

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Estudios Económicos

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

***Evaluación de la descentralización municipal en
Colombia***
***Avances y resultados de la Descentralización política
en Colombia***
(Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP)

Alberto MALDONADO C.

Documento 163
20 de Noviembre de 2001

La serie ARCHIVOS DE ECONOMIA es un medio de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA AVANCES Y RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLITICA EN COLOMBIA

En el marco de la estrategia Profundización de la descentralización se vio la necesidad de adelantar una evaluación integral de la misma. En este sentido la Dirección de Desarrollo Territorial –DDT- del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, formuló y puso en marcha el “Proyecto Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia”, con el apoyo del Programa Profundización de la Descentralización en Colombia -PNUD, FONADE y la GTZ.

El presente artículo hace parte de una serie de documentos que prepara la Dirección de Desarrollo Territorial donde se evalúan los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y los componentes de democracia y participación, fiscal, capacidad de gestión y desarrollo institucional, tanto desde el nivel nacional como regional y municipal.

Las opiniones expresadas en el documento son de responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Departamento Nacional de Planeación.

AVANCES Y RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA EN COLOMBIA

Consultor: Alberto Maldonado C.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	2
RESUMEN EJECUTIVO	3
1. MARCO DE REFERENCIA: LOS EFECTOS ESPERADOS DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA	8
2. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA EN COLOMBIA	12
3. EL DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	13
3.1. Objetivos	14
3.2. Instrumentos	15
3.3. Balance del diseño de la descentralización política	19
3.4. Las políticas nacionales.....	20
3.5. Sistemas de información y evaluación	22
4. AVANCES Y RESULTADOS	23
5. CONCLUSIONES	42
6. RECOMENDACIONES	45

PRESENTACIÓN

Este documento tiene como propósito examinar los efectos de la descentralización política que se puso en marcha en Colombia desde mediados de la década de los ochenta. Se inscribe dentro de un proyecto de evaluación de la descentralización territorial adelantado por el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial, conjuntamente con GTZ, PNUD y FONADE, que comprende la realización de un conjunto de estudios sectoriales y temáticos y la recolección de información directa en una muestra de 150 municipios. Los temas incluidos dentro de este proyecto son educación, salud, agua potable y saneamiento básico, descentralización política, componente fiscal, capacidad de gestión, corrupción y efectos macroeconómicos de la descentralización.

El estudio sobre la descentralización política fue realizado por el Departamento de Investigaciones de la Universidad Central en el marco de un contrato suscrito con la Dirección de Entidades Territoriales del Ministerio del Interior y con la cofinanciación de COLCIENCIAS. Siguiendo el esquema establecido por Planeación Nacional el informe debería abordar los siguientes puntos: marco de referencia, antecedentes, el diseño de la descentralización, avances y resultados, y perspectivas de política. El trabajo fue realizado durante el año 2000 y se concreta en dos documentos: una versión larga que incluye una revisión de la literatura, tanto sobre el marco conceptual como con relación al diseño y ejecución de la descentralización política, y esta versión que se concentra principalmente en el diseño y resultados del componente político de la reforma descentralista.

RESUMEN EJECUTIVO

Desde comienzos de la década de los ochenta Colombia ha adelantado un proceso de descentralización que tiene como propósito general aumentar la legitimidad del Estado mediante el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la democratización municipal. El proceso ha sido integral por cuanto combina la descentralización política con la descentralización administrativa, bajo la modalidad de devolución y comprende acciones simultáneas de distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno que apuntan al fortalecimiento de los municipios y departamentos. Entre las medidas más importantes se encuentran la elección de alcaldes y gobernadores; la expedición de un conjunto de normas tendientes a promover la participación ciudadana; la asignación de responsabilidades en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico a los gobiernos territoriales y el aumento de las transferencias a las entidades territoriales hasta alcanzar casi el 50% del total de los ingresos corrientes del gobierno central. Este conjunto de medidas ha creado un espacio favorable para la gestión local.

La integralidad en el diseño de la reforma ha conducido a que la descentralización se consolide como una de las transformaciones más importantes del Estado colombiano que ha configurado una situación en la cual los gobiernos territoriales tienen una responsabilidad muy grande en la ejecución de la política social y el combate a la pobreza.

El componente político de la reforma descentralista tiene tres grandes objetivos que contribuyen al propósito general: a) Consolidar la democracia representativa; b) Desarrollar la democracia participativa y directa; y c) Aumentar la gobernabilidad. Para alcanzarlos se han expedido un conjunto de normas y realizado diferentes acciones, tanto por parte del gobierno nacional como de los gobiernos territoriales. Las principales medidas son la elección popular de alcaldes (a partir de 1988) y de gobernadores (a partir de 1992), funcionarios que anteriormente eran nombrados por sus superiores jerárquicos. Igualmente, se ha expedido un conjunto de normas que busca promover la participación política y ciudadana mediante instrumentos como el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto, el voto programático, la revocatoria del mandato, la creación de instancias generales de participación como los consejos de planeación, y la conformación de diversos espacios sectoriales de vinculación de la comunidad a la gestión de los asuntos públicos. Complementariamente, se han asignado funciones a los municipios y entidades nacionales en materia de promoción de la participación ciudadana y creado algunos mecanismos que materialicen el apoyo por parte del Estado. Finalmente, el gobierno nacional ha venido diseñando y ejecutando políticas de promoción de la participación ciudadana.

A pesar de la importancia de la reforma descentralista, tanto por su significado político como por la magnitud de recursos y responsabilidades en poder de los gobiernos territoriales, el país no ha logrado desarrollar un esquema suficientemente sólido de seguimiento y evaluación de la descentralización en todos sus aspectos. Se dispone de suficiente información en materia fiscal pero es escasa en lo relativo a los resultados finales en cuanto a la provisión de servicios y la democratización efectiva y la gobernabilidad. Esta situación dificulta el análisis de los efectos del proceso y la reformulación de las estrategias para consolidar la descentralización política y alcanzar los objetivos perseguidos.

Este documento es un intento por aportar al conocimiento de los efectos de la descentralización política y a la discusión sobre las acciones a adelantar. Se basa, en primer lugar, en una revisión de la literatura disponible que buscó determinar el conocimiento existente y las posiciones de diferentes autores. En segundo lugar, utiliza las estadísticas electorales disponibles y recoge los resultados de un trabajo de campo realizado por el Departamento Nacional de Planeación en una muestra de 150 municipios del país, por intermedio de un conjunto de firmas regionales. En este trabajo se aplicó una entrevista a los secretarios de gobierno de dichos municipios y una encuesta a cerca de 1.100 líderes locales y los investigadores recopilaron información secundaria sobre dichos gobiernos municipales. Complementariamente se realizó una consulta a 18 entidades nacionales con relación a la información disponible sobre los espacios de participación en sus respectivos sectores.

Las lecciones

La información disponible y los análisis realizados a partir de las distintas fuentes examinadas, muestran que el potencial abierto por la reforma descentralista en su componente político ha sido utilizado parcialmente. Efectivamente, se ha avanzado en la consolidación de la democracia política formal, al profundizar los criterios e instituciones que caracterizan un Estado democrático. Los nuevos espacios de participación han abierto posibilidades y generado algunos cambios dentro de los cuales podríamos destacar como los más importantes los siguientes: la tendencia leve a una mayor participación electoral en las elecciones para alcaldes; el surgimiento de nuevos y diversos movimientos cívicos, tanto por fuera como al interior de los propios partidos tradicionales; la consolidación de un espacio nuevo de participación: la política local; el surgimiento de nuevos liderazgos a partir de la política municipal; el impulso a diversas experiencias participativas; la reducción en los conflictos sociales derivados de las deficiencias en la provisión de los servicios públicos; y el aumento de la gobernabilidad de las administraciones locales.

Sin embargo, a pesar de estos cambios favorables, la mirada de conjunto indica que las transformaciones no han sido tan sustanciales como se esperaba: la participación electoral es mayor pero no significativamente; no se han consolidado fuerzas políticas alternativas; el peso de los partidos tradicionales continúa siendo alto; no se conoce suficientemente sobre la composición de los movimientos cívicos y qué tan renovadores son; los mecanismos de participación política y ciudadana prácticamente no se han utilizado o se quedaron a un nivel formal; no se han consolidado esquemas de gestión democrática; y la democracia local es restringida por el conflicto armado.

El desempeño podría calificarse como regular en su conjunto y si fuera posible asignar una calificación agregada a los distintos componentes de la descentralización política esta sería la de mediocre. En efecto, los investigadores de campo del estudio realizado por Planeación Nacional al responder una encuesta de opinión sobre los resultados del proceso asignaron una nota de 7.2 al objetivo de mejoramiento en la democratización de la política y la administración local. Por su parte, un ejercicio de construcción de indicadores sintéticos realizado por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación indica que el 79% de los 150 municipios estudiados obtuvo una calificación entre 40 y 60 puntos y el 21% entre 60 y 70, superando solamente el 1% los 70 puntos.

