas ocasiones como última instancia, pero garantizar la organización y convivencia comunal, ya que con frecuencia la guerrilla lograba lidiar con los problemas públicos a través de sus formas des-institucionalizadas de gobierno (Martínez, Fabian , 2017).

Este tipo de organizaciones comunitarias, fueron relevantes para adelantar en su gran mayoría, procesos destacados que redundaron en el beneficio de los niños de las escuelas, el mejoramiento de las vías y la construcción de polideportivos, evidenciando la coordinación del trabajo comunitario con la gestión estatal (Concejo municipal de Cabrera, 1990).

Del mismo modo, la participación de las J.A.C. fue significativa en temas del sector salud, ya que desde allí se presentaban peticiones a las agencias estatales locales, para que se buscarán soluciones a la falta de personal médico, instalaciones de los puestos de salud, y demás, debido a que el sector salud tenía inexistente presencia en el área rural. En consecuencia, de los anteriores las J.A.C. tuvieron contacto con la comunidad de la Subprovincia en el ámbito rural, de forma mucho más significativa que el Estado (Concejo Municipal de Pasca, 1994).

Finalmente, este tipo de organizaciones comunales en la Subprovincia establecieron normativas comunitarias de convivencia y justicia informal, las cuales se articularon a formas

institucionalizadas de controlar los problemas entre vecinos (principalmente en la zona rural) que las J.A.C. ya desarrollaban. Desde 1987 por decreto presidencial se ordenaba a las J.A.C. organizar comités conciliadores, permitiendo así la sana convivencia comunitaria e institucionalizando la justicia comunitaria (Aguilera, 2014, pág. 407).

*“recuerdo que, en una fiesta en la vereda, unos muchachos se pusieron a pelear, la comunidad los amarró a un palo toda la noche (...) eso lo habían aprendido de la guerrilla.”* (Martinez F. , 2017)

Los Acueductos y distritos de riego veredales:

Los acueductos y Distritos de riego veredales, al igual que las J.A.C. cumplieron un papel de regulación social, sin embargo, en la acción particular de estos actores en la *gobernanza diferenciada*, muchas de sus actividades se limitaron al cuidado del medio ambiente, de las fuentes hídricas y las zonas naturales de recarga de agua.

En el mismo orden, la necesidad de articularse alrededor del agua, propició un clima favorable, para que la sociedad de la Subprovincia afrontara trabajos comunitarios para la construcción de tanques de reserva, tuberías, filtros para los puntos de captación y demás. En consecuencia, se fortaleció el tejido social frente a los temas de medio ambiente y los recursos naturales (Concejo Municipal de Pasca, 1995).

Estos procesos se realizaron con los afiliados a los Distritos de riego y acueductos buscando solucionar y garantizar el abastecimiento de agua en sus viviendas, el desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas (Concejo Municipal de Pasca, 1994). En el marco de la asociatividad frente al agua, las comunidades generaron actividades de gestión de recursos para construir las plantas de

tratamiento, mejorar las redes de los sistemas de abastecimiento y mejoras al servicio, contribuyendo así a la dinamización de la economía en la Subprovincia.

En Colombia, la población en algunos casos legitimó a las FARC-EP, no por una profunda disertación de la ideología de la subversión, sino por la utilidad práctica de la administración pública no Estatal que la guerrilla permitió desarrollar (Launay-Gama & González, 2010, págs. 56-57). En el caso particular del Sumapaz, las acciones armadas de las FARC-EP se basaron en la coacción y consenso; en efecto la guerrilla coordinó la protección del medio ambiente y la conciencia ambiental en torno a la gestión del agua.

A la par que los acueductos y Distritos de riego veredales generaron actividades comunitarias constantemente, la gestión de las Juntas directivas dirigidas hacia las entidades del Estado, concluyeron en la consecución de recursos importantes para el territorio. En suma, gran parte del desarrollo local de la Subprovincia fue generado desde las organizaciones promotoras de los sistemas de abastecimiento hídrico hacia la pequeña economía campesina (Baquero, 2016).

Entre otras cosas, los acueductos y Distritos de riego veredales fueron de los actores comunales que más aportaron a la gestión del medio ambiente, acercando a la comunidad a las actividades propiciadas por el Estado como en el caso de la C.A.R. y el I.N.C.O.D.E.R. Sin embargo, en algunas ocasiones, los acueductos y Distritos de riego veredales desarrollaron normatividades de control social informales, como cobros de multas, trabajo comunitario, entre otros (Baquero, 2016).

Los Partidos políticos:

El papel de los Partidos políticos en la Subprovincia del Sumapaz fue crucial para conducir las peticiones de la comunidad organizada, mientras que, la presencia de las FARC-EP no los afectó

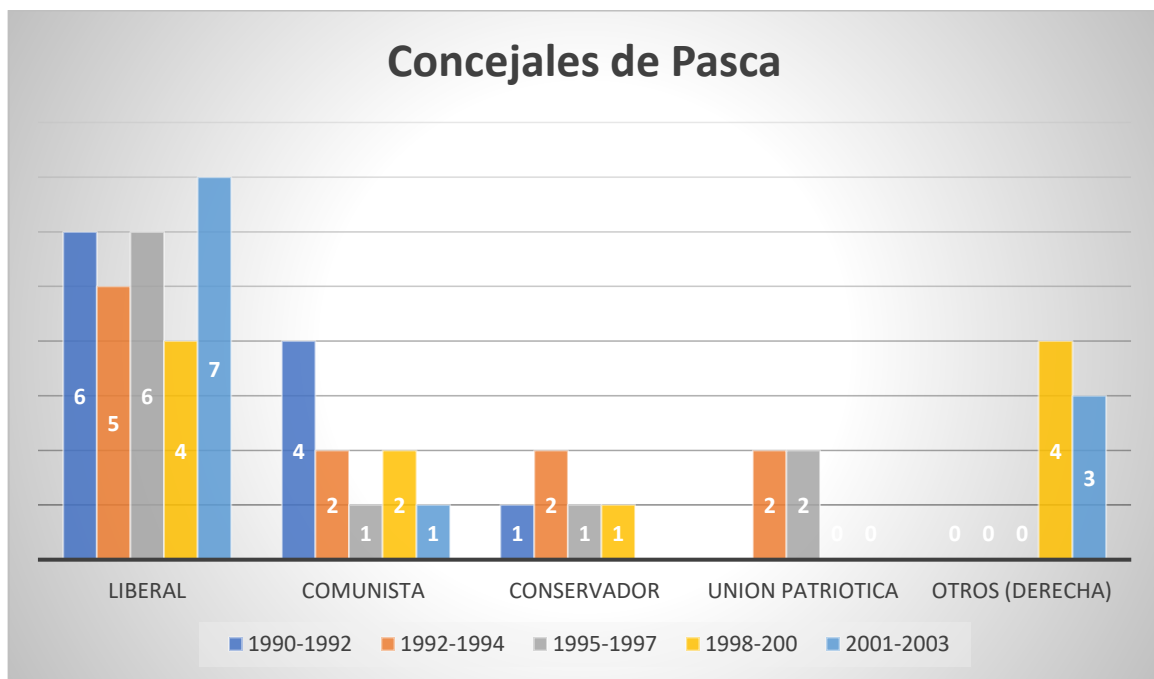
para desarrollar acuerdos y desacuerdos en los escenarios formales de la deliberación pública, ni para generar control político. Es decir, de 1990-1996 las FARC-EP en la Subprovincia los Partidos políticos lograron un desarrollar sus acciones de gobierno no formales, respetando los espacios formales de debate político.

Es posible señalar que la participación política de los Partidos era amplia, activa y sin mayores presiones por parte del conflicto armado; sin embargo, a la hora de intensificar las campañas políticas y el conflicto social armado; los Partidos políticos eran objeto de señalamientos entre figuras políticas locales, pero rápidamente generaban consensos para la solución de problemas públicos (Concejo Municipal de Cabrera, 1990).

Por otro lado, la elección de mesas directivas, secretarios del concejo, aprobación de proyectos de acuerdo, entre otros, eran escenarios de debate, caracterizados por el consenso entre los diferentes Partidos y sectores políticos. En suma, fueron pocos los momentos donde había bloqueo de la acción pública por tensiones interpartidistas (Concejo Municipal de Pasca, 1995, pág. 55 y 139 ).

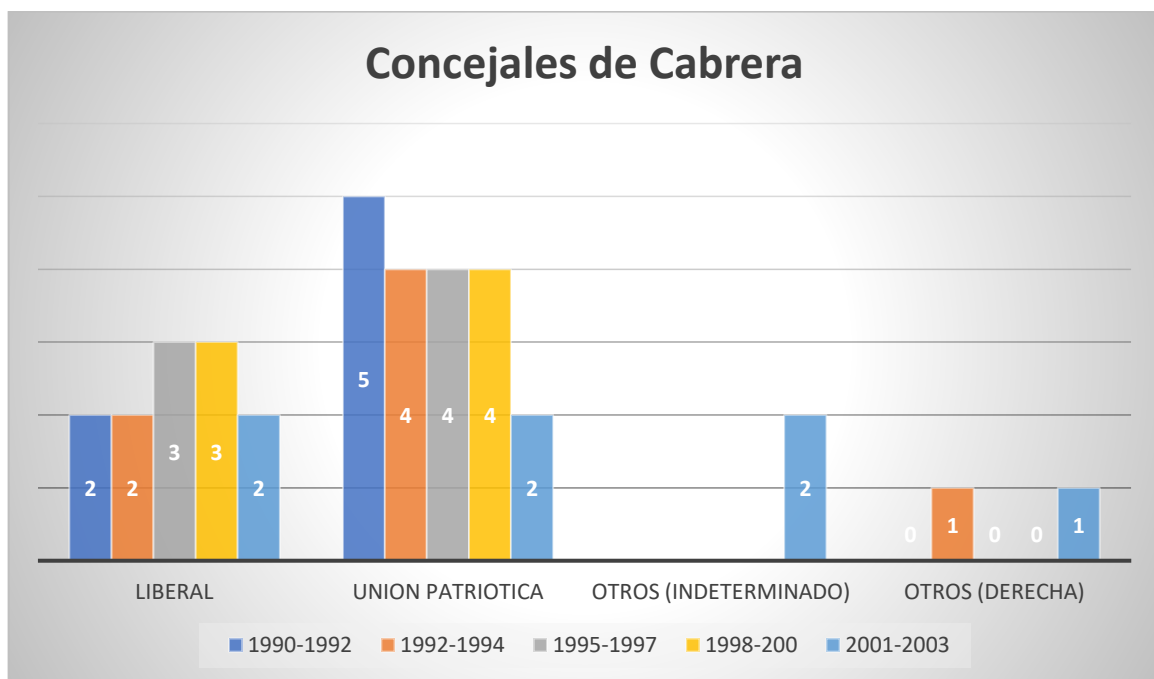
Un elemento bastante relevante fue la transición política de la Subprovincia, pues en municipios como Cabrera y Pasca de 1990 a 1996 el Partido Liberal incrementó su poder político-electoral mientras que Partidos de izquierda decrecieron en ello. La localidad 20 de Bogotá estuvo constantemente coordinada por el sindicato agrícola del Sumapaz, el cual no tenía pretensiones político-electorales y finalmente en municipios como Arbeláez, San Bernardo y Venecia, el poder político se reducía al bipartidismo

Ilustración 14: Concejales por Partidos municipio de Pasca:



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Ilustración 15: Concejales por Partidos municipio de Cabrera



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

En resumen para finales de 1996 los Partidos liberales y las tendencias políticas tradicionales retomaron un poder político-electoral, que en buena parte de los años noventa había quedado en Partidos políticos de izquierda como Unión Patriótica y Comunista, este regreso del poder político-electoral pudo deberse, por un lado el impacto social negativo de las tomas armadas a los cascos urbanos y por otro lado, el decrecimiento del trabajo político comunitario por parte de facciones políticas de izquierda (Concejo Municipal de Cabrera, 1990).

Finalmente es posible señalar que, el debate interpartidista en la Subprovincia se vio profundamente afectado por la estigmatización por parte de las fuerzas militares, hacia los Partidos de izquierda con asiento en los Concejos municipales. Las tomas guerrilleras a cascos urbanos en 1991, 1992 y 1994 hicieron que a finales de 1996 creciera la estigmatización al movimiento social y el movimiento campesino; lo que influyó a que las iniciativas cooperativistas y comunitarias decrecieran en la Subprovincia (Concejo Municipal de Cabrera, 1996).

Los Docentes:

El sector docente fue bastante activo en la forma de gobernar la Subprovincia; desde inicios de los años noventa los docentes de forma mancomunada con las Juntas de acción comunal, y las Juntas de padres de familia, generaron actividades de ordenamiento social, regulación y gestión de recursos para la inversión en el sector educativo. En la gran mayoría de escuelas rurales los docentes afrontaban gran parte de los problemas comunitarios y la sede escolar era el punto de confluencia de las dificultades públicas de las veredas de la Subprovincia.

