

LA DESCENTRALIZACIÓN CREA ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y COMUNITARIA EN LA VIDA PÚBLICA

SANDRA MONICA BARRERA BERNAL

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D. C.

2009

LA DESCENTRALIZACIÓN CREA ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y COMUNITARIA EN LA VIDA PÚBLICA

SANDRA MONICA BARRERA BERNAL

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D. C., 2009

“La descentralización crea espacios para la participación ciudadana y comunitaria en la vida pública”

Monografía de grado

Presentada como requisito para optar al título de
Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Sandra Monica Barrera Bernal

Dirigida por:

Jaime Castro

Semestre I , 2009

CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	
1. LA DESCENTRALIZACIÓN CREA ESPACIOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA Y COMUNITARIA EN LA VIDA PUBLICA	4
1.1 EL CASO COLOMBIANO	8
1.1.1 Antecedentes de la reforma.	9
1.1.2 Comienza la descentralización.	11
2. DESARROLLOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN	18
2.1. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1991	21
2.2. NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL	22
2.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	23
2.3.1 Descentralización sin participación, es decir sin pueblo	26
2.4 CAMBIOS EN EL MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	29
2.5 BALANCE	34
3. COMO RECUPERAR LA DESCENTRALIZACIÓN Y CREAR NUEVOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	37

3.1 REFORMAS QUE DEBEN HACERSE	37
3.2. ESPACIOS PARA LA PAZ	42
4. CONCLUSIONES	46
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Cuadro sobre instancias formales de participación ciudadana.

Anexo 2. Cuadro sobre instancias informales de participación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

Esta monografía busca presentar el tema de la descentralización como una empresa de carácter político democrático que en sus distintas etapas crea espacios válidos de participación ciudadana y comunitaria en la vida pública regional y local. Para lograrlo, comienza por identificar cuáles han sido las principales etapas del proceso descentralizador en Colombia, sus objetivos y alcances, y su estado actual, después de haber analizado las medidas descentralistas adoptadas en los últimos veinte años.

La descentralización es respuesta y solución a varios de los problemas creados por el centralismo que rigió durante un siglo, pues empezó con la Constitución de 1886. El nuevo régimen se inicia a mediados de los años 80 del siglo pasado, con la expedición del acto legislativo 01 de 1986, que ordenó la elección popular de alcalde, y continúa con varios textos de la Carta del 91 y la promulgación de las numerosas leyes y decretos que desarrollan las normas anteriores.

La monografía identifica los espacios de participación ciudadana y comunitaria propias de la descentralización, y establece cuáles han sido las medidas adoptadas que los han favorecido. Igualmente, recomienda las reformas que deben introducirse para que la descentralización sea instrumento válido de realización democrática. También, presenta la descentralización como instrumento de paz, gracias a la gran incidencia que tienen sus resultados en la vida local, que es donde nacen buena parte de los conflictos de orden social. Además, porque los espacios que crea, como más adelante se vera, sirven para la reinserción de los actores ilegales que decidan reintegrarse a la vida ordinaria de la Nación, después de adelantar las conversaciones y celebrar las negociaciones que fueren del caso.

Los objetivos anteriores revelan que la investigación adelantada para elaborar la monografía es claramente cualitativa y que lo que interesaba no eran las precisiones estadísticas, sino explicar cómo los cambios vividos en el país han permitido crear una variedad de espacios y escenarios que incluyen a la ciudadanía y la acercan a la vida pública.

La *centralización* del poder reduce, casi hasta desaparecer, la fuerza de las entidades territoriales, genera círculos de exclusión política y despierta sentimientos de indiferencia y apatía en la ciudadanía, porque el *monopolio del poder* aleja cada vez más las autoridades de la sociedad y no produce la legitimidad que proporciona la participación ciudadana, todo lo cual disminuye los niveles de gobernabilidad e institucionalidad que requiere la gestión pública. Estas consecuencias negativas hicieron que en Colombia y en América Latina se decidiera poner en marcha políticas descentralistas que exigieron cambiar la estructura del Estado, su organización interna y funcionamiento. Que se buscaran formas de ejercicio del poder que propiciaran la convivencia pacífica y el bienestar general, gracias a mecanismos como la auto gestión. Así también ocurrió en Asia y África, y, por razones distintas, en Europa (Inglaterra, Francia y España).

Como se dijo antes, el proceso entre nosotros se inicia a mediados de los 80 (no hay mal que dure cien años, podría decirse del centralismo que comenzó en 1886) durante el Gobierno de Belisario Betancur y tuvo desarrollos complementarios en la Carta del 1991, que adoptó un modelo de democracia semi-directa o semi-participativa, y en la leyes que se expidieron para reglamentar las normas superiores.

Infortunadamente, después de los esfuerzos de los primeros años, el proceso se ha abandonado por parte de quienes tienen la obligación de orientarlo e impulsarlo –Gobierno nacional, Congreso y partidos- y por eso se ha desnaturalizado y está produciendo resultados que lo desconceptúan y descalifican ante la opinión pública. Para decirlo en términos que sirven los propósitos de esta monografía, hoy la descentralización no es participativa, porque no tiene pueblo. Por eso también se proponen aquí las medidas que se consideran necesarias para conseguir que reencuentre su camino, se fortalezca y produzca los resultados que debe producir.

Las reflexiones y recomendaciones que se presentan fueron ante todo un ejercicio de observación y análisis sobre la relación que existe entre la descentralización y la participación. Su importancia radica en definir la descentralización como un camino democrático, legítimo y de notables

consecuencias en la modernización política y el desarrollo del país, que es necesario retomar y abanderar. De ahí surge la necesidad de reconstruir espacios de participación que fortalezcan los gobiernos locales y desmonten las viejas maquinarias electorales que dominan la vida pública de la Nación.

El estudio se ordena en tres capítulos. En el primero se relacionan descentralización y participación y se hace un recuento histórico de la etapa inicial del proceso en el país y se brinda así el contexto en el que nace la descentralización. El segundo capítulo contiene el desarrollo de la descentralización en Colombia, hace un paneo de sus principales decisiones hasta la actualidad, analiza las medidas más importantes en la materia y también estudia los logros alcanzados. El tercer y último capítulo presenta el estado actual del proceso, su deterioro, identifica las medidas que a juicio de la autora son necesarios para recuperarlo, darle nueva vida y nuevos desarrollos, gracias a la activa participación ciudadana y comunitaria que se alcance en sus diferentes instancias y niveles.

Agradezco la orientación que Jaime Castro el padre de la descentralización en Colombia, me brindó para la elaboración de esta monografía. Sin sus directrices seguramente no hubiera encontrado el enfoque y los documentos que me permitieron estructurarla.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN CREA ESPACIOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA Y COMUNITARIA EN LA VIDA PUBLICA

La crisis de legitimidad del Estado colombiano se agrava en los años 80, entre otras razones, porque es evidente que no puede manejar todos sus asuntos desde el centro, razón por la cual a través de figuras como la delegación, la desconcentración y las privatizaciones tiene que ceder parte de sus funciones políticas, económicas y sociales.

Estas nuevas formas de gestión permiten de manera directa e indirecta la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones y el manejo de los asuntos públicos. Se podría decir que esta tendencia comienza con la elección popular de alcaldes, medida que dota a la célula territorial básica de la facultad de elegir a su autoridad más cercana. Además, a esa célula se le transfieren recursos desde el gobierno central para la financiación de los asuntos locales. Igualmente, aparece por la misma época la noción de autonomía, meramente indispensable para la búsqueda de la autogestión.

El municipio empieza ser pieza clave de la organización territorial. Se le otorgan parte de los instrumentos que necesita para su buen funcionamiento. Se crean espacios o instancias de participación ciudadana y comunitaria, que por representativos tienen fuerza democrática y brindan la oportunidad también de debatir y solucionar los asuntos en que más interés tiene la comunidad. En ese momento, aparece también la necesidad de descentralizar funciones propias del Estado como lo son la prestación de los servicios públicos esenciales (la educación y la salud, así como los de carácter domiciliario) y la construcción de obras públicas.

La existencia de una base territorial revestida de un jefe administrativo y de corporaciones publicas elegidas popularmente que tienen la obligación de prestar servicios y ejecutar obras, se debe acompañar de mecanismos que movilicen la sociedad, la organicen y le faciliten participar en la gestión pública y controlarla. Los partidos y movimientos políticos y todas las organizaciones sociales posibles deben encontrar un lugar para poner en marcha sus propuestas, ideas y proyectos.

Son varias las posibilidades que la descentralización puede y debe brindar para lograr este último propósito, para involucrar a la ciudadanía en la vida pública y crear un nuevo canal de comunicación entre el pueblo y el poder político.

Las campañas y los comicios electorales son una de esas posibilidades, pero no la única ni la más importante. La elección de ediles y comuneros, alcaldes y gobernadores, que por primera vez tiene lugar en el país, son instrumento válido de participación, porque la ciudadanía y las comunidades organizadas encuentran en ellos la ocasión de escoger a sus líderes más cercanos de los problemas que se deben resolver y de las necesidades que se deben satisfacer como jefes políticos y administrativos. Las campañas que con ese propósito se adelantan y las elecciones respectivas son también ocasión propicia para que quienes en ellas intervengan se identifiquen y presenten como organización política o social.

Lo anterior explica porque, por lo menos en las primeras elecciones, al lado de los partidos tradicionales, aparecieron movimientos cívicos, indígenas, comunitarios, religiosos y sociales, inclusive rebeldes o independientes dentro de las antiguas organizaciones partidistas, que participaron activamente y ganaron curules, alcaldías y gobernaciones. También explica porqué la participación electoral aumento en relación con la que antes era la concurrencia ciudadana a las urnas. Esta nueva participación ciudadana en la vida pública regional y local seguramente se ha reducido en los últimos años, porque la descentralización esta produciendo descontento y para muchos se ha desnaturalizado y pervertido. Lo que cuenta es señalar que las instancias que crea la descentralización constituyen escenarios apropiados para que haya efectiva participación.

Las elecciones locales disminuyen el abstencionismo porque crean y actualizan la necesidad de participar, muchas veces sin depender de la tradicional afiliación partidista. La oportunidad de elegir popularmente a los líderes de la comunidad, tanto en la administración como en las cooperaciones públicas, aumenta la intención de voto a favor de nuevas organizaciones sociales.

-La descentralización también puede y debe crear espacios para que la sociedad civil –la comunidad organizada, la gente del común, *Juan pueblo*, como

decían en otra época- asuma el manejo de los asuntos que más le interesan, en instancias que no sean la toma de decisiones sobre la manera como se prestan los servicios públicos (la salud, la educación, los domiciliarios), como se estructuran programas y proyectos de gestión pública, como se definen y hacen inversiones, como se celebren los contratos con dineros oficiales y asuntos del mismo orden. Esa posibilidad de intervenir, de involucrarse en la vida comunitaria, y de contribuir con sus ideas y proyectos a la construcción del bienestar general, debe despertar interés en los habitantes de veredas, pueblos, barrios y localidades y debe motivarlos a participar.

Como también se participa cuando se vigila o fiscaliza, cuestiona, critica y censura, y cuando se piden cuentas, es necesario, igualmente, que los espacios e instancias citados tengan como función la de ejercer severo control sobre lo que hacen las autoridades.

Para que todas estas actividades ciudadanas y comunitarias se cumplan y desarrollen es que se crean los espacios de participación que, por la razón anotada, son inseparables de la descentralización, hacen parte de ella: la animan, le dan vida, le ponen pueblo y evitan que se desvíe, que se desnaturalice y corrompa.