Diversos factores están limitando el cumplimiento de los resultados previstos con la descentralización política:

- Deficiencias en el diseño de las normas que dificultan su aplicación.
- Problemas de gestión como la carencia de información sobre los espacios de participación; la ausencia de información y divulgación sobre la gestión del Estado; la falta de capacitación y promoción de las organizaciones civiles; y el escaso interés y voluntad por parte de las administraciones municipales de propiciar la participación.
- Problemas de contexto como la carencia de actores fuertes desde la sociedad civil que exijan la participación y escaso desarrollo de fuerzas democráticas alternativas; ausencia de una cultura política de la participación: continúan predominando, aunque con fisuras, esquemas clientelistas de participación; limitaciones estructurales para que se desarrolle esa cultura (por pobreza, ignorancia, falta de tiempo, por una parte; por tener satisfechas necesidades básicas, por la otra); conflicto armado que condiciona la operación de los criterios e instituciones básicas de la democracia.

El estudio de estos factores explicativos también es muy pobre. Es poco lo que se conoce sobre las condiciones reales que conducen a la escasa participación ciudadana. Parecería que contrario a lo previsto por los reformadores la gente no estaba esperando ni solicitando tanta participación. La cultura política, se caracteriza por una baja participación y reducido interés en los asuntos colectivos. Las 'explicaciones' oficiales, compartidas en muchos casos también por estudiosos desde otras perspectivas, le dan mucho peso a los factores de diseño, por una parte, y a factores de gestión como la carencia de información y capacitación, por la otra. Resulta evidente con respecto al primer punto que buena parte de los espacios de participación fueron diseñados de tal forma que su aplicación fuera complicada. Sin embargo, no hay garantía alguna de qué reformas en el sentido de hacerlos más aplicables, conducirían a una gran participación. De hecho, no ha habido presiones populares fuertes orientadas a solicitar estas reformas. De otra parte, algunas experiencias de participación muestran que, a pesar de las deficiencias del diseño, es posible lograr resultados importantes. Por ejemplo, con los mismos instrumentos legales, en el municipio de Versalles se ha logrado promover una experiencia participativa que hace uso y adecua los distintos espacios de participación ciudadana.

El no-surgimiento de fuerzas alternativas democráticas es uno de los principales elementos de los factores de contexto. A pesar de los intentos formales por promover un multipartidismo el hecho concreto es que no han aparecido alternativas fuertes a los partidos tradicionales y que los sectores usualmente excluidos no han logrado conformar partidos que defiendan sus intereses objetivos. Esta situación es resultado, en gran

medida, del propio contexto de violencia y represión que se ha mencionado anteriormente. Así como se restringe la participación ciudadana básica en las elecciones y espacios de participación se coarta el surgimiento de fuerzas alternativas. Es conocido que en muchas regiones del país los movimientos populares deben ‘disfrazarse’ y entrar en alianzas con partidos tradicionales como una forma para sobrevivir.

Perspectivas

En este contexto, el Gobierno Nacional y el Congreso deberían adelantar las siguientes acciones, que son condiciones necesarias aunque no suficientes, para promover la participación: a) Realizar un balance de las políticas de promoción de la participación y los efectos de la descentralización política y difundirlo ampliamente a la comunidad; b) Mejorar los sistemas de información, seguimiento y evaluación tanto de las políticas nacionales como de las políticas de los gobiernos departamentales y municipales; c) Promover estudios explicativos sobre los factores que determinan la participación ciudadana y la consolidación de la democracia local, con el fin de precisar las acciones siguientes; d) Reformar la normatividad con el fin de eliminar los obstáculos de orden legal; e) Informar adecuada y oportunamente sobre los espacios de participación y los resultados de la gestión pública; f) Realizar todo lo anterior mediante procedimientos democráticos y participativos. El gobierno nacional debería promover un foro permanente de discusión de la descentralización política y de la participación, retomando la propuesta de la OEA de adoptar el “Diálogo y la concertación política como el instrumento privilegiado para el desarrollo y promoción de políticas de descentralización.” (Spehar, 2001)

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil deberían presionar el desarrollo de la oferta participativa mediante una actuación sistemática desde la demanda, que presione el cumplimiento por parte del Estado, en todos sus niveles, de sus obligaciones en materia de promoción de la participación ciudadana. Debería ocupar un papel prioritario la labor de “petición de cuentas” tanto a los gobiernos locales y departamentales, en su función de ejecutores de las políticas, como al gobierno nacional en su papel de coordinador general de la descentralización y de promotor de los espacios de participación. Uno de los puntos más débiles en la gestión del proceso en su conjunto ha sido la carencia de mecanismos efectivos de control y de evaluación. A pesar de las diferentes normas expedidas, en la práctica los sistemas de información y evaluación de resultados son precarios y esto conduce, entre otros factores, a que los gobernantes locales no se vean forzados a rendir cuentas objetivamente y a asumir claramente sus responsabilidades. La experiencia muestra que el nivel nacional no ha tenido los estímulos suficientes para realizar una buena evaluación y que los propios municipios y departamentos le han otorgado, en su conjunto, muy poca prioridad a esta función. La comunidad, por su parte, no tiene suficiente información ni capacidad para interpretar la gestión de las entidades territoriales.

Es preciso presionar el cumplimiento de las obligaciones legales del Estado en cuanto a la puesta en marcha de esquemas eficaces de seguimiento y evaluación, por una parte, y promover la realización de ejercicios complementarios e independientes que creen un ambiente de mayor transparencia en la generación de la información. Se trata de ejercicios técnicos y académicos pero con un claro propósito político de ‘estimular’ un mejor desempeño por parte de las entidades territoriales. Para lograrlo, podrían promoverse diversos instrumentos como los siguientes: a) Elaboración y difusión de un modelo de gobierno local eficiente y democrático que sirva de base para la ‘evaluación’ del desempeño real; b) Creación y difusión de

índices comparativos de los gobiernos en materia de democracia y participación; c) Promoción de redes de seguimiento y evaluación.

Instancias como la Comisión Ciudadana de Seguimiento al Ordenamiento Territorial pueden ser importantes para promover el debate sobre la descentralización política y mantener un diálogo permanente sobre el diseño y ejecución de políticas en este campo. La Comisión debería promover un foro nacional sobre la democracia local que tenga como propósito establecer un escenario de discusión permanente sobre la descentralización política en Colombia. Este Foro estaría conformado por: congresistas; diputados, concejales y ediles; representantes del ejecutivo nacional, departamental y municipal; y representantes de las distintas organizaciones de la sociedad civil. El Foro tendría como objetivos: a) Realizar periódicamente un balance de la descentralización política y la democracia local; y b) Proponer ajustes y recomendaciones a las políticas nacionales y territoriales. Contaría con una secretaría técnica encargada de coordinar la producción de los materiales y la información requerida: balance de la aplicación de las medidas, ejecución de las políticas nacionales, ejecución de las políticas territoriales, indicador de democracia local, identificación de experiencias relevantes, entre otros temas. En la coyuntura actual el Foro podría dedicar un espacio importante a evaluar los resultados de la política de participación del actual gobierno y a formular las propuestas para el próximo plan nacional de desarrollo.

El documento

En el primer capítulo se expone un breve marco de referencia sobre los resultados esperados con el proceso de descentralización política y en el segundo los antecedentes de la reforma en Colombia. El capítulo tercero contiene una descripción del diseño – objetivos e instrumentos -, un balance crítico de las normas y una revisión de las políticas de información y los sistemas de información existentes en entidades del orden nacional. En el capítulo cuarto se examinan los datos disponibles sobre los resultados alcanzados en cada uno de los objetivos generales y específicos y finalmente se presentan conclusiones con relación a los factores explicativos de la situación y recomendaciones.

1. MARCO DE REFERENCIA: LOS EFECTOS ESPERADOS DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA

La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales de capacidad de elección de sus gobernantes y de toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo a nivel local. En el contexto de un Estado unitario el poder legislativo se concentra en el nivel nacional pero la Constitución y la ley pueden otorgar una determinada autonomía jurídica, patrimonial y política a los gobiernos subnacionales. La descentralización política se relaciona estrechamente con la descentralización administrativa y, especialmente, con la modalidad conocida como devolución que consiste en la transferencia de recursos y funciones a gobiernos territoriales que cuentan con determinada autonomía política.

En el debate sobre la descentralización política existen dos grandes enfoques que difieren sustancialmente en cuanto a la interpretación del proceso y, en lo que aquí nos interesa, principalmente, con relación a los efectos esperados con las medidas descentralistas:

- a) El enfoque que sostiene que la descentralización política consolida la democracia y la gobernabilidad y conduce a una mayor legitimidad del Estado.
- b) El enfoque que sostiene que los efectos de la descentralización política son muy limitados y no puede establecerse una asociación directa entre descentralización y democracia por cuanto la reforma no modifica las condiciones económicas y sociales de fondo y las estructuras políticas que de allí se derivan.

La descentralización es promovida, principalmente, por el *pluralismo* que destaca sus ventajas protectivas y educativas. La descentralización es vista como un instrumento para combatir el poder absoluto al promover la conformación de múltiples centros de decisión que contrarrestan el poder del nivel central. Igualmente, considera esta corriente que la descentralización pone al alcance de los ciudadanos el ejercicio de los criterios e instituciones democráticas y se convierte en una escuela de formación política.

