

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA: UN BALANCE GENERAL EN SUS CUARENTA AÑOS

Andres Chilito¹

echilito@unicauca.edu.co

Universidad del Cauca, Popayán, Colombia

David Moreno Trujillo²

davidmt@unicauca.edu.co

Universidad del Cauca, Popayán, Colombia

La descentralización política del Estado colombiano, al cumplir cuarenta años, ni es un fracaso, ni tampoco descansa en la “isla de los deseos realizados”. Así entonces, el presente artículo ofrece una discusión sobre los factores regionales e históricos que han incidido en este proceso, como también, expone los elementos normativos que lo han guiado. También, establece una revisión de los resultados obtenidos sobre los principios de representación y participación. De esta manera, se realiza una revisión histórica acoplando elementos cuantitativos y cualitativos, los cuales permiten obtener, por un lado, un balance de lo que ha sido el proceso y, por el otro, plantear elementos para la reflexión respecto a lo que algunos han denominado la “segunda ola de la descentralización”.

Palabras clave: *Descentralización Política, Democracia, Colombia, América Latina.*

¹ Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina. Magister en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Politólogo de la Universidad del Cauca, Colombia. Profesor titular e investigador del del Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca.

² Politólogo de la Universidad del Cauca, Colombia.

POLITICAL DECENTRALIZATION IN COLOMBIA: A GENERAL BALANCE IN ITS FORTY YEARS

The political decentralization of the Colombian State, upon reaching forty years, is neither a failure nor does it rest on the “island of fulfilled wishes.” This article discusses the regional and historical factors that have influenced this process, as well as the normative elements that have guided it. Additionally, it reviews the results obtained concerning the principles of representation and participation. In this way, a historical review is conducted, incorporating both quantitative and qualitative elements, which allows for, on the one hand, an assessment of what the process has been, and on the other, the presentation of aspects for reflection on what some have referred to as the “second wave of decentralization”.

Keywords: *Political Decentralization, Democracy, Colombia, Latin America.*

Introducción

La descentralización política del Estado después de casi cuarenta años en Colombia, ni es un fracaso, ni tampoco descansa en la “isla de los deseos realizados”. Es un proceso relativamente joven, en el sentido de que responde, en parte, a una tradición centralizadora muy propia de América Latina, por ende, decir que nada ha servido o que todo está realizado, serían visiones simplistas, con ansias de un “alarmismo protagonístico” o de un “optimismo ilusorio”. Por tal razón, es fundamental, generar estudios que aporten a una revisión sobre los avances, dificultades y retos del proceso de descentralización política en Colombia, el cual, se convierte en un elemento vital para la democracia del país desde los órdenes locales y regionales.

En ese sentido, este artículo investiga la importancia de revisar la descentralización política, diferenciándola de la descentralización estatal en sentido estricto. Aunque hay estudios académicos significativos sobre el tema (Castro, 1998; Falleti, 2006; Velásquez, 2009; Gutiérrez Sanín, 2010; Carrera, 2013; Maldonado Capello, 2017), la discusión se ha centrado principalmente en aspectos administrativos y fiscales, más no políticos, específicamente con relación a la representación y participación política, como los dos componentes más importantes de este proceso.

Bajo este supuesto, la siguiente reflexión ofrece, en primera instancia, un contexto histórico de la descentralización tanto en Colombia como en América Latina; en segundo lugar, examina la dimensión normativa y sus respectivos resultados en el país, enfocándose principalmente, en los principios de representación y participación política; por último, analiza el derrotero de los mecanismos de participación ciudadana en el contexto local y regional. Para este propósito, desde una perspectiva neo institucionalista, se acude a una metodología mixta en la que intervienen aspectos cualitativos y cuantitativos comprometidos con este proceso político.

1. Contexto histórico y abordaje conceptual de la descentralización política en Colombia y América Latina

a) El centralismo en América Latina: “una historia hecha con telas ajenas”

Realizar generalizaciones conlleva al inminente riesgo de ignorar factores internos de cada país, que claramente, en las discusiones sobre descentralización del Estado, están más que presentes. A pesar de lo anterior, Claudio Véliz (1980) argumenta que en América Latina ha existido una notable tradición centralista, en donde es posible detallar una serie de épocas y/o momentos históricos que acentúan esta tendencia.

El primero de ellos es la época de las indias imperiales, en las cuales, como señala José Antonio Maraval (citado por Véliz): “la evolución de las Indias fue una incomparable proeza renacentista de inventiva: América fue inventada por la España del siglo XVI” (pág. 157). De esa manera, se hereda una forma de gobierno centralizado, una estructura burocrática definida, una marcada relación entre Iglesia y Estado y un sistema de leyes impuesto.

El segundo aspecto es el de las repúblicas independientes, las cuales no se desmarcaron ni se alejaron de la tradición centralista, más bien “cuando se dieron estas desviaciones, ellas no modificaron sustancialmente el edificio institucional preexistente, sino que dieron lugar a una simple relajación de facto de la autoridad centralizada” (Véliz, 1980:158).

Otro elemento que no aborda Véliz, pero que aquí se plantea porque se considera relevante dentro de esta tradición centralista, es el de las dictaduras latinoamericanas del siglo XX. Mediante esta forma de gobierno, se estableció una condición de que las decisiones deben ser controladas únicamente mediante la centralización, en ese caso, bajo el representante de la figura dictatorial, enfatizando en los discursos de unión y orden del territorio.

Los anteriores elementos, los cuales hacen parte de una gama amplia de tradición centralista, permiten tener una dimensión de lo que significa la descentralización en los países latinoamericanos que la han adoptado, convirtiéndose así, no sólo en una respuesta u oportunidad, sino, además, en un proceso relativamente reciente, con altas expectativas e innumerables retos para gran parte del continente y especialmente de Colombia.

b) Democracia y descentralización: ¿una relación inmediata y automática?

En nuestros días, plantear que la relación entre democracia y descentralización es una cuestión problemática, no es del todo imposible (Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2011) toda vez que, durante estas últimas tres décadas, dicha desconexión se ha visto más acentuada. No obstante, en lo que concierne a América Latina, desde finales del siglo pasado esta correlación generó una serie de expectativas, las cuales buscaban darle una respuesta a las dinámicas que se habían desarrollado producto de ciertas circunstancias, entre las que se destaca: el pasado dictatorial, la insinuante crisis de representación y, como se mencionó en el apartado anterior, a la prevalencia de una tradición centralista que, a pesar de haber obtenido ciertos resultados favorables, se presentaba como un modelo incapaz de responder a los retos del momento.

