

INFLUENCIA DE LA EXPLOTACIÓN PETROLERA EN EL PODER LOCAL Y EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS DEPARTAMENTOS DE ARAUCA, CASANARE Y META

Isabel Peñaranda y Adriana Neira

INTRODUCCIÓN

En las regiones productoras de hidrocarburos, es frecuente la disputa entre élites, empresas, autoridades locales y habitantes, por la captura de las rentas que produce la explotación de estos recursos. Este fenómeno, sumado a la deficiente administración de los dineros públicos producto de la debilidad estatal y la corrupción, han creado dinámicas especiales en estas regiones: **las grandes sumas de dinero, han desbordado la capacidad administrativa y se han convertido en un factor desestabilizador de la política local.**

Al existir abundantes capitales provenientes del petróleo, la hipótesis de esta investigación es **analizar la posible conexión entre estos recursos, el poder de los gobernantes y las empresas petroleras; así como también, las diferentes modalidades de influencia y operación para los casos específicos de los departamentos de Arauca, Casanare y Meta donde se extrae petróleo en grandes cantidades.**

Para analizar la relación entre la industria petrolera y las elecciones locales es esencial contextualizarlas en un panorama más amplio; pues el tema se define por su complejidad, número de actores presentes, variedad de escalas en las que operan las dinámicas y la compleja interacción de causalidad entre los diversos actores y las dimensiones.

Para poder entender lo anterior, es imperioso partir de la comprensión de dos términos claves en economía: por un lado, se habla de la “enfermedad holandesa” cuando un país experimenta crecimiento inesperado de ingresos de divisas por la exportación de recursos naturales (hidrocarburos y minerales), que sin las medidas adecuadas, afectan negativamente a otros sectores productivos; en otros términos, se crea una economía de enclave.

También se habla de la “maldición de los recursos” cuando la asignación y explotación, así como la redistribución de los ingresos generados, es fuente de conflictos sociales, económicos y ambientales; repercutiendo en la no obtención de desarrollo y bienestar esperado.

En algunos enfoques la abundancia de recursos naturales distorsiona y **deteriora el escenario político e institucional**, es una expresión más de la maldición. En otros, se considera que su origen está en **la falta de institucionalidad sólida**, capaz de sortear las pruebas de esa afluencia masiva de dinero.

Esto último se afirma mediante la siguiente premisa: capitales abundantes corrompen, inducen al desperdicio, propicia comportamientos de **captura de rentas**, genera pugnas por el poder y el control de esa riqueza y degrada la calidad de la competencia y de los competidores dentro de los procesos políticos.

Se identifican tres corrientes en los modelos institucionales de la maldición: búsqueda de renta¹, patronaje y coaliciones².

La búsqueda de renta se presenta cuando los agentes (individuos u organizaciones) pretenden obtener rentas a partir de la manipulación del entorno político o económico, en lugar de hacerlo a través de la creación de riqueza y las transacciones económicas. En otras palabras, la búsqueda de rentas es extracción de valor a otros sin hacer ninguna contribución a la productividad.

En situaciones donde el Estado u otra autoridad pública poseen un recurso, por lo general la búsqueda de rentas **lleva a los empresarios a sostener estrechas relaciones con las autoridades** y a determinados sectores a tramitar protecciones excesivas. Ambas situaciones favorecen a los dueños del capital y perjudican al resto de la sociedad; pues al final el crecimiento de la economía se afecta negativamente.

El modelo de patronaje o clientelismo político, supone que los incentivos políticos generados por la dotación de recursos naturales son la clave para comprender si estos se convierten o no en una maldición. El boom de los recursos conduce a un mayor patronaje y a ineficiencias en el sector público, pues los políticos en el poder se esfuerzan por asegurar su reelección a través de la asignación de los recursos del Estado y de la búsqueda del apoyo de los votantes.

En el caso de las coaliciones, la estabilidad y los intereses de las alianzas políticas dominantes determinan la construcción del Estado, el desarrollo institucional y las políticas elegidas. Cuando los gobernantes conforman coaliciones estrechas e inestables, las políticas rentistas son atractivas; mientras que cuando las primeras son amplias y más regulares hay menos tendencias a estas.

¹ Denominado en el texto como rent seeking.

² Bejarano, Edgar (2015) "Minería y petróleo. Del daño al riesgo y del riesgo a una oportunidad estratégica de cambio. Fundación Avina.

Desde el punto de vista gubernamental, el Estado se entiende como uno de los actores principales en la extracción petrolera. Sin embargo, no siempre se define lo que “El Estado” es y cómo se entiende, aunque se presupone que es una entidad tangible, cohesiva y unificada, con una agencia propia que se expresa a través de una serie de acciones racionales. En esta investigación se parte de un punto diferente que ha ido cobrando fuerza en las ciencias sociales, que cuestionan esta visión de Estado a partir de estudios empíricos. Se estudiará **el Estado según sus expresiones, discursos y prácticas concretas y particulares** según se observa en las diferentes dimensiones, con un énfasis particular sobre la escala municipal y departamental; lo cual significa que es necesario dejar de entender al Estado en su visión tradicional antes descrita, particularmente en un momento de formación y disputa como el que constituyen las elecciones.

En Colombia, el conflicto armado nació en parte por una ausencia de Estado y por la debilidad institucional, lo cual se ha aplicado a muchos departamentos petroleros como Arauca, Casanare, Meta, entre otros. Entre los estudios consultados sobre la conexión entre el petróleo y el conflicto, está la colección de artículos editada por Mary Kaldor y Karl Terry, quienes argumentan que la actividad petrolera hace más fuertes los conflictos, incluso cuando parece haber contribuido a fortalecer el Estado central, en parte por la militarización de los enclaves petroleros que crea mayor inseguridad³. La explotación de hidrocarburos combina tres dimensiones, según Kaldor y Terry: **la geopolítica, la codicia y los petroestados** (o *petroregión*, argumenta Fayad⁴, en el caso colombiano), que cuando se apoyan en esta militarización, crean lo que los autores llaman las “nuevas guerras de petróleo”⁵.

Más específicamente para el contexto colombiano, el investigador Ariel Ávila argumenta que **la descentralización exacerbó la infiltración de las guerrillas y paramilitares en las instituciones locales**, particularmente cuando estaban motivados por la captura de rentas, mientras que estos grupos armados simultáneamente fueron usados por elites políticas para consolidar su poder⁶. Este

³ Kaldor Mary, Karl Terry Lynn, (2007) “Oil Wars”, London, Pluto Press.

⁴ Fayad, David, 2014, “Petróleo y conflicto armado en Colombia: el caso de Arauca entre 1984 y 1992.” Pontificia Universidad Javeriana, (en línea), disponible en: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/15264/1/FayadSanzDavid2014.pdf>

⁵ Ibid.

⁶ Ávila Martínez, Ariel, (2010), “Injerencia política de los grupos armados ilegales”, pp 79-213 en López C., Garay L y otros, Y refundaron la Patria: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano.

argumento se asemeja al de Andrés Peñate, para quien el conflicto pudo haber sido evitado con mayor y mejor intervención del Gobierno Central.

Por otro lado, Jenny Percy, en sus estudios sobre Arauca y Casanare, argumenta que entre las causas del conflicto armado está el fracaso de la política en estos departamentos ante el descubrimiento del petróleo – un fracaso debido a **la debilidad de la institucionalidad local** que no pudo manejar los recursos de regalías⁷. También le atribuye el escalamiento del conflicto a la falta de reconocimiento por las petroleras (Occidental Petroleum Corporation, en el caso analizado) de las complejas dinámicas de poder locales.

Sin embargo, cabe notar que muchos de estos estudios asumen la misma idea normativa del Estado que se describió primero; permitiendo explicar una variedad de fenómenos a partir de su ausencia o debilidad. Si bien este es indudablemente un factor para el surgimiento del conflicto, no siempre es suficiente para explicar las contradicciones fundamentales que subyacen al mismo, ni permiten entender que a veces la presencia estatal no se expresa según una definición normativa ideal, sino que tiene una expresión diferente en los “márgenes”. Por ejemplo, Ávila quizás asume una división demasiado tajante entre Estado y grupos armados, cuando la guerrilla habían sido parte de la vida política en departamentos petroleros como Arauca desde hace décadas, y estructuras paramilitares habían sido utilizadas por la elite ganadera desde la Violencia; demostrando que una visión demasiado normativa del Estado esconde las lógicas locales de diferentes instituciones estatales.

La conceptualización del Estado que aquí se presenta, también afecta la visión de cómo se entienden las elecciones. Desde una perspectiva, se usan parámetros de organizaciones como la Misión de Observación Electoral (MOE)⁸ y la Fundación Paz y Reconciliación⁹ para definir lo que constituyen elecciones libres y justas, y las ilegítimas. Esta división, sin embargo, no es del todo clara, particularmente en nuestro país; pues los mecanismos electorales frecuentemente son completamente legales, pero esto no necesariamente implica que sean legítimos.

Si bien hay parámetros que unen la nación –las normas electorales, partidos nacionales, temas que afectan a todo el país, etc. – cada municipio y departamento tiene **lógicas internas**, determinados por sus historias y estructuras particulares, que no son comprensibles si solo se parte desde una perspectiva

⁷ Percy J., (2005) “Más allá de la malla perimetral: El petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia”. Bogotá. Cinep.

⁸ Ver su página web aquí: <http://moe.org.co/>

⁹ Ver su página web aquí: <http://www.pares.com.co/>

rígida normativa. Cabe resaltar la importancia de apreciar las particularidades de diferentes escalas, y la interacción entre ellas. Las mediciones y observaciones de la MOE y la Fundación de Paz y Reconciliación son útiles, pues emergen de su aplicación de diferentes teorías ante el riesgo electoral en el contexto colombiano.

Contexto de las elecciones locales de 2015

Las últimas elecciones locales llevadas a cabo el 25 octubre de 2015 pueden ser consideradas como las más pacíficas de los últimos 20 años, la mayoría de los candidatos pudieron hacer proselitismo en zonas rurales y urbanas sin mayores inconvenientes. Sin embargo, “pasarán a la historia como una de las elecciones más corruptas en las últimas décadas. Financiación ilegal de campañas, utilización de recursos públicos para favorecer candidatos y gastos excesivos de campañas son el pan de cada día”¹⁰.

El indiscutible ganador de la jornada es Germán Vargas Lleras, quien controlará buena parte del poder político local. El vicepresidente tendría influencia directa en nueve de las gobernaciones: Amazonas, Antioquia, Cesar, Cundinamarca, Guajira, Huila, Magdalena, Sucre, Vaupés, y en las alcaldías de Bogotá, Cali y Barranquilla.

Por otro lado, la paz no apareció en la agenda, ya que “se suponía que las elecciones definirían a los gestores locales de un eventual pos acuerdo de paz, pero en los debates casi no apareció este asunto, opacado por cuestiones como la movilidad, la seguridad o la corrupción”¹¹.

El 2015 fue un año de ajustes para el sector petrolero después de varios años de precios altos del crudo en los mercados internacionales. El barril cerró el año por debajo de los 40 dólares. Esta situación obligó a la industria a hacer cambios en sus proyectos. “Las modalidades *offshore* y *fracking*, ganaron auge en ese año, debido a que son oportunidades para el Estado de encontrar nuevos yacimientos que le permitan aumentar las reservas para mantener la suficiencia energética,

¹⁰ Ávila, Ariel, (2015, octubre 21), “Los tierreros de César”. Revista Semana, (en línea), disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/ariel-avila-martinez-la-corrupcion-electoral-del-cesar-cargo-de-la-familia-gnecco/446937-3>

¹¹ Mantilla, Alejandro, (2015), “Elecciones 2015 triunfo de la “nueva” vieja política y ¿crisis en la izquierda?” Colombia Informa, (en línea), disponible en: <http://www.colombiainforma.info/politica/seccion-politica/2836-elecciones-2015-triunfo-de-la-nueva-vieja-politica-y-crisis-en-la-izquierda>

además que el país sea atractivo para la inversión en esta materia por su potencial”¹².

En un informe titulado “¿A Esto se le Llama Democracia?”¹³, **la Fundación Paz y Reconciliación analiza 21 departamentos para observar candidatos con presuntos vínculos con estructuras criminales**. A partir del estudio de estos candidatos, se hacen ciertas conclusiones que son útiles al considerar las particularidades locales en los casos vistos en estos estudios, como se detallará.

