

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS**

**ESCENARIOS DEMOCRÁTICOS
PARA LA PARTICIPACIÓN DESCENTRALIZADA
Desencuentros entre los Discursos Políticos y las Prácticas Locales**

TEISIS DE GRADO

GUIDO ALBERTO BONILLA PARDO

Bogotá, abril de 2002

A Gloria, compañera de vida y cómplice de afectos y pasiones amorosas. A Valeria y Carolina, expresiones vivas de la ternura humana. A Parmenio, mi padre, hoy ausente, y María de Jesús, mi madre, ejemplos de la perseverancia, el trabajo y la honestidad.

Expreso mi reconocimiento y gratitud a Hugo Fazio Vengoa y Fabio López de la Roche, por su empeño en garantizarle a la Maestría calidad y calidez; a Gonzalo Sánchez, fundador del IEPRI y valuarte de la investigación política en nuestro país; a Iván Orozco Abad, alegre, entusiasta y riguroso académico.

A todos mis compañeros de curso, soportaron más de lo que yo mismo hubiera soportado mis propios debates en clase.

A Gloria y Claudia, admirables soportes del IEPRI y de la Maestría y grandiosas mujeres que han hecho de las oficinas administrativas lugares de cálidos encuentros.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
ASPECTOS METODOLÓGICOS	7
CAPÍTULO I	12
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN:.....	12
¿HACIA UNA ARTICULACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL?.....	12
1. <i>La descentralización Política: ¿un proceso de autonomía local?</i>	12
2. <i>La participación: entre lógicas económicas y prácticas políticas y sociales</i>	19
3. <i>Descentralización política y participación: un encuentro entre distintos</i>	27
4. <i>Democracia, descentralización política y participación</i>	29
5. <i>Encuentros y articulaciones democráticas en escenarios de participación descentralizada</i>	41
CAPÍTULO II	45
UN ESTADO Y UNA SOCIEDAD EN CRISIS	45
1. <i>Las características del régimen político colombiano: del Frente Nacional a la Constitución de 1991</i>	45
2. <i>Las crisis de legitimidad estatal</i>	56
3. <i>La visión de los problemas nacionales</i>	69
CAPÍTULO III	75
LA REFORMA POLÍTICA DESCENTRALISTA Y SUS DESARROLLOS	75
1. <i>El espíritu de la reforma política descentralista</i>	75
2. <i>Las medidas de descentralización política</i>	84
3. <i>Avances y resultados</i>	99
CAPÍTULO IV	120
LAS DINÁMICAS LOCALES DE LA PARTICIPACIÓN DESCENTRALIZADA	120
CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	177
BIBLIOGRAFÍA	182
ANEXO 1	189
<i>Normas que Regulan Aspectos Relativos a la</i>	189
<i>Participación Política, Ciudadana y Comunitaria 1990 - 1999</i>	189
ANEXO 2	195
<i>Cuadros sobre Protesta Social</i>	195
ANEXO 3	198
<i>Cuadros sobre Dinámica territorial del Conflicto Armado</i>	198

PRESENTACIÓN

En los últimos 18 años Colombia experimentó una transformación de enormes proporciones: la centenaria administración municipal cambió. Efectivamente, en 1986 se reforma la Constitución en lo referente a la elección popular de alcaldes, se reglamentan sus funciones, calidades, etc., se expiden nuevas normas sobre administración departamental y se dicta un nuevo estatuto básico municipal. Con posterioridad, en 1991, la nueva Constitución Política recoge y articula la descentralización, la autonomía territorial y la participación como principios fundamentales de la organización del Estado y establece, como complemento necesario, la elección popular de gobernadores. En 1994, se institucionalizan los denominados mecanismos de participación democrática. Adicionalmente, en diversas medidas que en el transcurso de estos años se han tomado para modernizar la administración pública, se contemplan disposiciones que obligan o regulan la participación ciudadana y comunitaria en el manejo de diversos y disímiles asuntos públicos.

A estas prolongadas y por momentos contradictorias transformaciones se le conoce como el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, pues las medidas tomadas pretenden fortalecer integralmente a los entes territoriales, especialmente a la administración municipal, con el propósito estratégico de que ellos mismos sean los gestores sus intereses, ejerzan autónomamente sus competencias, administren sus recursos y participen de las rentas nacionales.

Todas estas medidas de descentralización, acompañadas de diversas estrategias de promoción de la participación ciudadana y comunitaria en los asuntos públicos, han pretendido responder especialmente a dos situaciones: una política y otra social. Política, por cuanto la designación centralizada de las autoridades municipales y el verticalismo en la toma de decisiones públicas, además de no corresponder a las realidades electorales ni políticas locales, venían, por las prácticas clientelistas consuetudinarias y la paulatina privatización de la cosa pública, socavando la legitimidad del Estado y la capacidad de gobierno de las entidades territoriales. En este sentido, el propósito de la descentralización ha sido, como contrapeso a la representación nacional, el de fortalecer la democracia local. Complementariamente, esta política pretendió, en cuanto se articuló a la política de paz y apertura política, tener un efecto disuasivo o neutralizador sobre la dinámica del conflicto armado insurgente. Social, por cuanto la generalizada insatisfacción de las necesidades básicas de la población en las localidades de su residencia, por lo general origen de conflictos sociales que se expresan en múltiples formas de reclamación y protesta ciudadana, se presentaban, por el alto grado de ineficiencia y corrupción, como un reto administrativo imposible de superar a través de las incompetentes y clientelizadas entidades nacionales adscritas al gobierno central.

Paralelamente, los procesos de transnacionalización del capital y de liberalización mundial de los mercados, que conocieron un auge definitivo a comienzos de los

años setenta, fueron determinando cambios en el papel y las funciones del Estado que, en el caso colombiano, indujeron a una paulatina y compleja reorganización institucional, a una reorientación de la política social, a la búsqueda de la eficiencia económica en la asignación de los recursos y la eficacia en la atención de las demandas sociales. Se ha pretendido que estas transformaciones económicas y organizacionales, tanto públicas como privadas, hoy todavía inacabadas, estuvieran acompañadas de un proceso de democratización social, en la cual la participación de los usuarios, beneficiarios o consumidores resultara sustantiva a tal nivel que podrían constituirse en cogestores y/o cofinanciadores de los bienes y servicios, en una situación que a su vez ha dado pie para que paulatinamente se desmonten las responsabilidades estatales en materia de bienestar social y calidad de vida.

En fin, el binomio descentralización/participación parece definir en Colombia una forma de “desnacionalizar” tanto la función social del Estado como las responsabilidades político-administrativas del gobierno nacional para dejar en manos de los entes territoriales, especialmente los municipales, la definición de las políticas sociales, la carga administrativa de la ejecución de los planes, programas y proyectos de inversión social y la responsabilidad política de manejar y resolver las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida.

Sin embargo, los supuestos y propósitos sobre los cuales se fundamenta todo el proceso descentralizador colombiano, al igual que algunos de sus más destacados resultados, parecen estar en terrenos deleznable. Primero, 16 años después de iniciarse el proceso, ¿qué tan efectivas han sido la descentralización y la participación ciudadana en el logro de los propósitos planteados por sus pregoneros y diseñadores? Más aun, ¿qué tan consecuentes fueron los desarrollos legislativos de la descentralización con las teorías, los fundamentos y propósitos políticos y sociales que le dieron origen? ¿Qué impacto ha tenido sobre las tradicionales prácticas políticas? En este sentido, ¿se podría argumentar que la descentralización política colombiana se acerca más a un proceso de desconcentración delegada que de devolución, como persistentemente se ha querido presentar?

Segundo, ¿qué grado de correspondencia guardan los procesos de participación definidos durante todo el proceso descentralizador con el particular modelo y proceso de descentralización colombiana? O sea, ¿qué tan directa o necesaria ha resultado ser la relación entre la descentralización de asuntos políticos, administrativos y fiscales, que durante un siglo fueron responsabilidades nacionales, y la promoción efectiva de procesos de participación ciudadana y comunitaria en la identificación, formulación y ejecución de políticas sociales y en la asignación eficiente de recursos? En una frase, ¿elegir alcaldes popularmente en lugar de designarlos y percibir directa o indirectamente impuestos en lugar de esperar la asignación de recursos le ha permitido al municipio colombiano satisfacer las demandas sociales básicas?

Tercero, dadas las anteriores interrogantes, ¿la democracia local se amplió definitiva y totalmente o sólo fue de manera parcial y en algunos aspectos de la vida electoral municipal? ¿La descentralización política fortaleció la participación democrática o, de manera limitada, auspició una representación delegataria de las comunidades y los distintos sectores sociales? Más aun, ¿se podría decir definitivamente que el modelo de descentralización colombiano ha estado significativamente ligado a la promoción efectiva de espacios sociales de participación democrática o que más bien, en este marco, se reproducen esquemas burocrático-clientelistas y de subordinación política y administrativa, típicas del centralismo que se pretendían superar?

Adicionalmente, ¿se podría argumentar con un razonable sentido crítico que la descentralización en Colombia permitió o ha permitido transformar el tradicional y centenario régimen constitucional, cuyos fundamentos se encuentran en un republicanismo centralista, presidencialista, confesional y restringido en materia de derechos y libertades y que, por consecuencia, la crisis de legitimidad estatal, tan evidente ya a finales de los años ochenta, se superó o se ha ido superando?

Con este trabajo de tesis se pretende ayudar a responder a estos y quizás otros interrogantes que en el desarrollo de la investigación fueron surgiendo. De igual manera y como una forma de equilibrio crítico, se intenta dar cuenta de los más importantes desarrollos y alcances del proceso general de descentralización política.

Aspectos Metodológicos

Este trabajo de análisis y reflexión sobre descentralización política y participación, que se ha conocido en el país desde mediados de la década de los ochenta, es un subproducto de una investigación mucho más amplia y extensa sobre efectos de la descentralización política en Colombia que entre los años 2000 y 2001 se realizó, por encargo del Ministerio del Interior y el apoyo financiero de Colciencias, en el Departamento de Investigaciones de la Universidad Central –DIUC, de cuyo equipo, como co-investigador, el autor hizo parte.¹

La tesis, resultado de una investigación y reflexión académicas propia, se apoyó en dos grandes fuentes: una documental y otra empírica. En lo documental, se soportó en una extensa y quizás completa revisión crítica de la literatura sobre la descentralización política en Colombia y del conocimiento disponible sobre los desarrollos, alcances y explicaciones respecto a lo se ha denominado el componente político de la descentralización, dentro del cual distintos y variados autores logran identificar aspectos como el marco conceptual de referencia, los antecedentes de la descentralización política, los aspectos del diseño, los avances y resultados y las perspectivas futuras de todo el proceso de descentralización.

¹ Los responsables de la investigación fueron Alberto Maldonado, coordinador de toda la investigación, Guido Bonilla Pardo y Vicente Zamudio. Yolanda López Correal antropóloga y, en la modalidad de opción de grado, Luz Angela Jiménez Herrera y Ricardo Vaca Rincón, estudiantes de último semestre de Administración de Empresas de la Universidad Central, participaron como auxiliares de investigación.

La revisión bibliográfica, documental y del marco legal que se hizo en el DIUC se basó en un doble criterio. El primero, revisar y reseñar la bibliografía pertinente y, el segundo, hacer resúmenes analíticos de los textos que se consideraron más relevantes sobre los diversos temas y aspectos de la descentralización política – aproximadamente cien-² para soportar y documentar los análisis y los informes que se le entregaron al Ministerio del Interior. De hecho, una gran cantidad de citas textuales y referencias bibliográficas incluidas en este trabajo de tesis provienen de los resúmenes analíticos elaborados.

En lo empírico, este trabajo se apoyó en los resultados preliminares de una evaluación de la descentralización política municipal que, con base en la aplicación piloto de distintos formatos de encuesta municipal y entrevista normalizada personalizada, se realizó entre septiembre y noviembre de 2000, en los municipios de Manizales, Caldas; Plato, Magdalena y Versales, Valle del Cauca.³

Obviamente que desde una perspectiva metodológica, con pretensiones de convertirse en una estrategia nacional de recopilación y evaluación periódicas de información que dé cuenta de los avances y retrocesos de la descentralización política en los municipios colombianos, los problemas de una selección son mínimos.⁴ Sin embargo, seleccionar tres municipios de casi 1.100 en el marco de una prueba piloto, como la que se desarrolló en el DIUC, y de la cual se extraen los resultados preliminares de la investigación y las evidencias empíricas de este trabajo de tesis, se convirtió en una labor compleja y delicada. De antemano había que reconocer que tres municipios no logran representar la diversidad municipal, mucho más amplia, y que los diversos y múltiples procesos de regionalización, aquí no considerados, le imprimen carácter a los procesos socio-políticos municipales. Pese a ello, se definieron tres criterios que permitieron seleccionar tres municipios que logran mostrar en algo la diversidad de contextos locales sobre los cuales la descentralización política se puso en marcha. Tales criterios fueron:

a. Tamaño del municipio, en extensión y población.

² Del total de resúmenes analíticos, el autor de este trabajo de tesis elaboró 45.

³ Para esta labor Vicente Zamudio, responsable directo, contó con una permanente colaboración de Maldonado y Bonilla. El diligenciamiento de las encuestas y la realización de las entrevistas que se aplicaron en el municipio de Versalles, Valle del Cauca, fueron responsabilidad de Guido Bonilla Pardo.

⁴ Respecto a la aplicación de metodologías generales para el seguimiento y evaluación de la descentralización, vale la pena señalar la recomendación que hiciera Luis Javier Orjuela relativa a que es tan grande la heterogeneidad regional y el desigual desarrollo municipal que intentar una aproximación estandarizada a lo local resulta prácticamente imposible. Pese a ello, para el estudio que este analista coordinó se diseñó una encuesta opinión que se apoyó en la selección estratificada y probabilística de encuestados y en el método de comparación controlada basada en una tipología municipal subdividida en tres categorías generales (grandes ciudades, ciudades intermedias y municipios rurales) según población, producción industrial e ingreso municipal. Adicionalmente, se tuvieron en cuenta la tradición partidista y la historia electoral del municipio. Véase ORJUELA E., Luis Javier, DUGAS, John, OCAMPO, Angela y Ruiz, Germán (1992) *Los Caminos de la Descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*, Universidad de los Andes, 152 páginas, Departamento de Ciencia Política, Santafé de Bogotá.

- b. Complejidad del contexto socio-político, lo que permitió definir municipios que muestran cierta, aunque distinta, tradición y estabilidad política, pero con diferente nivel de conflicto social y variadas situaciones de confrontación armada.
- c. Resultados diferenciales en cuanto al aspecto de la participación electoral y su expresión político partidista, circunstancias que ofrecen estudiar municipios que muestran cambios o estabilidad tanto en los niveles de participación electoral como en los partidos o movimientos que se disputan el favor de los electores.

A pesar de las dificultades y limitaciones que presenta esta metodología de selección, estos tres municipios muestran una variedad de situaciones con respecto a la descentralización política. Por una parte, en cuanto a tamaño, se tendría una ciudad grande, Manizales, con casi 370 mil habitantes, un municipio intermedio como Plato, con casi 80 mil habitantes y uno pequeño como Versalles, con poco menos de 12 mil. Por otra, respecto a la complejidad del contexto social y político, se tendría un municipio con muy bajo conflicto social y un conflicto armado inexistente, Versalles; una situación de protesta social y evidencias de un conflicto armado incipiente pero en aumento, Manizales; y una situación de “conformismo social” en el marco de una aguda manifestación de conflicto armado, Plato.⁵ Finalmente, en cuanto a la dinámica electoral Plato muestra, desde un monopolio liberal, una participación electoral constante; Manizales, desde un transformador movimiento cívico en auge y una variada gama de coaliciones políticas en oposición a los sectores liberales y conservadores tradicionales, una participación cíclica pero en ascenso; y Versalles, que desde una renovada configuración de movimientos cívicos con aval de los partidos tradicionales y un consolidado proceso de participación ciudadana, una creciente participación electoral, aunque en el contexto regional poco significativa.

Adicionalmente, con la selección de estos municipios al examinar una experiencia de la Costa Atlántica, otra del centro del país y otra del occidente, se intentó de manera incipiente recoger cierta diversidad regional.

Por último, resulta importante precisar que la evaluación de los efectos de la descentralización política es ante todo una herramienta para recopilar información periódica sobre la situación de los gobiernos locales respecto al estado de la democracia representativa, sobre el fortalecimiento de la democracia participativa y los procesos de gobernabilidad locales, de tal manera que permita a los responsables y tomadores de decisiones locales, regionales y nacionales orientar sus acciones y redefinir las políticas.

Los aspectos sobre los que se realizó la indagación local fueron, entre otros, los procedimientos de selección de los candidatos a alcaldías y concejos, la

⁵ En esta perspectiva, una metodología de selección de municipios debería considerar por lo menos otros tres que presentarían características similares con relación al conflicto social y armado pero que no presentarían rasgos de tradición ni estabilidad política. Sin embargo, por limitaciones de tiempo y de presupuesto esto no fue posible.

participación electoral, surgimiento de nuevas alternativas políticas, la reducción o no de prácticas clientelistas, el uso y promoción de los nuevos espacios de participación política y control ciudadano a la gestión pública, la elaboración de los programas de gobierno y planes de desarrollo, los sistemas o mecanismos de sanción o premio electoral a los mandatarios, el conflicto social y la provisión de servicios públicos y sociales básicos, las dinámicas del conflicto armado y la legitimidad de los mandatarios elegidos por voto popular, el tipo de relaciones que se establecen entre los alcaldes y los concejos municipales y el establecimiento de alianzas estratégicas para el desarrollo social y la convivencia ciudadana.⁶

La información recopilada ha permitido realizar una indagación sobre la democratización tanto del sistema político como de la gestión pública municipales, de tal forma que las prácticas locales permitieran, de alguna manera, contrastar el formalismo jurídico y los discursos políticos que soportaron el diseño y la puesta en marcha de toda la descentralización política y los supuestos de participación ciudadana y comunitaria que ella tanto ha pregonado.

Este ensayo es, entonces, el producto de un trabajo minucioso de revisión bibliográfica y cotejo empírico en el que inicialmente se hace una breve introducción acerca de los procesos estructurales sobre los que se decide poner en marcha la descentralización política, para luego, de manera crítica, precisar en un primer capítulo los referentes conceptuales sobre descentralización y participación y, desde su contrastación, proponer una perspectiva democrática desde la cual se lograrían construir escenarios democráticos de participación descentralizada. Se trata, por lo tanto, de proponer un marco de reinterpretación para el proceso colombiano que permita luego abordar en extenso el análisis de sus desarrollos y resultados.

En un segundo capítulo, y como punto de partida del análisis reinterpretativo, se intenta precisar el carácter y la dimensión de las crisis estatal y social colombianas, las cuales sirvieron de telón de fondo –o pretexto- a las transformaciones descentralistas. Inicialmente, se examinan las características del régimen político –del Frente Nacional a la Constitución de 1991. Luego, en acápites separados, lo que se podría definir como la crisis de legitimidad estatal, la visión de los problemas nacionales y la dimensión del diagnóstico oficial y el de los analistas y críticos.

En el tercer capítulo, se hace una aproximación a los principales instrumentos que constituyen lo que se ha denominado el régimen normativo de participación política descentralizada. Se indaga de manera crítica sobre qué efectivamente que se ha descentralizado y se intenta precisar el sentido y, finalmente, cuál es el alcance de esas normas en relación con la situación política e institucional precedente.

⁶ Para la investigación del DIUC se diseñaron 11 distintos formatos de encuesta y dos formatos de entrevista estructurada, uno sobre el proceso general del municipio y particular sobre cada uno de los espacios locales de participación.

En el cuarto y último capítulo, se describen y, por momentos se narra, los procesos participativos locales que se lograron encontrar en Manizales, Plato y Versalles y que, al intentar situar la experiencia participativa en un tiempo y espacio concretos, confrontan críticamente la reforma política descentralista, sus presupuestos y sus desarrollos legales; o sea, los aspectos que políticos, juristas, tecnócratas y analistas tuvieron en cuenta tanto en el diagnóstico y diseño como en la elaboración de las medidas específicas y la interpretación los resultados.

Finalmente, a partir de una recapitulación, se hacen algunas consideraciones finales y se precisan las conclusiones generales, las cuales giran alrededor volver a mirar las regiones colombianas y de considerar nuevamente y con mucho énfasis la vieja y no resuelta problemática territorial antes que reforzar las estructuras político-administrativas vigentes para retornar a un régimen político presidencialista centralizado. La idea central a este respecto es, como veremos, la de construir en lo local y regional escenarios democráticos para la participación descentralizada.

Adicionalmente, se indicarán dos interesantes perspectivas de investigación. Una, que tiene que ver con las dinámicas del conflicto armado y la descentralización política en Colombia y la otra, sobre descentralización y protesta social, las cuales podrían dar algunas claves sobre los contextos socio-políticos en los cuales los procesos de descentralización y participación política han sido posibles en el país y sobre las posible y más plausibles salidas a la problemática territorial colombiana.

CAPÍTULO I

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN: ¿HACIA UNA ARTICULACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL?

Establecer un punto de partida para estudiar los desarrollos de la descentralización política en Colombia implica un complejo camino. Por ejemplo, definir el marco de referencia conceptual sobre el cual se hace la indagación requiere hacer una pregunta sobre la relación que pueda existir entre descentralización política y participación. Si existe, como en este trabajo se considera, es necesario intentar resolver primero las preguntas sobre qué es la descentralización política y desde allí indagar si entre ésta y la participación existe una relación necesaria o relevante y en qué sentido.

1. La descentralización Política: ¿un proceso de autonomía local?

La respuesta a qué es la descentralización política nos impulsa a precisar primero qué es la descentralización para luego definir su carácter político. Por descentralización podemos entender, para partir de lo obvio y elemental, como el conjunto de acciones que permiten que algo deje de estar centralizado. Si le aplicamos esta definición al Estado, al régimen político, al gobierno y al sistema político ese algo se materializa en el conjunto de instituciones, en las normas que regulan el ejercicio del poder político, en las funciones de administración de las instituciones estatales y en las formas como se aplican dichas normas y pautas. En este sentido la descentralización sería entonces las acciones que posibilitan que tales instituciones, normas, funciones administrativas y actos de gobierno y formas de su aplicación dejen de estar articuladas a una estructura estatal centralizada y que, como consecuencia de ello, se articulen a estructuras político administrativas subnacionales.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que tanto la centralización como la descentralización no son dos alternativas excluyentes de estructuración y articulación del Estado y que más bien lo que encontramos en la práctica son formas de estructuración mixtas con énfasis en una o en la otra. Sin embargo, cuando se habla de descentralización política del Estado, y apoyándonos en la Enciclopedia Textual Permanente de Salvat, se debe asumir que ello implica una estructuración estatal que se basa en el “reconocimiento de entes autónomos, inferiores al Estado y distintos de él, de carácter territorial, con una competencia específica y limitada”.

Si esto es así, la descentralización política puede ser entendida como el régimen legal que posibilita que la organización y funcionamiento de las instituciones políticas, las actividades relativas al gobierno de los entes territoriales, inferiores al Estado pero autónomos, y las funciones de quienes rigen o aspiran a regir los

asuntos públicos y los negocios territoriales sean competencia de las propias autoridades territoriales. En este punto lo importante para el proceso colombiano será precisar efectivamente qué es lo que se ha descentralizado, en qué sentido y a qué nivel.

Sobre la descentralización existen varias aproximaciones que no contradicen la anterior definición sino por el contrario precisan aspectos, refieren contextos o enfatizan una u otra perspectiva. Veamos.

Así, analistas del Banco Interamericano de Desarrollo consideran la descentralización como un proceso asociado al fortalecimiento de la capacidad fiscal local y a la elección por voto popular de las autoridades civiles municipales y regionales, en una situación que le permite ir ganado autonomía respecto al Estado nacional.

Para el propio presidente de BID los propósitos de la descentralización se centran en relacionar más estrechamente las demandas de la población con las decisiones de los gobiernos municipales; en garantizar mayor eficiencia económica y social del gasto público⁷ y eficacia en los servicios que el gobierno local presta a la ciudadanía, no sólo a partir de la reestructuración de las entidades municipales, sino también de nuevas formas de cooperación entre los sectores público y privado en el nivel municipal; en ampliar la capacidad de generar empleos que les permita aumentar el nivel de los ingresos, en tanto la tercera parte de los habitantes se encuentra en condiciones de pobreza.⁸

Adicionalmente, dicen los analistas del BID, la descentralización, al permitir una mejor adecuación de los servicios públicos a las preferencias de la población, aumenta el grado de “accountability” –rendición de cuentas- por parte de la administración y el control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes.⁹

Un estudio que realizó el Banco Mundial en varios municipios del país insinúa, a partir de la indagación empírica hecha, que la descentralización, al incentivar la gestión local, puede reducir el clientelismo, transformar las prácticas electorales en procesos políticos más transparentes y equitativos, otorgar mayor legitimidad al cargo de alcalde y, además, producir una verdadera renovación en el liderazgo local y ampliar los ámbitos de la participación comunitaria y la capacidad de

⁷ Respecto a la financiación municipal el BID se preocupa especialmente porque los municipios recuperen costos, generen recursos locales a partir de tener en cuenta las necesidades de los beneficiarios y utilicen los instrumentos de mercado ya sean locales, nacionales, e incluso internacionales.

⁸ IGLESIAS, Enrique V. En *La modernización de las finanzas municipales. Un paso esencial para la consolidación institucional*, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Antigua, Guatemala 1998, discurso de presentación.

⁹ En este caso, al ser más visibles los responsables de las decisiones los habitantes de la jurisdicción tienen la opción de castigar con su voto a aquellos que no se desempeñen en forma eficaz o pongan intereses particulares por encima del interés público. Cf. HAUSMANN, Ricardo y Ernesto Stein. “Políticas nacionales y financiamiento municipal”. En, *La modernización de las finanzas municipales...* En otro estudio del BID, los analistas identifican en la descentralización cuatro órbitas: la administrativa, la técnica o por servicios, la fiscal y la política. Cf. Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *Descentralización en Colombia: Nuevos Desafíos*, BID, Departamento Regional de Operaciones 3, División de Países 5. <http://www.iadb.org/regions/re3/codes1.htm>

intervención de la sociedad civil en los asuntos locales, convirtiéndose en ejes del control ciudadano de la gestión pública.¹⁰

Para otros, la descentralización es un proceso en el que una instancia nacional y centralizada transfiere poder, capacidad de decisión y/o responsabilidades a otra de menor jerarquía. En este sentido la descentralización, como proceso, puede ser aplicada tanto en el sector estatal y gubernamental como en el privado. Esta transferencia, que por lo general pretende ganar eficiencia y eficacia en la ejecución de funciones y en el logro de objetivos, puede ser espacial, de mercado, política o administrativa. En el sector público tales objetivos se relacionan por lo general con el desarrollo económico y social: la satisfacción de las necesidades básicas –salud, educación y servicios públicos- lo cual debería redundar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación.

La descentralización espacial radica básicamente en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones con el propósito de promover el desarrollo regional o local. La descentralización hacia el mercado es ante todo la transferencia, del Estado a los particulares, de la responsabilidad en la prestación de servicios y en la mayoría de los casos se orienta hacia la privatización; la descentralización administrativa es la transferencia hacia a los gobiernos territoriales de funciones, recursos y capacidad de decisión para la ejecución de políticas sociales (servicios públicos y sociales básicos y la realización de obras públicas) y, finalmente, la descentralización política es vista como la transferencia a las entidades territoriales de la capacidad de elección de sus gobernantes y de toma de decisiones sobre las políticas sociales que se deberían ejecutar en el ámbito local.¹¹

Particularmente la modalidad de la descentralización administrativa, que ha sido en nuestro medio la más desarrollada, considera tres maneras diferentes de llevarla a cabo. Una como desconcentración, que implica transferir funciones, recursos y capacidad de decisión del nivel central a distintas dependencias, pero dentro de una misma entidad¹². Otra, como delegación que, a diferencia de la desconcentración, hace la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión de una entidad a otra. Y una tercera, como devolución, la cual realiza la transferencia del nivel central a entidades territoriales política, jurídica y patrimonialmente autónomas.¹³

¹⁰ BANCO MUNDIAL, (1995). Colombia, *Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe No 14085-CO, Departamento III, División de Operaciones I América Latina y el Caribe, Washington. Las consideraciones hechas por el estudio son tentativas toda vez que se trata de una indagación en sólo 16 municipios que, además, no fueron seleccionados en forma técnica.

¹¹ Para el analista Juan Fernando Londoño es más preciso hablar de aspectos políticos de la descentralización, en cuanto la descentralización es, en todos sus aspectos, un proceso político. Cf. su "Elementos para una evaluación de la descentralización política". En, LONDOÑO, Juan Fernando y BERNAL, Jorge (Compiladores) (1997), *Balance del Proceso de Descentralización*, Ministerio del Interior, Viva la Ciudadanía, Santafé de Bogotá.

¹² La desconcentración, como proceso, se puede dar en cualquier tipo de entidad sea internacional, nacional o territorial, pública o privada y tenga una o varias sedes.

¹³ La ventaja de la devolución respecto a las otras dos modalidades de descentralización radica en que las autoridades territoriales a quienes se les transfiere el poder son políticas y administrativamente autónomas respecto a las de la nación, pues son elegidas popularmente y en ese sentido pueden definir sus propias políticas de desarrollo social.

A este respecto, Julio Ruiz Fernández advierte que dado los alcances tan diferenciados que la descentralización y la desconcentración logran tener conceptualmente hay que distinguirlos radicalmente, “pues el primero implica una redistribución del poder el Estado y, por ende, una reforma del mismo. La desconcentración, en cambio, no es un proceso político: busca transferir ciertas atribuciones, creando o aumentando los poderes de los órganos territoriales del Estado no autónomos. En ningún caso afecta al poder del propio gobierno, ni implica necesariamente mayor participación de los ciudadanos. En efecto, -dice Ruiz Fernandez- cualquier administración, sea centralizada o descentralizada, necesita desconcentrarse, pues ello sólo implica transferir competencias a órganos dependientes de la administración central.”¹⁴

Igualmente, la descentralización ha sido vista como un proceso económico con impactos políticos en cuanto las transformaciones del capitalismo mundial y los nuevos procesos de acumulación exigen mayores niveles de racionalidad administrativa y eficiencia del gasto público, requieren de una mejor y más eficiente prestación de servicios, particularmente sujeta al consumo, y demandan que la autoridad y las entidades locales sean las responsables de la prestación de los servicios y la satisfacción de determinadas necesidades sociales¹⁵. En este sentido la descentralización es la consecuencia más evidente del ajuste del aparato estatal a las necesidades de la transnacionalización de los capitales y de la libre competencia del mercado mundial.¹⁶

Para Fernando Rojas los grandes propósitos políticos de la descentralización se reducen a la necesidad de responder a las expectativas y reclamos ciudadanos por servicios del Estado y de rescatar, por esta vía, la legitimidad estatal. Desde el punto de vista de la economía –dice- la urgencia era la de lograr liberar el presupuesto nacional de las presiones territoriales y estimular la autonomía fiscal de los mismos.¹⁷

Seis años después y considerando que los procesos de acumulación del capital y el correlativo ajuste institucional del aparato estatal eran ya un hecho y un supuesto imposible de eludir, este analista caracteriza o califica a la delegación, la desconcentración y la descentralización como “herramientas” que aseguran la eficiencia en la asignación de recursos, toda vez que aproximan las decisiones de gastos a los beneficios, o sea asegurando la primacía de la voluntad del usuario. Desde esta perspectiva estas herramientas, especialmente la descentralización, son complementarias a la “privatización y a la “organización pública orientada hacia el usuario” en cuanto acercan la planeación, la ejecución y el control al nivel

¹⁴ Op. cit. p.2

¹⁵ Desde una perspectiva marxista se trata de cambios en la estructura que implican ajustes en la superestructura.

¹⁶ Ver ROJAS, Fernando y PALACIOS, Germán, “La reorganización del Estado en Colombia”, en: *Revista Politeia*, V1 No.3, febrero de 1988, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá y ROJAS, Fernando y MONCAYO, Víctor Manuel, “Tendencias de Reinstitutionalización del Estado Colombiano”, en: MEDELLÍN, Pedro (Compilador), (1989). *La Reforma del Estado en América Latina*, 440 p., Fescol, Bogotá.

¹⁷ ROJAS, Fernando, “Incertidumbres, vacíos y retos del proceso de descentralización”, en: *Revista Economía Colombiana*, No. 210, octubre de 1988, Bogotá.

del ciudadano. La descentralización, enfatiza, más que autonomía local introdujo la “cogestión de los ingresos públicos” entre los distintos niveles del Estado definiendo así un modelo para el desarrollo de la capacidad gerencial local en búsqueda de la eficiencia y la eficacia.¹⁸

Pero también la descentralización se percibe como un sistema de mecanismos e instituciones regionales y locales de financiación, administración y participación ciudadana que deben garantizar, a través de procesos de elección social y elección pública, la identificación de gustos y preferencias para, de esta manera, asignar eficientemente recursos públicos¹⁹. O como una estrategia de organización de la administración pública que se define a partir del traslado de competencias y recursos del orden nacional al territorial para que, en el marco de un Estado nacional creado jurídicamente pero históricamente incapaz de ejercer su jurisdicción en todo el territorio nacional, las atribuciones se ejerzan bajo el supuesto de la autonomía municipal, representada en la figura del alcalde elegido popularmente²⁰.

En el mismo sentido se pronuncia Jaime Castro cuando considera que la descentralización se manifiesta en la transferencia de funciones a los gobiernos locales, la redefinición del papel de los departamentos hacia funciones de asistencia técnica y planeación regional, el fortalecimiento administrativo, fiscal y político del municipio y la reestructuración de las personerías municipales en el sentido de servir de verdaderos entes de control de la gestión municipal, en un proceso simultáneo de liquidación de unas entidades nacionales y la reestructuración de otras, prohibiéndoles en adelante prestar servicios que les corresponderían a las nuevas y descentralizadas entidades municipales, cuyos alcaldes deberían ser, adicionalmente, elegidos popularmente.²¹

Catorce años después y desde una perspectiva de defensa del proceso que él como ministro inició, Jaime Castro considera, que la descentralización es un proceso que no solo ha redistribuido el poder político-administrativo del Estado en el ámbito local sino que ha transformado las tradicionales relaciones de dependencia y subordinación que la provincia había establecido con el poder nacional –gobierno y Congreso- colocándola ahora en condiciones de igualdad. Desde este enfoque –insiste Castro- la descentralización y los espacios políticos y de participación que se ha creado son el mejor escenario para legitimar un régimen político más representativo y unas instituciones que facilitarían la reinscripción de la insurgencia y permitirían consolidar la paz; pues es en los

¹⁸ ROJAS, Fernando, “Retos de Desarrollo Institucional para la Implantación del Control Ciudadano y Control Comunitario de Gestión y de Resultados”, en: *Diez Años de Descentralización. Resultados y Perspectivas* (1994), FESCOL, Bogotá,

¹⁹ Sobre este aspecto ver: FORERO P., Clemente, HIDALGO, Carolina, JIMÉNEZ, Guisella, ORTIZ, Mercedes y PULIDO D., Sandra (1997), *Descentralización y Participación Ciudadana*, TM editores Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.

²⁰ Ver: CORREA, Néstor Raúl, “Nexos descentralización – orden público”. En: *Descentralización y Orden Público* (1997) Santafé de Bogotá, Milenio – Fescol.

²¹ De este autor ver: *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*, Editorial La Oveja Negra Ltda, Bogotá, 1984.

municipios donde la ciudadanía garantiza un poder real y efectivo en el gobierno y en la administración de los asuntos públicos²²

En el marco del proceso de reestructuración del aparato estatal, en el que se enfatiza el desmantelamiento del Estado de bienestar, Carlos Moreno percibe la descentralización como un instrumento para reducir su tamaño y propiciar espacios y formas de participación que simulan los mecanismos del mercado en el funcionamiento del sector público.²³ Pero, cuando intenta elaborar una propuesta de cómo entender y cómo asumir el proceso actual de descentralización estatal este analista la percibe básicamente como una reorganización jerárquico espacial que pondera lo local sobre lo nacional, en la cual el capital, especialmente el transnacional, tiende a colocarse sectorialmente donde encuentre mayor rentabilidad, de tal manera que las economías locales articulan espacialmente las políticas de desarrollo y en tal sentido definen estrategias para atraer la inversión. En este sentido el crecimiento y desarrollo económico nacionales comenzaría a resolverse a través de la competencia regional y local²⁴.

Este mismo autor, un año después, al analizar la relación entre descentralización y transferencias nacionales, ve el proceso como una estrategia del Estado nacional para ejecutar, con plata de la nación, en las jurisdicciones de los entes territoriales locales y bajo su supuesta responsabilidad, programas sociales que la misma nación define, bajo sus propios criterios, como prioritarios. Su argumento es sencillo, cuando una política de transferencias, señala, induce a los gobiernos locales a cumplir y obtener resultados sectoriales específicos e impuestos desde el sector central, su crecimiento económico se ve reducido a la satisfacción de las necesidades básicas y no a generar desarrollo social y condiciones locales de convivencia y justicia social. En esta perspectiva, las transferencias deberían estar en concordancia con los planes locales de desarrollo y no, como ahora, desarticuladas de éstos.²⁵

En esta misma línea, y de manera enfática, la descentralización fiscal y administrativa y la regionalización de la planeación es percibida como una estrategia que le permite al Estado Central retirarse de la administración y financiación de los servicios públicos, orientar la inversión del Estado –gasto público- hacia los criterios de costo-beneficio –acabar con los gastos improductivos, disminuir el déficit público nacional aumentando los ingresos y reduciendo los gastos y, por último, hacer recaer el costo de la crisis sobre los sectores populares y en beneficio de los capitalistas”²⁶

²² CASTRO, Jaime (1998), *Descentralizar para pacificar*, Editorial Ariel, Bogotá.

²³ Ver: MORENO Ospina, Carlos, (1988). *La Reforma Municipal: ¿Descentralización o Centralismo?*, (pp. 31 - 48), en *Revista Estudios Políticos, No. 3, enero – abril de 1988. IEPRI – Universidad Nacional de Colombia*, Bogotá.

²⁴ Cf. su: *¿Por qué descentralización?*, (pp. 11 - 26), en *Laberintos de la Descentralización*, noviembre de 1994, Escuela Superior de Administración de Empresas SINAPSIS, Bogotá.

²⁵ Cf. su: *¿El desencuentro de las políticas de descentralización?*, (pp. 66 - 78), en *Revista Foro, No. ¿?*, Bogotá, 1995.

²⁶ RESTREPO BOTERO, Dario Indalecio. *Descentralización y neoliberalismo*. Fondo editorial (CEIR-realidad municipal). Santa fe de Bogotá, D.C. abril 1992, p. 57.

Como se puede percibir de los anteriores análisis la descentralización política en el país no ha logrado que las instituciones, funciones administrativas y los actos de gobierno, especialmente las relativas al gasto social, dejen de estar articuladas a los intereses del Estado central.

Mas bien, tanto las modalidades o formas que ésta puede asumir como las muy diversas percepciones que sobre ella tienen los analistas, aún los más entusiastas, al precisar o cuestionar el carácter, el contenido, el nivel o la cobertura de la transferencia de poder o los contextos políticos y económicos en los cuales se logran asignar eficientemente recursos u optimizar la rentabilidad del capital o reestructurar administrativa y políticamente las instituciones, reconocen que las funciones, los recursos y la capacidad de decisión que se han trasladado a los municipios son parte de un proceso más técnico que político que propende por eliminar el intervencionismo de Estado nacional para establecer procesos de regulación bajo la responsabilidad administrativa de los niveles regionales y locales, lo cual no significa que los municipios hayan adquirido la suficiente capacidad administrativa y autonomía política como para orientar el gasto social en concordancia con los intereses y las necesidades ciudadanas locales.

Respecto al enfático planteamiento del exministro Castro relativo a que la descentralización colombiana ha redistribuido el poder político-administrativo del Estado en el ámbito local y transformado las tradicionales relaciones de dependencia y subordinación de la provincia con el poder nacional, vale la pena examinar lo que sucede en Manizales, Plato y Versalles en el campo de la elección popular de alcaldes, el componente básico de la descentralización política.

Aunque se constituye en un lugar común para los analistas considerarla como una medida que amplía la democracia, abre nuevos espacios de representación social y participación electoral y estimula el surgimiento de nuevos liderazgos políticos tanto locales como regionales, lo que podría constituirse en algunos de los contenidos materiales de la devolución de poder, no resulta muy evidente, ni siquiera en la indagación de campo que se realizó en estos tres municipios, que las dinámicas del poder político tradicional, estrechamente vinculadas al poder central, hayan sido sustituidas o neutralizadas, ni que en definitiva los liderazgos locales se hayan renovado bajo una perspectiva autonómica y democrática y menos aun, que las regiones o la “provincia colombiana” haya roto los lazos de dependencia y subordinación con el poder nacional.

En Manizales, por ejemplo, los “jefes naturales” Víctor Renán Barco –liberal- y Omar Yepes Alzate –conservador, mantienen todavía (para las elecciones de 2000), a través de las candidaturas y las elecciones para Concejo Municipal y para las nuevas JAL,²⁷ fuertes redes clientelares de filiación partidista y popular que les otorga, como parlamentarios, un margen muy amplio en el manejo de la

²⁷ Respecto al proceso de elección de alcaldes, como veremos en el Capítulo III, los “jefes naturales” han perdido capacidad de “designación”, toda vez que es contra esas jefaturas que se han logrado establecer alianzas políticas de corte cívico.

cosa pública y peso en el proceso de decisión administrativa local y departamental. En el caso de Plato, Magdalena, la situación se presenta todavía mucho más crítica, toda vez que la política regional y local está articulada al liberalismo tradicional, especialmente a través de la familia de los Pomárico, la cual genera una evidente y muy fuerte dependencia y subordinación respecto al “engranaje clientelista” de la Cámara de Representantes.

Versalles, municipio del norte vallecaucano, muestra la diferencia; a pesar de seguir siendo una plaza importante en la política electoral del bipartidismo tradicional, en particular del conservatismo, cuyos jefes naturales siempre están en la búsqueda de los votos y los favores de los electores para mantener sus curules en la Cámara y el Senado y apoyar la elección de sus candidatos a la gobernación y la asamblea departamental, la política electoral, tanto para la alcaldía como para Concejo, se mueve entre las alianzas de sectores partidistas, cívicos y comunitarios independientes –lo que les permite una dinámica muy sólida y de raigambre ciudadana y comunitaria- y los avales políticos de Cali, que implican cierto nivel de compromisos y lealtades partidistas.²⁸

Visto así el panorama, se puede concluir que el modelo de descentralización política puesto en marcha en el país no induce a procesos de autonomía local y que es a pesar de la dependencia y subordinación que aun mantienen los entes territoriales con el poder nacional –gobierno y Congreso- que los municipios han logrado desarrollos políticos independientes y, en algunos casos, autónomos. Sólo en la medida que la democracia electoral local se aproxime a los intereses comunitarios y las necesidades ciudadanas o, por lo menos, se aleje de las dinámicas del clientelismo tradicional las medidas descentralistas, puestas en marcha por los distintos gobiernos, podrán, en mayor o menor grado, consolidar procesos de independencia o autonomía política local o regional.

2. La participación: entre lógicas económicas y prácticas políticas y sociales

Para lograr mayor claridad respecto a la relación entre descentralización política y participación intentemos definir lo que se entiende por ésta última. A diferencia del ejercicio anterior, que partimos de lo elemental, en este caso definir participación no resulta sencillo; pues en este concepto subyace o está implícito el problema, aún no resuelto por la filosofía ni la ciencia, acerca de la “naturaleza humana”.

Intentemos, entonces, una breve aproximación. La vida humana, no la vida en general, sólo es posible en un mundo que verifica la presencia inmediata de múltiples seres humanos; o sea, el ser humano vive en un mundo en el cual

²⁸ En este sentido es particularmente significativo que uno de los dos candidatos populares a la alcaldía que se disputaron el favor popular en la jornada electoral de octubre de 2000, haya hecho explícito en su plataforma electoral y hoja de vida que había sido el “gestor” ante la Cámara de Representantes de dos proyectos, uno para el arreglo y acondicionamiento de la red vial vecinal del municipio y otro para educación. Véase entrevista a Rogelio Giraldo, candidato del Movimiento Unionista Nacional – Conservador.

necesariamente se está en relación con otros, con los demás. Somos personas en tanto unos/as y otros/as nos relacionamos mutuamente. Esta relación, en ámbitos distintos a la de la labor y el trabajo, se expresa, a decir de Hannah Arendt, como acción (praxis) y discurso (lexis); o sea, como la condición humana de la pluralidad, en el sentido que todos somos humanos pero cada uno único e irreplicable, distinto “a cualquier otro que haya vivido, viva o vivirá”.²⁹

De esta manera acción y discurso, inmersos en un mundo de cosas y hombres, que a su vez constituyen “el medio ambiente de cada una de las actividades humanas”,³⁰ se manifiestan socialmente como interacción que define, por oposición, la distinción entre lo público –lo político- y lo privado –lo doméstico familiar.

Ahora bien, lo anterior podría servir de punto de partida para insinuar un concepto de participación entendido, en principio, como una actividad humana esencialmente política que ubica a los hombres y mujeres en el ámbito de la “esfera pública” y en “un mundo que se tiene en común”, en el que se relacionan “con los asuntos de quienes habitan juntos en el mundo hecho por los hombres”.³¹ En este sentido, se podría indicar que la participación –entendida como interacción política en el ámbito de la esfera pública- es la clave que abre las posibilidades de articular el ejercicio las diversas y muy distintas ciudadanías.³²

Para Jordi Borja³³, desde otra perspectiva, la participación representa, por una parte, un “encuentro entre las instituciones representativas, partidos y administración y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente de los partidos políticos y de los mecanismos participativos”, por tanto se constituye, por otra parte, en “un método de gobierno, un estilo de hacer política en el Estado y en la sociedad” que debe fundamentarse en el reconocimiento del pluralismo, la diversidad, el conflicto y el consenso.³⁴ Lo importante de esta aproximación radica en la incorporación de agentes colectivos e institucionales en el ámbito de la interacción política.

²⁹ Para Hannah Arendt la *vita activa* de los hombres se manifiesta a partir de tres actividades fundamentales: *labor*, actividad correspondiente al proceso biológico del cuerpo humano, a las necesidades vitales de crecimiento, metabolismo y decadencia, y cuya condición es la misma vida; el *trabajo*, que corresponde a lo no natural de la experiencia del hombre, a lo no inmerso en el ciclo vital de la especie sino al mundo “artificial” de las cosas –el mundo objetivo- cuya condición es la mundanidad; y la *acción*, que en tanto pluralidad crea la condición para el recuerdo, esto es, para la historia. Ver su: *La Condición Humana*, Paidós, Barcelona, 1ª. Edición, 1993, Cap. I, pp. 21 a 33.

³⁰ *Ibidem*, Cap. II, p. 37

³¹ Para Hannah Arendt la palabra “público” significa dos fenómenos estrechamente relacionados, aunque no idénticos. Uno, se refiere a “que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible”. Ésta apariencia constituye, para nosotros, la realidad. (p. 59) El otro, significa el “propio mundo”, en cuanto es común a todos nosotros. (p. 62) Tanto la esfera pública como el mundo en común, reúne, relaciona y, al mismo tiempo, separa a los miembros de la comunidad “impidiendo que unos caigan sobre los otros”.

³² Sobre esta particular visión véase ARENDT, Hannah *¿Qué es la política?*, Ediciones Paidós - I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, Primera Edición, Barcelona, 1997. Es necesario precisar que en el contexto de la interacción humana la política tiene como único sentido el ejercicio de la libertad, entendida como no dominar y no dejarse dominar, y como espacio de muchos. Para esta autora, la política como espacio de libertad comienza donde termina el reino de las necesidades y la violencia física.

³³ BORJA, Jordi, “Participación ¿Para qué?”, en: *Revista Foro*, Volumen 1, No 1, Bogotá, 1986, p. 27

³⁴ Para Borja los supuestos básicos de la participación son un Estado democrático, honesto y eficiente en todos los ámbitos de la administración pública, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su relación con la ciudadanía. *Ibidem*.

Una primera consideración a este principio de definición es la relativa a que en el acto participativo deben intervenir por lo menos dos personas, pues cuando la acción es de interés exclusiva de una sola la noción de participación se pierde o simplemente no existe. Por tanto, cuando se habla de participación implícita y necesariamente se hace una referencia, en condiciones de igualdad y en circunstancias de convivencia³⁵, a todos los posibles interesados en un asunto específico. Lo anterior sugiere, adicionalmente, que la participación es, como ya se expuso y lo sugiere el analista Fabio Velásquez, “un proceso complejo de interacción en el que muchos intervienen”³⁶.

Una segunda consideración está referida a que un asunto en el cual pueden existir varios interesados, incluso ser de interés general, se puede tramitar o resolver sin recurrir a formas de participación directas o delegatarias.³⁷ En este caso, es necesario tener en cuenta que no todo asunto público o estatal requiere pasar por instancias de participación o debe ser puesto a consideración ciudadana, pues las decisiones son tomadas, legal y legítimamente, por los que han sido elegidos o encargados para tales fines, los cuales no están obligados a consultar con los particulares sino que actúan, toman decisiones y definen situaciones a nombre del interés público, de toda la sociedad.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la participación se constituye en uno, sino en el más importante, de los factores contemporáneos de legitimación de las decisiones, de los procesos políticos y sociales y de las instituciones.³⁸ En este sentido la participación al mismo tiempo que le imprime carácter a la democracia – como sistema político y de relaciones sociales- y a los distintos procesos de ampliación de las ciudadanías –reconocimiento por parte del Estado y la sociedad en su conjunto de un mínimo de justicia material y la garantía y protección de los derechos fundamentales- puede llegar –y de hecho llega- a expresar órdenes de dominación y exclusión, cuya expresión más violenta y criminal fueron los movimientos y regímenes nazi y fascista.

Ahora bien, si los asuntos en los que se participa son los relativos al gobierno de los entes territoriales, y especialmente a los relacionados con la ejecución de políticas sociales y de desarrollo local, la participación no sólo podría resultar obvia sino quizás necesaria; pues, con la presencia de múltiples participantes, en la medida en que se enriquece la información, se revelan la multiplicidad y diversidad de intereses y necesidades, indispensable para la toma de decisiones,

³⁵ Esto es importante tenerlo en cuenta, pues es la base de la crítica tanto al paternalismo como a la subordinación de unos actores frente a los otros.

³⁶ Ver su “Sobre la noción de participación”, mimeo, junio del 2000.

³⁷ En muchas situaciones la participación de la comunidad es una potestad de quien ejerce las funciones, en otros existe mandato legal de hacerla efectiva. Aunque el que decide no tome práctica o realmente en consideración a los otros, no significa que no interactúe, pues para esos otros las consecuencias prácticas de las decisiones son inevitables.

³⁸ La legitimación, que es un hecho práctico, implica la construcción de consensos y la aceptación de disensos entre los individuos de las comunidades y de la sociedad en su conjunto en torno a la validez de los órdenes jurídico, político e institucional que regulan la vida social de una comunidad, y que en consecuencia se actúe socialmente en correspondencia con ellos. Para Max Weber tales ordenaciones pueden ser pactadas –en este caso el acuerdo por unanimidad, como sucedía en la antigüedad, representa la existencia de una legitimidad auténtica- u otorgada –impuesta respecto a quienes cuya voluntad es discordante con la de la mayoría. Ver su Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1969. Sobre este tema también ver: SERRANO GÓMEZ, Enrique op. cit.

y se genera identidad y sentido de pertenencia de los distintos actores respecto a las decisiones y asuntos resueltos, posibilita mayor movilidad de recursos – públicos, privados, comunitarios- y voluntades hacia los objetivos que busca y, en perspectiva, facilita la sostenibilidad de los diversos proyectos de vida. En tal sentido, la participación no sólo resultaría siendo un elemento potencial y central de desarrollo sino que potencialmente movilizaría recursos para y en función del desarrollo local y regional.

Es claro que en los asuntos generales o de interés común no todos los sectores o actores sociales se sentirán, por muy diversas razones, particularmente interesados. En este sentido la participación siempre será una posibilidad y una alternativa deseable y en determinadas circunstancias exigible pero nunca una imposición o una obligación.

De la misma manera que la descentralización, la participación ha sido considerada desde muy variadas ópticas y perspectivas. Por ejemplo, Alejo Vargas identifica, desde las teorías sociales, cuatro distintas posturas³⁹. Una, la estructural-funcionalista que la percibe como un ejercicio de integración a la modernidad controlado y tutoriado por agentes externos, el Estado entre ellos, los cuales procuran la introducción de modos de vida, de pensamiento y consumo propios de la economía de mercado. Esta tesis está articulada a la teoría de la marginalidad la cual considera que en los países subdesarrollados, particularmente los de Latinoamérica, cohabitan un sector moderno, en el cual rigen las pautas de racionalidad instrumental, y un sector atrasado, cuya característica principal es su apego a valores y pautas de conducta tradicionales, que resulta marginal con respecto al primero. En este sentido la participación se asume como el proceso por el cual los marginados se incorporan y se adaptan a la cultura de la moderna racionalidad, constituyéndose en beneficiarios del desarrollo.⁴⁰

Otra es la aproximación marxista-estructuralista, la cual concibe la participación como la paulatina vinculación popular al proceso de liberación anticapitalista y de desarrollo de las fuerzas productivas en función del cambio social y en procura de una política económica y social que beneficie a todo el pueblo. Aunque los marxistas consideran al pueblo como los verdaderos protagonistas de la historia, es la élite revolucionaria –dice Vargas- quien dirige todo el proceso.⁴¹

³⁹ Ver su: “*Los laberintos de la Participación en Colombia: Avances y Retrocesos*”, en *Laberintos de la Descentralización* (1994), ESAP – SINAPSIS, Santafé de Bogotá y *su Participación Social, Planeación y desarrollo Regional*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2ª Edición, Santafé de Bogotá, 1994.

⁴⁰ Para el analista Fabio Velázquez este proceso de “desmarginalización” o integración resulta heterónimo, pues son agentes externos que “llevan de la mano” a los marginados para que se inserten en la lógica de la modernización; asimétrico vertical, toda vez que la relación entre el agente externo y el marginal es totalmente jerárquica. El primero, con todo el poder y los medios a su disposición, decide por el segundo cuál es la mejor ruta de incorporación, qué tipos de capacitación le conviene, cuáles son los programas de promoción popular de los cuales deben ser beneficiarios, etc.; y adaptativo, ya que el marginal se acomoda a la cultura dominante, interioriza los valores y pautas de conducta existentes, no los pone en tela de juicio ni crea nuevos –por lo menos en principio. Véase *su* “Sobre la noción de participación”, mimeo, junio del 2000.

⁴¹ Para Fabio Velázquez los marxistas y los teóricos de la dependencia, desde una muy distinta perspectiva y en oposición a las tendencias funcional-estructuralistas, coinciden en percibir a la sociedad como un todo estructurado, en la cual operan fuerzas sociales en constante interacción. *Ibidem*.

La tercera perspectiva teórica que identifica el profesor Alejo Vargas, es la interaccionista. Para esta corriente la participación en lo político se circunscribe a la promoción y fortalecimiento de la democracia participativa, en lo económico al estímulo a la iniciativa privada y en lo social a los procesos autogestionarios que buscan suplir las carencias estatales en lo referente a la satisfacción de las necesidades básicas. Aunque el Estado es una obligada referencia no deja de convertirse en un obstáculo para la participación, en tal sentido la participación estaría orientada a fortalecer y desarrollar la iniciativa privada, cuyos protagonistas son las élites privadas (nacional e internacional).

La aproximación accionalista, cuarta corriente identificada, entiende la participación como la posibilidad, de cada movimiento social, de construir su proyecto de económico (autogestión orientada a incidir en las políticas estatales), social (vida cotidiana) y político (democracias participativas incluyentes), pues para esta corriente el desarrollo es el producto de la acción de la sociedad sobre ella misma en la perspectiva de un socialismo autogestionario que satisfaga las necesidades básicas de las mayorías. Los obstáculos para el desarrollo estarían ubicados en las clases dominantes, en los sistemas políticos cerrados y en la organización social fragmentada, heterogénea y con fuertes dependencias en el exterior. Los actores fundamentales del desarrollo son los movimientos sociales no directamente politizados, en cuya cabeza se ubican las “élites solidarias”. Para esta perspectiva la participación como negociación tiene importancia.

Para el mismo profesor Alejo Vargas⁴² la participación tiene una doble posibilidad: como acción individual o acto voluntario y como acción colectiva o acto colectivo. En el primer caso los individuos actúan libremente limitados sólo por los derechos de los demás y en el segundo, en el marco de procesos sociales, intentan incidir en la toma de decisiones públicas. Además, considera que la participación, en tanto expresión de la soberanía popular –voluntad individual o colectiva- que se fundamenta en el respeto a la diversidad y a la diferencia, en la solidaridad, la reciprocidad en las relaciones y la responsabilidad colectiva, se constituye en una pieza clave del desarrollo, pues permite intervenir en casi todas las esferas de la vida política, económica, social y cultural del país.⁴³

En tanto proceso político y acción social positiva la participación, según Jordi Borja, permite o facilita controlar las desviaciones o sesgos corporativistas o de favorecimiento de intereses eminentemente privados que se dan en la administración pública, permite que los sectores tradicionalmente excluidos o marginados de los debates y decisiones públicas –políticas y administrativas- puedan intervenir y especificar públicamente sus intereses y otorga, cuando es amplia y democrática, por mayor transparencia en los procesos administrativos y propicia cambios. La participación ciudadana, dice este autor, tiene un papel pedagógico especialmente importante, pues además de ofrecer grandes posibilidades para el desarrollo de una actitud cívica y solidaria en la comunidad,

⁴² Véase su: “*Los laberintos de la Participación en Colombia...*”

⁴³ VARGAS Velásquez, Alejo, (1997), *Participación social y democracia. El papel de la Personería*, Fondo para la Participación Ciudadana, Ministerio del Interior, tercera edición, Santafé de Bogotá.

sensibiliza al burócrata oficial y, finalmente, evidencia los límites de la acción estatal.⁴⁴

Por otra parte, a la participación se le considera como un componente más de la descentralización en cuanto le garantiza eficiencia a la asignación de recursos y mayores niveles de transparencia en el ejercicio de funciones públicas y a la gestión estatal y mixta, llamada también nueva interacción pública-privada. En ese sentido la descentralización permitiría a los ciudadanos, beneficiarios, usuarios, demandantes sociales o consumidores mayor capacidad de gestionar, orientar y controlar el gasto público, e incluso el constituirse en cogestores y cofinanciadores⁴⁵. En esta última línea, la participación ciudadana, se ha entendido como el aporte, en trabajo, de la comunidad a la ejecución de los proyectos gubernamentales.⁴⁶

También la participación se percibe como un recurso, quizás externo, que garantizaría la eficiencia en la asignación de los recursos y la óptima provisión, a mínimo costo, de los bienes públicos. Para esta perspectiva una efectiva intervención ciudadana en la toma de decisiones públicas que tengan en cuenta las preferencias de los individuos en búsqueda del bienestar social es condición para otorgarle al sistema político un carácter democrático y devolverle al Estado mayor legitimidad⁴⁷. De la misma manera, para las teorías económicas que soportan la descentralización –federalismo fiscal, escogencia social y la de los costos de transacción aplicada a las finanzas territoriales- la participación es condición necesaria de eficiencia. Para dichas teorías, los mecanismos de participación tienen como propósito fundamental garantizar el reconocimiento de los gustos y las preferencias ciudadanas para que desde esta óptica se justifique económicamente la descentralización como el instrumento más adecuado para lograr una asignación eficiente de recursos públicos. La solución de mercado implícita en este modelo teórico radica en que los consumidores buscarán siempre las mejores condiciones en calidad y costos que satisfagan sus preferencias individuales⁴⁸

A partir de reconocer que de acuerdo con determinadas circunstancias históricas la participación ha sido vista bien como factor de integración al desarrollo de grandes sectores marginados de la sociedad, como una eficaz herramienta para combatir el clientelismo político, como vía para que el Estado ceda a la iniciativa privada o la sociedad civil la prestación de ciertos bienes o servicios, o como factor de modernización del Estado en la medida que redefine las relaciones de éste y la

⁴⁴ Cf. BORJA, Jordi, op. cit., p. 31.

⁴⁵ Sobre este aspecto ver: ROJAS, Fernando, "La lucha contra la corrupción en un Estado descentralizado", en: *Descentralización y Corrupción*, 109 p., Fescol, Milenio, Santafé de Bogotá

⁴⁶ BOJACA B., Gladys, "Planeación Urbana y Planeación Participativa", En, *Bogotá Hoy: Democracia, Convivencia y Poblaciones vulnerables* SEGOVIA MORA, Guillermo (Editor), Consejería para asuntos Sociales – Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, diciembre de 1994

⁴⁷ FORERO P., Clemente, Op.cit.

⁴⁸ Por ejemplo el profesor John G. Matsusaka (1995), a partir de un estudio empírico sobre participación y gasto público en Estados Unidos, demuestra una "relación directa entre la iniciativa popular y los esfuerzos por reducir el tamaño del sector gubernamental" y que " hay una disminución de la actividad redistributiva en aquellos Estados en donde existe una incidencia notable de los ciudadanos en las decisiones de gasto". *Ibidem*, p.194

sociedad civil, un grupo de investigadores la define como un proceso social e histórico en el cual distintos actores, autónomos e independientes, intervienen desde sus propios intereses y particulares puntos de vista en la creación de metas colectivas y en la definición de los medios para lograrlo, en un proceso que les permite reconocerse como actores sociales y ganar en identidad respecto a otros actores sociales y políticos.⁴⁹ O, desde un perfil similar, como “el proceso social en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”⁵⁰ y aunque este analista posteriormente considera que a esta definición le son pertinentes algunos ajustes,⁵¹ resalta el énfasis que la participación tiene como intervención, lo cual implica que los distintos actores son protagonistas de procesos concretos.⁵²

Para el gobierno nacional, que tiene la responsabilidad de poner en práctica los fundamentos del Estado Social de Derecho, la participación asume el sentido de una negociación en torno a la formulación, ejecución y logro de los objetivos de las políticas y los planes de desarrollo. Participar implica, entonces, la concertación entre el Estado y la sociedad civil los programas y proyectos de mayor necesidad de acuerdo a las prioridades que éstas tengan.⁵³ Desde esta óptica al Estado le corresponde, entonces, implementar mecanismos legales que avalen la participación ciudadana en los diferentes procesos administrativos y de gestión, organizar la oferta estatal y gubernamental de participación, coordinar sus propias acciones sectoriales y territoriales, entre otros aspectos.

Desde una perspectiva crítica respecto a los estudios sobre participación que se han hecho en el país, el analista Leopoldo Múnera evidencia que desde muy diversas perspectivas y después de estar vinculada casi exclusivamente a las lógicas electorales, a comienzos de los años ochenta la participación se fue convirtiendo, por excelencia, en el valor de legitimación de los órdenes político, social y económico⁵⁴. Para analistas y críticos del establecimiento, dice Múnera, la

⁴⁹ Cf. GONZÁLEZ, Fernán, SEGURA, Renata, BOLÍVAR, Ingrid, (1997). *Participación Ciudadana y Recuperación de la Política*, Fondo de Participación Ciudadana, Ministerio del Interior, Santafé de Bogotá, p. 11

⁵⁰ VELÁSQUEZ, Fabio, “Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, # 1, Septiembre de 1986.

⁵¹ Por ejemplo, que los individuos también participan y que a la participación también se liga propósitos relativos a la vida cotidiana de la gente.

⁵² VELÁSQUEZ, Fabio, “Sobre la noción de participación” ... En este sentido el proceso participativo, argumenta Velásquez, se torna autónomo, es decir, cada cual decide intervenir en función de sus intereses y sus proyectos; asimétrico horizontal, pues no todos los que intervienen llegan con los mismos recursos (unos tienen más información, más poder económico y/o político, mayores conocimientos, etc. que otros), pero en medio de esas diferencias, las reglas de juego son iguales para todos, y, finalmente, creativa, pues la interacción de quienes participan contribuye a generar valores, significados, sentidos y nuevas reglas de juego, en una situación que puede conducir a que se subvierta el “orden existente” para que pueden generar nuevos componentes culturales.

⁵³ Ver: Documento CONPES 2779, Promoción de la Participación de la Sociedad Civil. Del Derecho a Participar a la Participación Efectiva. República de Colombia, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Departamento Nacional de Planeación–UJS-DEGAI, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Consejería Presidencial para la Política Social, Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá, D.C. mayo 5 de 1995.

⁵⁴ MÚNERA RUIZ, Leopoldo, “Los estudios sobre la participación en Colombia”. En, Varios autores (1999), *Los Paradigmas de la Participación*, DIAKONÍA - OXFAM, La Paz, Bolivia. Para Múnera el proceso de paz que iniciara el gobierno de Belisario Betancur, lo que en su momento se denominó como “apertura democrática, la caída del muro de Berlín, el derrumbe del paradigma soviético y de las dictaduras militares del cono sur, el fracaso del modelo cepalino de desarrollo y el advenimiento de los procesos de globalización económica sirvieron, en la transición hacia la democracia y la

participación se constituyó en el atributo opuesto o la virtud contraria al sistema político oligárquico, del cual el bipartidismo, clientelismo, centralismo y la corrupción se presentan como características más sobresalientes. Para otros, especialmente las corrientes neoliberales, interesadas en demostrar la incapacidad del Estado Nacional como gestor de la modernización y ponderar a los actores globales y locales, la participación se asumió como el campo de la libre competencia por recursos públicos y como la descentralización de las decisiones públicas en aras de conseguir rentabilidad económica; en este sentido, fue considerada como la garantía para la modernización institucional. Si para los primeros, argumenta, la participación era el antídoto de los males de la democracia y de las cuestionables relaciones entre el Estado y la sociedad civil, para los segundos era la alternativa a los mecanismos del intervencionismo estatal y a las mediaciones políticas características de los modelos de desarrollo anteriores.

El carácter de “contravalor de legitimación” que se le ha dado a la participación, advierte Múnera, tiene consecuencias problemáticas. Una, es ambigua, en tanto se despliegan simultáneamente como estrategias de dominación o resistencia y de emancipación; dos, es inequívoca, pues quien asume prácticas participativas, desde cualquier óptica, considerará que la acción siempre será legítima y justificable y, tres, es fundacional, toda vez que por un lado niega u olvida toda la práctica participativa anterior, por otro, se pondera en tanto es una práctica institucionalizada borrando o desconociendo la no institucionalizada y la que se expresa a través de medios que en principio contradicen la democracia, como pueden ser las diversas dinámicas de violencia, política o no, organizada o dispersa.

De la anterior descripción sobre las visiones de la participación quedan claros dos asuntos. Primero, ningún actor estatal, económico o social, individual o colectivo, público o privado puede desconocer las posibilidades que, en los más diversos escenarios y ámbitos, ésta tiene para garantizar procesos, facilitar decisiones o reconocer intereses. Sin embargo, el ejercicio participativo, que es en sí mismo un encuentro de perspectivas distintas, a veces contradictorias, y al mismo tiempo una posibilidad de intervenir en los asuntos de interés colectivo, no es el espacio de la unanimidad, ni de la imposición de las mayorías sobre las minorías, ni de la indecisión, aunque muchos encuentros terminen así. No, en la base de cualquier convocatoria a la participación, de todo encuentro y de toda convivencia estará el conflicto de ciudadanías y de lo que se trata es de reconocerlo, manejarlo y resolverlo, preferiblemente democráticamente.