Las corrientes del federalismo fiscal y de la nueva derecha sostienen que la descentralización, al acercar la toma de decisiones a los ciudadanos, permite que estos puedan revelar de forma más clara sus preferencias por bienes y servicios públicos, sea mediante procedimientos de 'voz o de salida', y que el gobierno local se ajuste en mejor forma a estas demandas. En otra perspectiva, algunos autores de la teoría de las elites sostienen que la descentralización es una forma de reducir las presiones sobre el gobierno central trasladando a los gobiernos locales la responsabilidad por asuntos secundarios mientras se mantiene el control de los temas fundamentales. Finalmente, los *enfoques afines al marxismo* señalan que la descentralización política no modifica las estructuras sociales y económicas y por tanto sus efectos son muy limitados. El poder real no radica en el voto sino en la propiedad de los medios de producción y el lugar que ocupan los individuos en la estructura económica y social. Por tanto la descentralización no modifica las desigualdades estructurales y no puede garantizar que efectivamente los sectores tradicionalmente excluidos puedan tener acceso al poder.

El diseño de la descentralización política se enmarca en la perspectiva pluralista y se inscribe claramente dentro de los procesos de consolidación democrática. Los estados democráticos se caracterizan por la aplicación efectiva de un conjunto de criterios y por el funcionamiento de unas determinadas instituciones en el marco de unas condiciones específicas (Dahl, 1998). Estos criterios básicos son la participación efectiva, la igualdad de voto, el conocimiento sobre los asuntos políticos, el control de la agenda y la inclusión de los adultos. Las instituciones fundamentales son los cargos públicos electos, las elecciones libres y frecuentes, la libertad de expresión, el acceso a fuentes alternativas de información, la autonomía de las asociaciones y la ciudadanía para todos los adultos. Finalmente, las condiciones de fondo para el adecuado funcionamiento de

la democracia son el control de las fuerzas armadas y la policía, la ausencia de control extranjero, la existencia de valores y cultura democrática y el crecimiento económico.

Con referencia a estos criterios, instituciones y condiciones de fondo, es posible examinar empíricamente la situación de un país, determinar su nivel de aproximación al esquema 'ideal' de la democracia y compararlo con otros países. Este tipo de análisis ha permitido a los analistas establecer clasificaciones según el nivel de democracia: países con gobierno no democrático, países con gobierno democrático reciente y países con gobierno democrático antiguo y relativamente bien establecido. La situación específica de un país constituye su punto de partida para determinar las acciones requeridas para consolidar la democracia. Aquellos países con democracias más estables y consolidadas tendrán como meta profundizar o perfeccionar algunas instituciones; aquellos que se encuentran en un nivel intermedio deberán consolidar algunos de los criterios e instituciones; finalmente, las sociedades no democráticas deberán constituir las instituciones básicas.

Resulta claro que el concepto de democracia se refiere tanto a un ideal como a las democracias realmente existentes. Entre el ideal y la práctica existe una distancia grande y Bobbio (1984) ha identificado un conjunto de diferencias que denomina 'promesas no cumplidas' de la democracia. Estas promesas no cumplidas han conducido a una situación caracterizada por problemas como el predominio de los intereses particulares, la persistencia de las oligarquías, el ciudadano no educado, el espacio limitado de aplicación de la democracia y la existencia de poderes invisibles. En buena medida, estas promesas no cumplidas son resultado de los propios condicionamientos de una sociedad que se caracteriza por la explotación de clases y la exclusión social. El criterio básico de la igualdad política, por ejemplo, es confrontado por la evidente desigualdad económica de los ciudadanos, situación que es reconocida por los propios pluralistas, así no asuman plenamente sus consecuencias.

En este contexto de divergencias entre la democracia ideal y la real se inscriben las acciones particulares que se adelantan para disminuir las distancias. Sin embargo, independientemente de las situaciones específicas, los analistas del tema han identificado algunas tendencias generales en los procesos de democratización de las sociedades tanto avanzadas como atrasadas. Se trata del tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa y directa, por una parte, y de la democracia política a la democracia social y económica, por la otra. El descontento con la democracia representativa ha llevado a explorar mecanismos para ampliar la participación de los ciudadanos tanto en nuevos espacios electorales como en mecanismos de administración de los asuntos públicos. De otra parte ha conducido a diversos actores a insistir en la necesidad de extender la aplicación de los criterios democráticos a otras esferas de la sociedad, como el Estado y las empresas, donde predominan instituciones y procedimientos no democráticos.

En esta perspectiva, la descentralización política es un instrumento que permite avanzar en la consolidación democrática. Con relación a los criterios básicos, la descentralización permite una mayor participación de los ciudadanos en la discusión de los asuntos públicos, otorga mayores posibilidades de que exista comprensión sobre dichos asuntos, y por tanto de que la participación se base en un conocimiento de los problemas y políticas, y abre la posibilidad de un mayor control sobre los temas que son objeto de tratamiento público. Con respecto a las instituciones fundamentales de la democracia, la descentralización contribuye a ampliar el espacio de cargos que son electos, incrementa el número de elecciones y abre opciones para un mejor acceso a la información. Por todas estas razones, la descentralización política consolida la democracia política formal. Además, cuanto está acompañada de reformas que buscan promover la participación de la ciudadanía, la descentralización estimula la extensión de la democracia representativa a la democracia directa y participativa.

Sin embargo, la creación de las instituciones y la puesta en marcha de los criterios no garantiza automáticamente el poder efectivo y la participación de los gobernados y en particular de los tradicionalmente excluidos. Se requieren además ciertas condiciones de fondo que afectan tanto la democracia nacional como la democracia local. De este modo, la descentralización enfrenta obstáculos que determinan su alcance. Como hemos mencionado, estos obstáculos son el respeto a un estado de derecho y específicamente de los derechos

humanos fundamentales, el control de las fuerzas armadas y de policía, el conflicto armado, la cultura democrática y el crecimiento económico. Este contexto es fundamental en la medida que determina los resultados efectivos que puede alcanzar un proceso de descentralización política en el aspecto más importante: la efectiva participación de la población, tanto en los mecanismos de la democracia representativa como de la democracia participativa y directa.

Uno de los rasgos característicos de las democracias reales es la reducida participación de los ciudadanos, tanto en las elecciones como en otros espacios, lo que ha conducido a explorar las razones que explican dicha situación y a formular algunas explicaciones, algunas de las cuales sintetizamos a continuación:

* Los ciudadanos poderosos o acomodados, e incluso los pertenecientes a las capas medias, no tienen incentivos para participar en la medida en que tienen resueltas sus necesidades y el Estado en todos sus niveles atiende sus intereses. Adicionalmente, cuando estos intereses se ven afectados tienen la opción de influir por medio de procedimientos informales que no están al alcance de los ciudadanos comunes.

* Se obstaculiza la participación mediante diversos procedimientos como el engaño, la coerción, la amenaza y la manipulación. En esta perspectiva se observan diferentes situaciones: la gente considera que no tiene ningún sentido participar porque el Estado no responde adecuadamente; se han tenido experiencias previas de participación que no condujeron a nada; el Estado dilata las respuestas, crea comisiones para estudiar los problemas y en los casos extremos recurre a la represión. De otra parte, se manipula ideológicamente a la población para bloquear su participación en defensa de sus intereses.

* Las reglas de acceso al Estado para la toma de decisiones están diseñadas para favorecer a ciertos grupos. La gran mayoría no tiene opciones reales de participación ni acceso a los canales informales que terminan siendo, en muchos casos, los más efectivos.

* No existe por parte del Estado una política participativa y, más aun, no se concibe la participación como una forma de gobierno. Desde esta perspectiva existe una demanda latente por participación pero para que se exprese es preciso que el Estado abra los canales de participación y apoye las organizaciones sociales.

* La participación está claramente sesgada hacia los intereses de los sectores dominantes y se excluye a los sectores dominados. Estos terminan adoptando una actitud de indiferencia o vinculándose mediante relaciones clientelistas.

* No es racional participar si se considera que se pueden obtener los beneficios de la acción colectiva adelantada por otras personas sin incurrir en los costos en tiempo, dinero y esfuerzo que ello implica.

Como vemos, diversos enfoques coinciden en señalar que existen varias condiciones de fondo que atentan contra la participación y, en consecuencia, contra los efectos positivos esperados con un proceso de descentralización política. Algunas de estas condiciones se refieren al conflicto de intereses entre grupos sociales, al predominio de los intereses de los sectores dominantes y al ejercicio de la represión y la manipulación ideológica para restringir la participación de los sectores dominados. Otros se refieren a la racionalidad de los individuos y a la cultura política o democrática de la población, tema este que ha recibido una especial atención. Por cultura política democrática se entiende el conjunto de comportamientos, valores y actitudes favorables a las instituciones democráticas. En su formulación clásica la cultura política está conformada por tres grandes orientaciones de los ciudadanos hacia la política: la *cognoscitiva*, que se refiere a la información y al

conocimiento que se tiene sobre el sistema político en su conjunto y sobre sus roles y sus actores en particular; *la afectiva*, relativa a los sentimientos que se tienen respecto del sistema político y que pueden ser de apego o de rechazo; y *la evaluativa*, que consiste en los juicios y opiniones que la población tiene acerca del sistema político. Para los pluralistas, la cultura política democrática es una condición de fondo o requisito para el adecuado funcionamiento de la democracia. Esta postura, sin embargo, ha sido objeto de críticas serias: ¿la cultura política es una variable independiente o dependiente?, ¿no está determinada la cultura política por el sistema político?, ¿no es posible adelantar políticas de cambio cultural?, ¿se trata de factores históricos relativamente inmutables?. El debate ha llevado a plantear que la cultura política es una variable independiente y dependiente al mismo tiempo y a sostener que el propio funcionamiento de las instituciones y la gestión de los gobiernos es un elemento que estimula una cultura política democrática. En este enfoque la descentralización adquiere un papel importante como instrumento para desarrollar la cultura política de la población.