La primera es que los candidatos criminalizados no son homogéneos en sus vínculos con la ilegalidad, lo cual lleva a que se desarrollen cinco tipologías. Algunos son implicados en la **parapolítica** o herederos de ella; actuando de parte de un político cercano inhabilitado por estos vínculos. También hay candidatos vinculados primero a **organizaciones criminales que ahora aspiran a la política**, candidatos con **condenas o inhabilidades**, generalmente por sus acciones cuando tuvieron un cargo previo, y finalmente aquellos **ligados a redes contratistas**.

Es importante aclarar que en la investigación que se realiza aquí, los candidatos no son necesariamente criminalizados en la misma manera ni al mismo grado. Lo que a su vez indica que las estrategias de influencia electoral se deben entender como igualmente variadas.

Una segunda conclusión es la disminución del fenómeno de otorgamiento de avales a candidatos de riesgo por nuevos movimientos políticos, quienes fueron inscritos por partidos tradicionales. Esta dinámica se observó en los departamentos petroleros, como en Casanare con la decadencia del movimiento político AFROVIDES.

La tercera conclusión es que **los candidatos en riesgo han consolidado su caudal electoral en los municipios que tuvieron los índices de violencia más altos** durante la arremetida paramilitar, lo cual también es el caso de Casanare y el Meta.

¹² Crudo Transparente, (2016), “Balance de la industria petrolera 2015”, (en línea), disponible en: http://www.crudotransparente.com/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=106

¹³ Ávila, Ariel y Valencia, León (2015) “¿A Esto se le Llama Democracia?” *Fundación Paz y Reconciliación*. <http://www.pares.com.co/sin-categoria/informe-electoral-2015-relacion-de-politicos-con-estructuras-ilegales/>

Cuarta conclusión es que debido a los altos costos de campaña, **los candidatos se ven forzados a hacer política por medio de clanes políticos**, quienes usan su maquinaria política e invierten grandes cantidades de dinero para financiar sus campañas. En las palabras del informe, “se perpetúa una estructura corporativa de política, donde **los clanes funcionan como empresas electorales**”¹⁴. Esta situación da pie para que actores armados ilegales o contratistas financien campañas dado los altos costos para competir electoralmente, lo cual contribuye al hecho de que a pesar del requisito de reportar todas sus fuentes de financiamiento y gastos, hay dudas en que lo que legalizan sean sus verdaderos gastos. En esta manera “**se está pasando de un proselitismo armado en las elecciones, a un proselitismo económico de financiación de campañas**” y estas son unas razones entre muchas, por las cuales en las regiones se ve un cambio de candidatos entre partidos, pero el poder político detrás de ellos permanece igual¹⁵.

Estas observaciones se pueden extender a las formas de influencia que la industria tiene sobre las elecciones y las estructuras de poder preexistentes con que se relaciona. Sin sugerir que la industria se asemeja a organizaciones criminales, hay ciertas lógicas compartidas que según la normativa electoral no tienen lugar en elecciones democráticas. No hay homogeneidad en la criminalidad de los candidatos por razones históricas que han determinado los contextos electorales de sus zonas.

De la misma manera, como se evidenciará, las diferencias históricas en el desarrollo del sector hidrocarburos en diferentes regiones del país han implicado que el poder asociado con esta industria, y las dinámicas sociales, económicas y políticas que han desatado, varían significativamente. Diferentes multinacionales han actuado de diversas maneras, y en otros casos, las mismas multinacionales se han adecuado a sus contextos locales. Por otra parte, estas multinacionales normalmente no operan los pozos y los diferentes trabajos asociados a la extracción directamente, sino a través de **contratistas**, que de por sí actúan de maneras particulares. Por lo tanto, **es imposible hablar de una sola forma en la cual la industria impactó las elecciones.**

En cuanto a las redes preexistentes de poder, estas son muy fuertes en los departamentos estudiados. Aunque es más difícil afirmar estas conexiones al nivel municipal, pues hay poca información disponible ante el tema, es un patrón

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

evidente en el caso de capitales departamentales y gobernaciones. Estos clanes políticos, detallados más a fondo en el informe, sin duda han tenido relaciones de años con la industria petrolera y han derivado legitimidad y poder político al manejar los ingresos por regalías, que representan en muchos casos un porcentaje alto de los recursos totales de los municipios y departamentos. Sin embargo, sigue siendo difícil afirmar con certeza cuál es la naturaleza del impacto de la industria sobre las dinámicas electorales, particularmente cuando muchos de estas mismas regiones también están profundamente afectadas por la presencia del conflicto armado. En muchos casos, **actores armados** - tanto de la guerrilla, paramilitares y narcotraficantes - **se han beneficiado por la presencia de la industria petrolera**, mientras al mismo tiempo **han penetrado la política local**. De nuevo, es posible observar una correlación, pero más difícil afirmar los patrones de causalidad.

Esta investigación presenta tres estudios de caso: Arauca, Casanare y Meta. Para cada uno de los departamentos se analiza en primera instancia la historia del petróleo en cada región y su influencia en la economía y desarrollo urbano. Posteriormente, se estudia la historia política del departamento. Después se presentan los cambios presupuestales con base a la aplicación del Sistema General de Regalías en el año 2012 y para finalizar, la cuarta parte analiza los resultados de las elecciones municipales y departamentales.

EL CASO DE ARAUCA

El caso araucano es quizás uno de los más importantes y emblemáticos, pues se puede argumentar que pocos departamentos han sido tan profundamente definidos por el petróleo. Una breve mirada a la historia del Departamento permite empezar a entender el efecto que el crudo tuvo sobre su desarrollo.

Antes del descubrimiento de este recurso natural, Arauca era pobre y abandonada. Tenía el estatus de una intendencia, lo que significa que no tenía la autonomía de los departamentos, sino que era manejada desde Bogotá por el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO). Todo esto cambió en la década de los años 80, cuyo momento crucial fue el descubrimiento del campo Caño Limón, en 1983.

En 1986, se recibieron las primeras regalías de la explotación petrolera, lo cual transformó en importantes y complejas maneras las dinámicas del Departamento. Los ingresos de Caño Limón significaron un aumento impresionante para la intendencia y otros entes públicos, y también para el Estado

central: los recursos transferidos sumaron \$17.798 millones, monto del cual el departamento de Arauca, los municipios de Arauca, Arauquita, Saravena y el Corpes Orinoquia recibieron el 38,1 por ciento¹⁶. Es difícil subestimar el impacto que esto tuvo sobre Arauca, pues esta **pasó de tener un presupuesto de un millón de dólares en 1985 a cien millones de dólares en 1991**¹⁷.

Un cambio tan abrupto inevitablemente iba a generar dificultades, pues el repentino acceso a tal cantidad de recursos creó al mismo tiempo retos en su inversión, una lucha para accederlos y fuertes incentivos para apropiarse de ellos, legal o ilegalmente. Para empezar, **el departamento no estaba preparado en términos institucionales para manejar tal ingreso**; ya que suma historia de negligencia y pobreza había creado **una institucionalidad débil y poco capacitada** para manejar tales sumas de dinero. Como lo narra Gloria Cardona, ex consultora de diferentes alcaldías, no había siquiera personal que pudiera hacer las cuentas de liquidación de las regalías¹⁸.

La descentralización de los noventa en muchas maneras exacerbó los efectos de estas debilidades, pues al convertirse Arauca en departamento, dejó de ser sujeta a la administración del DAINCO y empezó a administrar sus recursos con mayor autonomía. Esto implicó una “descentralización de la corrupción”, pues puso en manos de políticos locales – electos a partir del 1988 en el caso de alcaldes, y 1992 por gobernador por elección popular - el manejo de presupuestos nutridos en su mayoría por las regalías¹⁹. El resultado es que estos cargos, que ya estaban determinados por relaciones de poder previas, se abrieron adicionalmente a una lucha por la administración de los recursos provenientes de las regalías.

La estructuración de recursos cambió totalmente. De repente, los ingresos corrientes correspondientes a la tributación se bajaron al 4.7%, mientras que el año anterior habían sido de casi el 50 por ciento, y bajaron hasta el 1.4% en 1990. Del dinero recibido entre 1986 y 1990, la mayor parte se gastó en **obras de infraestructura** que mejoraron las condiciones de la intendencia. Sin embargo, no se invirtió en la generación de empresas ni en proyectos paralelos a la economía petrolera. Por lo tanto, el progreso no ha sido suficiente, dando la impresión que mucho se ha realizado sin brújula, con **ausencia de planificación del gasto**²⁰.

¹⁶ Aguilar y Galeano, citado en Fayad Ibid.

¹⁷ Fayad Ibid.

¹⁸ Citado en Fayad Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ DAPA Citado en Fayad Ibid.

Estas últimas cifras, ya de por sí descomunales, terminaron de aumentar cuando el ex presidente Álvaro Uribe Vélez decidió entregar Caño Limón a la OXY a perpetuidad, a pesar de que hacia el año 2007 debía ser devuelto a los colombianos.

Por su historia, que incluye la resistencia de las guerrillas liberales de Guadalupe Salcedo, Arauca hasta hace relativamente poco fue una región mayoritariamente liberal, donde el conservatismo había tenido poca presencia²¹. En particular, la **política tradicional** fue en gran parte dominada por la familia Latorre, del **Partido Liberal** en la época previa al descubrimiento del petróleo.

No obstante, con el descubrimiento de los pozos, **el poder se reconfiguró y emergieron nuevos actores políticos interesados en acceder a los nuevos recursos**. El descubrimiento del petróleo tuvo complejos impactos sobre la dependencia y responsabilidad de los gobernadores ante la población. Por lo tanto, estudiosos del tema han categorizado a Arauca como una “*petroregión*”, por la manera en la cual su economía se sustenta casi exclusivamente en el petróleo.

Según Fayad, “estos boom causan una **desestabilización en las instituciones** que canalizan sus esfuerzos políticos en vigilar y administrar recursos que no provienen del trabajo sino de una riqueza del subsuelo”²². Políticamente, la estructura de recursos que no están sujetos del trabajo local implica que los representantes locales no dependen de la población civil de la misma manera, pues su poder depende principalmente del acceso a recursos y no de un consenso democrático.

El dinero de las regalías que llegó a manos de los políticos araucanos se convirtió en un elemento importante en las elecciones, pues las obras e inversiones construidas gracias a ese dinero atraían votos. Sin embargo, aun en estos casos **la corrupción y asociación con grupos ilegales era solo uno de los mecanismos de influencia**. Según Cardona, “Más que compra de votos fue el hecho de que la gente en ciertos grupos podría de alguna manera influir políticamente sobre la comunidad con esos recursos”²³. Vale resaltar este hecho, pues al observar las formas en las cuales la industria petrolera influye la política, se tiene que tener en cuenta la variedad de formas sutiles en la cual ésta impacta el panorama político.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Citado en Fayad, Ibid.

Esta dinámica queda aún más acentuada en torno a las multinacionales que extraen el petróleo, que cobran un poder desproporcionado, con poca o ninguna responsabilidad ante la comunidad local. En Arauca se presenció uno de los casos más dramáticos de esta ausencia de responsabilidad con el caso de la empresa alemana Mannesman, encargada de construir el oleoducto Caño Limón-Coveñas. Tal obra implicaba atravesar más de 770 kilómetros desde el extremo del oriente colombiano hasta el extremo occidental del país, cruzando zonas con fuerte presencia guerrillera del ELN. La empresa entregó sobornos a la guerrilla, cuya cantidad ha sido difícil de estimar²⁴, para poder lograr la construcción rápidamente. La multinacional entonces empoderó al ELN, y tuvo repercusiones políticas y sociales profundas sobre la región.

El mismo fortalecimiento de la guerrilla puede argumentarse que está ligada al surgimiento de la contra fuerza, la del paramilitarismo, que infiltró la política. Esta unión nefasta queda mejor representada por el caso de Julio Acosta Bernal, quien fue nombrado en 1988 como primer alcalde de Arauca. En 2004 fue elegido gobernador por el partido Cambio Radical, y en 2013 condenado a 28 años de prisión por concierto para delinquir y por ordenar el asesinato del ex registrador de Arauca, Juan Alejandro Plazas, realizado por los paramilitares.

La extracción de hidrocarburos tuvo otros efectos que también impactan, aunque indirectamente, las dinámicas políticas. Por ejemplo, el índice de población urbana del departamento pasó del 40.5% en 1973 a 57.9% en 1985, influido notablemente por la tasa de urbanización de Arauca, 74.3, seguida por la de Saravena, 57.6 y Tame 57.02”²⁵.

El petróleo sigue siendo el sector económico principal del departamento. Los ingresos del departamento siguen dependiendo principalmente del petróleo: 52% y la segunda industria, la agricultura, participa menos de la mitad de eso. A pesar de que una buena proporción de habitantes dependen económicamente del sector agropecuario²⁶.