Segundo, es evidente que las referencias al papel que puede jugar la participación en la asignación eficiente de recursos, en la óptima y oportuna provisión de bienes y servicios, en la transparencia de la gestión pública y en la lucha contra la corrupción pública y privada están inspiradas en el paradigma de la productividad

reestructuración económica, de contexto teórico, político y social al posicionamiento de la participación como “contravalor de legitimación”.

y competitividad económica, en una perspectiva que termina por inducir lógicas de rentabilidad en el funcionamiento de la esfera pública y colocando, por esta vía, a la política en la órbita del consumo y del cálculo económico –razón instrumental– en una dinámica que la deslinda del “juego” por la libertad humana.

Sin embargo, es evidente que ser consumidores y ser ciudadanos resultan dos cosas enteramente distintas. En la primera circunstancia la participación es la vía para tener, poseer, acceder a cosas, beneficios, etc. y para tal posibilidad se deben surtir necesariamente ciertos procedimientos y requisitos. La característica de este tipo de participación es la conducta y, en cierto sentido, la obediencia. Pero en la segunda, participar significa “formar parte de”; o sea, a través de la acción y la palabra revelar y construir la identidad, en este sentido la participación ya no sólo ni esencialmente se expresa en procedimientos y requisitos para el acceso, sino en la capacidad de tomar las decisiones sobre lo que conviene y se quiere, como personas y como comunidad. Desde esta perspectiva la participación es la posibilidad del ejercicio de las distintas y diversas ciudadanías, algunas quizás ligadas al consumo y las más a la libertad humana.⁵⁵ La característica de este tipo de participación es la acción y la palabra, fundamentos básicos, como ya se señaló, del ejercicio de las ciudadanías.

3. Descentralización política y participación: un encuentro entre distintos

La relación entre descentralización política y participación parece obvia. Como ya se planteó, si la descentralización política es una convocatoria a que los entes territoriales, desde su autonomía, dirijan su propio destino político, económico y social resulta razonable y, en algunos casos necesario, que la población se comprometa con los distintos procesos que esta gran empresa conlleva, pues nadie más interesado que los propios habitantes de un municipio en convivir tranquila y dignamente. Sin embargo, lo obvio no siempre es lo posible. Veamos.

Si tenemos en cuenta los criterios que en las distintas aproximaciones, arriba resumidas, se esgrimen para auspiciar la descentralización notamos que tienen, con excepción de la elección popular de mandatarios y representantes y el desarrollo de iniciativas de participación y control ciudadano sobre las acciones gubernamentales, un carácter eminentemente derivativo, o sea no dependen directamente de los agentes territoriales de la descentralización sino derivan de procesos económicos o administrativos que se surten o se deben surtir, como consecuencia de la misma descentralización, en el ámbito territorial.

Así por ejemplo, nadie puede garantizar que la devolución, en tanto transferencia de poder y capacidad de decisión a los entes territoriales, aproxime las decisiones

⁵⁵Hannah Arendt rescata la experiencia de la democracia clásica griega para hacernos ver, las inmensas diferencias que existían en su inicio entre la esfera del mercado y la esfera de la política. Para Arendt estas dos actividades son radicalmente distintas. La capacidad del hombre para organizarse políticamente esta en franca oposición a la asociación de un hogar, de una familia o del mercado. Los griegos comprendían que la esfera del mercado era una esfera donde el hombre se encontraba sometido, en cambio la esfera de la política era una esfera donde el hombre ejercía su libertad. Véase de esta autora: "La esfera pública y la privada" Cap.II, en: *La Condición Humana*, pp.37-97 y "Labor, trabajo, acción. Una conferencia" en : *De la Historia a la Acción*, Paidós, 1995, pp.89-109

de gasto público a los beneficiarios de las políticas sociales, respondiendo al mismo tiempo tanto a las necesidades ciudadanas sobre bienes y servicios estatales, supuesto sobre el cual se soporta la propia descentralización, como a los criterios de eficiencia en la asignación de los recursos, los cuales, a su vez, exigen asegurar los criterios de costo-beneficio y rentabilidad. En este sentido la participación que se propone termina siendo un proceso subsidiario al criterio de eficiencia económica, pues se le asume como un proceso de “control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes”, los cuales podrían ser castigados electoralmente si sus acciones no son eficientes. Esto claro está en el supuesto teórico de que las elecciones de mandatarios fueran un proceso social y político soportado únicamente en lógicas de costo-beneficio; o sea, como si lo que política y electoralmente estuviera en juego fuera la elección –o quizás sea más adecuado decir designación- de un “gerente” para una gran empresa que es la ciudad o el país.

Tampoco es muy claro que por vías de un sistema local o regional de participación, plenamente compatible con el ejercicio autónomo de atribuciones y un proceso de reestructuración y reducción del Estado, tal y como se postula desde los paradigmas descentralistas, las economías locales y regionales se constituyan en polos de desarrollo que atraigan la inversión, estimulen el crecimiento y articulen espacialmente las políticas de desarrollo nacional. O que por el hecho de tener capacidad de decisión sobre las políticas sociales, la capacidad fiscal de los municipios se vean fortalecidas.

Cuando se convoca abierta y ampliamente a todos los posibles interesados en la ejecución de un programa o proyecto social, siempre existe el riesgo y la posibilidad que se decida distinto, incluso en contrario, a lo esperado y planeado en instancias administrativas. Por ejemplo, que se decida eliminar de un proyecto sobre ampliación de coberturas de agua potable todos los criterios de rentabilidad económica que garantizan la recuperación directa de costos, o sea por vía de la imposición de un sistema indexado de tarifas. Independientemente de estas decisiones el proyecto no solo puede satisfacer las necesidades de los beneficiarios, o sea resolver el problema, sino cumplir con el criterio de la eficiencia en la asignación de los recursos, toda vez que los usuarios orientaron el gasto, pero bajo criterios sociales y no de rentabilidad.

Claro, puede suceder lo contrario, que se quiera poner en marcha un programa de veedurías y auditorías sociales sobre la ejecución de los recursos de transferencias, pero por diversas razones, aparentemente no muy claras pero justificables, nadie asiste a las convocatorias y por tanto el proyecto fracasa y los recursos se dilapidan.

En fin, entre descentralización y participación existen muchas y a veces necesarios encuentros, pero no necesariamente sus lógicas coinciden y por momentos se tornan contradictorias y conflictivas. Para los expertos arriba citados la descentralización, incluida la política, se articula preferencialmente a lógicas de mercado en las cuales la capacidad de intervenir, esencia de la participación, es

muy limitada. En cambio la participación, que se fundamenta en el principio de la voluntariedad, o sea que es discrecional, obedece más a lógicas en las cuales prima la autonomía y la libertad, individuales o de las organizaciones políticas, sociales o comunitarias.

Como sea, tanto desde la descentralización política como desde la participación hay una referencia muy fuerte a la democracia, la cual tiende a articularlas y dinamizar sus posibilidades.

4. Democracia, descentralización política y participación

En el subtítulo anterior se concluyó que descentralización política, en tanto devolución de poder, desde el centro hacia las regiones y localidades, y capacidad de decidir y participación, como interacción para intervenir, no eran las dos caras de una misma moneda sino procesos distintos y diferenciados, tanto espacial y temporalmente como en énfasis y propósitos, que se encuentran, se interrelacionan y, por momentos, incluso se contradicen. Desde esta perspectiva podríamos hablar, en principio, de descentralización participativa y de participación descentralizada.

En el primer caso podríamos estar hablando del proceso, previo a la expedición de medidas definitivas, de consultas regionales y locales a las autoridades, las ONG, los partidos y movimientos políticos y sociales, a la comunidad y a la ciudadanía en general sobre las características, los énfasis, los niveles, los ámbitos, etc., que la descentralización debería adquirir, de tal manera que unos y otros de los actores nacionales y regionales comprometidos asuman una actitud de responsabilidad sobre las consecuencias sociales, políticas, económicas y administrativas que tales medidas implican. Claro, lo anterior no significa que, como proceso, la descentralización no pueda ser definida políticamente por los poderes nacionales y diseñada por una tecnocracia a ellos articulada; pero en este caso, como lo plantea un analista chileno, “hacer las reglas sin los actores es una deriva tecnocrática, que está absolutamente en oposición con el objetivo participativo que inspiran los procesos descentralizadores”.⁵⁶

En el segundo caso, que es el colombiano, la participación descentralizada estaría referida especialmente a la intervención de las fuerzas sociales y políticas locales, las asociaciones de usuarios, las organizaciones civiles, de la empresa privada, las iglesias, las comunidades, los individuos, etc., en los ámbitos, espacios y mecanismos ya definidos en el proceso de descentralización, independientemente si fueron decididos y diseñados local o nacionalmente.

En esta parte, se propone la siguiente hipótesis. En tanto procesos distintos y diferenciados, la descentralización política y la participación tienen en la democracia el escenario más adecuado de encuentro e interrelación, de manera

⁵⁶ Véase TOBAR LEIVA, Manuel. (1998) “Hacia un Modelo de Estado Descentralizado en Chile”, Conferencia dictada en el Conference Town en Reñaca. Mideplan, Subdere, en HERNÁNDEZ OLMEDO, Luis Guillermo (Compilador) *Descentralización, Democracia y Desarrollo Regional*, p. 17, www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/6384/modelo.rtf.

que ésta se constituye en el criterio mínimo para la viabilidad de las otras dos. Esta hipótesis requiere, previamente, una breve reflexión sobre la democracia, para luego precisar las condiciones en las cuales se expresa la interrelación entre descentralización política y participación y su viabilidad en una sociedad determinada.

4.1 Los órdenes democráticos

La democracia ha sido pensada desde muy diversos ángulos. Como sistema de gobierno (relación estado - individuo o ciudadano), como sistema de convivencia (vida cotidiana) y también como criterio para la resolución de conflictos (criterio último de justicia). Veamos algunos desarrollos.

4.1.1 El sistema político democrático

Como sistema político o forma de gobierno ha sido objeto de disquisiciones y caracterizaciones desde la antigua Grecia hasta nuestros días. Descrita como el gobierno de todos –del pueblo- o “de los más” –de la mayoría-⁵⁷ la democracia prescribe adicional y necesariamente un juicio de valor que la presenta no sólo como deseable sino también posible frente a otras formas de gobierno alternativas y obviamente distintas o contrarias –monarquía, absolutismo, tiranía, dictadura, autoritarismo, autocracia, aristocracia, oligarquía, totalitarismo.⁵⁸

Así, en principio la democracia pretende, en el marco de la relación Estado – individuos o ciudadanos, garantizar por parte del primero el monopolio de la fuerza/violencia, en cuanto los poderes armados y la violencia privada atentan contra la estabilidad y existencia de la misma comunidad; y, frente a los riesgos de abusos, arbitrariedades y opresión –contra los individuos y la sociedad- que dicho monopolio implica, la democracia pretende simultáneamente garantizar la salvaguardia de los derechos inalienables de los segundos.

Esta tensión ente Estado e individuo y sociedad se ha resuelto democráticamente a partir de la constitución del Estado derecho, en el cual las “diversas formas de coacción estatal y de regulación pública de la conducta son diferenciadas y atribuidas a distintos órganos, por medio de la separación de poderes, a fin de garantizar de esa manera los derechos inviolables de la persona e instaurar un gobierno de leyes y no de hombres. Además esas reglas reguladoras del poder

⁵⁷ La democracia así descrita no es ajena a múltiples controversias, pues no es simple dilucidar qué es o qué significa “pueblo” o cómo la “mayoría” gobierna y se relaciona con la “minoría”, pues éste más que otra cosa es un criterio decisorio. Sobre este aspecto Ver: SARTORI, Giovanni, (1994), *Qué es la Democracia*, Cap. 2, Altamir Ediciones, Bogotá.

⁵⁸ Para Norberto Bobbio “cualquier teoría sobre las formas de gobierno presenta dos aspectos: uno descriptivo y otro prescriptivo. En su forma descriptiva el estudio de las formas de gobierno se resuelve en una tipología o en una clasificación de los diversos tipos de constitución política (...) Sin embargo, no hay tipología que solamente tenga una función descriptiva. (...) generalmente se plantea otro problema, que es el de indicar (...) cuál de las formas de gobierno descritas es buena, cuál mala, cuál mejor y cuál peor, y eventualmente cuál la óptima y cuál la más incorrecta. En otras palabras: no se limita a describir, o sea, a manifestar un juicio de hecho, sino que sin darse cuenta exactamente asume también otra función, la de expresar uno o más juicios de valor, la de orientar las preferencias ajenas, en una palabra la de prescribir. Ver su, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, Fondo de Cultura económica, México 1987, p. 9. Sobre este tema ver también SARTORI, Giovanni, op. cit., Cap. 1.

político deben ser públicas y democráticamente discutidas y consentidas por todos los eventuales afectados: el Estado de derecho pretende entonces ser democrático, al buscar, con Rousseau, su fundamento en la voluntad popular.”⁵⁹

Ahora bien, la democracia no se ha limitado a controlar los poderes estatales y garantizar los derechos y las libertades individuales, también se ha preocupado por establecer estándares mínimos de equidad social y satisfacción de necesidades básicas, que resultan vitales para el bienestar general y de los individuos que conforman una sociedad determinada. En tal sentido el Estado de derecho al “evitar no sólo que la pobreza afecte la posibilidad misma de llevar una vida digna sino, además, que la desigualdad económica se traduzca en formas de dependencia personal que atenten contra la libertad individual y desfiguren la participación política (...) se edifica como el moderno Estado social y democrático de derecho”.⁶⁰

Pero como sistema político la democracia también ha intentado superar las limitaciones que le impone las históricas y tradicionales formas de representación político electoral. Efectivamente, como sistema de toma de decisiones la democracia representativa implica que los asociados deleguen en un reducido grupo de personas, elegidas a través del voto, la toma de decisiones sobre los asuntos de interés general. Como bien lo resalta Norberto Bobbio, en esta forma de democracia el representante tiene dos características bien precisas: “a) en cuanto que goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido deja de ser responsable frente a los propios electores y, por tanto, no es revocable, b) no es directamente responsable ante sus electores precisamente porque es llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o de aquella categoría.”⁶¹ Como plantea Velásquez, “los representantes son fiduciarios, no delegados” y en tal sentido “no existe una relación vinculante entre electores y elegidos”.

En contrapeso o quizás oposición a la democracia representativa se presenta la democracia directa, la cual se fundamenta en la posibilidad de que todos los asociados participen de manera directa y sin intermediarios en la toma de decisiones que abiertamente los afecten. Aunque el propósito de esta democracia sigue siendo el de decidir sobre los asuntos de interés general o colectivo, la presencia de cada uno de los interesados en los espacios de debate y decisión pone en evidencia la diversidad de intereses particulares que en toda comunidad existe. Además, si en determinadas circunstancias se requiere que algunas personas actúen como delegados de grupos o sectores específicos de la sociedad, éstos no poseen plena

⁵⁹ UPRIMNY YEPES, Rodrigo, Op. cit., p. 12

⁶⁰ Para Rodrigo Uprimny este moderno Estado social y democrático de derecho –lleno de tensiones- es el resultado de tres corrientes ideológicas. Por una parte, “es un Estado liberal, que recoge las aspiraciones del Estado de derecho clásico del Siglo XIX”, cuyo fundamento es la limitación del ejercicio del poder estatal; de otra, “es un Estado democrático que reposa en la soberanía popular, esto es, en la igualdad de las personas en el diseño de las instituciones y en la formación de la voluntad política”, y por último “es un Estado social, que reposa en la idea de que el poder político debe lograr para los asociados una justicia material mínima: lo importante es entonces el resultado de la acción pública, de suerte que la democracia es entendida más como un efecto material del ejercicio del poder, esto es, como una cierta igualdad social conseguida gracias a la acción estatal.” *Ibidem*, p. 13

⁶¹ BOBBIO, Norberto (1985), “Democracia representativa y democracia directa”. En su *El Futuro de la Democracia*, Plaza y Janes Editores, Barcelona, pp. 60-61. Sobre estos mismos aspectos véase VELÁSQUEZ, Fabio, “Sobre la noción de participación”...; en este documento Velásquez presenta de manera sucinta y precisa la reflexión de Bobbio.

ni total representación sino que actúan ad referendum; esto es, que para tomar una decisión deben primero consultarla con quienes lo delegaron. Es claro que entre el delegado y los representados existe una estrecha e inmediata vinculación a tal punto que la delegación puede ser revocada e impuesta a otra persona o grupo de personas, o finalmente asumida directamente por la comunidad en su conjunto.

Sin embargo, tanto la democracia representativa como la directa muestran límites y complejos dilemas. Así, por ejemplo, en la primera los representantes tienden a constituir grupos de interés que se auto-representan o terminan representando intereses de sectores sociales, políticos y económicos particulares cuando no corporativos, como indica el mismo Bobbio, en una situación que niega el supuesto interés general o colectivo que debería inspirar su actuación. Como correlato a esta circunstancia, los ciudadanos y electores parecen despreocuparse de los asuntos públicos, cayendo en la apatía con respecto a la “cosa pública”, como reitera Velásquez.

Por su parte, las democracias directas resultan poco viables en las sociedades industriales y post-industriales, pues por su complejidad y extensión es más que imposible crear espacios y definir procesos para que “todos decidan sobre todo”.

Esta aparente contradicción que parece existir entre la democracia representativa y la directa encuentra un principio de solución en lo que se ha llamado la “democracia participativa”, que expresa una suerte de “simbiosis” en la que, por una parte, se aprovechan las ventajas y, por otra, se minimizan los riesgos y costos políticos y sociales que cada una parece tener.

Lo interesante y particularmente novedoso de la democracia participativa radica en que no elimina ni sustituye la democracia representativa sino que la complementa. Por una parte, como plantean algunos analistas, el representante “tiene una responsabilidad directa con el elector, que está dada por la capacidad de los votantes de revocar el mandato del elegido.”⁶² Y por otra, la representación se complementa con formas más directas de participación ciudadana, que como el referendo, el cabildo abierto, las consultas populares, etc., se articulan a diversos procesos de toma de decisiones que trascienden el ámbito de la democracia electoral. Como plantea la Corte Constitucional colombiana:

“El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así

⁶² GONZÁLEZ, Fernán, SEGURA, Renata, BOLÍVAR, Ingrid, op. cit., p. 18

fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”⁶³.

Hasta aquí, la democracia ha sido definida – descrita y prescrita- como una forma de gobierno que articula los principios del control al poder estatal, la soberanía popular, el de la justicia social y el de la participación, en una suerte de deontología democrática⁶⁴ que exige a quien dirige, gobierna o participa cumplir con el deber ser de la democracia, respetando integralmente los derechos y libertades fundamentales so pena de transformarse o constituirse en dictadura, tiranía, despotismo u otra modalidad de gobierno contraria o incompatible con ella.

4.1.2 Convivencia, ciudadanía y democracia

La democracia, desde su deontología, llama la atención sobre dos aspectos que en la actualidad le resultan de vital importancia. El primero, el relativo a los fundamentos del esencialismo⁶⁵, conservador o progresista, típico del pensamiento ilustrado y del liberalismo político, y, el segundo, con lo que se ha denominado la esfera pública y su relación con el ámbito de lo privado”⁶⁶.

Sobre el primer aspecto, la corriente crítica del feminismo democrático radical⁶⁷ muestra cómo el esencialismo, fundamentado en una visión unitaria y homogénea de la identidad humana, genera histórica, jurídica y culturalmente múltiples discriminaciones y exclusiones que se expresan tanto en las relaciones Estado-sociedad civil como en la vida cotidiana, en una relación social que, negando cualquier intento de reconocer la diferencia, la individualidad y la autonomía, origina múltiples espacios y órdenes de subordinación y discriminación.⁶⁸

Ahora bien, esta corriente al advertir que las identidades individuales y colectivas no son esenciales, o sea no obedecen a una posición preconstituida y

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-011-94, Materia: mecanismos de participación democrática, norma revisada: Ley Estatutaria No. 134 de 1994, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz, Santafé de Bogotá, D.C., Febrero veintiocho (28) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

⁶⁴ Como plantea Giovanni Sartori en su texto “...la democracia es y no puede ser desligada de aquello que la democracia debería ser.” O sea, como plantea el mismo autor, la democracia se ubica “...por una deontología democrática”. Op. cit., p. 4.

⁶⁵ Es la referencia universal y racional a una verdad y una naturaleza humana esenciales, generalmente presentada como unitaria y homogénea. Sobre este aspecto y su relación con la necesidad de construir una visión de la ciudadanía que asuma la diversidad de manera radical, ver: MOUFFE, Chantal, “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”. En, Revista *Debate Feminista*, Año 4 Vol.7, México, 1993. Este artículo también se publicó en Revista Foro No. 33, Diciembre 1997 a Enero 1998, Bogotá.

⁶⁶ Sobre este aspecto ver: FRASER, Nancy (1997), *Iustitia Interrupta*, Cap. 3 “Pensando de nuevo en la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes”, Siglo del Hombre, UNIANDES, Bogotá.

⁶⁷El feminismo democrático radical, que es una de las más importantes vertientes postestructuralistas, apoyándose en Freud y Lacan, ha mostrado que la mente humana está sujeta a dos sistemas, uno de los cuales no es ni puede ser consciente, y que la pluralidad de registros –simbólico, real e imaginario- penetran en cualquier identidad. Por otra parte esta corriente señala, que la filosofía del lenguaje (Wittgenstein) ha indicado que el sujeto no es su fuente inmediata de significado lingüístico, puesto que es a través de la participación en diferentes juegos lingüísticos que el mundo se despliega ante él. Recuerdan que Gadamer, en su hermenéutica filosófica, postula que entre pensamiento, lenguaje y mundo existe una unidad fundamental y que es en el lenguaje donde se construye el presente, la realidad. Cf. MOUFFE, Chantal, op. cit.

⁶⁸ Por ejemplo el racismo, que en las versiones más aberrantes -el nazismo y el apartheid- lograron definir, a partir de lo que consideraban como la naturaleza esencial de las razas “aria” y “blanca”, crueles y criminales sistemas políticos de discriminación y opresión. Además del racismo, podremos evidenciar, fundamentados en esencialismos, órdenes de subordinación y opresión en las relaciones de género, en las ideologías de “clase”, en las visiones religioso-fundamentalistas, en el puritanismo sexual, en las castas y clanes meritocráticas, etc.

determinada por las condiciones materiales de vida⁶⁹ ni, en el caso del sujeto, a un carácter unitario, coherente, congruente y racional⁷⁰ y, además, que la revolución democrática que inaugura la modernidad se torna desde la ilustración – racionalismo y humanismo liberales- y desde la crítica marxista y socialdemócrata, en un proyecto referido a un “sujeto unitario como fuente última de la inteligibilidad de sus acciones”, circunstancia que impide a su vez “captar la multiplicidad de relaciones de subordinación que afectan a un individuo”⁷¹, pues parten de una identidad definitiva, universal y abstracta a la cual se pertenece “empírica e incluso geográficamente” y de la cual surge una única comunidad que “podría unificarse con la sola idea del bien común”⁷², propone un proyecto democrático, plural y radical que permita construir una nueva visión de la ciudadanía que no se limite a instituir nuevos derechos y nuevas alternativas de representación de intereses o de conflictos sociales.⁷³ El proyecto ciudadano radical propende especialmente por la recuperación y el reconocimiento, no sólo del “sujeto” como ente jurídico, que lo es, sino de la “subjetividad” humana, premisa necesaria para una adecuada comprensión de la variedad de relaciones sociales y de las “necesidades, valores e intereses” de las identidades que han sido ubicadas en posiciones de subordinación o exclusión frente a otras, o cuya diferencia ha sido invisibilizada – género, de clase, etnia o raza, tercera edad, niñez, homosexuales, lesbianas, etc.- espacios donde los principios de igualdad y libertad habrían de asumirse plena y radicalmente.

En este sentido la propuesta del feminismo demoradical se presenta como una relación de convivencia ciudadana⁷⁴, donde la libertad y la igualdad son condiciones necesarias en la relación con los demás que, en el mismo plano, se reconocen mutuamente como distintos y diferentes. La propuesta es, entonces, la de una ciudadanía que no se agota en “el proceso estatal de adjudicación de derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, sino que se materializa en las relaciones con los demás. Se es ciudadano o ciudadana a partir de las relaciones públicas y privadas que cotidianamente se establecen con las demás personas”.⁷⁵

⁶⁹ Como plantea María Emma Wills, “Ni hay *Una Mujer*, ni hay *Una Clase Obrera* universales; hay, más bien, distintas identidades, tanto femeninas como obreras”. En este sentido las identidades son producto de múltiples interpretaciones discursivas que se estructuran alrededor de órdenes sociales y políticos. Véase su: “Feminismo y Democracia”. *En*, *Revista Estudios Políticos*, IEPRI, Universidad Nacional, No. 37, mayo - agosto de 1999, Santafé de Bogotá p. 26.

⁷⁰ Desde esta perspectiva el ser humano es un ser social diverso y hasta contradictorio, en relación con sí mismo y sus entornos discursivos, cuya personalidad se estructura en ciertos niveles que se ubican por fuera de la conciencia y racionalidad -afectos, pasiones, compulsiones y deseos, etc.

⁷¹ Véase MOUFFE, Chantal, “La Democracia Radical ¿Moderna o Postmoderna?”, *Revista Leviatán* N° 55, Primavera de 1994, Madrid, p. 16. Para esta autora, mientras para el liberalismo el individuo sólo persigue su propio interés, para el marxismo todas las posiciones del sujeto se reducen a la clase.

⁷² *Ibidem*, p. 20.

⁷³ Recordemos, dice María Emma Wills, que “para el liberalismo clásico la ciudadanía se circunscribe a la esfera del Derecho y el individuo ciudadano se define sobre todo por su estatus legal”. *Op. cit.* p. 28

⁷⁴ La convivencia ciudadana se diferencia de la “convivencia pacífica”, en tanto la paz en oposición la guerra no implica necesariamente procesos de ciudadanía o estados de democracia, simplemente ausencia de conflicto armado.

⁷⁵ Sobre este concepto de ciudadanía ver mi “Resolución de conflictos, justicia y convivencia urbana: elementos para un debate”. *En*, *Justicia y Conflicto Urbano en Colombia: Formas Comunitarias de Tratamiento y Resolución*, CENASEL, Red de Solidaridad Social, Programa para la Reinserción, Santafé de Bogotá, abril de 1999, p.17 y ss. En un planteamiento similar al del feminismo democrático radical Bobbio evidencia un proceso de democratización que consiste “en el paso de la democracia política en sentido estricto, a la democracia social, o bien en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas y, a menudo, políticamente irrelevantes asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus varias articulaciones,

Sobre la relación público-privado, segundo aspecto sobre el que la democracia llama hoy la atención y en estrecha relación con el primero, el debate es sobre varios puntos.

Primero, la corriente crítica del feminismo democrático radical precisa el real alcance de lo que en la teoría liberal clásica se denomina como esfera pública y esfera privada.

Respecto al espacio público Nancy Fraser resume la versión de Jürgen Habermas en los siguientes términos: "...foro de las sociedades modernas donde se lleva a cabo la participación política a través del habla. Es el espacio donde los ciudadanos (personas privadas) deliberan acerca de sus problemas comunes (asuntos de interés público o común), un espacio institucionalizado de interacción discursiva. Este espacio es conceptualmente distinto del Estado; es un lugar para la producción y circulación de discursos que, en principio, pueden ser críticos frente al Estado. La esfera pública en el sentido habermasiano es también conceptualmente distinta de la economía oficial; no es un espacio para las relaciones mercantiles sino más bien para las relaciones discursivas, es un foro para debatir y deliberar más que para comprar y vender. Por tanto, este concepto ... nos permite mantener presentes las distinciones entre los aparatos de Estado, los mercados económicos y las asociaciones democráticas, distinciones esenciales para una teoría democrática."⁷⁶

En oposición, dice Fraser, lo privado está definido por lo que no se relaciona con el Estado, lo que no es accesible a todos, ni de interés de todos, ni relacionado con el bien común o el interés compartido, lo que se relaciona con la propiedad privada y lo relativo a la vida doméstica íntima o personal, incluyendo la vida sexual. A este respecto, María Emma Wills, comenta que en contradicción con sus orígenes, el espacio privado –terreno por excelencia de la libertad individual- se edifica sobre concepciones y supuestos, tanto patriarcales como de clase y coloniales, y propone como definición de esfera pública liberal "aquella donde los individuos, con iguales derechos, regulan solos y libremente sus conflictos y diferencias".⁷⁷

Sin embargo, dice Fraser, la esfera pública, como espacio burgués⁷⁸, se erigió realmente como un mecanismo institucional tendiente a racionalizar la dominación política, donde un tipo específico de interacción discursiva –discusión racional,

desde la escuela hasta la fábrica: hablo de escuela y de fábrica para indicar emblemáticamente los lugares en que se desarrolla la mayor parte de la vida de la mayoría de los miembros de una sociedad moderna". Cf. op. cit., p. 69

⁷⁶ FRASER, Nancy, op. cit., p. 97. La autora advierte, además, que por economía oficial ella entiende a los lugares de trabajo remunerado, los mercados, los sistemas de crédito y demás para evitar la implicación androcéntrica de que las instituciones domésticas no son también "económicas". El texto entre paréntesis es de la autora pero no del texto citado.

⁷⁷ WILLS O., María Enna, op. cit. p. 30

⁷⁸ Para Nancy Fraser, los espacios públicos burgueses surgieron en temprana modernidad europea como contrapesos a los Estados absolutistas, en los cuales los públicos burgueses pretendían mediar entre el Estado y la sociedad, haciendo responsable al Estado absolutista ante la sociedad. Primero, exigiendo la publicidad de los asuntos del Estado para escrutinio público crítico y luego transmitiendo al Estado, mediante la libertad de expresión, de prensa y asociación y de las instituciones parlamentarias del gobierno representativo, lo que se consideraba el "interés general" de la sociedad burguesa. *Ibidem*, p. 99

abierta y al alcance de todos- sobre los asuntos públicos que, bajo los supuestos de la igualdad y la libertad, pero en realidad en presencia de poderes, subordinaciones y desigualdades, culmina en la conformación de "... una 'opinión pública', en el sentido fuerte de un consenso racional acerca del bien común."⁷⁹

Segundo, en cuanto los intereses privados son inadmisibles, las desigualdades de condiciones no tenidas en cuenta o suspendidas, el poder excluido y los interlocutores asumidos como "pares", la esfera pública es un espacio que se basa no en la igualdad y la libertad sino en discriminaciones y exclusiones o, más aún, se enfatiza, está constituido por ellas. Por ejemplo, Geoff Eley, sostiene que son las exclusiones de género, vinculadas a otras exclusiones de clase, las que posibilitan una esfera pública burguesa soportada por una "sociedad civil", constituida por clubes y asociaciones profesionales, cívicas y culturales, que juega el papel de campo de entrenamiento y base del poder de un estrato de hombres burgueses que se veían así mismos como "clase universal" y se preparaban para gobernar. El exacerbado sexismo de la esfera pública burguesa, dice Eley, exigió con éxito la domesticidad femenina y una separación radical de lo público y lo privado, que actuaron como significantes claves de las diferenciaciones burguesas.⁸⁰

Tercero, la esfera pública burguesa desconoce – no escucha y ni tiene en cuenta- otras esferas públicas y otros públicos alternativos, a tal punto que se constituye en esfera pública oficial y en el lugar institucional de mayor importancia para la construcción del consentimiento que definió el nuevo modo hegemónico de dominación. En este sentido varios estudios han demostrado que el burgués nunca fue el "público" sino que paralelamente han emergido contra-públicos – nacionalistas, populares campesinos, proletarios, negros, de mujeres, gays, lesbianas, etc.- que siempre han estado en competencia y que lograron acceder a la vida pública a través de muy diversas formas de acción.⁸¹ Es más, para Eley Geoff "el surgimiento de un público burgués nunca fue definido exclusivamente por la lucha contra el absolutismo y la autoridad tradicional, sino que... igualmente se dirigió al problema de la contención popular. La esfera pública se construyó siempre a través del conflicto"⁸²

Cuarto, mientras el supuesto liberal considera una separación radical entre sociedad civil y Estado, en aras de la independencia y autonomía de la primera respecto al segundo, en la práctica se promueven las desigualdades socioeconómicas y se privatizan las deliberaciones públicas y sus resultados,

⁷⁹ *Ibidem*, p. 100. Desde otra perspectiva la "opinión pública" es una noción acerca de las ideas que comparten muchos, les es común, pero porque como sentimiento dominante ha triunfado o se ha impuesto sobre otras. No hay opinión pública si una idea es compartida por todos sin excepción, en tal caso existiría "consenso"; por ejemplo, no hay opinión pública contra las catástrofes naturales. Sobre este tema ver: DELSOL, Chantal, "Introducción a la Cuestión Política", Curso de Filosofía Política, Maestría en Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, mimeo, Santafé de Bogotá, septiembre de 2000, p. 18 y ss.

⁸⁰ GEOFF, Eley, "Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth-Century, citado por Nancy Fraser, op. cit., p.101 y 102

⁸¹ Nancy Fraser hace referencia a los trabajos de Eley Geoff, Mary Ryan y Elizabeth Broocs-Higgnbotham.

⁸² Citado por Nancy Fraser, op. cit., p. 105

liberando de esa responsabilidad al Estado, pero reservando para otros espacios⁸³ y otros protagonistas⁸⁴ los grandes debates, la creación de la gran opinión y la toma de las grandes decisiones.⁸⁵

Quinto, tal y como se configura el ámbito de lo privado, la proclamación de la libertad e igualdad y el reclamo de plena autonomía e independencia respecto del Estado, se constituyen en un discurso pseudo democrático que históricamente ha ocultado poderes, desigualdades, ordenes de subordinación e iniquidad, cuando no de despotismo y violencia abierta. Como plantea la profesora Wills: “Si un cierto tipo de orden se gesta en la esfera pública, en la esfera privada y en particular en la doméstica, se constituye también uno, pero no alrededor de la autorregulación de los conflictos, sino de la aplicación de la Ley del Padre. Es el padre quien dirige los conflictos, dictamina las reglas y ejecuta las sanciones. En la esfera doméstica, el principio de la igualdad subyacente al concepto de ciudadanía se suspende, así como también se interrumpe la búsqueda de consensos y el establecimiento de acuerdos por la vía del diálogo.”⁸⁶

Ahora bien, si tenemos en cuenta las críticas radicales a las visiones esenciales que han articulado históricamente a los sistemas políticos, el democrático incluido, y los inadecuados supuestos que hasta ahora han definido las tradicionales relaciones y segmentaciones entre espacio público y privado, la democracia no puede sino asumir la diferencia como principio de las relaciones ciudadanas –con el Estado y en la convivencia cotidiana- reconocer la multiplicidad de públicos, incluir intereses y asuntos hasta ahora considerados como privados en la esfera de lo público y permitir la concurrencia efectiva de distintos públicos, empoderando a los débiles frente a los fuertes.

4.1.3 El tratamiento y la resolución democrática de conflictos

Finalmente, la democracia se pregunta hoy sobre la justicia en el tratamiento y resolución de los conflictos. Sobre este aspecto quizás sea necesario advertir que el principal reto de cualquier sistema político, especialmente el democrático, es el de definir y establecer procesos y estrategias viables de regulación de conflictos y trámite de demandas, pues sin reglas ni mecanismos que orienten su manejo y resolución todo sistema político tiende a desaparecer y toda sociedad hacia su auto-destrucción. En una frase: la convivencia ciudadana se hace prácticamente imposible.

Ahora bien, la resolución democrática de conflictos nos remite necesariamente a dos importantes problemas. Uno, definir lo que se entiende por conflicto y, dos, establecer quién o quiénes tienen potestad para manejarlo y resolverlo.

⁸³ Los mercados, los parlamentos, las oficinas gubernamentales y estatales, las juntas directivas, los clubes privados, etc.

⁸⁴ La clase política, los altos funcionarios públicos, los banqueros, gerentes, etc.

⁸⁵ Nancy Fraser, distingue los públicos débiles y los fuertes. Los débiles se caracterizan porque su práctica deliberativa consiste exclusivamente en la formación de opinión y no cubre la toma de decisiones; los fuertes por que su discurso incluye tanto la formación de opinión como la toma de decisiones. Op. cit, pp. 129 y 130.

⁸⁶ Op. cit., p. 30. También, advierte, que mientras en la esfera doméstica se resguardan los privilegios patriarcales, en el terreno privado de la economía se instituye la propiedad privada y las relaciones capitalistas de dominación.

Sobre el conflicto, sin pretender desarrollar una teoría⁸⁷, se puede decir que se trata de una situación en la cual dos o más partes –personas o grupos de personas, entidades o instituciones, etc.- encuentran sus necesidades, intereses o pretensiones enfrentadas de manera irreconciliable; o sea, que en principio para satisfacer el interés de una es necesario que la otra parte renuncie o ceda en el suyo.⁸⁸ En este sentido, es importante, entonces, tener en cuenta que un conflicto se fundamenta objetivamente en la percepción que las distintas partes tienen sobre sus propios intereses y su satisfacción, lo que nos remite a los medios que cada uno de ellos tenga disponibles y en la forma que los pueda emplear frente a las otras partes.⁸⁹ De igual manera un conflicto depende en mucho de la actitud que cada una de las partes tenga sobre el mismo y del grado de contradicción y pugna –la intensidad- que los interesados establecen entre ellos, de las motivaciones que lo originan⁹⁰, del ámbito en el que éste se desenvuelve⁹¹ y del tipo de protagonistas que se enfrentan⁹².

Con relación a las motivaciones que originan los conflictos es importante tener en cuenta que en no pocos casos las partes creen enfrentar una “divergencia objetiva de intereses”, cuando en realidad están frente a “pretensiones encontradas” o “posiciones incompatibles”⁹³, las cuales una vez identificadas los reales intereses de las partes se pueden satisfacer sin que se llegue a una efectiva situación de conflicto.⁹⁴ También, es necesario identificar cuándo la escasez de un bien origina un conflicto sobre su control o acceso y cuando es el conflicto sobre el control o acceso de un recurso, en principio abundante, lo que genera su escasez.⁹⁵

⁸⁷ Sobre las teorías del conflicto y la dinámica social véase: UPRIMNY YEPES, Rodrigo, op. cit., pp 3 a 15.

⁸⁸ Un “interés”, independientemente de la legitimidad, legalidad o aceptación que pueda tener, puede ser un deseo, una situación de beneficio o algo material o espiritualmente provechoso, una particular forma de vida, una tradición, una simple conveniencia, una necesidad, una actitud o un sentimiento, etc. Sobre estos aspectos ver: UPRIMNY, Rodrigo, BONILLA, Guido y GÓMEZ, Juan Gabriel (1998), *Resolución democrática de los conflictos en la escuela*, Instituto Luis Carlos Galán y Unicef Colombia, Bogotá, p. 12 y ss. La pretensión es el derecho, bien o mal fundado, que se cree tener sobre el asunto en disputa. Sobre este aspecto ver: FISHER, Roger, URY, William y PATTON, Bruce. *Sí ..., de acuerdo*, (1994) Grupo Editorial Norma, Segunda Edición, Bogotá, pp. 3 a 18.

⁸⁹ Que puede ser violenta o pacífica, legal o ilegal, abierta o clandestina, y ser utilizados por los interesados directa o indirectamente, de forma arbitraria o abusiva, etc.

⁹⁰ Por ejemplo, económicas, políticas, sociales, culturales o psico-afectivas.

⁹¹ Que puede ser público, privado, personal o íntimo.

⁹² No es lo mismo que se enfrenten personas individuales, grupos familiares, colectividades que pueden estar lideradas, organizadas, representadas o no, o grupos con estructuras militares articuladas a proyectos políticos y económicos, etc.

⁹³ La posición se caracteriza por ser esencialmente una opinión o actitud, justificada o no, sobre el asunto en disputa, en oportunidades útil pero finalmente inconveniente para el logro de acuerdos razonables. Sobre este aspecto ver: FISHER, Roger, URY, William y PATTON, Bruce. *Op. cit.*

⁹⁴ Esta situación la ilustra Rodrigo Uprimny con el clásico ejemplo de la disputa de la naranja. Veamos: “Supongamos –dice- que dos hermanos discuten en su casa porque ambos quieren consumir la única naranja que queda en la mesa. La repartición equitativa de la naranja en dos mitades parece entonces la solución más adecuada, por lo cual el padre decide finalmente repartirla y se produce la siguiente escena: uno de los hermanos toma la pulpa y se la come, luego de botar a la caneca la cáscara, mientras que el otro bota la pulpa y utiliza la cáscara para hacer un postre. Este tipo de casos muestra que el conflicto surge porque los actores tienen frente a esos recursos, no obligatoriamente intereses, pero al menos sí pretensiones encontradas. Uno quiere hacer una cosa y el otro otra opuesta y eso dificulta la cooperación entre ellos”. *Op. cit.*, p.7

⁹⁵ El primer caso, podríamos ejemplificarlo con la situación ya mencionada de la naranja, pues existía sólo una y la pretendían dos. El segundo, puede ser ilustrado con el caso del represamiento de una cañada que baña un pequeño valle y de la cual se beneficia toda la vereda. Un finquero que inicia un extenso cultivo de flores requiere un sistema permanente y abundante de riego para cosechar y evitar perder la inversión hecha; para ello decide represar la cañada dejando al resto de fincas con una mínima disposición de agua. Obviamente la decisión del cultivador de flores, que resulta del todo desproporcionada respecto a las necesidades del resto de finqueros, convirtió en escaso un bien que real y efectivamente era abundante.

De igual manera, es vital señalar que el uso de algunos medios y métodos, especialmente los que están relacionados con el uso de la fuerza y la violencia, pero no exclusivamente, tienden no sólo a agudizar conflictos realmente existentes sino a generarlos hasta convertirlos en verdaderas dinámicas de fuerza y poder de escalamiento permanente.

Las dos situaciones antes descritas, además de generar conflictos muy intensos y complejos, tienen la particularidad de desnaturalizar el conflicto original, si lo hubiere, o a crearlo donde en principio no existe.

Ahora bien, independientemente de la posición que se tenga sobre el conflicto, de su origen y las características concretas que éste asuma, y eventualmente de los protagonistas, una vez se presente de lo que se trata es de manejarlo y resolverlo; o sea, en principio, examinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que han definido la confrontación y disputa, aparentemente irreconciliables, sobre un asunto para que de esta manera cada una de las partes involucrada logre, como mínimo, satisfacer razonablemente sus necesidades, intereses o pretensiones.

Lo anterior conduce a revisar brevemente el segundo aspecto, el de quién o quiénes tienen la potestad para manejar y resolver los conflictos. En relación con el manejo, podríamos decir, desde una posición más bien tradicional, que debe ser el Estado, particularmente el juez; pues una de las condiciones que lo define como tal es el de detentar la soberanía –monopolio- en administración de justicia.⁹⁶

La importancia de la justicia estatal o formal y del derecho que la fundamenta es evidente, pues no de otro modo se puede evitar que sean la “ley del más fuerte” y la “capacidad de hacer justicia por propia mano” los criterios que regulen y diriman los conflictos. Como plantea Hernando Llano: “Las constituciones tienen sentido en tanto organizan los conflictos en una sociedad para que ellos se diriman civilizadamente y sin el concurso de la violencia y de la guerra”⁹⁷ – que pueden ser estatal o privada.⁹⁸ Para la mayoría de los analistas, del reconocimiento y aceptación de las reglas por parte de los asociados, que implica necesariamente actuar en correspondencia con ellas, y del debido ejercicio de la potestad jurisdiccional del juez, o sea de una “concepción pública de la justicia”,⁹⁹ depende en gran medida la convivencia y la armonía sociales.

⁹⁶ Desde una perspectiva sociojurídica el Estado moderno se distingue históricamente por tres monopolios: el de las armas, el de la justicia y el de las rentas.

⁹⁷ LLANO, Hernando, “Democracia participativa: Cómo relegitimar el poder político para que exprese la voluntad ciudadana”. *En*, *Armas contra la Guerra. de la Constitución del 91 a la Democracia del Siglo XXI* (2000), Corporación Plural, Santafé de Bogotá, p. 195.

⁹⁸ Sobre una teoría de la justicia, asumida como la necesaria disposición de un conjunto característico de principios que asignan, sin distinciones arbitrarias, derechos y deberes básicos y, además, orientan la correcta determinación sobre la distribución de las cargas y beneficios que la cooperación social implica, en el entendido de que la sociedad se caracteriza tanto por el conflicto como por la identidad de intereses, véase RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión en español, 1997, pp. 17 y ss. La propuesta de Rawls acerca de una teoría de la justicia consiste básicamente en fundamentar el contrato social, en el sentido de Lock, Rousseau y Kant, en los principios de la justicia para que éstos, como objeto del acuerdo original y en una posición inicial de igualdad, fueran los que acepten las personas libres y racionales como definatorios de los términos fundacionales de su asociación.

⁹⁹ Para Rawls la “concepción pública de la justicia” quiere decir “que se trata de una sociedad en la que: 1) cada cual acepta y sabe que los demás aceptan los mismos principios de justicia, y 2) las instituciones sociales básicas satisfacen generalmente estos principios y se sabe generalmente que lo hacen. En este caso –dice Rawls- aun cuando los hombres

Sin embargo, en la sociedad pueden existir no una sino varias nociones de justicia y no uno sino varios sistemas de manejo y resolución de conflictos que, en principio, podrían garantizar la convivencia ciudadana, el libre y democrático examen de las necesidades e intereses y orientar su satisfacción de manera adecuada y razonable.

Así, por ejemplo en las comunidades y en general en la vida cotidiana se presentan una gran variedad de dispositivos informales y espontáneos de tratamiento y resolución de conflictos cuyos parámetros de operación y funcionamiento se fundamentan en los criterios de justicia, equidad y conveniencia que la propia comunidad, a partir de sus usos y costumbres, culturalmente ha construido.

Adicionalmente, existen diversos espacios e instancias institucionales, sociales y privadas de participación que tienen como propósito fundamental propiciar y facilitar a la ciudadanía y a los diversos sectores de la población tomar parte en las decisiones sobre políticas públicas, programas, proyectos y acciones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, sobre la base de identificar las necesidades y tramitar las demandas sociales. Siendo consecuentes con los principios constitucionales y legales que nos rigen es al Estado a quién en primer lugar le corresponde “controlar y encausar las demandas que emergen de los distintos sectores sociales y políticos, y de imponer una serie de canales institucionales para tramitar estas demandas”¹⁰⁰

Ahora bien, resolver los conflictos induce a indagar sobre las condiciones en las que mejor se posibilita la conciliación y satisfacción de los intereses de todas las partes involucradas. Así, una perspectiva democrática propenderá siempre por definir y establecer órdenes de regulación que permita, a partir de cualquier instancia, mecanismo o método, resolver pacífica y razonablemente las controversias ciudadanas.

Desde esta perspectiva el fundamento común a cualquier forma de tratar y resolver cualquier conflicto, incluyendo los que se plantean por demandas sociales, se encuentra en la necesidad de garantizar y proteger efectiva e integralmente los derechos humanos; pues como orden normativo plenamente vigente y referente ético universalmente válido sirve como el criterio último de justicia que, desde sus propias particularidades, en cada caso y situación se debe asimilar y aplicar.

En este sentido, si debemos reconocer al proceso constituyente y a la Constitución Política de 1991 algo verdaderamente novedoso y vital para el futuro democrático del país, es la gran carta de derechos que en ella quedó plasmada. En la actualidad los derechos humanos, reconocidos como tales en nuestro

puedan hacer demandas excesivas entre ellos, reconocerán, sin embargo, un punto de vista conforme al cual sus pretensiones pueden resolverse.” *Ibidem*, p. 18.

¹⁰⁰ WILLS O., María Enna, *op. cit.*, p. 22.

ordenamiento constitucional, se erigen en el fundamento necesario del Estado y la sociedad colombiana en tanto su ejercicio, que implica una responsabilidad social de respeto hacia los derechos de los demás y el no abuso de los propios, serán, por el carácter que han logrado imprimir en el sentido de la acción individual y colectiva de amplios sectores sociales, la base ineludible de la legitimidad estatal y el contenido real de cualquier proyecto de acuerdo o “pacto social” que se logre establecer con la insurgencia y demás actores de nuestro legendario y crónico conflicto armado interno.

La consecuencia más importante de asumir, tramitar y resolver democráticamente los conflictos sería la recuperación plena, si en alguna oportunidad existió, del principio constitucional de la buena fe, entendido no sólo como un simple criterio de interpretación jurídica y un límite en el ejercicio de los derechos o como una verdadera garantía constitucional sino como una práctica social a partir de la cual se logre reconstruir una sociedad y un Estado respetuosos de la dignidad de la persona colombiana.¹⁰¹

Finalmente, asumir el conflicto, su manejo y resolución como la posibilidad cierta de reconocer intereses, pretensiones, necesidades, demandas sociales y posibilitar su trámite y satisfacción en plena concordancia con los derechos humanos, permite dar respuesta a uno de los retos de las sociedades contemporáneas, cual es del de transformar la democracia formal en democracia real; o sea, el de superar la formal titularidad de derechos que constitucional y legalmente toda persona posee para lograr un ejercicio real y efectivo.

Un sistema de regulación democrática de conflictos y trámite de demandas individuales y colectivas como el que se ha definido permitiría, como plantea Fabio Velásquez, que los ciudadanos y los actores colectivos, además de ser formalmente titulares de derechos, puedan contar “con los mecanismos que les permitan hacer uso de ellos y, además, con aquellos que les permitan defenderlos cuando sean o intenten ser conculcados.”¹⁰²

5. Encuentros y articulaciones democráticas en escenarios de participación descentralizada

En el segundo subtítulo de este primer capítulo se señaló que la descentralización política y la participación compartían escenarios comunes, pero que no necesariamente obedecían a las mismas lógicas. También se dijo que la descentralización política hace una oferta de participación más bien amplia y específica y que, al mismo tiempo, la participación en la gestión pública podría presentar mejores resultados en ámbitos locales, toda vez que es allí donde se realizan las políticas sociales; pero que no siempre coincidían en sus propósitos. De igual manera, en el cuarto subtítulo, se presentaron tres importantes aspectos

¹⁰¹ Sobre el principio de la buena fe véase de la Corte Constitucional la Sentencia T-469-92.

¹⁰² VELÁSQUEZ, Fabio, “Sobre la noción de participación”...

sobre los cuales la teoría de la democracia se interesa en la actualidad y que un régimen local descentralizado no puede eludir. En este último acápite se intentará definir un criterio que sea capaz de articular descentralización política y participación, en tanto procesos sociales y políticos que se surten en ámbitos locales, orientados a la búsqueda del bienestar y el desarrollo social de las comunidades.

En principio los espacios y las formas locales de participación descentralizada están pensados para facilitar los procesos de toma de decisiones, indicar el espectro de las necesidades y demandas sociales locales y definir de una u otra manera las tendencias de las preferencias ciudadanas. Sin embargo, lo que no dicen, y quizás no les corresponda decir, es lo relativo a los criterios mínimos de justicia y equidad que deben garantizar. O sea, los espacios de participación descentralizada están estructural y técnicamente diseñados para que operen más como sistemas administrativos y procedimentales que como los lugares para que confluyan las diversas necesidades e intereses y se configuren y resuelvan los verdaderos y muy versátiles conflictos sociales, en los cuales no sólo se dirimen intereses encontrados sino donde se expresan y realizan una pluralidad de ejercicios de poder.

En efecto, hoy ya no es posible pensar e interactuar al margen del pluralismo y la diversidad. Si de verdad se quieren asumir los retos de la justicia, la igualdad y la libertad, la democracia no se puede reducir, como plantea Alain Touraine, “a un mercado político oligopólico, que no es totalmente indiferente a las demandas sociales pero que las trata como ‘recursos’ para constituir una mayoría electoral”, en una dinámica donde no sólo se disminuye el papel del Estado y se aumentan los “lobbies” sino que crecen las desigualdades y las exclusiones.¹⁰³

En correspondencia con lo anterior, lo que se impone es una práctica participativa democrática que reconozca al mismo tiempo la diversidad tanto de públicos realmente existentes como proyectos de vida, políticos, culturales, etc., que en los diversos espacios de participación descentralizada puedan “poner en escena” sus necesidades e intereses y resolver sus conflictos en procura de una razonable satisfacción de demandas. Por lo tanto, no pueden ser el mercado, el derecho o la política, de manera aislada o excluyente, o incluso combinada, los criterios que puedan resolver armónicamente la convivencia ciudadana. Pues, como plantea la filósofa Agnes Heller, la única posibilidad para evitar toda manipulación o dictadura acerca de la definición de las necesidades, o sea de cuáles son verdaderas y cuáles falsas, es considerar como reales “todas las necesidades sentidas por los humanos” y en ese sentido “reconocerlas”¹⁰⁴

¹⁰³ TOURAINE, Alain, “De las revoluciones a las democracias”. En, Suplemento Zona, Diario Clarín Digital, 17 de octubre de 1999.

¹⁰⁴ Esta autora es todavía más enfática cuando dice que “Dividir las necesidades en ‘verdaderas’ y ‘falsas’ no sólo implica denegar reconocimiento a necesidades consideradas irreales sino que significa también que la demanda de su satisfacción es irrelevante (...) Es precisamente este tipo de argumentación el que se halla en toda dictadura cuando decide sobre las necesidades del pueblo” Cf. su *Una Revisión a la Teoría de las Necesidades* - I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, Primera Edición, Barcelona, 1996, ps. 60 y 61,

Sin embargo y a pesar de ese reconocimiento, la satisfacción efectiva de todas las necesidades, dice esta escritora, no es posible. Para tal propósito se hace indispensable, incluso en las sociedades altamente desarrolladas, determinar un sistema institucional que dé prioridad a la satisfacción de unas necesidades sobre otras, que se apoye, para definir tal prioridad, en un sistema institucionalizado y consensual de toma de decisiones ampliamente democrático, a la manera de un debate democrático y público institucionalizado¹⁰⁵.

El problema, entonces, no es qué asuntos se resuelven por la vía de la representación y cuáles por los de la participación directa o delegada de la comunidad o la ciudadanía. Ni siquiera si los asuntos “pertinentes” a la participación descentralizada son los económicos, los sociales o los políticos. No, eso resulta importante pero es secundario. El punto de partida de todo acto participativo, de toda nueva expresión de la ciudadanía, de cualquier mecanismo de resolución de conflictos es el de reconocernos como una sociedad pluralista en la cual ya no es posible exigir una única orientación ética o moral en la forma abstracta e ideal del bien común o la voluntad popular.

En consecuencia, si se quieren diseñar escenarios para unos encuentros fructíferos, dinámicos y amplios de participación descentralizada éstos se deben constituir bajo el principio democrático. Como señala e indica la Corte Constitucional:

“El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción. La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.”¹⁰⁶

Finalmente, en desarrollo del principio democrático, la participación –política, comunitaria, ciudadana, descentralizada, etc.- se constituye en un derecho, un deber y un ejercicio que se integra a una práctica social contemporánea que parte

¹⁰⁵ Ibidem, p. 61.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad 089 de 1994.

del criterio según el cual los conflictos no son simplemente problemas que deben ser resueltos. Como plantea Mauricio García Villegas: “Con frecuencia la confrontación entre intereses, opiniones, culturas, etc., tiene la virtud de vivificar y fortalecer la diversidad y la convivencia pacífica. Los mecanismos de democracia participativa pueden ir en contravía de estos propósitos cuando son empleados con la intención de zanjar diferencias eliminando el disenso. Entre el tratamiento procedimental de los conflictos y la eliminación de los mismos mediante el triunfo de una mayoría política, la democracia puede preferir -por ejemplo en materia de diversidad cultural- la primera y no la segunda opción.”¹⁰⁷

Se podría concluir, entonces, que un proceso de descentralización política exige, en el marco del Estado social de derecho, transformaciones estructurales – institucionales, de las finanzas públicas y de las prácticas políticas- que fomenten dinámicas autonómicas regionales y locales y de participación democrática, de tal manera que permita modernizar los modelos económico y social, en la perspectiva de superar la exclusión social y pobreza, más que una combinación o mixtura de estrategias de desconcentración, en el cual los gobiernos territoriales ejecutan básicamente las políticas diseñadas en el ámbito central, y de redistribución parcial, en el cual las entidades territoriales son autónomas en lo que atañe a la elección de alcaldes y otras autoridades político-administrativas pero muy limitada en la definición de sus políticas y la obtención de recursos.

¹⁰⁷ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, “Los límites de la democracia participativa”, en: Armas contra la guerra, Encuentros Regionales de Colombianos por la Constitución y la Paz, PLURAL Corporación Centro de Estudios Constitucionales, Santafé de Bogotá, 2000, p.187

CAPÍTULO II

UN ESTADO Y UNA SOCIEDAD EN CRISIS

Cuando se revisa un proceso como el de la descentralización política en Colombia, que ha pretendido, según los postulados de sus impulsores y seguidores, consolidar, desde sus inicios en 1986, la democracia representativa, fortalecer la democracia participativa y aumentar la gobernabilidad democrática territoriales, es decir, democratizar el ejercicio del poder y la política local y regional y, coadyuvar a la consecución y consolidación de la paz nacional, resulta del todo obligatorio revisar la situación y las circunstancias precedentes que sirvieron de razones a las reformas políticas que éstas han implicado. De la misma manera, después de un tiempo más que prudencial –16 años- la pertinencia de mirar qué ha pasado con la descentralización política en el país y los municipios se constituye en una necesidad, pues sólo así se podría comprender las dimensiones reales de tal proceso e intentar algunas observaciones.

Como se indicó en la presentación de este trabajo, 1986 representa un punto de quiebre, si se quiere profundo y definitivo, del régimen político administrativo colombiano que, hasta ese momento y cien años después de promulgada la Carta Fundamental de Núñez y Caro, había garantizado constitucionalmente el “orden” y la “unidad nacional”. En este sentido, se hace pertinente identificar, primero, las características que, a pesar de las grandes reformas constitucionales que se conocieron hasta el proceso descentralizador, se mantuvieron como las constantes estructurales del Estado Nacional colombiano, intentando precisar su evolución hasta 1991 y, a partir de ello, examinar, en un segundo momento, el carácter y peso de las reformas descentralistas en relación con el régimen político, para, finalmente, intentar una crítica al contenido y alcance de la descentralización.

1. Las características del régimen político colombiano: del Frente Nacional a la Constitución de 1991

Para el profesor Hernando Valencia Villa¹⁰⁸, en medio de un discurso legalista, una retórica republicana y una extraordinaria resistencia del régimen al cambio constitucional, las características básicas e históricas del reformismo constitucional colombiano han sido:

- a. El republicanismo, asumido como democracia representativa fundamentada en el principio según el cual la “soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación” (Art. 2, C.N./1886) y, por tanto, es indivisible y “fuente de los poderes públicos”. En este modelo, la “Nación entera” es representada totalmente por el poder legislativo –Congreso de la República. (Art. 105, C.N./1886). Estos dos

¹⁰⁸ Op. cit., Cap. III, pp. 34 a 51.

artículos permanecieron inmodificados durante toda la vigencia de la Carta de 1886.

Este modelo, que proviene de la tradición romana y francesa, asumida por los procesos hispanoamericanos de independencia, es incorporado de manera autoritaria; es decir, aunque existe un esquema democrático de gobierno, el Estado tiene una significativa preponderancia sobre la sociedad, el ejercicio de las libertades y garantías se articulan a una suerte de disciplina legal nacional que propende por el orden interno y, la actividad política, especialmente partidista, se escenifica principalmente como gregarismo y solidaridad.

- b. El centralismo, de suyo herencia colonial, entendido como la capacidad exclusiva de las autoridades nacionales de ejercer las funciones estratégicas del Estado –reformar la Constitución, aprobar las leyes, establecer los impuestos, adoptar el presupuesto, garantizar las libertades, etc.- guarda plena concordancia con el esquema del régimen republicano. Pues, los entes territoriales –departamentos y municipios- y por ende todo el territorio nacional, al estar bajo la jurisdicción de un Estado unitario quedan absolutamente limitados en su autonomía en el marco de un sistema político burocratizado y jerárquico que se impone sobre todas las entidades subnacionales, donde éstas quedan articuladas al poder nacional como simples “delegaciones” del Ejecutivo central.
- c. El presidencialismo, modelo cesarista de gobierno donde el presidente de la República, que se constituye en el eje articulador de la administración pública y del ejecutivo en la república unitaria, es un monarca escogido por voto popular cada cuatro años que ejerce amplísimos poderes políticos, administrativos y jurisdiccionales. Con plena autonomía, por ejemplo, son nombrados por el presidente ministros, embajadores, jefes de entidades nacionales, gobernadores y altos funcionarios, y con toda su autoridad impone la ley marcial –concebida como “un estado de sitio policivo-punitivo para el tratamiento del enemigo interior”¹⁰⁹ y la emergencia económica, expide decretos con fuerza de ley, interviene en la emisión de moneda y el ahorro privado, entre otras funciones.¹¹⁰

¹⁰⁹ Sobre esta caracterización véase: OROZCO ABAD, Iván (1992), *Combatientes, Rebeldes y Terroristas. Guerra y Derecho en Colombia*, IEPRI, Temis, Santafé de Bogotá, Cap. XIII, p 287 y ss. Para este autor el estado de sitio tiene un contrapeso en el “derecho de gentes” que, como *jus in bello interno*, regula el desarrollo de las hostilidades y posibilita la *relativización de las enemistades*.

¹¹⁰ Alfredo Vázquez Carrizosa describe en los siguientes términos lo que llamó el Estado fuerte de 1886: “Caro concebía la presidencia como una especie de monarquía sujeta apenas a la elección popular. Suprimiendo el principio hereditario, el Presidente de 1886 es un rey sin corona que dispone de la libre designación de sus ministros, gobernadores y empleados del servicio nacional, departamental y municipal; así como de la fuerza pública y del veto sobre las leyes aprobadas por el Congreso. Habrá, además, facultades extraordinarias para el Presidente de la república que son de dos clases: las que le otorga el Congreso ‘pro tempore’ para objetivos bien definidos y las que emanan de la declaración del ‘Estado de Sitio’, que son absolutas. (...) Colombia estará, desde entonces, gobernada con arreglo al sistema presidencial dentro de un Estado de contornos cesáreos. Una ‘República monárquica’, si se nos permite la paradoja, o una ‘Monarquía republicana’”. Cf. *El Poder Presidencial en Colombia*, Tercera Edición aumentada, Ediciones Suramérica Ltda. – Librería Norte, Bogotá 1986, p. 195 y 196.

- d. El confesionalismo, que por vías del Concordato de 1887, el Estado reconoce privilegios a la Iglesia Católica y, a través de la reforma constitucional plebiscitaria de 1957, le da el carácter de religión oficial; y
- e. Un restringido estatuto de derechos y libertades, sujeto al control del gobierno, a fin de preservar el orden público y la moral cristiana.

Ahora bien, la adecuación jurídica y política que estas cinco características sufren como consecuencia de las grandes reformas constitucionales, la promulgación de una nueva Carta en 1991 y de la aplicación de las Leyes que la reglamentan y desarrollan, van definiendo los perfiles del régimen político colombiano y de su sistema político.¹¹¹

Aunque todas las reformas constitucionales resultan importantes, este trabajo de tesis se centrará en dos grandes momentos. Uno, la constitución del régimen del Frente Nacional de 1957, su evolución y quiebra definitiva, pues representan los antecedentes políticos y el contexto jurídico más inmediatos de reformas descentralistas. Dos, también en la Constitución Política de 1991, que en materia de descentralización mantiene y, en cierta medida, profundiza el proceso iniciado en 1986.

1.1 El Frente Nacional (1958-1974)

La reforma plebiscitaria del Frente Nacional derivó en un régimen político que, a pesar de mostrar una fachada liberal, se articuló a través de mecanismos propios de los regímenes de excepción. Es decir, se presentó como “...un modelo gubernamental que posibilitando un limitado ‘juego democrático’ conserva al mismo tiempo elementos de control autoritario sobre las organizaciones políticas de oposición y el movimiento sindical y popular en general”¹¹².

Acordado por las jerarquías de los partidos liberal y conservador, representadas por Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, respectivamente, y aprobado por consulta plebiscitaria, el Frente Nacional fue un régimen que, definió básicamente¹¹³:

- a. Un sistema de adjudicación paritaria de los cargos en las corporaciones públicas –Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales- a los partidos liberal y conservador. La mitad de curules que le corresponde a

¹¹¹ Recordemos, el régimen político, como expresión de las diversas relaciones de poder contenidas en el Estado, está definido por normas constitucionales y legales que regulan el ejercicio del poder estatal y la política y ámbito del ejercicio de los derechos y garantías, que establecen la separación de las ramas del poder público y delimitan las atribuciones del presidente de la República; mientras que el sistema político está determinado por la especial forma de aplicar dichas normas en el marco del ejercicio de las funciones de gobierno, administrativas y de representación política y social, en un ejercicio que también está definido y define relaciones de poder.

¹¹² PIZARRO LEON-GOMEZ, Eduardo y ECHEVERRI U., Alvaro. Op. cit. pág. 3. Ver cita 2 de la I Parte.

¹¹³ Los documentos fundamentales del Frente Nacional fueron: la Declaración de Benidorm, España, del 24 de junio de 1956; el Manifiesto Conjunto de los Partidos liberal y conservador, suscrito en Bogotá el 20 de marzo de 1957 y el Pacto de Stiges, España, del 20 de julio de 1957. Cf. VÁZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo, op. cit. p 309. Aquí, igualmente, se puede consultar el texto completo del Decreto Legislativo 0247 de 1957 puesto a consideración plebiscitaria el 1° de diciembre de 1957.

cada partido era asignada según el sistema de cociente electoral y para evitar conflictos todas las circunscripciones electorales elegían un número par de curules, norma vigente formalmente hasta las elecciones de 1968, inclusive.

- b. Nombramiento paritario y proporcional de los ministros del despacho y de funcionarios de la Rama Ejecutiva, incluyendo alcaldes municipales, que no pertenezcan a la carrera administrativa, y de la Corte Suprema de Justicia, según la composición política del Congreso. Las Fuerzas Armadas estarán representadas en el Gabinete Ministerial, sus miembros podían desempeñar cargos en la administración pública.
- c. La expresa prohibición a los funcionarios de carrera administrativa de tomar parte en actividades de los partidos y controversias políticas.
- d. La prohibición de adelantar reformas constitucionales por fuera de los mecanismos legislativos; o sea, el Congreso quedaba con la potestad exclusiva de tramitar y aprobar dichas reformas.
- e. La alternación de los dos partidos en la presidencia a partir de 1962 y por tres periodos consecutivos –1970 inclusive- dispuesto por el Acto Legislativo No. 1 de 1959.
- f. Adicionalmente, dispuso, retomando disposiciones de 1954, que las mujeres tendrán los mismos derechos políticos de los hombres; y definió la religión católica, apostólica y romana como la de la Nación colombiana.

Con posterioridad, el régimen del Frente Nacional conoció varias modificaciones y ajustes que le permitieron trascender el límite temporal impuesto por los acuerdos originales –1974. La primera fue la reforma constitucional de 1968; la segunda, el Acto Legislativo No. 1 de 1975, que reduce la mayoría de edad de 21 a 18 años, en un intento por ampliar la base social de la democracia electoral. La tercera, Acto Legislativo No. 1 de 1986, que establece la elección popular de alcaldes, el cual se analizará más en detalle en un subtítulo posterior.

Respecto a la reforma de 1968, se destacan tres aspectos¹¹⁴. Uno, el fortalecimiento de las funciones presidenciales, las cuales se orientan a garantizar al Ejecutivo una gran capacidad de intervención en el mercado, la planificación central vinculada al intervencionismo económico estatal, y otorgarle facultades extraordinarias para el manejo de “emergencias económicas y sociales”, separadas a las de estado de sitio, reservadas desde ese momento para manejar graves alteraciones del orden público interno o de guerra externa.