El activismo político de los docentes rurales y su presión social en conjunto con las Juntas de padres de familia en escenarios como las sesiones del Concejo municipal, en algunas ocasiones surtían efectos positivos y eran adicionados a los presupuestos municipales, los recursos necesarios

para hacer cancelación de deudas a los docentes o garantizar la nómina del siguiente año (Concejo Municipal de Cabrera, 1990, pág. 19).

El movimiento social que impulsó el sector educativo fue estimulado por dos vicisitudes, en primer lugar las falencias permanentes de las sedes educativas rurales, nombramientos inconclusos, mal estado de las vías, entre otras; mientras que en segundo lugar, el ambiente de reclamo y trabajo social comunitario generaba que, los docentes fueran bastante críticos de las condiciones de presencia institucional en la Subprovincia (Concejo Municipal de Pasca, 1994, pág. 142).

Del mismo modo, a la luz de que accidentalmente en el mismo territorio confluían los docentes rurales y los actores armados; estos primeros, promovían el mejoramiento del tejido social en las áreas rurales, mientras que las FARC-EP presionaban a las familias rurales para que llevaran a la escuela a sus hijos, por ello la escuela fue un importante escenario de debate sobre la responsabilidad social de los padres (Aguilera M. , 2014, pág. 435). En el caso de la Subprovincia la necesidad de docentes y mejoras al sector educativo, eran reclamos constantes por parte de los padres de familia, de la Junta de padres y de las FARC-EP que dinamizaban la *gobernanza*.

A pesar de lo anterior, el sector docente paulatinamente fue dejando de participar en la solución de problemas públicos de las comunidades rurales, ya que por un lado los enfrentamientos entre FARC-EP y Ejército Nacional afectaban las actividades rurales, en especial las actividades educativas de los niños y niñas. Del mismo modo, las tomas guerrilleras generaron bastante temor del cuerpo docente frente a la situación de orden público de los años 1994-1996, por ello muchos docentes solicitaban traslados a otros municipios (Concejo Municipal de Pasca, 1996, pág. 56)



En conclusión, a finales de los años 1996 el auge del conflicto armado en los sectores rurales generó que en varias ocasiones las clases de los estudiantes fueran canceladas, los docentes abandonaran sus cargos y otros pidieran traslado (Concejo Municipal de Cabrera, 1997, págs. 21-24).

Estas dificultades institucionales hicieron que, por un lado, el sector docente paulatinamente fuera distanciándose de los asuntos públicos, mientras que por otro lado, el campesinado de la Subprovincia tomara iniciativas para solucionar autónomamente las carencias educativas, ejemplo de ello, es el caso de la localidad 20 de Bogotá donde los profesores eran contratados por las juntas de padres y eran estimulados económicamente por parte de las anteriores para continuar a cargo de las escuelas rurales ( Riveros, 2016).

Los Comerciantes:

La economía de la Subprovincia estuvo caracterizada por los cultivos de papa, frijol y el comercio de ganado bovino; en efecto, la gran mayoría de comerciantes de la Subprovincia se dedicaban al comercio de pequeños cultivos, ganado y establecimiento de locales comerciales. En buena medida las dificultades para acceder a mercados en municipios como Fusagasugá y Girardot, generaba que los comerciantes de la Subprovincia tuvieran la necesidad de incrementar la movilidad interna de los productos; cuestión que dinamizó de manera importante la economía local.

Por otro lado, debido al conflicto social armado los mencionados comerciantes tuvieron serias dificultades para prosperar económicamente, debido al incremento de la extorsión, la estigmatización del territorio que alejaba a los inversionistas, la ausencia del turismo, la fuga de capitales y las pocas garantías institucionales para desarrollar actividades económicas.

La presencia del actor armado en la Subprovincia y las tomas guerrilleras a cascos urbanos para los años 1991-1994 generaron que, en el territorio las FARC-EP se consolidaran como un poder emergente que sustituía la labor del Estado, por ello, en buena medida las rentas ilegales producto de las extorsiones y secuestros fueron aumentando de manera gradual.

En principio las FARC-EP establecieron cuotas de contribución o *impuestos revolucionarios*<sup>112</sup> para unos pocos poseedores de fincas y medianos comerciantes de la región, en algún grado esas intermediaciones ilegales eran evidentemente conducidas para las estructuras armadas de las FARC-EP. Sin embargo, con el paso de los años las rentas ilegales de las mencionadas actividades se fueron incrementando en número y volúmenes, al mismo tiempo que las personas que aportaban dineros sospechaban que estos caudales ya no estaban dirigidos hacia estructuras de las FARC-EP, sino por el contrario, estaban dirigidas a la pecunia personal de milicianos y pequeños mandos (Porrúa, 2017).

Por otro lado, las tomas guerrilleras a los casos urbanos de 1991 a 1994 generaron intranquilidad en la comunidad exógena de la Subprovincia, por tanto, las inversiones en los municipios fueron débiles, el decrecimiento del turismo se incrementó, y la fuga de capitales fue constante.

La anterior situación se fue intensificando desde 1995-1996 debido a los constantes conflictos armados rurales entre Ejército y FARC-EP, cuestión que se articulaba con la eclosión de

---

<sup>112</sup> Según Carlos Medina Gallego en el texto FARC-EP y ELN una historia política comparada, (1958-2006), publicado en 2010, el impuesto revolucionario o de guerra fue un valor económico a pagar por parte de la sociedad para financiar las guerrillas latinoamericanas, los “contribuyentes” habituales de este *impuesto revolucionario*, son terratenientes, grandes capitalistas e inversionistas de la región donde la guerrilla tenga incidencia. Esta metodología de financiamiento de las guerrillas latinoamericanas fue utilizado por la guerrilla del 26 de Julio (Cuba), por la ETA (País Vasco), IRA (Irlanda), así que su origen no es claramente identificable.

incursiones armadas, amenazas a medianos y grandes comerciantes y demás, que se desarrollaban a nivel regional, departamental y nacional.

El Sindicato Agrícola del Sumapaz (SINTRAPAZ):

En primer lugar, es necesario señalar que la histórica debilidad institucional en la localidad 20 de Bogotá, se mantuvo en la década de los años noventa, de tal forma que SINTRAPAZ fue la organización no gubernamental que continuó coordinando de manera protagónica las acciones de gobierno. Del mismo modo SINTRAPAZ para los 1990-1996 coordinó y promovió la convivencia de la mano de las Juntas de padres, las Juntas comunales, y Acueductos veredales y demás (Catañeda & Niño, 2017).

A pesar de lo anterior, el desembarco de tropas militares del Ejército Nacional el 17 de diciembre de 1990 en la Localidad 20 de Bogotá fue un hito que cambió buena parte del entorno en el cual desarrollaba SINTRAPAZ la coordinación del gobierno. En consecuencia, SINTRAPAZ progresivamente llevó sus esfuerzos hacia la defensa de los derechos humanos, la mediación con el Ejército Nacional y la denuncia pública de violaciones de derechos humanos en el territorio (Morales C. , 2018).

La intensidad del conflicto armado debilitó la organización, la presencia de las FARC-EP influyó para que las fuerzas armadas aplicarían a nivel local la asociación de lucha contra la protesta social y terrorismo, en una sola lucha (Morales C. , 2018); De este modo el trabajo político y organizativo que se llevó a cabo en los corregimientos de San Juan, Nazaret y Betania, disminuyó exponencialmente, concluyendo en un incremento en las limitaciones de la gobernabilidad del territorio.

La confluencia entre el movimiento campesino y el movimiento armado lesionó gravemente a SINTRAPAZ, la mayoría de sus esfuerzos políticos y sociales estuvieron encaminados hacia la defensa política y judicial de la población, a la luz de una creciente estigmatización.

### **Gobernabilidad limitada, Boicot electoral y Bandolerismo Social (1997-2004).**

En esta segunda parte del capítulo, se examina el incremento de la *gobernabilidad limitada* dentro de la *gobernanza diferenciada* de la Subprovincia, de modo que, el uso de la violencia indiscriminada para los años 1997-2004 arrojó un patrón de inestabilidad de gobierno, en el que la sociedad, del actor armado y del Estado estuvieron friccionando en su máxima expresión, cuestión bastante alejada de la “coexistencia” Estado y FARC-EP que se desarrolló de 1990 a 1996.

Como se logró observar en el capítulo tercero, los impactos de la segunda etapa de auge del conflicto social armado en la Subprovincia se caracterizaron por el incremento de la delincuencia, el aumento de las extorsiones, la eclosión de secuestros, las prohibiciones de elecciones, la prohibición del agenciamiento de los servicios públicos y el cierre de Alcaldías municipales a raíz de amenazas por parte de las FARC-EP.

En consecuencia, los fenómenos locales políticos y militares marcaron la tendencia de *gobernabilidad limitada* de 1997 al 2004, fenómenos que progresivamente afectaron la gobernanza de la Subprovincia. Ejemplos de los anterior fueron; la prohibición de las elecciones locales de 1997, la operación *aniquilación* del año 2000, la ruptura de diálogos de paz del 2002, la posesión de Álvaro Uribe Vélez como presidente de la república (7 agosto de 2002) y la operación *libertad I* en 2003.

Como se expuso anteriormente, esta etapa de auge del conflicto social armado causó boicot y el *Bandolerismo social* por parte de las FARC-EP, cuestión que influyó en la disminución de la

participación de las organizaciones comunitarias en el proceso de gobierno, pues cabe señalar que el “código de ética” del *Bandolero Social* es muy subjetivo y este último comete bastantes acciones que afectan el tejido social. Con relación a esta etapa se llevaron a cabo hitos como las tomas guerrilleras de cascos urbanos en los municipios de Cabrera (1997), Venecia (1997), Arbeláez (2001) y San Bernardo (2001).

Al mismo tiempo, la *fortaleza institucional*, la *negociación interpartidista* y, la *legitimidad y democratización político-social* se vio profundamente afectada en esta segunda etapa de intenso impacto del conflicto social armado, es decir la *gobernanza diferenciada* en general se vio forzada a reducirse hacia la gobernanza gubernativa, pues en parte el Estado tenía la fuerza bélica necesaria para imponer el gobierno.

Haciendo hincapié en las tres categorías de análisis de la *gobernanza diferenciada*, a la hora de observarlos en detalle la evidencia de la investigación arroja que, en primer lugar, la fortaleza institucional se vio profundamente afectada en los momentos de intensificación del conflicto, eventos como las tomas a cascos urbanos y las constantes amenazas hacia las Alcaldías de la Subprovincia generaron traumatismo en la institucionalidad.

En segundo lugar, la negociación interpartidista después de 1997 fue reducida a las mínimas expresiones, ya que, la deliberación política en escenarios formales, se vio afectada por cuenta de amenazas hacia alcaldes y a concejales, y la prohibición de elecciones a nivel local. En el mismo orden, los secuestros del alcalde del municipio de Pasca en 1996 y gestión de las Alcaldías del Sumapaz desde la Gobernación de Cundinamarca, no permitieron la deliberación política de los asuntos públicos en el escenario local.

En tercer lugar, la legitimidad y democratización político social fueron las más afectadas, puesto que la participación social en los asuntos públicos se redujo, la estigmatización de la

población deterioró la deliberación local, las organizaciones comunitarias perdieron dinamismo, las FARC-EP tomaron decisiones autoritarias en contra de las decisiones comunales y finalmente ni Estado, ni sociedad y tampoco las FARC-EP lograron legitimarse en el sistema sociopolítico.

Entre otras cosas, es necesario señalar que, en *zonas en disputa*, la *gobernanza diferenciada* tiene una participación asiduamente tenue por parte de los actores comunitarios, por ejemplo, las FARC-EP tomaron de forma exclusiva el ejercicio de los asuntos públicos, impidiendo la intervención de las Juntas, acueductos y demás; cuestión que se traduce en un grado mayor de arbitrariedad en el gobierno (Aguilera M. , 2014).

### **Los actores compondores de la gobernabilidad limitada del Sumapaz.**

El Estado:

Debido a las complejas situaciones de orden público y de *gobernabilidad*, la presencia y la actividad del Estado y sus diferentes agencias locales residieron limitadamente en el fortalecimiento de las casas culturales, las UMATA's y proyectos relacionados con el desarrollo rural de la Subprovincia (Concejo municipal de Pasca, 1998). Del mismo modo, existió para el periodo de 1997-2000 débiles esfuerzos por invertir en proyectos relacionados con el cuidado del medio ambiente.

Por otro lado, de manera difusa se presentaba la institucionalidad a través de programas como los bonos de paz, patrocinados por el INCORA, siendo convenios entre entidades locales, nacionales y ONG internacionales interesadas en temas relacionados con el desarrollo rural (Concejo municipal de Cabrera , 1999, pág. 21).