Arauca fue uno de los departamentos más afectados por **el cambio en sistema**

²⁴ El costo de la obra del oleoducto fue de 300 millones de dólares (Peñate, 1991, 38). Peñate cita a varios periodistas de la época que aseguran que se pagaron a la guerrilla del ELN hasta cincuenta millones de dólares. A su modo de ver la cifra es exagerada y resulta más creíble la cifra de 3 millones de dólares.

²⁵ DAPA, citado en Fayad, Ibid.

²⁶ Departamento Nacional de Planeación “Ficha de Caracterización Territorial Arauca 2015” (2015). <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Caracterizacion-Regional.aspx>

de distribución de regalías, ya que el nuevo sistema está precisamente diseñado para redistribuir los ingresos para que no estuvieran concentrados en departamentos con baja densidad poblacional y explotación petrolera, como es el caso de Arauca. Bajo el antiguo sistema, Arauca recibía un 10,8% de las regalías, a pesar de contar con solo 0,5% de la población nacional.

El impacto del cambio de sistema fue muy fuerte: los ingresos que recibía por regalías entre el 2011 al 2012, pasó de ser \$541,085 millones de pesos a COP \$184,663 millones, una disminución de 66% en un año. Los ingresos continuaron bajando, y en 2015 fueron de \$136,144 millones de pesos. Es difícil imaginar el impacto de tal reducción, y no se han encontrado estudios sobre el tema.

Visto desde otra perspectiva, en cuanto a fuentes de inversión pública, el SGR pasó de constituir un 37% de inversión pública, mientras que en 2015 constituyó un 19%. **Este panorama cuantitativo sugiere que el petróleo ha ido perdiendo peso relativo**, lo cual es complementado por un cambio en autonomía en uso de estos recursos que impacta las dinámicas electorales. No obstante, la reducción no implica que no se dependa significativamente de las regalías: en Arauca en 2014 las regalías todavía constituían un 53% de los ingresos totales²⁷.

También se vieron cambios en las prioridades relativas de inversión. En el 2011, el sector que más recibió fondos del SGR fue **“vivienda, ciudad y territorio”** (VCT) y el segundo fue **educación**; transporte recibió la mitad de la inversión del primer sector. Tras la implementación del SGR, estas prioridades han cambiado: la “línea de inversión” que más recursos ha recibido es **transporte**, con \$163,839,655 millones, sobrepasando por más de 50% el segundo, educación, que recibió un poco menos de \$100,000,000 millones de pesos. El gobierno central ha expresado su claro apoyo por la inversión en infraestructura vial: Vargas Lleras hizo dos visitas en el último año para apoyar proyectos de transporte, específicamente la Vía Soberana y también el aeropuerto²⁸.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ver “Vicepresidente Vargas Lleras estará hoy en Arauca y Meta” 4 Junio, 2015. Prensa Libre Casanare <http://prensalibrecasanare.com/arauca/16222-vicepresidente-vargas-lleras-estarb-hoy-en-arauca-y-meta.html> , ““Jalón de orejas” del vicepresidente Vargas Lleras sí sirvió. Aeropuerto de Arauca, a punto de ser mejorado” 6 Enero, 2016. Llanera.com <http://llanera.com/?id=21253> “Vicepresidente Vargas Lleras entrega hoy viviendas y vías en Arauca y Meta” 17 Diciembre, 2015. Prensa Libre Casanare. <http://prensalibrecasanare.com/meta/18836-vicepresidente-vargas-lleras-entrega-hoy-viviendas-y-vnas-en-arauca-y-meta.html>

Arauca comparte mucho de los problemas del Sistema General de Regalías según el diagnóstico más reciente de la Contraloría²⁹, pero generalmente estos problemas son menos agudos en este departamento que en otros, incluyendo otros de la región llanera. Sin embargo, es probable que estos problemas se sienten más intensamente porque su presupuesto depende más del petróleo. Además, como aclara la Contraloría, el Sistema no tiene manera de evaluar la necesidad o prioridad de los proyectos, lo cual ha sido un problema histórico en Arauca.

Como se expuso, uno de los problemas principales es la baja ejecución. Entre las mediciones usadas por la Contraloría para evaluar los niveles de ejecución de proyectos, están el porcentaje del saldo total recibido por regalías que sigue en el banco y que no ha sido gastado o invertido. Aunque Arauca no se encuentra entre los departamentos que más sufren de este problema, con un total de \$90.503.285.519 millones de pesos que permanecía en los bancos en abril del 2014, cuando se realizó el estudio; constituyéndose en un 2,21% del total de los saldos del país que se encuentran en este estado³⁰.

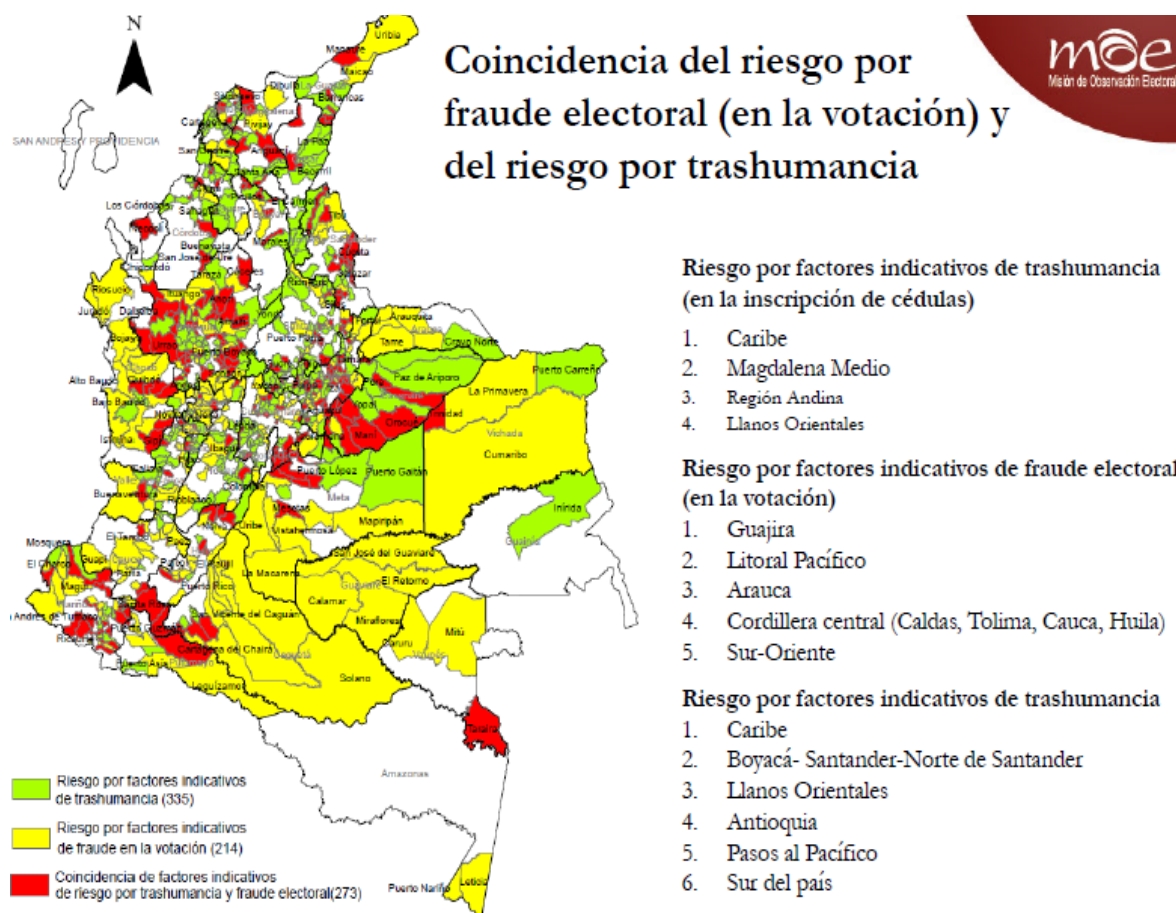
Arauca tampoco tiene tan serios problemas con la falta de aprobación de proyectos, como es el caso para otros departamentos, pues tiene 6,9% de sus proyectos por aprobar, existen departamentos en los cuales más de 30% no han sido aprobados. También tiene el mejor índice de finalización de proyectos al nivel de gobernación, con un 17% de proyectos terminados mientras que más de un municipio tiene una tasa de 0%, aunque vale recordar que esto en parte se debe al **peso desproporcionado que tienen las regalías en Arauca en relación al resto de presupuesto.**

Aunque la MOE no ha publicado un informe detallando lo que transcurrió en las elecciones pasadas, su análisis del riesgo electoral **presenta a Arauca como uno de los departamentos con uno de los mayores índices del país.** En cuanto a coincidencia de factores indicativos de fraude y violencia, Arauca como departamento estuvo de segundo, y sumando sus municipios, también lo estuvo, con Arauquita, Fortul, Saravena y Tame todos ubicados en “**riesgo extremo**”. El 71% de los municipios de Arauca están en peligro por factores indicativos de

²⁹ Contraloría General de la República (2014). “Evaluación Ley 1530 SGR: Dos años después” Bogotá.

³⁰ Sin embargo, uno de sus municipios, Arauca, cuenta entre los municipios con más ingresos en sus cuentas, pues mantiene \$25.771.533.556 en sus cuentas bancarias, lo cual está ligado al hecho de que es uno de los municipios con más inversión, recibiendo \$ 77.096.350.961. De esta cantidad, 38% está terminado, 3% por aprobar, 6% sin iniciar y 53% en ejecución. Contraloría General de la Nación. “Regalías: Baja Ejecución y Altos Saldos en Bancos” 16 de Abril, 2015, Bogotá.

fraude, y el 100% con riesgo por factores de violencia, como lo evidencia el siguiente mapa de la MOE.³¹



Fuente: Misión de Observación Electoral, 2015, “Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones de autoridades locales Colombia 2015”³².

Según la MOE, el riesgo de violencia principal es aquel presentado por “acciones Unilaterales Guerrillas”, aunque también se presenta riesgo por acciones unilaterales de crimen organizado, aunque en menor intensidad. Según el Centro de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura Crítica del Estado –un grupo élite creado en las Fuerzas Militares, de atención prioritaria en seguridad nacional– se describe la zona fronteriza de Arauca como una “república independiente”, donde las FARC y el ELN ejercen un control político y social con

³¹Misión de Observación electoral MOE. *Mapas y Factores de Riesgo Electoral 2015*. (2015) en <http://moe.org.co/investigaciones/datos-y-mapas-electorales/mapas-de-riesgo-electoral>

³²(en línea), disponible en; <http://moe.org.co/home/doc/Observatorio/Presentaci%C3%B3n%20Mapas%20de%20Riesgo%20Electoral%202015.pdf>

sus propios códigos de convivencia y planes de desarrollo para las comunidades³³.

Un análisis puramente descriptivo de las elecciones muestra **un promedio de tres partidos participantes** en elecciones municipales. En cuatro, no hubo “primacía” clara, sino que los votos estuvieron distribuidos entre los primeros tres partidos. Los dos principales, de cuatro, se pelearon la alcaldía de Arauca. En el caso de la alcaldía de Arauquita y de la Gobernación, sin embargo, se vio primacía en los candidatos ganadores, que ganaron duplicando los votos del segundo candidato, y en ambos casos participaron en coaliciones.

El Partido de la U perdió dos alcaldías, aunque como parte principal de la coalición de la gobernación fue indirectamente re-elegido, y también como coalición, puso un candidato en Arauquita junto a la Alianza Verde. La única otra reelección fue la del Polo en Fortul. No obstante, es difícil discernir a partir de estos resultados un patrón generalizable.

Tabla 1: Comparativo de elecciones municipales y departamentales en Arauca.

AÑO ELECCIONES	2007	2011	2015
MUNICIPIO	ARAUCA		
ALCALDE	William Alfonso Reyes Cadena	Luis Emilio Tovar Bello	Benjamin Socadagui Cermeño
PARTIDO POLITICO	Movimiento ALAS- Equipo Colombia	Partido de la U	Cambio Radical
MUNICIPIO	ARAUQUITA		
Alcalde elegido	José Francisco Vargas Díaz	José Rodrigo Díaz Guillen	Renson Jesús Martínez Prada
Partido político	Movimiento Alianza Social Afrocolombiana	Polo Democrático Alternativo	Coal. Programática Y Política Entre Par. Alianza Verde - Conservador - Par.