Dos, el desmonte parcial del Frente Nacional, que afecta única y especialmente el mecanismo de la paridad burocrática en la Rama Ejecutiva, frente a lo cual dispone dar “participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al

¹¹⁴ Cf. VALENCIA VILLA, Hernando, Op. cit., Cap. VIII, pp. 159 - 169.

del presidente", y para la elección de miembros a las corporaciones públicas, pero en dos etapas –Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, a partir de las elecciones de 1970, y Congreso de la República, desde 1974.

Tres, la modernización de los Gobiernos regionales y locales. Aunque se crean instituciones como las juntas administradoras locales, las asociaciones de municipios y áreas metropolitanas provinciales y departamentales, estos mecanismos nunca fueron reglamentados debidamente y estaban orientadas básicamente propender por la eficiencia administrativa y la racionalidad gerencial, más que hacer un ejercicio de devolución del poder a la población.

Si bien este esquema legal formalmente mantuvo un esquema demoliberal,¹¹⁵ durante toda su vigencia y hasta 1992, la práctica de todos los gobiernos de manejar los conflictos políticos y sociales a través de declarar turbado el orden público y en estado de sitio todo o parte del territorio nacional¹¹⁶, definió un especial y "permanente" "cuerpo normativo de excepción" que conoció en los estatutos de "Seguridad" (Decreto 1923 de 1978), para la "Defensa de la Democracia" (Decreto 180 de 1988) y para la "Defensa de la Justicia" (Decreto 2790 de 1990), la máxima expresión del autoritarismo y militarización del régimen político colombiano y encontró en el despotismo del poder presidencial y la suspensión de derechos y libertades constitucionales y legales sus dos ejes de articulación política y jurídica.

Respecto a la expedición del "Estatuto de Seguridad"¹¹⁷ se puede decir:

Primero, el carácter del Estatuto representa, no la compilación de medidas de estado de sitio sancionadas anteriormente para restablecer el orden público, sino la expedición de un "pequeño código" que fundamentó un nuevo cuerpo de doctrina penal, y que haría parte constitutiva, como dijera el presidente Turbay en su discurso de posesión el 7 de agosto de 1978, de "un conjunto de medidas que van desde las de naturaleza económica y social, pasando por la reforma de los códigos, mejorando la dotación policial, perfeccionando los servicios de inteligencia, utilizando la defensa civil, a la más enérgica actitud de las autoridades" que permitan al Estado "restablecer los valores éticos de convivencia"; disposiciones todas que obviamente, superaron "una simple política represiva"¹¹⁸.

Segundo, como instrumento político y nuevo marco penal, en el Estatuto se articularon perfectamente la necesidad de seguir manteniendo "modalidades represivas", a través de prolongar el estado de sitio, para evitar el desbordamiento

¹¹⁵ Ininterrumpidamente se celebran las elecciones para presidente y cuerpos colegiados, regularmente las cámaras legislan y las cortes administran justicia

¹¹⁶ Desde el 7 de agosto de 1958 hasta el 4 de julio de 1991 el país estuvo 24 años, 10 meses y 20 días en estado de sitio y bajo normas que suspendían, durante su vigencia, las garantías y libertades constitucionales, y disponían el conocimiento de los delitos contra el orden constitucional y legal por parte de la justicia militar.

¹¹⁷ Tuvo vigencia hasta el 20 de junio de 1982, día en que por razones de política electoral el gobierno de Turbay Ayala levantó el estado de sitio.

¹¹⁸ "Un Gobierno Severo en el Marco de la Constitución y Fuerte en la Democracia". Discurso de posesión pronunciado ante el Congreso Nacional. Folleto editado por la Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República, pág. 16.

de las luchas sociales, con la autonomía del poder político militar, fundamentado en la legislación ordinaria que "rige y organiza la Defensa y la Seguridad Nacional" en el país.

Tercero, por el tipo de delitos contemplados¹¹⁹, fue un instrumento jurídico para combatir la delincuencia política, sobre la base de garantizar y defender ante todo "la seguridad del Estado"; o sea, confirmar el delito de opinión definido y reglamentado en el Decreto Legislativo 2578 de 1976 y que contempló como " infracción penal, sometida a jurisdicción militar o policiva", según el caso, cualquier hecho "que haga temer que se va a incurrir en delito o contravención", o que "permita sospechar que se va a cometer infracción penal o policiva", así mismo prevenir "cualquier actitud sospechosa" a juicio de las autoridades¹²⁰.

Cuarto, el Estatuto de Seguridad por la confusión, imprecisión y vaguedad en la descripción del comportamiento "delictivo" y su "correspondiente" pena, permitió una amplia y flexible interpretación de la conducta punible por parte del juez, o sea, del comandante militar o de policía¹²¹.

Quinto, el Estatuto de Seguridad implicó una administración autoritaria de justicia, un particular "imperium" principesco que negando la legítima defensa y el debido proceso contradujo todo criterio moderno del derecho y reduciendo los términos de instrucción y obstaculizando el allegar nuevas pruebas para la defensa, dado que los Comandantes Militares y de Policía son más bien "aptos para ordenar y hacerse obedecer inflexiblemente por subalternos suyos, funciones por cierto muy distintas de las de administrar justicia"¹²². Las facultades procedimentales implícitas en la justicia penal militar y por las delegadas a los Comandantes de Brigada, Base Naval o Aérea y de Policía y por la discrecionalidad en los mecanismos de retención e interrogación, utilizados en la captura e indagatoria preliminar (tortura fundamentalmente) que les facilitaba el artículo 28 de la anterior Constitución (10 días de retención precautelativa y por lo general en alguna instalación militar), no hacían más que reforzar aquella tendencia autoritaria en la militarizada administración de justicia.

El anterior cuadro se completó cuando al verificar que las acciones de las Fuerzas Armadas estuvieron amparadas por la impunidad prevista en el Decreto Legislativo 070 de febrero de 1978, y que eximió de responsabilidad penal a

¹¹⁹ El Decreto 1923, en sus artículos 1º a 7º, define: secuestro o retención de personas con fines políticos, propagandísticos o extorsivos; rebelión, asonada, ocupación de lugares públicos o abiertos, distribución de propaganda subversiva y demás acciones que "pretendan derrocar al gobierno, cambiar o suspender el régimen constitucional existente".

¹²⁰ MAZO BEDOYA, Alvaro. "Criminalización para la Represión - Estatuto de Seguridad". Memorias del 2º Encuentro Nacional de Abogados Penalistas. Cali, 23 a 26 de octubre de 1980. Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle Nº 4, Cali. Primer Semestre de 1981, pág. 113. Ver también ROJAS H., Fernando y MONCAYO, Víctor Manuel. en MEDELLIN, Pedro. Compilador. *La Reforma del Estado en América Latina*. FESCOL, Bogotá 1989, p. 284.

¹²¹ Revisar el salvamento de voto frente a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia del Decreto 1923 hecha por los magistrados José María Velasco Guerrero y Gustavo Gómez Velásquez donde expresamente dicen al respecto: "Para un estatuto de esta naturaleza, tan expuesto a controversias, debió pensarse más en los términos de su redacción y sus alcances. Era previsible y exigible cuando la libertad, honra y bienes de las personas dependen de cláusulas penales, máxime cuando éstas se aplican por organismos carentes de especialización (Fuerzas Militares y de Policía), debe exagerarse la nota de la precisión y buscarse fórmulas que fijen con exactitud sus efectos". GACETA JUDICIAL Nº 2397, pág. 254.

¹²² Magistrado HERNANDEZ SAENZ, Juan. Salvamento de Voto, GACETA JUDICIAL, Nº 2397, pág. 243.

miembros de la fuerza pública que cometieran delitos de homicidio o lesiones personales –léase pena de muerte y torturas- "cuando intervengan en operaciones planeadas para prevenir y reprimir los delitos de extorsión y secuestro, y producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes"¹²³.

Sobre el Estatuto para la Defensa de la Democracia o "Antiterrorista" es pertinente resaltar que en esencia reprodujo el "Estatuto de Seguridad", pero restringiendo severamente el recurso del habeas corpus y ampliando la competencia de los nuevos jueces de "orden público", creando las bases de una jurisdicción especial ordinaria para reprimir los delitos contra la seguridad del Estado y el orden constitucional y legal.¹²⁴ Adicionalmente, el Estatuto para la Defensa de la Justicia, que estructuró en un solo cuerpo las normas de excepción que regulaban la justicia de "orden público", y la especializada, representa ante todo una drástica restricción a las garantías judiciales, el derecho a la defensa y del debido proceso que, bajo el manto del "civilismo" republicano, le otorga mayor capacidad punitiva al ejecutivo en cabeza de las autoridades policiales y militares.¹²⁵

Al finalizar la década de los años ochenta la contradicción entre el formalismo liberal y la práctica autoritaria del estado de sitio logró configurar en el sistema de relaciones de poder una compleja superposición de competencias que de hecho cambiaron sustancialmente la naturaleza del régimen político definido en las normas constitucionales.

Esta "dinámica estatal", sin alcanzar el objetivo propuesto de controlar efectivamente el orden público, se convirtió en un factor de recomposición paulatina, sin "rupturas", del equilibrado "sistema compartido de poderes" definido inicialmente por el Frente Nacional. Por una parte, la respuesta oficial se impuso sobre la base de fortalecer aún más al poder ejecutivo en detrimento de la autonomía de los poderes legislativo y judicial, desfigurando incluso, sus funciones constitucionales, y por otro, el poder militar amplió sus funciones políticas y su injerencia administrativa en el Estado, guardando para sí y de manera autónoma el diseño y puesta en marcha de las políticas de control del orden público, ya insinuadas en las disposiciones del Decreto 3398 de 1965, orgánico del Sistema de Defensa y Seguridad Nacional¹²⁶.

¹²³ Ver Diario Oficial No. 34944 del 1º de febrero de 1978. Este decreto, fue la respuesta del presidente López Michelsen a los reclamos que la cúpula militar le hiciera, una vez el paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977 y sus consecuencias fueron controladas por las autoridades militares y policiales.

¹²⁴ La justicia de orden público, creada bajo el amparo del estado de sitio mediante el Decreto 1631 de agosto 1987, originalmente crea en la jurisdicción ordinaria unos juzgados especializados en delitos relacionados con el orden público, toda vez que en abril de ese año la Corte Suprema de Justicia había declara inexecutable el juzgamiento de civiles en cortes militares. Formalmente la jurisdicción de orden público quedó establecida mediante el decreto de estado de sitio 474 del 6 de marzo de 1988. Sobre este aspecto véase: ANDREU, Federico (1990), *Sistema Judicial y Derechos Humanos en Colombia*, Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombiana. ECOE, Bogotá, Cap. V, pp. 35 - 48

¹²⁵ Véase de Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, "Panorama de los Derechos Humanos en Colombia en 1990. Entre las "guerras y la modernización autoritaria". En, GALLON GIRALDO, Gustavo (Compilador) (1991), *Guerra y Constituyente*, Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, Bogotá, p. 64; APONTE, Alejandro David, "Cómo matar a la justicia en la tarea de defenderla: 'estatuto para la defensa de la justicia' ". En, Revista *Estudios Políticos* No. 11, IEPRI, Universidad Nacional, septiembre – diciembre de 1990, pp. 77 – 90.

¹²⁶ Este decreto de estado de sitio fue, en 1968 transformado en legislación permanente mediante la Ley 48 de ese año y actualmente rige como marco de la política de defensa y seguridad del Estado.

Podríamos concluir, inicialmente, que las características de democracia restringida, agravadas con su paulatina militarización, a través de una legislación de orden público permanente, en términos generales se conservaron durante todo el período del régimen político del Frente Nacional y su prolongación, hasta el 4 de julio de 1991, fecha de proclamación de la nueva Constitución Política.

1.2 La Constitución Política de 1991

Para completar el panorama “evolutivo” del régimen político colombiano, se intentará indicar los perfiles definidos en la Constitución Política de 1991 y en las normas ordinarias aprobadas por la Comisión Especial Legislativa que sesionó inmediatamente se promulgó al nueva Carta.

Desde una perspectiva histórica el nuevo ordenamiento constitucional representa no sólo un cambio en las formas políticas de constituir consensos nacionales sino una transformación importante del carácter del Estado y el régimen político colombiano.

En las formas, porque por la presión y acción de la sociedad civil –por ejemplo el movimiento estudiantil de la séptima papeleta, declaraciones de los partidos y movimientos políticos, sindical y popular¹²⁷- y de los grupos guerrilleros que asumieron el compromiso de dejar las armas y reinsertarse a la vida civil, el problema de la “reingeniería constitucional” se convirtió en un asunto “público” en toda la extensión de la palabra, garantizado una participación muy amplia en el diseño de los procedimientos y procesos constituyentes, dado que la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional el Decreto 927 de 1990, por el cual se autorizó al Presidente de la República convocar a una Asamblea Constituyente.

En el carácter del régimen político, porque una vez consolidada la nueva “situación constitucional”¹²⁸, superadas las exclusivas “comisiones” bipartidistas de eminentes juristas¹²⁹ y descartados los procedimientos constitucionales hasta ese momento vigentes, que sobre la base del criterio del partido gobernante o de acuerdos bipartidistas aprobaban siempre en el Congreso las enmiendas a la

¹²⁷ “El 11 de marzo de 1990 un número considerable de ciudadanos, por iniciativa propia, ante la inminente necesidad de permitir el fortalecimiento institucional en ejercicio de la función constitucional del sufragio y de su autonomía soberana, manifestaron su voluntad para que la Constitución Política fuera reformada prontamente por una Asamblea Constitucional y que dicha convocatoria ha sido recogida y reiterada por las diversas fuerzas políticas y sociales”, considerando del Decreto 927 de 1990 que autoriza la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

¹²⁸ En 1990 se producen a favor de la convocatoria de una constituyente soberana, dos votaciones generales, dos decretos legislativos (el 927 y el 1926) y dos sentencias de la Corte Suprema (una en mayo y otra en octubre). Véase: VALENCIA VILLA, Hernando. “El Constituyente de 1990 y la Constituyente de 1991”, en Revista *Estudios Políticos* No. 11, Universidad Nacional IEPRI, septiembre a diciembre de 1990, pp. 70 a 76.

¹²⁹ En 1885 fue convocado por el presidente Rafael Nuñez un Consejo Nacional de Delegatarios, constituido por dos delegados principales y cinco suplentes nombrados por el Gobierno de cada Estado Soberano. Rafael Reyes en 1905, una vez clausura el Congreso, convocó una Asamblea Constituyente de veintisiete miembros, tres representantes por cada de los nueve Departamentos existentes en la época. Cuatro años después, el presidente Carlos E. Restrepo hace, en los mismos términos, una convocatoria a una Asamblea Nacional. Durante el gobierno de Laureano Gómez, éste convocó a una Asamblea Constituyente conformada por 62 representantes de las fuerzas vivas de la Nación (Congreso, Presidente, Altas Cortes y gremios económicos); este mismo organismo asumió durante el gobierno militar de Rojas Pinilla las funciones del Senado de la República y en tal sentido legisló. La propuesta de Asamblea Nacional Constituyente de López Michelsen, sería el resultado de un cuerpo legislativo elegido por el Congreso de la República limitado a 50 miembros. Véase VÁZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo, op. cit.

Carta, sólo quedaba recurrir, por primera vez en toda la historia republicana colombiana, al “constituyente primario”, ya no para que aprobara o no la enmienda elaborada de antemano, como ocurrió con la reforma del Frente Nacional, sino para que eligiera un cuerpo constituyente que redactara una nueva Carta Fundamental.

Como lo plantea el profesor Valencia Villa, el clásico reformismo constitucional ya no era una simple “arma ideológica de las élites para prevenir el cambio y producir la legitimidad”, sino que también se había convertido en “un terreno disputado, un dominio estratégico para librar grandes batallas en torno a las alternativas de opinión, de poder y de orden”¹³⁰, pero ya no exclusivo de las élites dominantes sino necesariamente compartido con sectores políticos y sociales históricamente excluidos.

De la Constitución Política 1991 extractemos los siguiente artículos:

El Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El Artículo 3. “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”

Artículo 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

De la lectura de los anteriores artículos, se puede concluir. Primero, el bipartidismo excluyente, en tanto institución hegemónica establecida en 1957, formal y definitivamente deja de existir y formalmente, también, se garantizaría –desde una visión pluralista, multiétnica y pluricultural- el libre juego de los partidos y de la sociedad civil en las luchas por el poder estatal y gubernamental.

Segundo, la visión autoritaria y despótica según la cual el “orden legal e institucional vigentes” priman estratégicamente sobre cualquier otra consideración jurídica, política o social, se relativiza, pues los derechos humanos –léase dignidad humana- ahora son el fundamento del Estado social de derecho y no simplemente normas sujetas al “control del gobierno, a fin de preservar el orden público y la moral cristiana”, como era la tradición.

¹³⁰ VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla ...* p. 48

Lo anterior quiere decir, por lo menos jurídicamente, que el ejercicio de los derechos políticos y civiles –reunión, asociación, huelga, movilización, libre circulación, etc., a través de los cuales se materializan las distintas manifestaciones de la protesta social- no podrían constituir de ninguna manera una alteración del orden público ni justificar la declaratoria del estado de excepción, porque como tales son en sí mismos constitutivos del “orden público”. Ni tampoco, que las prácticas y costumbres tradicionales de múltiples pueblos indígenas y comunidades raizales y afrocolombianas, constitutivas de la nación colombiana, y en principio de cualquier persona residente en el país, se podrían limitar o restringir en tanto contrarias a la moral cristiana.

Tercero, que a pesar de seguir siendo Colombia un Estado que toma la forma de “República unitaria” el principio de la centralización administrativa se torna relativo, toda vez que las competencias entre la Nación y los distintos niveles territoriales podrán ser distribuidas, pero ejercidas por éstos últimos bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. (Art. 288/CP/1991).

Cuarto, que los poderes públicos ya no emanarían del Congreso de la República, en tanto representante de la “nación entera”, sino del pueblo, que los puede ejercer directamente o a través de sus representantes. Lo anterior significa un reconocimiento explícito al poder ciudadano y su mandato –promover reformas constitucionales (Art. 375/CP/1991) y revocar mediante el voto ciudadano reformas constitucionales tramitadas por el Poder Legislativo relativas a los derechos fundamentales y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso (Art. 377/CP/1991).

Adicionalmente, el poder y las funciones del ejecutivo, aunque se mantienen en la forma del presidencialismo republicano, queda bajo un doble control cuando de declarar el nuevo estado de excepción se trata y limitado en cuanto a la naturaleza y alcance de los decretos legislativos, pues como expresamente dice el artículo constitucional 214: los derechos humanos ni las libertades fundamentales “No podrán suspenderse” y en “todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”.¹³¹

En lo que respecta a la guerra exterior, “el gobierno sólo podrá declarar el estado de guerra previa autorización del Congreso” y una vez declarado, los decretos legislativos que éste expida “el Congreso podrá, en cualquier época reformados o derogados con el voto favorable de dos tercios de los miembros de una y otra Cámara”.

De igual manera, y aunque el gobierno nacional quedó facultado para decidir sobre y en estado de “conmoción interior”, la capacidad del Presidente para “excepcionar” el principio de la división de poderes y la vigencia de los derechos y

¹³¹ El nuevo estado de excepción tiene dos modalidades: una, el estado de guerra exterior y, otra, el estado de conmoción interior. Sobre estos aspectos, Cf. OROZCO ABAD, Iván, op. cit.

las garantías fundamentales queda más limitada de lo que permitía la anterior figura del estado de sitio, favoreciendo el ejercicio del control político del Congreso frente a las decisiones del gobierno, quedando éste virtualmente impedido de clausurar o limitar las facultades de aquel mientras esté en vigencia cualquiera de los estados de excepción.

En materia de funciones jurisdiccionales, las limitaciones son mucho más tajantes, pues la nueva Constitución prohíbe, en cualquier caso, que los civiles sean investigados y juzgados por tribunales militares, como fue tradicional y costumbre desde 1960 hasta 1987, con las trágicas consecuencias que para la vigencia de los derechos humanos, la democracia y la justicia esa práctica gubernamental significó.¹³²

Por otra parte, el Ejecutivo queda sometido al control automático de inconstitucionalidad que ejerce la nueva y especializada Corte Constitucional sobre la declaratoria y los decretos legislativos expedidos bajo el amparo del estado de excepción y sometido al principio de responsabilidad en materia de extralimitación de sus funciones y por los abusos cometidos en el ejercicio de tales facultades.

Finalmente, la nueva Carta de derechos y garantías, artículos 11 a 94, no solo expresan una ratificación de la ponderación de la libertad sobre el orden sino que, como fundamento de toda acción estatal, gubernamental y social, orienta todas las actuaciones de los poderes públicos y las relaciones entre particulares generando un principio de convivencia ciudadana de profundo contenido democrático, que encuentra en las instituciones de la “acción de tutela”, la “acción de cumplimiento” y las “acciones colectivas”, valiosos recursos de protección rápidos y efectivos, particularmente el primero, frente a la arbitrariedad y abuso.

Desde esta perspectiva, resulta razonable reconocer que tanto la constituyente como la Constitución posibilitaron y deberán seguir posibilitando procesos de inclusión jurídica, social y política, pues en este sentido más que un pacto de paz, la nueva Constitución y especialmente el Título II, que recoge la carta de derechos, representa, por su génesis, su significación filosófica y su contenido temático¹³³, una apertura hacia la democracia y la convivencia ciudadana y un excepcional marco jurídico y ético para la construcción de ciudadanías más integrales.

Concluyendo, aunque resulta evidente que la Constitución Política de 1991 ha significado una ruptura en la histórica y centenaria configuración autoritaria del

¹³² Esto no significó que, simulando los procedimientos y mecanismos de la justicia penal militar, no se instituyeran restricciones y límites indebidos a las garantías judiciales y del debido proceso como fue el caso ya comentado de la justicia especializada y de la jurisdicción de orden público, que fueron convertidas en ordinarias por disposiciones de la Comisión Especial Legislativa, órgano que sesionó como poder legislativo, en ausencia del Congreso, una vez culminaron las funciones de la Asamblea Constituyente. Ver supra 16.

¹³³ Para el profesor, Hernando Valencia Villa, estos tres aspectos resultan especialmente importantes para la interpretación constitucional, toda vez que de ella dependerá el desarrollo legislativo, judicial y administrativo del país; en palabras de Ana María Bejarano, dependerá el proceso de “construcción institucional”. Ver su “Los derechos humanos en la Constitución del 91” en Revista *Estudios Políticos* No.2, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, p. 46 y ss.

régimen republicano presidencialista, éste no logra resolver la histórica debilidad institucional del Estado, los paradigmas del sistema político bipartidista, ni los grandes y persistentes problemas de participación política, violencia y violación de los derechos humanos que sufre el país desde mediados del siglo pasado¹³⁴ y que, desde esta perspectiva, sea necesario valorar de una manera más adecuada las consecuencias prácticas de la nueva Carta constitucional.¹³⁵

2. Las crisis de legitimidad estatal

Ahora bien, para tener una comprensión más integral de las circunstancias en las cuales se toman las decisiones sobre descentralización, brevemente se examinará lo que se puede denominar como el proceso de deslegitimación del régimen político para intentar luego, e identificando los criterios generales del diagnóstico oficial, evidenciar el posible impacto que las medidas pudieron tener sobre la situación precedente y su nueva configuración.

2.1 La crisis institucional

En 1974, después del gobierno de Misael Pastrana Borrero, el país entraba formalmente en una etapa de tránsito institucional entre el exclusivismo frentenacionalista y el libre juego democrático de los partidos. El “desmonte” del Frente Nacional iniciado con la reforma de 1968, debería haber culminado en 1978¹³⁶ en una etapa de apertura democrática sobre la base de una amplia reforma constitucional que recogiera las nuevas demandas sociales y políticas del país. Sin embargo, esta tendencia “aperturista” encontró en el mismo régimen político sus propias limitaciones.

En primer lugar, se agota la vía parlamentaria para las transformaciones democráticas. Inicialmente, el Acto Legislativo No. 2 de 1977, por fallas de procedimiento, fue declarado en mayo de 1977 inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. Esta iniciativa pretendía, a partir de una Asamblea Nacional Constituyente, que debería reunirse en julio de 1978, modernizar la justicia y la administración departamental y municipal, de tal manera que permitiera hacerle frente a una angustiada y crítica situación social y económica¹³⁷. Por lo demás, estas propuestas de por sí no garantizaban ni resolvían las expectativas

¹³⁴ De hecho, doce años después de haber sido proclamada la Constitución de 1991, casi todos esos procesos en extremo se han agudizado o agravado.

¹³⁵ En este sentido la analista política Ana María Bejarano plantea que “los procesos de institucionalización del conjunto principios, normas y procedimientos contenidos en una Carta política toman tiempo, requieren una cierta maduración y, sobre todo, no dependen únicamente del texto escrito, sino de la forma como ese texto cobra vida a través de la acción concreta de sus intérpretes y ejecutores, tanto agentes del Estado como los ciudadanos”. Ver su “La Constitución de 1991: Un Proyecto de Construcción Institucional”, en GANDUR P., Miguel y MEJÍA GUINAND, Luis Bernardo (1999), *Hacia el Rediseño del Estado*, TM Editores, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, p. 198.

¹³⁶ El desmonte sería escalonado: en 1970 se eliminó la paridad en los cuerpos colegiados territoriales, en 1974 en el Congreso y culmina la alternación presidencial y en 1978, después de la supuesta reforma López, se entraría al “libre juego político”.

¹³⁷ Para el analista Fernando Rojas esta iniciativa, además de modificar los preceptos constitucionales sobre descentralización administrativa, pretendía implantar “nuevos mecanismos de represión judicial y de control y concesión de los movimientos populares urbanos”. Ver ROJAS, Fernando (1980), *El Estado en los Ochenta: Un Régimen Policivo?*, Revista *Conroversia* Nos. 82 - 83, CINEP, Bogotá, p. 104.

democráticas que durante la vigencia del Frente Nacional necesitaban ser atendidas.

Luego fue el Acto Legislativo No. 1 de 1979, declarado en noviembre de 1981, por la misma Corte Suprema y por las mismas razones que el anterior, inexecutable. Éste, de corte abiertamente autoritario, proponía reorganizar la administración de justicia y el poder Legislativo, de tal manera que el Ejecutivo tuviera injerencia preponderante sobre esos poderes estatales, en un intento de institucionalizar el régimen de excepción a través del cual “se ha militarizado la justicia, se equipara toda crítica al concepto de subversión, se reprimen las libertades públicas y se impone el predominio del ejecutivo sobre las otras ramas del poder público, con marcada injerencia deliberativa y decisoria de los militares en el gobierno”¹³⁸

Por último, y después de descartar por decisión del Consejo de Estado un proceso plebiscitario para modificar la Carta, el Acto Legislativo No. 11 de 1988, que presentó el gobierno del presidente Virgilio Barco ante el Congreso, se hundió en las postrimerías de la segunda vuelta reglamentaria. Esta reforma pretendía tanto ampliar los derechos y las garantías políticas y ciudadanas como retomar, con algunos desarrollos novedosos¹³⁹, las iniciativas autoritarias del proyecto turbayista respecto a la administración de justicia y modernización del Congreso. Así las cosas, la transformación del régimen político bipartidista que el gobierno Barco pregonó, se redujo a la implantación de un escueto esquema gobierno-oposición y la reglamentación de la elección popular de alcaldes y la descentralización administrativa y fiscal aprobadas durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986)¹⁴⁰.

En segundo lugar, la ausencia de transformaciones estructurales y políticas, reales y de fondo, no significó inmovilismo de la “clase política” colombiana. Todo lo contrario, el establecimiento decidió optar por constantes “ajustes normativos” de excepción; de tal manera que, a partir de suspender la Constitución Nacional, se configuró, por la naturaleza de las medidas tomadas¹⁴¹ y la duración de su

¹³⁸ Cf. CRIALES DE LA ROSA, Humberto y ECHEVERRI URUBURU, Alvaro, “Cómo y por qué cayó la reforma constitucional del 79”, en Revista *Documentos Políticos Nos. 148/149*, Partido Comunista de Colombia, Bogotá noviembre de 1981, p. 32. Para estos dos abogados y miembros del grupo que demandó ante la Corte Suprema de Justicia el Acto Legislativo No. 1 de 1979, las características básicas de esta reforma se pueden resumir en: nombramiento, por designación presidencial, de un Fiscal General con facultades de investigar, tomar medidas discrecionales contra la libertad personal y acusar ante los jueces; conformación un Consejo Superior de la Judicatura, cuyos miembros serían designados por el ejecutivo, responsable de velar por el funcionamiento eficaz de toda la rama y de dirimir los conflictos de competencia entre los distintos jueces y las distintas jurisdicciones; supresión del control que ejerce el Consejo de Estado sobre los decretos ordinarios dictados por el Gobierno; facilitar al Congreso que pudiera funcionar y tomar decisiones sobre la base de un quórum que se calcula sobre la cantidad de asistentes a cada sesión, con capacidad de manejar e invertir su propio presupuesto y garantizando la “upaquización” de las dietas parlamentarias y supresión del régimen de incompatibilidades para los altos funcionarios públicos, entre otras. (Ibídem)

¹³⁹ Un completo análisis de la propuesta gubernamental y de las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales se encuentra en VALENCIA VILLA, Hernando. “De las guerras constitucionales en Colombia, Capítulo LXVIII. Revista *Estudios Políticos* No. 6, Universidad Nacional IEPRI, enero . abril de 1989, ps. 80 a 97.

¹⁴⁰ Sobre este aspecto ver: BEJARANO, Ana María. “Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco”, en LEAL BUITRAGO, Francisco y ZAMOCS, León. (Editores) *Al Filo del Caos*. Tercer Mundo Editores – Universidad Nacional IEPRI. Bogotá 1990, ps. 78 a 91.

¹⁴¹ Tipificación de nuevos delitos y contravenciones, aumento de penas y la creación de procedimientos sumarios especiales.

vigencia¹⁴², un “régimen político de estado de sitio”, en el cual las limitaciones a los derechos y libertades políticas, la injerencia del ejecutivo en la administración de justicia y el despotismo militar y policial fueron sus características determinantes.

La crisis institucional, como crisis heredada del Frente Nacional, demostraba que ni el gobierno central, ni el Congreso Nacional fueron capaces de sacar al país del anacronismo institucional y promover un nuevo, democrático y sólido consenso político y social, pues se enfrentaban a una “crisis mayor”, difícil o imposible ya de resolver a través de un remozado acuerdo político bipartidista. Más que un ajuste constitucional, el país reclamaba un nuevo “contrato”, un nuevo ordenamiento constitucional discutido y acordado de manera soberana por el constituyente primario, que por las condiciones y circunstancias políticas que se vivieron en 1990, tuvo que convocarse, por primera vez en la historia jurídica del país, a sí mismo¹⁴³.

2.2 La crisis política

Desde una perspectiva histórica la Constituyente de 1991 tenía el compromiso de democratizar el Estado y reconciliar a la sociedad colombiana. Sin embargo, la nueva carta no fue en estricto sentido una “carta de batalla” o un pacto que ratificara la paz entre combatientes.

El Frente Nacional, que encontró en los acuerdos bipartidistas condiciones para su “forzada” prolongación, generó desde finales de la década de los años setentas nuevas dinámicas de represión política y violencia generalizada contra el movimiento popular y de oposición, que pasaron de la “militarización” de los tradicionales instrumentos y medios, basados en el estado de sitio, a métodos paraestatales o de “guerra sucia”.¹⁴⁴

En efecto, después del paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977 que organizaron las centrales obreras, el movimiento sindical no confederado e innumerables organizaciones cívicas, agrarias y estudiantiles, el gobierno de López Michelsen, primero, y el de Turbay Ayala, después, expidieron, a solicitud de las fuerzas militares y bajo el amparo del estado de sitio, una serie de medidas que cambiaron radicalmente las relaciones políticas y jurídicas en el país.

¹⁴² De medida excepcional y de coyuntura, su real naturaleza jurídica y legal, se transformó en un recurso *permanente* y *constante* de gobierno. Entre el 7 de octubre de 1976 y el 4 de julio de 1991, el estado de sitio rigió en todo el territorio nacional durante, 13 años 1 mes y 15 días; o sea el 90% del tiempo (ver cuadro anexo). Bajo su amparo se expidieron entre muchas otras normas como el “Estatuto de Seguridad”, decreto legislativo 1923 de 1978, el “Estatuto para la Defensa de la de la Democracia”, decreto legislativo 180 de 1988, que por la naturaleza jurídica de sus disposiciones son de carácter permanente.

¹⁴³ En 1990 se producen a favor de la convocatoria de una constituyente soberana, “dos votaciones generales, dos decretos legislativos 927 y 1926 y dos sentencias de la Corte en mayo y en octubre”. VALENCIA VILLA, Hernando. “El Constituyente de 1990 y la Constituyente de 1991”, en Revista *Estudios Políticos* No. 11, Universidad Nacional IEPRI, septiembre a diciembre de 1990, ps. 70 a 76.

¹⁴⁴ Este concepto se refiere a la represión violenta, ilegal y parainstitucional de los movimientos populares y de las diversas formas de oposición política y protesta social, mediante el recurso a las amenazas, las desapariciones, la tortura, los asesinatos selectivos y las masacres indiscriminadas. Cf. *Derechos Humanos y Conflicto Armado en Colombia*. Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, Bogotá, junio de 1991, p. 13. Recordemos que el grupo paramilitar “Muerte a Secuestradores” –MAS, entró a operar públicamente desde diciembre de 1981.

El presidente López, además de las medidas que suspendían derechos y libertades, expidió en enero de 1978 el Decreto Legislativo 070, mediante el cual se eximía de responsabilidad penal a miembros de la fuerza pública que cometieran delitos de homicidio o lesiones personales “cuando intervengan en operaciones planeadas para reprimir y prevenir los delitos de extorsión y secuestro, y producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes”.¹⁴⁵ En otras palabras, se legalizaba en el país la pena de muerte y la tortura.

Por su parte, el presidente Turbay Ayala, el 6 de septiembre de ese mismo año, expidió el Decreto Legislativo 1923 o “Estatuto de Seguridad”, declarado exequible por la mayoría de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el cual, por el carácter de “pequeño código” fundamentó, durante su vigencia, un nuevo cuerpo de doctrina penal que buscaba no solamente controlar y restablecer el orden público alterado, sino ante todo regular, bajo los parámetros de la justicia penal militar, las relaciones sociales y políticas. El Mayor Ñungo, miembro de uno de los consejos verbales de guerra que juzgaba a los cientos de delincuentes políticos, sintetizó ese nuevo principio del derecho penal cuando en una sesión expresó: “el reo es culpable hasta que no demuestre lo contrario, porque es preferible condenar a cien inocentes que dejar libre a un subversivo”.

Sin embargo, a pesar de que con el levantamiento del estado de sitio, en junio de 1982, la situación política varió sustancialmente y se creó un ambiente favorable para iniciar un proceso de paz fundamentado en el diálogo y la negociación con las guerrillas, diversas dinámicas ilegales, clandestinas y paraestatales de represión y violencia, ligadas a partir de 1984 y especialmente desde 1987¹⁴⁶ a muy severas restricciones ciudadanas, se intensifican al punto de regular las formas de la política y la protesta social. Y no es que estas modalidades de represión, especialmente homicida, no se hubieran presentado antes¹⁴⁷, lo crítico es que la “guerra sucia” se convierte desde la crisis definitiva del proceso de paz auspiciado por el gobierno de Belisario Betancur, y especialmente desde las dos “tomas” del Palacio de Justicia, en noviembre de 1984, en la forma preponderante y característica de represión y contención de la protesta popular y la oposición política¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Ver Diario oficial No. 34944 del 1 de febrero de 1978.

¹⁴⁶ El 30 de abril de 1984 es asesinado por agentes del narcotráfico, el ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla y por tal razón se declara en estado de sitio todo el territorio nacional. En 1987, el gobierno de Virgilio Barco, ante la declaratoria de inconstitucionalidad que hace la Corte Suprema de Justicia de las facultades de juzgamiento militar a civiles, busca consolidar por vía excepcional una jurisdicción especial de orden público que le permitiera al gobierno penalizar y criminalizar a la oposición política y social. Sobre este aspecto ver: ANDREU, Federico. *Sistema Judicial y Derechos Humanos en Colombia*. Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, Bogotá 1990. Capítulo V Jurisdicción de Orden Público, ps. 35 a 47 y APONTE, Alejandro David. “Cómo matar a la justicia en la tarea de defenderla: “Estatuto para la Defensa de la Justicia”. Revista *Estudios Políticos* No. 11. Universidad Nacional IEPRI, septiembre a diciembre de 1990, ps. 77 a 90.

¹⁴⁷ Entre 1976 y 1979 la mayoría de los líderes políticos de la Unión Nacional de Oposición y del Partido Comunista que habían salido electos en los concejos municipales de Puerto Berrío, Puerto Boyacá, Cimitarra y otros municipios del Magdalena Medio, habían sido asesinados o desaparecidos. Por otra parte, Omaira Montoya, activista de izquierda, en los primeros días de septiembre de 1977 fue detenida y posteriormente desaparecida por agentes de seguridad del Estado.

¹⁴⁸ Un caso especialmente dramático es el de la Unión Patriótica, movimiento político que surgió a raíz de los acuerdos de tregua del gobierno con las FARC. Entre 1984 y 1990, tan sólo 5 años de actividad proselitista, más de 1.000 dirigentes y activistas de ese movimiento político habían sido asesinados o desaparecidos. Ver mi *La Violencia contra la Unión Patriótica. Un Crimen de Lesa Humanidad*. CEIS-INEDO, mimeo. Bogotá marzo de 1990.

Por su parte, las organizaciones guerrilleras al tiempo que en el “proceso de paz” se convertían en interlocutores del Estado y del gobierno, fueron consolidando y ampliando su influencia política, cobertura territorial y su capacidad militar. En una dialéctica de “acumulación estratégica de fuerzas”, a la cual no querían renunciar, consideraban que la lucha armada era el único y definitivo argumento para conseguir concesiones y reformas (M-19) y vía para la toma del poder por el pueblo (FARC, ADO y EPL).¹⁴⁹

El “proselitismo armado” que las organizaciones insurgentes desplegaron durante todo el periodo de la paz, tregua y diálogo nacional y la posterior intensificación de las acciones militares que implicó la ruptura de las negociaciones y la constitución de la Coordinadora Nacional Guerrillera¹⁵⁰, además de ratificar esa lógica de acumulación, tuvo efectos inmediatos muy negativos en la situación del movimiento popular, los sindicatos y la oposición política legal.

La respuesta militar al proceso de paz y especialmente al protagonismo político y expansionismo territorial guerrillero, tomó rumbos catastróficos. Sectores cada vez más amplios de las Fuerzas Militares, particularmente los mandos que tenían sus teatros de operaciones en las zonas rurales, encontraron en los grupos paramilitares¹⁵¹, inicialmente organizados por los recién aparecidos carteles de la droga en alianza con caciques políticos locales¹⁵², el instrumento de contención, persecución y aniquilamiento de lo que denominaron la expresión política y social de la guerrilla. En el ámbito urbano, un papel similar jugaría el llamado “sicariato”.¹⁵³

La actitud de oposición que manifestaron las FF.AA. respecto al proceso de paz de Belisario Betancur se explica por dos razones. Una, después de un prolongado proceso de profesionalización contrainsurgente, especialmente del ejército nacional, éstas han logrado niveles de independencia y autonomía lo suficientemente amplia y sólida como para no tenerlas en cuenta en un proceso tan especial y vital como el de la paz. Y, dos, la propuesta betancurista contradecía en todos los aspectos y la visión que de la paz tenían los altos mandos militares¹⁵⁴.

¹⁴⁹ En esta etapa de diálogos y negociaciones y por razones estrictamente políticas no participó el ELN.

¹⁵⁰ A mediados de 1985 el M-19 y grupo Ricardo Franco, disidente de FARC, anuncian la constitución de la CNG, a la cual en noviembre de ese año se uniría el EPL.

¹⁵¹ En septiembre de 1987 el ministro de gobierno de la época, César Gaviria, informó en una sesión de la Cámara de Representantes la existencia de 128 organizaciones paramilitares que operaban en todo el territorio nacional. Ver, *Derechos Humanos en Colombia. 2º Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, Bogotá 1994, p. 62.

¹⁵² Los primeros porque en razón de expandir las áreas de cultivos ilícitos, tenían interés en controlar grandes y apartadas zonas rurales y los segundos en tanto vieron reducir su caudal electoral a favor de la UP y otras opciones alternativas.

¹⁵³ El sicario, personaje asociado al bajo mundo de la delincuencia común, se constituye en un instrumento auxiliar de la violencia política. Sobre este aspecto ver mi *La Violencia contra la Unión Patriótica ...* y SALAZAR J., Alfonso (1996), *No Nacimos Pa' Semilla*, CINEP, Santafé de Bogotá.

¹⁵⁴ Especialmente dos aspectos constituyen la “paz militar”: uno, rendición incondicional y dos, no a la amnistía general y sin condiciones. Particularmente, frente a la propuesta de paz del presidente Betancur, el general Fernando Landazabal Reyes, Comandante General de la FF.AA. y primer Ministro de Defensa de Betancur, propuso un plan de paz que se podría resumir en la ejecución simultánea de dos estrategias: “la vía pacífica de la convivencia, mediante el tratamiento de las causas sociales, políticas y económicas [...] y la vía armada, mediante la entrega al poder militar de la máxima capacidad en la

Aunque no es el propósito desarrollar hipótesis alguna sobre el papel del narcotráfico en la crisis política, es indispensable mencionar que las organizaciones criminales asociadas al tráfico de drogas, su capacidad económica, política y militar han sido especialmente importantes en la configuración y exacerbación de prácticamente todos los elementos de la crisis¹⁵⁵.

El panorama político nacional, como se puede apreciar era, a finales de la década de los años ochenta de agudización de los conflictos, pero un hecho de fuerza, el secuestro de Alvaro Gómez Hurtado, realizado en mayo de 1988 por un comando del M-19, puso nuevamente en evidencia la necesidad de las salidas políticas. La respuesta del gobierno a la propuesta de “alto el fuego” y la realización de una cumbre de “salvación nacional”, hechas por la Comandancia General del M-19, se vio forzada por la acogida y los desarrollos que la iniciativa tuvo, una vez Gómez Hurtado fue liberado.

La política del gobierno, aunque se mantuvo en los marcos de la desmovilización, la reincorporación a la vida civil de los guerrilleros y los ajustes institucionales, introdujo el componente de la negociación con lo cual la insurgencia volvía a ser considerada interlocutor político del Estado. Independientemente de las difíciles condiciones militares en las que se encontraba el M-19, su decisión política fue la de negociar con el gobierno Barco la dejación de armas, su desmovilización e incorporación a la vida civil, en las condiciones de “un itinerario claro hacia la democracia plena y un camino cierto hacia la desmovilización guerrillera”.¹⁵⁶

Aunque la exigencia de asumir la desmovilización no fue aceptada por el conjunto del movimiento guerrillero, la actitud del M-19 y en especial la propuesta de una “apertura política” explícita en los acuerdos y en la política del gobierno, abrieron el espacio, una vez el Congreso y el Gobierno acordaron en diciembre de 1989 hundir el proyecto de reforma constitucional que se discutía, para que la idea de la Asamblea Nacional Constituyente tomara fuerza y se convirtiera en realidad un año después.

2.3 La crisis humanitaria

Las consecuencias de la crisis institucional y política en la esfera de los derechos humanos fueron evidentes. Tanto la represión hecha abiertamente a nombre del Estado y fundamentada en discutibles normas legales, como la ilegal y clandestina

conducción de la lucha”. Cf. mi *El Gobierno de Turbay Ayala o el Ejercicio del Poder Político Militar*. Informe de Investigación. Colciencias. Mimeo, Bogotá, abril de 1991.

¹⁵⁵ El impacto del narcotráfico, como organización criminal y de economía ilegal, sobre la violencia y la vigencia de los derechos humanos está asociado básicamente a tres grandes frentes de acción: como actor directo de violencia; como agente desestabilizador de las instituciones del país y en la incidencia que sobre los derechos fundamentales ha tenido la respuesta policial y militar contra este delito. Sobre este aspecto ver GALLON GIRALDO, Gustavo, MANITZAS, Elena S. y UPRIMNIY YEPES, Rodrigo “Derechos Humanos en Colombia. Los Retos del Noventa” en *Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en América Latina*, NOVIB, Agencia Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo, Santafé de Bogotá, 1993; UPRIMNIY YEPES, Rodrigo, “Narcotráfico, régimen político, violencias y derechos humanos” en VARGAS, Ricardo (Compilador), *Drogas, Poder y Región en Colombia*, CINEP, Santafé de Bogotá, 1994.

¹⁵⁶ Cf. BEJARANO, Ana María. Op. Cit., p. 97.

practicada por los grupos paramilitares y de justicia privada, con la complicidad y aquiescencia agentes estatales, al igual que la conducta político-militar de los grupos alzados en armas contra la población civil contradicen la vigencia plena de derechos fundamentales reconocidos legal y constitucionalmente y en los tratados internacionales de derechos humanos y derecho humanitario a los que Colombia está vinculado.

En este sentido se pueden identificar cuatro aspectos como las características esenciales de la crisis humanitaria, ellos son: altos niveles de violaciones al derecho a la vida, a la libertad y la integridad personales, una compleja red de responsabilidades en esos hechos violatorios, un alto grado de impunidad, en especial en materia de violaciones a los derechos humanos y, finalmente, un dramático cuadro de desplazamiento forzado de población, que según cálculos razonables supera en la actualidad el millón y medio de personas.

Respecto a las violaciones al derecho a la vida, a la libertad y la integridad personales, la extrema gravedad ha sido evidente. En efecto, entre 1981 y 1995 en Colombia fuentes oficiales registraron aproximadamente 293.262 homicidios (19.551 anual en promedio), y se registró para 1996 una tasa por cada cien mil habitantes de 65.9, la más alta del mundo¹⁵⁷. En este período las muertes que se relacionan con hechos y circunstancias política e ideológicamente motivadas representaron en promedio 12.6%. Este tipo de violencia homicida es la ejercida por los grupos alzados en armas, los grupos de paramilitares y justicia privada y por agentes estatales que, en el marco de la lucha contra subversión y la delincuencia, se extralimitan en sus funciones o abusan de su investidura.

En el país en el mismo período organismos no gubernamentales reportaron un total de 36.971 atentados contra la vida y muertes en acciones bélicas¹⁵⁸, de los cuales 2.145 fueron desapariciones forzadas. De la misma manera, son muchos los casos en los que públicamente se han presentado guerrilleros muertos en combate y después de una preliminar indagación resultan civiles que habían sido previamente detenidos por el Ejército. También en estas circunstancias se han documentado no pocos casos de desapariciones, torturas y violaciones sexuales.

Pero el derecho a la vida no sólo se ve vulnerado o afectado gravemente en la forma del homicidio simple o en el marco de las acciones bélicas producto del conflicto armado interno. En el país y especialmente los asesinatos política e ideológicamente motivados, asumen las modalidades de "... a) la ejecución arbitraria extrajudicial o/ asesinatos selectivos; b) los asesinatos colectivos y/o masacres; c) los actos de genocidio, y d) las desapariciones forzadas de personas"¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Sobre esta aspecto véase: MONTENEGRO, Armando. "Justicia y Desarrollo Económico", en Revista *Planeación y Desarrollo*, V. XXV. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, julio de 1994, p. 33.

¹⁵⁸ Son las muertes que se relacionan con hechos y circunstancias política e ideológicamente motivados.

¹⁵⁹ *2o Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, p. 211. Aunque el concepto de genocidio en este contexto es problemático, la Comisión Interamericana en su informe identifica por lo menos dos "casos" de genocidio, uno, el de la Unión Patriótica y dos, el fenómeno llamado de "limpieza social", o sea el asesinato de personas socialmente marginadas. Cf. p. 245 y ss.

En el caso de la guerrilla su práctica es "ajusticiar" a los colaboradores del Ejército, a políticos del "establecimiento"; lo mismo se puede decir de la práctica sistemática del secuestro y el "boleteo", todas ellas graves infracciones al derecho internacional humanitario.

Esta realidad, en gran medida, pone en evidencia los niveles de degradación y envilecimiento a los que el conflicto armado colombiano ya había llegado al comenzar la década de los noventa.

Por otra parte, las detenciones arbitrarias, el secuestro y la práctica de torturas son fenómenos que mostraron, especialmente a finales de los setentas y comienzos de los ochentas, síntomas preocupantes en relación con la vigencia de los derechos a la libertad e integridad personales. Con la creación de la "justicia de orden público" la práctica de la detención arbitraria volvió a hacer especialmente grave, pues si en un principio las capturas son legales, en tanto se fundamentan en una orden judicial, por las constantes irregularidades procesales y el desconocimiento reiterado de las garantías judiciales¹⁶⁰, las detenciones se convierten en arbitrarias e ilegales. Una preocupación adicional en relación con las detenciones arbitrarias consiste en que éstas en muchas ocasiones se constituyen en el primer paso a la desaparición de una persona y sirven de marco a la práctica sistemática de torturas.

Otro dramático fenómeno que de tiempo atrás afecta gravemente los derechos a la libertad e integridad personales es el secuestro de personas por parte de la delincuencia común y de la guerrilla. Según cálculos de la Policía Nacional entre 1989 y 1991 se realizaron 3.613 secuestros en el país¹⁶¹ y 7.622 entre 1991 y 1997¹⁶². Por los niveles de impunidad que existen en la persecución de este delito, se han suscitado diversas respuestas por parte de los afectados, la más preocupante quizá, fue la organización clandestina de grupos armados de retaliación, que en lugar de mitigar el sufrimiento de las víctimas y sus allegados, han agregado más dolor a las familias de las personas que han sido objeto de sus ataques.

Si en el tema de las violaciones y acciones que vulneran derechos humanos, el país presentaba, y aún presenta, una difícil situación, en responsabilidades este panorama a comienzos de los noventa era complejo y bastante contradictorio.

Complejo, porque los tipos de violencia, los factores y las motivaciones que la generan aparentan no tener una directa relación, aunque en la realidad se entrecruzan y comparten espacios y, contradictorio, porque a pesar de los avances institucionales, jurídicos y políticos que se han ido conociendo desde finales del

¹⁶⁰Entre las garantías judiciales más vulneradas se encuentran la "presunción de inocencia", el derecho de toda persona "a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad", la de "ser juzgada sin dilaciones indebidas", "a un debido proceso público", "a ser juzgado por un tribunal independiente", de contar con "el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa", a "interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo", a "controvertir las pruebas", contempladas no solo en la nueva Constitución sino También en la Carta Internacional de los Derechos Humanos, de la cual Colombia es Parte.

¹⁶¹Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op. cit., p.185.

¹⁶² Departamento Nacional de Planeación (1998), *La Paz: El Desafío para el Desarrollo*, Tercer Mundo Editores y DNP, Santafé de Bogotá, p. 67.

gobierno de Virgilio Barco en torno a la contención de la “guerra sucia”¹⁶³ y de protección de los derechos humanos —especialmente relacionadas con la reglamentación de la Constitución de 1991-¹⁶⁴ el conflicto bélico interno siguió determinando la crisis humanitaria. Desde esta perspectiva, no resulta del todo arbitrario asociar el desarrollo del conflicto armado (Fuerzas Militares y paramilitares contra guerrilla), con violaciones a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario y violencia política, pues en las zonas donde se registran la mayor cantidad de acciones bélicas, se presentan también la mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia política.

Desde la perspectiva de los actores de violencia, la práctica militar de la insurgencia ha estado marcada por conductas que constituyen graves infracciones al derecho internacional humanitario. Los ataques a la población civil y a la infraestructura económica nacional, la toma de rehenes, en la modalidad del secuestro, los ataques indiscriminados, como son la colocación de minas terrestres o "quiebrapatatas" y la activación de bombas hechas construidas con cilindros de gas, y el remate de miembros de la fuerza pública heridos ha sido una constante práctica de la guerrilla.

Otro sujeto de la violencia política y de la violación de los derechos humanos son los grupos de paramilitares y de justicia privada. El paramilitarismo aunque surge a comienzos de los años ochentas, conoció su auge a partir de 1984, año de la firma de los acuerdos de tregua y diálogo nacional. Su presencia se hace nacional pero sus bases de operaciones se ubican en zonas donde la presencia militar del Estado¹⁶⁵ es evidente como Urabá, Córdoba, Arauca, Meta y la región del Magdalena Medio.

Otro aspecto, no menos preocupante para la vigencia de los derechos humanos es la impunidad, que en Colombia tiene índices alarmantes.¹⁶⁶ y aunque es factible asociar este fenómeno al crecimiento acelerado y poco regulado de los procesos de expansión económica y al atraso de la justicia¹⁶⁷ o a la histórica precariedad de la Rama Judicial, desde una perspectiva humanitaria el reto se centra en la necesidad de esclarecer la verdad. La impunidad no ha sido sólo una consecuencia de la violencia sino también una causa; pues, es en sí misma una violación a los derechos humanos, que funcionalmente permite que los delitos, las violaciones y los

¹⁶³ A raíz del ataque paramilitar a una comisión judicial el 18 de enero de 1989, en el cual fueron asesinados doce funcionarios, el gobierno de Barco conformó un cuerpo de élite en la Policía Nacional destinado a combatir los grupos paramilitares, se expidieron varios decretos de estado de sitio con el objeto de quitar en parte el piso legal a las autodefensas. Por su parte la Procuraduría General de la Nación, constituyó una Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, encargada de investigar administrativamente a los agentes estatales que se vieran implicados en masacres, desapariciones y torturas.

¹⁶⁴ Acción de tutela, creación y fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.

¹⁶⁵ El caso del ex-general Alvaro Velandía, acusado por la Procuraduría General de la Nación de ser uno de los fundadores del grupo MAS, y del coronel Luis Bohórquez Montoya, comandante del Batallón Bárbara de Puerto Boyacá, son sólo dos ejemplos de la vinculación miembros de las FF.AA. a la organización y operación de los grupos paramilitares.

¹⁶⁶ En el campo penal sólo 20 de cada 100 delitos se denuncian y de estos 14 prescriben. De los 6 restantes, sólo 3 terminan en una sentencia. Por lo tanto, la probabilidad de que un delincuente no reciba una sentencia es del 97%” Ver MONTENEGRO TRUJILLO, Armando. Op. cit. p. 38.

¹⁶⁷ Desde este punto de análisis un fortalecimiento en cuanto al número de policías, jueces y normas apropiadas que permitan garantizar el cumplimiento de los contratos y el respeto de los derechos adquiridos permitiría reducir substancialmente la impunidad. Ibidem. p. 33 y ss.

violadores sigan existiendo y actuando, socavando, aún más, los principios y las bases del derecho, la justicia y la democracia.

Si la precariedad presupuestal y la crisis administrativa que ha caracterizado al sistema judicial colombiano es ya preocupante, pues prácticamente la inmoviliza, fenómenos tan comunes como la corrupción, el tráfico de influencias, los compromisos por favores recibidos, desde otra perspectiva, coartan grave y peligrosamente el ejercicio de la judicatura, al punto de comprometer la independencia e imparcialidad de magistrados, jueces y demás funcionarios que administran justicia.¹⁶⁸

El juez que se compromete dolosamente con este tipo de conductas no sólo se coloca él personalmente fuera de la ley, sino que además instrumentaliza su investidura y potestad hacia un interés particularmente perverso que desvirtúa por completo el sentido de la justicia y el derecho e imposibilita que ellos jueguen en la sociedad el papel de árbitros en la solución pacífica de los conflictos. La consecuencia inmediata, más no la única, es la generalización de la impunidad, que se origina bien en decisiones judiciales amañadas o bien en la denegación de justicia, por la parálisis procesal, para quienes acuden a ella.

Pero lo que se constituye en una vía para la más grave impunidad, especialmente en casos de violaciones a los derechos humanos, es la administración en la justicia penal militar. Este fuero, consagrado constitucional y legalmente ha sido establecido, además de los delitos estrictamente castrenses, para los delitos comunes cometidos por los militares en servicio activo o de civiles al servicio de las Fuerzas Armadas con ocasión o durante actos propios del servicio¹⁶⁹.

En los consejos de guerra y verbales de guerra los presidentes y jueces de primera instancia, que no necesitan ser abogados, los vocales, el fiscal, el asesor jurídico y el secretario, deben ser, excepción de los dos últimos, oficiales jerárquicamente superiores o de mayor antigüedad que el sindicado y nombrados de acuerdo a su mayor rango, de tal manera que son militares de superior jerarquía los que investigan y juzgan los delitos cometidos por sus subalternos, que a su vez son acusados y defendidos por subordinados del juez de la causa, quien ejerce además las funciones de comandante militar y en tal sentido nombra o remueve libremente a los miembros de este particular "aparato judicial". Con tal sistema de jerarquías, en el que se impone siempre el espíritu de cuerpo, es imposible esperar un proceso judicial independiente, imparcial y justo.

El cuadro de la crisis de derechos humanos lo cierra, finalmente, la situación del desplazamiento forzado de personas por causas del conflicto armado y las violaciones sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos, que desde mediados de los años ochentas se convirtió en un drama nacional.

¹⁶⁸ Sobre este aspecto ver mi "El Malestar de la Justicia", Revista *DEBATE & JUSTICIA* No. 3. Bogotá, diciembre de 1993.

¹⁶⁹ La justicia ordinaria ha tenido conocimiento en casos relacionados con lesiones personales y homicidios en riñas, extorsión, narcotráfico y secuestro extorsivo, pero los procesos por homicidios, masacres, torturas y desapariciones de índole política o perpetradas en desarrollo de operaciones militares de contrainsurgencia, se radican en la jurisdicción militar.

El desplazamiento forzado es, en sí, una situación que constituye una de las más graves violaciones a los derechos humanos. De hecho allí se vulneran, entre otros derechos civiles, políticos, económicos y sociales, el derecho a la vida, a la integridad física, la seguridad personal, la libertad, la residencia, el trabajo, la educación, la salud y la unidad familiar. Igualmente constituye una infracción grave al Derecho Internacional Humanitario aplicable a conflictos armados internos y especialmente a la normatividad contenida en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y los artículos 12 y 17 del Protocolo II, puesto que las partes enfrentadas han hecho del desplazamiento forzado también una estrategia de guerra.

También destruye las precarias condiciones socioeconómicas de las familias y es un obstáculo en la búsqueda de soluciones que les permitan autogestionar sus necesidades básicas en tanto las enfrenta a medios socio-culturales diferentes y hostiles. La mayoría de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado terminan en condiciones inhumanas, hacinados en zonas subnormales de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual y su arribo influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida de la comunidad allí asentada.

De otra parte, la población desplazada no sólo se asienta en los sectores subnormales de las ciudades sino que también, cuando huye masivamente hacia una cabecera municipal o hacia un poblado cercano, se ve en la necesidad de montar improvisados campamentos, lo que trae grandes dificultades de alojamiento, salud pública, abastecimiento de alimentos y agua potable, tanto para la comunidad desplazada como para los vecinos de la zona.

Los efectos psicológicos y culturales del desplazamiento forzado son graves, "... el desplazamiento afecta de una manera vital al individuo, que se ve expuesto a grandes traumas como el desarraigo y los sentimientos de pérdida en todas sus dimensiones"¹⁷⁰. Especialmente la población rural, sufre graves procesos de desarraigo al pasar de una cultura rural a una urbana o semiurbana, en la cual es considerada extraña y en el peor de los casos, invasora.

Según la Arquidiócesis de Bogotá, se afectan como consecuencia del desplazamiento:

"...el derecho al trabajo y aumenta las cifras del desempleo total y parcial de los colombianos, atenta contra la producción agropecuaria, genera una recomposición violenta e la tenencia de la tierra, produce traumatismos en la gestión pública, deteriora la calidad de vida de las comunidades desplazadas, afecta a las ciudades y poblaciones que reciben este flujo demográfico no planificado, incide en la efectividad de la planeación

¹⁷⁰ Arquidiócesis de Bogotá y consultoría para los Derechos Humanos y Desplazados -CODHES-, *Desplazados por violencia y conflicto social en Bogotá*, 1997, p. 13.

municipal, distrital o departamental, crea problemas de vivienda, educación, salud, servicios públicos y recreación, fomenta la inseguridad y constituye un traumatismo para las personas obligadas a subsistir en un entorno extraño en condiciones de desarraigo, discriminación y marginalidad”.¹⁷¹

Sin embargo, es necesario advertir como lo han hecho ya varios organismos no gubernamentales sobre nuevas situaciones de desplazamiento forzoso cuyo origen no es, en estricto sentido, el conflicto armado. A este respecto la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, las identifica como:

“Las poblaciones que huyen en el marco de la erradicación de cultivos de uso ilícito. En este caso confluyen el conflicto armado interno, alteraciones del orden público y migraciones económicas, especialmente en los departamentos del sur del país (Caquetá, Putumayo, Guaviare). Este proceso forzado de movilidad humana genera consecuencias sociodemográficas y de derechos humanos y su tratamiento no está considerado en los planes oficiales.

Las poblaciones obligadas a desplazarse de sus tierras por la interacción de intereses económicos y fenómenos de violencia. Así, el desplazamiento es consecuencia del anuncio de construcción de grandes obras, desarrollo de megaproyectos económicos o de acciones violentas para acceder a nuevas tierras en desarrollo del conflicto social que enfrenta a grandes terratenientes y latifundistas con campesinos e indígenas.”¹⁷²

Cuadro No. 1
Familias Desplazadas por la Violencia
Según Departamento de Llegada
1984 - 1994

DEPARTAMENTO	FAMILIAS DESPLAZADAS
Guajira	435
Cesar	2.159
Magdalena	3.236
Atlántico	5.624
Bolívar	2.608
Sucre	2.465
Córdoba	6.682
Antioquia (Urabá 3.820)	14.361
Chocó	166
Risaralda	813
Quindío	814
Caldas	1.324
Boyacá	4.675
Cundinamarca	18.644
Norte de Santander	6.653

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² ROJAS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique, periodista, investigador social y director de la Consultoría para Los Derechos Humanos Y El Desplazamiento CODHES. “Desplazamiento Forzado y Conflicto Socio Político: Elementos para Una Acción Humanitaria”, Ponencia Al *Seminario Internacional Sobre Reasentamientos de Población* Convocado Por La Corporación Antioquia Presente. Mimeo, Medellín, 11-13 de noviembre de 1998, pp. 9 y 10.

DEPARTAMENTO	FAMILIAS DESPLAZADAS
Santander	14.790
Nariño	1.503
Valle	4.115
Cauca	3.351
Tolima	1.281
Huila	1.982
Caquetá	3.227
Amazonas	50
Arauca	2.972
Casanare	848
Meta	3.106
Guainía	312
Vichada	55
Total de familias desplazadas	108.301

Fuente: Conferencia Episcopal Colombiana

En el mismo sentido, alerta Rojas sobre “las poblaciones que, sometidas a la intimidación y la violencia, se resisten a salir de las zonas de conflicto y proponen convertirse en comunidades y territorios de paz”; pues ella también es población civil víctima del conflicto.

En materia de responsabilidades es apenas evidente que tanto paramilitares¹⁷³ y Fuerza Pública¹⁷⁴ como los diversos grupos guerrilleros¹⁷⁵ han sido los principales expulsores de población civil.

Por último, es necesario mencionar que además de estas complejas y en extremo difíciles condiciones jurídico-estructurales, institucionales, políticas y sociales, el proceso de descentralización política con el que se pretendió responder ha estado literalmente asechado por los “delincuentes de cuello blanco”, en una situación que expresa la quiebra casi total de los principios de la administración pública en el país. Bajo la acción de los corruptos las entidades estatales y los entes territoriales literalmente han sido “saqueados” una y otra vez y el erario público “distribuido” entre las distintas clientelas y miembros de las diferentes “redes” de corrupción que imperan en casi todos los órdenes administrativos del Estado y el gobierno.

¹⁷³ La responsabilidad de los grupos paramilitares en lo que a desplazamiento de hogares se refiere alcanza el 54% para los casos registrados en 1997. En 1996 fue del 33% y en 1995 del 35%. Codhes Infroma, Boletines 1996,97 y 98.

¹⁷⁴ Mientras la Policía desaparece en los registros estadísticos de 1997 como actor armado relevante en el desplazamiento forzado, las Fuerzas Militares presentan una considerable disminución en los últimos años. Así, en 1995 la responsabilidad era del 19%, en 1996 del 16% y en 1997 del 6% (ver Codhes Informa op. cit.). En cuanto a su comportamiento frente a los grupos paramilitares, el alto mando militar ha advertido su decisión de combatir a todos los agentes generadores de violencia y han presentado datos de la detención de alrededor de 150 de sus miembros y de combates contra estos grupos en varias regiones del país.. Información del Comandante General de las Fuerzas Militares en reunión con organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, Bogotá, septiembre de 1998.

¹⁷⁵ La guerrilla mantiene en los últimos tres años una responsabilidad frente al desplazamiento que oscila entre el 29 y el 32%. Codhes Informa, op.cit.

3. La visión de los problemas nacionales

Se podría argumentar que Colombia vivió un periodo de relativa calma y tranquilidad después de la guerra de los mil días (1899 –1902) y que hasta mediados de la década de los años cuarenta, los liberales y conservadores, prácticamente las únicas fuerzas políticas del país, coexistieron pacíficamente en torno a unas reglas del juego expresadas en la reforma Constitucional de 1910, en la que se reconoce el centralismo como el tipo de régimen apropiado para garantizar la paz, integrar la nación y promover el desarrollo económico.¹⁷⁶ De esa manera, los intereses regionales, uno de los factores de conflicto y de guerra civil en el siglo XIX, quedaban neutralizados y sometidos definitivamente a una mentalidad centralista. Esta mentalidad e institucionalidad se tradujo por muchos años en tranquilidad política, en una real convivencia.

Sin embargo, poco a poco el sectarismo político-partidista de liberales y conservadores, en realidad nunca superado, se fue constituyendo en el factor que le impuso una dinámica de ruptura definitiva a las “pacíficas” relaciones entre las esas colectividades tradicionales. Tuvieron que pasar casi 20 años de violencia y crueldad para que los dos partidos lograran finalmente pacificar sus espíritus y, así de manera conjunta, recíproca y excluyente establecieran nuevas reglas de juego para la administración del Estado y el manejo de la cosa pública, en un régimen que, como ya se vio, lentamente evidenció su agotamiento definitivo.

Como se puede concluir del anterior acápite, la convivencia bipartidista en la administración pública y en el ejercicio del poder político se tornó insostenible y había que proponer cambios políticos y administrativos de fondo. En este sentido y desde la administración de López Michelsen se venía argumentando la necesidad de una transformación institucional del Estado que permitiera salvar las “dificultades” y los “obstáculos ya no solo de gobernabilidad sino de gobierno.

En los subtítulos anteriores se ha intentado precisar el carácter del régimen político colombiano, sus desarrollos y ajustes hasta la Constitución Política de 1991 y mostrar la dimensión de la crisis estructural por la que el país ha venido atravesando. Se intentará, en éste identificar las bases del diagnóstico sobre las cuales se deciden las políticas de descentralización, evidenciar hasta dónde las normas descentralistas aprobadas trastocan el carácter del régimen político colombiano y si tales medidas, su desarrollo y puesta en práctica pudiesen ser las bases de la concordia, la paz y la convivencia ciudadanas.

3.1 Los antecedentes político-sociales y el diagnóstico oficial

En términos muy generales ya se indicó que la descentralización política en Colombia pretendió inicialmente dar respuesta tanto a problemas políticos como sociales. Sin embargo, la interpretación, que se podría llamar oficial, de la

¹⁷⁶ Vázquez Carrizosa describe la situación como de “restauración constitucional del Estado de Derecho”. Cf. op. cit., p. 267

situación por la que atravesaba el país durante los años setentas y primera mitad de la década de los años ochenta resulta especialmente reveladora del sentido que tomaron las primeras medidas de descentralización política que se decidieron.