Desde este enfoque, además de la reducida participación interesa también el tipo de participación. Otro de los rasgos de las democracias reales es la existencia, con niveles relativamente altos, de una participación utilitaria en la política, que consiste en el voto a cambio de un beneficio particular en vez de un voto por programas generales y políticas de interés común: se trata del fenómeno del clientelismo. Resulta entonces que además del predominio de intereses de los grupos sociales y económicos en la política también los ciudadanos comunes, especialmente los pertenecientes a los sectores dominados, cuando participan lo hacen con la expectativa de obtener un beneficio particular. En este caso existen por tanto elementos de cultura política pero también de un sistema político basado en el control del Estado por empresas electorales.

La crítica a los procesos de descentralización, especialmente desde una perspectiva marxista, enfatiza los límites de una reforma de carácter político-administrativa para modificar las estructuras económicas y sociales que determinan los alcances del comportamiento político de las distintas clases y grupos. En este enfoque la asignación de capacidad de elección de los gobernantes y de formulación de políticas locales no garantiza una mayor democracia entendida como una participación efectiva de las clases dominadas en la gestión de los asuntos públicos. Por el contrario, la descentralización podría conducir a un mayor dominio y control por parte de las clases dominantes y los caciques políticos locales.

El panorama de la discusión sobre los posibles efectos de la descentralización política se caracteriza entonces por: a) el predominio del enfoque pluralista en el diseño de los procesos y en las perspectivas de obtención de resultados positivos en materia de democratización; b) el reconocimiento por parte de los propios pluralistas de que en la sociedad capitalista no se cumplen todos los supuestos del modelo y de que existen condiciones de fondo que restringen la democracia real y por tanto los posibles efectos de la descentralización política; c) las críticas externas, principalmente desde el marxismo que señala que no es posible que exista una verdadera democracia real en una sociedad capitalista y acentúa las condiciones de fondo contrarias al funcionamiento democrático, pero también desde la nueva derecha y el federalismo fiscal que enfatizan las fallas del gobierno y la tendencia de los Estados a buscar sus propios intereses y no los de la comunidad.

No es posible, entonces, establecer teóricamente cuáles serán los resultados reales de un proceso de descentralización política. En el marco de la democracia política en un Estado con predominio del capitalismo, la simple introducción de las reformas genera un incremento de la democracia formal pero los efectos concretos en cuanto a la participación efectiva de los habitantes depende de una variedad de factores empíricos. El potencial democratizador de la descentralización no se encuentra en si misma, sino en el surgimiento de fuerzas alternativas que pongan en marcha políticas de gestión democrática. Se trata de políticas que promuevan una efectiva participación de todos los sectores sociales y, especialmente de los

tradicionalmente excluidos; que estimulen la conformación de sujetos sociales para la participación y que promuevan una clara redistribución de los recursos públicos. Obviamente, este potencial democrático se verá limitado o impulsado por las condiciones de fondo.

El otro gran efecto esperado con la descentralización es el aumento de la gobernabilidad. La descentralización política tiene también como objetivo contribuir a que los gobiernos sean más eficaces y eficientes en la provisión de los bienes y servicios públicos a sus habitantes. Además de los efectos netamente políticos, la descentralización política está concebida para lograr efectos administrativos al garantizar una mayor estabilidad de los gobernantes y crear un mayor compromiso local en la solución de los problemas. Para lograr estos efectos la descentralización política debe verse acompañada de reformas que otorguen mayores funciones y recursos a los gobiernos subnacionales. Evidentemente, la descentralización política no garantiza el aumento de la gobernabilidad pero es un elemento necesario, junto a otros instrumentos, para crear un potencial de cambio dentro de las estructuras existentes.

2. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA EN COLOMBIA

La descentralización política en Colombia surge como respuesta a una crisis de legitimidad que se expresa a su vez en un conjunto de crisis en las instituciones y criterios básicos de la democracia: crisis de los gobiernos locales, crisis de los servicios públicos, crisis de la democracia representativa, crisis de la participación ciudadana, crisis de gobernabilidad. Siguiendo el esquema utilizado en el capítulo anterior podemos afirmar que la situación que condujo a la expedición de la reforma descentralista en Colombia se caracterizaba por deficiencias extremas en cuanto a la democracia económica y social, deficiencias en la democracia representativa tanto en términos de los criterios como de las instituciones básicas, carencia de democracia representativa y directa, predominio de condiciones de fondo adversas a la democracia y baja gobernabilidad. Brevemente presentamos a continuación una descripción de la situación.

El contexto de la reforma descentralista es una situación de enorme desigualdad tanto entre personas como entre regiones. El proceso de desarrollo capitalista generó, especialmente desde mediados de los años cincuenta, un crecimiento acelerado de la economía y de la urbanización del país, acompañado de un también rápido incremento de la pobreza y la miseria de la población y el atraso de numerosas regiones y municipios. La democracia económica y social, requisito para la democracia política, se caracterizaba por su fragilidad.

La democracia política presentaba problemas fundamentales. La democracia representativa consistía fundamentalmente en una democracia restringida y autoritaria, controlada por los partidos tradicionales y con muy reducidas posibilidades de participación para la población y para movimientos alternativos. En las instituciones básicas de la democracia se observaban vacíos importantes como el nombramiento de los alcaldes y gobernadores por sus superiores jerárquicos y limitaciones serias a la libertad de expresión, la autonomía de las asociaciones y al acceso a la información. Así mismo, la democracia política se concentraba principalmente en la democracia representativa y los instrumentos de la democracia participativa y directa eran reducidos e ineficaces.

Los problemas en la aplicación de los criterios democráticos y la construcción de las instituciones fundamentales de la democracia resultaban de la carencia de las condiciones de fondo señaladas por los analistas. Por una parte, los efectos del crecimiento económico en cuanto a las desigualdades personales y regionales. Por la otra, la violencia y la represión estatal y el surgimiento de actores armados tanto de la izquierda como de la derecha. Finalmente, el predominio del sistema clientelista en la política y la cultura política asociada con este esquema.

El desfase entre las demandas de la población y la capacidad del Estado para resolverlas había conducido a serios problemas de gobernabilidad, expresados principalmente en la crisis en la provisión de los servicios

públicos y sociales y en la reducida capacidad de los gobiernos locales. Frente a esta situación y la carencia de canales institucionales de participación, la población recurría a mecanismos y procedimientos que atentaban contra la estabilidad del régimen. Durante la década de los setenta y comienzos de los ochenta se generalizaron las protestas ciudadanas que apelaban a medios como los paros cívicos y las movilizaciones que bloqueaban el transporte y la actividad económica y social. Complementariamente aumentaba la presencia guerrillera en las regiones donde se concentraba el malestar social.

Todos los elementos anteriores conformaron un cuadro de crisis política de legitimidad que condujo a la necesidad de explorar alternativas que redujeran los conflictos. Desde el gobierno de López Michelsen (1974-1978) se exploraron estrategias para atender la crisis regional y de los servicios públicos pero solamente durante la administración Betancur (1982-1986), en el marco de negociaciones de paz y de procesos más amplios de consolidación de la democracia, se diseña y pone en marcha una estrategia coherente de descentralización que aborda los componentes políticos, administrativos y fiscales.

3. EL DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

El proceso de descentralización política y administrativa en Colombia se ha venido diseñando y poniendo en marcha desde mediados de la década de los ochenta y presenta dos momentos principales en los cuales se producen las reformas más importantes: el año de 1986 cuando se expiden las principales normas de descentralización política, fiscal y administrativa, y la Constitución de 1991 cuando se refuerza el carácter descentralista del Estado colombiano y se profundizan y amplían algunas de las reformas previas.

La descentralización política se inscribe dentro de una reforma descentralista integral que combinó acciones en los diferentes campos. Es así como en 1986 se establece la elección popular de los alcaldes, se incrementan las transferencias a los gobiernos municipales, se ordena el desmonte de algunas entidades nacionales que venían cumpliendo funciones locales, se asignan funciones a los municipios, se reforma la estructura administrativa municipal y se crean mecanismos para la participación ciudadana. La reforma se concibió claramente como una estrategia integral que reconocía la necesidad de actuar simultáneamente en materia política, fiscal y administrativa a fin de lograr un efecto importante en el problema básico de legitimidad que enfrentaba el Estado en todos sus niveles. La elección de alcaldes y la expedición de medidas tendientes a estimular la participación ciudadana no se concebían aisladas de la asignación de funciones y de la transferencia de mayores recursos; de igual modo, el fortalecimiento fiscal y administrativo no se veían como herramientas aisladas del poder político y la representatividad y legitimidad local. De otra parte, la reforma descentralista en su primera etapa tuvo un claro énfasis territorial y se concentró primordialmente en los gobiernos locales, por lo cual ha sido caracterizada como una reforma municipalista.