³³ Quevedo Hernández, Norbey, “La “república independiente” de Arauca” 10 Octubre 2015. *El Espectador*. <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/republica-independiente-de-arauca-articulo-591977>

	ASA		De La U
MUNICIPIO	CRAVO NORTE		
Alcalde elegido	Ivan Yesid Hidalgo Martinez	Alvaro Sposito Nieves	Javier Esneider Triana Mujica
Partido político	Cambio Radical	Cambio Radical	Liberal colombiano
MUNICIPIO	FORTUL		
Alcalde elegido	Jorge Enrique Muñoz Calvo	Pablo Antonio Romero Cruz	Lenin Pastrana Vergel
Partido político	Polo Democrático Alternativo	Polo Democrático Alternativo	Polo Democrático Alternativo
MUNICIPIO	PUERTO RONDON		
Alcalde elegido	Roberto Alexis Alferez Rodríguez.	Henry Arley Gallardo Lopez	Sandra Milena Gutiérrez Vigott
Partido político	Cambio Radical	Alianza Social Independiente- ASI	Así Ganamos Todos
MUNICIPIO	SARAVENA		
Alcalde elegido	Mario Avellaneda Ardila	John Fredy Pena Feria	Yecid Lozano Fernández
Partido político	Cambio Radical	Partido de la U	Centro Democrático
MUNICIPIO	TAME		
Alcalde elegido	José Ali Domínguez Martínez	Octavio Pérez Hernández	Hernán Darío Camacho Sarmiento
Partido político	Liberal colombiano	Movimiento de Inclusión y Oportunidades- MIO	Liberal colombiano

AÑO ELECCIONES	2007	2011	2015
DEPARTAMENTO	ARAUCA		
GOBERNADOR	Freddy Forero Requiniva	José Facundo Castillo Cisneros	Ricardo Alvarado Bestene
PARTIDO POLITICO	Cambio Radical	Partido de la U	Humanizando El Desarrollo

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de <http://www.registraduria.gov.co/> Consultado el 13 de febrero de 2016.

Participó **un candidato con procesos de investigación**, Hernando Posso Parales, quien se presentó para la gobernación, aunque no fue elegido. Posso estaba siendo investigado por la Fiscalía por deber \$500 millones de pesos y en los registros de la Fundación Paz y Reconciliación hay datos que evidencian una detención de Posso en 2002 por presuntos vínculos con las FARC. A su vez, cuando **Hernando Posso era alcalde de Arauca en 2005**, la Procuraduría General de la Nación lo **destituyó e inhabilitó** durante cinco años por cobrar de manera irregular honorarios por la asistencia a sesiones de comisión y plenarias cuando ejerció como diputado del departamento.

Para entender un poco más a fondo las dinámicas de las elecciones más recientes, se analizó el Plan de Gobierno del Gobernador electo, **Ricardo Alvarado**. Alvarado y su campaña “**Humanizando el Desarrollo**” reflejan el pasado del nuevo Gobernador como promotor del sector agropecuario y de salud. Hay un fuerte énfasis en el “fortalecimiento de las cadenas productivas de ganadería-lácteos, cacao, plátano, turismo y forestal”, que define como el “eje definido de desarrollo económico del Departamento” – notable aserción dado que la mayoría de ingresos vienen de los hidrocarburos³⁴. El Plan también habla de **fortalecer otros sectores no-petroleros, incluyendo el fomento al turismo y a la producción de maderas comercializables**. También hay extensiva discusión de la protección al medio ambiente, y en particular se hace referencia a medidas

³⁴ Alvarado Bestene, Ricardo, (2015), “Humanizando el Desarrollo: Plan de Gobierno 2016-2019”, (en línea), disponible en: <http://candidatosconlaeducacion.esap.edu.co/wp-content/uploads/2015/11/ARAUCA-Programa-de-Gobierno-RICARDO-ALVARADO-BESTENE-.docx>. Arauca.

para amortiguar futuras inundaciones invernales. Estas causaron gran destrucción y desplazamiento este año pasado, y algunos habitantes han atribuido al empeoramiento de las inundaciones a la industria petrolera, aunque esto no es mencionado en el Plan. Sin embargo, en el lanzamiento del Plan de Ordenamiento Departamental, enfatiza **la expansión de áreas de reserva ambiental** para frenar la deforestación, e inmediatamente después añade que **“quiero que las petroleras digan la verdad sobre el impacto ambiental** que tiene la explotación en los cauces de los ríos, para que no sigan pasando cosas como la inminente desaparición de la isla de Reinerá³⁵”.

La industria petrolera brilla por su ausencia en el Plan de Alvarado, pues aparece solo tres veces, y muy resumidamente. La primera es en referencia al empleo, pues uno de las posiciones de Alvarado es la aplicación del decreto 2089 de 2014 sobre empleo en el sector petrolero y añade que “exigiremos el estricto cumplimiento de este Decreto permitirá que muchos araucanos puedan acceder a los puestos de trabajo en las empresas petroleras, beneficiando un número importante de familias”. La segunda mención es en referencia al reducido presupuesto disponible dado al bajo precio del crudo.

Finalmente, su biografía al final es dicente ante las prioridades públicas del candidato: “Convencido siempre de que Arauca no es sólo petróleo, sino ganado y agricultura, fortalece el Colegio Agropecuario para que fuese el motor de la formación media en la capital, en el entendido que se debían preparar las nuevas generaciones en lo que realmente es la economía propia.” En la misma entrevista, declara que **“No soy enemigo de las petroleras, pero considero que deben respetar lo que les pertenece a los araucanos.** Que digan cuáles son las grandes obras de ellos, si han hecho colegios, hospitales, porque no quiero asistencia ni participaciones conjuntas en reinados de pueblo”³⁶.

Aunque es imposible saber que pasa detrás de puertas cerradas, públicamente Alvarado ha construido su imagen pública a partir de un reto cauteloso a las petroleras, y si las elecciones pasadas son una indicación de opinión popular, esta contundentemente apoyado en ello. Una posible conclusión que surge de tal análisis es que el petróleo no constituyó uno de los puntos principales de sus campañas, pero el empleo sí. Sin embargo, no se puede asumir que la posición de Alvarado ante la industria se comparte por los habitantes, pues según encuestas hechas antes de las elecciones, el petróleo simplemente no fue un punto

³⁵ Ibid.

³⁶ "Diputados, Ayúdenme a Humanizar El Desarrollo": Gobernador De Arauca." *Llanera.com*. N.p., 16 Jan. 2016. Web. 27 Feb. 2016. Consultado en: <http://llanera.com/?id=21246>

importante al decidir entre candidatos, salvo en cuanto afecta la generación de empleo³⁷. Este programa refleja también varios factores como el declive en la producción de crudo en el departamento, la baja de los precios del petróleo, y el cambio en el sistema de SGR, que impulsan a diversificar la economía.

EL CASO DE CASANARE

El petróleo en Casanare fue descubierto por la British Petroleum (BP) en 1987, cuando en proceso de exploración encontró los campos de Cusiana y Cupiagua en los municipios de Tauramena y Aguazul, respectivamente. Las historias de Arauca y Casanare, a primera vista similares, tomaron caminos diferentes a causa de diferencias en sus contextos y estructuras socioeconómicas particulares y en gran parte por la falta de capacidad del Estado y de las lecciones aprendidas por las multinacionales en otros territorios de la geografía colombiana³⁸.

Casanare fue primero una intendencia con gran variedad entre las diferentes partes de su vasto territorio, en gran parte desarticuladas entre ellas y el resto del país, y sin un proyecto o identidad que las cohesionara. Las diferentes zonas geográficas vivían de industrias distintas; con una agricultura más tradicional en el piedemonte, la ganadería extensiva en los llanos y la agroindustria a partir de los 1970s, empezando con la palma africana en Villanueva.

Las FARC llegaron a las comunidades del piedemonte, seguidas por el ELN. Este último empezó ataques contra los oleoductos de BP en los noventas, pero no logró el éxito que tuvo en Arauca en cuanto a alianzas con intereses políticos y pactos con petroleras, como lo hizo con la Mannesmann. En parte, esto fue por **la variedad de composición sociopolítica y diversificación de la economía**, que a pesar de depender pesadamente del petróleo, **no alcanzó a volverse un “enclave” como Arauca**³⁹.

Los paramilitares surgieron de las familias latifundistas ganaderas y en su época tuvieron presencia más fuerte en aquellos municipios donde el 80 – 99% de la

³⁷ Llanera.com, (2015, octubre 10), "Alvarado Lidera Primera Gran Encuesta Departamental De Arauca", (en línea), disponible en: <http://llanera.com/?id=20896> "Los consultados consideran que el principal tema en el que deberá trabajar el próximo Gobernador es la salud, la inseguridad, la educación, la vivienda y la generación de empleo"

³⁸ Percy, Ibid.

³⁹ Percy J., (2005) "Más allá de la malla perimetral: El petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia". Bogotá. Cinep

tierra estaba concentrada en grandes propiedades, como Orocué, San Luis de Palenque, Trinidad, Maní, Paz de Ariporo y Hato Corozal⁴⁰.

El crudo interactuaba con las complejas dinámicas de poder entre las regiones, dándole a quien la acumulara el poder de imponer su visión de departamento: no era “una comodidad perteneciente a intereses locales, pero una fuente de rentas alrededor de la cual la elite política podía desarrollar el proyecto Casanare ‘a lo Yopaleño’”⁴¹. El sur del departamento intentó retar el dominio concentrado en Yopal con su propio proyecto paralelo a partir de “**varias formas de acumulación ilegal y un ejército paramilitar** que ha buscado construir su base social entre la población de la zona”⁴².

La historia política de Casanare es poco alentadora. La élite se ha definido por lo que un historiador ha denominado “**dinastías de familias de ganadería latifundista** que dominan la estructura de tenencia de tierra: 48% de la tierra pertenece a 492 personas. Aunque existían organizaciones sociales, eran débiles. La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC) tenía 35 organizaciones a niveles locales. También se volvieron importantes las Juntas de Acción Comunal (JAC), que crecieron de 502 en 1988 a 888, diez años después⁴³. Las JAC constituyeron uno de los mecanismos principales a través de los cuales la BP se relacionaba con la comunidad.

Desde los noventa, se han visto movilizaciones en contra la extracción petrolera. Un hecho importante para los movimientos sociales de la época fue el asesinato de líderes comunitarios que se han opuesto a la industria, como fue el caso de Carlos Arrigui, quien tras liderar un paro cívico contra la BP por su impacto ambiental en la comunidad de El Morro, fue asesinado en 1995.

La institucionalidad ha sido históricamente débil y dominada por la elite política y económica tradicional. Esta dinámica creó problemas con los procesos de descentralización de los años ochenta y noventa, incluyendo la elección popular de alcaldes y gobernadores y la descentralización de regalías. Estos intereses por dominar los ingresos de las regalías se combinaron con un contexto altamente militarizado y politizado.

En las elecciones de 2011, fue notable la presencia del **Movimiento Afrovides**, que ganó tres alcaldías y la gobernación. El partido surgió en Sucre como

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Santiago Franco, asesor al Gobernador de Casanare, citado en Percy Ibid.

⁴² Percy Ibid.

⁴³ Percy Ibid.

representante de la comunidad afrocolombiana del departamento, pero pronto estuvo sujeto a varias controversias, entre ellas, el directivo Yahir Acuña fue asociado a la **parapolítica**⁴⁴, antes de ser disuelto y reconstituido por miembros de su familia. Adicionalmente, fue señalado por ser una especie de “fábrica de avales políticos”, que en Casanare se constituyó como el “clan de ‘la Casita’”, como fueron conocido el grupo de representantes que obtuvieron el aval del partido y dominaron la política del departamento por 20 años. Así **fue electo en 2011 Nelson Mariño, quien fue destituido e inhabilitado posteriormente por irregularidades con el manejo de contratos relacionados con regalías**, y ha sido desde entonces también implicado en **parapolítica**, por haber recibido apoyo de Martín Llanos para llegar a la Alcaldía de Yopal en 2003⁴⁵.

Mariño fue reemplazado por otro político del Clan, Marco Tulio Ruiz. Vale resaltar la carrera política del ex representante a la cámara José Rodolfo Pérez, quien renunció a la curul de representante a la Cámara, la cual había conseguido con el aval Acuña, ahora operando bajo el partido 100% Colombia. Su renuncia se ha especulado que está ligada a una investigación – que no ha sido confirmada – por parapolítica en la Corte Suprema⁴⁶, por lo cual ya estaba sospechado dado que su hermano **Miguel Ángel Pérez, quien tras ser gobernador dos veces, fue en el 2006 condenado a 15 años de cárcel por recibir el apoyo de bloque paramilitar de Martín Llanos**.