Para Jaime Castro¹⁷⁷, ministro de Gobierno de la época y el más entusiasta impulsor de estas reformas, en la exacerbada centralización política, administrativa y fiscal estaba la razón fundamental para “que la célula básica de la vida política y administrativa, la agrupación natural del hombre para su vida en sociedad, la estructura primaria para la organización de servicios comunes” –como loablemente denomina a los municipios- no estuviera “cumpliendo su tarea en Colombia”, y fuera “administrativa y políticamente ... un fracaso”, pues la “Nación, como papel secante, ha ido absorbiendo su savia, la ha despojado de recursos y de servicios.”¹⁷⁸

Haciendo de esta consideración la premisa sobre la cual se definieron en 1986 las estrategias de descentralización, Castro se arriesga a concluir que en la cada vez más reducida participación “en los actos que le dan vida y legitimidad al sistema político” reside el problema central del país. Y se pregunta de manera enfática: “¿Para qué hacerlo, -participar- si el marco dentro del cual ello es más dable, por los asuntos que se tratan, por la proximidad de los mismos con las necesidades inmediatas de las personas, se halla desprovisto de contenido y de interés? ¿Para qué, si las decisiones se toman en la capital y si lo poco que se podría decidir no puede ejecutarse en virtud de la carencia de recursos?”¹⁷⁹

Pero Castro va más allá, considera que cuando el alcalde no es electo y por tal razón carece de representatividad –circunstancia que es cierta- “las gentes deciden no intervenir” en la vida política municipal. Y termina su diagnóstico diciendo: “Parece obvio señalarlo. Es evidente que las fallas y deficiencias graves que registran los servicios a cargo de los departamentos y de los municipios están desquiciando nuestro sistema institucional, alterando la paz pública, desordenando la ejecución de los presupuestos del Estado y negando a la comunidad prestaciones mínimas para su normal, humano y digno desenvolvimiento.”¹⁸⁰

Ante el dramático cuadro descrito en los subtítulos anteriores y frente a tan precaria situación de los municipios, la mejor alternativa –argumenta- es la descentralización, que debe comprender “...para que sea real ... el otorgamiento a los administrados de la facultad para seleccionar libremente a sus autoridades propias”. Pues, no sólo lo exigen así las circunstancias políticas sino también “los postulados de la ‘democracia de participación’ que alimentan los regímenes políticos modernos del mundo occidental.”¹⁸¹

¹⁷⁷ Castro, Jaime (1984). *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*, Editorial La Oveja Negra Ltda, Bogotá.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 31

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 36-37

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 52

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 67

“La participación ciudadana –dice finalmente Castro- debe lograrse por mecanismos democráticos, expeditos, que estén al alcance de la comunidad y cuya regularidad y funcionamiento puedan verificar los ciudadanos. Por las razones anteriores debe consagrarse la elección popular de los alcaldes.”¹⁸²

Sobre esta argumentación y tan enfático pedido gubernamental, el Congreso entra, primero a estudiar y finalmente aprobar la reforma Constitucional bajo dos consideraciones básicas: “descentralización es paz” y “descentralización es democratización”. Dada la polarización de la violencia y la profundidad de la crisis de legitimidad del régimen político colombiano, estos nuevos paradigmas, permitieron definir los objetivos de la primera descentralización que se orientaron hacia un pretendido fortalecimiento de la institucionalidad democrático-representativa local, la apertura a nuevos canales locales de participación ciudadana y comunitaria y el estímulo al desarrollo regional.

Pero la argumentación de Castro simplemente resume o reproduce, en versión diferenciada de la estrictamente militarista, la tradicional y estrecha visión que la clase política y el establecimiento colombiano tenía en la época –y seguramente sigue teniendo- de los problemas del país.

Así por ejemplo, para el Partido Liberal los problemas básicos de la democracia colombiana estaban especialmente relacionados con la ineficiencia administrativa, con la amenaza y asedio que representan para la estabilidad institucional la llamada insurgencia “criminal y negociante”, como oficialmente llegó a denominar a la guerrilla y al movimiento de los paros cívicos, y con la equitativa distribución burocrática, que se materializó en la famosa pretensión de López Michelsen de exigir una “colaboración técnica” con el gobierno de Betancur, otorgándole “respaldo político” a su gestión, sólo cuando de la gestión legislativa se tratara, en concordancia estricta –decía el expresidente liberal- “a los deberes de cooperación entre las ramas del poder público...”¹⁸³

De la misma manera Virgilio Barco, candidato presidencial por el Partido Liberal y Presidente durante el periodo 1986-1990, abogaba especialmente por un “Estado eficiente”, que por lo demás no riñe con la “iniciativa privada”, la “autonomía e iniciativa local”.¹⁸⁴

De igual manera, para Álvaro Gómez Hurtado, insigne jefe natural del conservatismo, la raíz de los problemas no estaba en la recortada vigencia de las garantías y libertades, ni en el exclusivismo bipartidista, ni en el uso de la fuerza militar y policial contra la violencia de la subversión, sino en la necesidad de una justicia eficiente y eficaz contra los violentos, que para circunstancias difíciles puede ser la militar¹⁸⁵ y en un Estado excesivamente centralizado y cada vez más

¹⁸² *Ibidem*, p. 68

¹⁸³ EL TIEMPO, octubre 4 de 1982. Pág. 1A y 6A..

¹⁸⁴ BARCO VARGAS, Virgilio, “Intervención sobre el Tema de la Descentralización”. *En*, *Así Estamos Cumpliendo. Autonomía Municipal*, Tomo III, Presidencia de la República, enero de 1987, p.200

¹⁸⁵ “La única justicia que queda”. Nota Editorial. *El Siglo*, abril 23 de 1979, p. 5.

ineficaz e ineficiente¹⁸⁶. En fin, a la medida de la visión de los problemas se decidirían las soluciones.

3.2 Otras visiones

Sin embargo, para analistas, investigadores sociales y líderes cívicos, consientes que en el municipio se expresan la antidemocracia, el autoritarismo y la exclusión propias del régimen político colombiano, la situación se percibe diferente.

Así por ejemplo, Pedro Santana, consideraba que el protagonismo político de los movimientos sociales, cívicos y populares era la evidencia de una crisis de la relación “sociedad civil – Estado”, la cual se venía expresando a través de la mediación político-bipartidista, que “lejos de viabilizar la realización de los intereses de las mayorías, establecieron gobiernos de minorías en el sentido de utilizar y construir un aparato de Estado al servicio de sociedades completamente inequitativas y con irritantes niveles concentración de la renta y los ingresos”.¹⁸⁷ Y más adelante precisa: “El Estado, lejos de buscar el desarrollo de una sociedad civil democrática se asocia con frecuencia a los intereses de los sectores dominantes (gremios de industriales, financieros, agrarios, grandes comerciantes, etc.) quienes tienen indudable influencia en la determinación de políticas económicas y sociales.”¹⁸⁸

Para Luis Alberto Restrepo, la gran crisis no se presentaba tanto en la relación “sociedad civil – Estado”, tal y como lo plantea Santana, sino en la capacidad de “representatividad de los partidos tradicionales”, que articulados al centralismo y al clientelismo, eran cuestionados por el surgimiento de movimientos sociales, todavía incipientes, –de alguna manera también los cívicos y de protesta- los cuales venían abriendo “una perspectiva importante para la democratización del país: - inician el desarrollo de movimientos sociales políticamente autónomos, contruidos en torno a los intereses específicos de cada sector social subalterno; - recuperan la identidad cultural y social de cada grupo, antes enajenada bajo las abstracciones del discurso ideológico de las élites; - en la medida en que centran su interés en sí mismos, rechazan las formas instrumentales (clientelistas), autoritarias o paternalistas, mediante las cuales los Partidos, el Estado y la Iglesia se han relacionado hasta ahora con las clases subalternas; - son ellos el germen incipiente de la constitución de estas clases como clases “para sí”, y en esa medida, son principio de una sociedad civil popular”.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo No 7 de 1980, por el cual se reforma la Constitución Nacional para establecer la elección popular de los alcaldes, presentado por los senadores Alvaro Gómez Hurtado, Emiliano Isaza Henao y Darío Marín Vanegas, el 3 de septiembre de 1980. En Tirado Mejía, Alvaro (1983), *Descentralización y centralismo en Colombia*, Fundación Friedrich Naumann, Editorial Oveja Negra, Bogotá.

¹⁸⁷ Cf. SANTANA RODRIGUEZ, Pedro. “Movimientos Sociales, Democracia y Poder Local”. En, *COLOMBIA: DEMOCRACIA Y SOCIEDAD*, Primera Edición, CIDSE - FESCOL, Nora Segura de Camacho (Compiladora). Bogotá. 1988, p. 61

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 62

¹⁸⁹ Véase su, “Comentarios a la ponencia de Pedro Santana: “Movimientos Sociales, Democracia y Poder Local”. *Ibidem*, p.

Para este analista, el problema no sólo estaba en los bajos niveles de eficiencia que presentaba la democracia liberal bipartidista, tampoco en la necesidad de ajustarla y ampliarla para que en ella tuvieran cabida los movimientos cívicos y de protesta; el problema mayor era precisamente la necesidad de reconstruir la democracia bajo parámetros radicalmente distintos a los previstos por los reformadores estatales.

En esta misma línea de reflexión, Fabio Velásquez, considera que el problema no es simplemente administrativo y financiero sino, ante todo, de legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales que encuentran en el municipio la expresión más inmediata de la dominación oligárquica, del centralismo y el clientelismo. Para Velásquez los gobiernos locales son los representantes “del poder central e instrumentos de dominación de un bloque de clases que mantiene el monopolio del poder local y nacional”, que muestra poca legitimación social y un reducido apoyo electoral. Desde esta perspectiva –dice Velásquez- los movimientos cívicos pueden estar evidenciando, en principio, “el germen de una alternativa democrática de organización de la sociedad civil y el Estado.”¹⁹⁰

Para Carlos Moreno Ospina el diagnóstico oficial según el cual el centralismo político, administrativo y presupuestal, crónico y persistente, y el gigantismo estatal, junto a la ineficiencia de las entidades nacionales descentralizadas eran la causa de la exclusión y despojo de las regiones y localidades colombianas y de la escasa cobertura de los servicios básicos en todo el territorio nacional, resultaba equívoco y exagerado. Pues tanto uno como lo otro se constituyeron en “verdaderos centros de poder, objeto de los apetitos de la llamada clase política que puja por el control administrativo para, a través de la utilización particular de los recursos públicos concentrada en sus feudos regionales, incrementar su botín electoral y clientelista.”¹⁹¹

Es más, bajo la anterior perspectiva –dice Moreno- los entes territoriales se convirtieron en el “sujeto pasivo de la contienda de las cuotas burocráticas”, donde la inconformidad ciudadana, materializada en movimientos cívicos de protesta contra las administraciones locales y los malos gobiernos, en parte canalizada por la guerrilla o en algunos casos por el narcotráfico, y en la apatía frente a la cosa pública y el abstencionismo electoral, eran una expresión de rechazo a los dirigentes políticos tradicionales, al bipartidismo y a la exclusión del Frente Nacional.

Es evidente el desencuentro de perspectivas. Mientras los analistas consideraban que el centralismo como régimen político, las deficiencias en la prestación de servicios públicos, los desequilibrios regionales y la poca o nula participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones en el ámbito local eran problemas que se encontraban en la base de la crisis política y la protesta social, la percepción oficial ve que la solución se reducía –como se puede deducir- al

¹⁹⁰ VELASQUEZ, Fabio (1986), Crisis municipal y participación ciudadana, en Revista Foro, Vol. 1, No 1, p. 17

¹⁹¹ MORENO Ospina, Carlos, (1988). *La Reforma Municipal: ¿Descentralización o Centralismo?* En: *Revista Estudios Políticos*, No. 3, enero – abril de 1988. IEPRI – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, p. 33

diseño e implantación de las reformas políticas, fiscales y administrativas que le salgan al paso a la “insurgencia criminal y negociante” –énfasis lopista- y logren limitar la excesiva centralización, la ineficacia y la ineficiencia estatal –propósito alvarista. Mientras el establecimiento ve la solución en los aspectos político-administrativos, los analistas perciben los problemas como asuntos político-democráticos y de desarrollo social.

CAPÍTULO III

LA REFORMA POLÍTICA DESCENTRALISTA Y SUS DESARROLLOS

En el capítulo anterior se revisaron, primero, las características del régimen político colombiano y las especificidades de sus crisis estructural, institucional, política y humanitaria o social, que justificaban emprender una reforma política de gran aliento. Se identificaron, luego, las diferentes posiciones y razones que los distintos actores políticos y académicos señalaron en su momento y que, en principio, sirvieron de soporte para el diseño de las reformas políticas que, inicialmente, el gobierno del presidente Belisario Betancur presentó como de "apertura democrática", en la cual se encontraban las medidas de descentralización política propiamente dicha.

En este acápite se revisarán los principales instrumentos que constituyen lo que se ha denominado el régimen normativo de participación política descentralizada. Se intentará responder las preguntas sobre qué es lo que se ha descentralizado y en qué sentido y, finalmente, cuál es el alcance de esas normas en relación con la situación política e institucional precedente.

1. El espíritu de la reforma política descentralista

Jaime Castro, ministro de gobierno de Belisario Betancur, fue quizás a quién le correspondió desde el gobierno fijar el horizonte político de la propuesta descentralista. En la exposición de motivos que acompañó el proyecto de Acto Legislativo que instituía la elección de alcaldes y autorizaba la realización de consultas populares, se expresa, en medio de la retórica democrática pero con claridad y precisión, sus reales alcances. Veamos:

"Las iniciativas que integran el proyecto tienen por objetivo común el fortalecimiento de instituciones que dan aliento al sistema democrático y representativo del país. Otras ideas que dominan en él son las de la promoción de la provincia, el estímulo a prácticas democráticas en el orden local y la apertura de cauces nuevos a la participación ciudadana."

./..

" Las razones que sustentan el proyecto, presentadas en los respectivos debates y que seguramente ahora serán de nuevo analizadas, son principalmente de orden político y administrativo. La elección de alcaldes por la ciudadanía del respectivo municipio constituye, sin duda alguna, indiscutible avance democrático. Puesto que confía a la propia comunidad la responsabilidad política de su propia gestión, es un mecanismo que supera los vicios y las limitaciones del sistema actual, crea un nuevo espacio para la participación ciudadana y sienta las bases para una

mayor eficiencia y estabilidad de la administración local. Como perfeccionamiento necesario de la vida política cabe recordar que constituye, además, capítulo imprescindible del estatuto de la oposición. Administrativamente, da lugar a la eficiencia y estabilidad necesarias para la atención de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio."

./..

"Desde el punto de vista administrativo, el fortalecimiento de los municipios y su autonomía deben lograrse con la reforma del anacrónico régimen que los gobierna, contenido en buena parte en el vetusto Código de Régimen Político y Municipal, expedido en 1913. Para el efecto, el gobierno está revisando el proyecto de código que para las entidades territoriales preparó un calificado grupo de especialistas, coordinado por la Escuela Superior de Administración Pública. Dentro de pocos días se presentarán a las Cámaras el proyecto o los proyectos de ley que doten a los municipios de un régimen administrativo moderno, que les dé mayor capacidad de acción, que los libere de esterilizantes controles y que les asegure efectiva y oportuna asistencia técnica y financiera para la promoción de su desarrollo y el mejoramiento social de sus habitantes."¹⁹²

Además de la elección popular de alcaldes y la promesa de "modernizar el régimen municipal", la descentralización política se vería complementada con medidas específicas que estimularan y facilitaran la participación comunitaria y ciudadana, pues hasta ese momento los espacios y canales institucionales eran, sino inexistentes, precarios y totalmente ineficaces. Dejemos que sea el mismo Castro el que nos muestre el interés en este aspecto:

"En el mismo sentido institucional de la propuesta de elección de alcaldes se orienta lo atinente al referéndum municipal y al cabildo abierto. Se ha convertido en lugar común afirmar que una de las causas de la crisis municipal es la falta de participación comunitaria. El marginamiento ciudadano de los problemas administrativos y políticos locales por falta de cauces institucionales que aproximen la administración a los administradores, está al origen no sólo de un corrosivo escepticismo, sino de expresiones del sentimiento popular que se producen por fuera y aún contra el orden jurídico. Este ostracismo de la comunidad en relación con el manejo de los asuntos municipales y locales está privando a la administración de un medio excelente para tomar y consultar medidas de señalado interés común, para reavivar el espíritu cívico de los asociados, para aprovechar sus iniciativas y su buena voluntad, y para crear una positiva atmósfera de confianza, cooperación, control y respaldo a las autoridades.

En respuesta a tales preocupaciones, según el proyecto, la ley señalará los casos en que podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes de un municipio. Se defiere también a la ley la reglamentación de aquellos casos en que los concejos municipales podrán hacer la convocatoria de cabildos abiertos."¹⁹³

¹⁹² Exposición de Motivos al Proyecto de Acto Legislativo Número 34 de 1984, por el cual se reforma la Constitución Política, presentado por Jaime Castro, Ministro de Gobierno, en la legislatura de 1984, pp. 18 – 19 y 20 y 21

¹⁹³ *Ibidem*, pp. 20 y 21

Según la tesis gubernamental, que contó con el respaldado de los congresistas ponentes, para que la elección popular de los alcaldes cobrara pleno sentido era necesario garantizar una “permanente presencia ciudadana y activa participación comunitaria en la vida municipal; fortalecer la autonomía administrativa y fiscal municipal; modernizar las instituciones jurídico-administrativas de los municipios en todo lo que tiene que ver con su organización y funcionamiento; y erradicar prácticas indebidas y abusos, gracias a las medidas moralizadoras de algunas de sus disposiciones.”¹⁹⁴ Tales objetivos, especialmente los de participación, deberían ser resueltos con el establecimiento de Juntas Administradoras Locales, la contratación de obras y actividades con organizaciones cívicas y la participación de usuarios en las Juntas Directivas de los servicios públicos.

El ministro fue insistente en señalar que la descentralización política exige que el ejercicio de las funciones y la prestación de servicios municipales se cumplieran, aceptando cierto mandato participativo, por la comunidad organizada y por las personas directamente interesadas

Este escenario de descentralización política se completaba en la medida que la elección de alcaldes, el nuevo régimen municipal y los nuevos mecanismos locales de participación estuvieran articulados a una estrategia general que comprendiera, adicionalmente, el mejoramiento de los recursos de los municipios, por medio del aumento de sus propios recursos (ley 14 de 1983) y de las transferencias (ley 12 de 1986).

En conclusión, para el ministro Castro y el gobierno la reforma política descentralista significaba un avance democrático tan profundo que, al responsabilizar políticamente a los habitantes de su propio destino, se superarían, quizás paulatinamente, los viejos vicios clientelistas y gamonalistas del bipartidismo tradicional, se crearía un nuevo escenario para la participación ciudadana, se sentarían las bases para la eficiencia y estabilidad de la administración local y, adicionalmente, para el ejercicio de la oposición.

En las ponencias para primer y segundo debate que se presentaron en las cámaras legislativas los argumentos a favor de las reformas no se distanciaron mucho del planteamiento gubernamental, aunque con un énfasis particular, veamos.

Por su parte el representante liberal Orlando Vásquez Velásquez, ponente para primer debate en la Cámara de Representantes, al pronunciarse totalmente de acuerdo con el proyecto y expresar la importancia que éste tenía para la “democracia” y la “descentralización política”, enfatizó, apoyándose en el propio

¹⁹⁴ Proyecto de ley por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales (Proyecto de ley No 1E/85), presentado por el Ministro de Gobierno, Jaime Castro. Este proyecto se convertiría posteriormente en la Ley 11 de 1986.

Jaime Castro, que la elección popular de alcaldes cobraba plena vigencia dada la “importancia administrativa de este funcionario”, mucho mayor que el de concejales, tesoreros y personeros. Adicionalmente, como congresista que representaba a la región colombiana, consideraba que los alcaldes “nombrados” eran un obstáculo a la participación ciudadana, pues nadie, salvo quizás los jefes políticos regionales, se podía sentir representado, experimentándose así “un distanciamiento permanente, que incluso llega a convertirse en conflicto, entre el alcalde y los ciudadanos”. La factura de la argumentación fue del siguiente talante:

“En ese campo vamos justamente a formular unas propuestas concretas, bajo la significación de que la democracia es el gobierno directo del pueblo, de que el cuerpo electoral nace de la soberanía del pueblo, y que debe por consiguiente ese cuerpo de ciudadanos, en la democracia directa como se pretende sea la nuestra, ejercer su potestad como órgano supremo del Estado.”¹⁹⁵

Para Vásquez Velásquez la elección de alcaldes, a la que considera una medida para la ampliación del sistema de participación democrática, significa:

“Una garantía, en el proceso democrático, de una mayor participación electoral, pues las gentes de la localidad ante la necesidad sentida y la cercanía de su solución participan con más interés y decisión, y escogen a los más capaces y respetables.”¹⁹⁶

En su ponencia para segundo debate en la Cámara, Vásquez Velásquez, ratificaba las “ponderaciones” democráticas de su primera exposición y agregaba que:

“...el procedimiento vigente [nombramiento por los gobernadores] desestabiliza la administración a nivel regional, por la inusitada frecuencia de las crisis políticas con los más variados pretextos. La elección como acto político colectivo, genera estabilidad administrativa, ya que los ciudadanos que participan en el proceso democrático no son sorprendidos con cambios del funcionario elegido durante el correspondiente período del mandato, de donde se deriva la continuidad en el manejo de los asuntos que interesan a la comunidad. La experiencia de más de ochenta años de la reforma del sector Núñez no puede ser alegado favorablemente para sostener la conveniencia del régimen vigente, esto es, la designación por nombramiento de las autoridades locales. Si se analizan las causas del deterioro del régimen departamental y municipal, nos encontramos con que una de las causas es la inestabilidad administrativa que genera dicho sistema de designación”.¹⁹⁷

Adicionalmente, enfatiza la urgencia de establecer mecanismos de participación complementarios a la elección popular de mandatarios locales que permitan ampliar la tradicional democracia representativa, pues ésta tiende a convertirse en

¹⁹⁵ Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, presentada por el representante Orlando Vásquez Velásquez, p. 29.

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp. 39 y 40

¹⁹⁷ Ponencia para Segundo Debate en Cámara, ponente Orlando Vásquez Velásquez

una “democracia-oligarquía donde son unos pocos los que gobiernan”. Su sentir queda explícito en el siguiente párrafo:

"La democracia de participación demanda la intervención real y efectiva de los ciudadanos, no sólo en la selección de sus respectivas autoridades, sino también en la toma de decisiones de especial interés para la comunidad. En las políticas de descentralización es indudable que ello constituye, además, un principio de trascendental significación"¹⁹⁸

Para este digno representante de la clase política colombiana la descentralización política se constituye, entonces, en una garantía de mayor responsabilidad del alcalde, mayor participación electoral, mejor selección de los candidatos a las alcaldías –dado que deben, en principio, conocer mejor los problemas del municipio-, de estabilidad y eficiencia administrativas, de mayor probabilidad de lograr acuerdos entre los concejos municipales y los alcaldes electos y, adicionalmente, de generar mayor conciencia política de los electores y por ende, de escoger los mejores dirigentes y administradores para orientar los destinos municipales.

Igualmente, las medidas de descentralización administrativa y fiscal permitirían incrementar las rentas municipales pues los contribuyentes locales van a cancelar más impuestos al ver satisfechas sus necesidades y un equilibrio entre el manejo político y el desarrollo municipal por medio de sistemas adecuados de planeación.

En el Senado las consideraciones tampoco se distanciaron del discurso oficial, pero permitieron la elaboración de sendos planteamientos del ponente.

Alberto Santofimio Botero, ponente para primer y segundo debate, se centra en la necesidad de hacer más participativa y eficaz la democracia local, en tanto la elección popular de alcaldes eliminaría su designación y nombramiento según las intrigas de gamonales, caciques y políticos y ratificaría a las mayorías político-electorales del municipio. Adicionalmente, decía el otrora senador por el Tolima y jefe natural del partido liberal, la estabilidad en el cargo por un período fijo garantizaría eficiencia administrativa y la competencia electoral por las alcaldías obligaría a los candidatos y a los electos a formular programas más realistas y en concordancia con las necesidades de la población.

Efectivamente, lo que en su momento planteaba el jerarca liberal era lo siguiente:

“...este proyecto [la elección popular de alcaldes] constituye un avance en el proceso de consolidación de la democracia en el país. Responde a la necesidad de constituir una sociedad más abierta, más plural y fundamentalmente participativa con fe y esperanza en la bondad de los procesos electorales, pilar de los regímenes de representación popular”.

¹⁹⁸ Ibídem.

"Los alcaldes elegidos popularmente suscitarán un proceso amplio de confrontación democrática que obligará a quienes aspiren a recibir el favor colectivo a asumir el reto intelectual de elaborar programas, auscultar realidades, diseñar soluciones que lleguen al fondo de las necesidades públicas e interpreten el querer de los ciudadanos. Este proceso significará un más alto grado de participación y un vínculo de responsabilidad entre el elegido y sus electores que tendrá que reflejarse inevitablemente en una más armónica, ordenada y prometedora marcha de la vida de las administraciones municipales colombianas. Implicará el esfuerzo intelectual de quienes aspiren a ser ungidos con la voluntad popular, teniendo que elaborar, exponer y defender un programa mínimo de inquietudes y soluciones cívicas, palpitantes en el seno de la comunidad. Habrá pues, más participación, y la imaginación y la creatividad airearán el ámbito de los procesos políticos y electorales, convertidos ahora en el nivel municipal, en el pesado rito de votar uno para elegir a otros, a quienes generalmente no vuelven a ver durante los próximos dos años."¹⁹⁹

Y más adelante planteaba:

"...existen clarísimas razones de conveniencia pública y ante todo, el reconocimiento de los innumerables vicios que genera el actual sistema de designación de los alcaldes. Con las limitaciones y las fallas que pueda exhibir la reforma de elección popular, su práctica implicaría una apertura hacia la voluntad popular para sustituir el odioso y absolutista sistema de los alcaldes caprichosamente elegidos a 'dedo' por las intrigas de gamonales, caciques y dirigentes políticos, al oído de los gobernadores de turno, colocando las endeblas administraciones locales al vaivén de las caprichosas mutaciones de la política partidista".

"Innumerables veces observamos el fenómeno de alcaldes escogidos por el sistema de la intriga, contrarios a la opinión política y cívica de los municipios que les son confiados por decretos de los gobernadores."²⁰⁰

Para el entusiasta ponente la mayor participación ciudadana y el vínculo de responsabilidad entre el nuevo mandatario y sus electores, posibilitaría una administración municipal armónica y ordenada. Veamos:

"La ausencia de un período, los vaivenes del destino político generan una inestabilidad crónica en el manejo de los asuntos públicos de una multitud de municipios colombianos. Todo esto conspira contra la eficacia administrativa y contra la eficiencia que la comunidad reclama en el manejo de sus problemas y en la prestación de los servicios más indispensables."²⁰¹

Para Santofimio Botero, la consulta popular se constituía en una disposición clave para profundizar la democracia, pues serviría de estímulo a la participación y de arma para superar la indiferencia de los administradores públicos y la apatía

¹⁹⁹ Ponencia para primer debate Senado, ponente Alberto Santofimio Botero.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ *Ibidem*.

ciudadana respecto a la gestión pública. Por lo menos eso es lo que supuestamente espera, cuando dice:

"Igual afirmación podemos hacer en lo que respecta a la consulta popular concebida en el artículo 6 que deja a la ley la reglamentación de este tipo de indagaciones a la opinión sobre asuntos que interesen a los respectivos distritos municipales y a las comunidades que en ellos viven. Es una nueva modalidad también de decidir los asuntos de la comunidad a nivel de la célula municipal por el voto directo de los ciudadanos, estimulando de esta manera la participación y derrotando la indiferencia y la apatía, frente a asuntos medulares de la vida comunitaria como los servicios públicos."²⁰²

Finalmente, consideraba que el ámbito local sería el espacio, por excelencia, para la participación de grupos diferentes al bipartidismo e incluso para guerrilleros desmovilizados.

Como su colega en la Cámara, el senador Santofimio veía las medidas de descentralización fiscal y administrativa como el necesario complemento con el que deberían contar los nuevos burgomaestres locales, pues sin recursos suficientes ni funciones adecuadas no se podría gobernar; su elección sería simplemente una medida sin impacto alguno.

En la segunda vuelta constitucional el ponente para primer y segundo debate en la Cámara, representante César Pérez García, además de reeditar los argumentos de sus colegas, enfatiza que por naturaleza de las medidas la descentralización política está vinculada especialmente a lo que se conoce como el "fenómeno político de la 'representación con participación', existente en otras democracias (...) y que aspiramos a lograr mediante los dos medios expuestos: por un lado la elección de alcaldes y del concejo municipal, y por el otro, la consulta popular para los casos de interés general que queden consagrados en la ley."²⁰³

Igualmente, el senador Santofimio Botero, nuevamente en calidad de ponente, reitera la necesidad de establecer tanto la elección popular de alcaldes como la consulta popular, calificando la primera como "la más importante de las propuestas de reforma institucional orientadas hacia la profundización y consolidación de la democracia colombiana" para luego enfatizar que:

"La democracia colombiana no se puede concentrar en la asistencia periódica de los ciudadanos a elecciones de autoridades de orden nacional y departamental y reducirse en el municipio a la elección de concejales. Su avance exige que el país entre en un proceso de mayor y más activa participación ciudadana en la vida política y reclama la descentralización del poder. La elección popular de alcaldes, al institucionalizar un principio de mayor autodeterminación de la comunidad, introduce precisamente en nuestra práctica política una oportunidad amplia de participación de los ciudadanos y un elemento descentralizador del poder. La verdadera autonomía local comienza con la elección de alcaldes y habrá de

²⁰² *Ibidem.*

²⁰³ Ponencia para primer debate en Cámara, Ponente César Pérez García.

fortalecerse con una reforma fiscal, económica y administrativa complementaria que desarrolle los principios básicos de una democracia abierta, moderna, con recursos para los municipios."²⁰⁴

Y reitera que:

"La elección popular de alcaldes enriquecerá la práctica de la política colombiana, contribuirá sin duda a que el ciudadano tome mayor conciencia de la importancia de la vida pública, de la institucionalidad del país y de sus responsabilidades sociales. Nuevos temas de discusión política se harán necesarios y evidentes. El ciudadano encontrará ocasión para desarrollar su sentido social, su civismo y su solidaridad con causas de beneficio público. Podría llegar a decirse que con esta nueva realidad institucional el ciudadano encuentra una oportunidad de educación en la democracia."²⁰⁵

Respecto a los espacios de participación el representante y jerarca conservador Fabio Valencia Cossio, ponente para primer debate en la Cámara del proyecto de ley sobre nuevo régimen municipal, al ponderar la propuesta del gobierno destacaba sus virtudes "como elemento para oxigenar la democracia".²⁰⁶

Tratando de sintetizar las argumentaciones del gobierno y la clase política es evidente que la percepción oficial y del establecimiento sobre la profunda crisis nacional –que se describiera en el acápite anterior- era extraordinariamente simple: la protesta social, la violencia insurgente, la crisis social y administrativa de los municipios y hasta las prácticas clientelistas se originan en los grandes desajustes del régimen democrático representativo que durante casi cien años venía funcionando en el ámbito local. El problema radicaba, entonces, en unas normas y unas instituciones anticuadas y pensadas para viejas épocas. Por tanto para "superar sus vicios y sus limitaciones" y "revitalizar la democracia colombiana" era indispensable, según el exministro Castro, tan solo "fortalecer las instituciones", "promocionar la provincia", "estimular prácticas locales democráticas" y "dar un cause nuevo a la participación ciudadana." En una frase: modernizar la administración municipal.

Así, la tan anunciada "apertura democrática", que finalmente se redujo a la elección de alcaldes y la promesa de reglamentar por medio de ley la consulta popular, significaría tan solo un avance democrático, quizás de ajuste, que finalmente se traduciría en trasladar a las propias comunidades –el nuevo alcalde incluido- la "responsabilidad política" de "gestionar su propio bienestar" y ofrecer un nuevo marco de participación ciudadana, con el propósito de garantizar "eficiencia y estabilidad" administrativas para el desempeño de las nuevas "funciones" y los "servicios" a su cargo.

²⁰⁴ Ponencia para primer debate en Senado, ponente Alberto Santofimio Botero.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, presentada por el representante Fabio Valencia Cossio.

Para tales propósitos bastaba dotar, no sin dificultades y resistencias, a los municipios de un “régimen administrativo moderno” que les pudiera dar a los alcaldes elegidos mayor autonomía y capacidad de acción, asegurándoles efectiva y oportuna asistencia técnica y financiera para la promoción de su desarrollo y el mejoramiento social de sus habitantes. Al fin y al cabo la urgencia y viabilidad de la elección popular de alcaldes estaba determinada, según uno de los ponentes y el exministro Castro, por la “importancia administrativa” que éste tenía. Como si en la administración municipal estuviera el lío, como si el problema fuera, coloquialmente hablando, el “sofá” y no quienes permanentemente se benefician de su uso.

Si tenemos en cuenta que tanto la elección de los alcaldes como la consulta popular tienen el “mismo sentido” –procedimientos para garantizar la eficiencia en la gestión local, y la “misma manera de expresarse” –la electoral- se podría deducir, según los explícitos llamados del gobierno y los congresistas, que con las denominadas medidas de descentralización política la pretensión era doble: por una parte, la del gobierno y los sectores modernizantes que buscaban afanosamente sentar las bases de un “régimen administrativo para la gestión local” ágil y eficiente y, por otra parte, la de clase política tradicional, cuyo interés era el de mantener, pero ahora en sus “justas proporciones” –léase en concordancia con el peso político electoral de las fuerzas o alianzas políticas territoriales-, el poder administrativo local basado en las prácticas tradicionales de gestión pública: exclusión, manejo politiquero y clientelista. Pero para ambos sectores y a nombre de la apertura democrática y de la democracia participativa, la idea no era romper o siquiera transformar profundamente el régimen político colombiano.

De manera un tanto coloquial, el espíritu de la descentralización política se reduce al siguiente diálogo:

- gobierno: dada la crisis, se necesita modernizar las administraciones locales y por tal razón se requiere con urgencia que los alcaldes sean legitimados por el voto popular y que cuenten con un ágil y eficiente sistema de gestión capaz de suscitar la participación ciudadana y comunitaria en el logro de sus propias metas.
- parlamentarios: estamos de acuerdo, a ver si finalmente los representantes de las mayorías electorales pueden administrar, sin los avatares del oportunismo político o la lógica del “lentejismo”, los municipios.²⁰⁷

Es cierto que en medio de la crisis y la precariedad democrática del país, aquellas primeras medidas de descentralización política representaron un avance de la democracia electoral, pero estaban lejos de significar una verdadera transformación de las costumbres políticas colombianas. Más bien, como se intenta precisar, las medidas diseñadas tenían la pretensión de legitimar las

²⁰⁷ Recordemos que aludiendo a la historia sagrada, se le llama “lentejo” al opositor político que por dádivas administrativas decide “colaborar” con quien resultó vencedor o con quien controla el poder.

mayorías electorales que de vieja data y apoyadas en todos los vicios denunciados por unos y otros, se habían ya constituido.

Siendo consecuentes con el planteamiento, la figura del alcalde –primera autoridad política y administrativa municipal- se aproxima, en las lógicas del discurso gubernamental, más a la de un “gran gerente” municipal que en lugar de ser escogido directamente por los “jefes políticos” y los “barones electorales” debería ser electo popularmente; que apoyado en renovados sistemas de participación comunitaria y ciudadana, era responsable de la gestión municipal, o sea hacer todo lo conducente para el logro de los negocios y asuntos locales.²⁰⁸

Ahora bien, si tenemos en cuenta que el debate sobre la descentralización que se presentó en la Asamblea Nacional Constituyente abandonó rápidamente los asuntos políticos relacionados con los aspectos espacio-territoriales del ordenamiento territorial, tenemos que concluir que, bajo unas nuevas condiciones políticas, en las que el centenario régimen político fue seriamente trastocado, el espíritu administrativista de la reforma política descentralista se fortaleció y ajustó.

2. Las medidas de descentralización política

Desde 1986, año en el cual se inicia el desarrollo legislativo de la participación política descentralizada²⁰⁹, han sido muchos y variados los instrumentos, mecanismos y espacios creados en el país. De hecho, una rápida consulta en la base de datos de Juriscol²¹⁰ da cuenta que entre 1990 y 1999 fueron, por distintas instancias del orden nacional, expedidas 219 normas que de alguna manera regulan asuntos relacionadas con la participación²¹¹. Con seguridad la cuenta pasa de cinco mil si se tienen en cuenta las disposiciones emitidas por las distintas autoridades territoriales. Veamos brevemente el panorama legal.

Cuadro No.2
Normas que regulan aspectos sobre participación
1990 – 1999

	Leyes	Decretos	Constitución	
			Política	Total
1990	3	14	0	17
1991	0	7	1	8
1992	4	4	0	8
1993	8	14	0	22
1994	9	35	0	44

²⁰⁸ En lógicas clientelistas y de la clase política tradicional, el alcalde electo, sería “nuestro gerente”.

²⁰⁹ Varios autores y analistas prefieren denominar este tipo de participación como participación ciudadana y comunitaria.

²¹⁰ Banco de datos sobre Información Jurídica del Banco de la República.

²¹¹ Leyes estatutarias, leyes ordinarias, decretos y la Constitución Política de 1991. Véase Anexo 1

	Constitución			Total
	Leyes	Decretos	Política	
1995	8	25	0	33
1996	0	12	0	12
1997	6	23	0	29
1998	4	14	0	18
1999	1	27	0	28
Total	43	175	1	219

Fuente: JURISCOL - Banco de datos sobre Información Jurídica.
Banco de la República

A partir de esta proliferación de normas, acentuada con posterioridad a la promulgación de la Constitución Política de 1991 y que tiene en 1994 su año de mayor emisión y en Congreso, la Presidencia y el Ministerio de Salud sus mayores responsables, se han ido conformando varios y novedosos sistemas participativos asociados a la gestión pública que articulan tanto los diferentes niveles de acción sectorial del Estado, desde el ámbito municipal hasta el nacional, como los diferentes agentes involucrados en la gestión pública, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, gremios, entidades e instituciones estatales. Gran parte de este acumulado normativo se ocupa de la regulación de tales sistemas sectoriales, lo cual explica el ascendente de los ministerios como responsables de la mayor parte de las normas.

El primero de estos sistemas sectoriales fue organizado en 1990 bajo la Ley 10, como el sistema nacional de seguridad social, reformado por la ley 100 de 1993 y posteriormente por el decreto 1152 de 1999. Le siguió en 1991 el sistema nacional de apoyo al desarrollo institucional municipal (decreto 1542). En 1993 se constituyeron el sistema nacional de desarrollo rural (Ley 101 de 1993) y el sistema nacional ambiental (ley 99 de 1993). En 1994 el de educación (ley 115 de 1994), de planeación (Ley 152 de 1994), de policía (decreto 1028 de 1994). Con posterioridad se crearon, entre otros, el de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997), de cultura (Ley 397 de 1997 y decreto 1589 de 1998), de juventud (Ley 375 de 1997 y decreto 89 de 2000) y de paz (Ley 434 de 1998).

Ahora bien, de todos los mecanismos y espacios creados quizás los más directamente relacionados con la participación política descentralizada son los siguientes:

Cuadro No.3
Normas que regulan aspectos sobre participación
Según Entidad que la Emite
1990 - 1999

ENTIDADES	AÑOS										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Asamblea Nacional Constituyente	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Congreso de la República	3	0	4	8	9	8	0	6	4	1	43
Departamento Administrativo de la Función Pública	0	0	0	0	1	0	0	7	0	3	11
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	3	3	0	1	2	4	4	5	1	10	33
Departamento Nacional de Planeación	0	1	2	3	1	0	1	1	0	0	9
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0	0	0	4	1	1	0	1	0	0	7
Ministerio de Comercio Exterior	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Ministerio de Comunicaciones	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	4
Ministerio de Cultura	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	4
Ministerio de Defensa Nacional	0	0	0	2	4	2	0	2	2	1	13
Ministerio de Desarrollo Económico	1	1	0	0	1	3	0	1	2	0	9
Ministerio de Educación Nacional	2	0	0	1	6	4	1	1	1	2	18
Ministerio de Gobierno / Interior	0	1	1	1	3	4	1	1	3	3	18
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Ministerio de Justicia y Del Derecho	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
Ministerio de Minas y Energía	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	3
Ministerio de Relaciones Exteriores	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2
Ministerio de Salud Pública	6	1	1	1	10	2	1	1	1	1	25
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	5
Ministerio de Transporte	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2
Ministerio del Medio Ambiente	0	0	0	0	4	1	2	0	0	1	8
TOTAL	17	8	8	22	44	33	12	29	18	28	219

Elaborado a partir de JURISCOL - Banco de datos sobre Información Jurídica del Banco de la República

2.1 La elección popular de mandatarios locales y departamentales.

Inicialmente se establece a través del Acto Legislativo. No 1 de 1986 la elección popular de alcaldes municipales y del Distrito Especial de Bogotá por dos años, prohibiendo expresamente su inmediata reelección y la elección simultánea y en una misma persona en los cargos de alcalde y Congresista, Diputado, Consejero Intendencial o Comisarial, o Concejal. Según la norma constitucional, tampoco se podían elegir Alcaldes a los congresistas durante la primera mitad de su período constitucional, aclarando que “la infracción de este precepto vicia de nulidad ambas elecciones”. Con posterioridad la Asamblea Constituyente de 1991 dispuso, en los mismos términos, la elección de gobernadores y ajustó a tres años el periodo del alcalde. (Arts. 304 y 314/CP/1991)

Estrechamente ligada a la elección popular de gobernadores y alcaldes la Constitución Política estableció el voto programático y la revocatoria del mandato. El primero es considerado un mecanismo con el cual los ciudadanos que eligen gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura (Artículo 1 de la ley 131 de 1994). El segundo, representa la posibilidad que los electores tienen de revocar dicho mandato por incumplimiento del programa de gobierno (Artículo 2 de la ley 131 de 1994). La revocatoria tiene la posibilidad de ser solicitada por escrito a la Registraduría después de transcurrido un año de la posesión del mandatario por un número no inferior al 40% del total de votos válidos en las elecciones en que se escogió al respectivo mandatario.

La Corte Constitucional asume el voto programático como expresión de la soberanía popular y como una forma de control político y de participación ciudadana que vela por el cumplimiento del programa de gobierno, tiende a consolidar la independencia de los electores y democratizar y fortalecer la vida regional y local. Adicionalmente, reconoce y considera que quienes hayan participado en el proceso electoral, en el cual resultó electo el mandatario, sean quienes puedan revocar su mandato. Adicionalmente, dice la Corte, “el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. En efecto – enfatiza-, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona –el mandante- logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona –el mandatario”.²¹²

Interesante resulta también la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha creado respecto de la relación entre las particularidades regionales, étnicas y culturales y el ejercicio de funciones públicas territoriales. Analizando la constitucionalidad de los artículos 14, 23 (parcial), 24, 25, 33, 34, 36, 37, 42, 45, 57 de la ley 47 de 1993, que regulan la elección del gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la creación, composición y funcionamiento de dos Juntas Departamentales, el carácter de etnia de la población raizal, el establecimiento del idioma inglés comúnmente hablado por los raizales, además del castellano, como oficial del archipiélago y el bilingüismo como requisito para desempeñarse como empleado público en toda la jurisdicción territorial del archipiélago, la Corte fija criterios jurídicos para el reconocimiento, aunque sea por vía de jurisprudencia, del carácter multiétnico y pluricultural de Colombia y pondera las particularidades regionales, étnicas y culturales como elementos básicos del proceso de construcción del sentido de pertenencia y referencia de una población con respecto a su territorio y necesario a la hora del ejercicio de los derechos políticos. Adicionalmente, aproxima al concepto de autonomía dichas particularidades, circunstancia que representa un avance en relación con el criterio

²¹² Corte Constitucional, Sentencia No. C-011 de 1994

que considera que la aplicación de toda norma debe ser homogénea o igual en toda situación de tiempo, modo o lugar.

Sin embargo, ésta resulta una sentencia de vinculación jurídica parcial o específica, pues este argumento no puede ser aplicado todavía, por estrictas razones legales, en el resto de jurisdicciones territoriales donde los pueblos indígenas o las comunidades afrocolombianas son una evidente mayoría.²¹³

Por otra parte, la indagación en campo que se realizara en Manizales, Caldas, Plato, Magdalena y Versalles, Valle del Cauca, nos da elementos para evaluar el impacto de esta nueva posibilidad democrática en la provincia colombiana. Esta disposición ha sido saludada y muestra evidentes ventajas políticas respecto a la designación que con anterioridad se hacía de los burgomaestres en el país, pues es en sí misma una medida democrática que pretende abrir nuevos espacios de representación política y social, ampliar la participación electoral y estimular la emergencia de nuevos liderazgos políticos locales y regionales.

No obstante, catorce años después, la política electoral municipal no logra, con algunas excepciones, los cambios en la representación política –democracia electoral- que sus defensores, incluso los más escépticos, le vaticinaban.

En Manizales, por ejemplo, los movimientos alternativos a los “oficialismos” liberal y conservador, constituidos por las alianzas entre sectores partidistas no oficialistas o en disidencia, que ven en ésta una oportunidad política, y sectores cívicos y comunitarios independientes, empresariales, etc., se originan en la oposición a los “jefes naturales”. Sin embargo, son alianzas que promueven, en el marco de la elección de alcaldes, de manera general “salvar la ciudad del caos”, “rescatar el civismo” y “responder más a compromisos sociales que a partidistas” que ganar espacios de verdadera autonomía política frente al Estado central. Esta situación ha permitido que la ruptura política y administrativa que ha significado la elección popular de alcaldes en Manizales no haya logrado aún desvanecer la injerencia de los jefes políticos tradicionales en los asuntos políticos y administrativos locales, pues apoyándose en sus todavía fuertes redes clientelares, con base municipal, y es sus nexos políticos y administrativos con los poderes nacionales –Cámara, Senado, Ministerios, Presidencia, etc. - controlan parte importante de la gestión y la política local y regional.

En el Plato, Magdalena, el liberalismo oficialista mantiene un férreo monopolio electoral, situación que hasta la última elección de alcaldes ha evitado que exista una real oposición ciudadana. En el 2000 para la alcaldía surge una alternativa política que, aunque cívica, se mantiene ligada al liberalismo que recoge las viejas redes clientelistas. Su éxito electoral se ve especialmente favorecido por la acción

²¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-086-94, de 1994. La referencia a lo estrictamente legal se refiere a que la Corte tuvo como soporte para esta sentencia el mandato que la Constitución otorga al legislador, en relación con el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para expedir normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico; no así para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

judicial e incluso armada contra el Representante Pomárico y en la perspectiva de diferenciarse de éste y ganar el favor electoral. Aunque en su plataforma electoral se consideraron algunos intereses y necesidades sociales, lo claro es que la política municipal sigue articulada, con ribetes sociales, al liberalismo tradicional. En Plato se expresa claramente una perspectiva política muy poco interesada en desarrollar criterios descentralistas y menos aún de autonomía política. Todo lo contrario, en este municipio los gamonales de viejo cuño siguen mandando.

En contraste, en Versalles se puede hablar de una verdadera ruptura política y social, pues se evidencia una independencia incipiente de la política local que se fortalece a pesar de los vínculos que históricamente se han establecido con la tradicional política partidista. La política electoral en Versalles está estrechamente articulada a los procesos de participación sectorial, especialmente en salud, que la municipalización de los servicios públicos y básicos de salud y educación propusieron y que posteriormente con la descentralización se ampliaron. El proceso electoral, tanto para la alcaldía como para Concejo, gira alrededor de coaliciones partidistas locales aliados con núcleos cívicos y comunitarios independientes, lo que le ha permitido mantener una dinámica local muy sólida y arraigada en la ciudadanía y la comunidad.

Lo anterior no significa, como ya se planteó, que la política electoral en Versalles sea una rueda suelta de los poderes políticos nacionales. Lo particular de este proceso radica en que tales poderes no tienen un interés directo, ni una injerencia efectiva en la gestión municipal, ni en la orientación del gasto social, lo que le ha permitido a las distintas administraciones y representantes municipales actuar, en medio de las limitaciones y restricciones, con mayor independencia y autonomía bajo un criterio de asignación social de los recursos.

2.2 Los mecanismos de participación política

Uno de los primeros mecanismos de participación fue el de la consulta popular. Inicialmente, el artículo 6 del Acto Legislativo No.1 de 1986 dispuso la realización de consultas populares sobre “los casos que la ley determine” y al “cumplimiento de requisitos y formalidades” que ella establezca. En tal sentido, el proyecto de Ley que la reglamentó propuso que fuera objeto de consulta cualquier decisión que se le atribuya al Concejo municipal o Distrital, pero planteó dejar expresamente por fuera de su alcance, o sea prohibidos, los asuntos relacionados con “contribuciones y gastos locales”, “la estructura de la administración municipal”, “el presupuesto de rentas y gastos”, “la participación en las rentas municipales o transferencias”, “nombrar y remover funcionarios”, “los aportes o suscripciones del municipio o de sus entidades descentralizadas a empresas industriales o comerciales” y “decretar exenciones de impuestos, contribuciones o

tasas municipales, o suprimirlos”.²¹⁴ Esta disposición, en los mismos términos, fue reglamentada mediante la ley 42 de 1989.

Posteriormente, la Constitución Política de 1991 amplió la consulta popular del ámbito local al departamental y nacional. La convocatoria por parte del Presidente de la República de una consulta sobre cualquier asunto de interés nacional debe contar con la firma de todos los ministros y el concepto previo favorable del Senado de la República. Para los Gobernadores y Alcaldes, se determina que, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (Art. 105). En todo caso, la decisión del pueblo será obligatoria y su convocatoria no podrá realizarse en concurrencia con otra elección (Art. 104)

La ley 134/94 en su artículo 8 asume la consulta popular como “institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.” Dice, adicionalmente, que “la decisión del pueblo es obligatoria”, lo que para la Corte Constitucional, significa que “el resultado de la consulta necesariamente obliga a la autoridad que la convocó a traducirla en acciones concretas.”²¹⁵

Adicionalmente, la Constitución Política de 1991 estableció la posibilidad de convocar referendos, plebiscitos y cabildos abiertos y establece la iniciativa popular legislativa y la revocatoria del mandato como otros importantes mecanismos democráticos de participación ciudadana que junto a la consulta popular tienden, en principio, a transformar el sistema político y las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Para la Corte Constitucional estos mecanismos se constituyen, en el ámbito de la organización política electoral, (...) en una alternativa democrática para el “ejercicio y control del poder político” adicional a la “facultad de elegir y ser elegido”²¹⁶ y suponen, por una parte, “que la democracia participativa conduce a la aplicación de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral”; por otra, que todos ellos tienen “la naturaleza de derechos políticos fundamentales de origen constitucional” que “comportan una nueva valoración y una vigorosa dimensión del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”; y finalmente, que “el principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de

²¹⁴ Proyecto de Ley No. 109 de 1986, Exposición de motivos. En *Así Estamos Cumpliendo*, Tomo I, Presidencia de la República, diciembre de 1986, pp. 53 y 54.

²¹⁵ Corte Constitucional Sentencia No. C-180-94

²¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. C-089-94

los ciudadanos en la definición del destino colectivo”, pues pretenden “fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual” e inspiran un “nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Lo que “implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que (...) su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.”²¹⁷

El referendo, que es el mecanismo mediante el cual el pueblo aprueba o rechaza un proyecto de norma jurídica o deroga o no una norma ya vigente. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. Es derogatorio cuando con el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, previa participación por lo menos de la cuarta parte del censo electoral, deroga un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad. El referendo derogatorio está expresamente consagrado en el artículo 170 constitucional, para permitir que un grupo de ciudadanos solicite la derogatoria de una ley formalmente, y posteriormente el pueblo autónomamente decida si la ratifica o la deroga.

Es aprobatorio cuando se somete a consideración de la ciudadanía un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente. (Art. 3, 4 y 5 de la ley 134/94). Se prevé como mecanismo para convertir una región en entidad territorial al igual que para reformar directamente la Constitución y para refrendar las reformas constitucionales que el Congreso aprobare en relación con los derechos fundamentales y sus garantías, con los procedimientos de participación popular o con el Congreso mismo; su objetivo es darle eficacia a la iniciativa popular, que de no contar con este instrumento, se podría convertir en un esfuerzo improductivo y frustrante, lo cual desestimularía la presentación de iniciativas populares.

El plebiscito, es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo (Artículo 7 de la ley 134/94). Para la Corte Constitucional el plebiscito “se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder -el pueblo- para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. (...) El plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad. (...) no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal. La decisión del pueblo es obligatoria, por manera que no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto (Su ámbito es nacional).²¹⁸

²¹⁷ *Ibidem.*

²¹⁸ *Ibidem.*

El cabildo abierto, es la reunión pública de los concejos distritales o municipales o de las juntas administradoras locales en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. (Artículo 8 de la ley 134 de 1994). Para la Corte Constitucional el cabildo abierto es la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten. Se constituye además, en la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante. (...), puede en todo tiempo conferirle capacidad decisoria.²¹⁹ De igual manera, considera que el cabildo logra constituirse una modalidad del derecho de petición, en éste caso, colectivo, en cuanto quienes formulan en ejercicio de este instrumento, solicitudes o peticiones ante las autoridades públicas, tienen derecho a que éstas sean respondidas dentro de un término breve, como así lo consagra la norma legal.

La Iniciativa popular legislativa es el derecho político de los ciudadanos a presentar proyectos de acto legislativo y de ley en el Congreso, ordenanzas ante las asambleas, acuerdos ante los Concejos y resoluciones ante las Juntas Administradoras Locales, sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos. (Artículo 2 de la ley 134 de 1994). Para la Corte Constitucional es claro que en “procesos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial y estén inscritos en el correspondiente censo electoral.

La Iniciativa popular legislativa y normativa al tener el carácter de derecho político fundamental “ofrece a los ciudadanos en ejercicio, a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, distrital o municipal o local, la posibilidad de presentar los proyectos legislativos que estimen oportunas.”²²⁰

La revocatoria del mandato, como quedó dicho anteriormente, es un derecho político que tiene la naturaleza de un derecho fundamental, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. Para la Corte Constitucional, al residir la soberanía en el pueblo, (...) éste otorga un mandato programático a sus elegidos, cuya efectividad dependerá de haberse hecho explícito aquello a lo cual se compromete a defender y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a exigirle "cuentas" por sus acciones u omisiones y en tal caso, revocarle el mandato. La revocatoria (...) otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral. De ahí que quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirieron u otorgaron. (...). El derecho a revocar el mandato (...) atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda

²¹⁹ *Ibidem.*

²²⁰ *Ibidem.*

participar en la conformación, ejercicio y ante todo, en el control del poder político. La revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como quiera que este conserva el derecho político de controlar al elegido durante todo el tiempo en que el mandatario ejerza el cargo.”²²¹

La Corte Constitucional ha dicho expresamente que la provisión de los cargos de alcalde o de gobernador por nombramiento por parte de una autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, es tan “solo un hecho excepcional”. Por tanto “... deben realizarse elecciones en el respectivo departamento o municipio, para reemplazar al gobernador o alcalde cuyo mandato hubiere sido revocado, aun cuando hubieren transcurrido dos años desde su fecha de posesión. Ello sin perjuicio, claro, de que en el *interim*, la autoridad correspondiente pueda nombrar, con carácter provisional, al gobernador o alcalde encargados, mientras se efectúa, dentro de los términos legales, la nueva elección. Dicho nombramiento debe ceñirse, por lo demás, a la condición fijada para el efecto por la ley, es decir, que para él se tenga en cuenta el grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.”²²²

Además de los anteriores mecanismos, distintas normas disponen la posibilidad de constituir veedurías ciudadanas y establecer audiencias públicas como dos importantes herramientas de participación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley 134 de 1994 y el Artículo 1 de la Ley 563 de 2000, la veeduría se constituye un mecanismo democrático de representación que posibilita a cualquier grupo de ciudadanos o a las distintas organizaciones de la sociedad civil, ejercer vigilancia sobre todo el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como a las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. La veeduría se podrá ejercer en todos los ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial se empleen los recursos públicos.

Aunque el propósito básico de las veedurías ciudadanas es el de establecer nuevos mecanismos de lucha contra la corrupción en la administración pública y la contratación estatal, potencialmente puede reforzar los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones y reducir los abusos de poder, las preferencias indebidas y las exclusiones y discriminaciones antidemocráticas.

Finalmente, cuando cualquier autoridad considere necesario y pertinente, se podrán convocar audiencias públicas con el objeto de debatir aspectos de interés público, particularmente, cuando puedan afectarse derechos fundamentales o intereses colectivos. La realización de audiencias públicas, por iniciativa de la autoridad interesada o por interés de la comunidad o de organizaciones sociales,

²²¹ *Ibidem*.

²²² Corte Constitucional, Sentencia No. C-011-94

no obliga a las autoridades a tener en cuenta sus recomendaciones o conclusiones, aun que en todo caso, éstas deban explicar públicamente las razones de la decisión adoptada (art. 33 de la ley 489 de 1998).

2.3 Otras esferas de la participación ciudadana y comunitaria

En el sector salud la ley 10 de 1990, el decreto 1416 de 1990, la ley 100 de 1993 y el decreto 1757 de 1994 establecen la posibilidad de crear varios espacios e instancias participación comunitaria. Así, por ejemplo, se prevé la participación de la comunidad y de los usuarios en las juntas directivas de los hospitales. De la misma forma en cada hospital debe constituirse, con representación de los usuarios, el Comité Ético Hospitalario, en las administradoras del régimen subsidiado el Comité Técnico Científico y en cada municipio el Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud. A este respecto el mandato legal tiende a garantizar la representación de los usuarios y de las organizaciones sociales legalmente establecidas.

Sobre este aspecto la Corte constitucional, al reiterar la vigencia del principio democrático que rige el ordenamiento jurídico colombiano, resalta la relevancia que tiene la situación fáctica de la participación de la comunidad y los usuarios y pondera la relación directa del derecho de la comunidad y de sus miembros a participar en la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios con los derechos políticos fundamentales y reclama eficacia y transparencia en su puesta en marcha. Consecuente con el espíritu de la descentralización, la Corte enfáticamente ha dicho:

“La participación comunitaria es fundamental para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que éstos responden a la satisfacción de intereses y necesidades básicas de sus miembros, que son quienes más las conocen y las sufren. Los derechos de participación en la órbita de la gestión y fiscalización de los servicios públicos se traducen en el ejercicio de funciones públicas por parte de la misma comunidad, aproximan el Estado a la sociedad civil, garantizan una mayor efectividad y control de su prestación y contribuyen al fortalecimiento de la legitimidad institucional.

./..

Las autoridades públicas que presiden las instituciones en las que deben articularse procesos de participación ciudadana o comunitaria están en la obligación de actuar con especial celo a fin de que tales procesos puedan darse y desenvolverse de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

./..

El derecho de acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud incorpora en su núcleo esencial un momento participativo. Es necesario distinguir entre el derecho a la prestación del servicio de salud y la garantía institucional que lo precede, consistente en la participación comunitaria en la organización de las entidades encargadas de su prestación (CP art. 49). El derecho de la comunidad a participar en la gestión y fiscalización de los servicios

de salud es un elemento normativo anterior a la prestación del servicio y del que depende la efectividad del derecho a la salud.²²³

En relación con la participación en la administración territorial, inicialmente la Ley 11 de 1986 estableció como mecanismos de participación en los asuntos locales las Juntas de Acción Comunal, las Sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios, las cuales podían vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de éstos, por medio de la celebración con los municipios y sus entidades descentralizadas de convenios, acuerdos y contratos

Con posterioridad y dadas las particularidades del Distrito Capital de Bogotá, la Ley 01 de 1992 dispuso la creación de Juntas Administradoras Locales en su jurisdicción. Esta norma exigía que en cada una de las localidades debería constituirse una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, elegidos por voto popular. Vinculada a esta disposición el nombramiento de alcaldes locales serían en adelante escogidos por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora (artículo 323 de la Constitución).

La importancia de las juntas administradoras locales radicaba no solo en su carácter representativo sino también en la capacidad distribuir y apropiar partidas globales, previstas en el presupuesto anual del Distrito, para la inversión social local teniendo en cuenta las necesidades sociales identificadas por la comunidad de su jurisdicción. La ejecución de dichas partidas tendría a estimular la organización y participación de la comunidad en la gestión, prestación y administración de los servicios públicos; la realización de las obras de infraestructura local y en general, los programas de beneficio comunitario. Para la ejecución de los recursos podrán vincularse las juntas de acción comunal, las sociedades de mejora y ornato, las juntas y asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro. (art. 42)

Según la Ley 136 de 1994 de organización y funcionamiento de los municipios, artículo 71, la división del territorio municipal en Comunas y Corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales se hará por iniciativa del Alcalde, de los Concejales o por iniciativa popular, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, artículo 117.

De acuerdo con el Artículo 119, en cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de tres (3) años que deberán coincidir con el período de los consejos municipales. Los

²²³ Corte Constitucional, Sentencia No.T-383-93.

miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones ad-honorem.

El decreto 2626 de 1994²²⁴, que compila todas las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios, contempla en su Título XVII sobre Participación Comunitaria lo relativo a la vinculación al desarrollo municipal de las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Con tal fin, dichas organizaciones deben celebrar con los Municipios y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos o contratos a que hubiere lugar. En virtud de contratos de fiducia, dice la norma, también podrá confiarse a la entidad contratista la recaudación y el manejo e inversión de determinadas contribuciones o tasas.

En concordancia con lo anterior, le corresponde a los Alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, dentro de los noventa días siguientes a la promulgación de la presente Ley [136 de 1994], el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto por el Ministerio de Gobierno.

De igual manera contempla que los alcaldes, los concejales, los ediles, los personeros, los contralores, las instituciones de educación, los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberán establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos constitucionales, institucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los sociales y culturales; y los colectivos y del medio ambiente.

Adicionalmente dispone que el desconocimiento por parte de las autoridades locales, de la participación ciudadana y de la obligación establecida en el artículo 142 de la Ley 136 de 1994, será causal de mala conducta.

En materia de participación en la prestación de los servicios públicos domiciliarios la Ley 11 de 1986, estableció la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas que presten los servicios públicos, las cuales deberían constituirse con no menos de la tercera parte de sus miembros por delegados de entidades cívicas o de usuarios de los servicios públicos.

²²⁴ Diario Oficial. Año CXXX. N. 41618. 30, noviembre, 1994, p. 1.

Posteriormente, el artículo 27 de la ley 142 de 1994, dispuso que los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el Presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios del orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designadas libremente por el Alcalde y la otra tercera parte escogida entre los vocales de control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Adicionalmente, el artículo 62 de la misma ley, prescribe que en todos los municipios deberán existir Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios. Estos comités se crean por iniciativa de los usuarios, suscriptores o usuarios potenciales y deben ser reconocidos, una vez constituidos, por las autoridades municipales y las empresas de servicios públicos. Corresponde al alcalde de cada municipio velar por la conformación de los comités. Según la disposición en cada municipio pueden existir varios Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Cuando los servicios públicos municipales no se administren o presten por intermedio de entidades descentralizadas, las organizaciones comunitarias, constituirán juntas de vigilancia, encargadas de velar por la gestión y prestación de los mismos y de poner en conocimiento del personero, contralor municipal y demás autoridades competentes, las anomalías que encuentre.

Las juntas de vigilancia, entre otras funciones, cumplidas ad honórem, podrán citar a sus reuniones a los empleados que consideren convenientes, oír y solicitarles informes escritos o verbales y deberán recibir a quienes quieran poner en su conocimiento hechos de interés para la entidad ante la cual actúan.

Las juntas de vigilancia entregarán sus observaciones al Alcalde, al Concejo distrital o municipal y a los empleados competentes, según la importancia y el alcance de las críticas, recomendaciones o sugerencias que se formulen.

Las juntas también podrán poner en conocimiento de los jueces o del Ministerio Público, los hechos que consideren del caso. Con una periodicidad no inferior a seis (6) meses, las juntas informarán a la opinión pública sobre la labor por ellas cumplida (Ley 136 de 1994, art. 145).

A este respecto la Corte Constitucional ha precisado que aún cuando este tipo de participación, como expresión genérica del principio democrático, no está vinculada directamente con los derechos políticos fundamentales consagrados en el artículo 40 de la Constitución “tiene relación directa con el derecho de la comunidad y de sus miembros a participar en la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios”²²⁵

²²⁵ Corte Constitucional, Sentencia No.T-383-93

Otro ámbito de la participación tiene expresión en lo relativo al desarrollo rural. De acuerdo con el Artículo 61 de la Ley 101 de 1993 de Desarrollo Agropecuario y Pesquero y el Artículo 89 de la 160 de 1994 de Reforma Agraria, los Municipios deben crear el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, como instancia de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas comprometidas o involucradas en el desarrollo rural. Este Consejo, que debe estar conformado mayoritariamente por los representantes de las comunidades rurales del municipio, tienen como prioridad, entre otras funciones la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural.

Aun cuando sus funciones pueden ser delegadas en otras instancias de participación ciudadana, se prevé conformación de comités o comisiones de trabajo para temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el Municipio.

Desde la perspectiva del desarrollo social y la participación, resulta importante la conformación, de acuerdo con el Artículo 33 de la Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo, de los Consejos Territoriales de Planeación Municipal. A pesar de su carácter consultivo, su amplia representación social, ciudadana y comunitaria los pondera como uno de los espacios de participación más estratégicos, pues es allí donde las comunidades territoriales, incluidas las indígenas, pueden intervenir con mayor énfasis, a partir de identificar sus necesidades y en correspondencia proponer las más adecuadas soluciones, en el rumbo que debe tomar el desarrollo socioeconómico de los municipios. En el mismo sentido, se pueden asumir los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, regulados por el artículo 29 de la Ley 388 de 1997.

Otro sector en el que resulta importante definir estrategias de participación es el de la educación. Allí distintas normas disponen la conformación de las Juntas Municipales de Educación, los foros educativos y la organización de los gobiernos escolares.

Estos mecanismos y espacios posibilitan la intervención de la comunidad educativa en la administración y la calidad del servicio público de educación. Las Juntas específicamente están orientadas a verificar, entre otros aspectos, que las políticas, objetivos, planes y programas educativos nacionales y departamentales se cumplan plenamente en los municipios, a coordinar y asesorar a las instituciones educativas para la elaboración y desarrollo curricular y proponer al departamento la planta de personal docente y administrativa de la educación. Por su parte los Foros Educativos Municipales, tienen sentido en la medida que se conviertan en espacios de reflexión sobre el estado y la calidad de la educación y sus recomendaciones sean tenidas en cuenta por las autoridades educativas respectivas.

A otro nivel, el del plantel educativo propiamente dicho, el gobierno escolar, regulados por la ley 115 de 1994, se constituye en un espacio de co-gestión en el cual participan los estudiantes, educadores, administradores y padres de familia en aspectos tales como la adopción y verificación del reglamento escolar, la organización de las actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.