A pesar de lo anterior la presencia guerrillera en la Subprovincia, los frecuentes combates con el Ejército Nacional y las tomas a cascos urbanos disminuyeron los intereses de diferentes

colectivos y personas ajenas a la Subprovincia, en invertir tiempo y dinero en proyectos posiblemente irrealizables en un contexto violento (Concejo municipal de Cabrera , 1999, pág. 21).

Por otro lado, la creación y operaciones de batallones de alta montaña fue la materialización más evidente del aumento en la fortaleza institucional, entre otras cosas, esta actividad fue la que mayor vigor tuvo en la agenda pública; a su vez, el músculo financiero dedicado a la presencia de fuerzas militares en la Subprovincia fue alto y dificultó las inversiones del Estado a nivel local en materia del sector educativo, desarrollo social, infraestructura rural y demás (Concejo municipal de Cabrera , 1999, pág. 21).

Por otro lado, la presencia de un importante número de militares adjudicados a la Brigada XIII del Ejército Nacional y el comando de policía en los cascos urbanos no concluyeron en mayor seguridad para la sociedad en la Subprovincia. Por el contrario, al desplazarse las FARC-EP como actor que tenía el monopolio de la violencia legitimada en la región, tuvo que ser la institucionalidad la que debió garantizar una política de seguridad y convivencia, sin embargo, esto no se consiguió.

Ejemplo de lo anterior, son las palabras de un cabildante de un municipio de la Subprovincia, donde hace mención a lo siguiente: “considero que la comunidad no cree en la justicia (prestada por la institucionalidad), mi concepto personal es que la Inspección de policía no hace falta en Pasca” (Concejo municipal de Pasca, 1999)

Asimismo, las dificultades para que la Policía Nacional tuviese el control sobre la seguridad y convivencia se debía a dos cuestiones, en primer lugar, la ausencia de una legitimidad histórica de la Policía Nacional en la Subprovincia y, por otro lado, el estigma de la Subprovincia hizo que

la Policía Nacional no saliera del casco urbano a los solucionar problemas de convivencia, sino que sus energías se concentraron en repeler las agresiones por parte de las FARC-EP.

En otras palabras, como dijo el alcalde de Pasca (Rafael Cubillos): “el día del atraco una persona llamó al comando de Fusagasugá y no atendió el llamado, por la mala imagen que tenemos de zona guerrillera (...) esto concuerda con la gran cantidad de robos de ganado en las veredas y robos a la gente en el sector de *Alaska*<sup>113</sup>” (Concejo municipal de Pasca, 2001).

Es necesario recordar que para el año 2002 las amenazas a la institucionalidad hicieron que la Alcaldía municipal de Pasca y Cabrera cerraran sus puertas, los Concejos municipales finalizaron anormalmente sus sesiones del suscrito año, del mismo modo, se interrumpió la prestación de servicios públicos, y se paralizaron todas las agencias Estatales al ser declaradas objetivo militar.

*“constancia: los miembros del concejo municipal de Pasca en pleno, dejamos constancia de la difícil situación de orden público por la que está pasado el país, como concejales hemos sido víctimas de amenazas en contra de nuestras vidas por parte de grupos alzados en armas al margen de la ley desde el mes de junio de 2002, circunstancias que obstaculización el normal desarrollo y cumplimiento de las obligaciones como miembros del concejo (...) aún no contamos con las condiciones de seguridad para ejercer funciones propias de la corporación en nuestra jurisdicción”* (Concejo Municipal de Pasca, 2003)

En consecuencia, la *governabilidad limitada* se intensificó para los años 2003-2004 ya que fue un corto periodo de tiempo donde las fuerzas militares del Estado coparon gran cantidad del territorio, pero el resto de las agencias del Estado estuvieron estáticas debido a las amenazas e la guerrilla (véase Anexo 3). Entre otras cosas, este fue el periodo de tiempo en el que más se

---

<sup>113</sup> Vereda de Fusagasugá colindante con Pasca y que culturalmente tiene mucha cercanía con las dinámicas cotidianas de la población del municipio de Pasca.



desconectó la sociedad y el Estado, ya que este último terminó funcionando desde la gobernación de Cundinamarca y desapareció la visión comunitaria de la *gobernanza diferenciada* en el territorio.

En síntesis, la institucionalidad militar en la Subprovincia había logrado desplazar a las FARC-EP del contacto con la comunidad, por ello el papel de la gobernanza estuvo para 1997-2004 en manos del Estado, sin embargo, esta situación no propició la presencia Estatal de forma integral, difícilmente se puede encontrar elementos de fuerte presencia estatal que no fueran de naturaleza militar.

La Subversión Armada:

Las FARC-EP y el Ejército Nacional para esta segunda etapa de intenso conflicto social armado, fueron los actores que más influyeron para el cambio en la *gobernanza diferenciada* y el incremento de la *governabilidad limitada*. Haciendo énfasis en las FARC-EP los constantes combates con las fuerzas militares del Estado, disminuyeron su capacidad para establecer tejido social y trabajo político con las comunidades de la Subprovincia.

En consecuencia, las actividades de las FARC-EP se limitaron a utilizar *repertorios violentos* como amenazas, y boleteo, a la par que desistieron del trabajo de gestión y limpieza de vías terciarias, para dedicarse en mayor medida a extorsiones, secuestros y acciones armadas en contra de la institucionalidad. En momentos de confrontación las FARC-EP ante la imposibilidad de generar trabajo político, desarrollar la “justicia popular” en contra de vendedores informales, prostitutas, e individuos indeseables en el territorio (Aguilera M. , 2014, pág. 89).

En principio, para los años 1997-2004 las FARC-EP abandonaron las pretensiones políticas y de coordinación del gobierno, para dedicarse al boicot e intento de captura de las rentas del Estado; y en el mismo sentido desarrollar actividades financieras ilegales en mayores volúmenes.

En algunos casos la guerrilla de las FARC-EP realizaba robos a las tesorerías municipales, a los recaudos de caja menor de la Alcaldía y las *Cajas Agrarias* de los municipios de la Subprovincia (Alias Maria Eugenia, 2017).

En la Subprovincia las FARC-EP desde 1997 hasta 2004 realizaron actividades relacionadas con el desprestigio del Estado en todos sus niveles, ejemplo de lo anterior fue la estigmatización de la guerrilla hacia todo funcionario público (como los alcaldes). Lo anterior explica el deslinde total con relación a las agencias del Estado, en buena medida porque las FARC-EP respondieron de forma retaliadora a la sistemática persecución militar del Estado en la provincia (Gonzalez, Jairo, 2017).

Como señala Mario Aguilera (2014) la hora de contextualizar el conflicto armado en Colombia al final del siglo XX, “A pesar de las condiciones de orden público, la guerrilla logró desarrollar conquista del poder local en torno a juicios políticos en contra de Alcaldes por desvío de recursos públicos” (pág. 21).

Los anteriores elementos permiten observar que la falta de trabajo político de las FARC-EP en la Subprovincia, se vio reflejado en su autoritarismo hacia las Juntas de acción comunal, las Juntas de padres, Distritos de riego; reflejándose en la disminución de las posibilidades de estimular una *democracia directa* en las organizaciones comunitarias; a la par que, las amenazas hacia la institucionalidad y las elecciones disminuyeron las posibilidades de desarrollar una democracia participativa en la Subprovincia.

De igual forma, el debilitamiento de las FARC-EP en el territorio de la Subprovincia, generó una eclosión de la *Anarquía criminal* en diferentes grupos sociales, principalmente ladrones

de ganado, atracadores y extorsionadores aprovecharon las condiciones de orden público para desarrollar actividades ilegales y capturar ilegalmente rentas de la población en la Subprovincia.

El anterior fenómeno estableció que las FARC-EP acudieran a la administración de la violencia en pro de generar legitimidad, por ello existió para la época, constantes acciones de fuerza como asesinatos de sujetos indeseables para la subversión, demostrando así presencia de las FARC-EP y camuflando las dificultades de la guerrilla para poder dominar el territorio.

En buena medida, estas acciones violentas son desarrolladas en los momentos que el actor armado ilegal está en un proceso de hostigamiento por parte del enemigo, generando asesinatos de ladrones, amenazas a individuos indeseables en la sociedad, administración de justicia por medio de amenazas y cobro de impuestos (Launay-Gama & González, 2010, pág. 52)

Las Juntas comunales:

Para los años 1997-2004, las Juntas comunales continuaron desarrollando parte del trabajo social y comunitario que venían afrontando desde la década de los 90, sin embargo ello se realizó con menor rigor, pues gracias a los ataques y enfrentamientos armados, las comunidades empezaron a decaer en su interés de participar activamente en las Juntas, quizás porque se estaba generando un clima de incertidumbre y pocas motivaciones para que la sociedad civil participara del conflicto armado (Concejo Municipal de Cabrera , 1998, págs. 425-426).

Con lo anterior no se quiere desconocer algunos procesos de suma relevancia, como los acuerdos adelantados en algunos lugares con los Alcaldes para que se mantuvieran los compromisos de los planes de desarrollo, para lo cual contaban con el respaldo de los concejos municipales (Concejo Municipal de Cabrera , 1998, págs. 425-426). Por el contrario, es posible

señalar que las organizaciones comunitarias debido a problemas de orden público fueron restringiendo su participación e institucionalizándose sistemáticamente.

Para la coyuntura señalada, las Juntas comunales perdieron en parte la capacidad de liderazgo, por cuenta de la presión que se ejercía por los actores armados, quienes generaban un clima de temor y la evidente desmoralización por parte de la población renuente a los temas públicos (Martinez F. , 2017). En consecuencia, las Juntas de Acción comunal y diferentes organizaciones comunales, fueron paulatinamente institucionalizando la solución a problemas públicos, que históricamente se solucionaban en los espacios extrainstitucionales.

Ejemplo de lo anterior, fue la elevación de solicitudes en varias entidades estatales para que fuera declarada la zona de Cabrera como ZEOP (zona especial de orden público), precisamente por la estigmatización de sus pobladores y los señalamientos temerarios que se escuchaban contra ellos (Concejo municipal de Cabrera , 1999, pág. 21 y 83). Lo anterior a raíz del desborde de gestión por parte de la comunidad, sobre situaciones comunales afectadas por la intensidad del conflicto armado.

El Sindicato Agrícola del Sumapaz (SINTRAPAZ):

SINTRAPAZ fue la organización que más logró contener los efectos negativos de la intensidad del conflicto social armado de 1997 al 2004, pues en comparación con las Juntas de acción comunal, Acueductos veredales, Distritos de riego y demás organizaciones comunales, el sindicato tuvo más dinamismo en el manejo en redes de movimientos sociales, colectivos de abogados, asociaciones campesinas a nivel nacional, entre otras. Es decir, la vocación del SINTRAPAZ por cuenta de la intensidad del conflicto de 1997 en adelante se centró en la defensa de los derechos humanos.

En el mismo sentido SINTRAPAZ en virtud de su historia organizativa longeva y su relevancia en la sociedad sumapaceña, no tuvo grandes dificultades para afrontar el vacío de poder y monopolio de la violencia que apaleó las FARC-EP hacia finales de la década de los noventa en la localidad 20 y el páramo de Sumapaz. En consecuencia, en estos territorios la coordinación del gobierno continuó siendo comunal, aunque de manera menos dinámica que en épocas anteriores.

A pesar de que SINTRAPAZ logró reaccionar de forma no tan negativa como las organizaciones de Pasca o Cabrera, efectivamente la segunda etapa de auge del conflicto social armado trajo importantes dificultades para la coordinación del gobierno en la localidad 20 de Bogotá, en especial desde las operaciones militares *Aniquilador II* (2000) y *Libertad I* (2003) fueron hitos que limitaron la gobernabilidad del territorio de manera trascendental.

A pesar de lo anterior, las operaciones militares en la localidad 20 de Bogotá y páramo de Sumapaz causaron tres impactos a SINTRAPAZ; en primer lugar, la capacidad organizativa del sindicato se disminuyó, en segundo lugar, la estigmatización de los miembros del sindicato aumentó y, en tercer lugar, la falta de relevo organizacional de SINTRAPAZ se profundizó.

Haciendo énfasis en la reducción de la capacidad organizativa de SINTRAPAZ, es posible señalar que gran cantidad de las víctimas del conflicto social armado en la localidad 20 de Bogotá se generaron a finales de los años noventa e inicios del siglo XXI (Morales, 2018). De este modo, el campesinado militante de SINTRAPAZ sufrió para estos años un número importante de capturas, procesos judiciales y encarcelamientos; acciones que meses después finalizaron en absoluciones a estos militantes en la gran mayoría de casos por el delito de rebelión (Morales C. , 2017).

Efecto de la intensificación de procesos judiciales contra militantes de SINTRAPAZ, colocó una mayor desconexión entre la sociedad y el Estado para la coordinación del gobierno; del

mismo modo, la estigmatización hacia la comunidad de la Localidad 20 fue bastante exacerbada por parte del Ejército Nacional, traducéndose en estigmatización a la sociedad que hacía o podía ser parte SINTRAPAZ para estos años (Morales C. , 2017).