Aunque originalmente contó con una economía más diversificada que Arauca, hoy en día Casanare depende en gran parte del petróleo, pues la minería - que incluye la extracción petrolera – constituye aproximadamente **63% del PIB del departamento**, y el segundo sector, la agricultura, sólo un 11%⁴⁷.

Por lo tanto, el cambio en el sistema de distribución de regalías impactó a Casanare profundamente. En términos de fuentes de inversión pública, el SGR pasó de contribuir \$887,752 millones de pesos al presupuesto de Casanare, a

⁴⁴ Uno de sus directivos, el representante a la Cámara Yahir Acuña Cardales, ha sido mencionado por exjefes paramilitares como Edward Cobos Téllez, alias Diego Vecino, de haber apoyado a este grupo armado ilegal en Sucre.

⁴⁵ Redacción Justicia. "Las Políticos 'intocables' De Los Paramilitares." El Tiempo.com. El Tiempo, 5 Aug. 2012. Web. 27 Feb. 2016. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12096090>>

⁴⁶ Fundación Paz Y Reconciliación. "En Casanare, El Clan De 'la Casita' Quiere Seguir Reinando." Las2orillas. Las 2 Orillas, 04 Sept. 2015. Web. 27 Feb. 2016. <<http://www.las2orillas.co/en-casanare-el-clan-de-la-casita-quiere-seguir-reinando/>>.

⁴⁷ Departamento Nacional de Planeación “Ficha de Caracterización Territorial Casanare 2015” (2015).<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterización-Regional.aspx>

\$238,434 en 2015; una reducción de un 73%⁴⁸. También cambiaron las prioridades de inversión: mientras que en 2010 los sectores en donde más se ejecutaba el presupuesto recibido por regalías eran “vivienda, ciudad y territorio”, educación y salud. Ahora, los rubros donde más se usa este presupuesto es transporte (\$112 millones en 2015).

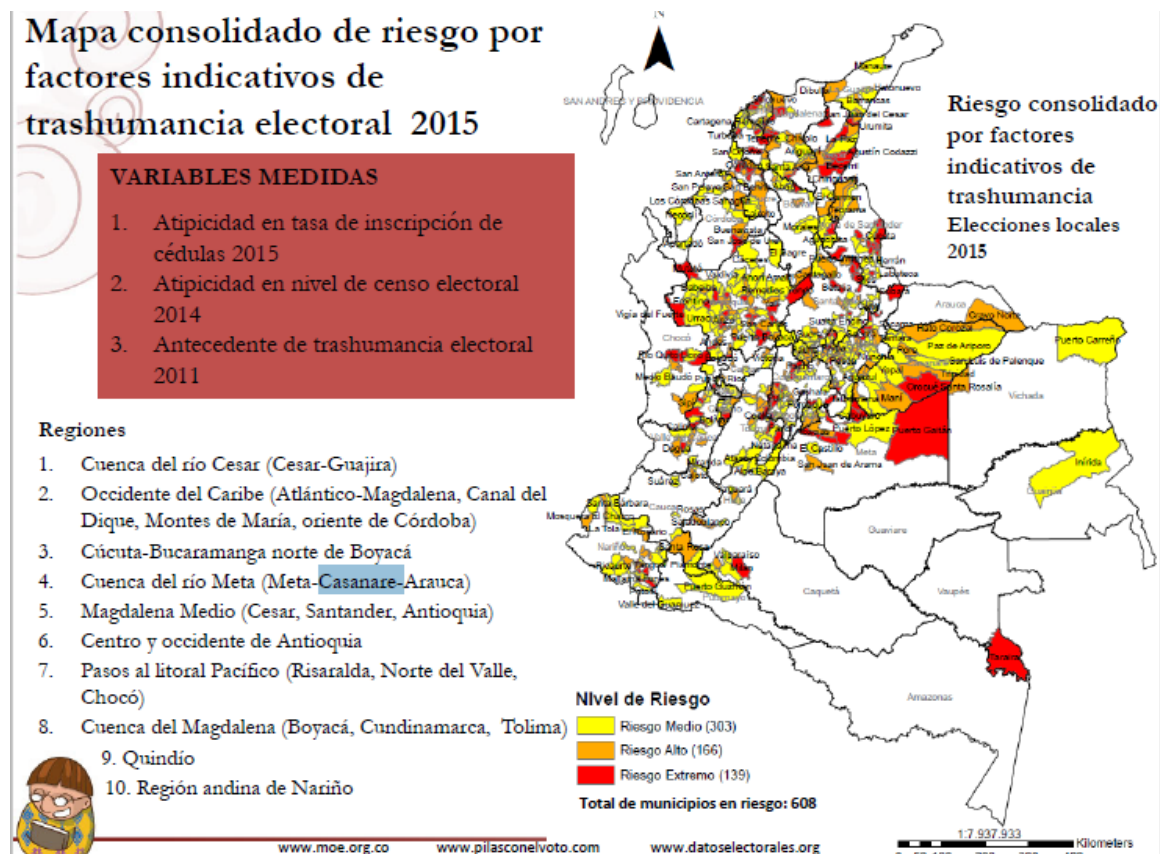
En total, bajo el SGR se ha invertido más de \$504,200,000 millones de pesos en transporte, el primer sector en inversión por más de doble (Educación recibió un poco menos de COP \$209,200,000). Los municipios de Aguazul y Yopal ocupan el puesto 3 y 4 de los municipios con más inversión, con un 82% y 71% en ejecución, respectivamente.

Según la Contraloría, el Casanare ha tenido problemas en la ejecución de estos recursos. Ocupa el segundo lugar en cuanto a saldos que permanecen en bancos por falta de ejecución, tras el Meta, con \$354,9 mil millones de pesos, un 8,68% de su saldo total. **Los municipios de Aguazul y Tauramena se encuentran entre las 10 entidades que más concentran saldos en cuentas bancarias**, y la Empresa de Energía de Casanare S.A. E.S.P., Yopal y Pore también se encuentran en la lista expandida. Al mismo tiempo, Casanare tiene el porcentaje más bajo de proyectos por aprobar, lo cual sugiere que **el problema está en la transición de la aprobación a la ejecución**. De igual forma, cabe precisar que en Casanare, el 10% de los proyectos han sido terminados, un porcentaje bajo que sin embargo está por encima del promedio nacional, que es de 5%.

En general, el panorama de las inversiones en Casanare parece ser de baja ejecución, pero con ciertas habilidades que probablemente son el resultado de experiencia previa con el manejo de regalías. Los beneficios son grandes, porque las sumas en Casanare son de las más cuantiosas del país, pero por la misma razón, las ineficiencias y fallas de implementación también son grandes. Un caso emblemático que resalta la Contraloría es la del Nuevo Hospital de Yopal, que ha sido uno de los grandes intereses de la región, pero que también ha sido ejemplo de las irregularidades de ejecución. En 2012, la Contraloría departamental del Departamento emitió una función de advertencia a la Gobernación para la implementación de acciones preventivas y correctivas por las graves deficiencias financieras y técnicas del proyecto, que incluían insuficiente infraestructura vial, eléctrica y financiera para su puesta en funcionamiento.

⁴⁸ Ibid.

Según el análisis de riesgo electoral de la MOE, Casanare fue vulnerable ante **riesgos de fraude y de violencia, para las elecciones locales de 2015**. Dos municipios, Aguazul y Chameza, estuvieron en riesgo extremo por la coincidencia de estos dos factores. Un 42% de los municipios estuvieron bajo riesgo de violencia, que si bien es una figura alta, es baja relativa a otros casos como el de Arauca, donde todos los municipios estaban sujetos a este riesgo. También Casanare estuvo bajo un riesgo desproporcionadamente alto de factores indicativos de fraude, siendo uno de los departamentos del país más afectado por estos peligros. Un 63% de sus municipios estaban en bajo este riesgo, particularmente bajo factores indicativos de trashumancia electoral, con un 89% de los municipios⁴⁹.



Misión de Observación Electoral, 2015, "Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones de autoridades locales Colombia 2015"⁵⁰.

⁴⁹ MOE Ibid.

⁵⁰(en línea), disponible en; <http://moe.org.co/home/doc/Observatorio/Presentaci%C3%B3n%20Mapas%20de%20Riesgo%20Electoral%202015.pdf>

Para empezar a describir las elecciones, se ve que en Casanare hubo más candidatos disputando las alcaldías que en Arauca, con un promedio de 5.5 candidatos. **El partido liberal perdió varias alcaldías**, con solo tres alcaldes mientras que en el 2011 tuvo cinco. El extinto partido Movimiento Afrovides cedió paso a **Cambio Radical, que ganó cuatro alcaldías** y Opción Ciudadana. Hay menos patrones en cuanto a la manera en que ganaron; mientras que en las elecciones de 2011, los candidatos casi exclusivamente ganaban o con primacía (cerca del doble del segundo lugar), o la disputa era bastante pareja entre los tres primeros candidatos. En estas elecciones (2015), se vio más variedad; unos ganaron con primacía, otros se pelearon entre los primeros tres de muchos, otros entre los primeros dos. Por lo tanto, en este caso es difícil encontrar patrones.

Desenredar las conexiones políticas ayuda a encontrar más sentido a las elecciones locales. Según varias fuentes, no es tan complicado como parece, pues la misma persona está detrás de por lo menos cuatro de los partidos que ganaron posiciones. Se trata del ya mencionado José Rodolfo “El Negro” Pérez, quien ha consolidado su poder en la región tan profundamente que, como un entrevistado lo dice, “gana con cara o sello”⁵¹. Según reporta la Silla Vacía, la estrategia de Pérez y el “clan de la Casita”, que ya ha usado en el pasado, es poner a competir varios candidatos en distintos partidos para terminar apoyando al que tenga más probabilidades de ganar cuando se calienten las elecciones, y que aplica a candidatos para las alcaldías y gobernación del Centro Democrático, La U, Cambio Radical y Opción Ciudadana⁵².

Tabla 2: Comparativo de elecciones municipales y departamentales en Casanare.

AÑO ELECCIONES	2007	2011	2015
MUNICIPIO	AGUAZUL		
ALCALDE	José Mauricio Jiménez Pérez	Heli Fernando Camacho Caicedo	Renier Darío Pachón Talero

⁵¹ Arenas, Natalia. "Las Fichas Cuestionadas Del Uríbismo En El Casanare Ahora Quieren Su Aval." *La Silla Vacía*. N.p., 24 Nov. 2014. Web. 04 Mar. 2016. <<http://lasillavacia.com/historia/las-fichas-cuestionadas-del-uribismo-en-el-casanare-ahora-quieren-su-aval-49143>>.

⁵² Arenas, Natalia. "Todos Los Caminos Conducen Al Cuestionado "Negro" Pérez." *La Silla Vacía*. N.p., 26 June 2015. Web. 04 Mar. 2016. <<http://lasillavacia.com/historia/todos-los-caminos-conducen-al-cuestionado-negro-perez-50629>>.