Adicionalmente, y como parte constitutiva de amplia oferta participativa territorial distintas normas han definido los siguientes espacios: la Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana (Decreto 1028 de 1994), el Consejo Comunitario para administración de tierras adjudicadas a comunidades negras (Ley 70 de 1994), el Consejo municipal de Cultura (Ley 397 de 1997), el Consejo municipal de paz (Ley 434 de 1998), el Consejo municipal de juventud (Ley 375 de 1997 y Decreto 89 de 2000)

La promoción de la oferta de participación ha sido otro aspecto profusamente regulado por la ley. Ésta promoción se orienta básicamente a exigir de las entidades territoriales, por ejemplo, la divulgación de los planes de inversión con cargo a las transferencias (Ley 60 de 1993), la promoción de la participación (Ley 136 de 1994 y Decreto 2546 de 1999), el estímulo a la formación democrática ciudadana y la provisión de recursos para tales fines - Fondo de Participación Ciudadana- (Ley 136 de 1994), el apoyo a las veedurías ciudadanas (Ley 489 de 1998), y la democratización la administración pública (Ley 489 de 1998)

3. Avances y resultados

Si bien los avances del proceso de descentralización política pueden ser analizados como las mediciones que resultan de una evaluación de los instrumentos existentes en el país, tarea que varias iniciativas la han hecho propia, y propósito secundario de la aplicación de la metodología diseñada y aplicada en los tres municipios seleccionados en la investigación que se desarrollo en el Departamento de Investigaciones de la Universidad Central y que fue presentada en otro documento²²⁶, considero menos ambicioso pero un tanto más interesante para el desarrollo de este trabajo de tesis intentar responder, apoyándome en los resultados de la aplicación de dichos instrumentos, algunos interrogantes que surgen de los análisis precedentes.

²²⁶ Véase, ZAMUDIO, Vicente, MALDONADO, Alberto, y BONILLA, Guido, colaborador (2000) *Efectos de la Descentralización Política en Colombia*, Propuesta de una metodología para evaluar la descentralización política en municipios. Tomos I, II, y III. Departamento de Investigaciones, Fundación Universidad Central, Bogotá. Aunque los formatos de encuesta municipal y de entrevista personalizada aplicados corresponden a la primera prueba de los instrumentos metodológicos diseñados para la evaluación municipal, la información que se logró recoger y sistematizar permite una aproximación indicativa, no concluyente, de lo que en los municipios puede estar sucediendo en relación con los espacios de participación descentralizada.

Salvando las limitaciones y asumiendo el proceso de descentralización política como posibilidades democráticas –según lo dijera Luis Emiro Valencia- son varias las críticas que se le han hecho y varias las preguntas que se le pueden hacer. Entre las más importantes, de lo transcurrido a lo largo de una década y media con respecto al proceso de descentralización política, ¿qué tanto representa éste un proceso de devolución de poder a las comunidades y las localidades?; ¿qué tan descentralizada ha sido la descentralización política, los procesos de participación ciudadana y comunitaria que se han desplegado a lo largo y lo ancho de la armazón institucional del Estado colombiano?; ¿qué relación tiene la descentralización política diseñada y puesta en marcha con un régimen de reordenamiento territorial, que no sólo al decir de algunos analistas, debería ser desde el momento mismo de la adopción de la Constitución Política, el eje de articulación de las políticas y la gestión pública y estatal en un país democrático, pluralista y descentralizado? y, por último, ¿cómo se han resuelto localmente los problemas de la participación descentralizada? Intentemos, entonces, dar algunas respuestas.

3.1 Relación entre autonomía y descentralización en un Estado retributivo

Para los gobiernos nacionales y los sectores modernizantes de la clase política que han intervenido en el desarrollo del proceso de descentralización, Jaime Castro entre ellos, era del todo urgente asegurar lo que ellos han denominado como “la auténtica participación democrática” de la comunidad en la solución de las necesidades que, de manera un tanto simplificadas, se identificaron como las motivaciones de la protesta cívica y el “caldo de cultivo” de la subversión.

Desde esta perspectiva a la clase política le quedó absolutamente claro que la institucionalización de la elección popular de alcaldes, en tanto derecho ciudadano a escoger la persona a cuyo cargo se encuentre la jefatura de la administración municipal, y las medidas de participación política y descentralización fiscal y administrativa complementarias representaban el cambio democrático que el país esperaba; pues, se perseguía con ellas “que la mayoría de la población, incluso la abstencionista, la guerrilla y la terrorista tome parte activa en la vida política y administrativa de la Nación”²²⁷

Si para el gobierno del presidente Betancur las reformas descentralistas significaron las bases para la paz y de la apertura democrática, para el gobierno del presidente Barco, sobre el cual recayó el desarrollo legal de todo el primer impulso de la descentralización, significaron, además, las bases del desarrollo social y político local. Pues a partir de la descentralización:

²²⁷ Cf. BETANCOURT REY, Miguel. “La Constitución de 1886 y sus Reformas: El Poder Político, la Democracia y el Estado de Derecho en Colombia”, Universidad de los Andes, Senado de la República y Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1987, p. 24

“...todos los municipios empezarán a recibir una participación creciente en el impuesto a las ventas” de tal manera que podrán “contar con recursos, por ejemplo, para la construcción, ampliación y mantenimiento de calles, puentes, carreteras, y caminos; centrales de transporte, plazas de mercado y plazas de ferias, parques y campos de deporte, edificios para colegios, escuelas, guarderías, ancianatos, puestos de salud e institutos de atención a los enfermos mentales. También podrán los municipios atender la reforestación y la defensa de cuencas hidroeléctricas.

En virtud del cambio –argumentaba el presidente- los municipios olvidados dejarán de serlo ... Se terminará el centralismo que monopolizaba las decisiones ... el municipio recupera la importancia en la vida de los colombianos y se convierte en el garante eficiente del cumplimiento del propósito de satisfacer las necesidades de la comunidad local.

No sólo pueden ser más rápidas las decisiones –decía con entusiasmo el primer mandatario- sino que serán más adecuadas a las características de los problemas, al adoptarse por quienes realmente los conocen, sienten las necesidades y serán los beneficiarios de sus aciertos”²²⁸

Visto así el panorama, todo indica que el exministro Castro y los analistas oficiales terminaron confundiendo las explicaciones con lo que tenían que explicar. La argumentación gubernamental dejó en el tintero varias preguntas ¿Por qué el espacio más dable para participar era y es, por los asuntos que se tratan y por la proximidad de las necesidades, el marco de las decisiones administrativas municipales? O sea, ¿es dable sólo participar en el marco de decisiones administrativas que tiendan a atender las necesidades sociales? ¿El proceso de toma de decisiones municipales se fundamenta sólo en una adecuada disposición de recursos? O ¿se podría participar incluso en el proceso de distribución de los recursos? ¿Realmente la única forma de participar que tienen las comunidades es mediante la protesta o el rechazo violento? O dicho de otra manera, ¿La “protesta” o el “rechazo violento” se fundamentan en la ausencia de mecanismos de participación municipal en asuntos relativos a la disposición de servicios públicos y en la poca o nula representatividad de los que tenían los alcaldes designados por los jefes políticos regionales?; o, adicional pero principalmente, ¿se originan por la antidemocracia, el autoritarismo y la violencia oficial?

El fundamento de las decisiones gubernamentales y estatales sobre la descentralización de 1986 parece no haber estado en el “diagnóstico político” oficial, sino en los económicos y administrativos que el informe Bird-Wiesner, presentó al gobierno del presidente Turbay Ayala en 1981, primero, y en el de la Comisión del Gasto Público de 1986, después, y cuyo paquete de recomendaciones el gobierno del presidente Betancur tenía que poner en práctica de una o de otra forma.

²²⁸ BARCO VARGAS, Virgilio, “Intervención sobre el Tema de la Descentralización”. En Presidencia de la República, *Así Estamos Cumpliendo Tercer Tomo Autonomía Municipal*, Bogotá, enero de 1987, p.12 y 13.

Las recomendaciones básicas del informe Bird-Wiesner²²⁹ indicaban la necesidad, primero, de impulsar el esfuerzo tributario diferencial, lograr una correspondencia entre los beneficiarios de un servicio y los contribuyentes del mismo, generalizar el régimen de tarifas “costeables”, promover la autofinanciación de las entidades descentralizadas y garantizar la autonomía regional y local.

Este enfoque, contrario a los propósitos de superar los desequilibrios regionales en cuanto fenómeno anormal del desarrollo económico, asumió y reconoció dichas desigualdades como propias de desarrollo capitalista colombiano y base obvia del proceso de descentralización y autonomía regionales.

Segundo, bajo esta perspectiva, el informe recomendó reorganizar la administración territorial teniendo en cuenta como aspectos básicos la especialización de los departamentos en función de la planificación y control, el fortalecimiento de un sistema tributario que permitiera a los entes territoriales ingresos propios y articulados con el situado fiscal y la clasificación de los municipios en tres distintas categorías - distritos especiales, ciudades intermedias y el resto de municipios- que tendrían niveles diferenciales de autonomía respecto a los departamentos²³⁰ y un sistema básico de rentas municipales²³¹, pero una participación diferencial en cuanto a la posibilidad de acceder a los recursos de transferencias nacionales.

En este contexto, se planteó, que la autonomía y descentralización locales se deberían poner en marcha sobre la base de la concurrencia de los siguientes criterios: a) cada región debía administrar los recursos que ella misma lograra generar; b) la transferencia de recursos sería excepcional y sólo cuando razones de equidad lo justificaran y, c) que las instituciones regionales y locales se modernizaran.

Tercero, en correspondencia con lo anterior, la reorganización funcional y fiscal exigía: racionalidad administrativa, eficiencia del gasto, prestación de servicios sujeta al consumo y que la autoridad y las entidades locales fueran las responsables de la prestación de los servicios y la satisfacción de determinadas necesidades sociales; manteniendo el sector central un grado de control sobre la destinación de los recursos regionales y locales y los procesos de coordinación entre la administración central y las entidades descentralizadas.

Para Rojas y Moncayo, tanto las medidas tributarias como el reordenamiento institucional que se surtieron a partir de las recomendaciones del Informe de la Misión Bird-Wiesner, por una parte, reforzaron la estructura desigual de las

²²⁹ Sobre estos aspectos véase: ROJAS, Fernando y MONCAYO, Víctor Manuel, “Tendencias de Reinstitutionalización del Estado Colombiano”, en: MEDELLÍN, Pedro (Compilador), (1989). *La Reforma del Estado en América Latina*, 440 p., Fescol, Bogotá, pp. 243 – 302.; MORENO Ospina, Carlos, op. cit.

²³⁰ Los distritos especiales, totalmente independientes, las ciudades intermedias, controladas pero con amplia iniciativa en la prestación de servicios públicos, y el resto plenamente orientados y con muy pocas tareas respecto a la provisión de servicios.

²³¹ Impuestos predial, de industria y comercio, valorización y sistema de tarifas.

regiones y permitieron articular a las nuevas entidades descentralizadas, como simples prolongaciones, a la administración central, con ventajas para la nación en cuanto que la responsabilidad empieza a recaer sobre sus “socios” locales. Por otra parte, definieron la eficacia y eficiencia del gasto público local como garantía de la disminución del impacto tributario sobre las tasas de rentabilidad y la vinculación de la inversión pública a la actividad productiva de cada región o localidad.

Resumiendo, el propósito subyacente del proceso de descentralización y transformación estatales fue, según los autores anteriormente citados, el de desdibujar la idea del Estado distributivo (Estado de bienestar), en beneficio de un Estado retributivo, que opera en función de la disponibilidad de excedentes de acuerdo a su localización regional, mediante el desmonte parcial de la inercia presupuestal y de las rigideces institucionales y funcionales de los niveles central y descentralizado. Al mismo tiempo, coadyuva a recuperar la fe en el régimen político y la eficacia de éste.

Quizás desde este enfoque se logre entender más adecuadamente la consideración que hiciera la analista Pilar Gaitán²³² acerca de que la descentralización política, administrativa y fiscal hacen parte fundamental de una estrategia de reestructuración estatal mucho más amplia, en la cual elección popular de alcaldes no solo resulta básica sino que, por sus contenidos políticos, expresa tensiones y contradicciones, no excluyentes, entre la modernización exigida por los cambios en los modelos internacionalizados y transnacionalizados de acumulación de capitales y los muy bien definidos programas de ajuste impuestos por FMI y el Banco Mundial, y la necesaria democratización del Estado, dada la profundidad de la crisis de legitimidad en el que se venía debatiendo el sistema político colombiano. La correlación entre modernización y democratización, como dice la propia analista, “depende, en esencia, de la capacidad que tengan los diversos actores de las sociedades locales y regionales para apropiarse de los mecanismos democratizadores que pone a su alcance la descentralización”²³³

Efectivamente, a pesar de las evidentes y protuberantes limitaciones, especialmente las que imperaron en la constitución de las Juntas Administradoras Locales y sus funciones y en la capacidad de representación comunitaria en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos²³⁴, la elección popular de

²³² Véase: su: “La elección popular de alcaldes: ¿una propuesta democrática?” En, GAITÁN, Pilar y MORENO, Carlos(1992) *Poder Local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Cap. 2 Tercer Mundo Editores, Bogotá.

²³³ *Ibidem*, p. 64. Este planteamiento, pero desde un análisis que articula el eje guerra-tregua-paz, se encuentra en BUENAVENTURA, Nicolás, *Unión Patriótica y Poder Popular*, Cap. V Reformas y Poder Popular, Ediciones CEIS, Bogotá, 1987., pp. 107 - 131

²³⁴ El alcalde podía, por ejemplo, ser destituido por el Presidente, el gobernador, intendente o comisario. Las Juntas Administradoras Locales, junto a las limitadas funciones con las que contaban, sus decisiones y la voluntad de crearlas estaban en manos de los Concejos Municipales, reconocidos por el tradicional manejo politiquero y clientelista. Menos aún para la intervención en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, pues su reglamentación (Decreto 3446 de 1986), además de restrictiva, dispuso la potestad del alcalde municipal en la designación de los representantes y propuso que la representación debe calificar una

alcaldes y las nuevas formas de participación consagradas en la reforma constitucional y sus desarrollos legales tienen un profundo contenido político.

Como bien plantea Luis Emiro Valencia, la descentralización de 1986 no constituye “reformas que afecten la estructura socioeconómica y política del país [aunque] consagran un derecho y una posibilidad democrática.”²³⁵ Incluso, para algunos analistas la elección popular de alcaldes es el punto de partida para la construcción de un poder popular donde la “oposición democrática y revolucionaria, con una política de frente amplio, [puede ir] mucho más allá de la bancada parlamentaria y de curules en los concejos y asambleas [para] disputarle a los dos partidos tradicionales el poder ejecutivo, el poder presidencial”.²³⁶

3.2 Recomposición del discurso democrático y descentralista a partir de 1991

Ahora bien, fue evidente que estas reformas no lograron cambiar el curso de los procesos políticos colombianos y que no resultaron ser las claves de la paz, ni lograron adquirir la dimensión de apertura democrática en los términos que reclamaba el país. Así, por una parte, el fetichismo jurídico e institucional, característico del republicanismo y el reformismo constitucional colombiano, mostró nuevamente sus limitaciones y, por otra, los ríos de “leche y miel” que de manera entusiasta o demagógica anunciara el presidente Barco a los municipios colombianos, cinco meses después de su posesión, nunca llegaron.

Mientras la guerra y las violaciones de los derechos humanos se tornaban cada vez más críticas, el régimen de estado de sitio conocía nuevos desarrollos autoritarios y las políticas de ajuste y reestructuración económica impuestas por la apertura de los mercados inexorablemente se imponía, las dinámicas de los procesos políticos poco a poco se articulaban, en medio confrontaciones militares, acercamientos políticos y finalmente la negociación política del gobierno con parte de la insurgencia, al proceso constituyente que a mediados de 1991 culminaría con la proclamación de una nueva Constitución Política para Colombia.

En este nuevo marco parcial de paz²³⁷ y de discursos sobre la democracia participativa articulados a una concepción más amplia y dinámica del Estado,

participación en el consumo total del servicio, de tal manera que los candidatos terminan por representar a una parte de los usuarios, que por la capacidad de consumo y pago, que en las grandes capitales seguramente recaerá en representantes la industria y el comercio y en el resto en los estratos más altos de la población.

²³⁵ Véase su: “El Movimiento Comunal y la Participación Popular”. En: GALLON GIRALDO, Gustavo op. cit..

323

²³⁶ BUENAVENTURA, Nicolás. Op. cit., p. 100

²³⁷ Recordemos que entre julio de 1989 y abril de 1990, en pleno proceso electoral, fueron asesinados los candidatos presidenciales Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo y, el recién reinsertado, Carlos Pizarro. Además el 9 de diciembre de 1990, día en el que se celebraban las elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, el gobierno de César Gaviria ordenó un ataque militar integral y “definitivo” contra el Secretariado de las FARC, guerrilla que, por obvias razones, respondió con acciones armadas por parte de casi todos sus frentes rurales.

formalmente menos centralista, la descentralización política conoció desarrollos y nuevos enfoques, que fueron plasmados en la Constitución Política de 1991 y en las leyes y decretos que la fueron reglamentando.

Aunque desde el punto de vista de la crisis estructural del Estado y de legitimidad del régimen político, como ya se advirtió en un subtítulo anterior, el nuevo orden constitucional significó un gran avance y, en algunos aspectos, un rompimiento con el pasado, fue evidente que para el proceso de descentralización política las nuevas disposiciones constitucionales y legales significaron, unas, un ajuste y, otras, un desarrollo, pero no una ruptura definitiva con las lógicas centralistas y clientelistas, aun fuertes y en plena actividad. Veamos.

En materia de ajustes se destacan la ampliación del período de los alcaldes de dos a tres años; la obligación de conformar Juntas Administradoras Locales por cada comuna o corregimiento existente en cada municipio integradas por ediles elegidos popularmente para períodos de tres años; la consulta popular, la cual se exige ahora para ratificar la constitución de nuevos departamentos, la conformación de áreas metropolitanas y el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida y puede ser utilizada por el Presidente de la República, para consultar decisiones de trascendencia nacional, y por los gobernadores y alcaldes para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

En lo que respecta a nuevos ámbitos para la democracia local, la Constitución determinó y ordenó la elección popular de los gobernadores, definiendo para su ejercicio un periodo de tres años; facultó a todo ciudadano votante para participar en la revocatoria del mandato de los elegidos –gobernadores y alcaldes- ejercer la iniciativa legislativa ante las respectivas corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad; estableció como nuevos y adicionales mecanismos de participación el cabildo abierto, el plebiscito y el referendo; y facultó a los habitantes de las entidades territoriales a elegir sus representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.

Adicionalmente, la Carta de 1991 dispuso como principio constitucional la participación de todos los colombianos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, indicando como obligación de las autoridades garantizar una adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública, de los jóvenes y de la comunidad en todos los ámbitos de la gestión pública y de ejecución de las políticas sectoriales –salud, educación, servicios públicos, etc.

Es importante tener en cuenta que estos nuevos y muy diversos espacios, instrumentos y mecanismos de participación descentralizada –prácticamente todos ya reglamentados legalmente- se articulan con los principios de autonomía territorial y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales definen

el esquema de distribución de funciones y competencias entre la nación y los entes territoriales.

Ahora bien, por el carácter de los ajustes y los desarrollos que el proceso constituyente introdujo en la estrategia de descentralización se podría decir que ésta se articuló de manera definitiva a las dinámicas política y administrativa locales, que a su vez, encontraron en la participación ciudadana la clave para revitalizar y ponderar la democracia electoral representativa, profundamente cuestionada y “desatendida”. En este sentido el dilema de los constituyentes –y quizás del país- no consistió en que si era o no viable la descentralización política sino cómo y bajo qué parámetros se podría encontrar para ella nuevas potencialidades y posibilidades que permitieran reconstruir y dinamizar la vida política y social de los municipios, que en su gran mayoría seguían olvidados y abandonados. La apuesta de la constituyente fue entonces la de fortalecer la democracia local.

Sin embargo, la limitación del proceso de descentralización política seguía siendo la poca o nula capacidad del Estado nacional para garantizar un marco de convivencia y seguridad ciudadanas. Los diluidos y además débiles monopolios estatales de la fuerza y de justicia habían generado ya las condiciones para que, a escala regional y local, se articularan verdaderos “paraestados” y “contraestados” controlados y regidos por poderes políticos, civiles y/o militares que, al imponer sus particulares reglas de juego y actuar como verdaderas “autoridades”, impiden el pleno desarrollo democrático local. Como reza el adagio popular, “en la gran ciudad bien, pero en el campo la cuestión es a otro precio”.

Pero también se presentan como obstáculos de la descentralización las nuevas y muy dinámicas formas de gestión y ejecución de los programas sociales del gobierno nacional que si bien descentralizados, como fueron los casos del Programa Nacional de Rehabilitación –PNR-, el DRI, la Red de Solidaridad Social y el PLANTE, estaban directamente diseñados, dirigidos y coordinados por la Presidencia de la República, los Ministerios y las entidades del orden nacional y en los cuales los entes territoriales y sus instancias ocupaban el lugar de receptores y en el mejor de los casos de facilitadores de la inversión social.

Paralelamente y en contravía a los objetivos supuestamente democratizadores de la descentralización, la apertura económica se impone y paulatinamente se desmonta el Estado interventor, con lo cual los restringidos procesos económicos de redistribución y justicia social que existían se han ido aplazando o reduciendo a la lucha contra la “pobreza absoluta”, población con necesidades básicas insatisfechas y “sectores poblacionales vulnerables”, de tal manera que las comunidades residentes en las distintas municipalidades se ven casi sin posibilidades de asumir y desarrollar las grandes potencialidades de la participación descentralizada.

En fin, como en el inmediato pasado la “espada de Damocles” de las violaciones sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos, de la impunidad y del

conflicto armado –ahora generalizado y articulado, como perversidad del propio proceso descentralizador, a dinámicas locales- están definiendo, junto con el aún poderoso clientelismo bipartidista, el nuevo centralismo y la corrupción administrativa, en tanto prácticas esencialmente antidemocráticas, las dinámicas políticas, sociales y aún administrativas de una gran y creciente cantidad municipios del país, hoy prácticamente quebrados financiera y presupuestalmente.²³⁸

3.3 Relación entre descentralización política y democracia colombianas

La descentralización estatal y quizás también la vida social municipal, se tornan democráticos cuando se verifica en el ámbito local y regional la vigencia, no sólo en el escenario electoral sino también en los demás procesos públicos y sociales en los que las decisiones sobre asuntos públicos y del “bien común”, y los poderes a ellas articulados, que interesen a la comunidad, den paso a prácticas políticas – decisión de y sobre lo público- que desarrollen materialmente los principios de autonomía territorial y organizacional, igualdad, participación, del pluralismo, del reconocimiento y recuperación de las diferencias y la tolerancia política, social, cultural, étnica, etc.

De igual manera, la legitimación de las instituciones públicas y de los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político y su relación con la consecución y consolidación del bienestar social y la paz pública local sólo se verifica a partir de la vigencia, en los procesos políticos y administrativos, de los principios de la viabilidad democrática, la celeridad y la transparencia administrativa.

Es claro, como ya se ha indicado, que frente a la dimensión de la crisis estructural del Estado y del régimen político colombianos, las medidas de descentralización política que desde 1986 se han impulsado y puesto en marcha, resultan, si no poco oportunas, por lo menos insuficientes para democratizar la vida política nacional e incluso local.

Poco oportunas, porque en el marco de un conflicto de intereses tan polarizado, desigual y violento como el que se vive en la mayoría regiones y pueblos del país es apenas obvio esperar –e infantil suponer lo contrario- que los verdaderos poderes locales y regionales manejen con éxito y en función de sus particulares intereses el nuevo esquema de administración descentralizada, pues en realidad nada se lo impide. Como plantea un analista, “es imposible que una administración

²³⁸ Adicionalmente, resulta revelador de la precaria situación financiera y presupuestal de los municipios las denuncias que hiciera la Defensoría del Pueblo en febrero de 2000 respecto a por lo menos 900 municipios congelaron, desviaron, retuvieron o perdieron entre 1996 y 1999 recursos por cerca de 100.000 millones de pesos girados oportunamente por el Ministerio de Hacienda para la atención en salud de personas de escasos recursos y a la mora en la ubicación de recursos, que refleja un incumplimiento a los municipios que a febrero del 2001 ya superaba, como mínimo, 14 meses.

local descentralizada sea eficiente y mucho menos que sea algo democrática, si no se toca estructuralmente el poder de los gamonales y su régimen de propiedad latifundista. La propiedad de la tierra se liga indisolublemente al clientelismo, al tráfico de votos y la violencia que determinan el resultado de la mayoría de las elecciones locales”.²³⁹ Es muy probable que esto mismo ocurra bajo las dinámicas del conflicto armado, con el paramilitarismo y, de manera diferenciada pero igualmente dramático, con la guerrilla y otros factores locales de poder.

Insuficientes, porque, salvo pocos espacios de participación, la comunidad no logra integrarse democráticamente ni con plena autonomía –o negarse voluntaria y libremente- a reales procesos de toma de decisiones. Quizás, por la ausencia de prácticas democráticas y autonómicas ni siquiera se sepa como hacerlo. La democracia como cualquier otra actitud humana se aprende siendo demócrata y dejando que los demás lo sean, no basta una promesa constitucional o legal.

Desde esta perspectiva todo indica, pues, que el futuro de nuestra democracia está consustancialmente articulada más que a la descentralización política a la solución definitiva del conflicto armado, a la superación de la crisis humanitaria y a la garantía y protección efectiva e integral de los derechos humanos. Sin resolver estas verdaderas tragedias nacionales cualquier intento democratizador parece caer en un limbo institucional, donde lo único que gana la gran mayoría de la gente es una leve percepción de la esperanza de un mejor vivir futuro.

Y no puede ser distinto. La democracia contemporánea, nacional y local, como ya se indicó en el primer capítulo de este trabajo, es ante todo sustantiva, material. O sea, que a partir de una praxis participativa democrática en la que se reconozcan las múltiples diversidades –públicas, espacios, proyectos políticos, de vida, culturales, etc.- y desde allí efectivamente se posibilite a cualquiera “poner en escena” sus intereses para que en dinámicas de reconocimiento público se resuelvan los conflictos en procura de una razonable y real satisfacción de necesidades, demandas y pretensiones. Ni la letra muerta de las normas, ni los sinuosos, complejos, confusos o simple y sencillos procedimientos contemplados en ellas, ni por excelentes que sean los diseños técnico-jurídicos, no hacen la democracia, ésta es un hecho social, una relación dinámica de poderes y capacidades humanas.

Lo anterior no significa que lo avanzado legal y prácticamente en materia de democracia local y participación descentralizada no sea significativo y que no haya generado un despertar democrático en el país lleno de posibilidades y buenas experiencias. Todo lo contrario, como plantea Fabio Velásquez:

“Que la descentralización sea o no democratizante depende, pues, no de sí misma sino de las fuerzas que la traduzcan en una práctica de gestión cotidiana. Depende de que haya unos agentes interesados en estimular procesos de democratización de la vida local, capaces de incidir en las decisiones políticas municipales, como

²³⁹ MONDRAGÓN, Héctor, “Lo que Colombia Necesita”, mimeo, Bogotá, abril del 2000, p 5.

gobierno o como oposición. Esas fuerzas deben, en consecuencia, ser portadoras de un “modelo” alternativo de gestión municipal”.²⁴⁰

3.4 ¿El proceso de descentralización es consecuente con la descentralización?

Varios analistas consideran que lo que se ha definido en Colombia es un sistema que no es tanto como se lo quiere presentar. Así, por ejemplo Carlos Moreno Ospina considera que en lugar de ser “integrales” y “anti-centralistas”, como enfáticamente lo quieren presentar los gobiernos nacionales, “los cambios efectuados en los niveles regionales y locales de gobierno no afectan sustancialmente el poder decisorio del gobierno central.”²⁴¹ Y más adelante enfatiza:

“... dada la situación de estancamiento y falta de flexibilidad de los ingresos propios de las localidades (...) las transferencias que por concepto de ley comenzaron a recibir los municipios desde 1986 se convertirán muy rápidamente en el rubro fundamental de sus ingresos, determinándoles una absoluta dependencia financiera de la nación.”²⁴²

Para Clemente Forero y otras investigadoras es altamente significativo que el modelo de descentralización se ponga en marcha en el marco de un sistema político clientelar, producto de una política nacional, históricamente desarticulada de la problemática local y regional y expresión de una alianza entre barones regionales y gobierno nacional altamente centralizada y jerarquizada, donde los miembros del Congreso intervienen como intermediarios de las regiones y localidades a cambio de favores político-electorales, pero que se muestra incapaz de satisfacer las necesidades de servicios sociales básicos (salud, educación, servicios públicos) y donde los movimientos cívicos de protesta ciudadana se muestran como el termómetro de la ineficacia e incapacidad de dicho modelo centralizado.

Es más –dicen enfáticamente- es por estas razones que la descentralización en Colombia tiene más bien las características de una desconcentración subordinada, en la cual los entes territoriales actúan en función de una racionalidad central, bajo los criterios de una autonomía limitada y una participación ciudadana restringida. O sea, que la descentralización en Colombia más que orientarse hacia autonomías locales y desarrollos democráticos, expresa una dinámica de relaciones de agente/principal, donde el gobierno nacional (principal) define los objetivos y los entes territoriales (su agente) reciben las señales que los inducen a cumplir los propósitos del principal. Este sistema de “señales” se surte sobre la base de tres ejes. Uno, las transferencias condicionadas con destinación específica de recursos fiscales; dos, un sistema de recaudo centralizado y, tres, un

²⁴⁰ Velásquez, Fabio, “Descentralización y gestión municipal. En busca de una alternativa democrática”. En *Boletín Socioeconómico* No. 24/25, Universidad del Valle, 1992, p. 156.

²⁴¹ MORENO Ospina, Carlos, (1988). *La Reforma Municipal* ... p. 35

²⁴² *Ibidem*, p. 46.

sistema de cofinanciación de proyectos de las entidades territoriales ajustados a las prioridades del gobierno central. Textualmente argumentan:

“El modelo escogido para descentralizar se centra en las transferencias de recursos fiscales del gobierno central a las entidades territoriales. (...) Algunos autores sostienen que se trata de un modelo mixto en el que se combinan formas autonómicas con formas desconcentradoras. Otros sostienen que la relación que se establece entre el gobierno central y las entidades territoriales es una en la que el primero actúa como principal que establece los objetivos y el segundo como su agente que, con una agenda distinta, recibe señales que lo inducen a cumplir los propósitos del principal. Lo cierto es que, más que orientarse a la construcción de autonomías locales y permitir avances cualitativos de la democracia, el modelo adelanta una desconcentración subordinada en las que las entidades territoriales actúan en función de una racionalidad central. Su autonomía es limitada y las posibilidades de participación ciudadana están restringidas.”²⁴³

Y Mondragón añade:

La realidad de la reforma del Estado tiende a moverse entre una descentralización centralista mediante el cual la Nación intenta desconcentrar funciones y reducir o suprimir la responsabilidad del poder central en la prestación de servicios básicos, de una parte, y de otra el aumento del poder de los gamonales gracias a la nueva autonomía de los departamentos y regiones, otorgada sin un cambio de las relaciones sociales, con el consiguiente incremento del despilfarro clientelista. Los departamentos colombianos no reflejan una realidad sino un pasado y una arbitrariedad política y son el centro del clientelismo de los grupos del bipartidismo.²⁴⁴

Las anteriores críticas y cuestionamientos no son simples disquisiciones o malas interpretaciones analíticas, si tenemos en cuenta que el núcleo teórico en el que básicamente se soporta el modelo de descentralización colombiano es el de la “transferencia de poder” en la modalidad de “devolución” entendida, también teóricamente, como la transferencia de funciones y capacidad de decisión del nivel central a autoridades territoriales política y administrativamente autónomas respecto a las de la nación; además, que al ser elegidas popularmente gozan de su propia legitimidad y pueden, en ambos sentidos, definir sus prioridades y sus propias políticas de desarrollo social.

Sin embargo, la percepción que sobre la devolución de poder tienen las autoridades nacionales y los legisladores es apenas una confirmación de tales críticas. De hecho, una de las verdades de “perogrullo” del proceso de descentralización es que son las instancias ejecutiva y legislativa nacionales las que definen política, jurídica, administrativa y fiscalmente el proceso; las que definen qué se descentraliza, cómo y quiénes participan, quedándole a la

²⁴³ FORERO P., Clemente, HIDALGO, Carolina, JIMÉNEZ, Guisella, ORTIZ, Mercedes y PULIDO D., Sandra (1997), *Descentralización y Participación Ciudadana*, TM editores Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, pp.xi y xii.

²⁴⁴ MONDRAGÓN, Héctor, op.cit., p. 5

“autonomía local”, esto es las entidades territoriales y las comunidades locales, la tarea de ejecutar lo dispuesto en el ámbito central del Estado.

Virgilio Barco Vargas en un discurso electoral dicho durante su campaña por la presidencia de la República sostenía que

“...dentro del concepto de ... Estado eficiente, es necesario contemplar la devolución del poder y la responsabilidad a las comunidades municipales y departamentales, porque ella –la devolución- tiene la virtud, en muchos casos, de hacer más efectiva la prestación de los servicios públicos, (...) ejercer una influencia sobre la asignación de recursos, su utilización adecuada y la atención prioritaria a sus necesidades más urgentes, (...) en recolectar fondos y controlar la transparencia de su destinación”²⁴⁵

Sin embargo, el Acto Legislativo No.1 de 1986 al introducir la consulta popular como un elemento que “perfeccionaría”, junto con la elección popular de alcaldes, la democracia colombiana y rescataría la figura del “pueblo-legislador”, restringió el derecho y la capacidad que los habitantes de cualquier municipio tienen para decidir sobre asuntos que le interesen –paradigma de la devolución- “a los casos que la ley determine” y al “cumplimiento de requisitos y formalidades” que ella establezca²⁴⁶; o sea, la “consulta popular”, expresión jurídica de la devolución de poder, surge limitada a los temas y asuntos que el gobierno y los parlamentarios – el verdadero poder centralizado- definan como de interés de los habitantes de los distintos municipios del país.

Adicionalmente, el gobierno de Barco consideró que los temas y asuntos pertinentes a la consulta popular deberían estar explícitamente enfocados, según el artículo 12 del proyecto de Ley presentado a consideración del Legislativo, a “cualquier decisión que la Constitución, la ley, decreto u ordenanza atribuya al respectivo concejo municipal o al alcalde” y propone dejar expresamente por fuera de su alcance, o sea prohibidos, los asuntos verdaderamente importantes para la comunidad.²⁴⁷ Como si los congresistas y el ejecutivo nacional, en el espíritu de la reforma constitucional, fueran los legítimos interpretes del “interés de los habitantes” de los municipios colombianos, y los de su propio interés. Unos son los tiempos de campaña y otros los de gobierno.

Pero también, la Constitución de 1991, al instituir el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, simplemente delegó en la Ley su reglamentación.

²⁴⁵ BARCO VARGAS, Virgilio, “Intervención sobre el Tema de la Descentralización”. En, *Así Estamos Cumpliendo. Autonomía Municipal*, Tomo III, Presidencia de la República, enero de 1987, p.201

²⁴⁶ Proyecto de Ley No. 109 de 1986, Exposición de motivos. En *Así Estamos Cumpliendo*, Tomo I, Presidencia de la República, diciembre de 1986, 60

²⁴⁷ Como ya se dijo los relacionados con “contribuciones y gastos locales”, “la estructura de la administración municipal”, “el presupuesto de rentas y gastos”, “la participación en las rentas municipales o transferencias”, “nombrar y remover funcionarios”, “los aportes o suscripciones del municipio o de sus entidades descentralizadas a empresas industriales o comerciales” y “decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas municipales, o suprimirlos”.

Y ésta consulta popular, que amplió su ámbito a asuntos de orden nacional, departamental, distrital, municipal y local, obliga para su convocatoria a una consulta previa del Senado sobre su viabilidad, cuando es de carácter nacional, y de la asamblea, el concejo o la junta administradora local, según si es departamental, municipal o local. O sea, definir si el asunto es de interés popular o no.

Con estos ejemplos, que no son los únicos, podemos entender que la devolución del poder a las comunidades o al pueblo, paradigma de la descentralización política y eje de la democracia política local, queda mediatizada por la voluntad de los poderes ejecutivo y legislativo nacionales y los fácticos –insurgencia, paramilitares, redes clientelares y de corrupción y de delincuencia organizada– fuertemente articulados a las dinámicas políticas y aun administrativas locales y regionales.

De la misma manera, se puede entender por qué la descentralización política en Colombia ha sido y es todavía un asunto muy importante en la agenda del poder central, pues hecha a su medida, de ella depende en mucho la reproducción de sus intereses y la renovación del gamonalismo como clase política. Y por qué la participación ciudadana sigue hoy, bajo los vientos de guerra, siendo una posibilidad democrática.

3.5 Relación entre descentralización y reordenamiento territorial

Se puede establecer que la descentralización colombiana se ha mantenido estratégicamente por fuera del proceso de reordenamiento territorial, su más inmediato y, para algunos analistas, natural contexto.

Efectivamente, la valoración y recuperación que se hiciera en la Constituyente de 1991 sobre lo espacial y territorial-regional del Estado se transformó, durante el debate y en el articulado constitucional, en el marco fundamental de la descentralización, pero entendida como un sistema que regula y define la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Esta “transformación” fue la evidencia de que “se impuso de nuevo el criterio administrativista frente a la necesidad de reconocer la existencia de regiones y provincias como instancias intermedias entre lo nacional y lo local, para crear un modelo de organización territorial más adecuado a la realidad”²⁴⁸

Pero, en este sentido se imponía algo más que una costumbre administrativista que considera a los departamentos como eje articulador de las relaciones nación-municipio. Sin darse cuenta, los constituyentes cedían ante el peso del centralismo y los intereses del gamonalismo bipartidista que tenían organizados sus intereses e intermediaciones precisamente en la existencia y continuidad de una división

²⁴⁸ GAITÁN DE POMO, Pilar y GUZMÁN RODRÍGUEZ, Fernando. “Constitución de 1991: Ordenamiento Territorial y Descentralización”. En, Revista *Estudios Políticos*, No. 13, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 199, p. 61.

político administrativa departamentalizada y por ellos controlada. Ésta es la razón fundamental, como parece indicar Forero y su equipo de investigación, por la cual el proceso colombiano de descentralización no ha puesto el énfasis en la interacción y competencia regionales por una mejor opción de bienes públicos y tributos para el ciudadano sino en la competencia por recursos provenientes del gobierno central, o sea en el otorgamiento de “poder de gasto” a los gobiernos locales, en total oposición a la teoría del federalismo fiscal que propone “una recomposición de la estructura territorial que conduzca a una mejor interacción a través de la especialización regional” y señala “las áreas que pueden convertirse en catalizadoras de los efectos de decisiones locales”²⁴⁹ y de la elección social que supone que “que las decisiones del Estado sobre usos de recursos y producción de bienes y servicios públicos tomen en cuenta las preferencias de los individuos”²⁵⁰

La decisión que fuera a través de la ley orgánica de ordenamiento territorial que se definieran las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que serían ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, es hasta ahora una quimera, pues jamás no ha sido y difícilmente será aprobada por un Congreso de la República controlado por quienes usufructúan el poder político y administrativo de la nación y controlan las decisiones sobre el presupuesto general de la nación.

Podríamos concluir este subtítulo, retomando a Darío Indalecio Restrepo quien, ante la evidente quiebra del Estado-Nación, consideró que los distintos actores que intervinieron en ella asumieron frente a la descentralización una actitud diferenciada, contradictoria y, en muchos aspectos, antagónica.

“Así, la tecnocracia neoliberal, planteó la descentralización como salida a la falta de eficiencia del Estado; los reformadores políticos, como una salida a la ausencia y precariedad del Estado en el territorio nacional; las clases políticas locales, en tanto proceso descentralizado de manejo de la política social, como la garantía de su reproducción política; los movimientos sociales, a partir de su recomposición articulada a referentes territoriales, como la oportunidad para participar directamente en la gestión pública y en la asignación de los recursos; la guerrilla, en tanto poder militar, como un referente necesario en su estrategia de control territorial que incide drásticamente en la economía pública y privada, la política y las autoridades locales; los narcotraficantes, para conseguir el control territorial y de los gobiernos locales, fundamental tanto para el negocio como para su seguridad; y los paramilitares, al igual que los dos actores anteriores, como el medio para articular el control militar y hegemónico del territorio y las poblaciones locales. Todos ellos – dice Restrepo- en lucha por la apropiación de los poderes regionales y territoriales para negociar el equilibrio de fuerzas en el nivel nacional.”²⁵¹

²⁴⁹ Cf. FORERO P., Clemente, HIDALGO, Carolina, JIMÉNEZ, Guisella, ORTIZ, Mercedes y PULIDO D., Sandra, op. cit., p. 38

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 39

²⁵¹ RESTREPO Botero, Darío Indalecio, (2000), “Colombia entre la guerra y la paz: descentralización o desintegración del Estado”, en: *Conversaciones de paz: Las claves territoriales de la guerra y la paz*, (pp. 32 -

3.6 La participación política en la descentralización

Hasta ahora en este capítulo se ha intentado dar respuesta a algunos interrogantes que suscitaron la lectura del proceso general de descentralización política, sin entrar a considerar en forma específica el impacto democrático de los mecanismos y espacios de participación ciudadana diseñados en lo que va corrido del proceso en los últimos 16 años. Ahora bien, acudiendo a la revisión documental de las normas y a la literatura analítica sobre este tema, se deben señalar los avances de la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, principalmente referidos a aquellos de que trata la ley 134 de 1994.

En primer lugar, en el contexto de la crisis estructural del Estado y de la necesidad de cambio democrático que dieron lugar a las reformas de 1986 y a la gran transformación constitucional de 1991, la acción social, ciudadana y comunitaria atravesaba también por una profunda crisis, producto de la represión sistemática a los movimientos cívicos y populares del país y al estado de burocratización, clientelización y paternalismo de Estado que afrontaba una inmensa cantidad de organizaciones de base.

Sin embargo, no es ni a la crisis estructural del Estado ni a la de las expresiones sociales, ciudadanas y comunitarias a las que se ha pretendido responder desde diferentes flancos mediante la “oferta” de mecanismos y espacios de participación. Su despliegue ha dependido más bien de un énfasis administrativista y procedimental, que pondera los requisitos para participar en una democracia abierta y pluralista convocada, auspiciada y fortalecida desde las necesidades del Estado y bajo la estricta formalidad de las normas, como se ha indicado en los capítulos precedentes. Ahora, si bien no se puede negar cierta eficiencia de este proceso, en tanto el cumplimiento de la formalidad legal (número de mecanismos y espacios creados por municipio; número y frecuencia de convocatorias; número de asistentes y de organizaciones representadas, por ejemplo), tampoco se puede negar la resistencia que desde la “demanda” significa por lo menos una crítica a su eficacia. Veamos de qué se trata.

A pesar de existir desde mediados de los años ochenta, incluso desde varios antes, programas y planes gubernamentales de promoción de la participación, el Documento Conpes 2779 de 1995 reconoce el escaso conocimiento estatal sobre el sector comunitario y la muy limitada incursión oficial en la promoción de la participación ciudadana en el campo de la planeación y gestión. Aunque en algunos documentos e informes se señalan 23 tipos de actividad en que se desenvuelven aproximadamente 107.930 organizaciones no gubernamentales existentes en el país, incluyendo a las Juntas de Acción Comunal, para el Estado ha sido casi imposible establecer sectorialmente con ellas dinámicas ágiles y

63), Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad - Agenda Ciudadana por la Paz, la Vida y la Libertad, Santafé de Bogotá.

efectivas de participación. Por su parte la Registraduría del Estado Civil tenía registradas, hasta octubre de 1998, la constitución de 361 comunas y 498 corregimientos, en cerca de un centenar de municipios, donde funcionan Juntas Administradoras Locales, cifra más que precaria si se tiene en cuenta que pasan de 1100 el número de municipios colombianos.²⁵² Por su parte el Consejo Nacional de Planeación reconoce la conformación, hasta octubre de 1998, de tan solo 133 Consejos Territoriales de Planeación que eventualmente funcionan en 115 municipios y 18 departamentos del país²⁵³.

Respecto a lo que se podría llamar el componente político de la democracia participativa, tanto Luis Emiro Valencia como Mauricio García Villegas son enfáticos en argumentar, a partir de estudios analíticos y los datos oficiales, su evidente crisis.

Valencia, por ejemplo, considera que desde la práctica social, más que facilitar, los mecanismos y sus procedimientos dificultan e incluso se constituyen en obstáculo para la participación, en una situación que tiene como consecuencia la pérdida de credibilidad a los procesos legales de participación. Para el autor las anteriores circunstancias, en no pocas oportunidades articuladas a situaciones de violencia, explican en mucho su poca o nula utilización. Entre 1995 y 1998 la consulta popular fue utilizada sólo en 7 oportunidades, una de ellas, la consulta popular por la paz en Aguachica, Cesar, fracasó por que la población, por temor, no respaldó con su voto el constituirse como municipio de paz, y de la revocatoria del mandato apenas se realizaron 5 intentos, sin que ninguna hubiera prosperado. La iniciativa popular legislativa ha corrido con la misma suerte, pues tan sólo, en el ámbito nacional, lograron tener algún resultado positivo la iniciativa de diferir la privatización del SENA y Ley antisequestro. Los 22 referendos fueron orientados básicamente hacia la creación de nuevos municipios.²⁵⁴

Respecto a la política institucional, los compromisos y acciones del Ministerio del Interior, recuerda el autor, que el propósito institucional básico ha estado orientado a la difusión de los mecanismos y espacios de participación y la capacitación para su uso y acceso. A pesar que el Ministerio del Interior –DIGEDACP- presente entre 1995 y 1997 un aceptable balance cualitativo en lo que respecta a la promoción de la participación²⁵⁵, contrasta radicalmente con el impacto social de este trabajo, calificado por la consultoría como acciones casuísticas, erráticas, coyunturales que obedecen más a protagonismos individuales que reproducen procedimientos clientelistas que a un interés institucional por sistematizar las experiencias, fortalezas

²⁵² En 1990 PARCOMUN realizó una encuesta municipal sobre participación y encontró que de un total de 525 municipios que respondieron la encuesta, sólo en el 15,6% los concejos municipales llevan a cabo acciones en torno a la creación de las comunas y corregimientos y que en sólo el 4,95% las JAL funcionaban. Cf. VARGAS Velásquez, Alejo, *“Los laberintos de la Participación ...”*

²⁵³ Cfr. VALENCIA, Luis Emiro, (1998) “Fortalecimiento Institucional para el Ejercicio de la Participación Ciudadana y Comunitaria en Relación con la Constitución Política de Colombia”, (informe de Consultoría) Corporación Nuevo Humanismo, Santafé de Bogotá.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 12 y 13

²⁵⁵ Más de 2000 eventos de capacitación comunitaria en los que participaron aproximadamente 150 mil personas, el auspicio y financiación dos congresos comunales y tres encuentros de mujeres comunales apoyados

y demandas comunales y comunitarias o de formar y capacitar bajo los principios de la autonomía y la autogestión.

Desde esta perspectiva, son las prácticas sociales participativas en procesos de planificación, gestión y acción reales en los asuntos directamente relacionados con el devenir de una comunidad, las que le deberían dar vigencia, actualidad, credibilidad y legitimidad a las normas y reglas y no al contrario.

Como plantea Valencia, “La participación, puede tener varias lecturas, entre ellas, la de entenderla como un medio para movilizar a las comunidades con el fin de legitimar y facilitar la ejecución de programas y proyectos institucionales. También puede interpretarse la participación, como medio para la formación, organización y movilización consciente de las personas, en la meta de construir comunidad y fortalecer la cultura democrática moderna”²⁵⁶; pues es mediante una participación real y efectiva como se puede “abrir caminos para superar progresivamente las formas clientelares, paternalista, conductistas y subordinadas que caracterizan el ejercicio político-administrativa, afectando negativamente la construcción de una cultura democrática, participativa y moderna”²⁵⁷

Para García Villegas²⁵⁸, aunque mucho más compleja, la situación no deja de ser igualmente crítica. En principio, dice el autor, la participación directa del electorado, resulta adecuada y funcional en grupos humanos reducidos, pero para los “grandes números” puede resultar peligrosa en tanto “somete el destino de las comunidades a decisiones generales y simplistas en las cuales predomina la sensibilidad de la masa sobre el análisis de las consecuencias”.²⁵⁹ Adicionalmente, la solución que a este problema le ha dado el legislativo resulta inadecuada, toda vez que impuso “condiciones que difícilmente pueden cumplir los participantes potenciales”. Para este analista la democracia participativa colombiana se encuentra entre “normas constitucionales generosas aplicadas por leyes estatutarias restrictivas”²⁶⁰.

Para García Villegas es apenas evidente, dada la dimensión de los “grandes números” de las democracias contemporáneas, que las preguntas o los asuntos que se pongan a consideración de los grandes electorados tiendan, dada la poca capacidad crítica o analítica de la masa, a ser generales y simples, lo que a la postre resulta funcional a la dinámica tradicional de la democracia electoral, o sea

²⁵⁶ Ibidem, p. 17.

²⁵⁷ Ibidem, p. 25.

²⁵⁸ Véase GARCIA VILLEGAS, Mauricio, “Los límites de la democracia participativa”, en: Armas contra la guerra. De la Constitución de 1991 a la democracia del siglo XXI, Memorias Encuentros Regionales de Colombianos por la Constitución y la Paz, Plural, Corporación de Estudios Constitucionales, Santafé de Bogotá, 2000.

²⁵⁹ Sobre este aspecto García Villegas propone una crítica a las propuestas plebiscitarias democrática de Rousseau, revolucionaria de Lenin y conservadora de Carl Schmitt; pues “este procedimiento, tarde o temprano, conduce a la exaltación pura y llana del líder o del caudillo supuestamente compenetrado integralmente con el pueblo en el acto mismo de la manifestación política.” Más adelante enfatiza: “La llamada democracia plebiscitaria o refrendaria (...) descansa en un supuesto generalmente inexistente respecto al conocimiento –episteme- que la opinión pública tiene de tales debates.” Ibidem, p. 185.

²⁶⁰ Ibidem, p. 184.

la de “partidos políticos dominados por andamiajes publicitarios, estrechamente ligados a la imagen televisiva y con una enorme capacidad de manipulación.” Ésta dinámica electoral, que en el caso colombiano se articula al clientelismo paternalista, resulta ser un escenario en el que los mecanismos de participación política directa del pueblo corren el riesgo de ser “mediatizados por las maquinarias partidistas y convertidos en un instrumento adicional del accionar político”.²⁶¹

Pero, para este analista, la situación se torna aun más crítica cuando se verifica que la democracia electoral plebiscitaria, soportada en el criterio de mayoría, “decide todo a favor del sí o todo a favor del no”, creando una circunstancia en la que “las minorías pierden todo y las mayorías ganan todo”,²⁶² en total contradicción o perversidad con los postulados de diferenciación y reconocimiento de las diversidades en los que hoy día se apoya la democracia política.

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana García Villegas, coincidiendo con Valencia, no vacila en calificarlos como totalmente “ineficaces”, que se explica por la inexistencia de una cultura social que la soporte, dado que la política colombiana se surte en un proceso de desarraigo social de los partidos, de clientelización de sus dirigentes y de violencia social y política, en una situación que hace de la política una actividad disociada de los intereses sociales, convirtiendo lo “político” en “asunto estatal”, sin que en ello medie una relación real o significativa con el conflicto social; es decir, los “asuntos estatales”, órbita casi exclusiva de lo político, no representan respuestas a los problemas sociales sino negociaciones partidistas en torno al control del aparato estatal.²⁶³

Lo anterior parece confirmarse si tenemos en cuenta los resultados de la indagación hecha por este estudio en los municipios de Versalles, Manizales y Plato, pues en ninguno de estas tres municipalidades se han puesto práctica de tales mecanismos. Para Versalles, una excepción pudo ser la del Cabildo Abierto, convocado en dos oportunidades, que resultaron fallidos por la escasa inscripción ciudadana que se registró.²⁶⁴

Como lo plantean los autores anteriormente citados, no basta, dice Luis Emiro Valencia, con movilizar a las comunidades con el fin de legitimar y facilitar la ejecución de programas y proyectos institucionales, si de lo que se trata es de garantizar una verdadera democratización de los espacios de participación ciudadana y comunitaria, o si por lo menos el interés radica en que la participación sirva “como medio para la formación, organización y movilización consciente de las personas, en la meta de construir comunidad y fortalecer la cultura

²⁶¹ *Ibidem*, p. 186.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Respecto a la falta de una cultura social de participación como limitación estructural de los mecanismos de participación ciudadana véase el aparte sobre “Límites sociojurídicos”, pp. 189 y 190.

²⁶⁴ Por el bajo número de inscritos formalmente no se hicieron los Cabildos, en su reemplazo se realizaron sendas “asambleas populares” en las que públicamente se debatieron asuntos relativos a la creación de la empresa municipal de servicios públicos domiciliarios.

democrática moderna”²⁶⁵. Lo mismo se podría decir para García Villegas, si de lo que se trata es de pasar “de la democracia política en sentido estrecho a la democracia social, o en otros términos, en el paso de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.”²⁶⁶

Por ello, y siguiendo el hilo de la presentación del diseño de la descentralización, es claro que el país ha respondido también a la formalización del Sistema Nacional de Organización y Participación Comunitaria, por ejemplo (decreto 646 de 1992), que para ser consecuentes con el planteamiento sistémico, debiera englobar todas las instancias de los otros sistemas nacionales que establecen instancias y mecanismos de organización y participación, en una suerte de interacción de todos los sistemas sectoriales y territoriales propuestos al amparo de la Constitución y las leyes, pero como diría el poeta: “en este pueblo no se manda con papeles”.

Al decir de García Villegas,

“la participación política es ante todo un fenómeno social, una cultura. La capacidad institucional para producir este fenómeno es limitada. Las normas jurídicas sólo tienen la capacidad de favorecer o de entorpecer la participación ciudadana. Por eso, el éxito o el fracaso de la participación está directamente relacionado con la existencia o no de una cultura social que la sustenta. Aquí se encuentra una de sus principales limitaciones”.²⁶⁷

El afán tecnocrático de los diseñadores de la descentralización los induce a concluir que la aplicación per sé de las normas a lo largo y ancho de los municipios colombianos es el resultado más prominente del éxito logrado con el proceso de descentralización política. Pero como demuestran los estudios de caso, en el ámbito local los asuntos de la participación muchas veces se resuelven, sino en contravía de la misma normatividad, sí por lo menos al margen de la misma. Y en ello es disiente el caso de Versalles declarado “municipio modelo” de participación descentralizada, en particular en el manejo de los asuntos de salud.

Para concluir y siguiendo el orden argumental de García Villegas,

“Los mecanismos de participación política ideados por el constituyente de 1991 no han tenido mayor eficacia y es poco probable que la tengan en el futuro próximo. Ello se explica, por lo menos en parte, por las dificultades que implica el cumplimiento de los requisitos propios de los nuevos mecanismos de participación previstos en el artículo 103 de la Constitución en un país caracterizado por la debilidad de los movimientos sociales y, en general, por la incapacidad generalizada de los ciudadanos para articular las demandas sociales por fuera de las instancias políticas tradicionales.”²⁶⁸

²⁶⁵ VALENCIA, op. cit., p. 17.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 186.

²⁶⁷ VILLEGAS, op. cit., p. 189.

²⁶⁸ VILLEGAS, op. cit., p. 192.

El mismo autor plantea, y con esto concluimos, que existen otras causas instrumentales de la ineficacia de los instrumentos: la falta de carácter vinculante de la mayoría de ellos y “el hecho que los mecanismos fueron concebidos bajo el supuesto de una sociedad participativa, cohesionada y consciente, que en realidad no existe”²⁶⁹.

²⁶⁹ Ibidem, p. 194.

CAPÍTULO IV

LAS DINÁMICAS LOCALES DE LA PARTICIPACIÓN DESCENTRALIZADA

En este último capítulo intentaremos dar cuenta de cómo se han resuelto o intentado resolver localmente los dilemas, problemas y conflictos subyacentes a la descentralización política y, especialmente, a la consolidación o no de una oferta local de participación ciudadana y comunitaria. Inicialmente se precisarán los conceptos de democracia representativa, democracia participativa y gobernabilidad democrática, en tanto son éstos procesos político-sociales el objeto básico y fundamental de la reforma descentralista colombiana. En segundo término, se hará una descripción de los resultados de la aplicación experimental de los instrumentos de encuesta y entrevista normalizadas que se llevó a cabo en los municipios de Manizales, Plato y Versalles, entre los meses de septiembre y octubre de 2000, para, finalmente, sacar algunas lecciones.

1. Representación, participación y gobernabilidad: ¿Supuestos fundamentales de la democracia local?

Para los sectores gubernamentales y estatales, los diseñadores y la mayoría de los analistas es claro que la descentralización política tiene sentido si propende, como así lo han considerado, consolidar la democracia representativa, fortalecer la democracia participativa y, adicionalmente, aumentar la gobernabilidad. Sin embargo, como ya se ha analizado, aunque todos podrían compartir tales propósitos, no es muy claro que sobre estos aspectos todos partan de un mismo punto de vista. La intención ahora es plantear algunos elementos que permitan evidenciar algunas tensionalidades que plantea la relación democracia / representación, democracia / participación y democracia / gobernabilidad.

En el primer capítulo se planteó que el problema de la democracia no se reducía a los procesos y procedimientos que distinguen la democracia como el mejor de los sistemas políticos²⁷⁰ y por ende el más deseable (N. Bobbio, G. Sartori y R.

²⁷⁰ Sistema de elección de gobernantes, división y control de poderes y contrapoderes y definición de criterios mínimos de justicia social. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la democracia representativa – no la democracia en general– se soporta en claros y precisos procedimientos o criterios como pueden ser los descritos por Robert Dahl para definir el carácter democrático de un gobierno: i) Participación efectiva, todos los miembros de una asociación deben tener oportunidades iguales y efectivas de plantear sus posiciones, ii) Igualdad de voto, todos los miembros deben tener una oportunidad igual y efectiva y todos los votos deben contarse como iguales, iii) Comprensión ilustrada, todos los miembros deben tener las mismas oportunidades para conocer las políticas alternativas y sus consecuencias, iv) Control de la agenda, todos los miembros deben tener la misma oportunidad para decidir cuál es la agenda de la discusión y v) Inclusión de los adultos, todos los adultos residentes deben tener los plenos derechos que están implícitos en los criterios anteriores. Véase: DAHL, Robert Alan, (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*, traducción de Fernando Vallespín, editorial Taurus, Madrid, citado por MALDONADO, Alberto (2000) “Efectos de la Descentralización

Uprimny) sino que sus desarrollos contemporáneos nos plantea resolver problemas mucho más complejos, pero sustantivos, como pueden ser el del reconocimiento y satisfacción, en el marco de recursos en principio limitados, de todas las necesidades individuales y sociales, “excepto aquellas que hacen de una persona un mero medio para otra” (A. Heller) y, en medio de las luchas contra las diferentes formas de subordinación, exclusión y manipulación, el del ejercicio pleno y efectivo de las ciudadanías de la diferencia y la diversidad (Ch. Mouffe). Que la revolución democrática moderna plantea serias disyuntivas cuando se ponen en marcha procesos de ampliación de la democracia política a la social (N. Bobbio) y de articulación simultánea de las distintas formas de convivencia en las que todo individuo se ve comprometido –las múltiples y diferentes posiciones que cada sujeto enfrenta en su vida cotidiana- (Ch. Mouffe). Se planteó, además, que la participación no es per se una acción política democrática sino que adquiere tal carácter siempre y cuando ésta esté vinculada al ejercicio y goce efectivo de las viejas, nuevas y emergentes ciudadanías. Finalmente, se indicó que el ámbito regional y local eran por excelencia los escenarios más adecuados para que estos procesos se realicen democráticamente, dado que la democracia también define vínculos particulares con los procesos socioculturales de arraigo territorial y de pertenencia a un hábitat, a una vecindad, a una cultura, etc.

Ahora bien, bajo las consideraciones anteriores, fortalecer en lo local la democracia representativa, como propone el modelo de descentralización colombiano, supone como mínimo precisar y revalorar, y en algunas circunstancias poner en cuestión, los fundamentos de sus procedimientos, sus organizaciones y la manera misma de incorporar a los sectores populares a la acción política. Esto es especialmente primordial si tenemos en cuenta que las condiciones de la actividad política colombiana en la lucha por el control del gobierno, el ejercicio de las funciones gubernamentales y estatales de los entes territoriales se distinguen por la debilidad e incapacidad manifiesta del Estado para integrar y arbitrar las complejidades del campo social que, como plantea el analista político William Ramírez Tobón, se han caracterizado por ser, de hecho, “el poder de las parcialidades sectoriales, gremiales y políticas para asimilar dentro de sus intereses el campo institucional del Estado”²⁷¹; o sea, de los gamonales liberales y conservadores y sus redes clientelares que, bajo el signo de la corrupción, el tráfico de influencias y la violencia, ven todavía a la administración local como su feudo.²⁷²

Política en Colombia”, Departamento de Investigaciones, Fundación Universidad Central, Versión para discusión.

²⁷¹ RAMÍREZ Tobón, William. "Estado, Violencia y Democracia" en *COLOMBIA: DEMOCRACIA Y SOCIEDAD*, Primera Edición, CIDSE - FESCOL, Nora Segura de Camacho (Compiladora). Bogotá. 1988, p. 364.

²⁷² Respecto a este personaje de la vida política colombiana, resulta interesante resaltar que el analista Héctor Mondragón considera que vinculado hoy a la gran propiedad urbana y latifundista, el gamonal sigue ejerciendo un gran poder local y regional. Es –argumenta- uno de los soportes del régimen presidencialista y está ligado al ejecutivo nacional a través del Senado de la República y la Cámara de Representantes. Es la expresión más característica del capitalista burocrático, es decir acumula capitales valiéndose de los dineros del Estado y de sus conexiones o cargos dentro de él, mediante contratos, concesiones, comisiones, adjudicaciones, compras, ventas y apropiaciones. Es, al mismo tiempo, agente y aliado del gran capital, de los grupos financieros, las transnacionales y últimamente del narcotráfico. Si el gran capital transnacional, los grupos financieros nacionales y los carteles de la droga son los poderes dominantes, los gamonales son la

En principio, es evidente que la democracia representativa debe, en pleno desarrollo del principio de igualdad política, soportarse en procesos de cesión del poder ciudadano respecto a la toma de decisiones sobre el bien común y el interés general y que tales procesos son viables por medio de la elección de representantes escogidos popular y libremente a partir de elecciones legítimas, periódicas y, bajo el criterio de la mayoría, como resultado del ejercicio del sufragio universal e igual y el voto secreto. Adicionalmente, es indudable que la lucha por la representación política ciudadana, la voluntad popular, el acceso institucional al poder, la canalización de demandas sociales y la promoción de ideales en la sociedad, históricamente ha tomado el modelo del sistema de partidos y movimientos políticos, que de diversa manera institucionalizan socialmente sus prácticas y expresan públicamente sus ideas y programas. O sea, que la democracia representativa incorpora al pueblo a la acción política a través de lo que hoy en día se conoce como un sistema electoral multipartidista que, al fundamentarse auténticamente en el principio de igualdad de oportunidades político-electorales para todos los ciudadanos, fortalece adicionalmente la legitimidad institucional y facilita la gobernabilidad, contribuyendo de manera importante a la calidad de la democracia como el mejor sistema político.

Sin embargo y pese a las garantías y salvaguardias legales que regulan una democracia electoral, es ya problemático y contradictorio –como planteaba Rousseau- que en el ejercicio de su soberanía el pueblo delegue en un representante su poder, pues el soberano, so pena de perder el poder, no puede ser representado sino por sí mismo. De igual manera, resulta absolutamente razonable considerar como negativa y manifiestamente desventajosa la situación en la que se encuentran los ciudadanos electores respecto al poco o nulo conocimiento y a la real aplicación del complejo y múltiple entramado de disposiciones que regulan los procesos electorales, el cual termina siendo “patrimonio” de los administradores electorales, léase funcionarios estatales, candidatos y líderes de los partidos políticos. En este sentido surge, como plantean Pablo Santolaya y Diego Iñiguez, “...una dramática paradoja, presente en toda ley electoral y que refleja una tensión más profunda entre democracia directa y democracia representativa: la ley tiene que ser muy extensa y detallista para asegurar que es la expresión de la voluntad popular y no de oscuros intereses del partido que está en el poder. Sin embargo, y precisamente por ello, se hace muy difícilmente accesible para el conjunto de los ciudadanos que han de aplicarla, todos sin excepción, el mismo día.”²⁷³

Siguiendo esta línea de argumentación el analista Sebastián García Díaz plantea con ahínco que hablar de representación política resulta “una falacia de la teoría política moderna”, en tanto no es muy claro que el pueblo pueda ser representado

fuerza gobernante. Véase: MONDRAGÓN, Héctor, (2000) “Lo que Colombia Necesita”, mimeo, Bogotá, pp. 2 y 3.
²⁷³ Véase: SANTOLAYA, Pablo y IÑIGUEZ, Diego (1997) Sistemas Electorales. Actualizado por Carlos Navarro, el 20 de agosto de 2000. <http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esd01a.htm>

y mucho menos claro aún ante quién ejerce esa representación. A este respecto García Díaz es concluyente, veamos:

“La pregunta es elemental: ¿A quién representa el representante? La teoría tradicional responde: "al pueblo". Si en verdad fuera así –y suponiendo que exista un sujeto colectivo llamado "el pueblo"- vale la pregunta: ¿Ante quién lo representa? ¿Acaso ante Dios? No es posible. ¿Ante el Estado? Tampoco: el Poder Legislativo es el Estado (es parte de él).

Una segunda posibilidad: los legisladores representan al ciudadano frente a los otros ciudadanos. Si así fuera, estaríamos cometiendo un grave error: creer que una ley buena surgirá del choque de los intereses particulares o sectoriales. Lamentablemente ésta ha sido la fórmula del Poder Legislativo: primero el choque ideológico de partidos políticos. Ahora la representación por sexos (podríamos pensar incluso en un cupo para jóvenes o uno para discapacitados). La gran verdad –histórica y filosófica- es que la suma de los intereses corporativos –o su choque- no conforman el bien común.”

Aunque aceptemos la tesis individualista –el representante como delegado del ciudadano y de sus intereses- deberíamos preguntar ¿Cuáles son los verdaderos intereses del ciudadano? Es ésta una crítica frecuente: "los políticos no escuchan a la gente". Pero ¿Qué es lo que el votante quiere? No sólo vivimos en sociedades fragmentadas sino además en sociedades con personalidades fragmentadas. Hombres y mujeres que han perdido el concepto de unidad de vida. Por muy individualista que sea la teoría de la representación no encontraremos fundamentos sólidos, porque en la génesis de la relación "representante-representado" hay personalidades astilladas por las contradicciones a las que nos somete la vida moderna.²⁷⁴

O sea, en el complejo proceso político electoral al pueblo, o mejor al ciudadano elector, le corresponde, en el mejor de los casos, “votar” por el candidato de sus preferencias –al mejor postor en la peor y quizás la más común de las circunstancias- en una ecuación en la que otorga mucho de su poder y se queda con la satisfacción del deber electoral cumplido y la esperanza de las promesas por cumplir.

Adicionalmente, la noción sobre “bien común” o “interés general”, soporte básico del ejercicio de la representación ciudadana y producto de la voluntad popular, resulta ser un concepto bastante cuestionable si tenemos en cuenta que los representantes políticos pierden todo vínculo y compromiso directo o particular con los electores –quizás nunca lo adquieren, pues ejercen el poder supuestamente a nombre de “todos” pero efectivamente en beneficio de “algunos intereses”. Nuevamente García Díaz nos aporta algunas claves, veamos:

²⁷⁴ Véase GARCÍA DÍAZ, Sebastián “Legislador: ¿A quién representas?”, Comentario Editorial, ex-Director de CIVILITAS. www.civilitas.com.ar. También se puede consultar DI TELLA, Torcuato S. (2000) “Los grupos de intereses particulares como representantes de la población”, en Revista Contribuciones N°1 (65) http://www.kas-ciedla.org.ar/archivo/rev1_00.htm Adicionalmente a esta desventajosa situación, el ciudadano está sometido a las decisiones que los distintos funcionarios públicos – la burocracia del Estado y del gobierno- tomen en ejercicio de sus funciones legales y que supuestamente, también, se basan el interés general, pero cuya relación con los electores es literalmente nula.