Resulta lógico pensar que las anteriores particularidades desestimularon a las familias de la localidad 20 de Bogotá sobre la posibilidad de formar los menores de edad en estas condiciones del territorio, por tanto, la intensidad del conflicto social armado forjó que muchos jóvenes Sumapaceños ingresaran a las FARC-EP y en efecto, SINTRAPAZ tuviese dificultades para generar relevos generacionales en el movimiento campesino (Morales C. , 2018).

En síntesis, la intensidad del conflicto social armado a finales de los años noventa e inicios del siglo si bien disminuyó en la localidad 20 del Sumapaz, limitó de manera trascendental la *negociación interpartidista*, la sociedad organizada dejó de participar activamente en el proceso de gobierno y con ello aportar a la *legitimidad y democratización político social*.

Los Acueductos y Distritos de riego veredales.

Por otro lado, cuando aumentó la intensidad del conflicto y la zona se volvió altamente disputada por los actores armados, en consecuencia, no fue posible desarrollar políticas no estatales medioambientales. Entre otras cosas, la zona en disputa no permite estar al tanto de ese tipo de cosas, pues la confrontación es intensa (Aguilera M. , 2014).

En efecto, en la misma línea argumentativa de Aguilera; en la Subprovincia el cuidado del medio ambiente, la regulación social sobre la caza y pesca indiscriminada, y demás acciones medioambientales en donde los acueductos y Distritos de riego incidían y coordinaban el gobierno, fue reducida hasta sus mínimos, pues la intensidad del conflicto no dejaba margen para ello. En concreto los combates militares rurales, la disminución de las clases en escuelas rurales y la

estigmatización de los campesinos de las veredas suscritas de la Subprovincia, no permitió desarrollar acciones pedagógicas relacionadas con el cuidado del medio ambiente.

En consecuencia, para los años 1997-2004 se disminuyeron los repertorios violentos con fines de presión social en torno al cuidado del medio ambiente, por ello, la falta de trabajo político en torno al tema y la ausencia del actor armado no permitió que se condujera abante el orden social en materia medio ambiental. En suma, los pocos *repertorios violentos* actuaban más como un elemento de zozobra en la sociedad, que como un elemento de coordinación del gobierno en materia medioambiental (Concejo municipal de Cabrera, 1998).

Finalmente es necesario señalar que los acueductos y Distritos de riego veredales con el fenómeno de violencia del 2002 al 2004 perdieron toda capacidad de control, coordinación e interrelaciones para la gobernanza local en materia medioambiental, del mismo modo que, la participación en la administración pública no estatal se redujo de manera importante.

Los Docentes:

De los sectores que más mermaron en su participación política a nivel local, el sector docente se destaca; ya que por un lado, las garantías para que el sector educativo desarrollará su actividades en normalidad académica, eran bastante tenues, mientras que por otro lado, la intensidad del conflicto social armado generó una retórica sobre “el orden público”, que redujo el marco de observación a los problemas sociales a la óptica del *enemigo interno* y la *guerra contra la insurgencia* (Concejo municipal de Cabrera, 1997).

Por otro lado, para los años suscritos; las FARC-EP, las Juntas comunales, acueductos rurales y los Distritos de riego disminuyeron su trabajo político, por ello, su deliberación sobre el asunto público y su incidencia en la administración pública no estatal, hicieron que el sector

educativo no tuviese un contexto rural de gestión comunitaria; ello afectó de manera negativa a las asociaciones de padres de familia, en el sentido que estas últimas dejaron en un segundo plano sus actividades organizativas y comunales, actividades históricamente protagónicas.

Naturalmente las anteriores condiciones generaron que se fueran institucionalizando diferentes soluciones a problemas públicos y de gobierno en la Subprovincia, con la particularidad que los actores del sector educativo como docentes, padres de familia y Juntas de padres, dejaron de participar activamente en las actividades de coordinación del gobierno (Concejo municipal de Pasca, 1998).

En buena medida se dio el debate para que a los docentes se les proveyera más garantías por estar laborando en una *zonas especial de orden público* no reconocida por el Estado central, sin embargo estas pretensiones eran más de los Concejos municipales y las Alcaldías, que del gremio docente, el cual se silenció para este periodo (Concejo municipal de Cabrera, 1998).

Los Partidos políticos:

Los Partidos políticos para 1997-2004 mostraron menor dinamismo con respecto a la coyuntura anterior, pues a pesar que en la segunda etapa de auge del conflicto social armado, se desarrollaron constantemente debates, discusiones y acuerdos políticos, en donde saltaba a la vista la capacidad de consenso que tenían para realizar control político del Estado; la posición de *Bandolerismo social* por parte de las FARC-EP, hizo que los Partidos políticos fueran bloqueados en momentos y tomaran decisiones como renunciar, alejarse del debate público y evitar gestionar recursos públicos (Concejo Municipal de Cabrera, 1998, págs. 80-81)

Por otro lado, en el caso de las facciones políticas de izquierda de la Subprovincia hubo una decaída en legitimidad y coordinación social, en efecto, estas facciones fueron afectadas por el



estigma de ser un territorio guerrillero, resultando en paulatinas pérdidas del poder político a nivel local.

Por otro lado, ante la orden de las FARC-EP de prohibir las elecciones, las tendencias políticas de izquierda fueron las que más acataron la disposición, es por ello que desde 1997 hasta el 2004, las facciones políticas de izquierda gradualmente fueron desapareciendo del espectro político, de suerte que en años anteriores (1990-1996), los Partidos de izquierda que alcanzaron a ser mayorías en el Concejo municipal y hasta tener alcaldes a lo largo de la Subprovincia.

Así las cosas, muchos de los consensos y *negociaciones interpartidistas* se realizaron en virtud de una marcada presencia de Partidos tradicionales, de “centro” y de “derecha”, pues el auge de la *governabilidad limitada* disminuyó radicalmente la cantidad de alcaldes y concejales de la Unión Patriótica y el Partido Comunista en la Subprovincia (Concejo Municipal de Cabrera, 1999, págs. 1-5). En buena medida estas condiciones políticas motivaron a las FARC-EP se alejara radicalmente de los Partidos de derecha y tradicionales, dedicándose a boicotear elecciones, amenazar alcaldes y concejales y entorpecer el debate político-electoral.

Las condiciones de orden público de acrecentamiento de la criminalidad y la expulsión gradual de las FARC-EP del territorio generaron que se fueran institucionalizado la resolución de los conflictos sociales, a pesar de sus dificultades para operar en términos de seguridad, justicia y convivencia ciudadana, el Estado intentó suplir con mucha dificultad el papel coercitivo de las FARC-EP.

A pesar de lo anterior, la declaración de las instituciones como objetivo militar en 2002 por parte de las FARC-EP menguaron el intento de institucionalizar la resolución de los conflictos sociales en la Subprovincia. Del mismo modo, la participación política disminuyó a las mínimas

expresiones para este año, pues no solo los escenarios formales de negociación interpartidista fueron amenazados, sino que muchas de las actividades políticas y político-electorales fueron señaladas y amenazadas por parte de las FARC-EP (Concejo municipal de Pasca, 2003).

*“los miembros del concejo municipal de Pasca en pleno, dejamos constancia de la difícil situación de orden público por la que está pasado el país, como concejales hemos sido víctimas de amenazas en contra de nuestras vidas por parte de grupos alzados en armas al margen de la ley desde el mes de junio de 2002, circunstancias que obstaculización el normal desarrollo y cumplimiento de las obligaciones como miembros del concejo... aún no contamos con las condiciones de seguridad para ejercer funciones propias de la corporación en nuestra jurisdicción”* (Concejo Municipal de Pasca, 2003)

En efecto, eso se convirtió en un hilo conductor entre los diferentes Partidos, quienes se consideraban en riesgo de manera permanente e igualitaria. Razón por la cual, se puede afirmar que a finales del 2003 y 2004 disminuyó la gobernación en las diferentes corporaciones, ello se confirmó con la muerte de algunos representantes de la institucionalidad y el bloqueo de la democracia formal.

Los Comerciantes:

Para los años 1997-2004 la situación de los comerciantes en torno a la extorsiones y cobros de retenciones se incrementaron, las condiciones antes mencionadas propiciaron que se aumentaran los cobros económicos ilegales por parte de las FARC-EP y delincuencia común a medianos agricultores, comerciantes y algunas personas acomodadas económicamente en la Subprovincia.

En concreto, en la Subprovincia debido a la emergencia de cultivos como la papa, arveja y hortalizas, algunos comerciantes del territorio incrementaron sus ganancias económicas para los

años 1999-2002, por tanto, las extorsiones de finales de los años noventa se intensificaron y en algunos casos llegaron a convertirse en secuestros a cambio de gruesas sumas de dinero (Porrua, 2017).

De igual forma la *anarquía criminal* generada con bastante intensidad en los años 2002 en adelante, implantó zozobra en personas exógenas a la Subprovincia, que se vinculaban al territorio por medio de actividades comerciales; en este sentido nuevamente de los sectores más afectados por el conflicto social armado en esta segunda etapa de auge del conflicto fueron los comerciantes (Comerciante de víveres de Cabrera, 2017).

Muchos de los comerciantes de la Subprovincia que le aportaban de manera importante al desarrollo local del territorio, sistemáticamente se desplazaron hacia municipios con mayores condiciones de fortaleza institucional, como el caso de Fusagasugá; dicho desplazamiento de los comerciantes, generó que se desplazaran hacia otros territorios sus capitales económicos.

En síntesis, por cuenta de las extorsiones disminuyó de manera importante la movilidad económica de la Subprovincia, pues las FARC-EP para esta segunda etapa de intenso conflicto social armado y gobernabilidad limitada, no tenían propuesta alguna para el comercio, donde este último reconociera algún tipo de beneficio en la presencia e incidencia del actor armado en el territorio. Entre otras cosas, *“la extorsión nunca ha suscitado grandes pasiones políticas”* (Pécaut D. , 1997).

Finalmente es posible señalar que el sector financiero con incidencia local evitaba ofrecer créditos a los comerciantes, del mismo modo que la propiedad en el casco urbano no era atractiva para convertirse en prenda de un crédito bancario. En suma, la intensidad del conflicto social

armado para los años 2002, 2003 y 2004 hizo que descendiera el valor de la tierra, las propiedades y las actividades comerciales en la Subprovincia (Comerciante de víveres de Pasca, 2017).

A manera de conclusión es posible señalar cuatro *hábitos de pensamiento consolidado*, que el capítulo cuarto de esta investigación permite falsear. En primer lugar, pensar que la guerrilla solo genera ingobernabilidad es un error, desde los hallazgos de Timothy Wickham-Crowley, Elizabeth Wood, Stathis Kalyvas, Fernán González, entre otros; es posible señalar que existe una cantidad de micromotivos que impulsan a la población civil en el apoyo a la subversión, entre ellos se encuentran, el utilitarismo, la oferta de seguridad, justicia y bienestar social, que en gran parte de la década de los noventa las FARC-EP construyeron en la subprovincia del Sumapaz.

En segundo lugar, es un error la concepción sobre la ausencia del Estado en la periferia de Colombia, si bien en la Subprovincia del Sumapaz hubo instituciones sumamente débiles en presencia institucional, hubo otras que fueron constantes en el territorio. En efecto, la posición de algunos investigadores del CINEP sobre la existencia de una *presencia diferenciada del Estado*, la corrobora el análisis de la *gobernanza diferenciada* de la Subprovincia del Sumapaz.

En tercer lugar, pensar que la población civil apoya tan solo por medios coercitivos al actor armado, es un error; por lo contrario, dentro de la población civil existen personas que instrumentalizan el actor armado, legitiman su justicia capital y añoran la seguridad que los actores armados proporcionan. En el caso de la Subprovincia, la población civil en ocasiones extraña el poder retaliativo y la violencia selectiva de las FARC-EP de los años 1990-1996.

En cuarto lugar, la presencia de las FARC-EP en la Subprovincia del Sumapaz fue una historia simple; por el contrario, el análisis regional permite observar complejidades en la presencia e incidencia del actor armado. Del mismo modo, en el Sumapaz hubo transiciones de *gobernanza*

*diferenciada* que, a juzgar por el desarrollo histórico y territorial del conflicto social armado, probablemente están vinculados con el impacto del conflicto armado en Gutiérrez y Pandi en Cundinamarca, y, Icononzo, Villarrica y Cunday en el Tolima.

Finalmente es posible señalar que el análisis de la *gobernanza diferenciada* de la Subprovincia del Sumapaz, corrobora: uno, la argumentación de Kalyvas, sobre la violencia como elemento de adhesión social, en el caso del Sumapaz para la construcción de contraestado. Dos, la argumentación de Norbert Elías sobre el papel simbólico que compone el Estado, en este caso un contraestado de las FARC-EP en el territorio para 1990-1997 y tres, la argumentación de Charles Tilly, sobre la soberanía del Estado como un fenómeno en tensión, pues el caso de la Subprovincia es vivo ejemplo de la tensión constante para construir ciudadanía fiel al Estado- contraestado.