Bajo este mismo argumento, Carlos Mascareño (2009) señala que “los discursos de democracia y descentralización se encontraron en el mismo cauce político que generaba esperanzas en la región” (pág. 68). Así entonces, la descentralización se convirtió en un concepto relacional junto a la democracia, estableciendo retos en

común y proyectando una visión conjunta en donde la ciudadanía obtuviera garantías en diversas dimensiones y una relación más cercana con el Estado.

Según Carlos Mascareño, el cambio de perspectiva de un modelo de Estado de centralizado autoritario hacia uno descentralizado democrático en América Latina, surgió sobre la hipótesis de que “la descentralización acercaría al ciudadano a las estructuras de gobierno y a la toma de decisiones públicas, enfrentándose sobre todo al autoritarismo del poder centralizado, militarista en la mayoría de los países” (pág. 65).

En este sentido, tiende a efectuarse como un hecho automático y casi natural que la descentralización sea de por sí democrática y que los regímenes autoritarios sean centralizados; ¿será este el caso generalizado en América Latina, especialmente en la región sur del continente? ¿Será entonces que se comenzó a hablar de formas descentralizadoras una vez se emprendió el camino por implementar la democracia en la región? Es pertinente mencionar que esta incógnita hace parte de un estudio de Eaton (2006), en donde se cuestiona sobre si la democracia es entonces un prerrequisito para la descentralización.

La respuesta que aquí se plantea es que no. Frente a ello, pueden existir formas descentralizadoras o tipos de descentralización en regímenes dictatoriales, cuestión que, fue natural en ciertos países latinoamericanos.

Como se abordará más adelante, la descentralización se divide básicamente en tres tipos: política, fiscal y administrativa. Para dar un ejemplo latinoamericano que se ajusta a lo que se plantea, Augusto Pinochet, manifestó siempre que descentralizaría la administración, pero nunca la política.

Otro caso ilustrativo es el que presenta Tulia Falletti (2006), esta autora realiza una revisión de algunos países de América Latina, en especial al caso argentino, frente al cual señala que el proceso de descentralización comenzó en ese país en el año 1978, es decir, durante el tiempo de la dictadura, poniendo de manifiesto una serie de reformas que se inclinaban a la descentralización solamente de tipo administrativo.

Estos dos casos, permitirían decir en un inicio, que la descentralización es ventajosa para los gobiernos autoritarios, siempre y cuando sea exclusivamente de tipo administrativo. Es decir, cuando se adelanten acciones que entreguen responsabilidades y/o funciones a las autoridades subnacionales, más no, cuando se genere una apertura de espacios de elección, participación y control y, adicional a ello, que no se generen condiciones fiscales mediante transferencias de recursos que permitan asumir ciertas funciones y garantizar la autonomía de los entes. Complementando lo anterior, en palabras de Palma y Rufián citados por Bosier (1990) “el ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse tanto dentro de un régimen centralista como descentralista” (pág. 19).

Lo anterior aplica un factor de importancia a la presente reflexión, pues aquí se entiende que es en la descentralización de corte político, donde se traduce el impacto de las relaciones entre autoridades y ciudadanos. En palabras de Jaime Castro, se dice que es la descentralización política el tipo de descentralización más importante, ya que pone en un plano más relevante el objetivo fundamental sobre el cual se funda la descentralización, el cual es el ciudadano (Castro, 1998).

Ahora bien, en ese contexto, se comenzó a hablar plenamente de descentralización en América Latina, cuando la reforma del Estado incluía los diversos tipos de descentralización y no cuando esta obedecía a intereses en la forma de gobernar, o cuando en otras palabras, la descentralización se adoptaba de una forma parcializada bajo conveniencias autoritarias. Dichas conveniencias, generalmente se direccionaban a ser notables ventajas en las formas de gobernar y, como se expone en el párrafo anterior, en poder generar lineamientos en las relaciones de los diversos actores existentes en la escena política.

Como se sabe, en el caso colombiano la puesta en marcha de la descentralización no obedeció a la existencia de un régimen autoritario; en cambio sí, a la existencia de un modelo de Estado centralizado, gobernado desde los dos partidos políticos tradicionales y orientadores de la vida política del país desde Bogotá. Este aspecto hace parte de la lista de factores que motivaron e impulsaron la descentralización en las agendas de los países y en los intereses de las agencias.

c. Factores contextuales de la descentralización política en Colombia: causas y desafíos

En épocas pasadas, eran comunes las miradas hacia arriba con brazos extendidos de los alcaldes y gobernadores (aunque no es sorpresivo de que esto se siga dando, pues, efectivamente se sigue dando), a lo que se le suma, un factor adicional, es que estos mismos, carecían de legitimidad expresada electoralmente, ya que los representantes de los entes territoriales eran designados y no elegidos de forma popular.

Se entiende de que la legitimidad de las autoridades, no solo se expresa electoralmente y, como plantea Rosanvallon (2007) se diferencia notablemente de lo que es la confianza hacia las autoridades, en ese sentido, se considera que los mecanismos de participación, especialmente el voto, son los que dinamizan procedimentalmente la democracia, ordenan su rumbo y establecen condiciones, convirtiéndose entonces, en los espacios idóneos para canalizar las voces de la ciudadanía.

Por esa razón, la aparición en Colombia del acto legislativo 01 de 1986, fue la piedra angular para la puesta en marcha de la descentralización en sentido estricto y, claramente, para el avance democrático en el país. Esta dinámica, fue la que facultó a la ciudadanía para que pudiera elegir por primera vez a los alcaldes en cada uno de los municipios.

Según Francisco Gutiérrez Sanín (2010), para la existencia de una descentralización en sentido estricto, se generaron una serie de cambios y escenarios, los cuales se dividen en tres grandes componentes: transformación del sistema político colombiano, incidencia de movimientos cívico reclamando activamente por mejores servicios públicos y, por último, incidencia de agencias multilaterales, las cuales impulsaron la promoción de la participación ciudadana, vitales además en la tercera ola de democratización.

Por su parte, Fabio Velásquez (2003) plantea que la descentralización en Colombia no fue el resultado de la aplicación de políticas de ajuste estructural, sino la respuesta a una aguda crisis del sistema político. Para este autor, el discurso dominante en Colombia fue el de enfrentar la crisis en la confianza de la ciudadanía en el régimen político y no tanto en el discurso sobre reducir los desequilibrios fiscales y ganar eficiencia en el gasto público.