El legislador sufre sus propias contradicciones: su corazón lo acerca al idealismo de lo comunitario, su cabeza a las exigencias de la globalización. Su alma guarda los valores políticos más excelsos pero su bolsillo lo obliga a defender criterios corporativos. Ha llegado a su banca prometiendo el deber ser (la única forma de ganar) después de muchos años de militancia. Ahora se enfrenta a la realidad.²⁷⁵

Y sobre esta evidencia, entonces, afirma:

“Muchas veces ante los datos que nos envía la realidad nos preguntamos si el bien común existe. Para responder debemos asumir una cuestión preliminar. ¿Cuál es la vida buena para el hombre? Ante semejante pregunta se presentan infinidad de concepciones cuyas respuestas son, en muchos casos, contradictorias entre sí. Tan contradictorias que, por momentos, parece imposible pensar en un bien que realmente sea común.”²⁷⁶

Este cuestionamiento es mucho más definitivo si tenemos en cuenta que, según Ch. Mouffe y toda la corriente demoradical, el pluralismo democrático –no el pluralismo en general- se fundamenta precisamente en “el fin de una idea sustantiva de la vida buena” y no, como considera John Rawls y otros liberales, en una identidad definitiva, universal y abstracta a la cual se pertenece empírica e incluso territorialmente²⁷⁷ y respecto a la cual el Estado sólo puede actuar de manera neutral, pues al no optar formalmente por ninguna alternativa cultural –no lo puede hacer sin caer en discriminaciones- prefiere opciones asépticas pero abstractas y universalizantes, que ocultan y desconocen la diversidad realmente existente.

Es más, retomando el planteamiento de A. Heller, podemos decir que la idea misma de “vida buena”, como bien común general y abstracto, está articulada o hace parte de un determinado y muy concreto “sistema de necesidades” en el que subyace un juicio sobre las verdaderas y falsas necesidades humanas, lo que deriva en un monopolio sobre las necesidades en el que los distintos centros de poder logran producir sistemas de objetivación (productos, instituciones, etc.) en los que se distribuyen y atribuyen las necesidades y sus formas de satisfacción bajo una práctica social que se denomina manipulación.²⁷⁸ Y si bien, como indica Heller, hoy ya nada legitima el atribuir necesidades por nacimiento –atribuciones de cuna- tampoco nada impide que se distribuyan “...de acuerdo con la posición que la gente ocupa en la jerarquía social; esto es, distribuir los mismos tipos de

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ Véase GARCÍA DÍAZ, Sebastián. El bien Común: ¿Existe?, Revista de Filosofía *A Parte Rei*, No. 10. Octubre del 2000, <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/page20.html>

²⁷⁷ Sobre este aspecto véase: MOUFFE, Chantal “Pluralismo artístico y Democracia radical”, entrevista con Marcelo Expósito. Revista Acción Paralela No. 4, <http://www.acpar.org/numero4/mouffe.htm> y “La Democracia Radical ¿Moderna o Postmoderna?”, Revista Leviatán Nº 55,

²⁷⁸ Véase HELLER, Agnes, Op. cit. P 67 y ss. Retomando a G. Lukács, Heller identifica dos tipos de manipulación sobre las necesidades, una brutal, cuando declara que las necesidades existentes no lo son y prohíbe mediante decisión arbitraria las formas de su satisfacción, o sea ejerciendo la dictadura sobre las necesidades, y otra sofisticada, cuando parte de las necesidades existentes y se diseñan planes e instituciones para satisfacerlas sin producir formas alternativas de vida, sin crear contrainstituciones, de tal manera que las necesidades no satisfechas se acumulan hasta manifestarse en neurosis y violencia.

necesidades en calidad, pero en una cantidad enteramente diferente. (...) Después de todo, es por esto por lo que podemos hablar de ‘nivel de vida’”.²⁷⁹

Sin embargo, para Agnes Heller es claro que las necesidades son abstracciones que se viven de manera diferente en cada persona y que se pueden situar entre los deseos, por una lado, y las carencias –necesidades sociopolíticas- por otro; pero sobre las cuales –los primeros- social y políticamente sólo podemos aproximarnos y respecto –las segundas- definitivamente sólo logramos tratarlos como “promedio”. O sea, argumenta, “De forma más precisa, nadie tiene carencias de la misma manera que deseos o necesidades”²⁸⁰

Los anteriores planteamientos permiten argumentar razonablemente que no existe un único y abstracto “bien común” o un solo “interés general” sino variados intereses igualmente legítimos que, en el marco del desarrollo de relaciones de producción concretas, se articulan política, cultural y socialmente con diversos procesos de dominación, resistencia y liberación.

En este sentido, la democracia representativa se encuentra limitada para considerar –no tiene en cuenta u oculta- la amplia gama de las realidades que cada época supone y para asimilar una visión que permita la incorporación de las distintas dimensiones que constituyen las luchas democráticas de nuestro tiempo, sobre todo porque éstas se sustentan en una comprensión plural y no unívoca del ser humano.

Adicionalmente, la democracia representativa enfrenta las consecuencias de la crisis social en las que se debaten la mayoría de países del mundo, producto de los ajustes estructurales, la globalización económica neoliberal, la corrupción política y de los políticos, los acuerdos en la trasescena del poder a favor de intereses particulares nacionales y transnacionales, el desgüeño administrativo y el despilfarro de recursos y la poca transparencia de las actuaciones administrativas. Todo esto ha generado una crisis de credibilidad en todo el sistema de representación política, cuyos síntomas más evidentes son la desconfianza social y ciudadana hacia los partidos políticos y el distanciamiento ciudadano respecto a la acción política en general y electoral en particular.²⁸¹

Por lo tanto sin tener en cuenta los anteriores aspectos y contradicciones, fortalecer en lo local la democracia representativa podría resultar un ejercicio no sólo complejo sino poco renovador, cuando no contraproducente o, en las condiciones colombianas, artificioso, toda vez que en nuestro medio la representación política se ha soportado en las redes clientelares y el

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 90 Es por esta razón que Rawls –dice Heller- “al formular su famoso principio de la diferencia, da por sentado que sólo hay un criterio para determinar qué estrato social está en peor situación –y es el de la cantidad de dinero que recibe”.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 85.

²⁸¹ Sobre la crisis de credibilidad y confianza en los partidos políticos puede verse: MARTÍNEZ, Gutenberg (2000) “Los partidos políticos en la lucha por la confianza. Problemas de representación y participación en América Latina y el resto del mundo”, en *Revista Contribuciones* N°1 (65). http://www.kas-ciedla.org.ar/archivo/rev1_00.htm

gamonalismo, cuyas características fundamentales son el despotismo y la violencia.

Las anteriores consideraciones, aunque no son las únicas que se pueden hacer sobre la crisis de representación política electoral, son ya una invitación para analizar también algunos aspectos de la denominada democracia participativa, pues en principio ésta ha sido considerada por teóricos y analistas como la solución más plausible a los dilemas que presentan las exigencias y reclamaciones de retomar, entonces, la democracia directa y la vía para reconquistar la confianza perdida de los ciudadanos en la política y su interés por la cosa pública y, por estas vías, reconstruir sistemas democráticos más adecuados.²⁸²

Entre los principales propósitos que en el ámbito local persigue la democracia participativa está precisamente el de redimensionar el papel del ciudadano en la vida política municipal en la medida que se le reconoce el derecho a participar en los distintos procesos de gestión, formulación, ejecución y control de políticas sociales. Adicionalmente, se espera que las demandas sociales por bienes y servicios –satisfacción de necesidades- tengan una mayor y más adecuada respuesta, toda vez que la administración local, las comunidades y sus líderes naturales pueden encontrarse en espacios en los que se pueden definir en estas materias compromisos específicos.

Esta nueva dinámica de participación política se soporta, igualmente, en el principio de la “soberanía popular”, en tanto los ciudadanos pueden expresar su poder también tomando parte en las decisiones estatales y gubernamentales que los afectan. De allí se desprende la necesidad para el sistema político local de garantizar la expresión de la voluntad ciudadana con la existencia de mecanismos y canales efectivos de participación.

²⁸² Para N. Bobbio, por ejemplo, la democracia participativa es ante todo una ampliación de los procedimientos de la “democracia política (...) a la democracia en la esfera social, donde el individuo se considera por la multiplicidad de sus status, por ejemplo como padre, hijo, esposo, empresario, trabajador, enseñante y estudiante, y también padre de estudiante, médico y enfermo, oficial y soldado, administrador y administrado, productor y consumidor, gestor de servicios públicos y usuario, etc.; en otras palabras, en la ampliación de las formas de poder ascendentes que hasta ahora había ocupado, casi exclusivamente, el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas asociaciones voluntarias a menudo casi sin importancia política), hasta alcanzar el campo de la sociedad civil en sus distintas articulaciones desde la escuela hasta la fábrica. Como consecuencia, las formas actuales de democracia no se pueden interpretar como la consolidación de un nuevo tipo de democracia, sino que se tienen que entender como una ocupación, por formas incluso tradicionales de democracia, de nuevos espacios, es decir de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático”, Véase de este autor *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Plaza y Janes, Barcelona, 1987. p.175. Para Ch. Mouffe el problema de la democracia está, como ya se comentó, en la necesidad de reconocer al sujeto “como actor descentrado y destotalizado” y de establecer entre todos y para todos “cadenas de equivalencias entre las diferentes luchas democráticas, para crear una articulación equivalente entre las demandas”, de tal forma que la ciudadanía entendida como “un principio articulador que afecta las diferentes posiciones de sujeto, del agente social al tiempo que permite una pluralidad de lealtades específicas y el respeto por la libertad individual”. Véase de esta autora “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical” en: *Revista Foro* No. 33. Santafé de Bogotá, Diciembre de 1997. pp. 13 a 25.

Sin embargo, el ejercicio de esa soberanía popular no es otra cosa que la expresión de múltiples individualidades y racionalidades particulares y de grupo y de múltiples y variados conflictos de intereses que persiguen la satisfacción de distintas necesidades y pretensiones, que difícilmente logran ser sintetizadas en la sola decisión administrativa y por tanto el régimen político local debe recurrir a sistemas modificados o ampliados de representación o de delegación sociales que propenden, como contrapoder instituido, por la ampliación del margen de intereses sobre los cuales se deben tomar las decisiones administrativas locales pero, al mismo tiempo, restringiendo o limitando la capacidad de decisión de los mandatarios popularmente elegidos, los que realmente puedan estar soportados en intereses muy particulares o corporativos. De esta manera se debería configurar un sistema público y democrático de toma de decisiones sobre política e inversión sociales que permitan llegar a acuerdos de amplia legitimidad social y ciudadana.

Bajo estos preceptos y propósitos los diferentes mecanismos y espacios locales de participación que se han diseñado, entre los que se destacan el voto programático, la revocatoria del mandato, la consulta popular, el referendo, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa, pretenden entonces, junto con una gran oferta sectorial de participación, establecer criterios más claros de responsabilidad social de las administraciones locales y definir con la comunidad y la ciudadanía procedimientos de concertación de intereses y cogestión.

Sin embargo, esta apertura del sistema político local corre el riesgo de convertirse –contrario a lo dicho– en la vía de la privatización de las responsabilidades sociales del Estado, dado que el modelo colombiano de descentralización, a tono con el proceso mundial de globalización neo-liberal, también pretende reducir –e incluso eliminar– su capacidad regulativa y redistributiva para imponer, a través del mercado, lógicas individuales de consumo, relaciones de proveedor/cliente y garantizar la eficiencia económica en la asignación de los recursos. O sea, que desde esta perspectiva la descentralización, aplicando estrictamente la ecuación costo/beneficio en las finanzas públicas, sustituyendo definitivamente los subsidios a la oferta por los de la demanda, etc., debe jugar un papel central en la estrategia de minimizar las distorsiones en la tasa media de ganancia del capital.²⁸³ Sobre este aspecto el sociólogo francés Alain Tounaine es claro y preciso en su crítica. Veamos:

“Después de treinta años de diversas formas de intervención en prácticamente todos los países del mundo, hemos pasado a un nuevo sistema de gestión y desarrollo del capitalismo basado en la no intervención de los actores sociales. Hoy existe una enorme campaña, ideológica pero también con contenidos concretos, que pretende hacernos creer que los únicos y mejores gestores de

²⁸³ Recordemos que el proyecto de modernización del estado está comprometido básicamente a reducir a la mínima expresión el Estado de bienestar para dar plena libertad al mercado, ponderar el consumo como la base de la ciudadanía y reducir al máximo posible, incluso eliminar, la intervención sobre la prestación de bienes y servicios

nuestra sociedad son el mercado y los actores económicos. Eso, evidentemente, es un discurso que los liberales están alimentando.”²⁸⁴

Esta perspectiva institucionalista y neo-liberal del proyecto de descentralización limita seriamente en lo local las posibilidades de una participación política democrática de sus habitantes, ya que las lógicas de comportamiento y consumo que impone el mercado para materializar el goce de los derechos y las libertades y propender por la satisfacción las demandas sociales, o sea para superar la exclusión social, quedan reducidas a dinámicas de competencia –estrategias de éxito individual- por la generación de los ingresos mínimos indispensables para el pago de los consumos personales y familiares diarios y/o el acceso a los beneficios de las siempre precarias políticas sociales.

En este aspecto, la situación local queda más o menos clara: se participa en la política local o se busca la subsistencia, pero difícilmente se dispone de tiempo para hacer las dos cosas. Quizás en la mayoría de casos la alternativa más plausible y realista es que unos se dedican a la política y administran la cosa pública –viven de la política- y los otros buscan el sustento y votan por quienes ofrezcan las mejores alternativas para lograrlo.

Adicionalmente, la propuesta de participación descentralizada se soporta en procesos de delegación –mandatos con poderes de representación corporativo, gremial, sectorial o poblacional- en los que el control ciudadano o comunitario sobre la gestión municipal se diluye en las reuniones de los distintos comités municipales de participación que, por lo demás, tienen en su gran mayoría estrictas funciones de opinión consultiva o de asesoría, más que el de jugar un papel real en los procesos de definición estratégica y toma de decisiones sobre los aspectos sustantivos de la gestión municipal. En este sentido el potencial de la democracia participativa está en la democratización de los liderazgos locales y en la superación de los modelos corporativistas de organización social.

Finalmente queda por contrastar la noción de gobernabilidad, tercer soporte del proceso colombiano de descentralización política. Apoyándonos en Cynthia Hewitt, podemos entender gobernabilidad como la capacidad de “crear consenso, u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses”.²⁸⁵ La analista, sin embargo, aclara en su ensayo que está hablando de programas políticos e iniciativas de gobierno que exigen para llevarse a cabo procesos de concertación social y política y no de la vieja noción anglosajona que describe el “ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera”, ni como “sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades”, o sea, de los procesos y procedimientos de gestión y administración.

²⁸⁴ Véase: TOURAINE, Alain: “Quieren hacernos creer que el único gestor de la sociedad es el mercado”. Entrevista con Laurentino Vélez. www.mittelite.com/originals/pdf/touraine.pdf

²⁸⁵ HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”, Revista Internacional de Ciencias Sociales No, 155, marzo de 1998. <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>

Frases famosas y tan colombianas como las de “gobernaré con los más honestos y capaces”, o “daremos al gobierno un apoyo técnico, pero ejerceremos una oposición política”, son precisamente expresiones que sintetizaron en su momento acuerdos políticos bipartidistas o de “élite” para la distribución equilibrada del poder y la administración del Estado, que en esencia no negaban definitivamente el problema de la gobernabilidad.²⁸⁶ Eran y siguen siendo principios rectores de la política colombiana que pretenden articular de la manera más adecuada posible los intereses del poder gamonal y sus clientelas, que requiere gobernar para repartirse el botín estatal²⁸⁷, con los de los sectores técnico modernizantes de la burguesía, que necesitan modernizar el Estado para optimizar los procesos de acumulación del capital, pues consideran que sostener al gamonalismo es un gran despilfarro.

Adicionalmente, el concepto de gobernabilidad se ha ido articulando con procesos de legitimidad social pues la oportunidad y la eficiencia de las instituciones públicas junto con la participación institucionalizada de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos que le afectan y conciernen, amplían el respaldo y apoyo social a la gestión del gobierno. El analista dominicano Rafael Toribio, al considerar sustantivos estos asuntos define la gobernabilidad como “la capacidad general del sistema político para articular las demandas de la ciudadanía y resolverlas con prontitud, por el funcionamiento eficiente y eficaz de sus instituciones fundamentales. De forma particular y concreta, se manifiesta en la capacidad del gobierno de canalizar y satisfacer los intereses y demandas de la sociedad, para lograr el desarrollo económico-social, y la consolidación de la democracia.”²⁸⁸

De esta forma la gobernabilidad no puede ser entendida sólo el proceso de concitar voluntades alrededor de un programa político sino que exige, para ser democrática, que tales programas propendan por satisfacer adecuadamente de los intereses y demandas ciudadanas.

En conclusión se podría plantear que fortalecer en lo local la democracia representativa, la democracia participativa y la gobernabilidad implica algo más que definir procesos y procedimientos de elección de mandatarios, diseñar espacios y mecanismos de participación ciudadana y garantizar acuerdos políticos de gobierno, de suyo difícil y complejo en un país con un régimen y un sistema políticos tan autoritarios y alejados de las necesidades ciudadanas como los colombianos. Tales propósitos conducen a poner en marcha procesos de largo

²⁸⁶ En Uruguay el parlamentario Wilson Ferreira Aldunate, jefe de la bancada del Partido Blanco y opositor al gobierno del Partido Colorado, en un famoso discurso pronunciado en abril de 1983, fue claro y contundente: “Vamos a votarle al próximo gobierno todo aquello con lo que estemos de acuerdo y aún aquello en que no estando de acuerdo, no comprometa nuestros principios fundamentales, con tal de asegurar la gobernabilidad de la República”.

²⁸⁷ Mondragón es insistente: “La corrupción no es simplemente el problema moral y ético de algunos individuos, sino un sistema de enriquecimiento de un sector social que domina al país”. Op. cit., p.3

²⁸⁸ Véase: TORIBIO, Rafael (2002) “La Gobernabilidad Democrática”, http://www.pciudadana.com/articulos_analisis

aliento en los que la comunidad y la ciudadanía logren asumir como propios el ejercicio de sus derechos y deberes y en los que, para tales fines, los habitantes y residentes cuenten con las mejores condiciones para su desarrollo social y humano. O sea, la democracia local exige una multiplicidad de interacciones democráticas entre la administración, las comunidades, los ciudadanos, los distintos sectores sociales, los agentes económicos y los diversos grupos y partidos políticos en aras al reconocimiento y satisfacción de las diversas y variadas necesidades y demandas individuales y sociales y en la que los liderazgos políticos, sociales, culturales, de género, etc., mas que las estructuras burocráticas, sean las claves del ejercicio democrático de la política y la administración pública.

2. Las prácticas de participación local o narrativas de los pueblos y sus gentes

Aunque todavía no quede suficientemente claro si la representación, la participación y la gobernabilidad son formas o características que asume la democracia o, por el contrario, como este trabajo ha intentado mostrar, éstas son dimensiones del quehacer político y social que deben asumir características democráticas, en este último acápite se hará una descripción lo más detallada posible de las experiencias participativas de Manizales, Plato y Versalles.

Como preámbulo, se aclara que la indagación sobre las prácticas participativas locales llevada a cabo en estos tres municipios, además de permitir ajustar la propuesta metodológica de evaluación de la descentralización política y los propios instrumentos, pretendió hacer una comparación entre los objetivos propuestos o resultados esperados por los diseñadores de la descentralización y los resultados efectivos o el estado real de sus desarrollos. Este enfoque definió que el énfasis del trabajo en campo estuviera en evaluar la creación de los espacios participativos previstos y el papel de la administración local en su constitución, funcionamiento y consolidación mas que en las dinámicas de las organizaciones sociales o la cultura política local. Como ya se planteó en los capítulos precedentes, la fuerte dosis tecnocrática que inspiraron el diseño de la descentralización apostaron más al procedimiento que al proceso participativo en sí, en una ecuación política que pretendía, con su plena puesta en marcha, que los gobiernos y la gestión pública locales se democratizaran.

Se advierte, adicionalmente, que con la aplicación de los formatos se intentó tener una mirada de todo el proceso de descentralización, desde el año de 1988, cuando comienza la elección de los alcaldes, hasta 2000. Sin embargo, por falta de registros e información en muchos de los aspectos la observación se debió limitar al último período de gobierno y, en otros, a algunos años recientes.

Los tres grandes objetivos formulados para la descentralización se intentaron resolver a partir de preguntas sobre asuntos específicos, tal y como se presenta a continuación:

Primer objetivo: Consolidar la democracia representativa en el municipio

1. ¿Los procedimientos de selección de los candidatos a alcaldías y concejos son más democráticos y transparentes?
2. ¿Aumentó la participación electoral?
3. ¿Han aparecido nuevas alternativas políticas?
4. ¿Estas nuevas alternativas políticas han ganado las alcaldías y obtenido espacios en los concejos municipales?
5. ¿Se han reducido las prácticas clientelistas de movilización electoral?
6. ¿Se han utilizado los nuevos mecanismos de participación política?
7. ¿Están operando los mecanismos de sanción o premio electoral?

Segundo objetivo: Consolidar la democracia participativa en la gestión pública local

8. ¿Se han puesto en marcha y funcionan los mecanismos de participación ciudadana?
9. ¿Ha desarrollado el gobierno local políticas e instrumentos de promoción de la participación ciudadana?
10. ¿Los programas de gobierno se elaboran con participación y consulta ciudadana?
11. ¿El presupuesto se elabora en forma participativa?
12. ¿El control y seguimiento se realiza con participación ciudadana?
13. ¿Se puesto en marcha los sistemas de contratación participativa, han reducido las prácticas clientelistas de manejo del personal y contratación?
14. ¿El gobierno local informa a la comunidad sobre el avance en la ejecución del plan de desarrollo y el presupuesto?

Tercer objetivo: Aumentar la gobernabilidad municipal

15. ¿Han disminuido los conflictos sociales en el municipio derivados de la mala provisión de los servicios públicos y sociales?
16. ¿Ha disminuido el conflicto guerrillero?
17. ¿Los alcaldes son más legítimos?
18. ¿Se ha ejecutado el plan de desarrollo?
19. ¿La relación con el Concejo ha sido de colaboración o conflicto?
20. ¿Se han conformado alianzas con sector privado, organizaciones sociales o comunitarias para promover los programas de desarrollo?

Bajo este esquema de indagación, finalmente se diseñaron diez formatos de encuesta²⁸⁹ que permitieron allegar información de fuentes secundarias y documentales, los que se complementaron con once encuestas sectoriales a

²⁸⁹ Los formatos son 01- Cuadros desempeño electoral, 02- Revisión del Programa de gobierno, 03- Revisión del Plan de desarrollo, 04- Funcionamiento de mecanismos y espacios de participación, 05- Planta de personal, 06- Información sobre transparencia en contratación, 07- Información sobre organización y movilización social, 08- Cambios de gabinete, 09- Existencia de alianzas desarrollo reducción pobreza y 10- Caracterización del municipio

profundidad –módulos de encuesta- para funcionarios de la administración, de los órganos de control, de las corporaciones públicas y de los movimientos políticos y miembros de los distintos comités de participación que funcionaban en el municipio. Adicionalmente, se realizaron distintas entrevistas.

Dicho y precisado los aspectos básicos de la propuesta metodológica²⁹⁰, se presentan a continuación los resultados que arrojó la aplicación de los diversos formatos para cada uno de los tres objetivos.²⁹¹

4.1. ¿Se ha consolidado la democracia representativa municipal?²⁹²

El contraste que muestra los desarrollos diferenciados de la democracia representativa en estos tres municipios podría estar señalando las vicisitudes que la descentralización política ha estado padeciendo en lo que lleva de puesta en marcha. Veamos.

La política electoral en Manizales, por ejemplo, se mueve en dos niveles: uno, la elección de alcaldes y, otro, la elección a Concejo Municipal y Juntas Administradoras Locales, lo que muestra ya una ruptura con el pasado inmediato. En el primer nivel, la disputa política por la alcaldía municipal se presenta, desde comienzos de la década de los años noventa, en una dinámica de oposición y rechazo político y social a la politiquería tradicional del oficialismo, representada por los senadores Víctor Renán Barco –liberal- y Omar Yepes Alzate –conservador- y caracterizada por el clientelismo y la corrupción. En contraste, la elección para Concejo Municipal y JAL se mantiene en las lógicas de los compromisos y promesas, favores y los acuerdos clientelistas, lo que permite la rotación de los jefes en los cargos directivos de las corporaciones, la designación de amigos en la administración, la “oportunidad parlamentaria” para los segundos renglones de las listas, etc.

Quizás sea esta dinámica la que marque las diferencias a la hora de seleccionar los candidatos para alcaldía. Frente a la tradicional “designación” de los candidatos oficialistas por parte del directorio de los partidos, controlados por Barco y Alzate, los movimientos en disidencia y alternativos, que han logrado convocar el interés, cada vez mayor, de sectores cívicos, empresariales e independientes hasta constituirse en movimiento político de carácter cívico e

²⁹⁰ El planteamiento y desarrollo de la propuesta metodológica puede consultarse en ZAMUDIO, Vicente, MALDONADO, Alberto, y BONILLA, Guido, colaborador (2000) Op. cit., Segundo Tomo.

²⁹¹ Una descripción completa de estos resultados puede consultarse en ZAMUDIO, Vicente (2000) “Efectos de la Descentralización Política en Colombia, Tercer Tomo: Informe de la Aplicación Experimental de la Metodología en Tres Municipios”. Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, mineo, Bogotá.

²⁹² La descripción se basa en las apreciaciones que se recogieron por medio de dos entrevistas estructuradas: una el “Módulo 1. Procedimientos de selección de candidaturas y campaña electoral”, diseñado para indagar, por una parte, las opiniones de los representantes sociales en los diferentes espacios de participación ciudadana, los funcionarios encargados de la promoción de la participación y de los órganos de control del municipio y, por otra parte, recoger la percepción de los alcaldes, concejales y ediles de las JAL sobre su propia experiencia. El segundo instrumento, “Módulo 2. Democracia Representativa”, buscó ampliar el radio de indagación a los aspectos generales de selección y elección de Alcaldes y Concejales.

independiente, buscan fórmulas de representación que permitan liderazgos con una mayor visibilidad pública, transparencia entre los que constituyan la alianza y confianza social.

Así, el liberal Germán Cardona Gutiérrez, “jefe de la disidencia” y exgobernador de Caldas entre 1989 y 1990, fue propuesto en 1992 por un sector liberal a los aliados para que estudiaran su nombre y finalmente a la opinión pública manizalita como el candidato de la renovación política de la ciudad. En 1994, en cambio, la alianza presentó un abanico de opciones dentro del ya conformado Movimiento Cívico Popular para que fueran los grupos políticos, gremios, organizaciones privadas y personas reconocidas en la ciudad los que, mediante consultas políticas y conversaciones amplias y abiertas, decidieran de común acuerdo el candidato, Mauricio Arias Arango, que resultó ser una personalidad “completamente ajena a los partidos”. En 1999, dada la renuncia del alcalde en ejercicio por manejos presupuestales equivocados, las fuerzas alternativas aglutinadas, ahora en el movimiento cívico independiente “Ciudad Viva”, propone por consenso al exalcalde Germán Cardona, quien se enfrentó y le ganó la alcaldía al conservador Arturo Yepes, hermano de Omar Yepes Alzate y candidato de la coalición liberal- conservador (Barco-Yepismo). Aunque el candidato no salió de una consulta política amplia y pública, ni de la votación al interior de movimiento, la personalidad y el liderazgo social de Cardona, facilitó su proclamación.

En contraste con Manizales y según se puede concluir de la información recogida, en Plato, Magdalena, la dinámica que la democracia representativa local ha mantenido durante todo el periodo de descentralización política, por lo menos hasta las elecciones de octubre de 2000, dos características centrales: una, es un monopolio casi exclusivo del partido liberal y, dos, es una labor eminentemente clientelista, con fuertes lazos familiares.²⁹³ En este sentido, la cuestión de las candidaturas para la alcaldía se resuelve directamente “al interior del partido” o del movimiento liberal “Futuro en Marcha”, el cual tuvo, desde 1994 hasta 2000, al ex Representante a la Cámara e hijo de esa tierra, Armado Pomárico, su jefe natural, sus hermanos y los concejales de mayor representatividad, como la fuerza decisoria en la “aclamación”, “proclamación” o “disposición” del candidato oficial. En desarrollo de esta misma dinámica se definen, obviamente, las candidaturas para el consejo municipal.

En las elecciones de octubre de 2000 esta lógica electoral sufre, quizá temporal y parcialmente, una transformación, pues el actual alcalde, el liberal Luis Erney Padilla Padilla, recogiendo el consenso de diferentes sectores políticos del municipio, incluso algunos sectores del Movimiento Futuro en Marcha, desaparecido tras la pérdida de investidura del Representante Pomárico, logró derrotar al candidato oficinista quien se presentó a nombre del Movimiento Político Renovador de Acción Social Laboral, tratando de diferenciarse de Futuro en

²⁹³ Además de Armando Pomárico, ejercieron fuertes liderazgos políticos regionales y locales, sus hermanos César, diputado a la Asamblea Departamental entre 1997 y 2000 y Alberto David, alcalde de Plato entre 1994 y 1997.

Marcha, su anterior tolda política. Se plantea que es un cambio temporal en la política electoral local, pues Padilla Padilla, que se proclama “candidato cívico e independiente”, de todos modos tuvo que recurrir al apoyo político y financiero de las campañas del actual Gobernador y de la lista mayoritaria de la Asamblea Departamental y, por su puesto, se definieron, a decir de varios entrevistados, compromisos y cuotas. Además es parcial, toda vez que para el concejo municipal no se logró siquiera un cambio similar.

El que sí muestra una gran transformación en la política local es el municipio de Versalles, pues desde que comenzó el proceso de descentralización en salud, finales de los años ochenta, en este municipio se puso en marcha una estrategia de participación comunitaria que al cabo de pocos años, no sólo logró articular a casi todas las demás dinámicas sectoriales a la transformación participativa sino, también, dinamizar la política local y tener una gran injerencia en los procesos políticos electorales. De hecho, hoy se puede decir que la democracia electoral en Versalles se apoya en gran medida en el proceso de participación comunitaria, pues casi todos los candidatos a la alcaldía y al concejo municipal, los alcaldes elegidos y concejales en ejercicio han sido gestores o son líderes del actual proceso de participación que se articula, aunque no exclusivamente, en el Comité de Participación Comunitaria CPC.²⁹⁴

Según manifestaron casi todos los entrevistados, los candidatos, que en su gran mayoría expresaron su deseo de participar en las justas electorales de 1996 y 1999, sometieron su postulación a consideración pública en reuniones y asambleas comunitarias, de ciudadanos, de vecinos, etc., ratificando así su vocación política.

Sin embargo, el dilema para la democracia electoral y, en parte, para el proceso de participación en Versalles, está en la poca o casi nula perspectiva política y la casi total “apepsia electoral” que muestra este mismo proceso participativo. Pues una vez se evidencia la aceptación comunitaria y ciudadana de las candidaturas, viene el proceso, casi de ruptura, de confirmarlas a través de los vínculos y las alianzas entre los distintos sectores partidistas, cívicos e independientes que cada uno de ellos pueda tener o establecer y que puede ser de ámbito regional, departamental o nacional. En este sentido se puede decir, también, que en Versalles no hay candidatos por fuera de los dos partidos tradicionales, liberal o conservador, los cuales tienen un largo proceso de lealtades que se transforman, a su vez, en compromisos políticos, lo que entorpece el surgimiento de liderazgos nuevos e independientes. De hecho expresiones políticas distintas, como fue el caso de AD-M19 en 1992,²⁹⁵ no perduraron o se vieron relegadas política y

²⁹⁴ Lo anterior no significa que el único proceso de participación que existe en Versalles es el que agencia el CPC, sólo que es actualmente el más fuerte y dinámico. De hecho el magisterio, la acción comunal, sectores de la cultura y varios líderes no están, por varias razones, algunas políticas, vinculados al proceso del CPC, pero desarrollan una importante acción política y social en la que la participación es un componente indispensable.

²⁹⁵ Esta fue una experiencia efímera y entusiasta de un pequeño sector del magisterio que intentó competir, una vez se consolidó el proceso de desmovilización y dejación de armas de 1989, con las arraigadas y muy vivas tradiciones políticas de Versalles. De hecho la candidata al concejo, una licenciada de la Universidad Pedagógica Nacional nombrada en 1990 como profesora en uno de los colegios, intentó aprovechar, con muy

electoralmente toda vez que las dinámicas de confrontación política y de participación que se quisieron poner en marcha rivalizaban con el CPC, en cierta medida cuestionaban su manejo.

Respecto a la expectativa de una mayor participación electoral en la elección de los mandatarios locales los tres municipios muestran también algunas diferencias importantes.

En Manizales entre 1992 y 1999 literalmente se duplica la votación. Con consecuencias importantes y muy positivas. Primero, se disminuye de la abstención y, segundo, se reducen el voto nulo, el no marcado y sobre todo el blanco, este último del 16.6%, del total de los votos para 1992, baja para 1999 a un poco menos del 3% de todos los sufragios válidos. Es evidente que la elección de alcaldes gana mayor representatividad y que ésta, al decir de la mayoría de las opiniones, se asocia a la lucha contra la corrupción y el despilfarro, síntomas que identifican en la ciudad a la política tradicional de liberales y conservadores. Pero además, los alcaldes electos logran también un mayor nivel de legitimidad. En las tres primeras elecciones de la década del 90, los alcaldes son elegidos con 60% de los votos válidos en promedio. En las elecciones del 1999, aunque este porcentaje se reduce al 41.7%, y se observa un repunte electoral de la coalición del bipartidismo tradicional, que logra cerca del 40%, el alcalde Cardona logra terminar, en diciembre de 2002, su mandato con un voto de confianza ciudadana cercano al 80%.

La votación por Concejo Municipal, aunque también muestra una creciente participación electoral, del 53% entre 1994 y 1997, evidencia un desbordamiento de los votos blancos, nulos y no marcados que llegan a representar en las elecciones de 1992 y 1997 casi la sexta parte de los sufragios. De igual forma la representatividad de los concejales –proporción de votos obtenidos por los electos frente al total- disminuye elección a elección, al extremo que en la contienda de 1999 los aproximadamente 7.500 votos blancos y no marcados prácticamente duplicaron los 3.897 obtenidos por la Concejal con el mayor número de votos. Este fenómeno puede estar asociado a la cantidad de listas que compiten por 19 curules -66 en 1997 y 60 en 1999- pero también y especialmente, por desencanto, la protesta ciudadana y la pérdida de credibilidad en esta corporación.

A pesar de la baja votación para las Juntas Administradoras Locales, de reciente creación 1992, estas elecciones muestran cada vez mayor reconocimiento ciudadano, pues entre 1994 y 1997 la votación se incrementa en un 59%, superior al 53% del Concejo y al 47% del Alcalde. No obstante que la participación electoral es menor que la del Concejo, entre 3 y 8%, y la de Alcalde, entre 10 y 8%, y que los votos en blanco, nulos y no marcados que en los dos comicios reseñados superan el 40% del total de los sufragios escrutados, es evidente que, en perspectiva, las JAL en Manizales se perfilan como un espacio político importante y quizás de renovación política, pues los 2.035 votos obtenidos en 1999 por la edil Paula Andrea Aguirre en la Comuna 3, se equipara con los obtenidos por los

pocos resultados, toda su experiencia adquirida en la gran ciudad a partir de la militancia y la lucha política estudiantil. En la actualidad esta profesora se mantiene crítica pero aislada del proceso participativo.

últimos cinco concejales, que obtuvieron curul con igual o menos número de sufragios.

La participación electoral en la población de Plato se mantiene desde 1988 relativamente constante, oscila entre quince y diecinueve mil votos para todas las corporaciones públicas locales; además, todos los alcaldes elegidos por el oficialismo liberal han obtenido niveles de representatividad –proporción de votos obtenidos por el elegido frente al total- superiores al 53%, siendo la más alta la alcanzada por Alberto Pomárico en 1994, que logró llegar al 63.4%.²⁹⁶ Este fenómeno, aunque muestra cierta estabilidad política es en realidad un síntoma de la pérdida de representatividad y legitimidad que tiene la democracia electoral en el municipio. En contraste con lo que sucede nacionalmente, que se observa una tendencia creciente en la participación electoral local, en Plato para 1997 se registra una reducción neta casi del 20% de los votantes, un aumento del 20 % en censo electoral, una abstención del 50% –en 1988 era del 20%-, un aumento los votos nulos y no marcados y una leve disminución de los votos en blanco.

El proceso electoral para el Concejo Municipal es más crítico, pues se evidencia una alta dispersión del voto, junto con una reducción significativa de la representatividad –de casi el 70% en 1988 se reduce al 43% en 1997-, un crecimiento paulatino de la abstención, superior que para alcalde, una leve disminución de los votos en blanco y una estabilidad relativa de los votos nulos y no marcados, alrededor del 5%. Para el año 1997 estos votos, 862 en total, representan casi el doble de los obtenidos por el concejal de mayor éxito electoral, 488 votos. En este municipio no se han constituido comunas y por lo tanto no hay elecciones para Juntas Administradoras Locales.

En Versalles la participación electoral muestra entre 1988 y 1997 un incremento real del 23% frente a un 20% del censo electoral para el mismo período. La abstención, relativamente baja en todo el periodo, muestra un aumento en las jornadas electorales 1992, cuando se registra el índice más alto, superior al 50% y, al mismo tiempo, una disminución de la participación electoral cercana al 25%.

La Elección Popular de Alcaldes suscita los mayores niveles participativos y los índices de abstención más bajos de todas las corporaciones, pasando del 33% en las elecciones de 1988 al 31% en las de 1997, aún en los momentos críticos, jornada de 1992 que fue del 53% y de la de 1994, que fue 46%. Situación similar se presenta con los votos blancos, nulos y no marcados que se ubican por debajo del 5%. La representatividad de los alcaldes electos está por encima del 40%, paradójicamente la mayor acogida de un Alcalde se presenta cuando los votos emitidos son menores, en el año 1992.

La votación para el Concejo muestra niveles de concentración importantes, del 97% en las elecciones de 1994, cuando 8 concejales son elegidos por cuociente y 3 por residuo, y del 82% en las últimas elecciones, pero entran dos por cuociente y los demás por residuo y con un incremento considerable del voto no marcado, que para 1997 representan casi el 10% del total de los votos, guarismo que supera a

²⁹⁶ En 1992 fue elegido excepcionalmente por la AD-M-19 Héctor de Jesús Visbal Saballet, quien obtuvo 7.080 votos con una representatividad del 46.3%.

los obtenidos por los últimos seis concejales elegidos. En Versalles tampoco existen comunas y por lo tanto no se eligen ediles.

En las dinámicas electorales locales y regionales un problema sin resolver es de la constitución de nuevos partidos y movimientos que expresen la anhelada apertura política que la descentralización desde sus inicios ha ofertado; pues, a raíz los cambios en la legislación electoral, resulta necesario la consecución de personería política. El problema puede estar expresando un serio conflicto entre los derechos a la libre asociación, la libertad de elegir y ser elegido respecto a los requisitos que exige la ley para participar del favor y la representación popular.

Independientemente del debate si resulta conveniente o no la existencia de requisitos para participar electoralmente, el hecho radica en que la poca capacidad e infraestructura logística y administrativa que puedan tener los candidatos o las nuevas asociaciones de voluntades políticas, por un lado, y los costos para obtener una “personería electoral” a partir de la recolección de firmas, por otro, induce a que las pequeñas y medianas representaciones ciudadanas, ámbito de la gran mayoría de los candidatos a las alcaldías y concejos municipales del país, recurran a los “padrinazgos” políticos que los grandes partidos liberal o conservador, a escala local, regional o nacional ofrecen para que éstas nuevas candidaturas puedan participar. El aval político por lo general se obtiene a cambio de compromisos extra-electorales.

No obstante estas limitaciones, en Manizales las últimas cuatro elecciones para la Alcaldía las han ganado movimientos o partidos no tradicionales, o al menos no inscritos con el aval de ellos, aunque sí contando con el apoyo de alguna de sus vertientes. Recordemos que en 1992 la disidencia liberal llega inicialmente a la alcaldía por una coalición que agrupa a una vertiente de ese partido, algunos sectores empresariales y parte del movimiento cívico; que para 1994 toma el nombre de “Movimiento Cívico Popular” y que para 1999, bajo la denominación de “Ciudad Viva”, contó con el respaldo del Movimiento Cívico Independiente, que aglutina a varias corrientes conservadoras o surgidas de su seno.

Sin embargo, respecto al surgimiento de nuevas alternativas políticas en el marco de la descentralización política y como resultado del proceso de fortalecimiento de la democracia representativa, existe en Manizales un manto de duda en la mayoría de los entrevistados; pues la inestabilidad orgánica del movimiento y el cambio de sucesivo nombre, se interpreta más como un realinderamiento de las facciones liberales y conservadoras o ajuste táctico de los políticos, con “señuelo cívico e independiente”, en su lucha por lograr la alcaldía, que un proceso de conformación y consolidación de una alternativa política real, nueva y diferente. Son las minorías políticas del liberalismo y conservatismo que, agrupadas, han logrado ganarle las elecciones para alcalde municipal a los directorios oficiales en el municipio y el departamento. Con mayor énfasis, esta situación se expresa en la proliferación de listas al Concejo de la ciudad, que se identifican más como aspiraciones personales que de colectividad.

Muy distinto es el panorama de Plato, pues allí se experimenta el clásico monopolio del clientelismo liberal oficialista, cuya dinámica se expresa en la articulación de intereses político-electorales de las distintas facciones o corrientes que logran integrarse bajo la égida de un jefe regional o nacional.²⁹⁷

El caso de Versalles es particularmente interesante. Se ha planteado que el proceso participativo definitivamente imprime su huella en la política electoral local pero que en ese municipio todo candidato aparece inscrito como conservador o liberal. Pero al preguntar a los candidatos por qué no se arriesgan a lanzar un nuevo partido o movimiento político la respuesta es simple y pragmática: “Aunque los avales amarran, la póliza es muy costosa. Vale más intentarlo que solicitar el aval, además tenemos una tradición partidista con la cual no nos sentimos incómodos y, finalmente, el aval ayuda a obtener recursos que no disponemos y que resultan indispensables para desarrollar la campaña. La independencia está en cómo se maneje la campaña y los compromisos burocráticos”.²⁹⁸

La opinión general considera que la selección de candidatos a la Alcaldía y al Concejo es democrática y transparente; aunque algunos consideran que, al amparo del proceso participativo, todavía existe la selección partidista de los candidatos, la “designación previa” o “la cola”, que es una expresión del caudillismo partidista, y que en la definición de algunas candidaturas lo que persiste es la “dedocracia”.

Otra limitación de la democracia electoral está en la financiación²⁹⁹ y el desarrollo de las campañas.

En Manizales para la jornada electoral e 1999 los gastos electorales de los sectores alternativos, y que se calificaron como mesurados, fueron financiados con recursos que aportaron el sector privado, los seguidores y el propio candidato. Sin embargo, varios de los entrevistados no conocían o no sabían de dónde salió la financiación y otros no se quisieron comprometer con una opinión. En Manizales los topes presupuestales para la financiación de las campañas son algo novedoso y no existe mucha información al respecto. Los entrevistados nunca conocieron cuáles fueron esos topes, ni se sabían si se cumplieron o no con ellos. El referente más próximo que tenían los entrevistados respecto al monto de los recursos de la campaña fue que deberían ser razonables, toda vez que no hubo derroche ni ostentación, característica evidente en anteriores campañas.

²⁹⁷ Excepcionalmente en las elecciones de octubre del 2000 se vislumbraron algunos cambios con la elección de un candidato liberal, al menos no tradicional y que no contaba con el apoyo de los notables del municipio; junto a él alcanzan a llegar al Concejo tres cabezas de lista que lo respaldaban, pero los otros doce representantes son de los grupos o tendencias continuistas e impulsados por los concejales en ejercicio.

²⁹⁸ Entrevista a Alberto Antonio Rincón, candidato a la alcaldía de Versalles; fue electo con 3.088 votos. Otros entrevistados opinaron que el costo de no pedir el aval no es en dinero sino político, pues quien no tenga respaldo de algún directorio difícilmente sale electo. Para Rogelio Giraldo, el otro candidato para la alcaldía, la situación se reduce a lo siguiente: “Las maquinarias políticas terminan por imponer los candidatos”.

²⁹⁹ Los casos de las campañas de Antanas Mocus y otros pocos alcaldes electos podrían indicar que el problema de los recursos financieros pueden ser parcialmente superados.

Por otra parte, en opinión del alcalde, la elaboración del programa de gobierno fue la pieza clave de la toda campaña, la cual se desarrollo sin adquirir compromisos específicos, ni sectoriales o territoriales y sin hacer promesas. Todo lo contrario, insistentemente estuvo demandando el compromiso ciudadano con la ciudad a partir de rescatar los valores y el civismo. Sin embargo, para los demás entrevistados, la referencia, sin compromisos específicos, a las pequeñas grandes obras, la reiteración respecto a “obra iniciada obra terminada”, a la inversión social, al apoyo a los sectores sociales vulnerables, la disminución del desempleo y el énfasis en la participación ciudadana fueron los elementos que sirvieron de núcleo central de la campaña.

Aunque la experiencia en Manizales permite pensar en la posibilidad de establecer alcaldías más independientes y autónomas respecto a los jefes políticos y que la elección popular puede estar generando mayor legitimidad, incluso si se llega por la vía de las promesas y los compromisos sociales –populismo. Muchos de los entrevistados evidencian cierta desconfianza sobre la independencia de los Alcaldes. Algunos consideran que se es alcalde precisamente por el compromiso con esos jefes y las negociaciones o pactos con las coaliciones mayoritarias de Concejo. Otros, creen que lo que existe es una independencia relativa, dada la lentitud con la que se avanza en la ruptura con la política tradicional, si es que ésta definitivamente se produce.

De la misma manera, en Manizales los entrevistados son mesuradamente optimistas frente a la responsabilidad e independencia del elector. Aunque se considera que el voto programático, el uso del tarjetón e incluso la revocatoria de mandato, como nuevas reglas locales de juego, permiten una mayor toma de conciencia y una actitud más positiva del ciudadano frente a la política local, síntoma de lo cual es el surgimiento del voto de opinión. Algunos de los entrevistados expresaron que esta situación puede estar asociada a la elección de Alcalde, pero no a la de Concejo y ni la de la JAL, donde persiste el manejo de los directorios políticos, la venta del voto por ignorancia, tradición o por las necesidades de la gente, o aún por la falta de una cultura de la participación, o por el desconocimiento de las funciones de las corporaciones, sobre todo de las JAL.

Expresión de lo anterior es la operación avispa y la milimetría electoral fundamentada en la estrategia de acaparar los residuos, efectivas para obtener curules, pero perversas en tanto que declina los intereses de la ciudad y la ciudadanía por particulares, sectoriales o barriales. Este fenómeno, también se percibe como un problema del sistema electoral, en tanto permite a los partidos inscribir o avalar un número ilimitado de listas.

El clientelismo en Manizales, expresado en prebendas burocráticas, económicas y expectativas de solución a las necesidades sociales, se percibió como un fenómeno articulado a la política tradicional del oficialismo liberal y conservador, quienes casi monopolizan las campañas a los cuerpos colegiales locales – Concejos y JAL-, departamentales –Asamblea Departamental- y nacionales – Senado y Cámara. Este fenómeno lo evidencia el “éxito electoral” del Barquismo y el Yepismo en las elecciones para Senado y Cámara, toda vez que lograron obtener en la ciudad la más alta votación, superior a la obtenida por los alcaldes municipales. Se podría decir que en Manizales se sufre una “esquizofrenia”

electoral, pues los electores votan por alcaldes que se muestran como alternativos y radicalmente contrarios a tales prácticas y por jefes que manejan los directorios políticos y expresan las agudas y tradicionales prácticas clientelistas y de corrupción.

En materia de financiación y desarrollo de las campañas electorales Plato es particularmente consecuente con la dinámica regional y local del gamonalismo liberal. En la campaña del año 1997, el esquema de financiación del Movimiento Futuro en Marcha, mostró las siguientes características: como inversión política, una parte de los recursos debió ser aportada por el candidato y, otra, por el Movimiento, dividida entre los aportes de los políticos locales y departamentales que lo apoyaron y el jefe político –Armando Pomárico- que lo apadrinó. Adicionalmente, se recibieron recursos de personas particulares. Para las elecciones de 2000 este esquema varió en el componente del jefe político –momentáneamente vacante- el cual fue asumido por los candidatos a la Gobernación y varios a la Asamblea, que a la postre terminaron apoyando a los dos candidatos en disputa por la alcaldía. Este esquema de financiación se materializa en actos públicos y actividades sociales en los que cada uno de los aportantes define el “monto” de su respaldo.

Aun cuando se evidenció un desconocimiento casi total de la cuantía de los topes legales y de se desconoce si realmente se presentaron los libros contables, en Plato la opinión de casi todos los que respondieron las encuesta fue que los gastos de la campaña, tanto en 1997 como en el 2000, se ajustaron a los topes impuestos por la Registraduría porque esta entidad obliga a llevar libros y, porque, en la última, no hubo el derroche de las anteriores, ni aparentemente compra de votos.

En esta línea, el desarrollo de la campaña estuvo marcado más por la consecución y el aseguramiento de los votos que en la elaboración de un programa de gobierno, que para elección de alcalde en 1997, corrió por cuenta de los asesores de la campaña, algunos grupos temáticos constituidos para tales fines y la opinión de los amigos políticos del candidato. Una vez redactado, fue presentado a revisión técnica algunas las entidades externas al municipio y existe duda entre los entrevistados frente a si fue aprobado o no por el Movimiento en su conjunto. En contraste, el programa del candidato que resultó electo para el año 2000 surge de una concertación, en mesas territoriales de trabajo, entre la comunidad y los diferentes sectores políticos y sociales que lo apoyaron. Además, se aprobó por consenso en la coalición que finalmente lo llevó a la alcaldía.

En ambas ocasiones, los candidatos adquirieron compromisos sobre todo en el ámbito de corregimientos. El alcalde electo en 1997 prometió verbalmente acueducto y el que ganó en 2000 los adquirió de forma general con todas las comunidades a las que visitó. La radio, los afiches y volantes fueron los medios más usados para promocionar las candidaturas, pero igualmente se esmeraron en las visitas a los barrios y puerta a puerta. Una caminata a la Plaza central del municipio sirvió, a cada candidato, para medir las fuerzas con el otro.

Respecto a la legitimidad democrática de las campañas electorales los entrevistados opinaron, casi en su totalidad, que en Plato las últimas elecciones significaron un avance, toda vez que hubo cierta posibilidad de escoger o, por lo menos, una concertación de actores para apoyar a quien a la postre resulto triunfador, en contraste con el pasado inmediato, cuando el candidato era impuesto por los políticos o los gremios, o se postulaba quien tuviera la posibilidad económica para financiar la campaña sin importar lo que propusiera –¿se compraba? Con todo, nadie se atrevió a plantear que en Plato el alcalde es independiente o autónomo de los políticos regionales, ni que los electores han adquirido algún nivel de responsabilidad política. De hecho en el municipio el voto de opinión no se tiene una real expresión.

Todo indica que en Plato fue la falta de un jefe político y la "insinuación" de un actor armado que "recomendó" no votar por los concejales que buscaran la reelección y "condenó" la compra de votos, fueron los factores que posibilitaron la alternativa de votar por uno u otro candidato y determinaron el perfil de los cambios.

Finalmente, en Versalles la financiación y el desarrollo de las campañas electorales presentan cierta contradicción o ambivalencia. Así, mientras la financiación no presenta gran diferencia en materia de fuentes de recursos, aunque sí en su esquema de aportes, con lo que muestra, especialmente Manizales, el desarrollo de la campaña revela una ruptura definitiva con las prácticas de la política tradicional.

Es interesante ver que el partido o movimiento que otorga el aval, los políticos regionales y nacionales que respaldan a uno u otro candidato, el sector privado o el comercio, los amigos y vecinos y los propios candidatos siguen siendo las fuentes de los recursos. Sin embargo, el peso de los aportes que cada una de éstas hace a las campañas expresa el grado y la importancia de los compromisos que cada candidato adquiere. En general los aportes de financiación, corren, en menor proporción, por cuenta de los movimientos que por filiación y tradición otorgan el aval a los distintos candidatos –especialmente las facciones conservadoras del holguinismo, lloredismo y la Unionista de Colombia- de los parlamentarios, los diputados y comerciantes que cada candidato logre acercar a su campaña y, en monto mayor, los que provienen de los amigos y vecinos que reconocen su liderazgo –esto a partir de aportes personales, rifas, fiestas y basares- y los propios del candidato –generalmente ahorros o provenientes de algún negocio hecho para la ocasión. Por lo que se logró indagar ningún aporte partidista o privado está amarrado a contraprestaciones clientelistas o a pactos burocráticos.

En materia de topes legales, aunque no es claro para ningún candidato a cuánto ascienden, se percibe que se debieron cumplir, pues por lo general éstos resultan siendo muy altos. Tampoco es muy claro que todos o por lo menos alguno de los candidatos llevaran libros contables.

Aunque los dos candidatos a la alcaldía reconocieron una tendencia a adquirir compromisos con sectores sociales y zonas del municipio, ambos manifestaron que fueron verbales y sobre aspectos generales o de inversión global. Uno de ellos expresó que por cultura política “toca hacer promesas, e incluso decir algunas mentiras” y el otro indicó que en “materia de vivienda y compra de terrenos si hizo compromisos específicos”. Las estrategias de proselitismo político estuvieron centradas en las reuniones, la conformación de grupos, la visita casa a casa y persona a persona; así como la pancarta y los afiches son los medios más utilizados en las campañas políticas.

En cuanto a la expresión del clientelismo y las prácticas electorales fraudulentas, las opiniones están un tanto divididas. Por una parte están las voces de quienes advierten una casi total reducción de tales prácticas y, por otra, los que consideran que éstas se han mimetizado en el proceso participativo, pues muchas situaciones indican que quien no esté dentro del proceso participativo del CPC, difícilmente logra sobresalir en la política o en los liderazgos locales. Esto sucedería, incluso, aún sin que se tuviera una opinión contraria o crítica del propio proceso.³⁰⁰ Además, uno de los candidatos a la alcaldía reveló que para la jornada electoral de 1997 se presentaron prácticas ilegales, como el trasteo de votos y la anulación de la inscripción de las cédulas de vecinos, incluyendo la de él, que finalmente no pudo votar. Otros entrevistados, revelaron un cuadro de favoritismo en cuanto a la asignación de cargos en la administración y en las empresas comunitarias que en el marco del proceso participativo se han logrado constituir.³⁰¹

Un aspecto que para muchos analistas y casi todos los tecnócratas responsables del diseño de las políticas de descentralización política representa la piedra de toque de la democracia representativa es el relativo a la sanción o premio electoral de los mandatarios electos. A los entrevistados se les preguntó sobre las causas de la reelección de los Concejales y Alcaldes y sobre si era o no beneficiosa para los municipios la posibilidad de reelección inmediata de los Alcaldes. Las respuestas evidencian varios matices.

En Manizales la reelección de Germán Cardona Gutiérrez como Alcalde se percibe claramente como la posibilidad de mantener la distancia frente a los directorios oficiales de los partidos y especialmente la de confirmar las diferencias de actitud y responsabilidad políticas y de transparencia administrativa con políticos tradicionales. O sea, la reelección significa castigo para los políticos tradicionales y un premio a la persona del exalcalde y a un proyecto de ciudad fundado en el rescate de valores y el civismo que las distintas coaliciones pretenden reconstruir. Recordemos que dada la renuncia inesperada del alcalde

³⁰⁰ Esta situación la confirma uno de los candidatos a la alcaldía, que solicita no revelar sus críticas al CPC, expresadas en la entrevista que otorgó, antes del día de las elecciones, pues al hacerlas públicas podrían cambiar definitivamente las preferencias electorales.

³⁰¹ Las voces se refieren al propio CPC, al programa de Boticas Comunitarias, que dispone de ocho farmacias comunitarias, a la Empresa Solidaria de Salud y Corpoversalles. Por otra parte, no deja de ser sintomático cierta evidencia de nepotismo, pues el director del hospital y vicepresidente del CPC, la secretaria de gobierno, un concejal y directivo de la ESS local y una de las coordinadoras de la promoción en salud, sean todos miembros del CPC y, al mismo tiempo, entre ellos familiares de primer y segundo grado de consanguinidad y/o afinidad.

en ejercicio, Cardona Gutiérrez, como emergente, vuelve a ser candidato de la coalición “Ciudad Viva”; pero es claro que la ciudadanía, por varias razones, confía en él y eventualmente en la alianza política que lo propone como candidato.

Respecto a la reelección inmediata de los alcaldes las opiniones se dividen. Unos consideran que no es tan beneficiosa para los municipios pues mantenerse en el cargo se puede prestar para prácticas clientelistas, a desgastes o burocratización de la gestión, y a que se gesten candidaturas desde el Estado; además, que es mejor dejar la oportunidad a otros. La mirada positiva hace una referencia a lo importante de mantener una continuidad en los Programas y Proyectos, de aprovechar la experiencia en la gestión y por el corto tiempo del período. Sin embargo, surgen propuestas mediadoras como la prolongación del período y la separación de las fechas de elecciones para alcaldes y Concejo municipal.

Para el caso de la reelección de concejales las razones son diferentes: es un “premio” por hecho de haber favorecido a sus votantes o comunidades, por los trabajos realizados, por las cosas buenas que hizo por la ciudad o porque se desempeñaron bien en sus cargos. Es importante advertir que estas son razones muy asociadas a las realizaciones concretas, tangibles y focalizadas poblacional o territorialmente, que casi con nombre propio cada concejal llevo a cabo. O sea, no es un premio a la probidad, a las labores en procura del bien común o del interés general, a las iniciativas favorables a la ciudad. Otras opiniones entienden que la reelección de los concejales –y aún de ediles- es la expresión de las maquinarias electorales montadas y sus lealtades a los jefes o directorios políticos.

En la perspectiva del premio o castigo electoral, lo que se pudo evidenciar en los comicios de 1999 fue un proceso de readecuación o renovación de las listas – sobre todo del partido conservador- en la que en el primer renglón aparece un joven político, que se muestra como el cambio, y en los segundos los concejales en ejercicio, que representan la formula de la continuidad y la experiencia.

En Plato se impuso el pragmatismo político pues en la jornada electoral de 1999, a pesar de las amenazas de un actor armado para que no se presentaran a reelección los concejales, éstos apoyaron a pupilos suyos como nuevos aspirantes y, obviamente, salieron electos. Para Alcalde la situación si fue diferente el castigo fue para los notables del municipio que a pesar de la unidad en torno a su candidato no pudieron derrotar al candidato que se presentó como popular.

Las apreciaciones de los entrevistados frente a la reelección de los Concejales son contundentes: “es producto de la imposición de la clase política”, “del clientelismo”, “del manejo de prebendas -puestos y dinero-“, y “el tener capitanes que tienen a su servicio 50 o 100 personas que se encargan de conseguir los votos o que tienen cantidades de cédulas de vivos o muertos que votan en los corregimientos”. Desde luego las opiniones de los aludidos son “que han hecho las cosas bien”, “se trabaja con responsabilidad” y “se ayuda a los votantes”.

La posibilidad de reelegir el Alcalde en el periodo siguiente tampoco tiene mucha receptividad, existe el temor a la desviación de propósitos y caer en los vicios criticados a las administraciones y en el interés personal, se plantea el cambio y darle oportunidad a otros con ideas nuevas. No obstante, las apreciaciones a favor de la reelección la asumen como un premio a la gestión y necesario ante lo insuficiente del periodo.

En Versailles la reelección de mandatarios, tienen como eje, no tanto el premio a la buena gestión sino, según los entrevistados, el compromiso con la comunidad, su acercamiento, la transparencia en el ejercicio político y cierta innovación en las formas de hacer política. Para los candidatos a las corporaciones públicas el motivo de su reelección está en la transparencia de su gestión política y en la presentación de iniciativas que favorecen a los ciudadanos. Sólo para un candidato, en la oposición, es producto de la imposición por parte de las maquinarias políticas.

Existe una mayoría que, por diferentes razones, considera conveniente la reelección del Alcalde en el periodo siguiente: porque se pueden terminar los programas o darles continuidad, por tres años resultan insuficientes para llevar a término las iniciativas propuestas. Quienes no comparten esta idea, incluido el uno de los candidatos, no ven transparencia en la elección y aducen –hasta ahora- la inexistencia de buenos alcaldes, consideran que la reelección inmediata facilita la caída en vicios, la mediocridad, la costumbre al poder. “Es mejor –dice un candidato a la alcaldía- darle oportunidad a los nuevos líderes”.

Lo importante en Versailles, parece ser, es la conectividad con el proceso participativo del CPC, aunque juega un peso muy grande los vínculos con los partidos y movimientos políticos regionales o departamentales, que tienen otras lógicas electorales o electoreras. Es curioso que en Versailles ningún alcalde haya intentado ser reelecto, ni que el que haya perdido se hubiera puesto a la cabeza de la oposición, pues de hecho tampoco existe. La conclusión que se puede sacar en el caso de Versailles es, en cierta medida, que la alcaldía es el punto culminante de un liderazgo participativo local que ha logrado entretejer adecuadamente sus vínculos políticos.

4.2. ¿Se ha consolidado la democracia participativa en la gestión pública local?³⁰²

Respecto a la democracia participativa, se advierte que la indagación llevada a cabo en los tres municipios se centró especialmente en la oferta local legal; o sea, en averiguar aspectos relativos a la constitución y funcionamiento de los espacios y al uso de los mecanismos legalmente establecidos, pero muy poco en los procesos participativos realmente existentes.

³⁰² La descripción se basa el "Módulo 3: Democracia Participativa", del Formato General de Encuesta, en el "Formato 04: Existencia y Operación de Mecanismos y Espacios de Participación Ciudadana" y en los Módulos Específicos de la Entrevista Estructurada.

Sobre los espacios de participación particularmente se indagó respecto a:

- a. Los espacios generales de participación con cobertura municipal: el Consejo Territorial de Planeación Municipal, Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y Consejo Municipal de Desarrollo Rural.
- b. Los espacios sectoriales: el Comité de Desarrollo y Control Social en el Servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Junta Municipal de Educación, los Foros Educativos Municipales, los Gobiernos Escolares, el Comité de Participación Comunitaria en Salud, el Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud, Comité técnico científico de las Administradoras de Régimen Subsidiado, el Consejo Comunitario para administración de tierras adjudicadas a comunidades negras, el Consejo municipal ambiental, el Consejo municipales de juventud, el Consejo municipal de paz, el Consejo municipal de Cultura.
- c. Además, se ha establecido la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas de Servicios Públicos, en las juntas directivas de los hospitales y en asuntos de policía,

Sobre los mecanismos de participación se indagó respecto al referendo, las consultas populares, el cabildo abierto, las iniciativas legislativas populares y la revocatoria del mandato. Adicionalmente, sobre la constitución de veedurías ciudadanas, las cuales tienen como propósito básico ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública local.

En esta perspectiva, se puede argumentar que Manizales, Plato y Versalles se comportan muy diferencialmente respecto a los espacios de participación sectorial pero con grandes similitudes respecto al uso de los mecanismos de participación ciudadana.

Respecto a la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana se pudo establecer que en Manizales no sólo que existen y funcionan, con los inconvenientes propios de espacios en construcción³⁰³, sino que, asimismo, sectorialmente se tiene un diagnóstico o se estaba elaborando.

Tanto el Consejo Territorial de Planeación como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural fueron ya constituidos, pero el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial estaba pendiente de la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial. Los dos primeros, producto de Acuerdos del Concejo de 1994, estaban conformados con la presencia de diferentes sectores sociales, el plan de actividades acordado les permitía reunirse y llevar actas de sus reuniones. El CMDR contó con un apoyo financiero del municipio de 32 millones de pesos para 1999 y de 20 millones para el 2000; El CTP recibe por parte de la alcaldía

³⁰³ Algunos, tienen reglamentos propios que no se cumplen, una periodicidad en las reuniones que no se da y unas actas que se suponen deben llevarse pero no se encuentran. Adicionalmente, en muchos casos a la constitución legal no le sigue inmediatamente su entrada en operación, ésta llega a demorarse más de un año.

apoyo administrativo y logístico y recursos a través de rubro presupuestal de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, denominado Pedagogía del Consejo territorial, que para el 2000 contó con una asignación de 20 millones de pesos.

De los 17 espacios sectoriales ofertados legalmente, en Manizales se pudo comprobar la existencia y funcionamiento de 12. Igualmente existen los gobiernos Escolares pero su reglamentación, promoción y funcionamiento depende de la Secretaría de Educación de la Gobernación porque el gobierno del Manizales, hasta 2000, no había logrado la certificación para el manejo de la educación. Al Consejo de Juventud lo sustituía un Comité impulsor del que hacen parte una larga lista de organizaciones o de jóvenes o que realizan actividades con este sector de la población. Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, aunque en la administración municipal se señaló su existencia, al menos para el servicio de agua potable y saneamiento básico, no se pudo determinar su número real, en qué servicio o servicios operaban, ni si estaban o no reglamentados.

Los espacios de participación, que datan en Manizales de 1995, excepto los COPACO que operan desde finales de los ochenta, son los siguientes:

- ❑ Junta Municipal de Educación
- ❑ Foros Educativos Municipales
- ❑ Comités de participación comunitaria en salud
- ❑ Participación de la comunidad en las juntas directivas de los hospitales
- ❑ Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud
- ❑ Consejo municipal ambiental (Comité Interinstitucional para la Defensa del Medio Ambiente en el Municipio de Manizales)
- ❑ Consejos municipales de juventud
- ❑ Junta Administradora Municipal de Recreación y Deporte
- ❑ Consejos municipales de paz
- ❑ Consejos Municipales de Cultura

En todos los casos se verificó su conformación de acuerdo a lo estipulado en las normas Nacionales y Municipales, su funcionamiento y los apoyos que recibe para su funcionamiento por parte del municipio

Frente a este volumen de espacios de participación, los entrevistados son concluyentes: “ninguna cantidad es grande y antes se deberían abrir más en vista de que son excelentes como expresión colectiva y por su aporte al ejecutivo en el campo de sus competencias, pues se requiere convocar a la gente para que se exprese y participe.” Pese a lo anterior la mayoría de las opiniones sugirieron correctivos, especialmente en lo relativo a su ámbito, de tal manera que no se dupliquen funciones, personajes y propósitos, no se dilaten las decisiones o dispersen las responsabilidades. Las críticas apuntan más a la necesidad de instituir un sistema local de participación ciudadana que articule todo lo existente en este campo para evitar una atomización, en la que ya se está cayendo.

Pese a la inexperiencia, la falta de tiempo de las personas delegadas, de voluntad de algunos para que funcionen, de la falta de recursos para que se materialice lo acordado, la opinión mayoritaria reconoce que los espacios de participación funcionan y, de alguna forma, localmente se hacen notar e incluso han llegado a incentivar a los sectores de estratos altos para se preocupen por las relaciones de vecindad, cosa que en el pasado inmediato no era de su interés. Otra opinión considera que tales espacios son instancias de papel, que se constituyeron para cumplir con la ley, pues realmente a la administración no le interesa promoverlos y que no operan porque no son representativos ni participativos y, además, no han orientado a la gente en la organización y la participación.