### **Conclusiones:**

En primer lugar, es viable precisar que las conclusiones de esta investigación pueden servir como orientación teórico- metodológica para el análisis de la gobernanza en algunos lugares de Colombia, sin embargo, estos lugares deben tener particularidades históricas y políticas cercanas a las presentadas por la Subprovincia del Sumapaz en los años 1990- 2004.

En consecuencia, es posible afirmar que territorios con un desarrollo local (legal) reducido, con presencia de actores armados, con una actividad importante del movimiento social y con una presencia diferenciada del Estado; son territorios en los que se puede presentar un análisis de la *gobernanza diferenciada* y *governabilidad limitada*. Vale decir, que en Colombia territorios como el Catatumbo, el Pacífico colombiano y gran parte del sur del país, son ejemplos de territorios con estas características, por tanto, realizar un análisis histórico y pormenorizado de *la fortaleza institucional, negociación interpartidista y legitimidad político social*, pueden arrojar complejas argumentaciones y síntesis sobre la evaluación de la *gobernanza diferenciada*.

En segundo lugar, el análisis del pasado histórico de la gobernanza de la Subprovincia del Sumapaz permite concluir a través de esta investigación, que la gobernanza de la Subprovincia no ha sido analizada desde la complejidad que demanda la actividad académica orientada por Joan Kooiman, Luis Aguilar, Fernán González, Pierre Calame y Claire Launay-Gama. Por el contrario, son constantes las investigaciones donde se retrata el pasado atravesado por el conflicto armado, sin embargo, no se hace mayor énfasis en las complejas relaciones de gobierno entre sociedad, Estado y mercado en un territorio inmerso en el conflicto social armado.

Derivado de lo anterior, es probable afirmar que la Subprovincia del Sumapaz ha tenido transiciones en sus procesos de gobierno, su lectura es mucho más compleja que los indicadores de la *gobernanza* del Banco Mundial o los de *governabilidad democrática* de la ONU. En efecto la gobernanza de la Subprovincia del Sumapaz presenta una complejidad que excede la argumentación sobre el boicot y actos bandoleros por parte de un actor criminal, pues los actores armados que tuvieron participación en la forma de coordinar la sociedad en la Subprovincia realizaron acciones que no son propias de un actor armado con motivaciones exclusivamente económicas y criminales.

Así las cosas, en la Subprovincia del Sumapaz para los años 1990-2004 existió una forma de gobierno en la que, actores comunales y actores armados enriquecieron profundamente la conducción de la sociedad, por tanto, en el suscrito caso se desarrolló una *gobernanza diferenciada*. Sin embargo, es de anotar que las condiciones retratadas en el capítulo tercero pueden permitir argumentar que desde 1997 la *governabilidad limitada* fue ascendiendo hasta limitar en gran medida la acción institucional, la democracia y la participación de los actores sociales en la gobernanza.

A pesar de la existencia de dos periodos de alto impacto del conflicto social armado en la Subprovincia del Sumapaz en los años noventa, los mencionados períodos son diferentes en su origen y continuidad, en ocasiones caracterizado por una *gobernanza diferenciada* con amplio grado de gobierno comunitario y en otras ocasiones matizado por incremento de la limitación de la gobernabilidad y el boicot del sistema socio-político.

Así las cosas, el primer periodo es un intento de las FARC-EP por violentamente desterrar a las fuerzas militares de la Subprovincia del Sumapaz, con la intención construir un contrapoder, con amplio control militar y político del territorio. Mientras que el segundo periodo es una respuesta de las FARC-EP por la presión ejercida por las fuerzas militares en las áreas rurales desde 1996, el fortalecimiento de la Brigada XIII para 1997-2000 y la ejecución del plan de guerra de las FARC-EP.

En consecuencia, es posible afirmar que las FARC-EP en buena medida desarrollaron una coexistencia con las instituciones no militares del Estado desde 1990 hasta 1996, mientras que el periodo de tiempo de 1997 al año 2004 existía una postura de las FARC-EP de ataque contra la gran mayoría de instituciones del Estado militares y no militares (servicios públicos, Alcaldías municipales, Cajas agrarias, estaciones de policía y batallones de alta montaña).

Ahora bien, en el caso del desarrollo de la economía es posible evidenciar que el “mercado local” en los dos periodos conflictivos fue objeto de perjuicio, por medio de extorsiones, amenazas y paros armados. Sin embargo, en el segundo periodo de alto impacto del conflicto las consecuencias negativas para el comercio aumentaron exponencialmente. Es decir, la *gobernanza diferenciada* en donde están inmersos actores armados afecta de forma negativa la estabilidad de los mercados locales legales.

Por otro lado, es necesario decir que el segundo periodo de alta conflictividad en Subprovincia del Sumapaz ocasionó un estigma al movimiento social Sumapaceño el cual históricamente había tenido amplia participación en los asuntos públicos del territorio. Por tal circunstancia los primeros años del siglo XXI, en la Subprovincia del Sumapaz se modificó de manera importante la forma de coordinar el gobierno, en donde el Estado y las instituciones estuvieron como principales protagonistas de los asuntos públicos, resultando en una sociedad poco activa para la *gobernanza* de los años posteriores. En suma, la actividad comunitaria y organizativa de las Juntas de padres, Juntas comunales, acueductos, sindicatos y Distritos de riego veredal mermaron su activismo político y participación en el gobierno del territorio.

Finalmente es posible afirmar, que hasta la fecha existe sobre el Sumapaz una lectura muy reducida frente al análisis del conflicto social armado de los años 1990-2004, por tanto, por ejemplo, el estudio gobernanza y/o gobernabilidad del territorio. Del mismo modo, para organizaciones estatales como el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Colombiana para la Reintegración, la Unidad de Tierras, entre otras; puede ser muy enriquecedor analizar en perspectiva histórica *la gobernanza diferenciada* de territorios inmersos en el conflicto social armado, en pro de enriquecer sus lecturas sobre los Índices de Gestión Institucional e índices de Desempeño Institucional e Índice de Control Interno que presentan los municipios colombianos.



## Bibliografía.

### Fuentes secundarias.

- Ackerman, J. (2006). Democratización: pasado, presente y futuro. *Perfiles latinoamericanos*, 116-157.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39, 1-15.
- \_\_\_\_\_ (2007). Gobernanza. En L. Aguilar, *Gobernanza y Gestión pública*. Guadalajara: Fondo de Cultura económica.
- \_\_\_\_\_ (2010). *gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilera, M. (2013). Las FARC: auge y quiebra de sus estrategias de guerra. *Análisis político*(77), 85-112.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia 1952-2003*. Bogotá: Debate y Universidad Nacional de Colombia-IEPRI.
- \_\_\_\_\_ & otros. (2016). *Tomas y ataques guerrilleros (1965 - 2013)*. Bogota: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Alzate, M. y. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opiñião pública*, 20(3), 480-495.
- Arenas, J. (1985). *Cese el Fuego* . Bogotá: Oveja Negra.
- Avila, A. (2009). Las guerras contra las FARC y las guerras de las FARC. *Revista Semana*.
- \_\_\_\_\_ (2011). Quinto Capitulo: BLOQUE ORIENTAL, La nueva forma de operar y el vacío de poder. De la victoria a la derrota. En C. Gallego, *FARC-EP: Flujos y reflujos. La guerra en las regiones* (págs. 165-205). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina.
- \_\_\_\_\_ & Castro, Juan. (2015). Los retos en convivencia administración de justicia y seguridad rural en el posconflicto . *ANALISIS, Friedrich Ebert Stiftung*, 1-48.
- Barzelay, M. (1992). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beltran, S. (2009). FARC-EP una reflexión sobre su organización política y militar. En C. Medina, *FARC-EP: temas y problemas nacionales 1958-2008* (págs. 72-102). Bogota : UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales.

- \_\_\_\_\_ (2011). Actor armado, Territorio y población: las lógicas de la guerra irregular. En C. Medina, *FARC-EP Flujos y reflujos: la guerra en las regiones*. (págs. 17-41). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de derecho, UNIJUS.
- Bobbio, N. y otros. (2015). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI editores.
- Bustamante, F. (1990). La política de Estados Unidos contra el narcotráfico y su impacto en América Latina. *Estudios Internacionales*, 23(90), p. 240-271.
- C.A.R. Cundinamarca. (2018). *Pilares del Plan de Acción 2016-2019*. Bogotá: Corporación Autónoma Regional.
- Cadena, J. (1999). *Evaluación de la eficiencia y la eficacia del Ejército de Colombia*. Bogotá: tesis de Grados para optar el título de Magíster en Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- Cadena, J. (2002). La Geografía y el Poder. La Territorialización del Poder en Colombia: el caso de las FARC: de Marquetalia al Caguan. *Perspectiva geográfica*, 7-30.
- Calame, P. (1993). *La démocratie en miettes: pour une révolution de la gouvernance*. Paris: Descartes y Cie.
- \_\_\_\_\_ (2006). Una lectura crítica de los indicadores del Banco Mundial y la necesidad de entablar un debate fundamental sobre el tema. *Fondation Charles Léopold Mayer*. Recuperado el 3 de 03 de 2018, de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-308.html>
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Cardenas, R. (2008). *Resolución de Conflictos en el contexto rural de Bogotá –El caso de San Juan de Sumapaz*. Bogota: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho.
- Catañeda, M., & Niño, E. (2017). *Historia De vida de un Maestro: Construcción Pedagógica en el Territorio de Sumapaz*. Bgootá: Universidad Santo Tomás.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: CNMH.
- \_\_\_\_\_. (2013). *BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- CINEP (1991). *Boletín Informativo Justicia y Paz*. Bogotá: CINEP.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Boletín Informativo Justicia y Paz*. Bogotá: CINEP.
- Chavez, N. (2011). *De la comunidad a la sociedad. Bosquejo de un proceso de modernización campesina en San Juan Sumapaz. 1986-2006*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in civil War. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595.
- Colombo, P. (2003). *Gobierno. Léxico de la Política*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Corporación Nuevo Arcoiris. (2007). *monografía Político Electoral: departamento de Cundinamarca 1997-2007*. Bogota: MOE y Universidad de los Andes.

- Crozier, M. y Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis Of Democracacy*. New York: New York University Press & The Trialeral Comission.
- Cruz, K. (2006). “Buena Gobernanza” y el Banco Mundial: *Un análisis sobre el impacto de la agenda de “Buena Gobernanza”*. México: Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla.
- De Rentería, I. (1996). la descertificación. (IEPRI, Ed.) *Analisis político* (27), 58-61.
- Diaz, J. A. (2014-II). Elite y crisis social en Fusagasugá. El impacto de la recesión económica de 1929 desde una perspectiva local. *Anuario de História Regional y de las Fronteras*, 499-528.
- \_\_\_\_\_ (2015). El cura Julio Sabogal y la vida cotidiana en Fusagasugá, 1908-1934. *Anuario Colombiano de Histroria Social y de la Cultura*, 2256-5647.
- ESAP, DNP, & FODESEP. (2018). *Municipios en zonas de conflicto fortalecidos en su isntitucionalidad para la paz-gobernanza para la paz*. Bogotá: ESAP.
- Fals, O. (1969). *La Subvesión y el Cambio Social*. Bogotá: Tercer Mundo (primera edición 1967).
- \_\_\_\_\_ & Guhl, E. (1988). *La insurgencia de las provincias: Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: IEPRI y Universidad Nacional de Colombia.
- Galula, D. (1964). *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*. London: PRAEGER SECURITY INTERNATIONAL.
- \_\_\_\_\_ (1965). *La lucha contra la insurrección Teoría y práctica*. España : Herder.
- Gamboa, T. y Arellano, M. (2007). Tendencias Neoliberales en la reforma a la gestión pública wen América Latina. *Gerencia y Salud*, 45-65.
- Garzón, L. (Septiembre de 2011). ANÁLISIS DE LOS TRES PRINCIPALES OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: CONSOLIDACIÓN DEL CONTROL ESTATAL DEL TERRITORIO, CONFIANZA INVERSIONISTA Y COHESIÓN SOCIAL (2002-2010). *tesis de pregrado*. Bogotá, Colombia: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Gilhodes, P. (1974). *Las luchas agrarias en Colombia*. Medellín: Segunda edición Libros de Bolsillo de la Carreta.
- GISYD. (2012). Ataques a poblaciones 1988-2012. *Base de Datos*. Bogota D. C.
- Gonzalez, F. (1998). La Guerra de los mil días. En Museo Nacional de Colombia, *Las guerras civiles desde 1839 y su proyección en el siglo XX*. Bogotá: Museo Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2001). Raíces coloniales de la nacionalidad colombiana. En Ministerio de Cultura, *La arqueología, la etnografía, la historia y el arte en el Museo* (págs. 268-272). Ministerio de cultura.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi & CINEP.