Ahora bien, según Velásquez, la manifestación de dicha crisis se evidenció en los altos niveles de abstención en la elección de concejales y asambleístas en la década de los 70 e inicios de los 80, coincidiendo con Gutiérrez Sanín, en la aparición de paros cívicos locales y regionales y, además, en las dinámicas del conflicto armado, el cual se acrecentó con la existencia de ciertos gobiernos.

Estos factores, según Velásquez, condujeron a dar una respuesta de descentralización del poder del Estado, en búsqueda del fortalecimiento político, administrativo y fiscal de las entidades territoriales.

Finalmente, es posible concluir lo siguiente: 1. La aparición de la descentralización en sentido estricto se da como una respuesta a notables crisis en el país y no precisamente a la búsqueda intencional de mejoras en la efectividad 2. La descentralización en sus inicios es fundamentalmente política, sus objetivos y el discurso dominante giraban alrededor de una necesaria apertura política. 3. La descentralización se ha constituido como un medio para la consolidación democrática del país.

En vista de lo anterior, la inquietud que sobresale apunta a indagar sobre los alcances que ha tenido la descentralización en términos políticos, por tanto, resulta más que pertinente el siguiente interrogante: ¿De qué hablamos cuando hablamos de descentralización política?

Frente a esto, se coincide en el hecho de creer que la descentralización política pretende generar una apertura del sistema político, de generar mejores niveles de participación y representación, de acercar el ciudadano al Estado y el Estado al ciudadano, de poner en marcha la descentralización en sentido estricto, de optimizar las decisiones desde la institucionalidad, entre otras razones que sustentan su existencia dentro de la agenda.

Sin embargo, sin desconocer los anteriores supuestos, se requiere preguntar, qué tanto se ha avanzado y sobre qué criterios o dimensiones se ha dado ese avance.

Lo anterior, sobre el entendido por ejemplo, de que la descentralización no es sólo generar una modificación en las reglas electorales para que los ciudadanos elijan a sus representantes, eso es importante, y hacía parte de los objetivos y expectativas de hace 40 años en el país, pero también, deben aparecer los interrogantes de hasta qué punto se ha ampliado la representación a nuevos sectores y de qué manera se han llevado a cabo acciones para mejorar la participación en los órdenes locales y departamentales.

Así entonces, a continuación, se identificará lo que se denominan como las “formas”, es decir, la normatividad que se ha generado desde el inicio del proceso de descentralización. En segundo lugar, se revisarán los resultados del proceso de descentralización política en Colombia que se proyectan sobre la línea de la democracia representativa y participativa en el país.

2. Descentralización política en Colombia: ¿navegando sobre un rumbo difuso?

Mantener relegada la discusión y la importancia de la descentralización es una forma de reducir la importancia de la autonomía territorial, expresada en varias formas, y con efectos notables, especialmente, para los entes territoriales más pequeños, los cuales se caracterizan entre varias cosas, por un número amplio en sus funciones. ¿Cómo representar y satisfacer los deseos y demandas de la ciudadanía cuando no se cuenta con la capacidad de hacerlo? ¿Para qué la participación de la ciudadanía si la existencia de ella no garantiza la efectividad de esta? ¿Para qué alcanzar u ocupar espacios de gobierno si estos se encuentran direccionados por objetivos y lineamientos establecidos desde otros niveles?

Ahora bien, en el caso colombiano la descentralización política del Estado es un asunto correlacional con la democracia, expresado aquí desde el ámbito institucional sobre los principios de representación y participación; por lo tanto, es importante preguntarse sobre los elementos que se han generado desde una perspectiva de descentralización política, como también de la utilización de mecanismos, espacios y dimensiones prestos en el amplio marco normativo colombiano para mejorar la relación entre la ciudadanía y los entes territoriales.

Bien lo expresa Brewer-Carias (2001), centrado en un estudio de la descentralización en Venezuela pero que se ajusta al caso colombiano: “la descentralización política profundiza la democracia, acercando el poder al ciudadano y creando mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la preparación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (pág. 22). Lo anterior, señala el autor, se realiza por medio de una distribución vertical del poder público desde el ámbito nacional hacia los entes territoriales. Una de las preguntas que se genera aquí es

precisamente eso: centrándonos en el estudio de la descentralización política ¿cómo se ha generado esa distribución del poder en Colombia?

A continuación, se desarrollaron los componentes descritos previamente como forma de abordar el estudio de la descentralización política en Colombia.

a. Las bases normativas de la descentralización política en Colombia

Acto legislativo 01 de 1986: elecciones de alcaldes en el país

Este acto legislativo es crucial para la descentralización política en Colombia, marcando el inicio de una descentralización en sentido estricto al permitir que los alcaldes fueran elegidos directamente por los ciudadanos, en lugar de ser designados por los gobernadores. Aunque la elección de gobernadores no cambió, este cambio respondió a demandas ciudadanas por mejores servicios públicos y participación política local. Así, el acto buscó abrir el sistema político, mejorar su legitimidad y fortalecer la representación ciudadana.

La Constitución del 91: la descentralización política en el papel

La Constitución de 1991, fruto de la Asamblea Nacional Constituyente conformada por diversas fuerzas políticas y sociales, introdujo cambios significativos en Colombia. Pasó de visión centralista a la búsqueda de un Estado unitario con características descentralizadoras, promoviendo la participación ciudadana y una apertura a los espacios públicos, los cuales habían permanecido limitados a un control hegemónico del bipartidismo, el cual se acentuó con el Frente Nacional y que se dio hasta mediados de la década de los setenta (Velásquez F. E., 2020).

Entre los cambios más relevantes, el artículo 303 permitió a los ciudadanos elegir a sus gobernadores departamentales, fortaleciendo la democracia representativa y la descentralización política. Además, el artículo 103 creó mecanismos de participación ciudadana como el voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato. Estos mecanismos buscaban dinamizar la interacción entre los entes territoriales y la ciudadanía, sustentando así una mayor apertura política.