Respecto a la conformación de los diferentes Consejos y Comités las opiniones son diversas. Por una parte, se percibe que existe intromisión política del ejecutivo a la hora de escoger -deocráticamente- los representantes, en los casos que le compete, lo que implica pérdida de autonomía y representación. Por otra, las percepciones apuntan a la falta de equilibrio en la representación, especialmente porque se desconocen los espacios y de los mecanismos de convocatoria para la selección democrática de sus miembros, por la falta de responsabilidad de quienes son designados representantes y, aún, por la falta de recursos para los desplazamientos y la realización de las tareas.

Por ejemplo, los representantes de la sociedad civil valoran como esencial el funcionamiento del Consejo o Comité del que hacen parte, por la participación que se genera; por el reconocimiento social, en el caso de los jóvenes; por la posibilidad de tomar decisiones, los COPACOS, así le falte consolidarse, el CTP; o su poco funcionamiento, la JUME, que depende del Secretario de despacho. Pero desde la perspectiva del funcionario se ven como muy poco operativos, dado el continuo enfrentamiento de los representantes con la Administración, a los que censura por no entender el objeto del Consejo, que es de concertación en la perspectiva de ganar una visión de ciudad y trascender lo sectorial, incluso de ser básicamente un soporte técnico de la administración y no el espacio de las negociaciones ciudadanas. Las posiciones mediadoras insinúan enmiendas, el Consejo Territorial se propugna por la consolidación del espacio para entrar en alianza con la administración y superar las contradicciones, el de Medio Ambiente lo considera necesario porque no existe entidad encargada de este tema en el municipio, el de Cultura considera que las contradicciones dan la oportunidad de realizar un ejercicio de ciudadanía para enfrentar posibles soluciones.

Las apreciaciones coinciden, entre representantes y funcionarios, en que las actividades que realizan los Consejos o Comités respecto a los procesos de capacitación interna, promoción de líderes, seguimiento a los planes sectoriales y análisis de los proyectos y temas para ponerlos a consideración de la administración local, los cuales tratan sobre la reglamentación interna de los espacios, la constitución de fondos de vigilancia, traslado de maestros y programa de racionalización de docentes, sobre intercambios y socialización de experiencias, participación en el POT, etc.

El grado de desarrollo y consolidación del respectivo espacio de participación parece ser un indicio respecto de la capacidad de involucrarse en la toma de decisiones, más allá de que tenga la competencia para hacerlo. El de Medio Ambiente todavía no tiene esa posibilidad; la Comisión de Juventud percibe un reconocimiento por habersele respetado la decisión de no convocar, todavía, la conformación del respectivo Comité, aunque se siente poco escuchado por las entidades a la hora de definir políticas; la JUME considera que incidió en la decisión del municipio frente a la racionalización de docentes impulsada por la Gobernación; los COPACOS reconocen su capacidad de lograr consensos, básicos para la definición de las actividades que pueden adelantar los directores de los hospitales de la ciudad; el Comité de Cultura percibe competencia para asesorar el diseño de políticas y desarrollar veeduría en gestión cultural; el Consejo Territorial de Planeación, ha sido varias veces convocado por el Concejo Municipal para escuchar sus opiniones, cosa que no hace la Administración; y el de Desarrollo Rural logró que todos los proyectos de la administración en este campo pasen por sus manos para concepto técnico, aunque todavía no logre opinar sobre su viabilidad.

Respecto al reconocimiento del espacio de participación y su visibilidad en el municipio, la percepción de los funcionarios se inclina por un reconocimiento de los individuos más que del espacio mismo, se reconocen algunos miembros del sector, los docentes pero no la comunidad educativa; algunas zonas, barrios, o entidades donde hace presencia pero no en todo el sector, ni en toda la comuna o corregimiento y menos en el municipio. Los representantes aunque reconocen, no explícitamente, sus alcances para repercutir en la vida del municipio, encuentran cierto reconocimiento, que se les tuvo en cuenta, que se les brindaron posibilidades para la promoción social, que es un órgano representativo.

En el municipio de Plato el panorama es bastante sombrío, se han conformado apenas 6 de los 17 espacios de participación ciudadana establecidos, con un funcionamiento bastante irregular, una conformación criticable por lo acomodado de selección de sus integrantes y la falta de promoción, compromiso y recursos para su funcionamiento y financiamiento de sus actividades.

Existen el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural. Igual que en Manizales, dada la inexistencia del Plan de Ordenamiento Territorial, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial hasta el año 2000 no había sido constituido. El CTP se constituye por Acuerdo del Concejo en 1995, que dispuso la representación de los diferentes sectores sociales pero incluye al Alcalde; en 1998 se renueva la mitad del consejo, incluyendo al representante del sector comunitario, aunque en la lista oficial no aparece. El CMDR, se crea en 1996, también por Acuerdo del Concejo y se constituyó de acuerdo a la Ley. Sin embargo, durante el año 2000 ninguno de los dos se reunió, ni recibió apoyo financiero del municipio, el Consejo Territorial de Planeación, tan sólo recibe un apoyo de orden logístico.

El funcionamiento del CMDR ha sido muy irregular, a pesar de su reestructuración y asignación de presupuesto para su funcionamiento que en 1998 hicieron la Secretaría de Agricultura del Departamento y la Alcaldía. Este Consejo crea las comisiones de salud, vías, educación y asistencia técnica, contando con la UMATA como secretaria técnica, que son las que se reúnen de acuerdo con sus posibilidades, pues los constantes desplazamientos a los corregimientos, veredas y centros poblados del municipio, impiden el funcionamiento regular de las comisiones y del Consejo.

Bajo estas consideraciones y a pesar de considerársele como importantes para la promoción ciudadana, estos espacios no tienen mayor transcendencia, ni inciden de alguna forma en la gestión, ni en la toma de decisiones municipales. Son espacios con muy poco o nulo reconocimiento social.

De los espacios e instancias de participación sectorial existen constituidos desde 1996 el Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, los Comités de Participación Ciudadana en Salud -CPC, promovido por la comunidad desde inicios de los años noventa, la Junta Administradora Municipal de Recreación y Deporte y el Consejo Municipal de Cultura. Adicionalmente, se ha dado participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas Públicas y, desde 1998, en la Junta Directiva del Hospital 7 de Agosto.

Aunque el funcionamiento de todos ellos ha sido muy irregular y sólo el de deportes y cultura recibe recursos para su funcionamiento, su existencia fue apreciada como importante por los entrevistados, toda vez que son una "oportunidad que se le da al pueblo raso" de conocer la política sectorial, fiscalizar los programas de gobierno y vincular la gestión comunitaria a la pública. Para la mayoría de los entrevistados, en Plato las mayores dificultades del reciente proceso participativo están en la poca solidez administrativa que los distintos comités han logrado y en la apatía o falta de voluntad política que los administradores tienen para darles continuidad y estabilidad.

Adicionalmente, se ven como obstáculos la poca o nula capacidad que tienen estos espacios para tomar o participar activamente en las decisiones de política sectorial y, por su debilidad, la facilidad de manejarlos políticamente en contra de sus propios mandatos. Los COPACOS inciden en casi todas las actividades del Hospital, su influencia es superada tan sólo por la Junta Directiva, y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, incide sólo en las actividades de la UMATA. Los demás Consejos y Comités existentes perciben que no se les tiene en cuenta o se les invita únicamente para que entreguen información. El reconocimiento social y su impacto en la vida del municipio son precarios. Nuevamente los COPACOS tienen reconocimiento, de los demás se conocen a algunos de sus integrantes, pero no al Comité o Consejo.

En Plato, el proceso de participación descentralizada se debilita, aun más, por la falta de promoción y de compromiso de las entidades municipales, la irregularidad

en el trabajo y el manejo politiquero que el Alcalde o el Secretario responsable hacen del espacio. Aunque se consideran bien concebidos, operativamente se les perciben como poco funcionales. El funcionamiento de los comités es calificado como de “nulo”, “no se reúne”, “anda mal”, “está en el papel”, “no hay que hacer, ni que evaluar porque no hay ni siquiera información, sólo se le convoca en situaciones específicas” o “debería ser más activo” En el Consejo Rural, el Comité de Control y el Consejo Territorial, manifiestan los entrevistados, nada se está haciendo, en la Junta de Deportes y el Consejo de Cultura se colabora con campeonatos y con el funcionamiento del Centro de Convenciones, y los COPACOS, los más activos, hacen el seguimiento del Plan de Desarrollo y desarrollan actividades para la elaboración y posterior aprobación del POT.

La convocatoria y la elección de los representantes de la comunidad y la ciudadanía a los comités fueron vistos como antidemocrático y “amañado”, pues no se convoca o si se hace no es público sino individual y, finalmente, “se escoge a dedo”. Al mismo tiempo, existe un sector político que quiere estar en todo e, individualmente, los representantes buscan su figuración, lo que coarta la participación ciudadana y presencia de intereses más populares.

El panorama en el municipio de Versalles es radicalmente distinto. Aunque formalmente están constituidos el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural –el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial no es de obligatoria constitución- y de los 17 espacios sectoriales se corroboró la existencia de ocho, en la práctica sus funciones y sus actividades forman parte de un gran proceso participativo municipal que, desde 1989 ha estado liderando el Comité de Participación Comunitaria en Salud –COPACOS.

Efectivamente, en Versalles el proceso participativo ha resuelto en gran medida las críticas y dificultades que se presentan y se perciben tanto en Manizales como en Plato, pues apoyándose en los principios de participación y descentralización consagrados en la Constitución Política de 1991 y en los programas “Municipios Saludables” y Municipios de Paz”, inició a partir del Comité de Participación Comunitaria en Salud, un proceso de racionalización de la gestión participativa municipal, que ha permitido desarrollar en el municipio un verdadero proceso social de participación ciudadana.

Este aspecto, quizás el más importante de todo el proceso participativo, está relacionado, con dos elementos. El primero, tienen que ver con la transformación del COPACO, como un espacio sectorial, en el Comité de Participación Comunitaria de Versalles -CPC, como un escenario de participación para la concertación y coordinación multisectorial e institucionalizada entre la administración municipal y la comunidad y diversos sectores sociales, empresariales y comerciales; de hecho el CPC se define como “espacio abierto y organizado de comunidad, sectores e instituciones que propenden por la

concertación para el desarrollo armónico, integral y sostenible del Municipio de Versalles, con incidencia regional.³⁰⁴

De hecho, el CPC se asimila a una organización social que, bajo los principios de participación, educación, comunicación, compromiso, equidad y sostenibilidad, está constituida por una Asamblea General –abierta a la comunidad, a sus representantes o delegados barriales, veredales y de los distintos sectores sociales, una Junta Directiva, actualmente de 20 miembros elegidos por la Asamblea y seis subcomités de trabajo: salud, desarrollo agropecuario, educación, gestión empresarial y el de infraestructura y servicios públicos.³⁰⁵ Además, como entidades internas de apoyo, existen la Corporación para el Desarrollo de Versalles (Corpoversalles), la Cooperativa Solidaria de Salud (Coopsaver), el Canal local de televisión VERSAVISIÓN, el Hospital San Nicolás, los Colegios locales, la Alcaldía, la CVC, el Comité de Cafeteros, entre otros. También, se conformó el CPC Juvenil e Infantil y se tiene previsto el establecimiento de relaciones estables y permanentes con instituciones y grupos locales de base, instituciones organizadas de la comunidad e instituciones externas de apoyo como SENA-CLEM, Departamento del Valle del Cauca, Ministerio de Salud, Fundación Carvajal, Fundación FES, Fundación Corona, Fundación Restrepo Barco, Procomún, la Corporación Consorcio para el Desarrollo Comunitario, la OPS/OMS, etc.)

Desde su nacimiento en 1993 Corpoversalles actúa como representante legal del CPC, como instancia para la búsqueda y canalización de recursos para los grupos de base del Comité y para prestar asesoría técnica y capacitación a los mismos grupos. Coopsaver, nacida en 1994 como empresa solidaria de salud, resultado de la organización comunitaria y de alianzas estratégicas, ha ampliado el campo de trabajo de los grupos de base del mismo CPC. De hecho, contando con los 64 grupos de base vinculados a la cooperativa, 13 grupos de mujer rural y 4 grupos

³⁰⁴ Este proceso su apoya en la larga y doble historia de superación de la violencia –de los pájaros antes y del narcotráfico ahora- y la vez de organización comunitaria para emprender acciones de desarrollo. Desde su fundación los colonos provenientes de Antioquia y el viejo Caldas tuvieron que organizarse para derribar árboles, hacer las casas, abrir vías y crear las instituciones del Municipio. Posteriormente en el año de 1947, se crea la Casa Campesina a través del trabajo comunitario adelantado por el Comité de Desarrollo Campesino. Los campesinos la crearon con el fin de tener un sitio que les sirviera para canjear sus productos, pernoctar cuando se hacía tarde y tener un lugar de encuentro y reunión. Allí se realizaron muchas actividades importantes como encuentros de líderes campesinos, seminarios con diversos grupos de la comunidad de Versalles y de otros municipios vecinos ofrecidos por los padres jesuitas del Instituto Mayor Campesino de Buga; en fin, ha sido un elemento aglutinador y ha jugado un papel crucial en le movimiento participativo actual. Con base en estas experiencias, Versalles participó activamente durante los años 60, 70 y 80 en varias organizaciones campesinas nacionales como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y Usuarios Múltiples, conformando así varias cooperativas agrícolas para mercadeo y compra de insumos. Estas actividades entraron en crisis durante los años 80 con la llegada de algunas plagas al municipio que arrasaron con el cultivo predominante, el tomate de árbol, y prácticamente se suprimieron debido a problemas internos de las cooperativas. Cabe destacar el surgimiento en los años 70 de los grupos de Amistad y Comités Femeninos y en los 80 la Asociación para la promoción de la Cultura (ASPRUC). Una reseña histórica y muy completa de este proceso se encuentra en LUNDY, Mark, (1998). “Bienestar y participación, una construcción local. Versalles, Valle del Cauca”, en: Revista *Territorios*, ..., (p. 139-152). Véase también la página www.col.ops-oms.org/Municipios/cpcversalles

³⁰⁵ En 1998 el CPC se reestructuró, se crearon los subcomités empresarial y el de infraestructura y servicios públicos y desapareció el de desarrollo social.

de productores, en 1998 se contaba con 85 grupos que involucraban a cerca del 67% de la población municipal (unas 7.400 personas) en el CPC

El segundo elemento que articula todo el proceso es el relativo a la planeación para el desarrollo. Desde esta perspectiva los diez programas estratégicos que desarrolla el CPC, que se descomponen en proyectos y actividades que cubren casi todo el panorama de las necesidades locales y se han elaborado a partir de diagnósticos participativos, talleres comunitarios de movilización y sensibilización (en el que se exploran el sentir, saber y hacer de los participantes) y cuentan con asignaciones presupuestales, concertadas entre la administración local, el CPC y el Concejo Municipal. Además, son parte del Plan de Desarrollo Local y permitieron una más adecuada formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

De acuerdo a las necesidades, cada Subcomité ha creado comisiones o grupos de trabajo que le permitan poner en marcha los distintos programas, proyectos y actividades específicas que desarrolla y en los cuales, los diversos actores institucionales, sociales o económicos involucrados en su ejecución debaten y acuerdan responsabilidades y compromisos.

Así por ejemplo, el Subcomité de Salud maneja el Programa Institucional Materno Infantil, que articula la Casa Hogar para mujeres rurales gestantes y en post-parto, incluye un curso psico-profiláctico; el proyecto de nutrición y prevención en salud, que involucra huertas caseras y comunitarias; los hogares FAMI, los hogares comunitarios; el de atención a la adolescente gestante, que incluye el control prenatal, educación y promoción de la educación natal; el de atención odontológica y trabajo social y psicológico. Bajo el mismo esquema de planeación y ejecución se desarrollan los programas de Atención al Pre-escolar, al Escolar y a los Adolescentes, el Programa Gaviotas, para la atención a jóvenes escolares y adolescentes con afecciones de difícil manejo (violencia, drogadicción, etc.), el Programa Hipertensos, el Club Diabetes, el de Tercera Edad, de Atención a la Población Indígena, el de las Boticas Comunitarias y el de los Agentes Comunitarios, el de la Empresa Solidaria en Salud.

Por su parte, el Subcomité Agropecuario y Ambiental, en coordinación con la Umata, desarrolla los programas de producción social de alimentos, el manejo comunitario de recursos naturales, mujer rural –con 13 grupos organizados de mujeres campesinas, cuyo énfasis ha sido el desarrollo de la floricultura, la diversificación y comercialización de cultivos endémicas del clima frío moderado, por ejemplo, tomate de árbol, mora y granadilla, y el desarrollo de la agroindustria, en especial el cultivo y procesamiento, para la exportación, de pasta de ají tabasco. Estos programas cuentan para su planeación y desarrollo con la granja autosostenible y de agricultura orgánica.³⁰⁶ Además, existe en ejecución el plan de acción para el desarrollo ambiental.

³⁰⁶ Esta granja se puso en funcionamiento sobre la base de comprarle, con los recursos del Municipio Saludable por la Paz otorgado en 1997 por la Nación, al Departamento una finca abandonada de su propiedad.

El Subcomité de educación, bajo los principios del respeto por el otro, la solidaridad, la tolerancia, aceptación de la diversidad, respeto a la cultura, la justicia y la relación hombre/naturaleza, tiene como énfasis el desarrollo y promoción de la cultura, la fundamentación deportiva y recreativa y a la formación de una cultura participativa. En particular ha venido desarrollando programas para el liderazgo infantil y juvenil, de educación y cultura, comunicación popular, de recreación y deporte y de construcción de ciudadanía.

Subcomité de Gestión Empresarial, que busca generar mayores posibilidades de empleo e ingresos a la población, en plena coordinación con Corporación para el Desarrollo de Versalles- CORPOVERSALLES, ha orientado su actividad hacia la formación empresarial, la creación y consolidación del Fondo Rotatorio de Inversión Social y Comunitaria, FRISCO, la gestión y focalización de recursos de orden local, regional, nacional e internacional.

El Subcomité de Infraestructura y Servicios Públicos, ha enfatizado el fortalecimiento de la veeduría en el manejo y utilización de los servicios públicos, su optimización y apropiación según la necesidad que de cada comunidad. Además, define el uso de los recursos en este campo y vela por que las obras realizadas respondan a los requerimientos comunitarios. Ha puesto en marcha acciones relativas al acceso a los servicios, vivienda, vías, manejo integral de residuos sólidos y educación comunitaria.

El Subcomité de Seguridad Ciudadana, promueve procesos de convivencia, tolerancia y respeto a las leyes, propende por una mayor y permanente integración de las instituciones locales y ha comprometido a las encargadas del control ciudadano y lucha contra la delincuencia, como la policía nacional, en el propósito de la capacitación comunitaria sobre deberes y derechos, a tal punto que la mayoría de los conflictos son negociados de manera cordial. Sus actividades la ha orientado hacia la creación de escuelas de seguridad ciudadana, frentes de seguridad ciudadana y de las patrullas juveniles.

En este proceso, el Subcomité de Salud del CPC asumió las funciones correspondientes al Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud, y en gran parte las relativas al Comité Etico Hospitalario; el Subcomité Agropecuario y Ambiental, asume las del Comité Municipal de Desarrollo Social y del Consejo Municipal Ambiental; el CPC Juvenil e Infantil las del Consejo Municipal de Juventud; el Subcomité de Educación y Cultural, en coordinación con la Casa de la Cultura, las del Consejo Municipal de Cultura, las de la Junta Administradora Municipal de Recreación y Deporte, y el Subcomité de Seguridad Ciudadana, las funciones de los Consejos municipales de paz y las de participación ciudadana en asuntos de Policía.

Sin embargo, no es claro si existe participación de la comunidad en la Juntas Directivas del hospital, ni quien ejerce las funciones de los inexistentes Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud y Comité Técnico Científico de las

Administradoras de Régimen Subsidiado, las de la Junta Municipal de Educación y el Foro Educativo Municipal, que no operan ni tampoco, como dinámica de participación sectorial, están articulados al Subcomité de Educación y Cultura del CPC, toda vez que el magisterio maneja, a través del sindicato, controversias y asuntos y en cada uno de los colegios los directivos y profesores lo relativo a los énfasis del PEI, las estrategias curriculares, la autoevaluación institucional y el plan de acciones mejoradas, la calidad y los contenidos de los programas curriculares, los procesos pedagógicos, etc. A partir de esta ruptura, un sector del magisterio plantea integrarse al proceso CPC, mientras otro, considera que las particularidades del sector y sus dinámicas reivindicativas no tienen en él cabida. Bajo la misma dinámica operan regularmente los Gobiernos Escolares.

Aunque articulados al Subcomité de Infraestructura y Servicios Públicos, los Comités del Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios son más independientes y funcionan de manera más autónoma; así mismo el representante de la comunidad en la participación en la Junta Directiva.

El proceso social de participación que lidera y desarrolla el CPC fue visto como importante por todos los entrevistados, pero las razones dadas fueron un tanto diferentes. Unos consideraron que el proceso de racionalización que implica tener un gran Comité, en lugar de muchos, ayuda a fortalecer la democracia local porque permite concentrar los esfuerzos, optimizar los procesos, recursos, garantizar los resultados y reducir las inconsistencias y duplicidades. Adicionalmente, se gana claridad y precisión en los procesos de diagnóstico sectorial y general.

Otros, consideran que la posibilidad de tener más y distintos espacios de participación permiten desarrollar las particularidades sectoriales de manera más adecuada y amplia, en tanto la democracia local tiene que ver con el reconocimiento de la diversidad de procesos e intereses; que al meter todos estos procesos en una sola dinámica como la del CPC se corre el riesgo de minimizar o desconocer lo que en un espacio particular se puede considerar como importante.

Las críticas al proceso participativo son claras y precisas. No es suficiente la participación, además se requiere que ésta sea democrática. “En Versalles hay participación pero no hay democracia”, dijo una líder comunitaria y veedora. Especialmente al CPC, le falta mucha democracia, porque no es bueno que el vicepresidente y quien en realidad maneja todos los hilos del poder en el proceso sea prácticamente vitalicio, el director del hospital. El hecho de que más el 60% de los miembros activos del CPC fueran del sector salud puede estar confirmando la percepción de que el CPC está controlado por el director del hospital, jefe administrativo de esa mayoría y manifiestamente contradictor político de muchos de los líderes que no relacionados orgánicamente con el CPC pero si muy vinculados a sus particulares dinámicas de participación. Esta situación hace que el CPC se comporte casi como un “grupo de interés”.

De todos modos e independientemente de estas contradicciones, es evidente que nadie desea el desgaste ni la dispersión que tanto Comité y tanta reunión efectivamente genera. Lo lógico sería encontrar un término justo, donde todos los procesos de participación encuentren su lugar y su espacio, en el que se propicien los vínculos productivos y las articulaciones dinámicas, pero donde cada proceso participativo pueda ganar en autonomía e independencia; al fin y al cabo, el de Versalles es un proceso de participación ejemplar en el marco de la descentralización que vale la pena estudiar y, de acuerdo a las particularidades, replicar.³⁰⁷

Si el potencial de la democracia participativa está en propiciar una “revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional [y particularmente local] ... que implica ... que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida” como la Corte Constitucional ha planteado, en el uso de tales mecanismos de participación puede estar la medida de las transformaciones democráticas que en los municipios se ha dado.

Consecuentes con el anterior planteamiento, que en este trabajo se comparte plenamente, y dado que no se verifica en ninguno de los tres municipios analizados el uso de tales mecanismos, podríamos decir, sin la menor duda, que el sistema político local que impera en nuestros municipios no ha sufrido grandes o significativas transformaciones. Nuestros alcaldes, que antes mandaban porque los designaban, lo siguen haciendo porque los elegimos.

Efectivamente, respecto al uso de los mecanismos de participación ciudadana reglamentados por la Ley 134, los nueve alcaldes populares que desde 1994 han gobernado los municipios de Maizales, Plato y Versalles y los Concejos Municipales que han ejercido sus funciones no han visto la necesidad, no han tenido la oportunidad o no han logrado acudir a ellos para definir asuntos de trascendencia local o, quizás, durante su mandato no han tenido que tomar ninguna decisión trascendental para sus ciudades.

En Manizales, Plato y Versalles, los respectivos Concejos Municipales adujeron que ante los largos trámites que impone la ley para convocar Cabildos Abiertos, se prefirió tomar la iniciativa de convocar Foros, pues “a la larga cumplen con las mismas condiciones de aquellos”. En Plato, por ejemplo, apenas hubo un solo intento de convocar a un Cabildo Abierto para tratar los problemas de la educación en el municipio, adelantándose el trámite hasta la recolección de firmas pero, por vicios de procedimiento, no se pudo citar. En su defecto el Concejo Municipal se comprometió con organizar un Foro en el año 1998, que por distintas razones tampoco se hizo. En Versalles, el Concejo intentó convocar a dos Cabildos Abiertos, uno en 1999 para tratar problemas de servicios públicos y el otro en el

³⁰⁷ Como proceso de participación el CPC se ha ganado dos grandes premios y varias distinciones internacionales.

2000 para debatir el Plan de Desarrollo, adelantándose, en ambos casos, el trámite hasta la inscripción; en su lugar se realizaron asambleas populares con los pocos que lograron llegar.

En lo que parece ser una estrategia de control de la gestión, la conformación de veedurías ciudadanas muestra un tratamiento diferente. En Manizales, la Contraloría Municipal, desde 1998, ha impulsado la constitución de 18 Comités Fiscales de Veedurías Ciudadanas, y en cada una de las Comunas y Corregimientos ha capacitado a 145 Veedores y ha realizado un esfuerzo importante para producir materiales necesarios para el ejercicio ciudadano de la veeduría. La Personería Municipal, a partir de la Ley 563 del 2000 –que con posterioridad fue declarada inconstitucional- inscribió de 5 Veedurías. Con anterioridad a esta ley había realizado procesos de capacitación en tópicos relacionados con las actividades de las Veedurías, en aspectos de importancia para el municipio como los derechos humanos, medio ambiente, legislación en deberes y derechos, participación ciudadana y elección de personeros estudiantiles. En materia de veedurías la iniciativa no sólo ha sido de los órganos de control, también las organizaciones privadas, sociales y barriales han intentado desarrollar interesantes iniciativas, que han contado con el respaldo de aquellos.

Desde 1995 la Personería Municipal de Plato ha estado impulsando, en el sector salud y obras públicas, la constitución de veedurías ciudadanas. Esta iniciativa coincidió con la puesta en marcha del plan de grandes obras en el que el municipio se empeñó, como fueron el centro de acopio, la terminal de transportes, el polideportivo, un colegio, entre otras, que aún a comienzos de 2001 no finalizan. En el año 2000, en virtud de la Ley 563, la Personería inscribió cuatro nuevas Veedurías, cuyo propósito fue la realizar vigilancia de la gestión pública veredal, barrial y municipal. La iniciativa de este esfuerzo estuvo en las organizaciones sociales y comunidades veredales y barriales. Por su parte, la Contraloría Municipal, en coordinación con la Contraloría Departamental, sólo presenta como balance la realización de un seminario de capacitación para líderes en el año 1998, que se centró en la eficiencia en la ejecución de contratos y la vigilancia social en la lucha contra el despilfarro económico de la administración.

En Plato, adicionalmente, funciona desde junio del 2000, el “Comité de Vigilancia y Control de la Gestión Pública”, del cual forman parte la contraloría y la personería municipales y la Procuraduría Provincial de El Carmen de Bolívar. Entre sus funciones tiene la de motivar y promover espacios de participación para el control de la gestión pública. Existe, desde noviembre de 1999, un Convenio Interadministrativo entre la Contraloría General de la Nación y la Contraloría Municipal de Plato para prestar apoyo y asesoría en ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración o de particulares que manejen fondos o bienes de la nación.

En Versalles, por el contrario, las veedurías fueron hasta la reestructuración del CPC en 1998 un propósito casi exclusivamente ciudadano y una forma de hacer visible, de alguna manera, la oposición política al Alcalde por parte de algunos líderes y sectores comunitarios, en especial de las Juntas de Acción Comunal. El

interés, en una actitud de choque, estuvo en la vigilancia de un proyecto de vivienda, del proceso de constitución de la empresa municipal de servicios públicos y del seguimiento a la gestión y contratación de las obras. Paralelamente, el COPACO primero y el CPC después, estuvieron trabajando en la conformación de veedurías en el sector salud. En todo este proceso la Personería Municipal, han desarrollado una actividad menor y un tanto pasiva, se ha limitado a registrar las veedurías constituidas.

Para el año 2000 en Versalles las veedurías estaban inactivas o habían desaparecido del panorama participativo. La propia dinámica de coordinación y gestión interinstitucional y social del CPC, por momentos, las ha hecho ver como innecesarias.

Respecto a la división territorial municipal, sólo Manizales muestra desarrollos, pues ha constituido 11 Comunas y 7 Corregimientos y desde 1991 las Juntas Administradoras Locales, por Acuerdos del Concejo Municipal, tienen reglamentación.

En Plato se aduce su inexistencia, por la secesión, durante primer semestre del año 2000, de siete corregimientos con sus veredas y una vereda adicional para constituir, por autorización de la Asamblea del Magdalena, de nuevos los municipios de Nueva Granada, San Angel y Santa Barbara de Pinto. Sin embargo, esta situación oculta más bien la falta de interés del Concejo y la Administración para cumplir con la disposición de ley 136 de 1994.

Lo mismo sucede en Versalles, sólo que no justifica, dicen los concejales entrevistados, para un municipio tan pequeño, no más de 12 mil habitantes. Otros, plantean que el problema es político, pues los que controlan el CPC tienen el temor que en las JAL se exprese electoralmente otras opiniones políticas.

La elaboración de los programas de gobierno y, luego, de los planes de desarrollo constituye para la democracia participativa un canal de expresión que también establece nexos entre los candidatos y las campañas con sus electores y la ciudadanía. Estos vínculos se pueden establecer a partir de la participación y consulta ciudadana.

En Manizales se constató que para la campaña electoral de 1999 el Programa de Gobierno del Alcalde elegido no contó con la participación ciudadana para su elaboración, sino que partió de un estudio empresarial que se realizó en ese momento, y contó con el apoyo de algunos asesores y la experiencia del Candidato. Mas que consultarlo el Programa fue presentado a la comunidad aprovechando, el candidato y la campaña, su imagen para explicarlo en reuniones, grupos de trabajo, puerta a puerta y en Foros de promoción para que la ciudadanía lo asumiera como propio.

Una vez en la alcaldía, la administración municipal convoca a los diferentes Consejos, Comités y Juntas sectoriales como al conjunto de los sectores sociales

en ellos representados para promocionar su participación en la elaboración del Plan de Desarrollo de Manizales para el período 2000-2003. La respuesta estuvo marcada por una variada gama de posibilidades: la JUME y el magisterio nunca se sintieron convocados; el Consejo de Cultura, dada su reciente conformación, los artistas y en general los gestores culturales, se sintieron con poca o falta de experiencia en el campo de la planeación; el Consejo Territorial de Planeación y el Comité Impulsor de Juventud, se sintieron en su salsa, pues una participación plena como.

En Plato, por ejemplo, para la campaña electoral de 1996 la elaboración del Programa de Gobierno del candidato que resultó electo corrió por cuenta de los asesores, algunos grupos temáticos y los amigos del candidato; luego se consultó, a lo sumo fue con algunas entidades externas al municipio, como CORPOMAGDALENA, INPA o el ICBF, y literalmente fue presentado, como recurso del proselitismo electoral, en las manifestaciones y reuniones políticas. La experiencia electoral del 1999 evidenció, en este campo, un nuevo contraste en la forma de elaborar el Programa de Gobierno. En esa ocasión el candidato triunfador recurrió a una consulta amplia con la comunidad, hecho sin antecedentes en el municipio, e incorporó muchas ideas de los diferentes sectores que lo acompañaron. Una vez elaborado, en mesas de trabajo sectoriales y territoriales se volvió a presentar y, finalmente, se aprobó por consenso.

Respecto a la elaboración del Plan de Desarrollo 1997-2000 la participación ciudadana se concibió más como estrategia que le permitiera ganar un reconocimiento por parte de Planeación Nacional, que como una dinámica de vincular a la comunidad. En contraste, para la elaboración del Plan de Desarrollo 2000-2003 la administración municipal diseñó una estrategia que abrió espacios para que los diferentes Consejos y Comités, así como a los sectores sociales representados, participaran en su elaboración. En Plato esta fue una experiencia nueva, que contó con las limitaciones propias de convocatorias amplias y nuevas. La activa presencia de COPACOS, el Consejo Territorial y el de Desarrollo Rural, sin que se constituyera en un pronunciamiento oficial, contribuyó a la priorización e identificación de necesidades y soluciones, brindó información sectorial especializada y logró cierta incidencia en las formulaciones generales. Sin embargo, para el Consejo de Cultura, a quienes se les convocó la noche anterior, la Junta de Deportes y el Comité de Control de Acueducto, a quienes no se les convocó, la experiencia participativa resultó muy limitada. Las comunidades y sectores poblacionales, en menor medida, también lograron hacer presencia en las mesas, talleres y foros sectoriales y territoriales, que se realizaron.

Versalles en este aspecto marca nuevamente la diferencia, pues lo que mejor expresa las particularidades del proceso político de Versalles es la capacidad de involucrar, incluso en el desarrollo de las campañas electorales, a la población. Por una parte, casi todos los candidatos, bien para la alcaldía o para concejo, se esmeran por tener una plataforma o un programa más o menos claro y estructurado y en torno a éste se desarrolla prácticamente todo el esquema de proselitismo. Por ejemplo, los Programa de Gobierno y las propuestas de los

candidatos a Concejo, en buena medida corrieron por parte de cada candidato. En la mayoría de los casos para su elaboración se tuvieron en cuenta los programas y proyecto formulados en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en otros se contó, adicionalmente, con el concurso de equipos de trabajo o de amigos. La gran mayoría de los entrevistados consideraron que los programas se presentaron a la comunidad a través de foros, reuniones, consultas con líderes, sectores sociales; uno de los candidatos a la alcaldía envió, incluso, copias de sus propuestas para que por escrito se hicieran los aportes y ajustes pertinentes. Todos reconocieron que su programa fue presentado y aprobado por el Partido o movimiento que lo avaló. Los énfasis giraron en torno a estrategias de empleo, rural y urbano, el apoyo a la microempresa y a los proyectos productivos como factores básicos para reactivar la economía municipal.

Otro aspecto que resulta importante en el fortalecimiento de la democracia participativa es el relacionado con el compromiso de las administraciones locales en la promoción de la participación ciudadana. Esto se expresa no sólo en la formulación de políticas específicas sino en el diseño, financiación y ejecución de programas y proyectos concretos. Además, se puede establecer el compromiso participativo de los candidatos durante la campaña y las consideraciones que al respecto tuvieron ala hora de formular sus programas de gobierno.

En el caso de Manizales, el Programa de Gobierno que presentó Germán Cardona Gutiérrez denominado “Ciudad Viva”, a la participación se le considera como principio, proceso y compromiso de gobierno que articularía toda la gestión municipal³⁰⁸ y se proclama la necesidad de fortalecer las veedurías, las JAL y JAC, los Comités de Participación Comunitaria, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, como apoyo a la reactivación del sector rural, y el Consejo Municipal de Cultura. Así mismo, se plantea la creación de instrumentos y espacios no contemplados en la oferta legal, como los Encuentros Ciudadanos, el Servicio Ciudadano y el Servicio Civil Comunitario y Obligatorio sustituto del Servicio Militar obligatorio; la promoción de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones municipales y, a partir de labores cívicas, remuneradas para que los jóvenes participen en el desarrollo de la cultura ciudadana, el compromiso ciudadano para con la ciudad. Del mismo modo, se compromete a estimular y apoyar la participación ciudadana en los procesos de gestión y el control de la Administración pública e impulsar la Veeduría Ciudadana en procesos licitatorios y, particularmente, propone que Consejo Municipal de Cultura, asuma además funciones como veedor de la inversión pública en el sector. Adicionalmente, en el Programa de Gobierno se expresa la necesidad de crear un sistema de contratación y compras claro, abierto y unificado, de llevar a cabo un acuerdo con Transparencia Internacional para los grandes contratos y de publicar los Pliegos de Condiciones y Términos de Referencia para todas las convocatorias y licitaciones, aún de menor cuantía.

³⁰⁸ En los “Los Principios”, primera parte del Programa de Gobierno registrado, la participación aparece, junto a la eficiencia y eficacia administrativa, el desarrollo humano y el desarrollo en armonía con la naturaleza, como uno de los principios y en “De los Procesos y Compromisos de Gobierno “, segunda parte, como el séptimo de diecinueve.

Una vez en el gobierno, en el Plan de Desarrollo no se hizo mención explícita a una estrategia de promoción de la participación sino que se formularon objetivos para las dimensiones humana, ambiental, económica e institucional en las cuales la participación jugaría un papel importante para el desarrollo social. Así mismo, se proclamó la participación como derecho y deber y a la cultura ciudadana como base de una actuación social responsable. El desarrollo local se asume como un proceso de construcción colectiva que demanda una “participación activa y actuante de la ciudadanía y las organizaciones sociales y comunitarias”, en el propósito estratégico de “formar comunidades solidarias y socialmente responsables”; en esta perspectiva la meta propuesta fue la de asesorar y capacitar 100 organizaciones comunitarias y apoyar 18 iniciativas comunitarias por año.

En tanto en el Plan de Inversiones se designaron partidas globales, la participación en su vertiente comunitaria fue incluida como un sub-programa de la dimensión Humana e, indirectamente, como aspecto de la dimensión del Desarrollo Institucional, en la medida que éste se propuso fortalecer la confianza y la legitimidad de las instituciones públicas, privadas y comunitarias. La entidad encargada para la ejecución, al menos presupuestal, fue la Secretaría de Desarrollo Comunitario, cuyo presupuesto alcanzó al 3.8% del presupuesto total del municipio y de estos el 87% son destinados a inversión. Pero en el Plan no se incluyeron programas específicos de participación ciudadana, ni de estímulo o fomento de la participación sectorial, ni se encarga a ninguna entidad municipal de la llevar a cabo programas o proyectos de participación. Contrariamente a lo expuesto en el Programa de Gobierno, en el Plan de Desarrollo los Encuentros Ciudadanos no se incluyeron como programa, aunque se enunció la creación de la Oficina de Gerencia Social, adscrita al Despacho del Alcalde, encargada, entre otros propósitos, de impulsarlos, pero con el propósito de promover la participación ciudadana y en tal sentido “hacer partícipes a la ciudadanía de las decisiones, mantener una comunicación fluida con el Alcalde” y “hacer conocer de las Secretarías las necesidades populares”.

En el Plan tampoco se definieron presupuestos para promover mecanismos de control o seguimiento a la gestión municipal, ni se contempló la necesidad de desarrollar mecanismos para la rendición pública de cuentas, ni se compromete con garantizar la carrera administrativa, ni la estabilidad laboral. A pesar de lo propuesto en el Programa de Gobierno y lo dicho en campaña, el Plan no hace un diagnóstico sobre la situación de la participación ciudadana, ni se propone realizarlo. El Plan de Desarrollo tampoco definió objetivos, ni instrumentos para el desarrollo y la constitución de Veedurías.

La Gerencia Social, como entidad coordinadora de la ejecución de la política de inversiones públicas, se debería apoyar, según lo expuesto, en las comunidades organizadas, responsables de la gestión y encargadas de llevar a cabo las “pequeñas grandes obras”. Para tales propósitos se crearon los programas “el observatorio del empleo”, “promoción de microempresas y microcrédito”, “adopta

tu cuadra”, “mejoramiento de fachadas y andenes”, entre otros. Esta Gerencia debería establecer “los espacios informales de comunicación de la comunidad con la administración” y de “participación en la ejecución del presupuesto”. Para la comunidad la administración municipal debería ser un socio estratégico, y los encuentros con los Secretarios y el Alcalde la oportunidad de conocer los avances y resultados en la ejecución de los programas. A la Gerencia Social no se le asignaron recursos, pues no debería ser ejecutora, ni se le fijaron responsabilidades en definición de presupuestos, en la conformación de las veedurías, ni en el impulso o promoción de mecanismos de control y seguimiento, pues la Gerencia Social debería ser una entidad “de cara a los beneficiarios”.

La percepción general de los entrevistados sobre las políticas de participación ciudadana impulsadas por la Administración es ambivalente. Por un lado, se le otorga un alto reconocimiento y por otro, son muy críticas por no considerar el proceso participativo como tal sino ponderar los canales de información. De hecho, se dice, la política de participación está mal encausada, es más una campaña con fines políticos que con propósitos de participación.

Respecto a los resultados alcanzados el mismo alcalde reconoce que “no fueron muchos”. “Lo que se ha logrado –dice- es la concertación de voluntades”. En lo que sí concuerda con otras opiniones, es que el esfuerzo “ha ayudado a aclarar las necesidades de la gente, a la organización, al compromiso de los Comuneros, a la continuidad en los proyectos; se está aprendiendo a participar y se cuenta con el apoyo de la Administración”. Desde luego los opositores no lo ven del mismo modo. Estos consideran que “no ha habido apoyo para las Comunidades organizadas”, como lo dijo en el Programa, y que, además, se “cercenan los presupuestos de los Consejos, rural, cultural y territorial”.

Respecto a los obstáculos de y para la participación se identifican a dos niveles, se encuentran en la Administración, pues se estima que no difunden los programas, que los Secretarios de despacho no la valoran, que los funcionarios no la vinculan a su cotidianidad, que el modelo centralista no permite la participación. Pero también les cabe responsabilidad a los líderes y representantes por el anquilosamiento y poca formación.

La percepción de los entrevistados es que la participación ciudadana resulta ser un excelente modelo de democratización del sistema político local y es una aliada de mucha fuerza para el desarrollo. Si la ciudadanía no tiene confianza en lo público, la participación permite construir sentido de pertenencia; aunque incipiente, da la oportunidad de decir lo que se piensa así no se logre lo que se quiere. Se hace el llamado a diferenciar la participación que surge por iniciativa propia de la agenciada, que se convoca para conformar un comité sectorial.

La viabilidad de la participación ciudadana se ve en todo, sus bondades y dificultades se manifiestan en cualquier situación de la gestión pública. No obstante, se encuentra una posición que aduce, que es viable, cuando sea eficiente, realmente participativo con capacidad de decisión y con autonomía.

En Manizales, se considera que la participación la facilita la gestión pública y la ejecución del Plan de Desarrollo, que es un proceso colectivo en construcción, que facilita la identificación de necesidades, en el que se comparten intereses y recursos, aunque hace falta claridad –requisitos mínimos- para nombrar a los representantes. Algunas voces consideran que en ciertos aspectos los técnicos, sin contar con la participación y sólo respecto a la ejecución, son quienes deben decidir.

Contrariamente, la participación se considera un obstáculo para la gestión y la ejecución del Plan de Desarrollo, en la medida que prevalezcan los intereses personales, falte capacidad o conocimiento respecto de su papel en el proceso de toma de decisiones administrativas –no se puede caer en el democraterismo y pretender consultar la más mínima decisión. De igual manera, cuando la participación se trata de politiquería o abusos, se entorpece la gestión.

En Plato, la distancia entre el Programa de gobierno, el Plan de Desarrollo y los espacios de participación ciudadana realmente constituidos y las apreciaciones sobre la promoción de la participación son enormes. Lo consignado por escrito en los documentos que orientan la gestión del Alcalde en ejercicio, que incluso merecieron el reconocimiento de Planeación Nacional, no tienen mayor expresión en la realidad municipal. Esta situación bien merece una evaluación que pueda aproximar respuestas encaminadas a considerar los reales alcances de los Programas y Planes elaborados en los municipios. Adicionalmente, a la expresa falta de voluntad política de la Administración saliente para dar cumplimiento con lo establecido en estos documentos –incluso para ejercer el cargo de alcalde- se junta la crisis económica en la que se ha visto involucrado el municipio –prácticamente de quiebra- situación que no se logró resolver ni siquiera acogándose a un riguroso Plan de Ajuste Fiscal.

El Programa de Gobierno del actual Alcalde denominado “Por Plato: ¡Estamos de Acuerdo!”, se estructura en dos partes, Principios Rectores y Contenido Programático. La promoción de la participación ciudadana, primero de los Principios Rectores del Programa, como objetivo se presenta como concertación y participación. El candidato se compromete, de manera general, a estimular las diferentes instancias y mecanismos de participación comunitaria y ciudadana establecidas por la Ley 134 de 1994. Adicionalmente, en desarrollo del principio de Publicidad y Transparencia, se comprometió a informar a la comunidad sobre la gestión, la ejecución del Plan de Desarrollo y el Presupuesto y la contratación pública, explícitamente en el documento se expresa que “se facilitará el acceso de los ciudadanos a todos los actos públicos para que ejerzan su fiscalización de conformidad con la Ley.”

De igual forma, buscando optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos y determinar con claridad la misión, el propósito y metas de cada una de las dependencias de la administración municipal, Principio de Eficacia y Eficiencia,

se comprometió con controlar los gastos de funcionamiento y el tamaño de la planta de personal.

A pesar de no contar el municipio con una entidad encargada de la participación ciudadana el Programa no hace ninguna referencia por crearla. Como tampoco frente a la utilización de instrumentos diferentes a los contemplados en las normas para promover la participación, ni de participación en la elaboración del Presupuesto, ni con generar mecanismos de control y seguimiento de la participación y tampoco con garantizar la carrera administrativa y la estabilidad laboral.

En el Plan de Desarrollo la Participación Ciudadana es el primero de los Principios Rectores, el cual busca involucrar a la comunidad como agente de cambio, como actor y gestor de su propio desarrollo. Se propuso la participación de comunidad en la ejecución de proyectos de inversión mediante el aporte de servicios o mano de obra no calificada en aquellas obras de interés general que requieran de su concurso. La participación fue considerada, en el plano del Desarrollo, como un objetivo superior, lo que implicaría, además, hacer de ella parte de la cultura ciudadana. A partir de la participación se podría trabajar en concurrencia y complementariedad con las políticas y acciones de los niveles territoriales superiores y poner en marcha un proceso agresivo de gestión de recursos ante los mismos.

El Plan De Desarrollo incluye en cada una de las políticas sectoriales estrategias de promoción de la participación, pretendiendo dar cumplimiento con lo establecido en las diferentes leyes. En educación se propuso poner en funcionamiento la JUME y convocar a los foros educativos. En salud, promover la gestión comunitaria mediante la puesta en funcionamiento de los Comités de Participación Comunitaria en Salud ya creados. En servicios públicos, Comités de Desarrollo y Control Social en la perspectiva de que la comunidad, mediante la participación, asuma la corresponsabilidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En materia de cultura, impulsar el desarrollo institucional del sector mediante el fortalecimiento del Consejo Municipal de Cultura y la elaboración del plan municipal de desarrollo cultural. En el agropecuario, con la creación de la Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria y el fortalecimiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, en tanto instancia superior de concertación, coordinación y racionalización de los recursos destinados al desarrollo rural y como priorizador de los proyectos de cofinanciación. Finalmente, se propuso promover la participación activa de la sociedad civil en prevención y atención de desastres y fortalecer respectivo comité municipal. En correspondencia con estas estrategias el Plan se puso metas y tiempos determinados. Finalmente el Plan de Desarrollo incluye un diagnóstico pormenorizado del municipio con información actualizada y en él da cuenta de la

existencia en el municipio de diferentes organizaciones sociales de tipo sectorial y territorial.³⁰⁹

Sin embargo, El Plan no define como política la participación ciudadana, ni le da prioridad. Tampoco incluye un programa de inversiones para promover la participación, ni define las instituciones responsables de la participación ni de la ejecución de los Programas y proyectos, sencillamente porque no existen en el municipio, pero tampoco establece la creación de una entidad para su promoción; todo indica que cada espacio o instancia de participación propuesto como estrategia o como meta debería simplemente promover la participación ciudadana.

Ya finalizando el mandato del alcalde lo que se puede destacar es la inexistencia los Comités y Consejos propuestos en el Plan de Desarrollo y la debilidad o precariedad de lo poco que existía. Un caso ejemplarizante es el del Comité de Atención Integral a la Población Desplazada constituido mediante Acuerdo 191 de febrero 23 de 1998, en el cual participan dos representantes de la población desplazada, y se le dota de un Fondo para la atención de los desplazados, se le asignaron 1 millón de pesos y ejecutaron \$92.012 en 1998 y para 1999 ya no aparece en el presupuesto.

Así las cosas, en Plato la percepción de los entrevistados sobre las políticas de participación ciudadana impulsadas por la Administración es de muy negativa o inexistente. No hay resultados, la comunidad perdió toda credibilidad y confianza en la administración, que por lo demás ésta no trabaja con participación. Como excepción se le reconoce la apertura participativa que le dio a la elaboración del PDM y el POT, en salud y programas de orden nacional como los de la Red de Solidaridad.

Aunque la participación ciudadana es vista en general importante, benéfica, fundamental, innovadora para el desarrollo de una gestión administrativa, como talanquera a los corruptos, como identificación de necesidades y posibles soluciones y en el control sobre los recursos públicos, su principal obstáculo se encuentran en la falta de voluntad de la administración, que no cumplió con lo propuesto, ni con los proyectos que se lograron concertar o que contaron, como contra partida, con participación ciudadana. La responsabilidad de las políticas se quedó en puestos políticos.

En Plato, según uno de los entrevistados, con participación “se puede entorpecer a los politiqueros tradicionales cuando cometen irregularidades en el manejo del presupuesto. De todas formas cuando no hay conocimiento de funciones se puede convertir en arma de doble filo”.

³⁰⁹ Quizás por la estructuración de todos estos programas bajo el propósito de llevar a cabo un severo control de gastos de funcionamiento, reducir el tamaño de la planta de personal y adecuar la estructura administrativa a la misión constitucional y legal del Municipio y a su capacidad financiera fue que el Departamento Nacional de Planeación le otorgó a este Plan de Desarrollo el tercer premio a escala nacional.

En este campo Versalles nuevamente resalta por las buenas diferencias. El Programa de Gobierno "Hilando nuestro Futuro 1998-2000", tiene como visión ser líder de la participación comunitaria y de la participación en el desarrollo de la región y como misión, trabajar concertadamente basándose en el principio de la participación comunitaria. Entre los objetivos está el del propender por el acceso de mujeres y hombres a la participación en las decisiones colectivas y hacer efectiva la gestión colectiva, el de involucrar a los grupos vulnerables de pobreza absoluta en el desarrollo social del municipio. Como estrategia la participación comunitaria sería el principio de toda la gestión de gobierno.

Específicamente se propone consolidar el Comité de Participación Comunitaria y reactivar el liderazgo de las juntas de acción comunal, de los jóvenes, y la JUME; así mismo, en constituir instrumentos diferentes, puesto que plantea convertir la participación comunitaria en el eje de la gestión gubernamental a nivel de todos sus programas. Incluso, se compromete con favorecer la presencia de organizaciones sociales a través del fortalecimiento de la oficina del CPC, la creación del Centro de Comunicación Comunitaria y gestionar recursos para Versavisión, canal comunitario de TV, y para construir y dotar la Casa del Maestro. Las veedurías comunitarias son la propuesta para el control y seguimiento.

El Programa no adquiere compromisos específicos para promover los mecanismos de participación establecidos en la Ley 134 de 1994, ni para la participación en la elaboración del Presupuesto. Tampoco con informar los resultados de las ejecuciones del Plan y del Presupuesto, ni con garantizar la carrera administrativa y la estabilidad laboral, ni con controlar los gastos de funcionamiento y el tamaño de la planta de personal, ni con garantizar la transparencia en la contratación. Aunque que estas ausencias puedan ser extrañas en un municipio donde la participación articula casi toda la gestión pública son, por la misma razón, obvias en un municipio en el que casi todos los problemas asociados al clientelismo, al tráfico de influencias y la corrupción administrativa ya no se sufren en demasía o, por lo menos, se viven de modo poco perceptible.

En la introducción al Plan de Desarrollo, después de realizar una completa reseña de la historia de la participación comunitaria en el municipio, especialmente de su última etapa 1989 a 1997, se expresa que éste es la continuación del proceso de planeación participativa y coordinación intersectorial que el Comité de Participación Comunitaria ha desarrollado hacia la articulación de las actividades comunitarias e institucionales. Su implementación se hace bajo el principio de la participación: toma de decisiones, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación y con estas iniciativas se busca fortalecer el CPC y la integración de la zona noroccidental del Valle del Cauca y la franja del Chocó que linda con la serranía de Paraguas.

En cada línea estratégica de acción la participación es un componente básico. En salud, la participación como elemento de la promoción y la prevención de la salud. En educación, permite incidir en la calidad de la educación y en la formación de

una sociedad democrática. Además es el núcleo central del fomento al liderazgo infantil y juvenil.

En las estrategias económicas la participación constituye un principio del desarrollo económico, que fomentará una actitud empresarial rentable y sostenible (ej. Agroindustria y manejo comunitario del turismo ecológico, fomento de las empresas asociativas de trabajo, etc.). En el campo agropecuario, la participación es un proceso que le permite a la comunidad tomar decisiones, ejecutar y evaluar el Plan Agropecuario Municipal. En infraestructura y servicios públicos, favorece la construcción de una cultura ciudadana de apropiación del servicio público, permite una cultura de pago ligada a la necesidad de una veeduría permanente que redunde en la calidad del servicio.

Para la ejecución de cada una de las estrategias, aunque queda desdibujada la Secretaría de Desarrollo Comunitario, el Programa encarga a las siguientes instituciones –todas articuladas al CPC–:

- Sector salud: el Hospital San Nicolás, ICBF, COOPSAVER –EPS-, Secretaría Departamental de Salud, CORPOVERSALLES, comunidades de El Balsal, Puentetierra y Pinares, OPS, agentes educativos y sector educativo –colegios, policía nacional, casa de la cultura, administración municipal, agentes comunitarios y CPC.
- Educación: Directivos de los Colegios, docentes, alumnos, VersaVisión, JUME, Jefe de Núcleo, Secretaría de Educación, Colegios, CPC, comunidad, Antena Parabólica, agentes educativos, monitores deportivos, casa de la cultura, instituto de deportes, parque recreacional, UMATA, CPC infantil, Hospital San Nicolás.
- Económica: CORPOVERSALLES, UMATA, Administración Municipal, Fundación Pro Turismo, Hotel de turismo
- Agropecuarias: UMATA, COOPSAVER –EPS-, comunidades rurales, Administración Municipal, Comité de Cafeteros, CVC, Técnicos, Entidades Bancarias, magisterio, CPC, SAF, DRI, Obras Públicas,
- Infraestructura: magisterio, CVC, EPSA, Administración Municipal, CPC, Concejo Municipal, Comité de Cafeteros, CORPOVERSALLES,

Adicional a los espacios sectoriales, en cada proyecto se prevén espacios y acciones informales de participación ciudadana. El Plan propone diseñar y poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación de resultados de los proyectos del Plan de Desarrollo. El Alcalde y su equipo de gobierno informan sobre la gestión y sus resultados por medio del Canal comunitario de TV, medios escritos y con la realización de foros comunitarios en los corregimientos y teleconferencias cada tres meses. Igualmente, existe desde finales de los 80 un diagnóstico participativo (500 familias intervinieron), liderado por el CPC, que se complementa

con varios talleres de participación (rurales y en la cabecera) y permanentemente se constituyen grupos de trabajo y comités. Para el año 2000 el proceso de planeación participativa contó con 84 grupos de base, 45 proyectos comunitarios y 7.700 participantes. El Plan establece, adicionalmente, el apoyo a las actividades del CPC, y sus estrategias, programas y proyectos.

La percepción general de los entrevistados sobre las políticas de participación ciudadana impulsadas por la Administración expresa, una vez más, la ambigüedad existente sobre el tema o la indefinición de los límites de la política administrativa y la continuidad -y peso específico- de las acciones del CPC. Tal vez una opinión crítica, con relación a los resultados permite ver hacia donde se inclina la balanza, "dejó el espacio para que la participación se diera, pero el alcalde se recostó en el proceso". Entre quienes aprueban la política del Alcalde manifiestan una incertidumbre, al considerar que "la promueve y la niega". Los obstáculos para la promoción de la participación, se ubican en la falta de recursos presupuestales y en la falta de liderazgo del Alcalde, de democracia y de motivación de la comunidad.

Quizás lo que mejor expresa las relación que se ha establecido entre la administración municipal y el CPC, es lo que planteo el gerente de CORPOVERSALLES en la entrevista que concedió: "En términos de planeación y ejecución presupuestal el CPC, a través de CORPOVERSALLES, es el operador ideal; pero en términos de participación éste resulta ser un dinamizador autónomo en el cual el alcalde se apoya."

Como ya se planteó, para todos los entrevistados la participación ciudadana es un escenario democrático, un proceso que ha sacado adelante al municipio generando un ambiente de tranquilidad y paz y un espacio para compartir con la Administración. Se considera que la participación facilita la gestión pública y la ejecución del Plan de Desarrollo, porque evita o disminuye las equivocaciones en la toma de decisiones, identifica problemáticas, necesidades y proyectos municipales y las obras se realizan con transparencia. Puede llegar a entorpecer cuando se abusa de la democracia o no está reglamentada, cuando hay manipulación de intereses de lo contrario no puede haber en ningún aspecto.

Un aspecto que evidencia las posibilidades reales de la democracia participativa es el relativo a la participación ciudadana y comunitaria en la elaboración de los presupuestos. O sea, la asignación de recursos a partir de los intereses y requerimientos ciudadanos es, quizás, la prueba de fuego de la democracia participativa, en tanto en este proceso lo que está en juego es la financiación del desarrollo social, del desarrollo humano pero no a partir de un centro rector que conoce y decide sobre el reconocimiento y satisfacción de las necesidades – cuáles sí y cuáles no deben ser satisfechas- sino desde el requerimiento mismo, desde las necesidades los deseos y las carencias. Y es el reto porque este proceso expresa las tensionalidades sociales y políticas de una comunidad –en nuestro caso las municipalidades- en la que la exclusión, el oportunismo y la

manipulación podrían ser no sólo los obstáculos a superar sino las reglas de juego.³¹⁰

En Manizales, por ejemplo, la capacidad ciudadana de incidir en la asignación de presupuestos no es un asunto que a la administración le interese. Desde los planteamientos de campaña, pasando por el Programa de Gobierno, hasta llegar al Plan de Desarrollo no hay la menor alusión a este aspecto o asomo de dar este paso. La referencia a la ejecución de presupuestos que se hace en el Proyecto de Encuentros Ciudadanos, estrategia más novedosa en materia participativa, está estrictamente referida a la idea de establecer “alianzas estratégicas” entre la administración y las comunidades, pero nunca desde la elaboración y asignación de presupuestos, por tal razón al proyecto mismo no se le asignaron recursos, ni se le otorgaron competencias para comprometerlos. En este sentido, la administración cuenta con unos recursos asignados por rubros específicos y, en la medida que se establezcan alianzas con sectores sociales, se hace la programación del gasto. Los representantes de la comunidad en las Juntas Directivas –por lo menos de los hospitales- si al caso son consultados o informados sobre los presupuestos una vez al año, cuando se está elaborando.

En consecuencia el Código Presupuestal no enuncia, en lo más mínimo, la posibilidad de querer contar con la ciudadanía en la preparación del presupuesto de inversión o de los presupuestos de las diferentes entidades de la administración central o descentralizada.

En Plato el Alcalde en ningún momento ha tenido presente la posibilidad de la participación ciudadana en la elaboración de Presupuestos, sean ellos el general del municipio o de sus entidades. En el Programa de Gobierno no se hace ninguna alusión o referencia al respecto, tampoco en el Plan de Desarrollo y, en consecuencia, nada queda consignado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto ni en el de Rentas Municipales. Los representantes de la comunidad en las Juntas Directivas del Hospital y de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado tienen la oportunidad de ser consultados o informados sobre los presupuestos una vez al año, cuando se está elaborando.

En Versalles aunque en el Programa de Gobierno, ni explícitamente en el Plan de Desarrollo, existe compromiso en la materia, la administración ha definido estrategias de concertación con el Concejo Municipal y el CPC para la asignación de recursos y la financiación de proyectos. Sectorialmente se discuten los proyectos y en una mesa tripartita se fijan los montos presupuestales. En este proceso aunque el CPC participa, la comunidad no tiene acceso directo. Respecto a los recursos de las entidades no se percibe que la comunidad o el CPC pueda tener injerencia en la asignación de presupuestos, en el caso del representante a

³¹⁰ Nada más complejo y delicado que la asignación de recursos de presupuesto, escasos por lo general, tratando de reconocer deseos y carencias, pero propiciando que sean los dolientes mismos los que resuelvan las prioridades de distribución.

la Junta Directiva de la EPM se hace explícito que la gerencia no los invita y al Comité le falta iniciativa.

De la misma manera, para el fortalecimiento de la democracia participativa es importante establecer un papel a la capacidad de control y seguimiento que puedan tener los ciudadanos.

En Manizales entre el Programa de Gobierno y el Plan de Desarrollo Municipal, en este punto, se establecen ciertas diferencias. Mientras en el primero, el candidato se comprometió con estimular y apoyar, con veedurías y algunos consejos sectoriales, la participación ciudadana en los procesos en la gestión y el control de la Administración pública, en el Plan de Desarrollo no se definen específicamente propuestas para hacerlo realidad; simplemente se propone para la Secretaría de Planeación desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo, como instrumento macro que integra las propuestas particulares del Programa; pero en los programas y dimensiones del Plan no se contempla este tipo de participación.

Al indagar sobre la participación ciudadana el control de la gestión, se hace referencia a la existencia de la Oficina de Quejas y Reclamos de la Administración Municipal que orienta la Oficina de Control Interno. Pero ninguna insinuación se hace sobre un posible control en los encuentros ciudadanos, tal vez porque la concepción del proyecto tienen presente sólo las posibilidades de encuentro entre la administración y la comunidad, lo que permitiría cierto nivel de la información al respecto y tomar, con posterioridad, los correctivos necesarios.

Las Veedurías por el tipo de actividades que desarrolla, son las que recogen información y hacen denuncias. Los representantes a las Juntas Directivas son quienes adelantan algún tipo de acción en este sentido, pero las instituciones como tales no tienen políticas establecidas para permitir a la ciudadanía ejercer control y seguimiento sobre su gestión. Y en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, a pesar de lo poco operativo, procura hacer el seguimiento al Plan de Desarrollo en los aspectos relacionados con lo rural.

En Plato en este aspecto hay plena coherencia entre el Programa de Gobierno y el Plan de Desarrollo, en ninguno de los dos existe compromiso respecto a la participación ciudadana en el el Control y el Seguimiento. El Plan apenas enuncia la intención de implementar un sistema de Control Interno, pero en ningún momento, formula estrategias de promoción de las veedurías ciudadanas, ni para el seguimiento de los contratos; tampoco promueve las Oficinas de Quejas y Reclamos. Los representantes de los usuarios en la Junta Directiva del Hospital consideran que tienen la opción de hacer el seguimiento a la ejecución del gasto, para que no se despilfarre y sea bien distribuidos, o ante pequeñas anomalías para que se hagan los correctivos del caso.

En Versalles, de la misma manera, existe correspondencia entre Programa de Gobierno, donde se propone fortalecer las veedurías comunitarias, y el Plan de Desarrollo, que prevé diseñar y poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación de resultados de los proyectos del Plan, conformado por la Administración, el Concejo Municipal y el Consejo Municipal de Planeación, que debe tener como propósito fomentar y reconocer la eficiencia en la gestión y el logro de metas. La información generada por el sistema es divulgada y compartirla ampliamente con la comunidad. Aunque las funciones de control no están explícitamente definidas, las Veedurías tiene por objetivo verificar la transparencia en la contratación y la ejecución de obras, entre ellas las de del programa de vivienda. Las Veedurías por su naturaleza se encaminan por el control de la gestión, aparentemente –por las entrevistas otorgadas- sin mayores logros.³¹¹

Finalmente, respecto a las iniciativas de fortalecimiento de la democracia participativa, se describen los procesos de rendición de cuentas que las administraciones de Manizales, Plato y Versalles han puesto en marcha.

En Manizales, ni el candidato ni la administración hicieron compromisos explícitos respecto a la rendición de cuentas. Sin embargo, en la formulación y puesta en marcha del Plan de Desarrollo, de sus programas y proyectos concretos, se fueron abriendo las posibilidades para que el ejecutivo informara a la comunidad sobre los avances en la ejecución del Plan y la ejecución general y sectorial de los presupuestos. En tal sentido se llevaron a cabo los Encuentros Ciudadanos, las reuniones periódicas de los miércoles, en los despachos oficiales, o mensuales, en los diferentes barrios y zonas del municipio, de la comunidad con los Secretarios de Despacho y con el Alcalde. La Oficina de Divulgación y Prensa y la de Control Interno fueron, también, dos mecanismos adicionales con los que se propuso atender los requerimientos ciudadanos respecto al estado de la ejecución del planes, programas y proyectos.

En tanto el Alcalde tenía plena conciencia que lo adelantado era bien poco, consideró conveniente aplazar un informe sobre la ejecución del Plan y sobre las asignaciones presupuestales. Las opiniones de los entrevistados concuerdan en que habían sido pocos los resultados alcanzados, no obstante se reconoció el empuje y la voluntad del Administración para hacerlo. Algunos encontraron en el conflicto con el Concejo Municipal la talanquera para realizarlo. De todas formas se reconoce el esfuerzo realizado en las Oficinas de Prensa y Control Interno, en los encuentros ciudadanos, en los Consejos y Comités donde tienen presencia los delegados sectoriales, en la presentación que se empezaban a hacer de los presupuestos para el 2001 y en las campañas que intentaban para mostrar en qué se gasta la Administración los impuestos.

³¹¹ En Versalles es clave reconocer que las veedurías ciudadanas, un tanto inactivas, no están articuladas plenamente al proceso del CPC y que éste, por su dinámica de concertación, diluye de alguna forma medida el control y seguimiento a la gestión municipal.

En Plato, en este punto también existe un divorcio entre lo propuesto y lo realmente llevado a cabo. En opinión de los entrevistados, el compromiso de mantener informada la comunidad no se hizo realidad.

La promesa del Gobierno Municipal de facilitar el acceso de los ciudadanos a todos los actos públicos para que ejerzan la fiscalización de acuerdo con la ley, en virtud del principio de Publicidad y Transparencia que articula todo el Programa de Gobierno, se transformó en espacios donde la administración municipal informaba algunos aspectos de la gestión a los asistentes. De igual manera, la implementación de un sistema de información municipal se quedó como propuesta incluida en el Plan de Desarrollo.

A este respecto la opinión de los entrevistados es unánime: la Administración no informa sobre la ejecución del Plan de Desarrollo y lo que se sabe sobre el presupuesto, la deuda y la quiebra del municipio es resultado de muchos derechos de petición.

En Versalles aunque el Programa de Gobierno no registra nada al respecto, en el Plan de Desarrollo se propone como mecanismos de rendición de cuentas las teleconferencias -a través del Canal Comunitario Versavisión-, los boletines -incluidos los del CPC- y eventualmente asambleas o foros con la comunidad. En opinión de los entrevistados, la administración informa sobre la ejecución del Plan de Desarrollo, pero en extenso –algunos consideran- no hay propiamente un proceso de rendición de cuentas. De todos modos, las entidades encargadas de la ejecución de los programas y proyectos hacen informes de ejecución que se discuten y aprueban colectivamente, o sea con el concurso de los representantes de las comunidades. Igualmente el CPC desarrolla actividades en este sentido, lo que le da a todo el proceso transparencia y publicidad.