Eso espacios o instancias son expresión auténtica de la sociedad civil. Dan lugar a lo que muchos llaman *tercer sector*: “aquél en el que se localizan los ciudadanos organizados para buscar solución a sus demandas o necesidades. Es el lugar donde se generan los elementos que deben ser resueltos por el Estado mediante la definición de políticas públicas”¹

- La descentralización también es instrumento de paz. Fragmenta el poder concentrado en el ejecutivo, abre espacios políticos y sociales que antes parecían sellados. La elección popular de las autoridades locales del Estado y de poder participar, con algo de poder, en la vida pública, concientizando a la ciudadanía sobre su capacidad para reformar y cambiar el entorno sus condiciones de vida sin acudir a las vías de hecho. Así se conquistan espacios a favor de la civilidad y se

¹Ver Colombia Joven. “*la participación ciudadana en la toma de decisiones publicas*” p. 3. Documento electrónico.

acercan el Estado y la sociedad civil desde la célula básica de la organización política y administrativa. Se fortalece la convivencia pacífica porque se combate la exclusión social y se reivindica el papel de la sociedad en el mundo político. También permite eliminar, o al menos reducir, las causas que generan violencia política y social una de las cuales es la debilidad del Estado y el asfixiante centralismo.

Otras condiciones y circunstancias le dan más fuerza y ventajas a la presencia de la sociedad civil en las actividades políticas y administrativas propias de la descentralización:

- la constituyen numerosas organizaciones (comunitarias, cívicas, deportivas, sindicales, cooperativas, religiosas, ambientalistas) porque representan los diversos intereses y culturas que constituyen una nación diversa y heterogénea como la nuestra;

- puede actuar con un gran margen de libertad, sin las limitaciones del Estado que sólo puede hacer aquello que las leyes le ordenan o autorizan expresamente.

La importancia de los movimientos sociales como canales de participación ciudadana se ve reflejada en una

Lógica intermedia entre lo público y lo privado; recurren a formas de acción permanentemente legitimadas y reconocidas; son el resultado de efectos colaterales o de actuaciones privadas o político institucionales; y no buscan la imposición de sus valores sobre la comunidad, sino que pretenden el reconocimiento y la permisividad en el disfrute de sus libertades y derechos.²

Dichos movimientos generan por ello procesos de identificación de las necesidades colectivas, redes que permiten el mejoramiento de la calidad de vida, espacios reales en donde la comunidad puede hacer uso de su ciudadanía controlando, vigilando y aportando a sus gobernantes diferentes ópticas y soluciones que permitan visualizar la necesidad de construir política públicas articuladas que vayan desde lo local hasta lo nacional.

²Ver Murrillo Castaño y Gabriel, Pizano Rojas Lariza, *Deliberación y construcción de ciudadanía*, 2003. p. 22

Punto clave para el mantenimiento de un orden social participativo y justo es el de la conformación de gobiernos no excluyentes que son los que producen los modelos centralistas. La exclusión es propia de gobiernos débiles y poco institucionales, en los que la participación se ve amenazada por coerción que reduce la legitimidad y cierra espacios. Además, la exclusión a veces lleva a grupos de ciudadanos a defender sus ideas a través de las vías de hecho.

Si bien es claro que la descentralización abre espacios para la participación ciudadana, también es evidente que se deben garantizar la democratización y el buen uso de esos espacios para que el mayor número posible de sus destinatarios haga uso de ellos, es decir para que no queden en manos de unos pocos y para que sus resultados no sean perversos (manipulación y monopolización de los procesos electorales y participación, falta de controles, todo lo cual genera abusos de poder y corrupción).

1.1 EL CASO COLOMBIANO.

Haciendo un poco de historia debe recordarse que los españoles importaron a la Nueva Granada, como al resto de América Latina, unas instituciones locales muy fuertes que habían elaborado a lo largo de siete siglos de ocupación árabe. Eso hace que la institución municipal por excelencia, el cabildo, sea fundamental en la vida pública de la época y que los gritos y declaraciones de independencia se produjeran en los cabildos de entonces, que eran el órgano más representativo, el vocero de la comunidad, que decidió emanciparse de España y reclamar autonomía.

Las primeras décadas de nuestra vida republicana fueron dominadas, en cuanto a temas de interés público, por el debate entre el federalismo y el centralismo. La forma de gobierno y administración del territorio dio lugar a dos grandes tendencias que en varias ocasiones dirimieron sus diferencias en el campo de batalla. Fueron las guerras civiles entre federalistas, de un lado, y centralistas, del otro.

El federalismo termina imponiéndose a mediados de siglo XIX. Comienza en 1853 y llega a su mayor expresión en 1863 con la organización de los nueve Estados Soberanos que conformaron los Estados Unidos de Colombia. Dura hasta 1886. Lo tumba la crisis fiscal originada, a su vez, en la crisis económica que se produjo en los mercados externos (cayó el precio de los productos de las materias primas que entonces se exportaban). Con el deterioro de las finanzas públicas, el federalismo fracasa. Simultáneamente con la situación económica y fiscal hay guerra civil en 1885 que ganan los centralistas. La Constitución de 1886, hecha por quienes habían ganado la guerra, instaura régimen hiper centralizado desde los puntos de vista político, fiscal y administrativo. Como quienes ganan las guerras escriben la historia, los centralistas construyeron una *leyenda negra* sobre el federalismo: le achacaron todos los males. Por eso el ambiente político nacional que hubo durante décadas –casi diez- una especie de veto al tema territorial y, particularmente, al federalismo.

Con la Constitución de 1886 desaparecen todas las formas de auto gobierno y de auto administración anteriores. En su lugar, se institucionaliza una organización piramidal y jerarquizada del poder público. Quienes toman decisiones son las instancias nacionales (Gobierno y Congreso) y las autoridades territoriales que se conservan son designadas: los gobernadores departamentales por el Presidente de la República y los alcaldes municipales por el gobernador del respectivo departamento.

1.1.1 Antecedentes de la reforma. Las consecuencias negativas del centralismo lograron que en el país comenzara a debatirse el tema regional y local, sobre todo a partir de la década de los cincuenta del siglo XX. Inicialmente en medios universitarios y académicos. La descentralización empezó a ser tema de interés público en Antioquia, la Costa Atlántica y el Valle del Cauca. Sin embargo, su temática no permeaba el mundo político. Ni el gobierno nacional ni los partidos políticos se interesaban por sus posibles desarrollos. De vez en cuando, en las Cámaras, aparecían propuestas sobre la elección popular de los alcaldes, pero no encontraban ninguna acogida, pues solo reflejaban el punto de vista de un parlamentario: el que la proponía. Además, eran iniciativas de alcance limitado

pues no hacían parte de una estrategia descentralizadora que cubriera los aspectos más importantes de la vida departamental y municipal del país.

Durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo se adoptaron importantes medidas *fiscales* para las entidades territoriales. Por primera vez se ordenó la participación de los municipios en el impuesto a las ventas (ley 33 de 1968) y se financió la prestación de los servicios de salud y educación por parte de los departamentos mediante la creación del situado fiscal.³ Sin embargo, nada se hizo en el campo de la descentralización política y administrativa. No se traspasaron funciones de la Nación a la provincia. Se procedía en sentido contrario, porque las medidas adoptadas fortalecieron política y administrativamente al gobierno nacional en detrimento de municipios y departamentos. Inclusive, los fondos educativos regionales y los servicios seccionales de salud, que debían manejar los recursos del situado fiscal, quedaron en manos de los Ministerios de Hacienda, Educación y Salud.

Quizá por eso las reformas de Lleras Restrepo, aunque fueron importantes en el campo fiscal, no se sintieron en provincia, no tuvieron la fuerza ni el aliento suficientes para convertirse en el punto de partida del proceso descentralizador que el país necesitaba. En 1968 la reforma del Estado se quiso hacer desde el vértice superior de la pirámide, de arriba hacia abajo, y no desde la base, a partir de los municipios, o actuando de manera simultánea en todo el aparato estatal. Por eso las novedades de la reforma constitucional de 1968 (juntas administradoras locales, asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, regiones, etc.) no tuvieron mayores desarrollos legislativos.

Años más tarde, López Michelsen visualizó el tema en su dimensión exacta. Tuvo claro que uno de los graves problemas de Colombia, para su inmediato futuro, sería el del ordenamiento territorial. Por ello quiso hacer una gran reforma regional y local, de tanto alcance que pensó que el Congreso no la aprobaría porque la reforma que se necesitaba exigía repartir y democratizar el poder político y administrativo del Estado. Ese poder, equivocadamente, la Constitución lo atribuía al gobierno nacional.

³ Comparar República de Colombia, *Constitución de 1886*. Artículo 182.

En la práctica, además, el poder del gobierno central no se ejercía autónomamente por el Presidente y sus Ministros, sino por la clase política, particularmente senadores y representantes cuyas solicitudes y presiones eran cada vez más fuertes e irresistibles. Las concesiones en que el Ejecutivo se veía obligado a hacer terminaban fortaleciendo y consolidando conocidos baronatos, cacicazgos y gamonalatos electorales a nivel departamental y municipal.

El Gobierno de López Michelsen asumió por ello que el Congreso no renunciaría a ese inmenso poder, que no desmontaría las frondosas maquinarias que servían de soporte y plataforma a la mayoría de sus miembros. Por ello creyó también que la reforma no la harían las Cámaras Legislativas. Propuso entonces, la creación de un cuerpo especializado y representativo de las diferentes regiones del país: una asamblea constituyente, que en su momento se llamó la *pequeña constituyente* por el número reducido de sus miembros.

López consiguió que el Congreso convocara ese cuerpo, pero como la Asamblea así concebida debía reformar también la administración de justicia, la Corte Suprema, en ese entonces no había Corte Constitucional, declaró inexecutable el acto legislativo No. 2 de 1977 que era el que había convocado la constituyente. Como algunos habían planteado la necesidad de crear una Corte especializada en asuntos constitucionales, con la aprobación del acto legislativo citado la Corte Suprema pensó que era inminente la creación de la Corte Constitucional, y como no quería ser mera Corte de Casación ni perder el poder que tenía, tumbó el acto legislativo 02 de 1977. Lo declaró inexecutable. Así murió la propuesta de López y con ella el primer intento serio de reformar a fondo las instituciones regionales y locales establecidas en la Constitución de 1886.

1.1.2 Comienza la descentralización. A mediados de los 80 se puso en marcha un proceso descentralizador audaz, coherente, realista, que no fue fruto de un movimiento o espasmo revolucionario de la época, ni de una presión de la provincia que hubiera organizado, por ejemplo, la *marcha sobre Bogotá*, sino producto de una necesidad sentida que terminó expresándose a través de cambios que para entonces fueron profundos. El Gobierno de la época no era ejercido por un partido político o

unos partidos que durante la campaña que los había llevado al poder hubieran hecho del tema regional y local y de la autonomía territorial una de sus banderas. No hubo agitada revuelta contra el centralismo. De tanto soportar sus excesos, el país tomó conciencia sobre la necesidad de hacer algo en materia de ordenamiento territorial. Había que darle vida a municipios y departamentos y fortalecerlos. Estaban en los códigos, en las leyes y en la realidad económica, geográfica, social, histórica y política del país, pero no tenían instrumentos jurídicos ni fiscales, ni capacidad administrativa para prestar los servicios públicos que las comunidades reclamaban a gritos, para convertirse en herramientas de progreso que les permitieran mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Para ese entonces la gestión de alcaldes, concejales, gobernadores y diputados consistía en desplazarse a la capital del departamento o a Bogotá a gestionar los denominados *auxilios*, es decir un apoyo económico (partida presupuestal) que permitiera poner la primera piedra para la construcción de una obra (escuela, puesto de salud, acueducto, alcantarillado, parque, vía veredal, etc). Esos auxilios tenían consecuencias político- electorales, porque quienes eran sus beneficiarios quedaban obligados (hipotecados) a votar por quienes los habían conseguido u otorgado. Además, no solucionaban problemas ni solucionaban necesidades.