- Gonzalez, J. (1986). *Espacios de Exclusión: El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-IEPRI.
- Grosfoguel, R. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios en torno a las epistemologías decoloniales. *Nómadas*. ((26), 102-113.
- Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa . (2012). *Ataques a poblaciones 1988-2012. documento de trabajo*. Bogotá.
- Guerrero, O. (1986). *La teoría de la administración pública*. México: Harla ediciones.
- Guerrero, O. (2009). El fin de la nueva gerencia pública. *Revista Chilena de Administración Pública*(N° 13 Junio), 5-22.
- Guhl, E. y. (1969). *Ordenación del territorio en base del epicentrismo regional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Centro de investigaciones para el desarrollo,.
- Guzmán, G., Fals, O., & Umaña, E. (2005). *La violencia en Colombia: Tomo I*. Bogotá: Taurus historia (primera edición 1962).
- \_\_\_\_\_ (2005b). *La Violencia en Colombia, Tomo II*. Bogotá: Taurus Historia (primera edición 1962).
- Heredia, R. (2002). Gobernabilidad: una aproximación teórica. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 8-11.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. En J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering and democracy* (págs. 13-35). New York: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1), 3-19.
- ISLA, SINPEAGRICUN, & INCODER. (2013). *Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina de Cabrera (Cundinamarca) : por una zona de reserva campesina garante de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para los cabrerunos*. Bogotá: SINPEAGRICUN, Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca ILSA, Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos INCODER, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- Junco, R. (2014). La nueva gestión pública caso Chileno y Colombiano . *Tesis de Especialización*. Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.
- Kalyvas, S. (2004). La ontología de la "violencia política" acción e identidad en las guerras civiles. *Análisis político*,51-77.
- \_\_\_\_\_ (2010). *La lógica de la violencia en la guerra civil*. Madrid: Akal (primera edición 2006 en Universidad de Cambridge Press).
- Kooiman, J. (1993). MODERN GOVERNANCE: New Government-Society Interactions. En J. (. Kooiman, *Governance and Governability: Using Complexity,Dynamics and Diversity* (págs. 35-51). London: London Sage.
- \_\_\_\_\_ (1993). Governance and Public Management. En J. y. Kooiman, *Managing Public Organisations: Lessons from Contemporary European*. London: London Sage.

- Launay-Gama, C. (2 de Octubre de 2008). Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia. Launay-Gama, Claire. Hacia un concepto de gobernanza. *Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencias Políticas*. Bogotá, Colombia: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Prácticas de evaluación de la gobernanza en América Latina*. Bogotá: Universidad de Los Andes e Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza.
- \_\_\_\_\_ (S.f.). Gobernanza en un Estado inacabado y en guerra. *Fundación Charles Leopold Mayer*. Recuperado el 16 de 03 de 2018, de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-410.html>
- \_\_\_\_\_ & González, F. (2010). *Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: Universidad Javeriana & IRG.
- Leal, F. (1994). Capítulo 3: NUEVOS TEMAS PARA LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO, 1990-1994. En F. Leal, *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Legrand, C. (2016 ). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes: Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación: Cinep,(primera edición (1988).
- Londoño, R. (2011). *Juan de la Cruz Varela: Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia.
- Lopez, H., Malagón, D., Montenegro, K., & Suaza, E. (2016). *EXPERIENCIAS ORGANIZATIVAS DE LAS MUJERES CAMPESINAS DEL SUMAPAZ*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Lyotard, J. (1994). *la posmodernidad explicada para niños*. España: gedisa S.A. (primera edición en francés 1986).
- Machado, Absalon en Corredor Consuelo. (2001). *El desarrollo económico y social en Colombia: Siglo XX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Mann, M. (1997). *La fuentes del poder social II*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marulanda, E. (1989). Aplicación y efectos de la ley 200 de 1936 en la región de Sumapaz. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 183-204.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Colonización y conflicto : las lecciones del Sumapaz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-IEPRI.
- Mayorga, f. y. (2007). gobernabilidad y gobernanza. *Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Ginebra.
- Medina, C. (2009). *FARC-EP: Notas para una historia política 1958-1996*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Tesis de doctorado).
- Ministerio de Agricultura y comercio. (1937). *Informe del Jefe de colonización*. Bogotá: Memorias del ministerio de agricultura y comercio.

- Morales, C. (2018). *Arando el pasado para sembrar la paz. Cuadernos de la memoria : relatos de las víctimas del conflicto armado en Sumapaz 1990-2017*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.
- Münkler, H. (2005). ¿Que tienen de nuevo, las nuevas guerras? En H. Münkler, *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Naranjo, E. (2011). Experiencias colombianas de autoconstrucción de vivienda popular: El caso de la Central Nacional Provivienda). *IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*, (págs. 1-19). Buenos Aires.
- Ospina, C. (15 de Marzo de 2008). La derrota de la FARC. *Regional Insights. Center For Hemispheric Defense Studies*, 1-6.
- Palacios, M. (1986). *El café en Colombia, 1850-1970 una historia económica, social y política. Editorial el ancla editores*, . México : El colegio de México COLMEX. .
- Pécaut, D. (1997). de la violencia banalizada al terror: el caso colombiano. (CINEP, Ed.) *Controversia*(171), 9-31.
- \_\_\_\_\_ (2008). Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión. *Análisis político*(63), 22-50.
- Pelaez, G. (1998). Los años de la represión anticomunista (1929- 1934). *Lahaine*.
- Peña, C. (1997). La guerrilla resiste muchas miradas. *Análisis político N 32*, 96-98.
- Peters, G. (2000). Governance and Comparative Politics. En J. Pierre, *Debating Governance Authority, Steering and Democracy* (págs. 36-53). New York: Oxford University Press.
- Pierre, J. (2000). Introducción. En J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (págs. 1-10). New York: Oxford University Press.
- Pineda, S. y. (2010). *Plan de competitividad para la provincia del Sumapaz*. (Cámara de Comercio de Bogotá, Ed.) Bogota D. C.
- Posada, E. (1998). *Las elecciones presidenciales de Colombia en 1930*. Chicago: Congreso del Latin American Studies Association.
- Puello-Socarras, J. (2013). Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). *Espacio Crítico*, 4-21.
- \_\_\_\_\_ (2015). Neoliberalismo, anti neoliberalismo, nuevo liberalismo, episodios y trayectorias económico- políticas suramericanas (1973-2015). En Rojas Luis (Comp), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, Tendencias y alternativas* (págs. 19-43). Buenos Aires: CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.
- Putman, R. &. (1993). *Marking democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Quiñones, J. (2010). A cerca del estado actual de la teoría del gobierno. *Ciencia política* (10), 84-119.

- Quiroga, D. (2010). ¿Es posible hablar de gobernanza en zonas donde la administración pública local está bajo influencia de los actores armados? El caso del orden social en la ciudad de Cúcuta. En C. Launay-Gama, & F. González, gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento (págs. 94-102). Bogotá: IRG y Pontificia Universidad Javeriana.
- Rangel, A. (2006). Dinámica reciente de la confrontación armada en Cundinamarca. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. . Buckingham : Buckingham Open University Press.
- Roca, M. (2014). Diccionario etimológico de la Lengua Castellana. London: Forgotten Books.
- Santos, B. (2014). Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes. En B. d. Santos, Epistemologías del sur (págs. 21-67). Madrid: AKAL.
- Scott, j. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia*. (Vol. primera edición 1990). México: Ediciones ERA.
- Tilly, C. (1992). De cómo la guerra forjó el Estado y viceversa. En C. Tilly, *coerción, capital y Estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial (primera edición 1990).
- Tirado, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. *documento de trabajo para fedesarrollo*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Tobón, G. (2001). capítulo 8: Estado, política y clases sociales en Colombia. En G. Tobón, *Estado, Política y Economía en Colombia* (págs. 245-441). Medellín: Señal Editora.
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. a UNDP Document.
- Uribe, M. (2001). *Nación, ciudadanía y soberanía*. Medellín: Corporación Región.
- Usaquén, W. & Tinjacá, D. (2018). Conflicto armado y escuela rural del corregimiento suroriental de Fusagasugá (1990-2003). Fusagasugá: Universidad de Cundinamarca (tesis de pregrado).
- Varela, L., & Duque, D. (Julio-Diciembre de 2011). Estrategia de los agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima durante el Frente Nacional. *Historia y Sociedad*(21), 171-193.
- \_\_\_\_\_ & Romero, Y. (2007). *Surcando Amaneceres, Historia de los Agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima*. Bogotá: Universidad Antonio Nariño, Alcaldía Local de Sumapaz.
- Vasquez, T. (2017). esbozo para una explicación espacial y territorial dle conflicto armado colombiano, 1990-2014. En R. Garcia, *Esta guerra que se va...territorios y violencias; desigualdad y fragmentación social* (págs. 118-192). Bogotá: Ciudadanía y democracia & Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Vega, R. (2004 I). Los de ruana y alpargata también pelean. En R. Vega, *Gente muy rebelde: indígenas, campesinos y protestas agrarias* (págs. 123-206). Bogotá: Pensamiento Crítico.

- \_\_\_\_\_ (2004). Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920. *Cuadernos de Desarrollo Rural VOL 52*, 9-47.
- \_\_\_\_\_ (2015). Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia (pág. 40). La Habana: Gobierno de Colombia y comisión de paz de las FARC-EP.
- Villarriaga, A. (2015). Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.
- Weber, M. (2002). Economía y sociedad. México: Fondo de cultura económica (primera edición 1922).
- Wickham-Crowley, T. (1987). The Rise (and sometimes fall) of Guerrilla Governments in Latin - America. *Sociological Forum*, 3(2), 473-499.
- Wood, E. (2010). Los procesos sociales de la guerra civil: La transformación de redes sociales en tiempos de guerra. *Análisis Político-IEPRI* (68), 101-124.
- World Bank Intitute. (2008). *Governance Matters* . Washington D.C.: Research at the World Bank.

### **Archivos primarios.**

- Archivos del Concejo Municipal de Cabrera. (1989). *FOLIO 6, ACTA 09* . Cabrera.
- Archivos del Concejo Municipal de Cabrera. (1989). Folio 16, Acta 13. 21.
- Archivos del Concejo Municipal de Cabrera. (1990). *FOLIO 6, ACTA # 1*. Cabrera.
- Archivos del Concejo Municipal de Pasca. (1992). *FOLIO 12, ACTA 04*. Pasca.
- Archivos del Concejo Municipal de Pasca. (1994). FOLIO 13, ACTA 21. 36.
- Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1991). *FOLIO 7, ACTA # 25*. Cabrera.
- Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (16 de Noviembre de 1992). Folio 8 Acta # 28. *Archivos del Concejo*. Cabrera, Colombia.
- Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (Enero- Marzo de 1993). Folio 13, Actas 13-22. *Archivos del Concejo*. Pasca, Colombia.
- Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (20 de Enero de 2003). Folio 20, Acta 08. *Archivos del concejo*. Fusagasugá, Colombia.
- Archivo del Concejo Municipal de Cabrera . (1998). Folio 16, Acta 34 . 425-426.
- Archivo del Concejo Municipal de Cabrera . (1999). Folio 16, Acta 13. 21.
- Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1990). archivos del concejo. *FOLIO 6, ACTA 17*.
- Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1990). Archivos del Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. 56.



Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1990). FOLIO 14, ACTA 5. 19.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1990). FOLIO 6 ACTA 17 .

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1990). FOLIO 6, ACTA 17.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1990). FOLIO 6, ACTA 17.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (Febrero-Junio de 1990). Folio 6, Actas 1,5 & 10. *Archivos del Concejo*. Cabrera, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (9 de Diciembre de 1994). Folio 09, Acta 70. *Archivos del Concejo*, 142. Cabrera, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1996). FOLIO 6, ACTA 17.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (8 de Noviembre de 1997). Folio 13, Acta 87. *Archivos del concejo*. Cabrera, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1997). FOLIO 13, ACTA 87. 21-24.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1998). FOLIO 14, ACTA 017 . 67-69.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1998). FOLIO 14, ACTA 18. 80-81.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1998). FOLIO 14, ACTA 18. 80-81.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (6 de Junio de 1998). Folio 14, Acta 23. *Archivos del concejo*. Cabrera, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (14 de Agosto de 1998). Folio 14, Acta 27. *Archivos del concejo*. Cabrera, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1998). Folio 16, ACTA 17 . 304-305.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1998). FOLIO 16, ACTA 30. 393.