PARTIDO POLITICO	Movimiento Apertura Liberal	Partido Cambio Radical	Partido de la U
MUNICIPIO	CHAMEZA		
Alcalde elegido	José Rigoberto Ruiz Castillo	Jorge Iván Martínez Roldan	Bernardo Pérez Fonseca
Partido político	Movimiento Apertura Liberal	Partido Liberal Colombiano	Partido Cambio Radical
MUNICIPIO	HATO COROZAL		
Alcalde elegido	Joel Olmos Cordero	José Antonio Esteban Núñez	Alexander Martínez Parra
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Movimiento político Afrovides	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	LA SALINA		
Alcalde elegido	Rolin Alexander Alarcón García	Pedro Vicente Salamanca Moreno	Reynaldo Emel Chaparro Díaz
Partido político	Movimiento Alianza Social Indígena	Movimiento político Afrovides	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	MANI		
Alcalde elegido	Javier Montoya Salcedo	Piedad Adriana Camacho Camacho	Tony Wilfred Ávila Hernández
Partido político	Movimiento Apertura Liberal	Movimiento político Afrovides	Partido Cambio Radical
MUNICIPIO	MONTERREY		
Alcalde elegido	Nelson Benjamín Barreto Vaca	José Eduardo Ballesteros Jaimes	Orlando Martínez Ávila
Partido político	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Verde	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	NUNCHIA		

Alcalde elegido	Germán Romero Prieto	Martha Cecilia Pérez Rodríguez	Fredy Higuera Márquez
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Partido de Integración Nacional	Partido Cambio Radical
MUNICIPIO	OROCUE		
Alcalde elegido	Reinaldo Guio Cisneros	Monchy Yobany Moreno Gualdron	Anderson Salvador Bernal Tello
Partido político	Partido Social de Unidad Nacional	Movimiento político Afrovides	Partido Opción Ciudadana
MUNICIPIO	PAZ DE AIROPORO		
Alcalde elegido	Jorge Camilo Abril Tarache	Edgar Bejarano García	Favio Alexander Vega Galindo
Partido político	Movimiento Apertura Liberal	Partido Liberal Colombiano	Partido de la U
MUNICIPIO	PORE		
Alcalde elegido	Jorge Ezequiel Garzón	Lady Patricia Bohórquez Cuevas	Omar Cuevas Bernal
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Partido Verde	Partido Opción Ciudadana
MUNICIPIO	RECETOR		
Alcalde elegido	Luis Gabriel Cocinero Costo	Ramón Ignacio Fonseca Castillo	Leticia Palacios Bernal
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Movimiento político Afrovides	Partido Alianza Verde
MUNICIPIO	SABANALARGA		
Alcalde elegido	Juan Antonio Bernal Ramírez	Dumar Alfredo Alfonso Roa	José Armando Suarez Sandoval
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Partido Cambio Radical	Partido Cambio Radical

MUNICIPIO	SACAMA		
Alcalde elegido	Hernán Mora Rodríguez	Oscar Orlando Bothia Antolines.	Mario Hernando Estupiñan
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Partido Liberal Colombiano	Partido Conservador Colombiano
MUNICIPIO	SAN LUIS DE PALENQUE		
Alcalde elegido	Ediber Vasquez Rincon	Edgar Duarte Moreno	Ediber Vásquez Rincón
Partido político	Movimiento Apertura Liberal	Partido Liberal Colombiano	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	TAMARA		
Alcalde elegido	Vitelio Benitez Ortiz	Fernando Antonio Gómez Riscanevo	Fernando Mantilla Abreo
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Movimiento político Afrovides	Partido de la U
MUNICIPIO	TAURAMENA		
Alcalde elegido	Javier Augusto Álvarez Alfonso	Alexander Contreras Cárdenas	Javier Augusto Álvarez Alfonso
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Cambio Radical
MUNICIPIO	TRINIDAD		
Alcalde elegido	Elsy Esperanza Madrid Riaño	Jesús Yonency Cuevas Amaya	Milber Edilson Pérez Ochoa
Partido político	Movimiento Apertura Liberal	Partido Liberal Colombiano	Partido Cambio Radical
MUNICIPIO	VILLANUEVA		
Alcalde elegido	Josué Alexander Bohórquez Peña	Ángel Antonio Campos Barrera	Ruth Yaneth Bohórquez Peña
Partido político	Partido Colombia Democrática	Partido Liberal Colombiano	Partido Opción Ciudadana

MUNICIPIO	YOPAL		
Alcalde elegido	Lilian Fernanda Salcedo Restrepo	Wilman Enrique Celemin Cáceres	Jhon Jairo Torres Torres
Partido político	Partido Cambio Radical	Partido Liberal Colombiano	Movimiento Social La Bendición

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de <http://www.registraduria.gov.co/> Consultado el 15 de febrero de 2016.

Varios miembros del Clan que formalmente se cobijaban bajo el Movimiento Afrovides resurgieron como parte de **Opción Ciudadana y Cambio Radical**. Gracias a su relación con Yahir Acuña, quien tras dejar 100% Colombia se unió a Opción Ciudadana, Pérez ayudó a asegurar el aval de este partido para Julio Ramos, quien contaba con el respaldo de los ex gobernadores Nelson Mariño y Marco Tulio Ruiz. Mariño y el Clan también respaldaron al candidato Mejía para la alcaldía de la capital, completo con oraciones públicas en el cual rezaba por el voto de los yopaleños (pero perdió).

Sin embargo, **todavía pesa el Uribismo**, pues el departamento votó contundentemente en favor de Zuluaga en las elecciones presidenciales. Aunque el Centro Democrático (CD) recibió poco apoyo en estas últimas elecciones regionales, los dos candidatos que derrotaron a los favoritos originales del “Clan de la Casita” tuvieron algún contacto con el Centro Democrático.

La única gobernación que ganó el Centro Democrático fue la de Casanare, con el candidato Alirio Barrera Rodríguez, quien ganó contundentemente con un 46%, dejando sin opciones a Julio Ramos. Esto no significa que no responda ante el “Negro” Pérez, con quien es muy cercano. Barreras empezó su carrera política bajo el auspicio del “Negro” Pérez, con quien se alió tras llegar al Concejo de Aguazul. Nueve años después era su mano derecha y le coordinó la campaña a la Cámara de Representantes.

El Uribismo dependió del Clan para convertirse en la primera fuerza electoral del departamento, barriendo en las elecciones para el Senado y las Presidenciales⁵³. Fueron esenciales para que Oscar Iván Zuluaga obtuviera 106.440 votos en la

⁵³ Albarracín, Mauricio, (2016, junio 07), "Casanare Y El Clan", en *La Silla Vacía*, 8en línea), disponible en: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/casanare-y-el-clan-%E2%80%9Cde-la-casita%E2%80%9D-44974>

segunda vuelta presidencial, 81 mil votos más que Juan Manuel Santos y la mayor diferencia porcentual en todo el país.

El ganador de la alcaldía, Jhon Jairo Torres, también trabajó en la campaña de Zuluaga, aunque nunca fue asignada una posición formal, y en últimas fue rechazado por el Partido. El controversial candidato, quien con su almacén de ropa interior obtuvo su apodo “Jhon Calzones” y una rápida y cuestionada fortuna. Esta fue invertida en hacer despegar su carrera política, incluyendo el apoyo a la última campaña de Pérez en y la de Zuluaga, aunque el CD lo rechazó como su candidato para la alcaldía.

Adicionalmente, ha usado estos fondos para montar un proyecto de vivienda llamada Ciudadela La Bendición para 10 mil familias a cambio de cuotas de \$200,000 mensuales. Sin embargo, no contó con permisos de construcción, licencias ambientales, ni un plan parcial para legalizarla, por lo cual tuvo la distinción de realizar parte de su campaña y ser elegido desde la cárcel. El proyecto masivo, en el cual ya se han vendido 3 mil lotes, que está en proceso de construcción y que cuenta con servicios, probablemente contribuyó miles de votos, y Torres promete seguir construyendo viviendas en todos los terrenos de propiedades del municipio. Adicionalmente, montó un restaurante comunitario que entrega almuerzos gratis a discapacitados y adultos mayores, y subsidiados para el resto⁵⁴.

La alcaldía de la ciudad capital departamental es particularmente estratégica, pues mientras los ingresos por regalías bajaron por el precio de petróleo y el cambio del SGR, el alcalde previo cambió las normas para que el gobierno municipal tuviera acceso a otros recursos significativos. **William Celemín**, quien tiene dos sanciones en primera instancia de la Procuraduría por la contratación irregular⁵⁵ para funcionarios de su alcaldía y por su mal manejo de la crisis del agua en la ciudad, logró un nuevo estatuto de rentas que incrementó sustancialmente los ingresos de Yopal. Estos recursos tienen la ventaja de libre gasto con la aprobación del Concejo, sin los trámites y monitoreo a las cuales están sujetas las regalías, dándole al alcalde un poder significativo⁵⁶.

⁵⁴ Arenas, Natalia, (2014, julio 30), "El Nuevo Y Polémico Mecenas De Yopal" en *La Silla Vacía*, (en línea), disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/ciudadela-la-bendicion-48249>

⁵⁵ Revista Semana, (206, marzo4), "Destituido Alcalde Que Cargó Al Erario 'relax' Para Funcionarios." (en línea), disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/destituido-alcalde-de-yopal-willman-enrique-celemin/394783-3>

⁵⁶ Arenas, Natalia, (2014, noviembre 24), "Las Fichas Cuestionadas Del Uribismo En El Casanare Ahora Quieren Su Aval." En *La Silla Vacía*, (en línea), disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/las-fichas-cuestionadas-del-uribismo-en-el-casanare-ahora-quieren-su-aval-49143>

EL CASO DE META

Los primeros yacimientos de petróleo se encontraron en el Meta en 1969, como parte de actividades de exploración y explotación lideradas por Ecopetrol en la Orinoquia. En 1973, estos descubrimientos dan origen al Contrato de Asociación Chevron-Cubarral en Castilla la Nueva y después en Chichiméne. Estos campos fueron acompañados luego por el Campo Apiay en 1981, que acentuó la exploración en la zona y que llevó a la perforación en los campos Sunia, Guatiquía y Libertad.

Estos campos quedan ubicados en una zona de treinta hectáreas conocida como el Distrito Petrolero en Apiay, a treinta minutos de Villavicencio en camino a Puerto López. Ahí se refina el crudo para extraer sus principales derivados, incluyendo asfalto, cocinol, benzene y gasolina, para después ser transportado, o al exterior para exportación, o para consumo local.

Para 1996, estas operaciones estaban produciendo 20,500 barriles al día, y en 2001, los 21 millones al año que producía el Meta lo posicionó como el tercer departamento productor de petróleo, detrás de Arauca y Casanare, generando 11% de la producción nacional⁵⁷. En 2005, comienzan a incentivarse el uso de técnicas de perforación que permitan extraer más crudo en campos maduros, que confluyó con una nueva demanda por crudo pesado que antes no se habían extraído. **Adicionando descubrimientos de nuevos yacimientos, el Meta se consolidó como el mayor productor de petróleo del país desplazando a los históricos Casanare y Arauca.**

Ligado a este incremento en producción estuvo un crecimiento en regalías pagadas en el Meta, que empezó a partir del 2000. Mientras en 1999 se generó un recaudo de \$58.320 millones de pesos, al 2000 crecieron un 129.3%, registrando \$133.744 millones y al cierre del 2002, alcanzaron una suma de COP \$171.918. Incrementos hasta más dramáticos se vieron al nivel municipal, con un crecimiento

⁵⁷ Rausch, Jane M, (1999), "Colombia: Territorial Rule and the Llanos Frontier. Gainesville" Univerdisad of Florida

de regalías directas de 208.4% entre 1999 y 2000 en Acacias, 103.5% en Castilla la Nueva, y 116.1% en Villavicencio.

La estructura de financiación de los gobiernos locales fue afectada por una cada vez más alta participación de las regalías ante el total de ingresos obtenidos. En Castilla la Nueva, estos equivalen a 72.6% en el 2002, en Acacias, al 30.2% y en Villavicencio, al 19.4%.

Desde otra perspectiva, la economía del Meta ha sido históricamente más diversificada que la de Arauca o Casanare, y esta tendencia afortunadamente ha continuado. Aunque a partir de 1996, el sector minero superó en magnitud al sector agrícola, hasta entonces el más grande de la economía del Meta, este siguió siendo importante.

El sector de actividades no transables creció un 49.3%, y el de servicios sociales, comunales y personales también creció un 46% en el mismo tiempo. El sector minero creció sustancialmente, con un 34.7%, pero el **sector agropecuario también siguió creciendo (con un 27.3%)**.

La proximidad de Villavicencio con Bogotá, y la construcción y mejoramiento de la autopista entre estas dos ciudades ha implicado que el Meta tiene acceso a mercados nacionales más que otros departamentos de la Orinoquia. La ganadería se ha beneficiado de esta proximidad, y ya en 1966, se estaban produciendo 120,000 toneladas de carne, y 110,000 cabezas de ganado se estaban mandando a Bogotá. Sin embargo, ciertos problemas estructurales en el sector implicaron su decadencia para el año 2000. El sector fue remplazado por otros, principalmente en la agroindustria: la producción de arroz en seco e irrigado, y para el 2001, el Meta se había convertido el productor primario de arroz. También se convirtió en el productor primario de palma Africana, promovido por la Corporación Multinacional Unipalma⁵⁸.

Entre los departamentos del país, según muchas mediciones **el Meta ha sido más exitoso en la inversión de sus recursos** para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Tiene menor población bajo las líneas de pobreza e indigencia, pese a la llegada a esta región de un gran número de desplazados. Sin embargo, al considerar la cantidad de ingresos que ha recibido por regalías – particularmente desde el 2000 - el Meta se demuestra afligido por muchos de los males que afectan otros departamentos petroleros. Por lo tanto, contrario a las

⁵⁸ *Ibíd.*

posibilidades que deberían concretarse con la destinación de estos recursos, la línea de pobreza, que en el año 1997 registraba el 38.6% de la población, muy por debajo del total nacional, se estimó en el 55.5% para el 2000, y la línea de indigencia, que llegaba apenas al 10.1% en 1997, aumentó al 17.5% al cierre del 2000.