La voz en la norma: participación ciudadana y su reglamentación

Ahora bien, a pesar de que se menciona previamente el articulado que aborda desde la Constitución el tema de la participación, es preciso referenciar que como la base normativa en relación a la descentralización política, aparecen la ley 134 de 1994, 741 de 2002 y 1757 de 2015; esta última lleva el rotulo de “Estatuto de la participación democrática en Colombia” y hasta el momento es la carta cumbre de la participación ciudadana en el país; este estatuto modifica aspectos relacionados a dar una mayor flexibilidad en relación al uso de los Mecanismos de Participación Ciudadana,

especialmente en los ámbitos locales y departamentales, del mismo modo, aborda elementos relacionados a la financiación e incentivos de participación desde los diferentes niveles de gobierno.

b. El impulso a la descentralización política desde lo normativo

El voto programático y su reglamentación

A pesar de que los mandatos no son imperativos en los regímenes democráticos, pues los políticos no gobiernan solos y tienen que negociar parte de sus programas después de la elección, adaptándose a circunstancias y coyunturas que cambian constantemente (Basset, 2022), en Colombia se inscribe la figura del voto programático en el artículo 259 de la Constitución Política, expresando que: “quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”; lo anterior, se desarrolla en la ley 131 de 1994.

La presente ley, mediante la cual: “se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”, establece las bases y reglamentaciones alrededor de esta figura. No obstante, son muchas las incógnitas que surgen sobre el real impacto del denominado “voto programático”, primero, desde la adopción y relevancia dado por quienes participan de los comicios, segundo, por parte del cuerpo institucional que debería no sólo implementar este dispositivo sino generar acompañamiento y seguimiento, tercero, por parte de la ciudadanía, quien elige cada cuatro años a través de las diversas candidaturas.

Las mujeres y la normatividad: ¿lineamientos limitados a una deuda histórica?

En el plano normativo han existido dos leyes que adoptan medidas encaminadas a promover la participación política de las mujeres. La primera, es la ley 581 de 2000 o denominada ley de cuotas, la cual se circunscribía a la designación de cargos para las mujeres y no a la reglamentación en el plano electoral; por otra parte, se encuentra la ley 1475 de 2011, la cual “se convierte en la primera ley colombiana en establecer normas destinadas a impulsar la inclusión de las mujeres en la arena pública y a fortalecer la participación ciudadana” (Batlle, 2018).

A pesar de no ser una ley exclusiva sobre el tema de la participación política de la mujer, se resalta lo expresado en el artículo 28 de la misma: “las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta – exceptuando su resultado – deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros”. Como bien se sabe, en muchas de las ocasiones, lo anterior se constituye como un requisito de cumplimiento, siendo una “tarea de correría” el de buscar mujeres que aporten su nombre para rellenar, y así poder inscribir las listas, en el caso de los municipios y departamentos, a los concejos y asambleas, respectivamente. En consecuencia, se pone en entredicho el compromiso real por generar una participación seria y efectiva de la mujer, que genere acompañamiento

e inclusión real, sobre lo cual, la ley mencionada trata de abordar, estableciendo en el numeral dos del artículo 18 sobre la destinación de los recursos por parte del Estado a los partidos y movimientos, señalando que esta financiación debe ser en parte: “para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político”. Los resultados, los cuales se presentarán más adelante, hablan por sí solos del cumplimiento y compromiso de lo anterior.

Espacios de participación ciudadana: ¿Ilusiones de la descentralización política en Colombia?

Frente a este debate, Hevia (1991) realiza una tipología entre dos categorías de dispositivos existentes en la democracia participativa desde una perspectiva institucional, que es sobre la cual nos guiamos: 1. “los mecanismos de acción directa”; 2. “procesos de interacción entre Estado y Sociedad Civil”. Para la primera categoría, relacionada con el caso colombiano, se encuentran los mecanismos de participación ciudadana; mientras en el segundo, se destacan los espacios formales de consulta, planeación y control, los cuales son instrumentos a la orden de las dimensiones departamentales y municipales.

Tradicionalmente, se tienen a dar por sentado que los mecanismos y espacios de participación ciudadana tienen vínculo directo con la descentralización política (Velásquez F E., 2020), en lo que se refiere al caso colombiano, efectivamente así es, ya que estos espacios y mecanismos confluyen en el objetivo de generar un acercamiento de la ciudadanía con el Estado representado por lo niveles locales y departamentales.

Ahora, lo que entiende la autora como “procesos de interacción entre Estado y sociedad civil”, en el caso colombiano se reconocen como espacios formales de participación; cabe mencionar que estos espacios, a pesar de poder tener un uso en las dimensiones subnacionales, pueden tener un origen bien sea nacional o territorial (Velásquez F E., 2020).

Actualmente, se ha establecido una amplia variedad de espacios para la participación ciudadana, los cuales buscan dar mayor protagonismo a la voz de la ciudadanía a través de canales institucionales. Un estudio de la Fundación Foro Nacional por Colombia destaca una considerable “infraestructura participativa” en el país, que se manifiesta en la creación de numerosos Actos Legislativos, Leyes, Decretos y Resoluciones. Esta información se resume en la siguiente tabla.

Tabla 1. Normas nacionales que crearon dispositivos de participación

Periodo	Actos legislativos	Leyes	Decretos	Resoluciones	Total
1986-2018	1	67	67	10	145

Fuente: Fundación Foro Nacional por Colombia

Aquí no incluyen los dispositivos que se han creado en cada uno de los municipios y departamentos del país, sobre los cuales no existe un seguimiento que por lo menos conozca los detalles generales de su creación. A pesar de que sus aplicaciones pueden ser mixtas o únicas, son dispositivos que se han gestado desde el plano nacional; se tiene conocimiento, eso sí, y el trabajo aquí citado, presenta en detalle un marco amplio de dispositivos de participación, pero los cuales se centran principalmente en ciudades capitales, en donde las condiciones fiscales, la profesionalización de la participación y demás condiciones propicias para una óptima participación se presentan de forma diferenciada a otros lugares del país, especialmente en los municipios más pequeños (Velásquez F. E., 2020).

Con base en los elementos normativos previos, los espacios de participación desde una dimensión institucional en este rango temporal llegan a un número de 130 en el país, los cuales se desagregan en espacios de tipo poblacional, sectorial y de gestión pública (Ver tabla No.2). Así entonces, el proyecto de reforma del Estado expresado por medio de la descentralización política se encuentra sustentado en un terreno amplio de mecanismos y espacios.

Tabla 2. Tipos de espacios de participación ciudadana.