Las múltiples deficiencias y perversidades de este sistema comienzan a visualizarse y denunciarse. Por ello el tema de la descentralización empieza a debatirse. Conviene destacar también hecho político que incorpora aun más el tema a la agenda pública: las conversaciones con la guerrilla y los procesos de paz de la época –mediados de los años ochenta- hacen suyo el tema de la organización territorial. Los grupos subversivos piden elección popular de alcaldes y transferencia de recursos nacionales a las entidades territoriales. Aunque estas peticiones no se exigían para firmar la paz, sirvieron para mostrar la importancia del tema territorial. El Gobierno tenía, entonces, motivos y razones de distinto orden para emplearse a fondo en el Congreso de la República y por eso logró poner en marcha un proceso

que se convirtió en notable reforma política de evidentes consecuencias económicas y sociales.

Murieron así cien años de centralismo, *cien años de soledad democrática*, como lo dijeron advertidos estudiosos de estos asuntos. Antes de las reformas que se comentan fueron presentados al Congreso proyectos que no tuvieron ningún trámite. Fueron *proyectos constancia* que quedaban en los archivos de las Cámaras para futura memoria. Álvaro Gómez Hurtado, por conducto de amigos suyos, propuso en el Senado la elección de alcaldes. La importancia política de esta iniciativa radica en que, por primera vez, dentro del Partido Conservador, hubo quienes se atrevieron a plantear la necesidad de romperle una de las *vértebras* a la Constitución de 1886 (la organización piramidal del poder). Sin embargo, el proyecto de Gómez Hurtado y sus amigos tampoco logró ser aprobado, aunque tuvo algún apoyo y logró que se tramitara y aprobara en las votaciones iniciales.

Los antecedentes citados explican porqué durante el Gobierno de Belisario Betancur el propósito descentralizador empezó a ser parte de la agenda de prácticamente todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, con excepción de la opinión desfavorable que en torno del mismo tuvieron de algunos de los miembros de esas fuerzas. En el nuevo clima creado a favor de las propuestas descentralizadoras cuenta la presencia de Jaime Castro como Ministro del Interior (en ese entonces de Gobierno), porque era reconocida autoridad en la materia (como profesor universitario y tratadista había defendido la autonomía territorial y los derechos de la provincia) y era miembro destacado del Congreso (Senador que gozaba del respeto y aprecio de sus colegas).

Por todo lo anterior hubo una especie de acuerdo pluripartidista en relación con la necesidad de poner en marcha formas de democracia participativa que crearan “la posibilidad de incidir sobre el manejo de los asuntos locales y de otorgarle un nuevo significado al espacio –el municipio– donde adquiere territorialidad la

democracia (todo lo cual) se plantea como un gran reto que le concierne directamente al país nacional”⁴.

La reforma que se propuso, además, era integral, porque no se recomendó únicamente la elección popular de los alcaldes. También se pidió darles los instrumentos administrativos y fiscales que les permitieran convertir en obras y realizaciones sus promesas de campaña y, sobre todo, que les permitiera construir el progreso local y hacer el cambio social.

En el campo económico-financiero el Gobierno actuó en una doble dirección. Mejoró los que se llaman ingresos propios de los municipios, que son fundamentalmente dos: el que grava la propiedad inmueble (predial) y el impuesto de industria y comercio (ICA). También ordenó incrementar de manera apreciable las transferencias de la Nación a los municipios y departamentos.

En el campo administrativo una política de *devolución* (así la llamaron en Inglaterra) de competencias a las entidades territoriales. Antes de la reforma, los servicios y obras de carácter local eran de competencia de entidades nacionales llamadas institutos. Si había que construir una escuela, un puesto de salud, o una vía de penetración, era necesario contar con el visto bueno y el apoyo de una autoridad nacional. En eso consistía el centralismo. Por eso había que acompañar la elección de alcaldes de medidas que repartieran territorialmente el poder administrativo que ejercía el gobierno central. Había que asignarle competencias y funciones a los municipios y departamentos para que prestaran los servicios y construyeran las obras que se esperaba empezaran a ser realidad.

Igualmente era necesario reformar otras normas administrativas municipales para que no estuviera en contravía con las nuevas disposiciones. Antes, el alcalde no nombraba el tesorero municipal. Lo designaba el concejo, que cuando tenía diferencias con el alcalde, nombraba un tesorero enemigo de éste que no apoyara ni colaborara con la gestión del burgomaestre. Como es claro que no se puede ser gerente o director de una organización o empresa si no se tiene autoridad sobre el tesorero, se suprimió como función de los concejos la de nombrar a los

⁴Ver Gaitan, Pilar, y Moreno, Carlos. *Poder Local*, 1992. p. 53

tesoreros, atribución que pasó a ser de los alcaldes elegidos popularmente. Además, los actos de los concejos municipales, es decir los acuerdos que expedían, no empezaban a regir sino cuando el Gobernador del departamento los aprobaba. Si el Gobernador no quería pronunciarse, ni aprobándolos ni desaprobándolos, sino, simplemente, engavetándolos, los acuerdos no empezaban a regir, o sea que la voluntad y decisión de los concejos no producía ningún efecto, porque quedaba suspendida o paralizada. Por eso se suprimió el requisito constitucional de la aprobación citada.

Todos estos aspectos, aparentemente menores, hicieron parte de la reforma propuesta por el Gobierno Betancur al Congreso porque se quería organizar municipios que contaran con todos los instrumentos que le permitieran convertirse en motores y palancas del desarrollo local y el bienestar general. Entre esos instrumentos se incluía la participación ciudadana porque también se propuso la realización de consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal.

La elección popular de alcaldes fue ordenada por el acto legislativo 01 de 1986. Fue la pieza maestra del proceso descentralizador que estructura una nueva forma de poder local. Además del alcalde popular, deben tenerse en cuenta figuras que en ese momento también se aprobaron o que aparecieron más tarde como medidas complementarias: la consulta popular, el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa, las juntas administradoras locales los usuarios en la juntas directivas de las empresas de servicios público, y otras formas de participación comunitaria en la vida pública municipal.

Todo lo anterior tuvo significativas consecuencias políticas. En primer lugar, incrementó la participación ciudadana en los procesos político-electorales. El pueblo, sin importar su estatus o conocimientos, encontró la oportunidad de hacer parte de este nuevo escenario. Los ciudadanos al votar toman una decisión que debe repercutir en su entorno social económico o político. Por eso los une el interés colectivo de mejorar las condiciones en las que se encuentran, solucionar necesidades y llenar aspiraciones de la comunidad. “Las elecciones locales son las únicas que

entienden verdaderamente los electores, las únicas en que estos se dan cuenta de su poder, las únicas que se interesan por el juego político, las únicas en que tienen alguna competencia para emitir una opinión”⁵. Esta intervención electoral abre las puertas a nuevos sectores político, sociales y económicos que antes no participaban y que cambiaron su tradicional actitud de indiferencia y abstencionismo. Se crea así una situación de mayor legitimidad.

Otro aspecto de interés es la independencia que adquiere la comunidad frente a los actores políticos tradicionales. Antiguamente la comunidad esperaba a que se *decretara* el progreso desde fuera. Para tratar de solucionar sus problemas más inmediatos (construcción de una obra, prestación de un servicio público) acudía a la capital del departamento o de la República. Con el nuevo régimen puede apropiarse directa o indirectamente de estos asuntos. Esta autonomía también se predica de las autoridades políticas y los dirigentes de los partidos frente al ejecutivo central. Si son elegidas popularmente y dotadas de recursos propios, las autoridades municipales no dependen del apoyo o auxilio de terceros para poder realizar sus iniciativas y proyectos.

Por último, el nuevo régimen municipal crea oportunidades para el ejercicio de responsabilidades públicas. Amplía los espacios para servir y representar a la comunidad. Y permite consolidar el binomio gobierno-oposición a nivel local. Esto último es de gran importancia porque facilita fórmulas de alternación pacífica, no pactada, en el ejercicio del poder, pues crea las condiciones para oponerse a las fórmulas que se estén ejecutando por parte de quienes mandan. Esa oposición es fuerza legítima que no comparte los puntos del gobierno de turno y espera contar con la aceptación del electorado en las urnas para convertirse en gobierno. *La oposición es el gobierno en reposo* dijo alguien. Para que esto ocurra sin traumatismos es necesario dotar a la oposición de garantías y derechos, así como de responsabilidades.

⁵ Ver Castro, Jaime, *Elección popular de alcaldes*, 1987. p. 20

Recapitulando, puede señalarse que con el fin de superar la ineficiencia del Estado, en las grandes ciudades, en las capitales de departamento y, sobre todo, en los pequeños municipios, se dio vida política e institucional a la elección popular de alcaldes. También con el propósito de responder al conflicto de orden social que encontraba en la provincia olvidada y marginada uno de sus o puntos de apoyo. Por eso se pusieron en marcha políticas tendientes a descentralizar las funciones y los recursos estatales, y a racionalizar la gestión administrativa”⁶.

Así se abrieron, igualmente, nuevos espacios para la participación ciudadana.

⁶Ver Gaitan, y Moreno, *Poder Local*. p .73

2. DESARROLLOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN.

Poner en marcha la descentralización y crear espacios válidos para la participación de la ciudadanía y las comunidades organizadas en la vida pública regional y local exigió reformar la Constitución y dictar varias leyes y decretos. Tal como se ha dicho por los estudiosos de estos temas, la descentralización es un *proceso* que se cumple en el tiempo, por etapas y que suma decisiones políticas, fiscales y administrativas, unas veces del Gobierno central, otras del órgano legislativo y también, obviamente, de las autoridades territoriales.

Eso fue lo que se hizo para darle vida al proceso que comenzó durante el Gobierno Betancur. Entre esas medidas pueden citarse:

-El acto legislativo No 1 de 1986, que ordenó la elección popular de alcaldes y adoptó importantes cambios políticos para la vida municipal (el concejo no nombra el personero, los acuerdos no requieren la aprobación del gobernador, en consulta popular se pueden decidir asuntos de interés local).

-La ley 76 de 1985 que creó la región de planificación de la Costa Atlántica y organizó los llamados Corpes para la planificación regional.

-La ley 130 de 1985 que actualizó las normas sobre vivienda obrera en los municipios.

-La ley 3ª de 1985 que modernizó la organización y el funcionamiento de la administración departamental.

-La ley 11 de 1986 que contiene el estatuto básico de la administración municipal y ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

-La ley 12 de 1986 que incrementó y prorrogó la cesión del impuesto a las ventas (IVA) a los municipios.

-La ley 53 de 1986 que aumentó las regalías a las entidades territoriales.

-El decreto-ley 1222 de 1986 que adoptó el Código de Régimen Departamental, y

-El decreto 1333 del mismo año que contiene el Código de Régimen Municipal. (sustituido por la ley 136 de 1994)

Las decisiones citadas no agotaron el proceso, ni siquiera en su parte normativa, pero le dieron vida de manera coherente e integral, porque, simultáneamente, trataron los aspectos políticos, fiscales y administrativos más importantes en la vida de las entidades territoriales. Le dieron vida a la descentralización política porque otorgaron a la ciudadanía, en unos casos, y a la comunidad organizada, en otros, la facultad de decidir directamente y por sí mismas, sin intermediarios, quienes deben ser sus autoridades más cercanas y cómo deben manejarse los asuntos públicos de índole departamental y municipal. Además, crearon canales y formas concretas de participación. Multiplicaron oportunidades. Rompieron círculos cerrados. Descongelaron situaciones y pusieron de manifiesto las debilidades de larga tradición bipartidista del país. Empezaron a hacer realidad el concepto de democracia local.

A las consecuencias políticas del proceso que antes se citaron, pueden agregarse otras que hicieron parte de sus propósitos y que en mayor o menor grado, por lo menos en sus primeras etapas, se cumplieron

-Han aparecido organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, a veces religiosas, que canalizan sentimientos y aspiraciones políticas y se expresan electoralmente.