Pese al aumento del recaudo de regalías, la ejecución de estos recursos no ha logrado todos sus objetivos. El Departamento sigue teniendo problemas para satisfacer las necesidades básicas de su población en salud, educación y saneamiento básico. Esta ejecución insatisfactoria parte de varios problemas. Informes de auditoría de la Contraloría muestran que bajo el sistema previo de regalías, la gran mayoría de estos recursos se destina a sectores no contemplados en la legislación, sugiriendo la prevalencia de malversación en el manejo de los recursos. Entre las irregularidades más comunes “se destaca el desvío de recursos, obras inconclusas, de mala calidad, innecesarias, sobredimensionadas y, en general, violaciones a la Ley 80/93”⁵⁹. Esto lleva a la conclusión de que “la definición, planeación y gestión de proyectos es deficiente y no garantiza la asignación eficaz y equitativa de las regalías a los objetivos prioritarios establecidos en la ley para estos recursos. Así mismo, la ausencia de un plan indicativo de largo plazo, por la inestabilidad política, deja estas decisiones al vaivén de las autoridades de turno”⁶⁰.

Como los otros departamentos de la Orinoquia, el Meta originalmente fue una intendencia **manejada por la DAICO. Entre las fuerzas políticas que más definieron la historia de la región estuvieron las guerrillas liberales, que se desmovilizaron bajo Rojas Pinilla.** Desde el desmonte del Frente Nacional, los partidos tradicionales tuvieron fuerte arraigo en la región, dominada por el Partido Liberal, seguido por el Conservador.

Fue bajo el Partido Liberal que emergieron dirigentes políticos que siguen dominando, directa e indirectamente, la política del Departamento hasta ahora. Entre ellos se destacan **Jorge Carmelo Pérez, Luis Carlos Torres, Alan Jara,** y el asesinado **Omar López Robayo.** Jara, por ejemplo, fue por muchos años uno de los máximos líderes del Partido Liberal en el Meta, elegido a la **Gobernación** en dos oportunidades. Luis Carlos Torres fue diputado, gobernador y senador y

⁵⁹ Citado en Hernández Leal, German Humberto, (2014), "Impacto de las regalías petroleras en el departameto del Meta." *ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA REGIONAL*”, Centro Regional De Estudios Económicos Villavicencio, (en línea), disponible en: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/2004_julio_0.pdf

⁶⁰ Ibid.

aliado de Jara, y heredó sus banderas tras de que este fue secuestrado por las FARC en 2001. Fue bajo Torres que esta línea de dirigentes se unió al Uribismo y después unirse al Cambio Radical. A las elecciones regionales del año 1997, los diputados Luis Carlos Torres y Alan Jara, actual gobernador del Meta, y cuyo grupo político respalda la candidatura de Marcela Amaya, participaron de un acuerdo político para alternarse el poder. Este permitió que Jara fuera elegido Gobernador 1998-2000 y Luis Carlos Torres, el siguiente periodo 2001-2003, ambos representando al Partido Liberal. El líder de la otra rama del Partido Liberal, Omar López Robayo, fue asesinado tras ser elegido alcalde de Villavicencio en el 2000 por Miguel Arroyave, el ex comandante del bloque Centauros de las AUC.

López Robayo fue solo uno de los muchos políticos asesinados en el Meta, que ha sido marcado desde la época de las guerrillas liberales, seguido por la presencia de las FARC, y después por mafias, narcotraficantes y paramilitares. **En los años ochenta, las mafias esmeralderas procedentes de Boyacá y los narcotraficantes instauraron las primeras estructuras de seguridad privada,** que eventualmente darían paso a los paramilitares.

Estos últimos no sólo asesinaron líderes, con su fortalecimiento también lograron infiltrar la política y tener incidencia con los líderes políticos del departamento, particularmente a partir del 2000. Según el Monitoreo electoral de la MOE, **“Para los grupos ilegales, aliarse con políticos hacía parte de un negocio,** que les permitía reducir su exposición penal, mantenerse en la impunidad, y les garantizaba continuar operando, la financiación para pagar sus ejércitos y el lavado de sus activos, para legitimar política y económicamente su capital”⁶¹.

El grupo con más influencia fue el bloque Centauros, cuya estrategia consistía en “definir sus candidatos, establecer alianzas políticas y económicas y apoyarlos y financiarlos en su campaña. A cambio, pedían representación política, con el objetivo de reducir su exposición penal, y un porcentaje de la contratación realizada, como pago por sus aportes a la campaña”⁶².

Los partidos tradicionales dominaron las elecciones hasta las elecciones locales del 2003, donde se manifestó una caída en apoyo al Partido Liberal, la desaparición del Partido Conservador, y la emergencia de Cambio Radical como nueva potencia política en la región tras ganar las alcaldías de cinco municipios y la gobernación. Esta fue ganada por Edilberto Castro, quien contaba con el

⁶¹ Misión de Observación electoral, (2007), "Monografía Política Electoral: Departamento Del Meta 1997-2007", (en línea), disponible en: http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/meta.pdf

⁶² Ibid.

respaldo de **Luis Carlos Torres**, aunque el primero fue destituido y después condenado a 40 años de prisión por el asesinato de los políticos Carlos Javier Sabogal, Nubia Sánchez (diputada) y Euser Rondón Vargas, candidato a la Gobernación en 2003.

Torres por su parte fue investigado por la Fiscalía por presuntos nexos con el desaparecido jefe paramilitar Miguel Arroyave, del bloque Centauros, por vínculos a los asesinatos de los tres líderes mencionados y después fue sancionado con una inhabilidad de 10 años para ocupar cargos públicos debido a irregularidades contractuales⁶³.

Adicionalmente a estas conexiones con estos grupos ilegales, el Meta también ha sufrido de **tasas altas de corrupción**. Por ejemplo, una encuesta elaborada por Confecamaras reveló que Villavicencio, en el 2003, era la primera ciudad del país en cuanto a los sobornos que se pagan en contratación.

Más cercano al tema del petróleo, se siguen viendo denuncias sobre el mal uso de las regalías se mantiene en diferentes zonas productoras⁶⁴, a pesar de la desmovilización paramilitar, de leyes promocionadas como el Estatuto Anticorrupción y de la más reciente reestructuración del Sistema de Regalías. En las anteriores elecciones municipales, **Puerto Gaitán** fue cuestionado por la MOE, por mostrar irregularidades en elecciones como la trashumancia electoral hasta compra de votos, para elegir el mismo grupo político que ha gobernado ese municipio por alrededor de 12 años⁶⁵. Este solo fue un caso entre muchos. Sin embargo, cabe notar que en el Informe de Monitoreo de la MOE, la palabra "petróleo" no aparece ninguna vez, y si bien la Silla Vacía nota una correlación entre recursos y corrupción electoral, esto no implica que la industria tenga un efecto directo.

El Meta, como otros departamentos petroleros de la Orinoquia, fue profundamente afectado por la reestructuración de la distribución de regalías, pues a pesar de contar con una economía más diversificada que Arauca o hasta Casanare, en cantidades absolutas es el departamento que más fue afectado. Bajo el sistema anterior, el Meta, con un 2% de la población nacional, recibía el 12% de las

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Indepaz, (2013, marzo 4), "Petróleo." *Proyecto Monitoreo En Responsabilidad Social Y Derechos Humanos* (en línea), disponible en: http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/06/Petroleo-Generalidades_de_la_industria_petrolera_en_Colombia-Revista_Indepaz_2013.pdf

⁶⁵ Ibid.

regalías directas⁶⁶. Las transferencias llegaron a sumar \$1.1 billones y hoy apenas es de \$0.2 billones⁶⁷, lo cual tiene implicaciones difíciles de sobredimensionar para el Departamento.

Sin embargo, el Meta sigue dependiendo desproporcionadamente del petróleo por sus ingresos totales (65,4%)⁶⁸. Esto es a pesar de que estos se hayan reducido y tengan que distribirse entre una población más grande que en otros departamentos, pues con 888 mil habitantes los ingresos de regalías per cápita promedio año no son más de \$561 mil pesos, cifra que categorizada por lo bajo debería representar resultados mejores en términos de coberturas.

Dada su trayectoria como departamento petrolero, el Meta se ha adaptado relativamente bien al nuevo sistema en cuanto a su capacidad de gestionar proyectos. Por lo tanto, es considerado por la Contraloría como uno de los departamentos que ha podido ejecutar sus proyectos de la manera más exitosa. Tiene 10,4% de sus proyectos por aprobar, lo cual es un porcentaje relativamente bajo, y el 6% de sus proyectos han sido terminados, figura que parece ser muy baja, pero que de hecho está por encima del promedio nacional de 5%.

Al mismo tiempo, **el Meta se encuentra entre los departamentos con más acumulación de recursos inutilizados**, según la Contraloría. De los \$3.5 billones de pesos concentrados en 16 gobernaciones, el Meta acumuló un saldo de por encima de \$1 billón de pesos, muy superior a Casanare que ocupa el segundo lugar con \$354,9 mil millones. Al nivel municipal, Puerto Gaitán fue la entidad territorial que más concentra saldos en su cuenta bancaria, lista que también incluye Castilla la Nueva y Acacias. Sin embargo, considerando que el Meta sigue siendo de los departamentos que más recibe en regalías, esta alta figura probablemente se debe a que el departamento simplemente recibe más recursos.

A pesar de esto, las mediciones no son del todo alentadoras. La mortalidad infantil aunque en leve descenso se encuentra sobre la media nacional y muy distante de lograr la meta de 1. El 25,03% de la población se encuentra con NBI y 8,07% de la población en miseria, y la pobreza del departamento es de 30%. Fue solo en 2010 que alcanzó el total de la cobertura en salud de la población pobre, aunque en educación ha logrado una cobertura en educación básica sobre la meta propuesta.

⁶⁶ Contraloría General de la Nación, (2015), "Regalías: Baja Ejecución y Altos Saldos en Bancos" Bogotá. .

⁶⁷ Ola Política, (2016, marzo 4), "META: Cuatro Candidatos Y Ninguno Favorito." (en línea), disponible en: <http://www.olapolitica.com/content/meta-cuatro-candidatos-y-ninguno-favorito>

⁶⁸ DNP Ibid.

La evaluación de la Contraloría es que “considerando los ingresos que el departamento ha tenido no parece mostrar que se hayan alcanzado buenos resultados en la aplicación para el mejoramiento de la calidad de vida de su población. Su alta dependencia de los ingresos resulta preocupante hacia futuro”.

Según la MOE, las elecciones en el Meta siguen siendo plagadas por **riesgo, tanto de violencia como de fraude electoral**⁶⁹. Un total de 22 municipios evidencian riesgos por violencia – un 76% del total - y 17 municipios presentan riesgos indicativos de fraude – un 59%. En un total de 13 municipios coincide el riesgo electoral tanto por factores de posible fraude, como con un riesgo extremo presenciado en Mesetas y La Uribe. El Meta se destaca por el número de municipios afectados por riesgo en atipicidad en la tasa de inscripción de cédulas, problema que afectó a 8 municipios, entre ellos Puerto Gaitán, Acacias (ambos bajo “riesgo extremo) y Puerto López, municipios petroleros.

En las más recientes elecciones, se ve una fuerte decadencia de la presencia del Partido Social de la Unidad Nacional en el Meta, tras haber sido muy fuerte en las elecciones pasadas. Mientras que en el 2006, la puja entre Cambio Radical y el Partido de ‘la U’ se decidió a favor a este último, y en las elecciones del 2011, este partido ganó 8 de los 11 municipios petroleros del departamento, en estas últimas no ganó ninguna.

Tabla 3. Comparativo de elecciones municipales y departamentales en Meta.

AÑO ELECCIONES	2007	2011	2015
MUNICIPIO	ACACIAS		
ALCALDE	Jesús Amador Pérez Rodríguez	Arcenio Vargas Álvarez	Víctor Orlando Gutiérrez Jiménez
PARTIDO POLITICO	Cambio Saludable	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Alianza Verde
MUNICIPIO	BARRANCA DE UPIA		
Alcalde elegido	Fernando Mongui Ramírez	Ramiro Villalobos Colmenares	Freddy Enrique Castro Gómez

⁶⁹ Misión de Observación Electoral (2015) Ibid.