En la segunda etapa, con la expedición de la Constitución de 1991, se refuerza el proceso de descentralización al establecer la República colombiana como un Estado Unitario pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, al elevar a rango

constitucional las transferencias a los gobiernos locales y al establecer la elección popular de los gobernadores. Adicionalmente, la Constitución de 1991 promovió la consolidación de la democracia participativa para lo cual estableció un conjunto de mecanismos de participación, buena parte de los cuales tienen plena aplicación en el nivel local, con lo cual se reforzó el proceso descentralista. En esta segunda etapa se intentó rescatar el papel de los departamentos, compensando de alguna manera el énfasis municipalista de la primera etapa y, aunque se mantuvo una orientación territorial se abrió el espacio para un conjunto de reformas sectoriales que afectarían el curso del proceso de descentralización, especialmente en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

El proceso de descentralización territorial en Colombia es pues una combinación de descentralización política con descentralización administrativa y al interior de ésta, de la modalidad conocida como devolución, en la cual se transfieren recursos y funciones a gobiernos subnacionales con autonomía jurídica y política. La descentralización política conforma las condiciones para que pueda hablarse de una verdadera devolución y no de otros procesos como la desconcentración o la delegación, en la medida en que los alcaldes y gobernadores son elegidos por la población.

3.1. Objetivos

La descentralización política comparte con la descentralización territorial en su conjunto los objetivos generales de aumentar la legitimidad y gobernabilidad de un sistema político que se encontraba en crisis. La obtención de estos propósitos debería ser el resultado no solamente de la descentralización política sino también de la descentralización administrativa con sus medidas de fortalecimiento en materia fiscal e institucional. La revisión de la literatura disponible y de los documentos legislativos correspondientes a las distintas normas permiten establecer tres objetivos generales de la descentralización política: a) consolidar la democracia representativa; b) desarrollar la democracia participativa y directa; y c) aumentar la gobernabilidad. Al interior de cada uno de estos propósitos generales es posible identificar, con base en las mismas fuentes, algunos objetivos específicos, los cuales se presentan a continuación.

Cuadro 1. Objetivos generales y específicos de la descentralización política

A. Consolidar la democracia representativa
1. Garantizar procedimientos de selección de los candidatos a alcaldías y concejos más democráticos y transparentes.
2. Aumentar la participación electoral.
3. Garantizar la aparición de nuevas alternativas políticas.
4. Propiciar que las nuevas alternativas políticas tengan acceso a las alcaldías y concejos.
5. Reducir las prácticas clientelistas de movilización electoral.
6. Utilizar mecanismos de participación política diferentes a la elección de alcaldes y concejales.

7. Elaborar los programas de gobierno con participación y consulta ciudadana.

8. Establecer mecanismos de sanción o premio electoral.

B.Desarrollar la democracia participativa en la gestión pública local

9. Poner en marcha los mecanismos de participación ciudadana.

10. Estimular en los gobiernos locales el desarrollo de políticas e instrumentos de promoción de la participación ciudadana.

11. Reducir las prácticas clientelistas de manejo del personal y la contratación.

C. Aumentar la gobernabilidad

12. Disminuir los conflictos sociales derivados de la mala provisión de los servicios públicos y sociales.

13. Disminuir el conflicto guerrillero.

14. Otorgar mayor legitimidad a los alcaldes.

15. Propiciar un elevado nivel de ejecución del plan de desarrollo y de capacidad de respuesta a las necesidades de la población.

16. Propiciar una relación de colaboración con el Concejo..

17. Estimular la conformación de alianzas con sector privado, organizaciones sociales o comunitarias para promover los programas de desarrollo.

3.2. Instrumentos

Para alcanzar los objetivos de consolidar la democracia representativa y desarrollar la participativa y aumentar la gobernabilidad, el nivel nacional ha expedido un conjunto de medidas de diversa naturaleza y puesto en marcha algunas políticas nacionales. Algunas de las medidas son de aplicación automática, como la elección de los alcaldes y los gobernadores, otras exigen de una reglamentación más detallada y de políticas y programas específicos por parte de los gobiernos territoriales, como por ejemplo el apoyo a la participación comunitaria en sus territorios.

Desde el año de 1986, se ha observado una continua producción normativa de instrumentos de participación política y ciudadana, especialmente a partir de la Constitución de 1991. En total identificamos 30 espacios de participación, algunos de los cuales han sido objeto de diversas reglamentaciones, como la consulta popular, las juntas administradoras locales o la contratación con la comunidad. Adicionalmente, identificamos 6 acciones o instrumentos de gestión destinados a apoyar la participación política y ciudadana en aspectos tales como la formulación de políticas, el seguimiento y registro, el apoyo a los programas, la divulgación de información, entre otros. Estos instrumentos se encuentran en un conjunto de 26 normas distribuidos cronológicamente como se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Número de normas sobre descentralización política y participación por año

Año	No de Normas	Año	No de Normas
1986	2	1994	7
1989	1	1995	1
1990	1	1997	3
1991	1	1998	2
1992	1	1999	2
1993	4	2000	1

Las principales normas son el Acto Legislativo No. 1 de 1986 que estableció la elección popular de alcaldes; la ley 11 de 1986 que estableció y reglamentó los primeros mecanismos de participación ciudadana de la descentralización – contratación con la comunidad, juntas administradoras locales y participación de usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos -; la Constitución de 1991 que ordenó la elección popular de los gobernadores y los mecanismos de participación política; la ley 134 de 1994 que reglamentó los mecanismos de participación política y la ley 136 de 1994, que revisó y ajustó los mecanismos iniciales de participación de la descentralización.

Cuadro 3. Colombia. Descentralización política
Instrumentos de participación

INSTRUMENTO	OBJETIVO	TIPO DE PARTICIPACION	NIVEL DE PARTICIPACION	TIPO DE INSTRUMENTO	COBERTURA	
					T	S
1. Elección de alcaldes	DR	PP	D	E	M	G
2. Elección de gobernadores	DR	PP	D	E	D	G
3. Juntas Administradoras Locales	DR	PP	D	E	M	G
4. Voto programático y revocatoria del mandato	DR	PP	D	E	D-M	G
5. Consulta popular	DPD	PP	D	E	NMD	G
6. Referendo	DPD	PP	D	E	NMD	G
7. Iniciativa popular legislativa	DPD	PP	D	E	NMD	G
8. Cabildos abiertos	DP	PC	C	E	M	G
9. Contratación con la comunidad	DP	PC	E	E	M	G
10. Comités de participación en salud	DP	PC	C	E	M	E
INSTRUMENTO	OBJETIVO	TIPO DE PARTICIPACION	NIVEL DE PARTICIPACION	TIPO DE INSTRUMENTO	COBERTURA	
					T	S

11. Consejos territoriales de seguridad social	DP	PC	C	E	M	E
12. Consejos de ordenamiento territorial	DP	PC	C	E	M	G
13. Consejos de planeación	DP	PC	C	E	NDM	G
14. Consejos de desarrollo rural	DP	PC	C	E	M	E
15. Consejos ambientales	DP	PC	C	E	NDM	E
16. Junta municipal de educación	DP	PC	C	E	M	E
17. Foros educativos	DP	PC	C	E	M	E
18. Gobiernos escolares	DP	PC	C	E	M	E
19. Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos	DP	PC	C	E	M	E
20. Participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos.	DP	PC	D	E	M	E
21. Comisión de policía y participación ciudadana	DP	PC	C	E	M	E
22. Junta administradora municipal de recreación y deporte	DP	PC	C	E	D M	E
23. Consejos municipales de juventud	DP	PP	D	E	M	E
24. Consejos municipales de cultura	DP	PC	C	E	D M	E
25. Consejos municipales de paz	DP	PC	C	E	M	E
26. Consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública (CGRI)-	DP	PC	C	E	D	G
27. Veedurías ciudadanas	DP	PC	F	E	M	G
28. Control fiscal y participación ciudadana	DP	PC	C	E	M	G
29. Personerías y participación ciudadana	DP	PC	C	E	M	G
30. Audiencias públicas	DP	PC	F	E	M	G
31. Fondo de participación ciudadana	DP	PC	NA	A	N	G
32. Obligación de divulgar los planes de inversión con cargo a las participaciones	DP	PC	I	A	N	G
33. Asignación de funciones a los municipios en promoción de	DP	PC	NA	A	N	G

la participación ciudadana						
34. Formación ciudadana	DP	PC	NA	A	NDM	G
35. Acciones para democratizar la administración pública	DP	PC	NA	A	N	G
36. Políticas para promover la participación ciudadana	DP	PC	NA	A	N	G

Según objetivo (Democracia representativa=DR, participativa y directa=DPD, Democracia participativa= DP, gobernabilidad=G)

Según tipo de participación (Política= PP, ciudadana=PC)

Según nivel de participación (decisión= D, consulta= C, fiscalización=F, información=I)

Según tipo de instrumento (espacio de participación= E, apoyo= A)

Según su cobertura territorial (nación=N, departamento=D y municipio=M) y sectorial (general=G y específica=E)

No resulta fácil clasificar todos los instrumentos identificados de acuerdo con los tres objetivos generales de la descentralización política pero a riesgo de cometer algunas imprecisiones consideramos que los instrumentos correspondientes a cada uno de ellos son los siguientes:

- a) Instrumentos para fortalecer la democracia representativa : elección de alcaldes, elección de gobernadores, juntas administradoras locales, voto programático y revocatoria del mandato.
- b) Instrumentos para fortalecer la democracia participativa y directa: consulta popular, referendo, iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos, contratación con la comunidad, comités de participación en salud, consejos territoriales de seguridad social, consejos de ordenamiento territorial, consejos territoriales de planeación, consejos de desarrollo rural, junta municipal de educación, foros educativos, gobiernos escolares, comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, consejos ambientales, consejos de cultura, comisiones de policía, consejos municipales de jóvenes, consejos de paz, juntas administradoras de deportes, consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública, veedurías ciudadanas, control fiscal y participación ciudadana, personerías y participación ciudadana, audiencias públicas, fondo de participación ciudadana, obligación de divulgar los planes de inversión con cargo a las participaciones, asignación de funciones a los municipios en promoción de la participación ciudadana, formación ciudadana, acciones para democratizar la administración pública, políticas para promover la participación ciudadana.
- c) Instrumentos para fortalecer la gobernabilidad: período fijo de los alcaldes, medidas fiscales y administrativas y el conjunto de medidas políticas.