-Se desdibujaron, aún más, las fronteras entre los militantes de los partidos tradicionales en pequeños y medianos municipios, y en grandes ciudades se eligieron alcaldes que no pertenecían al partido liberal ni al conservador.

-Surgieron organizaciones y fuerzas políticas nuevas de carácter suprapartidista o independiente. También, toda clase de coaliciones y alianzas políticas.

Se pensó que, gracias a la descentralización, la provincia que no participaba en la toma de decisiones importantes, inclusive relacionadas con sus propias condiciones, recuperaría el poder que había perdido. Infortunadamente no ha ocurrido así.

A los aspectos políticos de las medidas adoptadas deben agregarse los de carácter fiscal y administrativo. Con base en las disposiciones de la ley 14 de 1983, que cambió la estructura tributaria de municipios y departamentos para mejorar sus ingresos propios, concejos y alcaldes asumieron elevados costos políticos porque reajustaron los impuestos locales pues necesitaban financiar sus respectivos presupuestos. Esa es la razón para que los recaudos por concepto del predial e industria y comercio y otros tributos locales hayan crecido desde entonces de manera apreciable en el país. Pero como los esfuerzos que en ese sentido se hagan producen relativamente pocos resultados, porque las posibilidades legales de mejorar los ingresos propios están prácticamente agotadas, es necesaria la anunciada reforma tributaria territorial que revise y reforme los instrumentos fiscales de departamentos y municipios.

Las antiguas transferencias, hoy *participaciones*, son ahora pieza maestra de la descentralización, como en otra época lo fue la elección popular de alcaldes. Merecen mención especial porque en razón del elevado gasto que hace el Gobierno en materia de seguridad y a que no ha renunciado a ejecutar inversión social que deberían hacer las entidades territoriales, dichas transferencias se han convertido para muchos en las responsables (el chivo expiatorio) del preocupante desequilibrio (déficit) de las finanzas públicas nacionales. El Gobierno las responsabiliza del *hueco fiscal* que no ha podido tapar porque no reduce ni controla el gasto público nacional, ni reprograma ni reestructura la deuda interna y externa, cuyo servicio cuesta más del doble de lo que valen las transferencias o participaciones.

Por las razones anotadas, entre las que vale la pena insistir en la decisión del Gobierno nacional de ejecutar en provincia inversión social que deberían realizar los municipios y departamentos, es que ya en dos ocasiones se han recortado dichas transferencias o participaciones. Lo hizo en primer lugar el Gobierno Pastrana mediante acto legislativo 01 de 2001 y, luego, el de Uribe Vélez con la expedición del también acto legislativo 04 de 2007.

2.1 LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1991

Son varias las razones que explican la convocatoria y reunión. En primer lugar, debe citarse la incapacidad demostrada en los años inmediatamente anteriores por el sistema para auto-reformar sus instituciones políticas. La Carta de 1886 había sido objeto de grandes reformas en 1910, 1936, 1945, 1957 y 1968. Esa capacidad permanente de adaptación a las nuevas realidades explica la vigencia casi centenaria de dicha Carta. Pero esa voluntad y capacidad de cambio habían desaparecido, porque la Corte Suprema había declarado inexecutable dos importantes actos legislativos, los números 2 de 1977 y 1 de 1979. Porque había fracasado en el Congreso el proyecto del Gobierno Betancur que revivía, con modificaciones, este último acto legislativo. Y porque también se había hundido en las Cámaras el proyecto de reforma constitucional que promovió el Gobierno Barco. Dicho con otras palabras: el *sistema se había bloqueado*, había perdido la capacidad que tenía de auto-reformarse. Lo único importante que había hecho en los últimos años era ordenar la elección popular de alcaldes (acto legislativo 01 de 1986).

La segunda gran causa que explica la Constituyente fue el clima de violencia que por la época vivía el país. Entre 1989 y 1990 fueron asesinados cuatro aspirantes presidenciales: Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro y Jaime Pardo Leal. Estos magnicidios exasperaron la opinión pública y dieron lugar al movimiento estudiantil de la *séptima papeleta* que pedía precisamente la convocatoria de una asamblea constituyente.

También cuenta como antecedente importante los procesos de paz que se adelantaban con organizaciones subversivas como el M-19, el EPL y el Quintín Lame. Se consideró que la Asamblea era el escenario indicado para su reinserción definitiva a la vida ordinaria de la Nación y la institucionalización de sus principales propuestas políticas. También, para que, de pronto, se negociara la paz con las Farc y el ELN.

Debe recordarse que, inicialmente, lo que se convocó fue una Asamblea Constitucional que reformaría los capítulos de la Carta que expresamente figuraran

en el temario taxativo que le fijaron los actos que la convocaron. Sería una Asamblea limitada en el ejercicio de sus funciones. Tendría temario predefinido. No sería soberana. Por eso era una Asamblea Constitucional. Pero la Corte Suprema, cuando decidió sobre la validez de la convocatoria, dijo que si la elegía el pueblo no podían limitarse sus atribuciones y que, en consecuencia, no solo podía reformar la Constitución sino expedir una completamente nueva. Por eso dejó de ser Constitucional y pasó a ser Constituyente.

También se pensó que la Asamblea podía encontrar una solución al problema del narcotráfico que había adquirido dimensiones aterradoras por la presencia y acción del llamado grupo de los extraditables que dirigió Pablo Escobar (narco que se oponía a la extradición de colombianos a Estados Unidos).

La composición de la Asamblea reflejó una realidad política del país que antes no se había expresado. Fue abiertamente multipartidista. Los dos partidos tradicionales, sumados, escasamente completaban la mitad de sus efectivos. Aunque este hecho hizo temer a algunos por el éxito de sus deliberaciones, debe decirse que prevaleció un clima de entendimiento y de búsqueda del consenso. Eso explica que haya podido expedir una Nueva Carta Política y que temas, en principio críticos, hayan sido aprobados por amplias mayorías

2.2 NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL.

La Carta expedida hace 18 años introdujo sustanciales modificaciones al ordenamiento político- institucional que hasta entonces había regido en el país. Entre esas modificaciones pueden citarse las siguientes:

- Organizó el nuestro como un Estado Social de Derecho
- Adoptó avanzada carta de derechos políticos, económicos y sociales.
- Creó las acciones que hacen efectiva la vigencia de los anteriores derechos acciones de tutela populares y de grupo).
- Creó con la misma idea la Corte Constitucional

- Le dio funciones e independencia a la Junta Directiva del Banco de la República
- Organizó formas de democracia participativa paralela a la representativa.
- Profundizó el proceso descentralizador y le dio nuevos desarrollos.

2.3.DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La nuestra era una democracia representativa (las decisiones se toman por autoridades que son elegidas por el pueblo y que hacen las veces de voceros suyos). La Constitución del 91 decidió que también fuera participativa, porque representativa había empezado a perder aceptación y se había desgastado: cada día más ciudadanos pensaban que las elecciones eran apenas episodio formal de participación en las que se escogía mecánicamente a quienes tomaban las decisiones. Además, se escogía entre miembros de una *élite política* que, a su vez, hacía parte de la *clase dirigente* seleccionada mediante mecanismos que se distorsionan por las prácticas de los partidos y las exigencias del *sistema electoral*. Por esas razones, consideraban que la influencia del elector en las decisiones eran insignificantes. Era lo que se pensaba en 1991 cuando se reunió la Constituyente, es lo que todavía ocurre, desafortunadamente.

De ahí surge la necesidad de organizar formas de democracia participativa que canalicen sentida y creciente aspiración individual y colectiva: intervenir e influir de manera efectiva en la preparación y toma de las decisiones, hacerle seguimiento a su ejecución, poner término (revocar) a los mandatos conferidos, vigilar la gestión pública, *ser parte* del proceso político y *sentirse* actor de la vida pública. Aunque parezca tautológico, la democracia participativa hace realidad los principios de la llamada *participación política*. Sus formas son múltiples.

Son varios los textos de la nueva Carta que le dan vida, al menos formal, a la *participación* en Colombia. Entre ellos pueden citarse⁷:

- el preámbulo mismo de la Constitución que dispone la organización “de un marco jurídico, democrático y participativo”;
- el art. 1º que define a nuestra República como una entidad “participativa y pluralista”;
- el art. 2 que enumera como uno de los fines del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”;
- el art. 40 que concede a todo ciudadano el “derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” a través de las elecciones, el referendo y el plebiscito, las consultas populares y “otras formas de participación democrática”, que están enumeradas y definidas en los arts. 103 a 106;
- el art. 40 que también garantiza “la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública”;
- el mismo art. 40 permite a los ciudadanos presentar proyectos de reforma constitucional y de ley a consideración del Congreso;
- el art. 41 que ordenó impartir en todas las instituciones educativas “el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana”;
- el art. 78 que garantiza a los consumidores y usuarios de bienes y servicios la participación “en el estudio de las disposiciones que les conciernen”;
- el art. 79 que garantiza “la participación de la comunidad en las decisiones que puedan” afectar el ambiente sano a que aquella tiene derecho;
- el art. 95 dispone que constituye obligación de las personas “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”;
- el art. 103 que ordena al Estado contribuir a la formación y participación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles,

⁷ Comparar Castro, Jaime, *Constitución política de Colombia, Concordancias, referencias históricas e índice analítico 2008*

benéficas o de utilidad común no gubernamentales que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación y control de la gestión pública;

- los arts. 107 a 111 que contienen el régimen aplicable a los partidos que funden y organicen los ciudadanos con el propósito de ejercer los derechos políticos que les corresponden;
- el art. 152 que le da a las leyes que regulen las “instituciones y mecanismos de participación ciudadana” el carácter de leyes estatutarias;
- el art. 270 que prevé “formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública ... y sus resultados”
- el art. 342 que ordena “hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las modificaciones correspondientes”; y
- el art. 377 que permite revocar mediante referendo las reformas constitucionales que versen sobre “los procedimientos de participación popular”.

A las normas anteriores, que se refieren a la participación de la ciudadanía y la comunidad en diferentes actividades públicas y a distintos niveles, deben agregarse otras disposiciones también de carácter constitucional, que tratan de la participación de los mismos actores, es decir de la ciudadanía y la comunidad, en los asuntos propios de las entidades territoriales, y particularmente en el manejo de los servicios a cargo de éstas. Esas normas son:

- el art. 40, ord. 5 que permite a los ciudadanos presentar proyectos de acuerdo, de ordenanza y de resolución en los respectivos concejos, asambleas y juntas administradoras locales;
- el art. 45 que garantiza la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud;
- el art. 49 que ordena descentralizar la prestación de los servicios de salud con participación de la comunidad;

- el art. 68 que prevé la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación;
- el art. 259 que otorga a quienes los eligieron el derecho a revocar el mandato de gobernadores y alcaldes;
- el art. 311 que fija como atribución de los municipios promover la participación comunitaria;
- el art. 318 que concede a las juntas administradoras locales el derecho a participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas;
- el art. 356, penúltimo inciso, que faculta al Gobierno para organizar sistemas que aseguren la participación ciudadana en el control fiscal y en la rendición de cuentas que se hagan en relación con los recursos del sistema general de participaciones; y
- el art. 369 que ordena a la ley determinar la participación de los usuarios de los servicios en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que los presten.

2.3.1 Descentralización sin participación, es decir sin pueblo. Quien lea los textos constitucionales citados y los de las leyes que los desarrollan, particularmente los de la número 134 de 1994, tiene derecho a pensar que entre nosotros la participación ciudadana y comunitaria en la vida pública nacional, departamental y local cuenta con espacios válidos y suficientes que la garantizan y la hacen efectiva.

Esa es la conclusión que surge de la normatividad vigente. Sin embargo, otra es la realidad y otras son las prácticas administrativas y políticas, tanto de los gobernantes como de la ciudadanía y la comunidad, porque hay un divorcio grande o desfase entre lo que la ley prevé y ordena y lo que ocurre materialmente, porque, en muchos casos, la ley no se aplica, o se aplica con intenciones y propósitos distintos de los que se tuvieron en mente cuando se expidió.