2.3 ¿Ha aumentado la gobernabilidad municipal?³¹²

Describir los procesos de gobernabilidad del el municipio colombiano permite plantearse grandes interrogantes sobre el sistema político colombiano, de cómo y para qué se quiere llegar a una alcaldía municipal, con quién, para quién e incluso contra quién se gobierna y se ejerce la autoridad. Los procesos de Manizales, Plato y Versalles nos aproximan a esa lectura. Nos facilita develar conectividades, relaciones y conflictos que soportan los consensos, propician el consentimiento e inducen a dejar los de “turno” hagan lo que consideren viable o posible hacer. Quizás en la gobernabilidad local subyacen complejos procesos de concertación social y política que permiten aumentar o disminuir el respaldo y el reconocimiento en la medida que desde la administración se reconozcan y resuelvan las demandas sociales y de la ciudadanía.

³¹² La descripción se basa en las apreciaciones que se recogieron por medio de dos entrevistas estructuradas: el Formato 7, Información sobre Organización y Movilización Social y el Módulo 4, Gobernabilidad.

En este sentido la percepción que en Manizales se tiene sobre la protesta social por la mala provisión de los servicios públicos y sociales y sus organizadores es vista literalmente con indiferencia, cuando no sinónimo de expresiones insurgentes y subversivas. Obviamente, nadie en la administración lleva un registro de las protestas sociales, ni de sus motivos, ni ante qué entidad se generó una petición o exigencia social y desde luego, no se hace ningún tipo de seguimiento a la evolución de la protesta y sus posibles soluciones. Por ejemplo, a pesar de los conflictos surgidos por la recuperación del espacio público ninguna entidad de la administración lleva registros de las diferentes protestas adelantadas por los desalojados.

El reconocimiento y legitimidad que en la administración se le da a la protesta es marginal y muy fragmentada. Casi que cada entidad tiene sus propios "clientes" y dolientes; o sea, usuarios y quejosos de sus servicios; pero ninguna conoce, se relaciona o establece vínculos con organizaciones sociales; tampoco conocen dónde funcionan o en qué campos se desempeñan.

En Manizales, funcionan 94 Juntas de Acción Comunal, reconocidas y activas, 58 asociaciones de jóvenes y 251 deportivas, que deben inscribirse en la oficina de la Secretaría de Desarrollo Comunitario. La Cámara de Comercio, registra a las asociaciones de vecinos o juntas cívicas, la UMATA, a las de usuarios campesinos, agrarias o agropecuarias, el ICBF, a las asociaciones de madres comunitarias, etc. Pero en el municipio nadie da cuenta de las organizaciones que existen, nunca se han convocado para eventos generales, de visión de ciudad – como el POT. Las convocatorias son sectoriales y muy limitadas.

Las personas entrevistadas señalan que las expresiones de inconformismo en una ciudad como Manizales están centradas en baja calidad de los servicios públicos domiciliarios, antena parabólica o televisión por cable y que se protesta ante las alzas tarifarias, la baja cobertura en la instalación del gas domiciliario. Gremialmente son los docentes, los empleados de la salud y los taxistas los que más hacen huelgas y paro de actividades.

La capacidad de la administración municipal para enfrentar tales problemas es mínima. Por una parte, junto al Concejo de la ciudad, se coloca en situación de observador, municipal pues algunos no ven que haga algo, o que no puede hacerlo porque se enfrenta a un problema contractual privado -usuarios y empresa prestadora de TV-, pero con repercusiones para los otros servicios; o porque enfrenta problemáticas de orden nacional como la salud y la educación.

En Plato, no se lleva por parte del Municipio o alguna de sus entidades registro de las organizaciones sociales existentes. A partir del diagnóstico de Plato se pudo establecer la existencia de 17 Juntas de Acción Comunal, con 600 miembros, 15 Juntas Veredales, con 500 miembros, 20 Clubes deportivos con 400 miembros, 2 Asociaciones de agricultores, 2 de pescadores y 1 cooperativa. No se tiene tampoco ningún seguimiento a los conflictos sociales surgidos en el municipio.

En la entrevista la mayoría comenta sobre expresiones un conflicto social en torno a los Servicios Públicos, que se expresa como inconformismo por la prestación sobre todo de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, el cambio de medidores y, junto con los servicios de luz y teléfono, el alza de las tarifas. Los conflictos de mayor resonancia son los laborales, de funcionarios de la administración y los maestros.

Frente a las soluciones y el manejo la opinión es casi unánime: “No hay soluciones de fondo, sino pañitos de agua tibia por parte de la Administración. Todo queda en diálogos, pactos, actas.

En Versalles, contrario a lo que se podría pensar, dado el proceso de participación, tampoco existe un registro de las organizaciones sociales existentes, explicable en tanto la mayoría de ellas ha tenido que sacar su personería en Cartago. Se pudo establecer la existencia de 52 Juntas de Acción Comunal, con 1050 miembros, 52 Juntas Veredales, 13 Asociación de Madres Comunitarias rurales y 2 urbanas, con 220 miembros, 3 Asociaciones de Padres de Familia, 1 de Jóvenes con 10 miembros, 1 deportiva con 25 miembros, 1 de Cultura con 20 miembros, 1 gremio de motoristas con 80 miembros, 3 cooperativas con 300 miembros y 4 asociaciones de vivienda con 68 miembros. Además, existen grupos de trabajo empresariales, microempresariales y 84 proyectos articulados a los programas que ejecuta el CPC.

Las personas entrevistadas son de la opinión que existe un conflicto social en torno al incumplimiento en el Proyecto de vivienda, en menor medida por Servicios Públicos y esporádicamente la situación de los maestros. Las cartas de compromiso y el dialogo son las formas de solución de estos conflictos, aunque algunas voces críticas consideran que la Administración las deja al deriva o que no tiene una actitud o capacidad para resolverlos conflictos.

Respecto al conflicto armado Manizales se encuentra en una situación compleja. Por inmediato pasado de Manizales, incrustada en medio de la zona cafetera, con ciertas condiciones económicas, políticas y sociales muestra una tradición de estabilidad y compromiso con la institucionalidad, pero a partir del a deterioro que ha dejado la crisis económica en general y de la economía cafetera en particular poco a poco aparecen expresiones del conflicto armado, que los entrevistados identifican como raras, esporádicas o de grupos urbanos controlados. Algunos consideran que el problema de la violencia es social pero no ideológico. Sus expresiones y las demostraciones son petardos, banderas y atentados a dos sedes políticas pero no a las personas. Ante lo cual la Administración a tomado las medidas encaminadas a controlarlo por medio de los organismos de seguridad del Estado, con consejos de seguridad, investigación, algunas capturas, sin generar alarma y procurando contrarrestar el avance con la participación ciudadana.

La injerencia que puede tener el actor armado en el municipio no parece ser mayor, se considera los grupos insurgentes tienen cierta capacidad de infiltrar las protestas y la movilización social, pero sin capacidad para involucrarse en el

control de la gestión, ejecución de proyectos, elaboración de planes o en el proceso electoral.

En Plato la pregunta sobre la existencia de conflicto armado incitó, casi por unanimidad de los entrevistados, a responder sobre la presencia de actores armados en el municipio más que a un conflicto abierto. Tienen presencia tanto guerrilla como paramilitares, y se manifiestan unos con la voladura de peaje, bombas y grafittis y los otros el asesinato selectivo y la denominada "limpieza social". La administración se declara incapacitada para manejar la situación, no se hacen consejos de seguridad, no hay comunicados oficiales, al extremo que se considera que es muy prudente el manejo pues no hace ningún pronunciamiento.

La injerencia que puede tener el o los actor(es) armado(s) genera duda entre los entrevistados. Respecto al proceso electoral, para unos es evidente, así no sea directa o se limite a la vigilancia, pero para otros esta es muy marginal o inexistente. Sobre el control que ejercen sobre la gestión municipal, se presenta una percepción similar, unos la ven hacia el futuro, que lo van hacer o que esta pendiente, en cambio para otros no se presenta. Igual respecto a la movilización popular, unos consideran que interviene y otros no. En la elaboración de planes y presupuestos, ejecución de programas y proyectos, usos de mecanismos de participación, demandas sociales y conflicto social se estima que no tiene(n) injerencia. Se considera que la situación es nueva, que la presencia es aislada, que no han hecho presencia, pero se reconoce que las últimas elecciones se hicieron con transparencia y que anuncian el control de la gestión.

Versalles en es aspecto es, nuevamente, atípico. Los entrevistados fueron unánimes en afirmar que no existe conflicto armado ni presencia de actores armados y por lo tanto no se percibe ninguna tipo de injerencia en los procesos políticos y sociales del municipio. De igual forma, no se presentan amenazas, secuestros o asesinatos de líderes políticos o sociales. El tipo de violencia que es de índole intrafamiliar. Como larvada o latente percibe la presencia de narcoterratenientes, pero que en la actualidad no influyen en nada.

En Manizales la ejecución del Plan de Desarrollo evidencia dos limitaciones. Una, por lo recién iniciada la Administración, el Plan a penas se estaba estructurando. La segunda, porque sus niveles de concreción se estaban viendo reducidos por la pugna presupuestal entre la administración y el Concejo Municipal. El Alcalde propugnaba que fueran partidas globales y para el legislativo porque fueran desagregadas. Además, no se había armonizado el presupuesto con el Plan, porque existía una demanda ante el Contencioso Administrativo por la duda de quien tiene la potestad para desagregar las partidas presupuestales, si el Concejo o el Alcalde.

Aunque el Alcalde la calificó de excelente sus relaciones con el Concejo, especialmente con la coalición liberal-conservador, lo cierto es que el conflicto por el presupuesto y otros proyectos han permitido a la ciudadanía evidenciar la crisis

y el desprestigio de la corporación. Los demás entrevistados incluso, consideran esta situación como beneficioso para la ciudad, puesto que permite conocer las posiciones y el alcance de las competencias de cada corporación.

En Plato, como ya se comentó, no existe un proceso formal –ni informal- de seguimiento a los Planes de Desarrollo Municipal. La forma como se elaboran los Presupuestos, a partir de fuentes de financiación y rubros globales, no permite una comparación fácil con las estrategias y metas propuestas en el Plan de Desarrollo. De esta manera, la comparación entre los presupuestos –98 y 99- con objetivos, metas y estrategias de desarrollo enunciados en el Plan no se encuentran reflejados, al menos los relacionados con la Participación ciudadana y comunitaria. Lo que obliga a realizar un análisis pormenorizado de cada rubro para constatar la existencia o no de recursos encaminados a cumplir con lo estipulado en el Plan, en este caso lo pertinente a la Participación Ciudadana.

Cabe suponer que la crítica situación económica del municipio, al parecer, es uno de los elementos que limita o impide la materialización del Plan de Desarrollo y con él lo tocante a la participación ciudadana tanto por la desazón administrativa como por la imposibilidad de comprometer recursos para hacerla realidad.

La expresión más recurrente para calificar la relación del Alcalde con el Concejo es la de “maridaje”, una relación extraña e indefinida. No hay oposición, todo el tiempo es de colaboración, las disputas son por el IVA, la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación y por facultades. El Presidente del Concejo considera que la relación con el ejecutivo es de colaboración sin perder la independencia y el control político. Frente a sí el Concejo exige contraprestaciones para el trámite de proyectos los representantes de los órganos de control manifiestan no conocer, el concejal expresa que lo que se busca es una concertación en bien del municipio, pero para los demás entrevistados es lo característico, es el chantaje del Concejo, manejan la sobre tasa a la gasolina, reparten contratos y venden las funciones.

A pesar de recibir el tercer premio por parte del DNP, los resultados del Plan de Desarrollo de Plato son, según la expresión generalizada, nulos. El municipio esta tal cual lo dejó el anterior Alcalde, se ha inaugurado el matadero pero no se utiliza. Los obstáculos se identifican con que el Alcalde encontró un endeudamiento por encima de lo permitido por la ley que tiene al municipio quebrado, además por la falta de voluntad para ejercer el cargo.

En Versalles el Plan de Desarrollo no tiene tampoco muchas realizaciones que mostrar, sin embargo los programas y proyectos que se llevan a cabo desde las entidades articuladas al CPC compensan ese vacío. Las relaciones con el Concejo son de colaboración y armonía, aunque algunos entrevistados consideran que de todos modos hay algún tipo de componendas, para otros no es claro se halla tenido que llegar a acuerdos con el Concejo Municipal. Algunos entrevistados dicen no saber, no conocer o manifiestan que si lo han hecho, la comunidad no lo sabe. Otros expresan que el Alcalde trató de llegar a acuerdos o los ha realizado

para superar problemas con salud, servicios públicos, el centro de acopio lechero y con sectores como los ganaderos, comerciantes y los vinculados al agro.

Por el poco tiempo que lleva la Administración de Manizales sólo se habían dado los primeros pasos en procura de ejecutar el Plan de Desarrollo. Para unos se estaban buscando los acercamientos, la convocatoria a los diferentes sectores; para otros era el momento de concertar, pues se empezaban a tocar algunos intereses, y para unos más las consultas y acercamientos no era con todos e imperaba la voluntad de la Administración. Desde la Administración la lectura fue que se avanzaba en un clima de confianza en el campo de lo público, que se estudiaban algunas sugerencias de los sectores interesados y que similar postura se venía teniendo con el POT.

Unánimemente los entrevistados reconocieron los esfuerzos de la administración por promover programas de desarrollo en alianza con los industriales, la Cámara de Comercio, la Corporación Cívica de Caldas y con los gremios en general; con las entidades del orden Nacional –incluida la presidencia-, las Naciones Unidas y el Plan Colombia; ONG y gobiernos internacionales. Así mismo con líderes y comunidades de las Comunas y Corregimientos de Manizales. Sin embargo, el Alcalde consideró que la respuesta había sido menor que la convocatoria, pero que la comunidad y los gremios entendieron que es posible trabajar conjuntamente.

En Plato el problema de las alianzas estratégicas casi no existe. Unos consideran que no existen alianzas o que no saben de su existencia y otros, manifiestan que si se han presentado no se han consolidado, como fue el caso del matadero y del Centro de Acopio, que no se ha podido constituir en empresas de economía mixta o entregarlas en comodato. Igual suerte ha corrido la comunidad para adelantar programas de electrificación rural y saneamiento básico.

En Versalles la gran mayoría de los entrevistados tienen conocimiento sobre las alianzas que el ejecutivo ha realizado con el sector privado para adelantar programas de desarrollo y resaltan el de la Fundación Carvajal y el Comité de Cafeteros, pero también con CORPOVERSALLES, establecimientos de educación superior, licorera y lotería del departamento y hasta la cooperación internacional encaminadas a los sectores de salud, educación, vivienda y obras públicas.

Conclusiones y consideraciones finales

Es evidente que las grandes transformaciones sociales y económicas que se han estado conociendo desde comienzos de la década de los años setenta, relacionadas especialmente con la desinstitucionalización y la limitación del manejo legal o contractual de los conflictos que se originan en los procesos económicos para dejarlos a las regulaciones del mercado –o sea, la crisis del llamado “modelo democrático social” y consecuentemente del “estado de bienestar”- tienen un impacto significativo en los procesos democráticos. Sin embargo, es necesario advertir que son los ámbitos territoriales –locales y regionales- los que soportan en mayor medida estos cambios y sobre los cuales recaen las consecuentes transformaciones institucionales, políticas y sociales.

En nuestro medio, a pesar de lo anterior, se respondió desde 1986 con políticas y medidas de descentralización parciales, cuando no contrarias, que respondían más a los intereses de una supuesta “modernización institucional” de sector central, parasitario y burocratizado, que al propósito de defender un proyecto efectivo de autonomía y democracia locales.³¹³

Efectivamente, la descentralización no sólo debe considerar los aspectos administrativos, fiscales y electorales –elección popular de mandatarios- en nuestro caso ya precarios, sino especialmente o, por lo menos, con mayor énfasis y en diversos aspectos, los procesos democráticos en el ejercicio de las ciudadanías. Hoy es más claro que en el marco de la liberación global de los mercados los procesos de satisfacción de necesidades, el ejercicio de los derechos humanos y la realización de los proyectos individuales y colectivos de vida son asuntos estrechamente vinculados a una jurisdicción territorial específica: el municipio, la región.

Para varios autores³¹⁴ el problema de las ciudadanías radica básicamente en las posibilidades reales y efectivas –no formales sino sustantivas- que los ámbitos territoriales, específicamente las ciudades, pueden ofrecer para resolver las demandas y necesidades y responder más adecuadamente a las múltiples y profundas relaciones que entre ciudadanía y la pertenencia e identidad se establecen con “alguna forma de comunidad”. Llegando, incluso, como plantea el profesor Rogers, citando a varios colegas, que las ciudades “cuestionan las naciones, se distancian de ellas e incluso llegan a reemplazarlas como espacio

³¹³ Recordemos que la descentralización colombiana se centra en descargar a la nación de su función y responsabilidad social para trasladarle a los municipios la ejecución de una política social sectorial definida por ella misma, sobre la base de que se elijan directamente sus mandatarios –alcalde, primero y, luego, los gobernadores-, ampliar la asignación de recursos por parte de la nación –transferencias y el situado fiscal- y ampliarles parcialmente la base fiscal local.

³¹⁴ Véase por ejemplo ROGERS, Alisdair. “Los espacios del multiculturalismo y de la ciudadanía”, en Revista Internacional de Ciencias Sociales No.156, Junio 1998; <http://www.unesco.org/issj/rics156/titlepage156spa.html> y BORJA, Jordi, “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía”, en Revista La Factoría No. 16, octubre de 2001 – enero de 2002. <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>.

crucial de la ciudadanía –en su calidad de espacio vivido- no sólo por lo que a sus incertidumbres se refiere sino también a sus modos emergentes".³¹⁵

Ahora bien, si esta resulta ser la tendencia mundial el problema del ejercicio de las ciudadanías –viejas, nuevas y emergentes- se centra, como plantea este trabajo, en la construcción de escenarios democráticos de participación descentralizada, de tal manera que fomenten dinámicas autonómicas regionales y locales que propendan por modernizar los modelos económico y social y superar la exclusión social y la pobreza, más que una combinación o mixtura de estrategias de desconcentración y de redistribución parcial, en la cual las entidades territoriales resultan muy limitadas en sus capacidades políticas y administrativas.

Adicionalmente, es importante señalar que a pesar del espacio jurídico y, en menor medida, político que el ejercicio descentralizado y democrático de ciudadanías gana con los cambios del régimen político que resultaron de la transformación constitucional de 1991 –pues ahora las reglas de juego se fundamentan en la soberanía popular y en los principios de la participación, el pluralismo, la multiculturalidad y la pluriétnicidad de la nación colombiana y no exclusivamente en la nación- el presidencialismo republicano, que en cierta medida sale fortalecido, no logra resolver la debilidad institucional del Estado, las claves estructurales del bipartidismo clientelista, la casi débil participación electoral, ni los problemas centrales de la participación política local y regional. En este escenario de dificultades e incapacidades las violencias, conflicto armado interno y violación de los derechos humanos, se tornan cada vez más agudos.

Es más desde esta perspectiva, resulta necesario valorar con mayor interés el proyecto democrático constitucional de 1991 y los desarrollos políticos que su propuesta descentralista tiene, toda vez que las crisis institucional, política y humanitaria actuales exige respuestas ágiles y desarrollos novedosos pero posibles de democratización efectivas del régimen político local. Esto resulta más urgente si tenemos en cuenta que tanto el clientelismo como las redes de corrupción y los distintos actores de la violencia política perciben a los municipios, a las administraciones locales y departamentales y a sus presupuestos como objetos de su reproducción y financiación.

El camino que todavía queda por recorrer hacia una descentralización democrática en el país es largo y duro. El despotismo presidencialista, los nuevos gamonales y caciques políticos, anclados en el Congreso de la República, en los poderes departamentales –gubernaciones y Asambleas, las redes clienterales locales, y las estructuras de la violencia oficial, guerrillera, paramilitar y de la delincuencia organizada son fuertes y poderosos y, desde sus dinámicas e intereses, conspiran contra los diversos proyectos de democracia local que poco a poco se construyen, sin consolidarse, en las más disímiles latitudes colombianas, que aprovechando los espacios de la maltrecha descentralización –pero a veces en contra- intentan sobrevivir ante la adversidad política y presupuestal.

³¹⁵ Cf. ROGERS, Alisdair, op. cit.

En este camino seguramente será clave encontrar y abrir espacios de participación y ejercicio democrático de ciudadanías en los cuales las diferentes y múltiples perspectivas políticas, sociales, económicas, culturales y étnicas se logren articular en dinámicas de redistribución y reconocimiento mutuo, en el propósito de reconstruir nuevas bases territoriales, jurídicas y societales y de la nacionalidad colombiana. Donde pensar y hablar distinto, construir diferentes proyectos de vida, y pretender la recuperación de las diferencias, incluso las más contradictorias, sea sinónimo de encuentros de tranquila convivencia y no de angustias que deparan la violencia y la muerte. En fin, se trata de construir un orden social y político en el que los conflictos se resuelvan y las necesidades esenciales se satisfagan en el ámbito local sobre la base de un sistema articulado, dinámico y público de regulaciones democráticas.

Por una parte, se trata, como lo insinúan parcialmente algunas experiencias municipales, de buscar salidas posibles y dignificantes para las necesidades sociales y no la simple aplicación de procedimientos que se quedan en el formalismo jurídico y en la retórica política pero poco consultan las particulares formas de vivir que los habitantes de nuestras provincias colombianas se han dado o se pueden dar. Pero por otra parte, el reto también está en encontrar un equilibrio razonable entre el derecho y el mercado, de tal manera que en el marco de valorar positivamente las contingencias y las perspectivas del éxito personal, a toda persona, grupo social o étnico se le reconozca el derecho a tener derechos y de contar con condiciones que les permitan hacerlos efectivos y una clara responsabilidad social y estatal –pero también personal- respecto a su satisfacción.

En conclusión, la descentralización debe ser un proceso político, administrativo y fiscal integral, que promueva desde los municipios y las regiones no exclusivamente la eficiencia y la calidad en la prestación de bienes y servicios, la responsabilidad en el gasto, la asignación de recursos públicos, la eliminación total de los subsidios a la oferta y el pago, por parte de los consumidores, de los precios reales del mercado de los bienes públicos –como pregonan los más entusiastas ideólogos y tecnócratas del neoliberalismo internacional y criollo, a un costo social que induce a lógicas perversas de exclusión de amplios sectores de las clases media y popular- sino que articule un proceso paulatino y creciente de satisfacción de las necesidades humanas, sobre la base de refundar un “estado de bienestar local” garante tanto de los derechos y las libertades ciudadanas como de una calidad de vida y una seguridad humana mínimas para todos.

Es claro que este trabajo de tesis, que en lo fundamental ha logrado su cometido académico, no se propuso agotar los temas tratados, ni mucho menos evitar otros que en el contexto colombiano resultan de vital importancia, como pueden ser los relativos a las complejas dinámicas de la protesta social y el conflicto armado y sus vínculos con la descentralización. La propuesta, más modesta, fue la de reconstruir un diálogo político, jurídico y académico acerca del proceso de

descentralización colombiana, develar sus presupuestos, desarrollos, contradicciones e inconsistencias, propiciar debates y críticas y mostrar, en la medida de las posibilidades, alternativas analíticas y políticas para el municipio colombiano.

Sobre la descentralización y su impacto en la protesta social es pertinente recordar que la reforma descentralista intentó dar respuesta a un crítico problema social que, dada la deficiencia o carencia de servicios sociales básicos que se evidenciaba en la mayoría de los municipios del país, se expresó en diversos movimientos de protesta cívica y popular que exigían la satisfacción de sus múltiples necesidades. La estrategia de descentralización, en este sentido, apuntaba a la definición un adecuado, eficaz y sólido sistema institucional local que no sólo sustituyera a las incompetentes, burocratizadas y clientelizadas entidades nacionales, adscritas al gobierno central, sino que permitiera identificar y tramitar de manera institucionalizada las demandas sociales.

Sin embargo al examinar la dinámica que la protesta social mostró en el transcurso de todo el período en el que se desarrolla la estrategia descentralizadora se evidencia un comportamiento típico y motivacional de la protesta entre 1986 y 1997 que permite evidenciar el fracaso de las reformas. Aunque el tema se presta para una investigación a profundidad, de los cuadros analíticos que se anexan a este trabajo de tesis el lector bien puede extraer algunas interesantes conclusiones.

Respecto a la descentralización como pacto de paz y vía para la superación de la violencia guerrillera, otra interesante veta de investigación, quizás sea innecesario establecer que como parte de los objetivos que el gobierno de Belisario Betancur formuló al momento de proponer y diseñar las estrategias de descentralización administrativa, fiscal y política, no pasó de ser una política que pretendía, en el mejor de los casos, generar un efecto disuasivo o neutralizador sobre la dinámica del conflicto armado insurgente y abrir un camino plausible para la reinserción política de la guerrilla.

Sin embargo, hoy es claro que la descentralización política, sus medidas y disposiciones sobre participación no sólo definen relaciones de poder entre los ámbitos nacional y territorial sino que en el terreno mismo de su aplicación práctica tienen literalmente que enfrentar vicisitudes que le dan contenido real y hasta definen sus dinámicas y desarrollos. En este sentido, sin agotar posibilidades, es especialmente pertinente plantear que las dinámicas del conflicto armado, como proceso social configura relaciones, poderes y contrapoderes que en lo local y regional expresan los verdaderos límites de la democracia local y la participación descentralizada propuestas por los reformadores. De la misma manera, los cuadros que se anexan muestran un panorama en el que el conflicto armado ha encontrado en el control de los territorios los poderes locales nuevas posibilidades de escalamiento con dramáticas consecuencias sobre la población civil y las administraciones locales.

BIBLIOGRAFÍA

Obras teóricas

1. ARENDT, Hannah (1997) *¿Qué es la política?*, Ediciones Paidós - I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, Primera Edición, Barcelona.
2. ARENDT, Hannah (1993) *La Condición Humana*, Paidós, Barcelona, 1ª. Edición.
3. BOBBIO, Norberto (1982) *El problema de la guerra y las vías de la paz*, editorial Gedisa, Barcelona
4. BOBBIO, Norberto (1985) "Democracia representativa y democracia directa", en *El Futuro de la Democracia*, Plaza y Janes Editores, Barcelona
5. BOBBIO, Norberto (1985) *Origen y fundamentos del poder político*, Editorial Grijalbo, México
6. BOBBIO, Norberto (1987) *Estado, gobierno, sociedad: contribución a una teoría general de la política*, editorial Plaza & Janes, Barcelona
7. BOBBIO, Norberto (1987) *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, Fondo de Cultura económica, México
8. DAHL, Robert Alan (1988) *Un prefacio a la teoría democrática*, CEREC, Bogotá
9. DAHL, Robert Alan (1999) *La democracia: una guía para los ciudadanos*, traducción de Fernando Vallespín, editorial Taurus, Madrid.
10. DELSOL, Chantal (2000) "Introducción a la Cuestión Política", Curso de Filosofía Política, Maestría en Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, mimeo, Santafé de Bogotá.
11. FRASER, Nancy (1997) *Iustitia Interrupta*, "Pensando de nuevo en la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes", Siglo del Hombre, UNIANDES, Bogotá.
12. HELLER, Agnes (1996) *Una Revisión a la Teoría de las Necesidades*, I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, Primera Edición, Barcelona.
13. MOUFFE, Chantal (1993) "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical". En, *Revista Debate Feminista*, Año 4 Vol.7, México.
14. MOUFFE, Chantal. "La Democracia Radical ¿Moderna o Postmoderna?", *Revista Leviatán*, No. 55, Madrid.
15. SARTORI, Giovanni (1994) *Qué es la Democracia*, Altamir Ediciones, Bogotá.
16. RAWLS, John (1997) *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión en español.
17. TOURAINE, Alain (1998) "La Transformación de las Metrópolis". En *Revista La Factoría*, No. 6, septiembre.
18. TOURAINE, Alain (1998) "Las transformaciones sociales del siglo XX". En *Revista internacional de Ciencias Sociales* No.156, <http://mirror-us.unesco.org/issj/rics156/tourainespera.html>
19. TOURAINE, Alain (1999) "De las revoluciones a las democracias". En, *Suplemento Zona*, Diario Clarín Digital, 17 de octubre.

Libros, Informes y artículos temáticos

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998), Descentralización en Colombia: Nuevos Desafíos, BID, Departamento Regional de Operaciones 3, División de Países 5. <http://www.iadb.org/regions/re3/codes1.htm> BANCO MUNDIAL, (1995). *Colombia, Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe No 14085-CO, Departamento III, División de Operaciones I América Latina y el Caribe, Washington.
2. BANCO MUNDIAL, (1995), “La capacidad de los gobiernos locales”, en: *Revista Planeación y Desarrollo XXVI*, No 2, Bogotá.
3. BANCO MUNDIAL, (1995). *Colombia, Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe No 14085-CO, Departamento III, División de Operaciones I América Latina y el Caribe, Julio, Washington. Banco Mundial el Informe sobre pobreza en Colombia, 2002
4. BARCO VARGAS, Virgilio, “Intervención sobre el Tema de la Descentralización”. En, *Así Estamos Cumpliendo. Autonomía Municipal*, Tomo III, Presidencia de la República, enero de 1987, p.201
5. BETANCOURT REY, Miguel. “La Constitución de 1886 y sus Reformas: El Poder Político, la Democracia y el Estado de Derecho en Colombia”, Universidad de los Andes, Senado de la República y Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1987
6. BOJACA B., Gladys, “Planeación Urbana y Planeación Participativa”, En, Bogotá Hoy: Democracia, Convivencia y Poblaciones vulnerables SEGOVIA MORA, Guillermo (Editor), Consejería para asuntos Sociales – Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, diciembre de 1994.
7. BONILLA PARDO, Guido (1991) “El Gobierno de Turbay Ayala o el Ejercicio del Poder Político Militar”. Informe de Investigación. Convenio CEIS-Colciencias. Mimeo, Bogotá.
8. BONILLA Pardo, Guido (1999) “Resolución de conflictos, justicia y convivencia urbana: elementos para un debate”. En, *Justicia y Conflicto Urbano en Colombia: Formas Comunitarias de Tratamiento y Resolución*, CENASEL, Red de Solidaridad Social, Programa para la Reinserción, Santafé de Bogotá
9. BONILLA PARDO, Guido. *Colombia: Del Frente Nacional a la Seguridad Nacional ¿Un Proceso Sustitutivo de Régimen Político?*, Tesis de Grado, Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, enero de 1991.
10. BORJA, Jordi, (1986), “Participación ¿Para qué?”, en: *Revista Foro*, Volumen 1, No 1, Bogotá, pp. 26-32.
11. BORJA, Jordi, (1989), *Estado, descentralización y democracia*, 1ª Edición, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
12. BORJA, Jordi, “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía”, en *Revista La Factoría* No. 16, octubre de 2001 – enero de 2002. <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>

13. BUENAVENTURA, Nicolás, *Unión Patriótica y Poder Popular*, Ediciones CEIS, Bogotá, 1987.
14. CALDERON, Fernando (1981) "Democracia Restringida y Militarismo o Apertura Democrática". Revista Documentos Políticos No.146. Bogotá.
15. CASTRO, Jaime (1984) La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal, Editorial La Oveja Negra Ltda, Bogotá,.
16. CASTRO, Jaime (1987) *Respuesta democrática al desafío guerrillero*, Oveja Negra, Bogotá.
17. CASTRO, Jaime (1998), Descentralizar para pacificar, Editorial Ariel, Bogotá.
18. COMISIÓN DE GASTO PÚBLICO, (1987), *Informe Final de la Comisión del Gasto Público 1986, Economía Colombiana*, Separata No. 12, abril, Bogotá. CORREA, Néstor Raúl, "Nexos descentralización – orden público". En: Varios Autores. *Descentralización y Orden Público* (1997) Santafé de Bogotá, Milenio – Fescol.
19. FAJARDO, Darío (1989), "La violencia en el desarrollo colombiano". Mimeo, Bogotá.
20. FAJARDO, Darío (1990) "Los Actores de la Paz y la Violencia 1978 - 1990", Primer Informe: La Administración Turbay (1978 - 1982). Proyecto CEIS - COLCIENCIAS. mimeo, Bogotá.
21. FORERO P., Clemente, HIDALGO, Carolina, JIMÉNEZ, Guisella, ORTIZ, Mercedes y PULIDO D., Sandra (1997), Descentralización y Participación Ciudadana, TM editores Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.
22. FORERO P., Clemente, HIDALGO, Carolina, JIMÉNEZ, Guisella, ORTIZ, Mercedes y PULIDO D., Sandra (1997), *Descentralización y Participación Ciudadana*, TM editores Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá
23. GAITÁN DE POMBO, Pilar y GUZMÁN RODRÍGUEZ, Fernando. "Constitución de 1991: Ordenamiento Territorial y Descentralización". En, Revista *Estudios Políticos*, No. 13, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
24. GAITÁN DE POMBO, Pilar. "La elección popular de alcaldes: ¿una propuesta democrática?" En, GAITÁN, Pilar y MORENO, Carlos(1992) *Poder Local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
25. GALLON GIRALDO, Gustavo. Quince años de Estado de Sitio en Colombia: 1958 - 1978. Editorial América Latina, Bogotá, 1979,
26. GARAY S., Luis Jorge. "La Economía Política de la Exclusión Social en Colombia". <http://www.viaalternativa.com.co/viaalternativa.htm>
27. GARCÍA V., Marta Cecilia (1990), Las Cifras de las Luchas Cívicas. Cuatrenio Barco 1986 - 1990, Documentos Ocasionales No. 62, Cinep.
28. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (2000) "Los límites de la democracia participativa", en: *Armas contra la guerra, Encuentros Regionales de Colombianos por la Constitución y la Paz*, PLURAL Corporación Centro de Estudios Constitucionales, Santafé de Bogotá.

29. GONZÁLEZ, Fernán, SEGURA, Renata, BOLÍVAR, Ingrid, (1997). Participación Ciudadana y Recuperación de la Política, Fondo de Participación Ciudadana, Ministerio del Interior, Santafé de Bogotá.
30. HARTLYN, Jonathan. *La Política del Régimen de Coalición. La Experiencia del frente Nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes, CEI, Bogotá, 1993.
31. HAUSMANN, Ricardo y STEIN Ernesto. "Políticas nacionales y financiamiento municipal". En *Un paso esencial para la consolidación institucional*, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Antigua, Guatemala 1998
32. IGLESIAS, Enrique V. "La modernización de las finanzas municipales". En *Un paso esencial para la consolidación institucional*, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Antigua, Guatemala 1998.
33. LEAL BUITRAGO, Francisco y DÁVILA, Andrés, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo Editores – IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá 1990,
34. LEAL BUITRAGO, Francisco y ZAMOCS, León. (Editores) *Al Filo del Caos*. Tercer Mundo Editores – Universidad Nacional IEPRI. Bogotá 1990.
35. LLANO, Hernando, "Democracia participativa: Cómo relegitimar el poder político para que exprese la voluntad ciudadana" (2000) En, *Armas contra la Guerra. De la Constitución del 91 a la Democracia del Siglo XXI*, Corporación Plural, Santafé de Bogotá,
36. LONDOÑO, Juan Fernando "Elementos para una evaluación de la descentralización política". En, LONDOÑO, Juan Fernando y BERNAL, Jorge (Compiladores) (1997), Balance del Proceso de Descentralización, Ministerio del Interior, Viva la Ciudadanía, Santafé de Bogotá.
37. MALDONADO C., Alberto. (Consultor) AVANCES Y RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA EN COLOMBIA. Dirección de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Proyecto Profundización de la Descentralización COL 99/022 DNP-PNUD, Bogotá, D.C., octubre de 2001
38. MONDRAGÓN, Héctor, "Lo que Colombia Necesita", mimeo, Bogotá, abril del 2000, p 5.
39. MORENO Ospina, Carlos ¿Por qué descentralización?, en *Laberintos de la Descentralización*, noviembre de 1994, Escuela Superior de Administración de Empresas SINAPSIS, Bogotá.
40. MORENO Ospina, Carlos, (1988). La Reforma Municipal: ¿Descentralización o Centralismo?, (pp. 31 - 48), en Revista Estudios Políticos, No. 3, enero – abril de 1988. IEPRI – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
41. MÚNERA RUIZ, Leopoldo, "Los estudios sobre la participación en Colombia". En, Varios autores (1999), Los Paradigmas de la Participación, DIAKONÍA - OXFAM, La Paz, Bolivia.
42. Oscar Fresneda (1998)
43. PECAUT, Daniel (1988), Crónica de dos Décadas de Política Colombiana 1968-1988. Siglo XXI Editores. Bogotá.

44. PEREZ R., Hésper Eduardo. Bipartidismo y la Reforma del Estado en Colombia. Cuadernos de Sociología No. 6, Departamento de Sociología. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1978.
45. PIZARRO LEON-GOMEZ, Eduardo y ECHEVERRY URUBURU, Alvaro. "La Democracia Restringida en Colombia". Revista Estudios Marxistas No. 21. Bogotá, mayo-agosto de 1981, pp. 3 a 29.
46. PIZARRO LEON-GOMEZ, Eduardo. "La Democracia Restringida y la Desinstitucionalización Política", en MEDELLIN, Pedro. Compilador. La Reforma del Estado en América Latina. FESCOL, Bogotá 1989
47. PRADA M., Esmeralda y SALGADO A., Carlos (2000), Campesinado y Protesta Social en Colombia 1980 - 1995, Cinep
48. RESTREPO Botero, Darío Indalecio, (2000), "Colombia entre la guerra y la paz: descentralización o desintegración del Estado", en: *Conversaciones de paz: Las claves territoriales de la guerra y la paz*, (pp. 32 - 63), Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad - Agenda Ciudadana por la Paz, la Vida y la Libertad, Santafé de Bogotá.
49. RESTREPO BOTERO, Darío Indalecio. Descentralización y neoliberalismo. Fondo editorial (CEIR-realidad municipal). Santa fe de Bogotá, D.C. abril 1992.
50. RESTREPO, Darío I. (2002) "Luchas por el control territorial en Colombia" en Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, No. 12, 2002, pp. 517-537
51. Revista Cien Días Vistos por el Cinep
52. ROGERS, Alisdair. "Los espacios del multiculturalismo y de la ciudadanía", en Revista Internacional de Ciencias Sociales No.156, Junio 1998; <http://www.unesco.org/issj/rics156/titlepage156spa.html>
53. ROJAS, Fernando (1980), El Estado en los Ochenta: ¿Un Régimen Policivo?, Revista Controversia, CINEP, Bogotá;
54. ROJAS, Fernando y MONCAYO, Víctor Manuel, "Tendencias de Reinstitutionalización del Estado Colombiano", en: MEDELLÍN, Pedro (Compilador), (1989). La Reforma del Estado en América Latina, Fescol, Bogotá.
55. ROJAS, Fernando y PALACIOS, Germán, "La reorganización del Estado en Colombia", en: Revista Politeia, V1 No.3, febrero de 1988, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
56. ROJAS, Fernando, "Incertidumbres, vacíos y retos del proceso de descentralización", en: Revista Economía Colombiana, No. 210, octubre de 1988, Bogotá.
57. ROJAS, Fernando, "La lucha contra la corrupción en un Estado descentralizado", en: Descentralización y Corrupción, Fescol, Milenio, Santafé de Bogotá.
58. ROJAS, Fernando, "Retos de Desarrollo Institucional para la Implantación del Control Ciudadano y Control Comunitario de Gestión y de Resultados", en:

- Diez Años de Descentralización. Resultados y Perspectivas (1994), FESCOL, Bogotá,
59. RUIZ FERNÁNDEZ, Julio. “Descentralización y modernización de la gestión territorial”. <http://www.netline.cl/riadel/ripap8.htm>
 60. SERRANO GÓMEZ, Enrique. *Legitimación y Racionalización*, Antropos – Universidad Autónoma Metropolitana de México, Barcelona, 1994.
 61. TOBAR LEIVA, Manuel. (1998) “Hacia un Modelo de Estado Descentralizado en Chile”, en HERNÁNDEZ OLMEDO, Luis Guillermo (Compilador) *Descentralización, Democracia y Desarrollo Regional*, publicación electrónica, p. 17, <http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/6384/modelo.rtf>.
 62. UPRIMNY YEPES, Rodrigo (2001) *Orden Democrático y Manejo de Conflictos*, Escuela de Liderazgo Democrático, Corporación Viva la Ciudadanía – Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.
 63. VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla. Una Crítica del Constitucionalismo Colombiano*. Universidad Nacional IEPRI - Fondo Editorial CEREC, Bogotá 1987.
 64. VALENCIA, Luis Emiro, (1998) “Fortalecimiento Institucional para el Ejercicio de la Participación Ciudadana y Comunitaria en Relación con la Constitución Política de Colombia”, (informe de Consultoría) Corporación Nuevo Humanismo, Santafé de Bogotá.
 65. VALENCIA, Luis Emiro, “El Movimiento Comunal y la Participación Popular”. En: GALLON GIRALDO, Gustavo op. cit.. 323
 66. VARGAS Velásquez, Alejo, (1997), *Participación social y democracia. El papel de la Personería*, Fondo para la Participación Ciudadana, Ministerio del Interior, tercera edición, Santafé de Bogotá.
 67. VARGAS, Alejo (1994) “Los laberintos de la Participación en Colombia: Avances y Retrocesos”, en *Laberintos de la Descentralización*, ESAP – SINAPSIS, Santafé de Bogotá.
 68. VARGAS, Alejo (1994) *Participación Social, Planeación y desarrollo Regional*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2ª Edición, Santafé de Bogotá.
 69. VAZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo (1986), *Betancur y la Crisis Nacional*, Ediciones Aurora, Bogotá,
 70. VELÁSQUEZ, Fabio (2000) “Sobre la noción de participación”, Memorando de consultoría, mimeo, Santiago de Cali.
 71. VELASQUEZ, Fabio, “Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, N°1, Septiembre de 1986.
 72. VELASQUEZ, Fabio, “Descentralización y gestión municipal. En busca de una alternativa democrática”. En *Boletín Socioeconómico* No. 24/25, Universidad del Valle, 1992.
 73. WILLS, María Emma, “Feminismo y Democracia”. En, *Revista Estudios Políticos*, IEPRI, Universidad Nacional, No. 37, mayo - agosto de 1999, Santafé de Bogotá.
 74. ZAMUDIO, Vicente, MALDONADO, Alberto, y BONILLA, Guido, colaborador (2000) *Efectos de la Descentralización Política en Colombia*, Propuesta de una metodología para evaluar la descentralización política en municipios. Tomos I,

II, y III. Departamento de Investigaciones, Fundación Universidad Central, Bogotá.

Documentos Oficiales

1. Corte Constitucional la Sentencia T-469 de 1992.
2. Corte Constitucional Sentencia C-180 de 1994
3. Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 1994.
4. Corte Constitucional, Sentencia C-086-94,
5. Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994.
6. Corte Constitucional, Sentencia No.T-383-93
7. Diario Oficial. Año CXXX. N. 41618. 30, noviembre, 1994
8. Proyecto de Acto Legislativo Número 34 de 1984, Exposición de Motivos.
9. Proyecto de ley No 1E/85, por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.
10. Proyecto de Ley No. 109 de 1986, Exposición de motivos.
11. Ponencia para primer debate en Cámara, Ponente César Pérez García.
12. Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, presentada por el representante Orlando Vásquez Velásquez.
13. Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, presentada por el representante Fabio Valencia Cossio.
14. Ponencia para primer debate en Senado, ponente Alberto Santofimio Botero.
15. Ponencia para Segundo Debate en Cámara, ponente Orlando Vásquez Velásquez
16. Documento CONPES 2779, Promoción de la Participación de la Sociedad Civil. Del Derecho a Participar a la Participación Efectiva. República de Colombia, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Departamento Nacional de Planeación–UJS-DEGAI, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Consejería Presidencial para la Política Social, Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá, D.C. mayo 5 de 1995.

Revistas especializadas

1. Revista *Estudios Políticos*
2. Revista Debate Feminista
3. Revista Foro
4. Revista Virtual La Factoría
5. Revista Documentos Políticos
6. Revista Estudios Marxistas
7. Revista Cien Días Vistos por el CINEP
8. Revista Controversia
9. Revista Internacional de Ciencias Sociales
10. Revista Politeia,
11. Revista Economía Colombiana

ANEXO 1

Normas que Regulan Aspectos Relativos a la Participación Política, Ciudadana y Comunitaria 1990 - 1999

Cuadro No.1
Tipo de Normas que regulan aspectos sobre participación
1990 - 1999

	Leyes	Decretos	Constitución	
			Política	Total
1990	3		0	17
1991	0	7	1	8
1992	4	4	0	8
1993	8	14	0	22
1994	9	35	0	44
1995	8	25	0	33
1996	0	12	0	12
1997	6	23	0	29
1998	4	14	0	18
1999	1	27	0	28
Total	43	175	1	219

Elaborado sobre información de JURISCOL - Banco de datos sobre
Información Jurídica del Banco de la República

Cuadro No. 2
Tipo de Normas que regulan aspectos sobre participación
Según Entidad Emisora
1990 - 1999

Año	Clase de Norma	Número	Entidad Emisora
1990	1	Ley	3 Congreso de la República
	2	Ley	10 Congreso de la República
	3	Ley	52 Congreso de la República
	4	Decreto	800 Ministerio de Educación Nacional
	5	Decreto	930 Ministerio de Educación Nacional
	6	Decreto	1335 Ministerio de Salud Pública
	7	Decreto	1416 Ministerio de Salud Pública
	8	Decreto	1471 Ministerio de Salud Pública
	9	Decreto	1499 Ministerio de Desarrollo Económico
	10	Decreto	1762 Ministerio de Salud Pública
	11	Decreto	1762 Ministerio de Salud Pública
	12	Decreto	1802 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
	13	Decreto	1811 Ministerio de Salud Pública
	14	Decreto	1878 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	15	Decreto	1901 Ministerio de Comunicaciones
	16	Decreto	1926 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	17	Decreto	2480 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Año	Clase de Norma	Número	Entidad Emisora
1991	18	Constitución Política	CP 1991 Asamblea Nacional Constituyente
	19	Decreto	739 Ministerio de Salud Pública
	20	Decreto	1542 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	21	Decreto	1842 Ministerio de Desarrollo Económico
	22	Decreto	1860 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	23	Decreto	2035 Ministerio de Gobierno
	24	Decreto	2093 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	25	Decreto	2531 Departamento Nacional de Planeación
1992	26	Ley	1 Congreso de la República
	27	Ley	5 Congreso de la República
	28	Ley	12 Congreso de la República
	29	Ley	30 Congreso de la República
	30	Decreto	646 Ministerio de Gobierno
	31	Decreto	2132 Departamento Nacional de Planeación
	32	Decreto	2164 Ministerio de Salud Pública
	33	Decreto	2188 Departamento Nacional de Planeación
1993	34	Ley	60 Congreso de la República
	35	Ley	62 Congreso de la República
	36	Ley	70 Congreso de la República
	37	Ley	87 Congreso de la República
	38	Ley	99 Congreso de la República
	39	Ley	99 Congreso de la República
	40	Ley	100 Congreso de la República
	41	Ley	101 Congreso de la República
	42	Decreto	82 Ministerio de Salud Pública
	43	Decreto	254 Departamento Nacional de Planeación
	44	Decreto	383 Departamento Nacional de Planeación
	45	Decreto	1035 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	46	Decreto	1059 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	47	Decreto	1261 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
	48	Decreto	1421 Ministerio de Gobierno
	49	Decreto	1542 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	50	Decreto	2159 Ministerio de Educación Nacional
	51	Decreto	2203 Ministerio de Defensa Nacional
	52	Decreto	2453 Ministerio de Defensa Nacional
	53	Decreto	2585 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	54	Decreto	2643 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	55	Decreto	2672 Departamento Nacional de Planeación
	56	Decreto	2707 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
1994	57	Ley	107 Congreso de la República
	58	Ley	115 Congreso de la República
	59	Ley	128 Congreso de la República
	60	Ley	130 Congreso de la República

Año	Clase de Norma	Número	Entidad Emisora
61	Ley	134	Congreso de la República
62	Ley	136	Congreso de la República
63	Ley	152	Congreso de la República
64	Ley	160	Congreso de la República
65	Ley	161	Congreso de la República
66	Decreto	351	Ministerio de Educación Nacional
67	Decreto	354	Ministerio de Defensa Nacional
68	Decreto	355	Ministerio de Defensa Nacional
69	Decreto	398	Ministerio de Justicia y del Derecho
70	Decreto	605	Ministerio de Educación Nacional
71	Decreto	1028	Ministerio de Defensa Nacional
72	Decreto	1273	Departamento Nacional de Planeación
73	Decreto	1279	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
74	Decreto	1292	Ministerio de Salud Pública
75	Decreto	1298	Ministerio de Salud Pública
76	Decreto	1371	Ministerio de Gobierno
77	Decreto	1407	Ministerio de Comercio Exterior
78	Decreto	1485	Ministerio de Salud Pública
79	Decreto	1584	Ministerio de Desarrollo Económico
80	Decreto	1588	Ministerio de Defensa Nacional
81	Decreto	1664	Ministerio de Salud Pública
82	Decreto	1743	Ministerio de Educación Nacional
83	Decreto	1757	Ministerio de Salud Pública
84	Decreto	1768	Ministerio del Medio Ambiente
85	Decreto	1868	Ministerio del Medio Ambiente
86	Decreto	1876	Ministerio de Salud Pública
87	Decreto	1877	Ministerio de Salud Pública
88	Decreto	1895	Ministerio de Salud Pública
89	Decreto	1921	Ministerio de Salud Pública
90	Decreto	2099	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
91	Decreto	2107	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
92	Decreto	2310	Ministerio de Educación Nacional
93	Decreto	2626	Ministerio de Gobierno
94	Decreto	2629	Ministerio de Gobierno
95	Decreto	2881	Departamento Administrativo de la Función Pública
96	Decreto	2884	Ministerio de Salud Pública
97	Decreto	2886	Ministerio de Educación Nacional
98	Decreto	2902	Ministerio de Educación Nacional
99	Decreto	2915	Ministerio del Medio Ambiente
100	Decreto	2931	Ministerio del Medio Ambiente
1995	101 Ley	180	Congreso de la República
	102 Ley	181	Congreso de la República
	103 Ley	188	Congreso de la República
	104 Ley	190	Congreso de la República
	105 Ley	199	Congreso de la República

Año	Clase de Norma	Número	Entidad Emisora
	106	Ley	200 Congreso de la República
	107	Ley	201 Congreso de la República
	108	Ley	229 Congreso de la República
	109	Decreto	10 Ministerio de Minas y Energía
	110	Decreto	250 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	111	Decreto	431 Ministerio de Defensa Nacional
	112	Decreto	659 Ministerio de Desarrollo Económico
	113	Decreto	706 Ministerio de Desarrollo Económico
	114	Decreto	790 Ministerio de Gobierno
	115	Decreto	804 Ministerio de Educación Nacional
	116	Decreto	948 Ministerio del Medio Ambiente
	117	Decreto	1078 Ministerio de Educación Nacional
	118	Decreto	1230 Ministerio de Educación Nacional
	119	Decreto	1340 Ministerio de Salud Pública
	120	Decreto	1387 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
	121	Decreto	1429 Ministerio de Desarrollo Económico
	122	Decreto	1447 Ministerio de Comunicaciones
	123	Decreto	1531 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	124	Decreto	1532 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	125	Decreto	1543 Ministerio del Interior
	126	Decreto	1719 Ministerio de Educación Nacional
	127	Decreto	1916 Ministerio de Transporte
	128	Decreto	2041 Ministerio de Salud Pública
	129	Decreto	2231 Ministerio de Gobierno
	130	Decreto	2232 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	131	Decreto	2248 Ministerio del Interior
	132	Decreto	2252 Ministerio de Defensa Nacional
	133	Decreto	2333 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
1996	134	Decreto	114 Ministerio de Educación Nacional
	135	Decreto	139 Ministerio de Salud Pública
	136	Decreto	159 Departamento Nacional de Planeación
	137	Decreto	280 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	138	Decreto	372 Ministerio del Interior
	139	Decreto	472 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	140	Decreto	508 Ministerio de Relaciones Exteriores
	141	Decreto	645 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	142	Decreto	1120 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
	143	Decreto	1421 Ministerio del Medio Ambiente
	144	Decreto	2160 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	145	Decreto	713 Ministerio del Medio Ambiente
1997	146	Ley	368 Congreso de la República
	147	Ley	375 Congreso de la República

Año	Clase de Norma	Número	Entidad Emisora
	148	Ley	388 Congreso de la República
	149	Ley	397 Congreso de la República
	150	Ley	403 Congreso de la República
	151	Ley	412 Congreso de la República
	152	Decreto	300 Ministerio de Justicia y del Derecho
	153	Decreto	344 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	154	Decreto	781 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
	155	Decreto	1225 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	156	Decreto	1681 Departamento Administrativo de la Función Pública
	157	Decreto	1684 Departamento Administrativo de la Función Pública
	158	Decreto	1685 Departamento Administrativo de la Función Pública
	159	Decreto	1686 Departamento Administrativo de la Función Pública
	160	Decreto	1687 Departamento Administrativo de la Función Pública
	161	Decreto	1690 Departamento Administrativo de la Función Pública
	162	Decreto	1831 Ministerio de Desarrollo Económico
	163	Decreto	1841 Departamento Nacional de Planeación
	164	Decreto	1970 Departamento Administrativo de la Función Pública
	165	Decreto	2008 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	166	Decreto	2014 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	167	Decreto	2158 Ministerio de Defensa Nacional
	168	Decreto	2267 Ministerio del Interior
	169	Decreto	2974 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	170	Decreto	3011 Ministerio de Educación Nacional
	171	Decreto	3040 Ministerio de Salud Pública
	172	Decreto	3058 Ministerio de Defensa Nacional
	173	Decreto	3084 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	174	Decreto	3114 Ministerio de Transporte
1998	175	Ley	428 Congreso de la República
	176	Ley	434 Congreso de la República
	177	Ley	458 Congreso de la República
	178	Ley	489 Congreso de la República
	179	Decreto	92 Ministerio de Desarrollo Económico
	180	Decreto	93 Ministerio del Interior
	181	Decreto	150 Ministerio de Desarrollo Económico
	182	Decreto	173 Ministerio del Interior
	183	Decreto	371 Ministerio de Salud Pública
	184	Decreto	782 Ministerio de Defensa Nacional
	185	Decreto	853 Ministerio de Cultura
	186	Decreto	925 Ministerio de Cultura

Año	Clase de Norma	Número	Entidad Emisora
	187	Decreto	1236 Ministerio del Interior
	188	Decreto	1439 Ministerio de Comunicaciones
	189	Decreto	1503 Ministerio de Defensa Nacional
	190	Decreto	1589 Ministerio de Cultura
	190	Decreto	2046 Ministerio de Educación Nacional
	191	Decreto	2404 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
1999	192	Ley	508 Congreso de la República
	193	Decreto	350 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	194	Decreto	978 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	195	Decreto	1122 Ministerio del Interior
	196	Decreto	1124 Ministerio del Medio Ambiente
	197	Decreto	1126 Ministerio de Cultura
	198	Decreto	1130 Departamento Administrativo de la Función Pública
	199	Decreto	1138 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	200	Decreto	1140 Ministerio de Minas y Energía
	201	Decreto	1142 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	202	Decreto	1144 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	203	Decreto	1177 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	204	Decreto	1152 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	205	Decreto	1214 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	206	Decreto	1347 Ministerio de Educación Nacional
	207	Decreto	1401 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	208	Decreto	1444 Departamento Administrativo de la Función Pública
	209	Decreto	1932 Ministerio de Defensa Nacional
	210	Decreto	2056 Ministerio de Relaciones Exteriores
	211	Decreto	2145 Departamento Administrativo de la Función Pública
	212	Decreto	2330 Ministerio de Salud Pública
	213	Decreto	2462 Ministerio de Comunicaciones
	214	Decreto	2517 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
	215	Decreto	2546 Ministerio del Interior
	216	Decreto	2548 Ministerio del Interior
	217	Decreto	2662 Ministerio de Educación Nacional
	218	Decreto	2706 Ministerio de Minas y Energía
	219	Decreto	2713 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Elaborado sobre información de JURISCOL - Banco de Datos sobre Información Jurídica del Banco de la República

ANEXO 2

Cuadros sobre Protesta Social

CUADRO No. 3
PROTESTA SOCIAL RURAL
Según Tipo de Protesta

Tipo de protesta	1986	1987	%	1988	1989	%	1990	1991	%	1992	1993	1994	%	1995	1996	1997	%	TOTAL	%
1 Petitorios	20	27	24,4	6	11	17,0	10	6	16,0	11	20	10	24,0	2	0	4	2,7	127	16,2
2 Amenaza de paro	3	4	3,6	3	1	4,0	2	0	2,0	0	3	7	5,8	3	3	0	2,7	29	3,7
3 Movilizaciones	17	43	31,1	22	5	27,0	16	10	26,0	34	11	15	35,1	15	52	19	39,3	259	33,1
4 Éxodos	18	18	18,7	11	14	25,0	10	6	16,0	8	6	2	9,4	16	31	38	38,8	178	22,7
5 Tomas	13	17	15,5	8	13	21,0	15	11	26,0	8	11	5	14,0	3	11	8	10,0	123	15,7
6 Paros agrarios	1	2	1,6	3	0	3,0	2	0	2,0	3	0	4	4,1	1	3	0	1,8	19	2,4
7 Paros cívicos	2	8	5,2	1	2	3,0	4	8	12,0	1	7	5	7,6	1	9	0	4,6	48	6,1
TOTAL	74	119	100	54	46	100	59	41	100	65	58	48	100	41	109	69	100	783	100

Elaborado sobre fuente: Revista Cien Días Vistos por el Cinep; PRADA M., Esmeralda y SALGADO A., Carlos (2000), *Campesinado y Protesta Social en Colombia 1980 - 1995*, Cinep

CUADRO No. 4
PROTESTA SOCIAL URBANA
Según Tipo de Protesta

Tipo de protesta	1986	1987	%	1988	1989	%	1990	1991	%	1992	1993	1994	%	1995	1996	1997	%	TOTAL	%
1 Movilizaciones	28	70	33,3	75	22	42,4	24	1	32,5	60	70	16	49,3	89	127	69	85,3	651	52,9
2 Tomas	4	12	5,4	14	15	12,7	16	1	22,1	5	7		4,1	5	11	4	6,0	94	7,6
3 Paros cívicos	21	53	25,2	35	19	23,6	17	3	26,0	21	23	9	17,9	4	13	5	6,6	223	18,1
4 Otras	33	73	36,1	27	22	21,4	15	SD	19,5	SD	SD	85	28,7	7	SD	SD	2,1	262	21,3
TOTAL	86	208	100	151	78	100	72	5	100	86	100	110	100	105	151	78	100	1.230	100

Elaborado sobre fuente: Revista Cien Días Vistos por el Cinep; GARCÍA V., Marta Cecilia (1990), *Las Cifras de las Luchas Cívicas. Cuatrenio Barco 1986 - 1990*, Documentos Ocasionales No. 62, Cinep

CUADRO No. 5
PROTESTA SOCIAL RURAL
Según Motivo de la Protesta

Motivo	1986	1987	%	1988	1989	%	1990	1991	%	1992	1993	1994	%	1995	1996	1997	%	TOTAL	%
1 Servicios públicos	9	20	7,1	11	6	11,3	6	6	6,2	8	4	8	6,5	5	1	2	3,5	86	6,7
2 Servicios de salud y educación	22	49	17,3	18	6	16,0	5	14	9,8	11	10	6	8,7	5	2	6	5,7	154	11,9
3 Vías e infraestructura	14	34	11,7	13	5	12,0	8	7	7,8	8	8	12	9,1	6	22	2	13,2	139	10,8
4 Vivienda rural	0	0	0,0	0	1	0,7	1	0	0,5	1	1	0	0,6	0	0	0	0,0	4	0,3
5 Tierra	24	45	16,8	11	20	20,7	19	14	17,1	18	10	10	12,3	1	5	1	3,1	178	13,8
6 Política Agraria	25	29	13,2	10	9	12,7	19	26	23,3	31	20	20	23,0	6	9	0	6,6	204	15,8
7 Cultivos Ilícitos	0	2	0,5	2	0	1,3	1	1	1,0	1	0	5	1,9	2	6	0	3,5	20	1,6
8 Ambientales	6	3	2,2	1	1	1,3	2	3	2,6	5	9	8	7,1	2	0	4	2,6	44	3,4
9 Gestión Administrativa Local	3	11	3,4	6	0	4,0	4	1	2,6	4	6	4	4,5	3	0	0	1,3	42	3,3
10 Contra Políticas Institucionales	0	1	0,2	0	0	0,0	0	2	1,0	2	4	1	2,3	1	1	0	0,9	12	0,9
11 Incumplimiento de Acuerdos	1	9	2,4	5	1	4,0	4	2	3,1	8	4	0	3,9	6	13	3	9,6	56	4,3
12 Violaciones a los DsHs.	16	41	13,9	12	2	9,3	13	11	12,4	10	9	4	7,4	4	13	5	9,6	140	10,9
13 En razón del conflicto armado	14	25	9,5	4	1	3,3	9	8	8,8	13	4	3	6,5	6	30	46	36,0	163	12,6
14 Otros Motivos	2	5	1,7	4	1	3,3	3	4	3,6	10	6	3	6,1	3	7	0	4,4	48	3,7
TOTAL	136	274	100	97	53	100	94	99	100	130	95	84	100	50	109	69	100	1.290	100

Elaborado sobre fuente: Revista Cien Días Vistos por el Cinep; PRADA M., Esmeralda y SALGADO A., Carlos (2000), *Campesinado y Protesta Social en Colombia 1980 - 1995*, Cinep

CUADRO No. 6
PROTESTA SOCIAL URBANA
Según Motivo de la Protesta

Motivo	1986	1987	%	1988	1989	%	1990	1991	%	1992	1993	1994	%	1995	1996	1997	%	TOTAL	%
1 Servicios públicos domiciliarios	34	83	40,2	48	19	29,1	21		26,6	19	31	7	27,0	4	11	5	6,1	282	24,8
2 Servicios sociales	6	30	12,4	11	8	8,3	12		15,2	8	12	4	11,4	23	27	12	19,0	153	13,4
3 Infraestructura física	12	21	11,3	15	11	11,3	7		8,9	3	5	3	5,2	12	5	12	8,9	106	9,3
4 Vivienda Urbana	4	6	3,4	1	2	1,3	4		5,1	3	4	0	3,3	0	1	1	0,6	26	2,3
5 Desarrollo urbano	0	2	0,7	2	0	0,9	0		0,0	0	0	0	0,0	0	0	0	0,0	4	0,4
6 Desarrollo regional	4	11	5,2	4	7	4,8	1		1,3	0	0	0	0,0	0	0	0	0,0	27	2,4
7 Políticas económ. Guberna.	0	0	0,0	2	5	3,0	0		0,0	8	10	0	8,5	7	20	6	10,1	58	5,1
8 Medio Ambiente y Recur. Nat	6	7	4,5	5	5	4,3	2		2,5	0	1	0	0,5	1	1	1	0,9	29	2,5
9 Atención a catástrofes y damnif.	2	0	0,7	0	0	0,0	1		1,3	3	1	1	2,4	1	0	10	3,4	19	1,7
10 Gestión administrativa	4	15	6,5	6	1	3,0	3		3,8	9	10	1	9,5	2	2	2	1,8	55	4,8
11 Derechos humanos	12	30	14,4	45	15	26,1	24		30,4	25	11	7	20,4	21	46	28	29,1	264	23,2
12 Solidaridad con otros sectores	0	0	0,0	5	1	2,6	0		0,0	4	5	1	4,7	2	2	1	1,5	21	1,8
13 Otros	1	1	0,7	10	2	5,2	4		5,1	4	10	1	7,1	25	36	0	18,7	94	8,3
TOTAL	85	206	100	154	76	100	79	0	100	86	100	25	100	98	151	78	100	1.138	100

Elaborado sobre fuente: Revista Cien Días Vistos por el Cinep; GARCÍA V., Marta Cecilia (1990), *Las Cifras de las Luchas Cívicas. Cuatrenio Barco 1986 - 1990*, Documentos Ocasionales No. 62, Cinep

CUADRO No. 7
PROTESTA SOCIAL
Según Ámbito Territorial

		CONFLICTOS	
Años		Asuntos Locales	Asuntos Nacionales
1986	1987	55,0	45,0
1988	1989	53,7	46,3
1990	1991	38,1	61,9
1992	1994	43,8	56,2
1995	1997	38,3	61,7

Elaborado sobre fuente: Revista Cien Días Vistos por el Cinep; GARCÍA V., Marta Cecilia (1990), *Las Cifras de las Luchas Cívicas. Cuatrenio Barco 1986 - 1990*, Documentos Ocasionales No. 62, Cinep

ANEXO 3

Cuadros sobre Dinámica territorial del Conflicto Armado

**CUADRO No. 8
ACCIONES BÉLICAS 1985 – 1996**

Acciones armadas	1885	1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	TOTAL
Contactos FF.AA - Guerrilla	94	147	188	254	222	216	298	552	632	592	546	584	4325
Emboscadas	100	143	155	91	57	89	154	136	73	91	75	97	1261
Actos de Sabotaje	98	80	95	271	155	190	566	490	175	325	189	340	2974
Asalto a poblaciones	96	78	52	35	12	19	51	34	15	22	13	25	452
Ataques a instalaciones	50	46	62	56	20	24	44	65	8	34	28	35	472
Asalto a entidades	49	44	52	74	54	48	50	49	31	18	13	15	497
Piratería terrestre	59	54	48	41	32	29	54	63	34	50	26	16	506
Hostigamientos		19	17	44	60	75	124	161	107	242	137	140	1126
TOTAL	546	611	669	866	612	690	1341	1550	1075	1374	1027	1252	11613

Fuente: Presidencia de la República - Consejería para la Paz

**CUADRO No. 9
ACCIONES DE LAS FARC
1985 – 1997**

Intensidad de las Acciones		
	No. de Municipios	No. de Acciones
Baja	422	1.001
Media	152	1.777
Alta	48	1.840
Total	622	4.618

**CUADRO No.10
ACCIONES DE LAS FARC
1995 – 1997**

Intensidad de las Acciones		
	No. De Municipios	No. de Acciones
Baja	271	435
Media	106	601
Alta	41	797
Total	418	1.833

Fuente: REYES POSADA, Alejandro y GÓMEZ MEJÍA, Ana Lucía, sobre datos de Camilo Echandía

**CUADRO No.11
ACCIONES DEL ELN
1985 – 1997**

Intensidad de las Acciones		
	No. de Municipios	No. De Acciones
Baja	299	691
Media	77	856
Alta	50	2.652
Total	426	4.199

**CUADRO No.12
ACCIONES DEL ELN
1995 - 1997**

Intensidad de las Acciones		
	No. De Municipios	No. de Acciones
Baja	155	241
Media	62	365
Alta	26	743
Total	243	1.349

Fuente: REYES POSADA, Alejandro y GÓMEZ MEJÍA, Ana Lucía, sobre datos de Camilo Echandía

CUADRO No.13

CUADRO No.14

**MUNICIPIOS CON ALTA
ACCION GERRILLERA Y
PRESENCIA PARAMILITAR
1985 - 1990**

	No. de Municipios
Guerrilla	48
Paramilitares	158
Ambos	132
Total	338

**MUNICIPIOS CON ALTA
ACCION GERRILLERA Y
PRESENCIA PARAMILITAR
1991 - 1997**

	No. de Municipios
Guerrilla	112
Paramilitares	204
Ambos	202
Total	518

Fuente: REYES POSADA, Alejandro y GÓMEZ MEJÍA, Ana Lucía, sobre datos de Camilo Echandía