Archivo del Concejo Municipal de Cabrera. (1999). FOLIO 17, ACTA 01. 1-5.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (1989). FOLIO 6, ACTA 09. 7.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (1992). Archivos del Archivo del Concejo Municipal de Pasca. 540.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (1992). Archivos del Archivo del Concejo Municipal de Pasca. 540.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (1994). FOLIO 09, ACTA 70. 142.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (1994). FOLIO 09, ACTA 70 . 142.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (1994). FOLIO 09, ACTA 73 . 93.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (1995). FOLIO 14, ACTA 02. 139.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (Mayo-Noviembre de 1995). Folio 14, actas 11, 21. *Archivos del Concejo*. Pasca, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (1995). FOLIO 15, ACTA 28 . 45-46.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (21 de Noviembre de 1996). Folio 16 Acta # 28. *Archivos del concejo*. Pasca, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (1996). FOLIO 6, ACTA 1. 56.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (18 de Febrero de 1998). FOLIO 14, ACTA . 80-81.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (24 de Febrero de 1998). Folio 16, Acta 09. *Archivos del concejo*. Pasca, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (24 de Febrero de 1998). Folio 16, ACTA 09. *Archivos del concejo municipal*. Pasca, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (20 de Mayo de 1999). Folio 18, acta 18. *Archivos del Archivo del Concejo Municipal de Pasca*. Pasca, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (16 de Agosto de 2001). Acta 36, folio 19. *Archivos del concejo*. Pasca, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (2001). FOLIO 19, ACTA 16.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (2001). FOLIO 19, ACTA 2 .

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (2001). FOLIO 19, ACTA 36.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (2001). FOLIO 20, ACTA 41 .

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (20 de Enero de 2003). Acta 08 del folio 20. *Archivos del concejo*. Pasca, Colombia.

Archivo del Concejo Municipal de Pasca. (20 de Enero de 2003). Archivos del Archivo del Concejo Municipal de Pasca. *Acta 08 del folio 20*.

Asamblea de Cundinamarca. (1996). *Archivos de la asamblea de Cundinamarca, Tomo III- folio 116*. Bogotá: Gobernación de Cundinamarca.

esacademic. (14 de 3 de 2014). Obtenido de [http://www.esacademic.com/pictures/eswiki/80/ProvCundinamarca\\_Sumapaz.png](http://www.esacademic.com/pictures/eswiki/80/ProvCundinamarca_Sumapaz.png)

Inspección de Policía de Cabrera. (2017). *Cese de actividades en el 2002*. Cabrera.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (1997). *Estadísticas electorales 1997-1998*. Bogotá: Gobernación de Cundinamarca.

Rodriguez, D. (12 de Junio de 2018). subprovincia del Sumapaz. mapa cartográfico (veredas de Pasca, Cabrera y Zona 20). Fusagasugá, Colombia; (propiedad de Jorge Baquero).

### **Entrevistas.**

Alias María Eugenia. (17 de febrero de 2017). ex miliciana de las FARC-EP en los municipios de Cabrera y Venecia, y funcionaria del municipio de Cabrera para los años 1995-1999. (J. Baquero, Entrevistador)

Baquero, F. (13 de diciembre de 2016). Expresidente de distritos de riego y acueductos veredales en Pasca. (J. Baquero, Entrevistador)

Bejarano, H. (23 de 10 de 2016). Ex Personero del Municipio de Pasca desde 1987 hasta 1994. (J. Baquero, Entrevistador)

Secretaria del concejo de Cabrera (22 de marzo de 2017). Impacto del conflicto armado en los distritos de riego y acueductos veredales. (J. Baquero, Entrevistador)

Comerciante de víveres de Cabrera. (9 de junio de 2017). Impacto del conflicto armado a la economía del Sumapaz. (J. Baquero, Entrevistador)

Comerciante de víveres de Pasca. (19 de junio de 2017). Impacto del conflicto armado a la economía del Sumapaz. (J. Baquero, Entrevistador)

González, Cesar, A. (18 de junio de 2017). ex-integrante de las FARC-EP, ex miembro de la columna móvil Abelardo Romero. (j. Baquero, Entrevistador)

Riveros, G. (20 de 11 de 2016). Profesor de San Juan Sumapaz. (j. Baquero, Entrevistador)

González, Jairo, (. (16 de junio de 2017). Comandante de las FARC-EP, exmiembro del frente 55. (J. Baquero, Entrevistador)

Martínez, F. (21 de mayo de 2017). presidente de juntas de acción comunal de Pasca (por seguridad no quiso dar su nombre real). (J. Baquero, Entrevistador)

Morales, C. (22 de abril de 2018). Historiador UNAL, Habitante y militante político de la región y especialista en temas de las organizaciones sociales de la localidad 20 de Bogotá. (J. Baquero, Entrevistador)

Murillo, P. (20 de mayo de 2017). Exmiembro de las FARC-EP, miembro de la Columna móvil Abelardo Romero y el frente 55. (J. Baquero, Entrevistador)

Porrúa, J. (18 de 12 de 2017). Agricultor y comerciante de papa del municipio de Pasca. (J. Baquero, Entrevistador)

Roció, A. (27 de mayo de 2017). Ex-miliciana de las FARC-EP'. (J. Baquero, Entrevistador)

Suacha, R. (4 de 12 de 2017). Entrevista a ex miliciano de las FARC-EP del municipio de Cabrera. (J. Baquero, Entrevistador)

Villa, P. (13 de 10 de 2017). presencia e influencia de las FARC-EP en Pasca, Cundinamarca. (J. Baquero, Entrevistador)

## **Prensa.**

CCAJAR. (Junio de 2007). *ww.colectivodeabogados.org*. Obtenido de CONDENADO EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA POR LOS HECHOS DE LA HACIENDA BELLACRUZ.: <https://www.colectivodeabogados.org/CONDENADO-EL-DEPARTAMENTO-DE>

El Tiempo . (16 de Mayo de 1995). Presentan plan de desarrollo de Cundinamarca. *El Tiempo*.

El Tiempo. (06 de Octubre de 1996). FARC había amenazado al párroco de Venecia. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-528259>

EL TIEMPO. (23 de Octubre de 1992). pág. 11.

El Tiempo. (17 de Junio de 1992). Develan plan terrorista de las FARC en Cundinamarca. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-139385>

El Tiempo. (27 de Agosto de 1994). Caen 5 guerrilleros en Cabrera. Recuperado el Enero de 2018, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-201229>

El Tiempo. (02 de Julio de 1994). Manilo presentía su muerte. *El Tiempo*.

El Tiempo. (07 de Abril de 1995). Develan Plan terrorista de las FARC en Cundinamarca. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-310917>

El Tiempo. (23 de Octubre de 1997). FARC prohíben elecciones en 23 municipios. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-679547>

El Tiempo. (15 de Enero de 1998). Sin rastro del alcalde de Pasca. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-789037>

El Tiempo. (03 de Enero de 2000). Extorsión azota a Cundinamarca. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1278441>

El Tiempo. (01 de Octubre de 2000). La reconquista del Sumapaz.

El Tiempo. (20 de Junio de 2001). FARC atacaron a Arbelaez. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-486311>

El El Tiempo, (Junio 04 de 1995). La guerrilla metió sus milicias en Bogotá. Recuperado el 02 de 11 de 2017, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-338333>

El Espectador, (20 de Julio de 1994). *El Espectador* , págs. 16, 26 y 36.

Verdad Abierta. (16 de Enero de 2015). *los frentes y las columnas del bloque oriental*. Obtenido de [www.verdadabierta.com: https://verdadabierta.com/images/Especiales/bloque-oriental-farc/estructura/index.html](https://verdadabierta.com/images/Especiales/bloque-oriental-farc/estructura/index.html)

Verdad Abierta. (24 de Febrero de 2016). *VERDADABIERTA.COM*. Obtenido de <https://verdadabierta.com/las-tomas-de-las-farc-a-cundinamarca/>

## Anexos

### ANEXO 1: MODELO DE GUERRA RUSO Y CHINO DE TOMA DEL PODER.

#### MODELO DE GUERRA POPULAR PROLONGADA (China)

FASES	CARACTERISTICAS	MODALIDAD DE LA GUERRA	OBJETIVOS POLITICO-MILITARES
I ACUMULACION DE FUERZAS	Defensiva estratégica Ofensiva táctica Favorable al enemigo	GUERRA DE GUERRILLAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acumular fuerzas y dispersar al enemigo</li> <li>• Formar embriones de poder popular</li> <li>• Disputar territorios</li> <li>• Consolidar la guerrilla</li> </ul>
II EQUILIBRIO DINAMICO DE FUERZAS	Confrontación estratégica Ofensiva táctica Equilibrio dinámico	GUERRA DE MOVIMIENTOS Guerra de guerrillas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confrontar las fuerzas acumuladas con las del enemigo</li> <li>• Integrar frentes de guerra</li> <li>• Ampliar zonas de retaguardia</li> <li>• Crear cuerpos de ejército</li> <li>• Usar recursos bélicos a gran escala</li> </ul>
III OFENSIVA GENERAL Y TOMA DEL PODER	Ofensiva estratégica Ofensiva táctica Favorable a la revolución	GUERRA DE POSICIONES Guerra de movimientos Guerra de guerrillas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desintegrar y derrotar Fuerzas Armadas</li> <li>• Combinar la insurrección con la guerra</li> <li>• Destruir estado burgués</li> </ul>

#### MODELO DE GUERRA INSURRECCIONAL (Rusia)

FASES	OBJETIVO MILITAR	OBJETIVO POLITICO
I ACUMULACION DE FUERZAS Y PREPARACION	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de estructuras de dirección político - militar</li> <li>• Guerra de guerrillas</li> <li>• Constitución de Ejército</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad de partido político revolucionario</li> <li>• Actividad de frente unido</li> </ul>
II INSURRECCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insurrección general</li> <li>• Despliegue del Ejército</li> <li>• Neutralización de fuerzas enemigas</li> <li>• Eventualmente guerra de guerrillas/guerra de movimientos/guerra de posiciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huelga general</li> </ul>
III AFIANZAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña de aniquilamiento de fuerzas enemigas</li> <li>• Eventualmente combinación de guerra de guerrillas/guerra de movimientos/guerra de posiciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Revolucionario</li> </ul>

**Fuente:** Aguilera, M. (2013). Las FARC: auge y quiebre del modelo de Guerra. *Analisis poliitco*, 26(77), 85-111.

**ANEXO 2: ETAPAS DEL ACTOR ARMADO.**



Elaboración propia con base en los hallazgos de Santos Beltrán

<b>ETAPAS DEL ACTOR ARMADO EN EL TERRITORIO</b>		
<b>Etapa</b>	<b>Presencia en territorio</b>	<b>Intención</b>
Pre-insurgencia	Débil, clandestina en pequeños grupos.	Trabajo Político: idolología política, acercamientos con la población alejada al casco urbano en torno a discusiones políticas y la situación actual del país.
Inteligencia	Débil, clandestina en pequeños grupos.	Levantamiento de información sobre posibles apoyos de líderes de la región, PC, Juntas de acción comunal y acueductos. A su vez se establece la información sobre personas económicamente acomodadas de la región y gerentes de Bancos.
Financiación	media, en pequeños	Pasado el levantamiento de inteligencia, el actor armado empieza a estrechar lazos con la comunidad, teniendo relaciones económicas con campesinos, transportadores en

	grupos armados.	los cuales encuentra con el tiempo fidelidad. En esta fase las alianzas con la población sirven para que esta última suministre al actor armado información militar sobre la región.
Nuevo orden	Media, pública, armada y de camuflado.	En veredas alejadas del casco urbano el actor armado, el movimiento insurgente desarrolla actividades de “limpieza social”, amenaza de indeseables (ladrones, prostitutas, abigeos, violadores y demás). En suma, el actor armado a través de sus acciones de juzgamiento y castigo le permite al actor armado aumentar sus rentas ilegales (secuestros extorsivos, vacunas, boletos y demás).
Consolidación	Alta, pública, en zonas rurales y urbanas.	Ataques a unidades militares e institucionalidad en virtud de un desarrollo amplio de milicias, el actor afianza el trabajo comunitario en materia económica, social y política. Esta etapa para la institucionalidad es llamada “orden público”.

**Fuente:** Beltran, S. (2011). Actor armado, Territorio y población: las lógicas de la guerra irregular. En C. Medina, *FARC-EP Flujos y reflujos: la guerra en las regiones*. (págs. 17-41). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de derecho, UNIJUS.

**Anexo 3: Informe Inspección de policía de Cabrera Cundinamarca.**



**REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA  
MUNICIPIO DE CABRERA  
INSPECCION MUNICIPAL DE POLICIA**



Cabrera, Agosto 8 del 2017

Doctor  
JORGE ANDRES BAQUERO MONROY  
Investigador ESAP  
Docentes Universidad De Cundinamarca

Ref. – Oficio memorial cese de actividades – Decreto memorial

Comedidamente nos permitimos informar que en el año 2002 la ALCALDIA MUNICIPAL DE CABRERA , suspendió sus actividades en el PALACIO MUNICIPAL por amenaza realizada a todos los funcionarios de la Administración Publica POR PARTE DE LAS FARC –EPL sopena de ser declarados OBJETIVO MILITAR . De estos hechos se puso en conocimiento de la personaría municipal del lugar como también de la Secretaria De Gobierno Departamental. Los funcionarios asistían a sus labores 8 am firmaban la asistencia libro que se tiene la evidencia.