Esa separación o ruptura entre las normas y la vida real obedece a varias razones, pero sobre todo a una que condiciona todo el campo de aplicación de la ley:

la participación ciudadana y comunitaria en la vida pública de un país no es asunto meramente jurídico o normativo, porque para que tenga lugar cuentan más la cultura política y las costumbres de los ciudadanos y los miembros de la comunidad.

Claro que se necesitan las normas porque es necesario reglamentar la participación (cuando y en qué casos se ordena o autoriza, quienes tienen derecho a participar, cómo lo hacen, qué efectos tiene su intervención, etc.). Pero las normas pueden quedarse escritas, porque se necesita que los ciudadanos y la comunidad sientan la necesidad de participar, crean en sus ventajas y bondades, acudan a sus distintos escenarios con elementos de juicio y con voluntad de acertar. Si así no ocurre, pues no hay participación o la que tiene lugar es apenas un simulacro de lo que debe ser la presencia, se repite, de la ciudadanía y la comunidad organizada en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Para que haya participación también se requiere que haya organizaciones sociales, no gubernamentales, que motiven y movilicen a sus afiliados, que los capaciten para que su intervención en los asuntos públicos tenga contenido y alcance. Si no hay sindicatos, asociaciones de padres de familia y de usuarios, cooperativas, juntas de vecinos y de acción comunal, partidos de masas y organizaciones comparables, la participación no es colectiva, se vuelve asunto individual, casi que personal, y pierde por ello la fuerza que tiene cuando es masiva.

Infortunadamente y en buena medida es eso lo que está pasando en Colombia. La Constitución y la ley han creado toda clase de espacios para la participación. No hay vacío normativo en la materia. Pero no hay cultura política que motive a la gente, que le muestre la importancia que tienen esos espacios y la utilización que de ellos se puede hacer para mejorar las condiciones y calidad de vida, para lograr convivencia pacífica y bienestar general. Tampoco existen organizaciones políticas y sociales con audiencia y capacidad de convocatoria suficientes frente a sus afiliados, que son los llamados a enriquecer con su presencia las formulas autorizadas para darle contenido popular a la gestión pública y para asegurar que sea transparente y eficaz.

Por las razones anotadas, la participación no alcanza los niveles que debería tener. Inclusive, en vez de mejorar, se podría decir que reduce sus niveles, porque no ha mostrado que a través suyo se democratice el sistema político y se eviten sus perversiones. Se crea así una especie de círculo vicioso: como no hay participación, no mejora el sistema político, y como éste se deteriora cada día más, no hay participación.

Todo lo que se dice es más notorio a nivel territorial, es decir en el caso de los municipios y Departamentos, y repercute en la calidad de la descentralización y en la manera como la opinión califica el proceso iniciado hace 20 años.

En un principio la descentralización respondió en parte a las expectativas que había creado. No solucionó todos los problemas represados que debió afrontar, ni satisfizo todas las necesidades colectivas que debió atender, pero sus resultados de los primeros años, en materia de servicios (cobertura y calidad) y de obras de infraestructura, en términos razonables, mostraron que el de la descentralización era el camino que el país debía recorrer.

Lo que había que hacer era mejorar el proceso introduciéndole los ajustes que su aplicación fuera indicando que eran necesarios y que le permitieran remover los obstáculos no previstos que encontrara, así como evitar sus resultados perversos, si es que se presentaban. También había que darle a la descentralización nuevos desarrollos. Con otras palabras, había que convertirla en política pública que comprometiera varios periodos constitucionales de gobiernos y congresos.

Nada de ello ocurrió. Por el contrario, las instancias decisorias en la materia –ejecutivo, legislativo y partidos- abandonaron el proceso. No se volvieron a ocupar de él. Sólo lo han hecho, básicamente, para ampliar los periodos de alcaldes y gobernadores y para recortar en dos ocasiones las participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación.

Ese abandono está al origen de las serias dificultades que hoy vive y de los problemas que hoy tiene la descentralización. Esta muriendo en la conciencia de la opinión porque se volvió, en muchos casos, sinónimo de malos manejos, de burocratización, de nepotismo, de corrupción. Como así ocurre en numerosos

municipios y varios departamentos, la ciudadanía y la comunidad cada vez participan menos en los actos a que son convocadas, incluidos los de carácter electoral. Por eso tenemos ahora una *descentralización sin pueblo* que, como ha dicho Jaime Castro en repetidos artículos y conferencias, cayó en manos de verdaderas *mafias políticas*.

Esta la razón de ser de las propuestas que en esta monografía se formulan para darle un segundo aire y nuevos desarrollos a la descentralización, para ponerle pueblo que es lo que requiere ahora porque sus dificultades no son de origen administrativo y fiscal. A las entidades territoriales no les falta competencias ni recursos. No los tienen todos, pero en esas materias se ha avanzado bastante, aunque no se haya logrado todavía la situación ideal. Las dificultades y vacíos que tiene son de carácter político y es en este campo en el que se debe actuar prioritariamente para conseguir la participación ciudadana y comunitaria que salve la descentralización.

2.4 CAMBIOS EN EL MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El proceso descentralizador iniciado en los años 80 introdujo cambios importantes en el modelo de ordenamiento territorial:

- ordenó la elección popular de alcaldes y gobernadores;
- incrementó de manera apreciable la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación;
- creó nuevos niveles intermedios: la región y la provincia;
- definió al municipio como la célula básica “de la división político-administrativa del Estado”; y
- modernizó el régimen aplicable a los departamentos y municipios y a las que en ese momento eran intendencias y comisarías.

Los cambios constitucionales citados han debido desarrollarse en la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) que el Congreso, hasta ahora, no ha aprobado a pesar de que ha tenido a su consideración más de 15 proyectos. Por razones que no hacen parte de esta monografía, la LOOT no ha sido expedida. Las

Cámaras sólo han dictado capítulos de ese estatuto orgánico en estatutos separados: las leyes 715 y 1175 sobre competencias y recursos a las entidades territoriales (reparto y asignación de las participaciones); la ley 128 de 1994 sobre áreas metropolitanas y la ley 136 de 1994 que reglamenta la organización y el funcionamiento de los municipios.

Para estudiosos del tema, la crisis de la descentralización obedece a que el Congreso no ha expedido la LOOT. No compartimos esa apreciación porque la citada ley no remediaría los problemas que afectan la descentralización y que, conviene repetirlo, son fundamentalmente de carácter político y que exigen, como adelante se dirá, que se reformen algunas instituciones constitucionales.

Como la mayoría de las reformas legales y constitucionales que se necesitan se refieren al ámbito municipal, que es el escenario ideal para la participación ciudadana y comunitaria, porque en él puede ser más efectiva que a nivel regional o nacional, vale la pena hacer algunas reflexiones sobre la importancia de adoptar un nuevo régimen municipal para el país.

La gran falla de nuestro régimen municipal radica en que hemos adoptado la misma forma de gobierno y administración para realidades bien distintas. Así lo estamos haciendo desde la ley 49 de 1888 que es el primer estatuto sobre la materia que expedimos después de la Carta del 86. No nos hemos dado cuenta que al interior del nivel local existen, por lo menos, tres realidades bien diferentes una de otra: las grandes urbes, las ciudades intermedias y los pequeños municipios. Establecer, como lo hacen la Constitución y la ley, que el número de concejales es proporcional a la población de la respectiva localidad y que los ingresos corrientes de un municipio determinan el monto máximo de sus gastos de funcionamiento, la escala de remuneración de sus servidores y si tienen derecho o no a organizar contraloría propia, no es suficiente para conseguir que las grandes ciudades y los pequeños municipios se gobiernen y administren por regímenes diferenciados que interpreten sus condiciones, circunstancias y necesidades.

Llama la atención que hagamos toda clase de esfuerzos para mantener la *paralizante uniformidad* que nos ha caracterizado mientras Italia estableció por

reforma constitucional (abril de 2002) la *diversidad municipal* y Francia aprobó la reforma, también constitucional, que consagra el *derecho a la experimentación municipal*, es decir la facultad de adoptar legislaciones diversas que se ponen a prueba temporalmente con el propósito de evaluar sus resultados y, con base en ellos, decidir si se mantienen o retiran. Tienen claro que la realidad local que deben gobernar es múltiple y diversa.

Somos país de pequeños pueblos en los que predomina una cultura aldeana, rural y provincial, en el buen sentido de la palabra. La mayor parte de quienes residen en esas localidades vive condiciones de pobreza absoluta, verdaderamente críticas, porque la brecha campo-ciudad es enorme y cada día mayor. De los 1.000 municipios que tiene el país, cerca de 1000 pertenecen a las categorías 5 y 6, y 45, a las 3 y 4. En términos amplios se puede decir que son municipios rurales.

Los índices de indigencia y pobreza son notablemente mayores en el caso de la población rural. La pobreza afecta el 59% de la población urbana y el 74% de la rural (se entiende que son pobres, para estos efectos, quienes no pueden satisfacer siquiera una de las cinco necesidades básicas fundamentales). Satisfacer las carencias de la población rural tiene costos elevados, inalcanzables para las posibilidades del país, porque se trata de población que, normalmente, vive dispersa en extensas y apartadas regiones. Conviene reunirla y congregarla en los cascos urbanos. Sólo así será posible ofrecerle los servicios mínimos y las oportunidades a que tiene derecho. *Nuclearla*, si la expresión es válida. *Reducirla a poblado* como decían los españoles durante la Colonia. Es la manera más fácil de socializarla y de garantizarle el reconocimiento de sus más elementales derechos. De comunicarse con ella y de incorporarla al resto del país. De sacarla, muchas veces, de las condiciones miserables que soporta en razón de la vida primitiva que lleva. Para lograrlo, es necesario fortalecer desde todo punto de vista los municipios más pequeños del país. Convertirlos en modernas aldeas rurales. Dicho con otras palabras, hay que preservar -mediante su mejoramiento y modernización- las comunidades pequeñas y medianas que hoy están dispersas y aisladas. Congregarlas alrededor de las

instituciones locales constituye acto de civilización. Hay que hacer compatible el municipio con la moderna vida aldeana y rural.

Fortalecer y transformar el pequeño municipio significa convertirlo en herramienta eficaz de una política de poblamiento territorial y de ocupación continua del espacio físico. Sirve también para detener el acelerado e inconveniente proceso de urbanización de las últimas décadas. Desde el punto de vista social, el pequeño municipio también promueve tradicional y arraigada cultura aldeana. Igualmente, crea escuelas de democracia local que forman sociedad civil e institucionalidad y acumulan capital social.

Razones más que suficientes para que, en vez de suprimir esos municipios, los convirtamos en las modernas aldeas rurales de que habló Alberto Lleras hace algunos años. En ellas el agricultor y trabajador del campo reside con su familia y debe encontrar seguridad y aceptables condiciones de vida (salud, educación, energía, etc). Ese pequeño propietario o trabajador independiente va por la mañana a laborar en la parcela o el establo y regresa por la tarde a descansar en el seno del hogar y en un ambiente de enriquecedora vida comunitaria. Hacer viables y fortalecer los pequeños municipios exige otorgarles instrumentos y recursos que les permitan cumplir sus funciones. Sólo así podrán, con su acción, mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes, arraigarlos a la *patria chica*, despertar y promover en ellos el sentido de comunidad, incorporarlos a la institucionalidad política y administrativa, mostrarles que al menos a ese nivel hay formas válidas de convivencia y de poder local. Significa también llenar los vacíos del Estado que todavía no hemos sido capaces de construir y legitimar.