Tipo de espacios	Periodo: 1986-2018
Poblacionales	37
Sectoriales	76
Gestión Pública	17
Total	130

Fuente: Fundación Foro Nacional por Colombia

Lo anterior denota que como resultado del proceso de descentralización política se cuenta con los elementos normativos para la participación en el ámbito local y departamental, no obstante, las verdaderas dudas están en que si realmente existe un conocimiento de la ciudadanía por estos dispositivos, además, si realmente cuentan con garantías mínimas que puedan motivar la acción participante y que, finalmente, sus manifestaciones no sólo sean consultivas y legitimadores de los deseos expresos y previos de las autoridades.

A pesar de los avances normativos en el país que han creado un marco amplio para alentar la participación ciudadana y mejorar la representación, es necesario reconocer que las dinámicas, expectativas y objetivos de la descentralización política han cambiado en los últimos cuarenta años. Por lo tanto, es crucial reforzar la institucionalidad con componentes más profundos y efectivos que aseguren los principios de la descentralización. Además, se deben realizar seguimientos y evaluaciones continuas de las herramientas democráticas para medir su uso e impacto.

c. Los números importan: participación electoral en el orden local y regional en Colombia

Se entiende que el veredicto de las urnas no es el único patrón de legitimidad de un poder (Rosanvallon, 2007), no obstante, permite identificar elementos e indicadores para revisar en términos prácticos cómo funcionan las democracias. En este sentido, se explorará en el presente apartado la participación electoral en diferentes niveles, algunos factores de incidencia, y adicional, la manera en que se ha dado la aparición de la mujer en los escenarios municipales y departamentales.

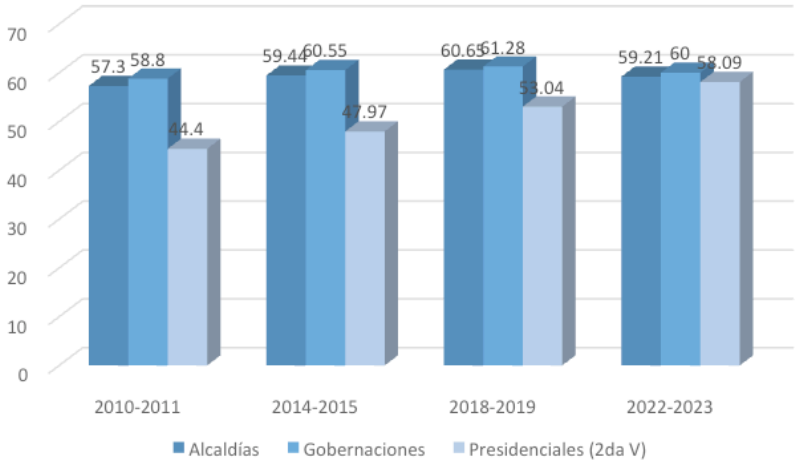
En este sentido, un primer elemento que se podría revisar es el porcentaje global de la participación electoral de la ciudadanía a nivel local y regional, incluyendo adicionalmente, el caso de las elecciones presidenciales (revisar gráfico 1).

Si bien, la Registraduría Nacional del Estado Civil controla la información relacionada a los comicios, como fuente, en el momento del deber ser alrededor de los datos abiertos y el provecho óptimo de los recursos digitales, se queda limitada en el momento de ofrecer datos completos e históricos. Por esta razón, es posible sólo revisar los resultados en las últimas tres elecciones, en las cuales, se puede identificar que los tipos de elección de mayor preferencia en el país son los del orden local y departamental.

Se presenta una considerada diferencia, la puede sustentarse por varias razones que aquí se clasifican de la siguiente manera: en primer lugar, los factores de dinamización positiva y factores de dinamización negativa en los casos subnacionales.

En el primer caso, evidenciamos elementos como los de las rendiciones de cuentas de carácter vertical, es decir, la calificación de los gobiernos de turno que postulan candidaturas y de esa forma son valorados desde las urnas, del mismo modo, a pesar de vivir en un país de corte presidencialista y muy centralizado, son las autoridades locales y departamentales las que ostentan una mayor cercanía con los habitantes gracias a su accionar cotidiano.

Gráfica 1: Porcentajes de participación electoral en elecciones locales, regionales y nacionales



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Adicionalmente, las corporaciones que impulsan las candidaturas de alcaldías y gobernaciones están dinamizadas por personas con procesos sociales y políticos que hacen parte del diario vivir de la ciudadanía, como también, se puede señalar que las autoridades locales y departamentales responden a las necesidades y manifestaciones más inmediatas, lo cual hace ver que otros niveles de gobierno y representación se vean lejanos e inaccesibles.

En el caso contrario, los factores negativos que afectan el buen orden y ambiente democrático, pueden confundirse y chocharse con los elementos expuestos previamente. La cercanía y conocimiento de reclamos y propuestas de sectores son aprovechadas en muchas situaciones para dar paso a lógicas clientelares y de corrupción electoral, llegando también a acciones violentas y de cooptación de los aparatos del Estado (Garay, 2010). Sobre la existencia de factores que alteran y ponen en riesgo el buen funcionamiento de los comicios, la Misión de Observación Electoral (MOE), ha expuesto una serie de mapas que se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 3: Riesgo electoral por la confluencia de factores de fraude y de violencia (municipios)

Año	Riesgo extremo	Riesgo alto	Riesgo medio	Total
2007	70	155	204	429
2011	60	83	89	232
2015	59	89	56	204
2019	40	66	46	152
2023	83	56	27	166

Fuente: Elaboración propia con datos de la Misión de Observación Electoral MOE.

La definición de estas categorías, como lo establece la MOE, es el resultado de la ponderación de distintas variables que van desde el fraude expresado en delitos electorales como la compra y venta de votos, la suplantación al elector, la participación en política de funcionarios públicos, la atípica aparición de votos nulos o la concentración de la votación de manera irregular a algunos candidatos; de otro lado, factores de violencia, vistos desde la presencia de grupos armados ilegales, asonadas, el desplazamiento forzado y los ataques contra la libertad de prensa; como también, las inconsistencias en términos de financiación de campañas electorales; entre otros factores, como la desinformación y las evidentes fallas en el proceso de escrutinio.