	Palomino		
Partido político	Dios y Pueblo	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	CABUYARO		
Alcalde elegido	Luis Alfonso Medina Martínez	Diana Evelia Mendoza Espinel	Luis Felipe Piñeros Rojas
Partido político	Partido de la U	Partido de integración nacional	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	CASTILLA LA NUEVA		
Alcalde elegido	José Arnulfo Perdomo Góngora	Edgar Fernando Amezquita Herrera	William Medina Caro
Partido político	Partido de la U	Partido Social de Unidad Nacional	Capacidad Y Visión Para Servir A Mi Gente
MUNICIPIO	CUBARRAL		
Alcalde elegido	Carlos Augusto Pardo Barrera	Jairo Rivera Rincón	Ingriht Xisley Acosta Carvajal
Partido político	Partido conservador colombiano	Partido Alianza Social Independiente	Partido Centro Democrático
MUNICIPIO	CUMARAL		
Alcalde elegido	José Albeiro Serna Restrepo	José Albeiro Serna Restrepo	Miguel Antonio Caro Blanco
Partido político	Partido de la U	Movimiento de inclusión y de oportunidades	Movimiento Alternativo Indígena Y Social "Mais"
MUNICIPIO	EL CALVARIO		
Alcalde elegido	Jairo Alberto Morales Tiuso	Edwin Disney Romero Morales	Jeasson Julián Velásquez Molano
Partido político	Partido conservador	Partido Social de	Partido Centro

	colombiano	Unidad Nacional	Democrático
MUNICIPIO	EL CASTILLO		
Alcalde elegido	Ancizar Moreno Avila	Wilmar Roa Malagon	Eliecer Urrea Moreno
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	EL DORADO		
Alcalde elegido	María Esperanza Castrillón de Sierra	Freddy Díaz Gutiérrez	Oscar Olaya López
Partido político	Partido Conservador Colombiano	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Conservador Colombiano
MUNICIPIO	FUENTE DE ORO		
Alcalde elegido	Alvaro Alneider Vanegas Amador	Guillermo Suarez Trujillo	Jesús Antonio Londoño Zapata
Partido político	Partido Cambio Radical	Partido Cambio Radical	Partido Cambio Radical
MUNICIPIO	GRANADA		
Alcalde elegido	Juan Carlos Mendoza Rendón	Jaime Alexander Guzmán Rojas	Juan Carlos Mendoza Rendón
Partido político	Movimiento Alianza Social Indigena	Partido de integración Nacional	Partido Cambio Radical
MUNICIPIO	GUAMAL		
Alcalde elegido	Ever Mosquera Rodríguez	Jaime Jiménez Garavito	Cristóbal Enrique Lozano Caicedo
Partido político	Partido Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Conservador Colombiano - Centro Democrático
MUNICIPIO	LA MACARENA		

Alcalde elegido	Eliecer Vargas Moreno	Herminso Cárdenas Montealegre	Ismael Medellín Dueñas
Partido político	Partido Conservador Colombiano	Partido Liberal Colombiano	Partido Conservador Colombiano
MUNICIPIO	LEJANIAS		
Alcalde elegido	Henry Beltrán Díaz	Oscar Iván Chaparro Suarez	René Bernardo Galindo Guerrero
Partido político	Movimiento Alianza Social Indígena.	Partido de Integración Nacional	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	MAPIRIPAN		
Alcalde elegido	Maribel Mahecha Hernández	Jorge Iván Duque Lenis	Alexander Mejía Buitrago
Partido político	Partido Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	MESETAS		
Alcalde elegido	Robinson Rodrigo Mora Mahecha	Camilo Antonio Pulgarin Suarez	Yonier Alfredo Flórez Mendieta
Partido político	Partido Colombia Democrática	Partido Cambio Radical	Partido Alianza Social Independiente
MUNICIPIO	PUERTO CONCORDIA		
Alcalde elegido	Luis Roberto González Sanchez	Arnaldo Ignacio Celedon Mercado	Luis Roberto González Sánchez
Partido político	Partido Convergencia Ciudadana	Partido Cambio Radical	Partido Alianza Social Independiente
MUNICIPIO	PUERTO GAITAN		
Alcalde elegido	Oscar Eruin Bolaños Cubillos	Edgar Humberto Silva Gonzalez	José Alexander Fierro Guayara

Partido político	Partido Liberal Colombiano	Partido Social de Unidad Nacional	Movimiento Alternativo Indígena Y Social "Mais"
MUNICIPIO	PUERTO LLERAS		
Alcalde elegido	Héctor Diosa Segura	Paula Andrea Vega Sánchez	Jhonn Kenyde Triana Osmas
Partido político	Partido Cambio Radical	Partido Liberal Colombiano	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	PUERTO LOPEZ		
Alcalde elegido	Juan Gualteros Murillo	Leonardo Cruz García	Víctor Manuel Bravo Rodríguez
Partido político	Partido Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Centro Democrático
MUNICIPIO	PUERTO RICO		
Alcalde elegido	José Manuel Guerrero Aguirre	Samuel Yamid Mendoza Ramirez	Luis Alfonso Suarez Sánchez
Partido político	Partido Cambio Radical	Partido Liberal Colombiano	Par. Alianza Social Independiente "Así" - Par. Cambio Radical
MUNICIPIO	RESTREPO		
Alcalde elegido	Horacio Álvarez Ceballos	Antonio Cuellar Vargas	Cesar Augusto Robayo Álvarez
Partido político	Partido Conservador Colombiano	Partido Cambio Radical	Partido Conservador Colombiano
MUNICIPIO	SAN CARLOS DE GUAROA		
Alcalde elegido	Cesar Alfonso Muñoz Muñoz	Álvaro Zamora León	Ronal Yamid Lozano Delgado
Partido político	Partido de la U	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO	SAN JUAN DE ARAMA		
Alcalde elegido	Diego Meyer	Luis Eduardo	Agapito González Medina

	Artunduaga	Mosquera Aragón	
Partido político	Partido Cambio Radical	Partido Cambio Radical	Partido Centro Democrático
MUNICIPIO	SAN JUANITO		
Alcalde elegido	Ramiro Jiménez Segura	Luis Arsenio Ramos Torres	Ramiro Jiménez Segura
Partido político	Partido Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Partido De La U
MUNICIPIO	SAN MARTIN DE LOS LLANOS		
Alcalde elegido	Darío Rey Rey	John Franky Sánchez Muni	Jhonatan David Neira
Partido político	Partido de la U	Partido Alianza Social Independiente	Partido Cambio Radical
MUNICIPIO	URIBE		
Alcalde elegido	José Erinzon Ruiz Manrique	Marcelino Chacón Guevara	Jaime Pacheco García
Partido político	Polo Democrático Alternativo	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	Partido Liberal Colombiano
MUNICIPIO		VILLAVICENCIO	
Alcalde elegido	Héctor Raúl Franco Roa	Juan Guillermo Cardona Zuluaga	Wilmar Orlando Barbosa Rozo
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Partido Social de Unidad Nacional	Unidos Podemos - Cambio Radical
MUNICIPIO	VISTA HERMOSA		
Alcalde elegido	Miguel Antonio Briceño Sicacha	Alex Zarate Hernandez	Marco Antonio Gordillo Ruiz
Partido político	Partido Liberal Colombiano	Partido Social de Unidad Nacional	Movimiento Alternativo Indígena Y Social "Mais"

AÑO ELECCIONES	2007	2011	2015
DEPARTAMENTO	META		
GOBERNADOR	Darío Vásquez Sánchez	Alan Jara	Marcela Amaya
PARTIDO POLITICO	Partido de la U	Vamos p´adelante	Partido Liberal - Partido Alianza Verde

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de <http://www.registraduria.gov.co/> Consultado el 13 de febrero de 2016.

En todo caso, tanto la Gobernación como las alcaldías enfrentan una grave situación financiera suscitada en parte por la caída de precio del petróleo y de las transferencias de las regalías, lo cual les da una decreciente capacidad de enfrentarse la necesidad de inversión en obras públicas, y una reducción en gasto social en un departamento que sigue siendo afectado por pobreza, una población creciente y un problema de desempleo⁷⁰.

Cabe notar la presencia de **una dinámica coercitiva y poderosa ligada a la presencia de las petroleras: los carteles de subcontratistas en el Meta**. En este caso, este poder afecta a las mismas petroleras, que aseguran que un grupo de subcontratistas conformaron un cartel para controlar las tarifas de los contratos de la mano de obra y de los bienes y servicios que requieren sus compañías⁷¹. Se ha pedido a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) que indague si los contratistas operan de manera similar a carteles ya denunciados, y según el diario El Tiempo, se evidencian en las actas de estas compañías comportamientos tales como acuerdos sobre precios entre diferentes empresas, monopolización y coerción con la amenaza de paros.

Conclusiones

Con base en nuestra hipótesis inicial se concluye que existen muy posiblemente conexiones directas entre política y recursos provenientes del petróleo. Sin embargo, estas no son tan fáciles de demostrar debido a la cantidad de formas y

⁷⁰ Ola Política Ibid.

⁷¹ El Tiempo, (2015, junio 26), "El Cartel Que Desangra a Las Petroleras En El Meta", (en línea), disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/petroleo-en-colombia/16148827>

matrices que varían de acuerdo al departamento y a los dueños del poder perpetuados bajo diferentes candidatos y partidos.

De esta manera, tentativamente, se puede decir que la influencia del petróleo en Arauca es principalmente indirecta, conclusión similar a la que llegó uno de los investigadores citados en una entrevista personal⁷². Por otro lado, en el departamento de Casanare, los poderes políticos manejados por elites heredadas muestran mayor interés en las ganancias de la industria que en el poder político como tales. Cabe la pregunta en este caso, ¿sí Casanare recibe uno de los porcentajes más altos de regalías en el país pero tiene uno de los más bajos en proyectos ejecutados, quién y en que utiliza los recursos provenientes del petróleo?

En el caso del Meta es probable que el petróleo haya tenido influencia, aunque no directa, pues el Meta ejemplifica un patrón visto en todos los departamentos petroleros: un “castigo” al partido del Presidente Santos por haber cambiado la ley de regalías. Esto fue el caso en todo el departamento, pues de los 29 municipios del departamento, sólo cuatro no le “cobraron” a Santos la reforma en las elecciones presidenciales. Sin embargo, cabe recordar que muchos candidatos están ligados a las mismas estructuras de poder y linajes políticos de siempre, aunque el partido de afiliación haya cambiado. Es notable que resurgió el poder del Partido Liberal en el departamento, o aquel poder ligado a este bajo el liderazgo de Alan Jara, quien fue gobernador hasta el año pasado. Este mismo Partido obtuvo la mayor votación a la Asamblea, ganó la tercera parte de las alcaldías y su grupo puso dos concejales en Villavicencio. El rechazo del SGR como impuesto por Santos no alcanza a explicar el mismo rechazo del Uribismo, y por lo tanto sugiere que el valor explicativo de este fenómeno es limitado.

Bibliografía

Ávila, Ariel (2015). Los tierreros de Cesar. Revista Semana.

Ávila, Ariel y Valencia, León (2015) “¿A Esto se le Llama Democracia?” Fundación Paz y Reconciliación. <http://www.pares.com.co/sin-categoria/informe-electoral-2015-relacion-de-politicos-con-estructuras-ilegales/>

Bejarano, Edgar (2015). Minería y petróleo. Del daño al riesgo y del riesgo a una oportunidad estratégica de cambio. Fundación Avina.

⁷² Fayad Ibid.

Crudo Transparente (2016). Balance de la industria petrolera 2015 en http://www.crudotransparente.com/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=106

Kaldor Mary, Karl Terry Lynn, (2007) Oil Wars, London, Pluto Press.

Fayad, David. "PETRÓLEO Y CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: EL CASO DE ARAUCA ENTRE 1984 Y 1992." (2014) Thesis. Pontificia Universidad Javeriana, Web.

Mantilla, Alejandro (2015). Elecciones 2015 triunfo de la "nueva" vieja política y ¿crisis en la izquierda? Colombia Informa.

Misión de Observación electoral MOE. Mapas y Factores de Riesgo Electoral 2015. (2015) en <http://moe.org.co/investigaciones/datos-y-mapas-electorales/mapas-de-riesgo-electoral>

Pearcy J., (2005) Más allá de la malla perimetral: El petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia. Bogotá. Cinep

Registraduría Nacional del Estado civil: <http://www.registraduria.gov.co/-Balance-elecciones-anteriores-y-.html>

Sardi, Emilio (2012). Enfermedad Holandesa. Revista Portafolio.