Las ciudades también tienen entre nosotros sólidas raíces sociales, políticas, históricas y económicas. Las intermedias, que en muchos casos fueron capitales de provincia, y hoy son especie de sub-capitales, suelen ser centros económicos de carácter industrial, comercial, agropecuario, turístico o mixto. Algunos las llaman *centros urbanos periféricos*. También ejercen una gran influencia sobre los pequeños municipios que las rodean. A veces su radio de acción es más amplio. Por ello su

infraestructura y capacidad en materia de servicios deben ser superiores a las de las pequeñas aldeas.

Esas ciudades intermedias- Planeación Nacional ha dicho que son cerca de 150- hacen las veces de núcleos centrales de una especie de sistema solar, porque a su alrededor hay pequeños municipios que es necesario convertir, según se dijo, en modernas aldeas rurales e insertar en un espacio más amplio, precisamente a través de los centros que hacen las veces de ciudades capitales. En ellas conviene ejecutar programas que potencien y desarrollen su papel natural: polos de atracción de un área o zona determinada.

Para empezar, hay que convertirlas en sede o domicilio de las asociaciones de municipios que urge organizar entre ellas y los pequeños poblados sobre los que ejercen marcada influencia económica y social. En esas asociaciones puede estar el germen para la reaparición de las antiguas provincias. Hay que proyectar lo local a nivel provincial.

Independientemente de que sean distrito o no, las grandes ciudades requieren formas especiales de gobierno y administración. Para estos efectos, son ciudades las que tienen más de un millón de habitantes o lo superan con los de los municipios circunvecinos. En contravía de esta necesidad, al régimen político- administrativo de esas ciudades no le hemos dado los desarrollos que requiere el mundo urbano. Eso explica también que solo hasta 1993 hayamos dictado un estatuto - el orgánico de Bogotá - que contiene los elementos básicos de lo que podría ser punto de partida del régimen aplicable a las grandes urbes. Ese estatuto partió en dos la vida institucional, política, fiscal y administrativa de la Capital de la República y está al origen de la moderna ciudad que empieza a ser Bogotá.

Además, las grandes ciudades, como entidades territoriales, deben manejar sus relaciones políticas, fiscales y administrativas con la Nación y los poderes centrales del Estado en forma directa, sin la presencia o mediación de otra entidad territorial. El peso político, la actividad económica y la capacidad fiscal de las grandes urbes son superiores a los de las entidades intermedias- departamento o región- que traten

de representarlas o agenciarlas. La satisfacción de sus necesidades coparía toda la gestión de la región o el departamento que pretenda ejercer autoridad en ellas.

2.5 BALANCE

Foro por Colombia y la Organización Corona⁸ han hecho la investigación y el estudio tal vez mas completos sobre el tema que nos ocupa.

Precisaron, en primer lugar, el número de instancias o espacio en los cuales puede tener lugar dicha participación y encontraron que esos escenarios a nivel municipal son 29. Claro que no todos existen en las diferentes entidades locales, pues su número es proporcional al tamaño del municipio que se analice. En Bogotá, por ejemplo, existen 26 de los 29, en Cali 20, en Medellín 17, en Valledupar 11 y en Turbo 6. En el anexo 1 de esta monografía se presentan de manera detallada los municipios estudiados.

Los asuntos en los cuales tiene lugar la participación son los relativos a las competencias que adquirieron los municipios gracias a la descentralización: salud, educación., servicios públicos domiciliarios, recreación y deportes, obras públicas. La contratación, independientemente del objeto y valor de los convenios que se celebren, atrae de manera especial el interés de quienes deciden participar con el propósito de vigilar y controlar la gestión pública. Como dicen los autores,

“los gobiernos locales han ido incrementando, según sus necesidades e intereses y, en algunos casos, al tenor de las demandas de la población, un conjunto de instancias, también formales, reglamentadas localmente, que constituyen un aporte a la institucionalidad democrática local”⁹

El estudio destaca, igualmente, la importancia que tienen los espacios informales que se dan de manera espontánea, flexible, sin normatividad propia. Algunos de ellos obedecen a razones circunstanciales o realidades específicas. Por

⁸ Velásquez, Fabio y González, Esperanza *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia ?, 2005.*

⁹ Ver Velásquez, Fabio y González, Esperanza *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia ?, 2005.* p. 127.

ello tienen un carácter efímero. Así como aparecen desaparecen. Reflejan gran movilidad social y han mostrado ser eficaces se organizan como comités, veedurías y mesas de concertación que buscan tratar y solucionar un tema específico o ser voceros de tema que estuvo relegado y cobra interés por razones particulares. Los más destacados pueden ser las mesas barriales de convivencia, las juntas locales de juventudes y los comités temáticos. En ellos se tratan temas como la cultura, el deporte, el medio ambiente y los principios y valores de la comunidad. El cuadro anexo 2 ilustra la riqueza de estas formas de participación.

Las instancias o escenarios más utilizados para intervenir son los consejos municipales de planeación, las juntas administradoras locales, las juntas de educación y salud, las veedurías ciudadanas y las organizaciones que se crean para la formulación y gestión de proyectos locales, principalmente de carácter rural.

De las múltiples y variadas experiencias participativas que puede mostrar el país en los últimos 20 años, muchas sin duda, de pronto la gran mayoría, han sido positivas y enriquecedoras. Han contribuido decisivamente al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de comunidades urbanas y rurales y han evitado que se cometan abusos, o han conseguido que se sancionen, si es que, desafortunadamente, tuvieron lugar.

Esas experiencias son valiosas, constituyen el germen de prácticas ciudadanas y comunitarias que deben multiplicarse, extenderse a todos los campos de la gestión pública, y que deben mejorarse, o sea cualificarse. No se puede permitir que mueran, sino que se reproduzcan, ni que se deterioren, sino que constituyan mecanismo apto para que se *empoderen* quienes tengan interés en intervenir, con algo de poder, en la vida pública del país.

Debe decirse también, con el propósito de que se fortalezca el *binomio descentralización –participación*, que a pesar del apreciable número de instancias, escenarios o espacios creados para la participación y de que, a través de ellos, la ciudadanía y la sociedad civil puedan intervenir en la toma de decisiones, controlar lo que hacen o dejan de hacer las autoridades y obligarlas, por lo menos, a que se expliquen y rindan cuentas, esa participación, infortunadamente, es escasa y

cuando se da no tiene la calidad que debería tener, porque no se interviene con elementos de juicio válidos, con propiedad, en defensa del interés general, si no muchas veces por motivos meramente personales. Porque no reúne las condiciones que debería reunir, la participación en esos casos tiene, entonces, un contenido más formal que material o real.

Esta valoración seguramente es exagerada para algunos. Pero se hace en esos términos críticos, no para descalificar la participación, sino para mostrar sus debilidades prácticas en el momento actual, para llamar la atención sobre sus fallas y radicar en éstas una de las causas de la situación crítica que vive el proceso descentralizador. También, con la idea de justificar las reformas que se recomiendan al final de la monografía, para conseguir que la ciudadanía y la sociedad civil se organicen con propósitos incluyentes que persigan también el bienestar general.

Estas formas de democracia local y de poder local crean nuevas relaciones entre la ciudadanía y la sociedad civil, de un lado, y sus autoridades más cercanas, del otro. Facilitan la solución de problemas y la satisfacción de necesidades comunes, cuando es posible hacerlo mediante la unión de voluntades y esfuerzos. Le dan vida a la institucionalidad formal y hacen surgir mecanismos informales de institucionalidad. Articulan descentralización y participación en campos distintos del meramente electoral. Permiten combatir el clientelismo, que con sus diversas manifestaciones alimentan los baronatos y casicazgos que muchas veces dominan la vida local. Y constituyen la base de nuevas formas de acción política que puede proyectarse a otros campos de la vida ciudadana.

3. COMO RECUPERAR LA DESCENTRALIZACIÓN Y GENERAR NUEVOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Las dificultades, fallas y vacíos que anotamos para la descentralización han creado situación de verdadera crisis en el proceso iniciado hace 20 años.

Esa crisis se refleja en situaciones de naturaleza diferente. En primer lugar, es claro que municipios y departamentos han perdido gobernabilidad, es decir capacidad para cumplir las atribuciones que están al origen de su creación, que les asigna el ordenamiento jurídico y que de ellos esperan sus habitantes.

También han perdido legitimidad por causas múltiples. Sin reservas se considera que sus autoridades son producto de procesos electorales dominados por la manipulación, la compra de votos, el fraude y la presión armada. Y, para completar, la descentralización, como se dijo antes, se ha vuelto sinónimo de malos manejos y corrupción.

Lo anterior, sumado a otro tipo de situaciones bien conocidas, llevó a los Gobiernos Samper y Pastrana a pedir que se suprimieran los departamentos y municipios que no fueran viables según los parámetros que para el efecto establecían los proyectos que con ese fin presentaron a consideración del Congreso.

3.1 REFORMAS QUE DEBEN HACERSE

Como hay claridad sobre la naturaleza político-institucional de las fallas que en este momento aquejan a la descentralización, es relativamente fácil identificar y precisar las medidas que se deben adoptar, para lograr los cambios que se requieren.

Es lo que se propone en este aparte de la monografía. Como se vera la mayoría de las recomendaciones que se formulan tienen que ver con las reglas de juego que se establezcan para acceder al poder regional y local y para ejercerlo, porque es ahí donde debe garantizarse la mas amplia y calificada participación ciudadana y comunitaria.

Se insiste que es en esa área en la que se debe actuar prioritariamente porque, como ya se dijo, la que tenemos ahora es *una descentralización sin pueblo que cayó en manos de mafias políticas*.

La situación es conocida. Gracias a las decisiones tomadas durante gobierno Betancur, que fueron completadas por la constituyente del 91 y que desarrollaron leyes posteriores, mejoraron sustancialmente la condición administrativa y fiscal de las entidades territoriales. Ahora tienen de qué ocuparse y qué hacer: prestar servicios, construir obras, promover el desarrollo económico de sus territorios y el cambio social de sus habitantes. Y se le dieron recursos para que pudieran financiar sus nuevas funciones (recursos propios y transferencias). Se creó un nuevo escenario fiscal y administrativo a nivel regional y local.

Pero se cometió un error. No se cambiaron las reglas de juego en el ámbito político. Se permitió que el gobierno y la administración de esos nuevos y fortalecidos departamentos estuvieran en manos de los actores tradicionales de su vida pública o de actores nuevos, en general de quienes, conforme a las nuevas reglas de juego, ganaran alcaldías y gobernaciones, concejos, asambleas y juntas administradoras locales. Si se cambia como en efecto se hizo, el mundo fiscal y administrativo había que cambiar el mundo político, pero no se logró. No se obligó a que se abandonaran viejas prácticas y mañas, a que se cambiaran, por lo menos, los criterios de aproximación al manejo de los asuntos públicos.

En un principio, durante los primeros años de la descentralización, los actores tradicionales de la vida pública regional y local, se acercaron con respeto al nuevo escenario. Lo supieron manejar. Por eso los balances del proceso hechos por Planeación Nacional y el Banco Mundial, entre otros, fueron aceptables. La descentralización no logró todo lo que de ella se esperaba, pero mostró que había mejorado condiciones y calidad de vida en la mayoría de municipios y departamentos. Pero, con el paso del tiempo esos actores tradicionales como los acólitos de las Iglesias, le cogieron confianza a los objetos sagrados y empezaron a manosearlos, a hacer de las suyas. Por eso estamos en lo que estamos: en manos de

mafias políticas, porque es eso lo que ocurre en numerosos municipios y varios departamentos.

También llegaron al poder actores nuevos en la vida pública regional y local: movimientos cívicos, comunitarios, religiosos independientes y rebeldes en el interior de los partidos tradicionales. Pero como no cambiamos las reglas de juego, en poco tiempo se *contaminaron*, el régimen los absorbió, y empezaron a hacer lo mismo – a veces cosas peores- que lo que habían hecho las organizaciones y personas a las que derrotaron en las urnas.