La mujer en los escenarios locales y departamentales

Inicialmente, cabe mencionar que la presencia de más mujeres en política es un avance, pero las que llegan no siempre las representan en su diversidad (Arango, Castro, & Caballero, 2020), lo anterior pues pueden ser reproductoras de lógicas machistas, patriarcales y sectoriales. A pesar de esto, es imposible ignorar la presencia, que, aunque limitada aún, han venido ocupando las mujeres al ser históricamente excluidas en política. Es de resaltar que uno de los objetivos en los inicios de la descentralización en Colombia y América Latina era la generación de una apertura política que permitiera la inclusión de sectores históricamente excluidos. En ese sentido, el caso de las mujeres es uno de ellos y, por tal razón, se ha planteado en varias instancias que, finalmente, ese sea el único o el más apropiado indicador que permita evaluar el proceso (Carrera, 2013).

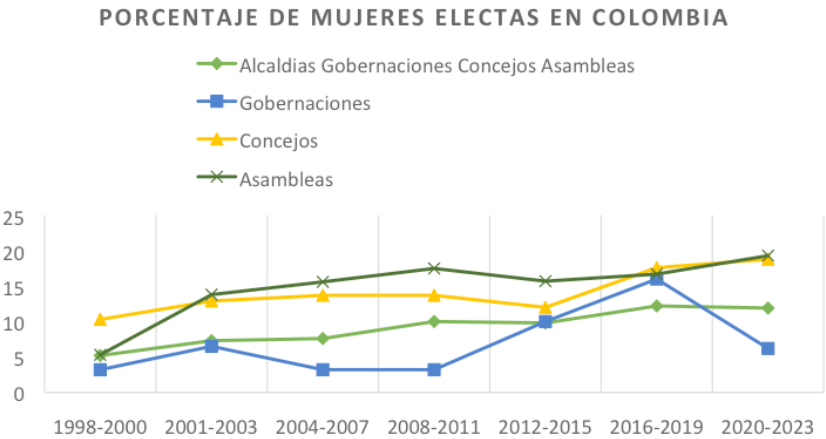
Ahora bien, son diversos los factores que han sido la causa de la persistente limitación en la aparición de la mujer en política y en escenarios electorales. Como lo señala Angélica Bernal (2018), la histórica división sexual del trabajo ha sido uno de los principales obstáculos para el desempeño político de la mujer, acompañado de aspectos relacionados a los recursos económicos entre hombres y mujeres, pero también entre las mismas, al ser el ejercicio político un imposible en lugares con

condiciones limitadas, la falta de garantías e incentivos institucionales para la dinamización en la participación de la mujer, los mitos encaminados a justificar el poco avance en la materia, etc.

En el contexto colombiano persisten imaginarios, al igual que prácticas y estructuras políticas y sociales, que perpetúan la situación de exclusión y de discriminación contra las mujeres, en donde se reproducen representaciones culturales en donde se considera a la mujer naturalmente intuitiva, maternal, delicada, emocional e inclinada hacia el cuidado de los otros, mientras a los hombres se los considera individualistas, racionales, dominantes y fuertes (Guzman & Prieto , 2013).

La gráfica No. 2 muestra que, en Colombia, el porcentaje de mujeres elegidas en cargos uninominales y plurinominales a nivel local y regional no ha superado el 20%. Esto indica que simplemente establecer reglas no es suficiente; se deben crear condiciones que promuevan una participación activa y efectiva de las mujeres. Es crucial evitar que las mujeres aparezcan en listas solo como “nombres de relleno” y asegurar un compromiso genuino de los actores políticos para reconocer la importancia de la voz femenina en la toma de decisiones. Los desafíos son grandes y los resultados no se verán a corto plazo, ya que los cambios en los imaginarios y en la representación femenina en la política suelen ser lentos.

Gráfica 2. Ocupación de espacios de elección popular de la mujer en Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio CaliVisible.

Los retos siguen siendo significativos en el caso de las gobernaciones y alcaldías, pues para estas dos instancias no existen reglas y no se contemplan posibilidades de poder abordarlas, más allá de lo que se menciona anteriormente: apuestas a largo plazo de la inclusión de la mujer en política, generando nuevos valores, una cultura política en el que el rol político de la mujer se ubique en un plano diferente y que se empiecen

a derrumbar mitos carentes de fundamento en donde se posiciona al hombre como el actor único y capaz de ocupar escenarios de representación.

Es posible concluir que, en términos de la democracia representativa, conforme a la manera como se entiende en sentido ideal, como también, en el marco de lo correspondiente al ámbito colombiano, para el caso del nivel local y departamental, el caso de las mujeres continúa siendo una situación limitada en ocupación de cargos de decisión.

3. Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local y regional³

A principios de la década de 1990, Colombia se convirtió en un país pionero al promover una nueva Constitución que incorporó en el amplio espectro democrático, diversos mecanismos de participación ciudadana (Suárez & Welp, 2019). Sin embargo, la utilización de estos en el plano subnacional es notablemente reducida. Por ejemplo, este es el caso del referendo, el cual, hasta el momento, solo se ha materializado en iniciativas que han sido promovidas solo desde el ámbito nacional y, en ningún momento, desde el orden departamental y municipal. Situación que conlleva a reflexionar, si en el caso de los entes territoriales existe un desconocimiento de lo decidido por medio de ordenanzas y acuerdos, cuestión que termina siendo de poco impacto o trascendencia en las comunidades.

Por otra parte, la revocatoria del mandato aparece como uno de los instrumentos de iniciativa popular y con utilización exclusiva en alcaldías y gobernaciones; este instrumento debe ser justificado por incumplimiento del voto programático o por insatisfacción general⁴. La revocatoria del mandato, ha tenido una serie de modificaciones en cuanto a los requisitos para su aplicación, razón por la cual un informe del Observatorio de la Representación Política (ORP), sostiene que esto permitió que “en el 2005 y 2017 se dispararan el número de revocatorias votadas” (Observatorio de la Representación Política (ORP), 2017).

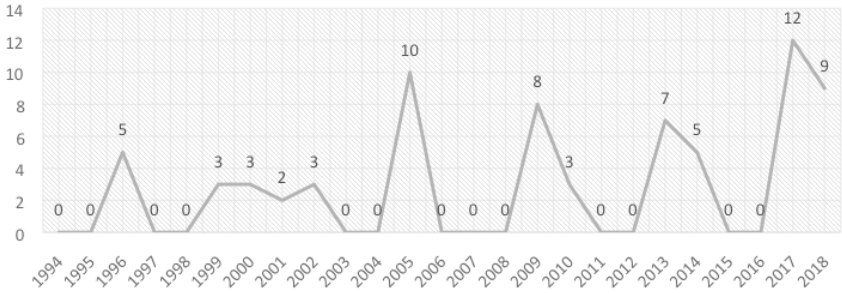
Como se evidencia en la gráfica No. 3, ha existido un número importante de acciones o intentos de revocatoria del mandato en diversos municipios del país, no obstante, sólo una vez ha sido revocado un alcalde en Colombia: caso ocurrido en

³ En qué consisten, cuáles es su reglamentación y alcance no se considera necesario detallar en el presente apartado. Buscar de referencia el Estatuto de Participación Ciudadana o ley 1757 de 2015.