De un total de 36 instrumentos identificados 30 son espacios de participación y 6 instrumentos de apoyo para fomentar dicha participación. De estos 30 espacios, 8 son de

participación política y los 22 restantes de participación ciudadana; 9 de los espacios tienen capacidad de decisión, todos los correspondientes a la participación política y dos de participación ciudadana (la participación en juntas directivas de empresas de servicios públicos y los consejos municipales de jóvenes). Los restantes espacios son principalmente consultivos y de fiscalización. La gran mayoría de espacios son municipales pero varios de ellos son aplicables en los tres niveles de gobierno y algunos solamente en el nivel departamental. Del total de espacios 16 son de carácter general y 14 de carácter específico sectorial.

3.3. Balance del diseño de la descentralización política

El panorama de la descentralización política se caracteriza por una amplia producción normativa que, en su conjunto, es considerada como positiva por la mayoría de estudiosos del tema, toda vez que crea formalmente los espacios y medidas de apoyo para permitir la participación ciudadana en distintos escenarios. Ha existido amplio consenso sobre la expedición de las normas en cuyo proceso han participado incluso destacados líderes de la política tradicional en el país (Alvaro Gómez, Orlando Vásquez Velásquez, Alberto Santofimio, Fabio Valencia Cossio, Hernán Echeverri Coronado, Rafael Amador, entre otros). Como consecuencia de esta profusa reglamentación puede afirmarse que se ha producido un avance formal importante en la consolidación tanto de la democracia representativa como de la directa y participativa.

Sin embargo en el propio diseño de las normas existen obstáculos que atentan contra su efectiva aplicación:

- Algunos de los mecanismos creados no son obligatorios para las entidades territoriales, como es el caso, por ejemplo de la creación de las juntas administradoras locales y la contratación con la comunidad. De este modo, la puesta en marcha del espacio de participación depende de la voluntad de los alcaldes y de los concejos municipales, instituciones que, aparentemente, tienen pocos incentivos para la conformación de instancias que puedan competir con sus atribuciones.
- La reglamentación de los mecanismos hace que su aplicación efectiva sea bastante complicada desestimulando a las organizaciones y ciudadanos interesados. Este es el caso de algunas de las medidas de participación política como las consultas, los referendos y la revocatoria del mandato pero también se observa en las medidas de participación ciudadana como la participación de usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos.
- La mayoría de instrumentos se dirigen al nivel municipal. Solo en muy pocos casos se han previsto espacios de participación en los departamentos. Sin embargo, los departamentos cuentan con algunas instancias formalmente importantes para canalizar la participación ciudadana como es el Consejo Departamental de Planeación.

- Prácticamente ninguno de los espacios de participación ciudadana tiene funciones decisorias. Obviamente los espacios de participación política tienen carácter decisorio por cuanto se trata de elecciones generales pero únicamente la participación de usuarios en las juntas directivas de servicios públicos podría caracterizarse como un espacio de participación ciudadana donde se otorga poder de decisión y esto dentro de una junta donde los usuarios son la minoría. En los demás casos predominan las funciones de consulta y fiscalización. Es notorio que los espacios generales como los consejos de planeación, los consejos de desarrollo rural y los consejos de ordenamiento territorial tienen claramente una función consultora, incluso en el caso de los primeros, determinada desde la propia Constitución Política.
- La participación es concebida principalmente como una función del Estado que organiza y promueve a las comunidades para apoyar su gestión. Esta visión ha sido caracterizada por algunos analistas como enfoque tutelado e instrumental de la participación.
- Las medidas de la descentralización política han sido excesivamente formalistas y se han dejado de lado interrogantes de fondo como los sectores que tienen derecho a participar, los procedimientos para escoger a los representantes de la comunidad, el nivel decisorio de las instancias y la elaboración de las agendas de discusión.
- La democracia participativa termina convirtiéndose también en otra forma de democracia representativa, con menos reglamentaciones en cuanto al cumplimiento de los criterios básicos de los procesos democráticos. Los espacios de participación son ocupados por representantes no elegidos por el voto popular, con la excepción de los consejos juveniles municipales, sino por asociaciones y organizaciones diversas de la sociedad civil. De este modo se configura una ‘democracia representativa’ alterna a los órganos de elección popular tradicionales como consejos, asambleas y juntas administradoras locales.
- Las medidas de democracia directa son básicamente los instrumentos de participación política, referendo y consulta, que dependen para su aplicación primordialmente de la voluntad del ejecutivo.

3.4. Las políticas nacionales

Durante los tres últimos gobiernos (1990-2002) la política nacional se ha concentrado en el diseño y expedición del esquema normativo descrito en los puntos anteriores y en la puesta en marcha de algunos instrumentos de apoyo a la participación. *El Plan de Desarrollo la Revolución Pacífica* (1990-1994) incluyó dentro de la descentralización un componente político que consistía básicamente en la reglamentación de los instrumentos de participación política. *El Plan El Salto Social* (1994-1998) presentó una propuesta más elaborada de apoyo a la descentralización política que fue desarrollada mediante un documento Conpes. Los objetivos generales consistían en consolidar la democracia participativa y el fortalecimiento de la sociedad civil, darle integralidad y coherencia a las acciones del gobierno nacional en la promoción de la participación y propiciar una cultura de la participación. Para alcanzar estos objetivos planteaba como acciones principales la difusión del conocimiento sobre los espacios de participación, la oferta pública de información analítica y comparativa sobre la gestión estatal, el desarrollo de capacidades para participar, la oferta de programas sectoriales, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, la promoción y desarrollo del control social y la consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana y del desarrollo de la sociedad civil. Entre los principales instrumentos propuestos y creados se encuentran el Fondo para la Participación Ciudadana y el Comité Interinstitucional de Participación CIP. *El Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz* (1998-2002) coincide en líneas generales con los objetivos y campos de acción del plan anterior y formula una estrategia denominada participación de la sociedad civil en la gestión pública.

El Plan señala que los procesos participativos y la promoción de alianzas estratégicas entre el Estado y la sociedad civil no han obtenido los resultados esperados. Los mecanismos existentes están siendo subutilizados y considera que esto se debe principalmente a la ausencia de una estrategia concreta y coherente de divulgación; exceso de trámites requeridos para la aplicación de los mecanismos; falta de voluntad política de algunos mandatarios; y asimetría entre los costos y los beneficios de participar que ha conducido a que no existan incentivos para hacerlo. El plan propone, entonces, adelantar las siguientes acciones:

- Impulsar una estrategia de divulgación y promoción de los mecanismos e instancias de participación para poner a disposición de la ciudadanía instrumentos a través de los cuales pueda revelar sus preferencias y llevar a cabo acciones para evaluar y exigir su cumplimiento.
- El Estado proveerá a todos los miembros de la comunidad la información pertinente y oportuna sobre las acciones de gobierno, exigiendo, por parte de la misma, el ejercicio de la evaluación de la gestión pública y de la rendición de cuentas.
- El Ministerio del Interior financiará y coordinará proyectos de educación para la democracia encaminados hacia la formación de capital social y la promoción de los estímulos electorales establecidos por la ley.

- Se fomentarán mecanismos que permitan a los gobernantes y cuerpos legislativos rendir cuentas a la sociedad civil.
- En cumplimiento de lo dispuesto en la ley 489 de 1998 el gobierno convocará audiencias públicas, fortalecerá la participación ciudadana en los planes de desarrollo, promoverá mecanismos de participación y derechos ciudadanos e impulsará mecanismos de control social.
- El Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo de la ESAP diseñará y promoverá un plan nacional de formación de veedores.
- El gobierno nacional trabajará en la disminución de los costos de transacción de la participación., mediante la formulación de propuestas legislativas sobre la participación ciudadana y estímulos al voto. Se difundirán mecanismos de participación directa más accesibles a los ciudadanos.
- Se promoverá un modelo de ciudadano cívico por medio "del crecimiento educativo y de la movilización cognoscitiva, a través de espacios de expresión que permitan su participación." (p.221).

Predomina en las políticas nacionales un enfoque que otorga mucha importancia al conocimiento sobre los espacios participativos y la información sobre la gestión de los diferentes niveles de gobierno. Adicionalmente, se ha planteado la necesidad de desarrollar la cultura cívica y política y fomentar la construcción de capital social pero en este caso no se presentan instrumentos claros de intervención.