Es importante aclarar que para estos años 2002,2003,2004 se asesinó al PERSONERO MUNICIPAL Dr. JOSE JUAQUIN HERNANDEZ a la secretaria de gobierno ANA CORNELIA VARELA y al Alcalde Municipal GILBERTO CRUZ AMAYA (q.p.d), circunstancia que complica donde reposan estos documentos .

Con estos hechos enunciados ningún ciudadano del Municipio De Cabrera, asumió campaña Política para ser el primer mandatario del Municipio, Asumiendo el Dr. RICARDO QUINTERO TOLOSA por DECRETO DE LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA y este mandatario ejercía desde la ciudad de Bogotá D.C. pero se desconoce el Decreto o memorial por el cual las funciones de la Alcaldía Se Trasladaron a Bogotá D.C.

Cordialmente

  
MUNICIPIO DE CABRERA  
INSPECCION DE POLICIA  
"Todos Unidos Trabajando por Cabrera"  
**JAVIER ALBERTO RIVERA SANCHEZ**  
Inspector Municipal De Policía Cabrera

**TODOS UNIDOS TRABAJANDO POR CABRERA**  
Cra. 2 No.6 – 05 Palacio Municipal telefax 091 8689 096  
Correo Electrónico [planeación@cabrera-cundinamarca.gov.co](mailto:planeación@cabrera-cundinamarca.gov.co)



**Anexo 4: alcaldes y concejales del municipio de Pasca. 1990-2003.**

**1990-1992: ALCALDE JOSÉ ALBERTO ONTIBON TORRES (liberal colombiano)**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>Antonio Ausique</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Álvaro Moreno Díaz</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Héctor Hernando Forero</i>	<i>Comunista colombiano</i>	<i>NN</i>
<i>Pablo Uribe</i>	<i>Comunista colombiano</i>	<i>NN</i>
<i>Pablo Emilio Herrera</i>	<i>Comunista colombiano</i>	<i>NN</i>
<i>Luis Alfredo Lanza</i>	<i>Comunista colombiano</i>	<i>NN</i>
<i>Jose Benjamín Sarmiento Reina</i>	<i>Conservador Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Jesús Adolfo Niampira Muñoz</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Janeth Alcira Palencia</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Eliecer Morales- Humberto Chávez</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Jairo Horta Villalba</i>	<i>Liberal colombiano</i>	<i>SI</i>

**1992- 1994: ALCALDE ALFONSO CRUZ (PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA)**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>Alfredo López Rozzo</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Gladis Mireya Pardo Morales</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Armando Romero Mora- Gerardo Sierra</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Ernesto Romero</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Jesús Adolfo Niampira Muñoz</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Oscar Eliseo González Morales</i>	<i>Unión Patriótica</i>	<i>NO</i>
<i>Ramiro Gómez</i>	<i>Unión Patriótica</i>	<i>NO</i>
<i>Jorge Eduardo Guevara García</i>	<i>Conservador Colombiano</i>	<i>N-N</i>
<i>José Benjamín Sarmiento Reina</i>	<i>Conservador Colombiano</i>	<i>N-N</i>
<i>Jairo Tautiva Mora</i>	<i>Comunista Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Pablo Emilio Herrera Pardo</i>	<i>Comunista Colombiano</i>	<i>SI</i>

**1995- 1997: ALCALDE ARMANDO ROMERO (PARTIDO LIBERAL)**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>Yesid Alfonso Pardo Rey-Efraín Mora</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Gladis Mireya Pardo Morales</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>

<i>Marlén Villalba Díaz</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>José Alberto Ontibon Torres-Elver Julio Firacative Ceferino.</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Oscar Eliseo González Morales</i>	<i>Unión Patriótica</i>	<i>NO</i>
<i>Ligia Margot Morales Moreno- Nicanor Romero Varela</i>	<i>Unión Patriótica</i>	<i>NO</i>
<i>Jesús Adolfo Niampira Muñoz</i>	<i>Convergencia liberal</i>	<i>SI</i>
<i>Jorge Eduardo Guevara García</i>	<i>Conservador Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>José Benjamín Sarmiento Reina</i>	<i>Conservador Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Jairo Tautiva Mora</i>	<i>Comunista Colombiano</i>	<i>NO</i>
<i>Pablo Emilio Herrera Pardo- Hugo Solórzano Salazar.</i>	<i>Comunista Colombiano</i>	<i>NO</i>

**1998-2000: CARLOS HUMBERTO CHITIVA MOLINA**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>Zoila Inés Tovar de Pinilla</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Luis Alirio Casas Rey</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Efraín Mora Mora</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Pedro Higinio Pérez Cruz</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Marco Antonio Rodríguez Cruz</i>	<i>Conservador Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Jorge Eduardo Guevara García</i>	<i>Conservador Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Jorge Hernán Morales Moreno</i>	<i>Acción Comunitaria para Renovar</i>	<i>SI</i>
<i>Ramiro Ramos Pardo</i>	<i>Acción Comunitaria para Renovar</i>	<i>SI</i>
<i>Jorge Arturo Hortua Camargo</i>	<i>Nueva Colombia</i>	<i>NO</i>
<i>Mario Humberto Moreno Díaz</i>	<i>Nueva Colombia</i>	<i>NO</i>
<i>José Ramiro Gómez Cubillos</i>	<i>Comunista de Colombia</i>	<i>NO</i>

**2001-2003: Rafael Ernesto Cubillos Romero (Liberal).**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>Mario Humberto Moreno</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Aracely Mora de Morales</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Alexander Ernesto Hortua González – Yesud Suaza Torres- Alex Yamtuh Gutierrez.</i>	<i>Liberal colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Jaime Guzmán Torres</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Luis Alirio Casas Rey</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Jorge Arturo Hortua Camargo</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>Guillermo Origua Leitón</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>José Benjamín Sarmiento Reina</i>	<i>Conservador Colombiano</i>	<i>SI</i>
<i>José Hernán Morales</i>	<i>Movimiento somos Colombia</i>	<i>Oscilante</i>
<i>Oscar Eliceo Gonzalez Morales</i>	<i>Mov. Político y comunitario.</i>	<i>NO</i>
<i>Jose Ramiro Gomez Cubillos</i>	<i>Comunista de Colombia</i>	<i>NO</i>

**Anexo 5: alcaldes y concejales del municipio de Cabrera. 1990-2003.**

**1990-1992 ALCALDE: PEDRO JOSÉ ACOSTA CARDENAS (UNIÓN PATRIÓTICA).**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>Pedro P. Riveros Alejo.</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Riveros Alejo Jeremías.</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Adelmo Salazar Moreno</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>María Aurora Dimaté.</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Otatio Romero Rey</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>José Nedil Gutiérrez Soacha</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>NO</i>
<i>Gabriel Cantor Dimaté.</i>	<i>Liberal Gaviria</i>	<i>NO</i>

**1992- 1994: NORBERTO AVILA FORERO (PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA)**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>Hector Flaminio Sanabria Tautiva</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Ana Cilia Barragán de Castellanos.</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Adelmo Salazar Moreno</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>José Ancizar Cruz Villalba</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Ernesto Morales Piñeros</i>	<i>Frente Democrático</i>	<i>SI</i>
<i>José Joaquin Rojas Paez</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>NO</i>
<i>José Nedil Gutiérrez Soacha</i>	<i>Liberal Gavrlista</i>	<i>NO</i>

**1995- 1997 ALCALDE: JOSÉ ANCIZAR CRUZ VILLALBA (PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA)**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>José Antonio Guerrero García.</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Luis Adelmo Garibello-Adelmo Salazar Moreno.</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Héctor Flaminio Sanabria Tautiva</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Ana Cilia Barragán de Castellanos.</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Bustos de Sescun Ana Isabel</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>NO</i>

<i>Rodriguez Dimate Jorge Oswaldo</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>NO</i>
<i>Gonzalo Acosta Espinosa-Siervo de Jesus Quintana Rojas.</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>NO</i>

**1998-2000: ERNESTO MORALES PIÑEROS – NESTOR HUMBERTO SANCHEZ BAQUERO (PARTIDO COMUNISTA- UNIÓN PATRIOTICA.)**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>Héctor Octavio Díaz Pardo</i>	<i>Comunista- Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Víctor Hugo Vargas Duque</i>	<i>Comunista- Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>José Delio Castillo Ávila</i>	<i>Comunista- Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Jaime Quintín.</i>	<i>Comunista- Unión patriótica</i>	<i>Si</i>
<i>Alvaro Ortigón Novoa.</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>NO</i>
<i>Gonzalo Acosta Espinosa.</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>NO</i>
<i>Isabel Bustos de Sescun.</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>NO</i>

**2001-2003 ALCALDES: GILBERTO CRUZ AMAYA (PARTIDO LIBERAL) (falleció en ejercicio de sus funciones)**

**ANA CORONELÍA VARELA MOLINA (PARTIDO COMUNISTA- UNIÓN PATRIOTICA.) (asesinada)**

**AMANDA RICARDO DE PÁEZ (PARTIDO LIBERAL) (designada)**

**RICARDO QUINTERO TOLOSA (PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO) (designado)**

<b>CONCEJAL</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>COALICIÓN CON ALCALDE</b>
<i>Demetrio Guerrero García - Víctor Hugo Vargas Duque</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Oscilante.</i>
<i>Juan Manuel Morales Salazar-</i>	<i>Unión patriótica</i>	<i>Oscilante.</i>
<i>Julio Moreno Correa- Héctor Flaminio Sanabria Tautiva.</i>	<i>Movimiento Comunal y comunitario de Colombia.</i>	<i>Oscilante.</i>
<i>Julio Cesar Romero Salazar.</i>	<i>Movimiento Comunal y comunitario de Colombia.</i>	<i>Oscilante</i>

<i>Isabel Bustos de Sescun.</i>	<i>Movimiento Somos Colombia.</i>	<i>Oscilante.</i>
<i>Maria Franquelina Clavijo de Rincon</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>Oscilante.</i>
<i>Hernando Sescun Basto</i>	<i>Liberal Colombiano</i>	<i>Oscilante.</i>

## Anexo 5:

### LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE UNA HACIENDA: EL CASO DEL CHOCHO

Había cajeros, pagadores, contabilistas, oficinistas, almacenistas, telefonistas, mecánicos, carpinteros, talabarteros, albañiles, latoneros, herreros y herrería, importantísimo establecimiento artesanal del que dependía el movimiento de las cabalgaduras y, finalmente, el administrador general y los subadministradores y mayordomos.

Era su estructura vial una vasta red de caminos que empalmaban con los departamentales, en cuya salida había aduanillas para control de transeúntes y comercio...

La hacienda tenía su propia moneda, «el medio real», para las transacciones comerciales con los arrendatarios, con la que se les pagaba el café que cosechaban en sus parcelas y ellos a su vez compraban la mercadería en el Comisariato o almacenes de la misma hacienda... Tanta era su autonomía (!) que tenía su propio reglamento de trabajo, especie de «constitución» que regía no simplemente para los arrendatarios sino también para cuantos de su jurisdicción vivían, cuyos pleitos y disputas de carácter familiar o de policía, eran resueltos por los Caballero o su administrador, para lo cual estaban asesorados de un cuerpo de gendarmería o comisarios, que hacían comparecer a su presencia a los querellantes e infractores del *orden social o moral*, y vigilaban el cumplimiento de la «sentencia»; o bien, ponían en el cepo como castigo. Se dice que en el siglo pasado el viejo Caballero había impuesto la pena de azotes.

Roberto Velandía, *Silvania pueblo agrario. El Chocho y su revolución rural*, Cooperativa Nacional de Artes Gráficas, 1985, pp. 43-44. (subrayado nuestro).

**Fuente:** Vega, R. (2004 I). los de ruana y alpargata también pelean. En R. Vega, *Gente muy rebelde: indígenas, campesinos y protestas agrarias* (págs. 123-206). Bogotá: Pensamiento Crítico.

## Anexo 6: votaciones atípicas en Pasca. Año 1997

### ALCALDE

Resultado de la votación por municipio  
Elecciones 26 de octubre de 1997

### PASCA

NOMBRES CABEZAS DE LISTA	Votación obtenida	PARTIDO O MOVIMIENTO
* CARLOS HUMBERTO CHITIVA MOLINA	116	P. LIBERAL COLOMBIANO
OSCAR ELISEO GONZALEZ MORALES	45	P. COMUNISTA COLOMBIANO
VOTOS EN BLANCO	10	
VOTOS NULOS	4	
TARJETAS NO MARCADAS	9	
TOTAL VOTOS	184	

(\*) Alcalde elegido