⁴ Según la Corte Constitucional (sentencia C -179 de 2002) y el CNE (Concepto 1834 de 2009) los motivos de insatisfacción general solo pueden estar ligados al incumplimiento del programa de gobierno. (Misión de Observación Electoral, 2012)

Tasco (Boyacá) en el año 2018, en donde se superó el umbral y gana la opción de revocar al alcalde.

Gráfica 3. Número de revocatorias votadas entre 1994 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de la Representación Política y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

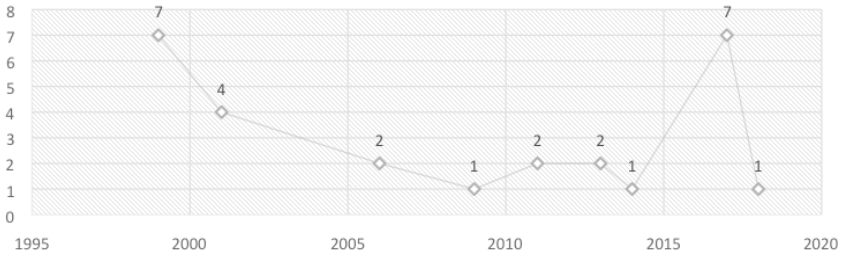
Según el informe del Observatorio, en varios de los lugares en donde se convoca a la elección de revocatoria, estos están promovidos por grupos que políticos de oposición, los cuales no se basan en los principios programáticos, que en sí deben dar el sustento político y jurídico a la revocatoria. De esta manera, se ha contemplado por una parte la eliminación de la figura de revocatoria, por otra parte, la aplicación de segunda vuelta para las elecciones locales y regionales, buscando que el candidato elegido alcance una mayor legitimidad (Observatorio de la Representación Política (ORP), 2017) o en última instancia, mantener la figura del voto programático pero estableciendo herramientas que garanticen la veracidad de los motivos de insatisfacción “a través de conceptos técnicos rendidos por alguna autoridad administrativa nacional (ej. DNP) o de conceptos rendidos por la sociedad civil organizada del municipio o departamentos (veedurías o Consejos Territoriales de Planeación)” (Misión de Observación Electoral, 2012).

Para el caso del cabildo abierto, como uno de los mecanismos de iniciativa popular, no existen datos consolidados de la Registraduría Nacional que permitan generar un balance actual o histórico del impacto y uso de este mecanismo. No obstante, este mecanismo, se convierte en uno de los espacios con mayor relevancia y concordancia con los lineamientos de la participación comunitaria en el orden local, ya que es una reunión pública que convoca tanto a los alcaldes y gobernadores y las respectivas corporaciones de cada municipio a abordar temas de interés público.

Otro de los mecanismos que puede ser promovido bien sea por una autoridad o por una iniciativa popular, es la consulta popular, mecanismo mediante el cual, los habitantes de un territorio determinado se manifiestan sobre un cierto tema, el cual debe ser vinculado más allá de un nivel consultivo a un nivel de acción. Como se

muestra en la gráfica No. 4, desde el año 1999 se vienen aplicando consultas en el país en el nivel municipal.

Gráfica 4. Número de Consultas Populares implementadas en Colombia 1995-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

El crecimiento en el número de consultas populares en Colombia se explica por dos pronunciamientos de la Corte Constitucional. En 2016, la sentencia T-445 declaró legales las consultas sobre minería, lo que impulsó su aumento, especialmente en temas relacionados con minería e hidrocarburos. Sin embargo, en 2018, la Corte declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que permitía las consultas mineras en municipios, argumentando que el subsuelo y los recursos no renovables son propiedad del Estado según el Artículo 332 de la Constitución.

Este fallo ha sido criticado por contradecirse y por ignorar los principios de autonomía territorial y participación ciudadana, centralizando decisiones importantes que afectan a los municipios. Se argumenta que los municipios deberían tener voz en las decisiones sobre el subsuelo que les afecta, y que es crucial establecer mecanismos de mediación para atender adecuadamente las preocupaciones de la ciudadanía.

Gráfica 5. Temas de las consultas populares en Colombia

Fuente: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Por último, otro de los mecanismos aplicados en el ámbito local y regional y de carácter popular, está la iniciativa legislativa o normativa. En la base de datos histórica de la Registraduría Nacional se cuenta con información relacionado a iniciativas nacionales, las cuales en palabras de Suarez y Welp (2019), ha generado una especie de “papel mojado” pues muchas de ellas no han progresado. Por su parte el seguimiento y abordaje desde el plano municipal y departamental lo ha abordado la Misión de Observación Electoral, las cuales identificaron tres proyectos de ordenanzas en los departamentos de La Guajira y San Andrés y Providencia. Estas tres iniciativas llegaron a la asamblea departamental, pero fueron rechazadas. Por su parte, en lo relacionado a proyectos de acuerdo para el caso municipal, se han presentado cuatro iniciativas en los municipios de Villavicencio (Meta), Cerrito (Santander), Tunja (Boyacá) y Pasto (Nariño). Según lo expuesto en el estudio de la MOE, el único que llegó al Concejo Municipal y fue aprobado fue la del municipio de Cerrito en el año 2009, para que el páramo el “Almorzadero” en la jurisdicción de Cerrito fuera como zona excluida de la minería.

El poco uso de los MPD, puede explicarse en las variables establecidas por Orestes y Welp (2019): “la inclusividad —quiénes y para qué pueden activar los mecanismos—; la accesibilidad —o facilidad de activación, referido a los requisitos procedimentales—; y la eficacia —el procedimiento corporativo y las garantías de participación inherentes a este—” (pág. 106).

Son muchos los retos que se engloban en la descentralización política desde una perspectiva participativa. Se insiste en que no pueden mantenerse los mismos de hace cuarenta años, cuando el objetivo era la creación de estos, si no que los retos

actuales está en fortalecer, dar garantía y fundamentar las acciones de participación bien sea convocadas por los entes territoriales o por iniciativa popular.