3.5. Sistemas de información y evaluación

Es común señalar que el diseño de la descentralización política se caracteriza por la expedición de numerosas normas de muy difícil aplicación, como si la aparente voluntad de legisladores y gobernantes de promover la democracia participativa estuviera acompañada por una real intención de impedir que efectivamente se produzca. En el caso de los sistemas de información y evaluación puede afirmarse que no ha existido suficiente voluntad política por estudiar, medir y evaluar los diferentes espacios de participación ni por parte del gobierno nacional ni de las diferentes entidades comprometidas.

Durante los primeros meses de este año la Dirección de Desarrollo Territorial realizó una consulta por correo a 17 entidades nacionales y al Consejo Nacional de Planeación sobre la disponibilidad de información en cuanto a los espacios de participación existentes en cada uno de los sectores. Los resultados de esta consulta no pueden ser más desalentadores y constituyen un indicador claro de la falta de interés en la adecuada gestión de los programas de promoción de la participación, toda vez que se carece de las herramientas básicas para realizar seguimiento y evaluación y principalmente, alimentar la formulación de políticas. De las 18 entidades consultadas 5 no respondieron la solicitud escrita del DNP, entre ellas dos de las más importantes

en cuanto a la participación política y ciudadana: la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio del Interior. De las 13 que respondieron, solamente una de ellas, la Superintendencia de Servicios Públicos, contaba con información organizada, había realizado ejercicios sistemáticos de recolección de información, disponía de una propuesta de indicadores para evaluar los espacios de participación y se encontraba consolidando un sistema de información*. La posibilidad de que los órganos de control político, las organizaciones ciudadanas y la propia ciudadanía dispongan de información relevante sobre la ejecución de las políticas de promoción de la participación política y ciudadana es limitada en la medida en que las propias entidades estatales responsables de su administración no se preocupen por generar un conocimiento mínimo de su funcionamiento.

Las respuestas obtenidas a las preguntas formuladas a estas entidades muestran lo siguiente:

- De las 12 entidades que respondieron la encuesta (sin considerar la Contraloría) 5 tienen información sobre el número de espacios de participación conformados en los municipios y departamentos del país y la única entidad que remitió información detallada de cada espacio por municipio fue la Superintendencia de Servicios Públicos.
- Solamente la Superintendencia de Servicios Públicos presentó información detallada sobre el funcionamiento de los comités de control social y desarrollo de los servicios públicos y el Ministerio de Desarrollo hizo mención a una encuesta realizada a 60 alcaldes sobre los consejos de planeación y de ordenamiento territorial. El Ministerio de Agricultura mencionó en su respuesta el número de comités de desarrollo rural que consideraba operaban adecuadamente pero no presentó información de soporte. En los demás casos se hicieron comentarios de orden general pero no se presentó evidencia alguna.
- Únicamente la Superintendencia de Servicios Públicos tiene un balance de la situación del espacio de participación en su sector.
- Tan solo cuatro de las entidades que respondieron indicaron haber realizado algún tipo de estudio sobre la participación en su sector aunque la única que presentó evidencias fue la Superintendencia de Servicios Públicos. Las otras entidades son el Consejo Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Cultura. El Ministerio de Agricultura se remitió a un estudio realizado por Planeación Nacional.
- La única entidad que cuenta con un esquema de información desarrollado y dispone ya de indicadores es la Superintendencia de Servicios Públicos. El Ministerio de Salud está también en el proceso de montar un sistema de información sobre la participación y el Ministerio de Agricultura desarrolló una metodología de seguimiento para ser aplicada por las secretarías departamentales. Las demás entidades no cuentan con avances en este campo.

4. AVANCES Y RESULTADOS

* La propia Dirección de Desarrollo Territorial carece de información sistemática sobre los consejos territoriales de planeación, el espacio de participación directamente relacionado con sus funciones y tampoco se encontró información en otras dependencias del DNP.

La descentralización política tiene como objetivos generales consolidar la democracia representativa, desarrollar la democracia participativa y directa y aumentar la gobernabilidad, objetivos que a su vez se subdividen en un conjunto de resultados específicos. A continuación, con base en la revisión de la literatura y las estadísticas disponibles, así como en los resultados de la recolección de información en una muestra de 150 municipios* durante el año 2000, presentamos la información relevante sobre los avances y resultados en cada uno de los objetivos generales y específicos

Consolidar la democracia representativa

Procedimientos de selección de los candidatos

No hay información suficiente para afirmar si los procedimientos de selección de los candidatos a alcaldías y concejos son más democráticos y transparentes. Algunos autores examinados destacan ciertos cambios favorables pero la mayoría se inclina a pensar que todavía predominan los métodos clientelistas y los procedimientos cerrados de selección de los candidatos.

Aumento de la participación electoral

La información disponible permite afirmar que la elección de alcaldes produjo un aumento sustancial de la participación en la primera elección en 1988 pero que después se produce un descenso grande. Sin embargo, la participación es mayor a la tendencia histórica y las elecciones de alcaldes tienden a atraer un mayor número de votantes que otras elecciones, pero las diferencias no son significativas. El balance de la mayoría de analistas se inclina en el sentido de que la descentralización política no generó el cambio en la participación electoral que se esperaba.

**Cuadro 4. Votación total por alcaldes
1988-2000**

AÑO	VOTACIÓN ALCALDÍA	CENSO ELECTORAL	ABSTENCIÓN	PARTICIPACIÓN
-----	----------------------	--------------------	------------	---------------

* Ver el documento “Efectos de la descentralización política. Revisión de la literatura”. El estudio de los 150 municipios comprendió varios instrumentos de recolección de información. Para el análisis de los temas políticos utilizamos los siguientes: a) Encuesta a 150 secretarios de gobierno o funcionarios delegados en este tema; b) Encuesta a aproximadamente 1.100 líderes locales; c) Encuesta a investigadores de terreno sobre su experiencia en 94 municipios; d) Estadísticas electorales; e) Informes de trabajo de campo

1988	7,122,457	10,689,000	33.4%	66.6%
1990	7,717,633	13,428,836	42.5%	57.5%
1992	6,509,530	14,946,226	56.4%	43.6%
1994	7,717,045	17,128,559	54.9%	45.1%
1997	9,090,239	18,992,411	52.1%	47.9%
2000	10,971,794	22,546,648	51.3%	48.7%
TOTAL	49,128,698	97,731,680	49.7%	50.3%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Los datos se basan en 993 municipios para los cuales se dispuso de información de todas las elecciones de alcaldes.

Los datos presentados en el Cuadro 4 muestran como la tasa de participación disminuyó del 67% en 1988 al 49% en el año 2000. El valor mínimo se observa en las elecciones de 1992 cuando la participación fue de apenas el 44% y a partir de ese año se observa un crecimiento continuo pero leve, de forma tal que la participación actual está muy por debajo de los valores al comienzo de las elecciones. Existen, sin embargo, diferencias significativas en el comportamiento electoral por regiones, tamaños de municipios o niveles de pobreza según necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Cuadro 5. Tasas de participación en las elecciones de alcaldes 1998-2000 por rangos poblacionales

VOTACIÓN DE ALCALDES 1988-2000 TAMAÑO DE POBLACIÓN							
Fecha elección	RANGO POBLACIONAL						
	Mas de 1 millón	Entre 500 mil y 1 millón	Entre 100 mil y 500 mil	Entre 50 mil y 100 mil	Entre 20 mil y 50 mil	Entre 10 mil y 20 mil	Menor de 10 mil
1988	59.1%	62.5%	64.7%	69.3%	72.3%	71.9%	75.5%
1990	48.5%	50.9%	55.7%	60.9%	63.8%	64.4%	68.3%
1992	29.3%	39.5%	41.0%	49.2%	53.3%	54.4%	57.9%
1994	30.8%	43.9%	43.5%	51.3%	54.1%	55.7%	59.1%
1997	43.4%	40.0%	49.5%	50.0%	49.7%	50.7%	55.0%
2000	42.3%	45.9%	44.2%	51.1%	56.1%	57.0%	60.1%

Total	41.2%	45.9%	48.2%	53.9%	57.1%	58.0%	61.7%
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

La tasa de participación agregada de todo el período muestra que entre más pequeño es el municipio mucho mayor es la participación electoral. Los municipios con población superior a 100 mil habitantes se encuentran por debajo de la media de participación con el valor mínimo, 41%, en las ciudades mayores a un millón de habitantes, mientras que los menores de 100 mil habitantes tienen una participación superior al promedio observándose el valor máximo en los menores de 10 mil habitantes con un 62%. Dentro de cada uno de los rangos poblacionales examinados se presenta el mismo fenómeno que para el conjunto, un descenso significativo en los niveles de participación.

**Cuadro 6. Tasas de participación en las elecciones de alcaldes 1988-2000
Por rangos municipales según Necesidades Básicas Insatisfechas**

AÑO	Inferior a 25%	Entre 25 y 50%	Entre 50 y 75%	Entre 75 y 90%	Más de 90%
1988	60.0%	68.9%	73.5%	73.4%	70.5%
1990	50.9%	59.9%	64.2%	64.0%	63.9%
1992	31.9%	47.6%	55.8%	57.9%	55.2%
1994	34.2%	49.0%	56.7%	60.2%	57.2%
1997	46.6%	48.7%	48.1%	50.1%	54.1%
2000	41.9%	52.9%	55.0%	57.4%	50.9%
TOTAL	43.0%	53.4%	57.5%	59.2%	56.9%

Por rangos de NBI se observa una distinción clara entre aquellos municipios con valores inferiores al 25%, con una tasa de participación mucho menor que el resto donde la votación es superior en todos los casos al 50%. El comportamiento durante el período muestra también que la tasa de participación ha decrecido en todos los rangos considerados, especialmente en la segunda y tercera elección, y aumenta luego ligeramente sin alcanzar nunca los niveles de la primera elección.