Todo lo anterior explica las reformas que a continuación se proponen.

-En toda elección de alcaldes y gobernadores debe participar no menos del 40% del respectivo censo electoral con el fin de asegurarle al elegido legitimidad democrática y peso político para gobernar. Si en la primera votación no se logra dicho porcentaje, debe repetirse dentro de los dos meses siguientes, inclusive con la presencia de nuevos candidatos y el retiro de quienes tengan a bien hacerlo. Si en la segunda oportunidad tampoco se alcanza el porcentaje citado, debe entenderse que la ciudadanía renunció al derecho que tenía de elegir alcalde o gobernador. En este caso, la autoridad superior (Gobernador o Presidente) nombraría para el periodo de que se trate.

-Para ser elegido alcalde de ciudad que tenga más de 100.000 habitantes debe obtenerse no menos del 33% de la votación total. Habría segunda vuelta entre los dos candidatos mas votados en la primera, cuando ninguno de los aspirantes haya alcanzado el porcentaje citado. Las razones de esta propuesta son las mismas de la anterior.

-Debe repetirse la votación para alcaldes y gobernadores, con candidatos distintos a los que se presentaron en la primera ocasión, cuando el voto en blanco sea mayoría relativa. Para los efectos anotados no se justifica la mayoría calificada (50% + un voto) que exige el acto legislativo 01 de 2003. La participación ciudadana en las urnas a creado de manera apreciable en los pocos casos – tal vez solo en dos ocasiones- en los que por haber triunfado el voto en blanco se repitió la votación.

-Adoptar fórmula de discriminación activa a favor de la mujer y la juventud que garantice su inclusión en las listas para asambleas, concejos y juntas administradoras. Los asuntos que hacen parte de la descentralización interesan particularmente a esos grupos sociales (salud, educación, aprovechamiento del tiempo libre, vivienda, atención a los sectores más vulnerables de la población, cultura, deporte). Por eso cada día son más las mujeres y los jóvenes que se inscriben como candidatos, por ejemplo, a las juntas administradoras locales. En la Localidad de Chapinero, en Bogotá, todos los ediles elegidos en el 2003 fueron mujeres. Las listas inscritas tenían varones y mujeres, pero la ciudadanía decidió, en una especie de acuerdo tácito que nadie promovió, que era mejor elegir mujeres. Fue audaz apuesta política que ganaron quienes la hicieron. Los socialistas franceses reformaron la Constitución para ordenar la paridad de género en todas las listas electorales (los partidos que no cumplan pierden la financiación que el Estado otorga a las formaciones políticas). Las feministas argentinas acuñaron sugestivo slogan: “si una mujer hace política, cambia esa mujer; si muchas mujeres hacen política, cambia la política”. Por ello debe disponerse que no menos del 50% de los renglones de dichas listas electorales sean ocupados por mujeres y varones menores de 25 años, en la proporción que cada partido decida.

-Inhabilitar como candidatos al Congreso a los cónyuges, compañeros, hermanos, hijos o padres de los gobernadores y alcaldes de ciudades que tengan más de 100.000 habitantes. Así se combate el nepotismo y los clanes familiares.

-Con el mismo propósito –combatir la endogamia política- inhabilitar a los cónyuges o compañeros y familiares cercanos de los congresistas como candidatos a gobernaciones y alcaldías.

-Disponer, como lo hizo el acto legislativo 01 de 2003 en norma que fue declarada inexequible por razones de forma, que nadie podrá ser elegido para mas de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así fuese parcialmente. Así se evita, por ejemplo, que un congresista o diputado renuncie para aspirar a gobernación o alcaldía cuyo periodo empiece antes de que haya concluido el de los dimitentes.

- Prohibir que quienes aspiraron a gobernaciones y alcaldías sean candidatos en las próximas elecciones al Congreso. Igualmente, que quienes pretendieron el Senado o la Cámara sean candidatos a gobernaciones y alcaldías en las elecciones siguientes.

-Limitar en el tiempo la duración de las campañas, entre otros propósitos, con el de reducir sus costos que terminan trasladándose a los presupuestos de municipios y departamentos. El proselitismo político electoral sólo debería autorizarse dentro de los dos meses anteriores a las votaciones. Como los elevados costos de las campañas se traducen, casi que forzosamente en corrupción, hay que reducirlos de manera apreciable.

-Fijar calidades –preparación o experiencia en el sector público o el privado- para ser edil, concejal, alcalde, diputado o gobernador, tal como lo prevé el artículo 293 de la Constitución. Quienes argumentan que estas exigencias violan principios democráticos no tienen razón porque la formación académica hoy se ha masificado y la experiencia también se debe poder acreditar con trabajo político o social.

-Cambiar la ley que ordena estímulos a los votantes porque está llevando a las urnas ciudadanos que votan en blanco, no marcan el tarjetón o anulan deliberadamente el voto pues sólo buscan el certificado que garantiza las ventajas ofrecidas (tarde libre en el trabajo, descuentos en los derechos académicos que se pagan en las universidades oficiales). Los estímulos que se deben conceder tienen que ser otros (puntos para obtener los subsidios y ayudas que otorgue el Estado).

-Facilitar mediante la eliminación y simplificación de requisitos el ejercicio de las formas de democracia directa y participativa que crea la Constitución y desarrolla la ley 134 (referendo, iniciativa popular, consulta, revocatoria del mandato).

-Revisar a fondo los organismos de control y sus procedimientos de trabajo porque unos y otros fueron diseñados para abusos y delitos que se han sofisticado y no dejan rastro ni huella, y por lo cual son difíciles de sancionar.

- Adoptar regímenes políticos, administrativos y fiscales diferentes para las entidades territoriales, en función de sus características, población e importancia económica. La unidad nacional, que se debe conservar, no exige uniformidad legislativa que a veces se convierte en camisa de fuerza para el desarrollo y progreso de muchas entidades, o las hace incurrir en costos que van más allá de su capacidad presupuestal.

-Asegurar que asambleas y concejos cumplan las funciones de control político que les corresponden mediante la prohibición expresa de su intervención en el ejercicio de funciones administrativas.

Además de estas reformas que tienen un color y sabor político institucional se debe realizar un trabajo con la ciudadanía y la comunidad de consientización y responsabilidad sobre su participación en la vida pública.

Formación política, desarrollo institucional y sentido de pertenencia para con su ámbito local, crean el contexto propicio para la descentralización que exige participación permanente de la ciudadanía y la sociedad civil en los actos que le dan vida, la dinamizan y le permiten alcanzar sus metas. Esa participación no puede reducirse a las campañas políticas y los actos electorales. Tiene que ir mucho más allá. Debe hacer parte de las costumbres y practicas sociales de la ciudadanía y la comunidad. Debe incorporarse a sus formas y maneras de ser y de comportarse. Si no hay participación a la descentralización le falta el aliento popular que requiere para que sea asunto de todos y para todos. Hacer parte de un grupo social genera derechos y obligaciones. Entre ellos, el de participar y la de hacerlo de manera efectiva con interés y voluntad. Sólo así se construyen la cohesión y la solidaridad que soportan el cambio y el progreso.

3.2 ESPACIOS PARA LA PAZ

La descentralización también debe crear espacios o escenarios para la reinserción de la vida ordinaria de la Nación de quienes por razones políticas, se alzaron un DIA en armas contra el Estado y son hoy actores del conflicto interno_ que padece desde hace

varias décadas la sociedad colombiana, asumiendo, claro está, que continúan siendo actores del conflicto –por lo menos sus dirigentes- por motivaciones políticas, porque si le pasaron al otro lado –a la delincuencia común- lo que aquí se anota no tiene nada que ver con ellos.

Las causas del conflicto son varias y vienen de tiempo atrás. Una de ellas, sin duda, hunde sus raíces en la tierra, porque tiene que ver, no solo con su injusto e inequitativo reparto, sino con el reparto territorial del poder, con la pretensión de los alzados en armas de ejercer poder a nivel regional y local, de controlar y gobernar áreas que consideran históricamente suyas, en las que ellos, por ausencia del Estado sentaron sus reales. El conflicto surge se desarrolla y mantiene vivo porque los actores de que hablamos, asumieron el control de vastos territorios en los que volvieron gobiernos de hecho, por las armas y los quieren conservar por las armas, y el Estado, con la fuerza legítima de sus armas, los quiere recuperar para ejercer en ellos la autoridad de que es titular.

El conflicto desaparecería si esos actores, desarmados y reinsertados, en desarrollo de la negociación política que algún día con ellos se debe celebrar, ganan el control y el gobierno de los territorios en disputa por las vías pacíficas de la democracia, respetando las reglas de juego que obliguen a todos los que utilizando los mismos medios participen en la vida pública del país. Que los ahora comandantes guerrilleros sean alcaldes o gobernadores, concejales, diputados, congresistas voceros de regiones en la que antes mandaron, porque así lo decidió el pueblo en las urnas, sin presión armada de nadie, es el ideal al que debemos aspirar lo colombianos y por el que debemos trabajar.

Para que así ocurra hay que crear municipios, departamentos o regímenes fuertes desde los puntos de vista político, fiscal y administrativo. Hay que profundizar la descentralización dándoles nuevos desarrollos. Hay que redistribuir territorialmente todo el poder del Estado, no únicamente sus funciones administrativas, como hasta ahora se ha hecho. Sólo unas entidades territoriales con atribuciones, competencias y recursos mayores de los que ahora tienen limitaran atractivo interesante para la reinsertión de quienes, se repite, tengan todavía vocación política y proyectos que

quieran poner a prueba, para empezar, en los niveles regional y local. Téngase en cuenta que hoy la figuración en la política nacional, en muchos casos, comienza en las alcaldías y gobernaciones.

El proceso que arrancó hace 20 años, con todas sus limitaciones e imperfecciones, creó los mecanismos para que el M-19 se reinsertara. Es ejemplo válido de cómo la descentralización sirve para la consecución de la paz.

Si ese proceso lo mejoramos y profundizamos, si entendemos que la descentralización exige repartir territorialmente el poder del Estado, debe servir para la reinserción de otros actores del conflicto.

La posibilidad de que esos centros territoriales de poder sirvan como espacios para la incorporación de los desmovilizados que tengan vocación política, no tiene nada de irreal. Sin que las ciudades y municipios del país hubiesen sufrido la transformación que aquí se propone, fueron escenarios válidos para que el M-19 apareciera en la vida pública ordinaria del país. Carlos Pizarro, fue candidato a la Alcaldía de Bogotá, y otros comandantes y militantes suyos han sido alcaldes de ciudades importantes (Pasto, Yumbo y Zipaquirá, entre otros). En varios de los municipios del Urabá antioqueño han sido alcaldes los reinsertados del antiguo EPL (Ejército Popular de Liberación) que hoy se llama Esperanza, Paz y Libertad¹⁰.

La democracia moderna no se concibe sin audaces formas de participación ciudadana y comunitaria en el ejercicio del poder a nivel regional y local. Sin la garantía de que todas y todos pueden y deben participar en la preparación de las decisiones que se piensen tomar sobre temas de interés general, en su adopción y ejecución, esto último mediante el control que realicen sobre la gestión de las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas. Sólo esas formas democráticas de participación le cambian la cara a las instituciones y permiten hablar de un nuevo régimen político.

Esa participación democrática puede y debe darse a nivel regional y local porque los temas que en ellos se analizan, debaten y deciden están al alcance de sus habitantes, se producen a escala humana. Sobre es posible pronunciarse con criterio y elementos de juicio propios, sin necesidad de “oficiosos” y “costosos” intermediarios políticos, ni preparación o capacitación especiales.