Finalmente, las percepciones, el conocimiento de los mecanismos y la propia utilización de estos, como también de los diversos espacios de participación en los diversos niveles de gobierno, pueden ser el sustento argumentativo de que la descentralización política desde una perspectiva participativa no ha funcionado; no obstante, es un avance el hecho de contar con un marco normativo que garantiza la existencia y utilización de estas herramientas.

Ahora bien, es una responsabilidad por parte de la institucionalidad no sólo el hecho de garantizar la existencia de lo anterior desde la norma, sino también, el de realizar evaluaciones profundas sobre la creación de espacios, la utilización e impacto de estos en el país; lo anterior basado en el hecho de que “la ley no ordena conformar sistemas de información para verificar el estado y los avances de la democracia local en sus diferentes componentes. Esto muestra el poco interés de los gobiernos y la burocracia nacional en el desarrollo eficaz de la descentralización territorial”. (Maldonado Capello, 2017).

Por ende, se da pie a considerar que la descentralización política no ha conseguido alcanzar los objetivos y expectativas establecidos en su inicio, como también, de que la participación no ha tenido impactos notables en el manejo de los asuntos públicos en el ámbito local y departamental, incidiendo en la toma de decisiones.

Conclusiones

Inicialmente, es posible concluir que la descentralización en sentido estricto y, por ende, la descentralización de tipo político, es un proceso reciente que busca dar respuesta, en parte, a una tradición centralista dada en Colombia y en América Latina, lo cual, debe ser uno de los argumentos para no desistir de sus objetivos, más allá de los intereses manifestados por “recentralizar”.

En la región, la descentralización y la democracia están interrelacionadas, pero una no garantiza la otra. En Colombia y América Latina, la descentralización busca mejorar la democracia, enfocándose en la representación y participación. Aunque varios factores han impulsado la descentralización en la región, cada país, como Colombia, tiene condiciones internas únicas que afectan o dinamizan el proceso.

En Colombia, a pesar del régimen presidencialista, hay un interés creciente en los niveles local y departamental, que son clave para la descentralización. Sin embargo, este interés no siempre refleja un compromiso real con el proceso.

Finalmente, la descentralización pretende incluir nuevos sectores en la esfera pública, no obstante, en espacios como concejos municipales y gobernaciones la representación sigue siendo baja. Además, aunque existen numerosos mecanismos de participación, su efectividad es cuestionada debido a problemas como el desconocimiento, la falta de interés y la desconfianza, ya que muchos de estos mecanismos son utilizados principalmente para fines consultivos o legitimadores.

Referencias

- B asset, Y. (18 de Octubre de 2022). Listas cerradas: por qué son convenientes y cómo hacer que sean democráticas. Recuperado de <https://razonpublica.com/listas-cerradas-convenientes-sean-democraticas/>
- Battle, M. (2018). “Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia subnacional (2002-2015)”. *Mujeres en la política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, 193-222.
- Bernal, A. (6 de 09 de 2018). “¿Cuáles son los obstáculos en la participación política de las mujeres en Colombia?” Recuperado de: <https://razonpublica.com/cuales-son-los-obstaculos-en-la-participacion-politica-de-las-mujeres-en-colombia/>
- Bosier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso. Repositorio CEPAL .
- Brewer-Carías, A. (13 de Julio de 2001). “Democratización y descentralización política”. Ponencia preparada para la Mesa Redonda “Nuevas corrientes y tendencias descentralizadoras en América Latina” del Seminario-Taller Reforma del Estado y descentralización en el Perú. Tarea impostergables. . Lima, Perú .
- Carrera, A. (2013). “Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica”. En *Carta Económica Regional*, 112-133.
- Castro, J. (1998). Descentralizar para pacificar. Bogotá: Ariel.
- Eaton, K. (2006). “Decentralization Nondemocratic roots: Authoritarianism and subnational reform in Latin America”. *Latin America Politics and Society*, 1-26.
- Falleti, T. (2006). “Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina y Colombia”. En *Perspectiva Comparada. Desarrollo Económico* Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dec)., 317-352.
- Garay, L. J. (2010). “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia”. En *25 años de la descentralización en Colombia* (págs. 89-137). Fundación Konrad Adenauer .
- Gombert, A. (11 de Octubre de 2018). Sentencia sobre consultas populares limitaría el poder de ciudadanos y municipios de decidir sobre proyectos mineros y petroleros en sus territorios. Dejusticia .
- Gutierrez Sanín, F. (2010). “Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia”. En F.K. Stiftung, *25 años de la descentralización en Colombia* (págs. 11-54). Bogotá, Colombia.: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Guzman, D., & Prieto , S. C. (2013). *Participación política de las mujeres y partidos, posibilidades apartir de la reforma política de 2011*. Bogotá: Dejusticia .

- Maldonado Capello, A. (03 de Julio de 2017). “El fracaso en la evaluación de la descentralización territorial”. Obtenido de <https://razonpublica.com/el-fracaso-en-la-evaluacion-de-la-descentralizacion-territorial/>
- Martínez Cárdenas, E. E., & Ramírez Mora, J. M. (2011). “Descentralización Política y Democracia en América latina. Una Relación Problemática”. Vol. 13 Núm. 25: *Reflexión Política* (enero a junio), 164-178.
- Mascareño, C. (2009). Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 45, ISSN 1315-2378, 63-98.
- Misión de Observación Electoral. (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 años de ilusiones-*. Bogotá: MOE.
- Observatorio de la Representación Política (ORP). (2017). Revocatorias del mandato (2017) Boletín No. 2. Bogotá, D.C: Universidad del Rosario.
- Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Ediciones Manantial.
- Suárez, O., & Welp, Y. (2019). “¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia”. *Estudios Políticos*, 106-126.
- Velásquez, F. (2003). “La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática”. En F. Carrión, *Procesos de descentralización en la comunidad andina* (págs. 77-127). Quito, Ecuador : FLACSO .
- Velásquez, F. E. (2020). “Las estructuras de oportunidad de la participación institucional: el marco normativo”. En *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? 2003-2018* Tomo 1 (págs. 23-56). Bogotá D. C. Colombia: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Véliz, C. (1980). “La tradición centralista en América Latina”. En *Estudios Internacionales*, 13(50), 151-162.

Enviado: 14 de septiembre de 2024

Aceptado: 15 de mayo de 2025