Quienes intervienen en esos debates tienen conciencia de su poder y pueden y deben hacerlo sin dejarse manipular por los voceros de intereses extraños porque el contenido de lo que se discute y decide cabe dentro de la “circunscripción intelectual y física” de la ciudadanía y la comunidad. Se puede ser “analfabeta político” y entender lo que se debate, opinar con algún grado de competencia y ser parte en los procesos decisorios. Por ello, la estructura de poder que se organice tiene que ofrecer oportunidades de participar, real y efectivamente, en el estudio y la solución -al menos parcial- de necesidades y problemas. También

¹⁰ Ver Castro, Jaime, *La cuestión Territorio*, 2004. p. 205

debe permitirle a los ciudadanos satisfacer sus aspiraciones y “hacer valer sus valores.

Los escenarios regionales y locales son campo propicio, además, para la aparición en la vida pública de sectores sociales y políticos que no intervenían antes a ningún título ni de ninguna manera en los actos a que formalmente eran convocados.¹¹

“Democracia próxima”, Así titula el director de esta monografía las reflexiones que sirven bien para terminar la investigación adelantada.

¹¹ Ver Castro, *La cuestión Territorial*, pp. 201-202

4. CONCLUSIONES

La descentralización, como se ha dicho, tiene múltiples ventajas. Crea espacios para que la ciudadanía y las comunidades organizadas se autogobiernen y se auto-administren en aquellos asuntos que tienen que ver con la satisfacción de sus necesidades básicas, con su entorno, con el mejoramiento de sus condiciones y su calidad de vida. Por eso se ha anotado también que constituye el primer eslabón o el primer peldaño de *la democracia local*. Esa la razón para que entre descentralización y participación haya relaciones estrechas, para que sean inseparables. Con otras palabras: la descentralización tiene y debe tener un valor agregado: la efectiva participación de los más directamente interesados en la vida pública regional y local.

A mediados de los años 80 le dimos vida a la descentralización, la pusimos en marcha. En 1991 completamos el esfuerzo con la creación de los escenarios y espacios participativos que le permitieran al pueblo empoderarse, asumir la construcción de sus proyectos, más o menos ambiciosos, en materia política, económica, social y cultural. Del punto de vista normativo, organizamos la descentralización y la participación.

Sin embargo, no teníamos ni hemos creado la cultura política ni las condiciones para que esa participación sea efectiva, para que se utilicen todos sus mecanismos e instrumentos, para que haga parte de las prácticas cívicas y administrativas de los ciudadanos y de las gentes organizadas como comunidad. Esa falta de participación es una de las razones -no la única, pero una de las razones- por las cuales la descentralización está en crisis y ha caído en manos de grupos, cada vez más reducidos, de verdaderas roscas, que se comportan como *mafias políticas*: que gobiernan para sí, en su propio beneficio, abusan del poder y corrompen el manejo de los asuntos públicos. Por esto último es que la descentralización está muriendo en la conciencia ciudadana, ha perdido confianza en la opinión, es sinónimo de malos manejos, tantos que cada día hay menos participación y sus espacios generan apatía e indiferencia, en ocasiones rechazo que se manifiesta, inclusive, en forma de

abstención activa mediante la descalificación de todos sus procesos y la invitación a que nadie participe.

Pero no podemos resignarnos ni creer que no hay nada por hacer porque todo está perdido. Tenemos que actuar para recuperar la descentralización, para darle un segundo aire y un nuevo aliento, para abrirle caminos desde la institucionalidad y la sociedad. Por eso esta monografía identifica y propone las reformas político- institucionales que se deben adoptar para que se junten descentralización y participación, para que entre todos construyamos una democracia más participativa, por lo menos a nivel local, que le sirva de base sólida al Estado legítimo y gobernable que garantice la convivencia y la paz, porque la descentralización, como también se anotó, es una de las claves de la guerra o de la paz. Recuperar definitivamente la descentralización exige actuar en varios frentes y direcciones. La monografía le da prioridad a los aspectos político- institucionales porque considera que las fallas del proceso puesto en marcha a mediados de los ochenta no son administrativas ni fiscales. En estos campos no se ha hecho todo lo que se debe hacer, pero se ha avanzado, porque hoy las entidades territoriales tienen competencias y recursos para cumplir las funciones y tareas que el ordenamiento les asigna. Sus fallas y limitaciones están en el campo político. Se quedó sin el aliento y la fuerza que le deben dar la participación ciudadana y comunitaria. Por eso se le concede prioridad a los aspectos político- institucionales que trata la investigación con la que aspiro a que la Universidad del Rosario me confiera el título de politóloga.

Anexo 1. Instancias formales de participación

■ CUADRO 3.1

Instancias formales de participación reglamentadas nacionalmente que existen en los municipios estudiados (Continuación)

INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN	EXISTENCIA Y NORMAS REGLAMENTARIAS				
	Bogotá	Medellín	Cali	Valledupar	Tarso
Junta Municipal de Deportes	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sin información	Sin información
Consejo Municipal de Juventud	Sí. Decreto 89 de 2000	Sí. Creado en 1995	Sí. Acuerdo 58 de 2000	No	Sin información
Audiencia para el otorgamiento de licencias ambientales	Sí. Norma nacional	No	Sin información	Sin información	Sin información
Consejo Municipal Ambiental	Sí. Norma nacional	Sí. Sin información	No	No	No
Consejo Consultivo de Ordenamiento	Sí. Decreto 1021/00	Sí. Acuerdo 62/99	Sí. Decreto 1757/00	No	No
Comité Local de Prevención de Desastres	Sí. Sin información	Sí. Sin información	Sí. Norma nacional	Sí. Decreto 93 de 1998	No
Comité Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad	Sí. Decreto 0646/92	No	No	No	No
Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana	Sí. Norma nacional	No	No	No	No
Comité de Veeduría Comunitaria	No	No	No	No	No
Consejo Municipal de Paz	Sí. Norma nacional	Sí. Acuerdo 34/98 y Decreto 154/99	Sí. Acuerdo 12 de 1998	Sí. Creado en 1996	Sí. Es uno de los frentes de trabajo de la Asamblea Constituyente
Consejo Municipal de Política Social	Sí. Decreto 679 /01	Sí. Sin información	No	No	No
Comité Municipal de Atención a los Desplazados	No.	Sí. Decreto 760 de 1998	Sí. Creado en 2000	No	No

■ Fuente: Balance de la Participación Ciudadana en Colombia, Foro Nacional por Colombia, 2002.¶

Continúa

■ CUADRO 3.1

Instancias formales de participación reglamentadas nacionalmente que existen en los municipios estudiados

INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN	EXISTENCIA Y NORMAS REGLAMENTARIAS				
	Bogotá	Medellín	Cali	Valledupar	Tarso
Juntas administradoras locales	Sí. Decreto 1421/93	Sí. Acuerdo 25 de 1991	Sí. Acuerdo 04 de 1989	Sí. Sin información	No
Consejos de planeación	Sí. Acuerdo 12 de 1994 y Acuerdo 13 de 2000	Sí. Acuerdo 043/96	Sí. Acuerdo 01 de 1995	Sí. Sin información	Sí. Acuerdos 002/95 y 04 de 1998
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Sí. Norma nacional	No.	Sí. Acuerdo 98 de 2002	Sin información	Sí. Sin Información
Veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia	Sí. Sin norma	Sí. Sin norma	Sí. Sin norma	Sí. Sin norma	Sí. Sin norma
Asociaciones o ligas de usuarios de salud	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	No
Comité de Ética Hospitalaria	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sin información	No
Comités de participación comunitaria en salud (Copacos)	Sí. Norma nacional	Sí. Decretos 175/01 y 243/2002	Sí. Norma nacional	No	Sí. Sin información
Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud	Sí. Norma nacional	Sí. Decretos 1676/96 y 1186/97	Sí. Sin información	No	No
Juntas municipales de educación	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Decreto 0626/96	No	Sí. Sin información
Foros educativos municipales	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	No	No
Gobiernos escolares	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sin información
Personeros estudiantiles	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sin información
Consejo Comunitario de las Comunidades Negras	Sí. Norma nacional	No	Sí. Creado en 1997	No	No
Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas	Sí. Norma nacional	No	No	Sí. Norma nacional	No
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos	Sí. Acuerdo 21 de 2001	No	No	Sí. Reglamentados en 1998	No
Junta Directiva de las Casas de Cultura	Sí. Norma nacional	No	No	No	No
Consejo Municipal de Cultura	Sí. Decreto 854/2000	Sí. Decreto 753 de 2000	Sí. Norma nacional	Sí. Creado en 1992	No

Continúa

Fuente: Velásquez, Fabio y González, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona, 2005

Anexo 2. Instancias informales de participación ciudadana

■ CUADRO 3.3

Instancias informales de participación ciudadana

INSTANCIA	FUENTE DE LA INICIATIVA	COMPOSICIÓN
BOGOTÁ		
Comité de seguimiento al SISBEN	Secretaría Distrital de Salud y Comunidad	Representantes gubernamentales, institucionales y sociales.
Consejos de áreas artísticas	Instituto Distrital de Cultura y Turismo y grupos artísticos	Representantes gubernamentales, sectores socioeconómicos, representantes de grupos artísticos.
Comités locales de la Red de Solidaridad	DABS, IDRDR y comunidad	Representantes de la Administración Distrital y de sectores de bajos ingresos de la población.
Mesas locales y distritales de juventud	Organizaciones juveniles y funcionarios distritales	Jóvenes que trabajan en la concertación del Consejo Distrital de Juventud.
Mesas para la formulación de políticas sociales sectoriales	DABS	Ciudadanos y ciudadanas, organizaciones e instituciones no gubernamentales vinculadas a programas y proyectos para grupos específicos de la ciudad (adultos mayores, jóvenes, niños, discapacitados, etc.)
Comités temáticos (comunicaciones, ecología, cultura) Proyecto Bogotá Cómo Vamos	Administración Distrital Organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, gremios empresariales	Representación de administración distrital y de sectores interesados en los diferentes temas.
Semilleros de convivencia	Secretaría de Gobierno	Representantes de las entidades que tuvieron esta iniciativa para hacer seguimiento a la gestión de la alcaldía de Bogotá.
MEDELLÍN		
Foro Hablemos de Medellín	Comfenalco	Sector público, sector privado, organizaciones sociales, cajas de compensación familiar.
Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo	Organizaciones no gubernamentales y gremios empresariales	Instituciones universitarias, organizaciones no gubernamentales, gremios empresariales, Consejo de Planeación. Participan en el seguimiento al Plan de Desarrollo.
Veeduría ciudadana al Concejo Municipal	Gremios empresariales	Instituciones universitarias, gremios empresariales y entidades que participan en el seguimiento a la labor del Concejo Municipal.
Mesas de participación para la elaboración del plan decenal de Cultura	Administración municipal	Organizaciones culturales de la ciudad.
Mesas barriales de convivencia	Administración municipal	Ciudadanos y ciudadanas en general, líderes y organizaciones sociales de diversa índole.

Continúa

Fuente: Velásquez, Fabio y González, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona, 2005

BIBLIOGRAFIA

Castro, Jaime. *Elección popular de Alcaldes*, Bogotá: Oveja Negra, 1987

Castro, Jaime. *La cuestión territorial*, Bogotá: Oveja Negra, 2004

Castro, Jaime. *Descentralizar para pacificar*, Bogotá: Planeta, 1998

Castro, Jaime. *Constitución política de Colombia, Concordancias, referencias históricas e índice analítico*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2008

Gaitan, Pilar y Moreno, Carlos. *Poder Local*, Bogotá: Universidad Nacional, 1992

Murillo, Gabriel y Pizano Lariza. *Deliberación y construcción de ciudadanía*, Bogotá: Universidad de los Andes, 2003

Trujillo, Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Bogotá: Universidad Nacional, 2001.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona, 2005

Otros documentos

Colombia joven, “la participación ciudadana en la toma de dediciones públicas”, Bogotá, consulta realizada en junio de 2007, Disponible en la pagina web http://www.colombiajoven.gov.co/doc_politicas.htm.