**Cuadro 7. Tasa de participación en las elecciones de alcaldes 1988-2000.
Por regiones**

ELECCION	AMAZONIA	CENTRO ORIENTE	COSTA ATLANTICA	OCCIDENTE	ORINOQUIA
1988	59.8%	65.2%	72.2%	64.9%	69.3%
1990	54.7%	54.8%	63.5%	56.9%	57.1%
1992	44.0%	39.5%	53.9%	41.4%	49.0%
1994	49.0%	41.9%	55.0%	41.9%	53.4%

1997	23.2%	47.7%	51.1%	46.8%	51.1%
2000	45.1%	47.7%	52.4%	46.9%	59.8%
Total	44.2%	48.4%	56.6%	48.4%	55.7%

Los datos de la votación por regiones muestran también la tendencia en cada una de ellas al descenso pronunciado en la participación con respecto al año de 1988 y luego un incremento moderado en las dos últimas elecciones sin alcanzar nunca el nivel inicial. En el agregado las regiones de Costa Atlántica y Orinoquía tienen las tasas de participación más altas (57% y 56% respectivamente), Centro Oriente y Occidente tienen la misma tasa (48%) y la menor participación corresponde a la Amazonía (44%).

Cuadro 8. Tasa de participación en las elecciones de alcaldes 1998-2000. Por departamentos

DEPARTAMENTO	1988	1990	1992	1994	1997	2000	TOTAL
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	85,47%	79,36%	63,63%	69,10%	57,92%	61,74%	68.9%
ARAUCA	78,58%	47,89%	56,94%	66,35%	55,46%	99,99%	64.6%
SUCRE	80,32%	72,13%	62,31%	63,87%	55,12%	60,57%	64.3%
GUAINÍA	76,28%	53,16%	57,83%	67,51%	71,43%	58,64%	63.3%
CASANARE	69,33%	60,96%	57,66%	63,37%	57,38%	64,00%	62.6%
NARIÑO	80,17%	66,22%	56,47%	60,29%	58,56%	61,41%	62.6%
VAUPÉS	80,64%	56,43%	62,07%	70,27%	50,83%	57,66%	60.7%
AMAZONAS	69,42%	56,02%	58,93%	66,65%	64,60%	53,49%	60.7%
MAGDALENA	76,76%	70,33%	58,15%	59,22%	50,97%	54,88%	60.1%
ATLÁNTICO	70,29%	62,02%	46,44%	48,05%	49,75%	48,41%	60.0%
CÓRDOBA	71,83%	64,70%	57,53%	58,94%	59,03%	54,81%	59.9%
BOYACÁ	72,05%	64,37%	54,43%	54,41%	59,27%	51,20%	58.3%
CHOCÓ	70,83%	56,88%	52,87%	58,95%	54,33%	54,07%	57.0%
CUNDINAMARCA	69,68%	63,06%	48,69%	48,12%	53,67%	59,45%	56.4%
LA GUAJIRA	69,82%	63,67%	50,42%	54,28%	57,19%	49,43%	56.2%
HUILA	69,27%	62,33%	49,81%	52,00%	45,60%	59,52%	55.4%
CALDAS	70,40%	65,20%	43,50%	47,62%	53,43%	52,89%	54.4%
CESAR	66,27%	54,30%	50,62%	53,69%	50,40%	55,34%	54.4%

BOLIVAR	71,30%	59,95%	56,41%	54,56%	42,75%	49,87%	54.2%
TOLIMA	64,82%	59,51%	46,09%	48,80%	49,58%	52,71%	52.8%
META	69,63%	59,04%	44,22%	45,46%	49,11%	53,51%	52.3%
CAUCA	67,70%	54,93%	42,78%	48,00%	49,75%	53,50%	52.0%
QUINDÍO	65,59%	57,85%	45,81%	42,51%	52,22%	51,20%	51.7%
SANTANDER	68,22%	58,92%	46,79%	51,62%	56,72%	40,94%	51.4%
RISARALDA	63,74%	59,97%	37,29%	41,47%	49,45%	50,26%	49.4%
VICHADA	63,27%	56,61%	54,92%	62,83%	34,54%	46,85%	48.6%
PUTUMAYO	69,10%	62,69%	52,32%	53,11%	22,19%	45,39%	48.5%
NORTE DE SANTANDER	66,18%	51,00%	43,26%	48,02%	36,27%	48,12%	47.4%
VALLE DEL CAUCA	63,05%	54,38%	39,43%	37,70%	48,88%	42,45%	46.2%
ANTIOQUIA	60,00%	54,06%	37,88%	37,25%	38,65%	43,15%	43.6%
GUAVIARE	32,30%	49,81%	37,31%	48,07%	34,61%	41,97%	40.8%
BOGOTÁ	59,81%	46,47%	26,25%	29,71%	42,56%	43,58%	40.4%
CAQUETÁ	53,56%	49,08%	36,74%	44,80%	19,18%	43,84%	39.8%
TOTAL	66,63%	57,47%	43,55%	45,05%	47,86%	48,66%	50.0

* Se incluye Bogotá por cuanto tiene una circunscripción electoral propia.

La mayoría de departamentos (24 de 33) tienen una participación promedio total para el período observado superior al promedio que es de 50% con un valor máximo de 69% en el caso de San Andrés y Providencia. Nueve de estos departamentos tienen participación superior al 60% y un buen número se encuentra apenas encima del promedio. Por debajo del promedio se encuentran nueve departamentos pero cinco de ellos con una diferencia muy baja y se destacan por la menor participación Guaviare, Bogotá y Caquetá con el 40%.

La opinión de actores locales indica una percepción favorable del desempeño municipal en cuanto al objetivo de aumentar la participación electoral. Cerca del 65% de personas entrevistadas en la muestra de 150 municipios asignó una calificación de muy bueno o bueno a este objetivo y los secretarios de gobierno o funcionarios responsables del área dieron esta calificación en un 78%.

Surgimiento de alternativas políticas

El hecho más destacado por todos los analistas es el surgimiento de numerosas alternativas políticas y las votaciones por grupos que no se registran dentro de los dos partidos tradicionales, aunque se mantiene el predominio de los partidos liberal y conservador que en el agregado de las elecciones desde 1988 representan directamente el 80% del total de los alcaldes electos. Los grupos diferentes han alcanzado porcentajes muy altos de la votación total y han obtenido el control de un número muy elevado de municipios, incluyendo las ciudades más grandes del país. En forma complementaria, el partido liberal y el partido conservador han disminuido su participación, al tiempo que figuras políticas tradicionales han perdido las elecciones en lugares que usualmente habían controlado. Las estadísticas electorales clasifican a estos grupos como "otros inscritos" y no arrojan mucho detalle para profundizar en su naturaleza; para muchos analistas, aun reconociendo su importancia, es preciso tener precaución en el análisis de las cifras por cuanto parte de ellos pueden ser reorganizaciones de los dos partidos mayoritarios para presentarse frente a la ciudadanía con una imagen renovadora. Sin embargo, aun en este último caso, la reforma política ha presionado los partidos tradicionales para adoptar una estrategia de atención de los asuntos locales con el fin de no perder espacio político.

Cuadro 9. Filiación política de los alcaldes 1998-2000

Año	Liberal y conservador	%	Coalición	%	Otros	%	Total
1988	770	85.9	22	2.5	104	11.6	896
1990	806	89.6	23	2.6	71	7.9	900
1992	621	68.2	23	2.5	266	29.2	910
1994	809	86.4	24	2.6	103	11.0	936
1997	723	78.5	54	5.9	144	15.6	921
2000	611	66.8	103	11.3	201	22.0	915
Total	4.340	79.2	249	4.5	889	16.2	5.478

Fuente: Registraduría Nacional. No se dispuso de información para todos los municipios.

El objetivo de fomentar la aparición de nuevas alternativas políticas obtiene una menor calificación por parte de los actores locales: cerca del 40% de las personas entrevistadas considera que los resultados fueron buenos o muy buenos, el 32% opina que fue regular y el 22% restante que fue malo o muy malo. Los secretarios de gobierno asignaron una calificación mayor al considerar el 50% de ellos que el resultado fue muy bueno o bueno. Sin embargo, a pesar de obtener una calificación inferior a la mayoría de los objetivos políticos considerados, debemos destacar que una proporción alta de personas y secretarios de gobierno considera que se presentó alguna renovación política en sus municipios.

Reducción de prácticas clientelistas de movilización electoral

La mayor parte de los autores que se refieren al tema considera que continúan existiendo las prácticas clientelistas pero la evidencia presentada no es suficiente para obtener conclusiones firmes. Los resultados de las encuestas de opinión aplicadas a líderes locales, secretarios de gobierno y expertos, evidencian que el objetivo de reducir el clientelismo es el que menos resultados ha obtenido. El 32% de los líderes entrevistados y el 46% de los secretarios de gobierno considera que hubo un desempeño muy bueno o bueno en la reducción del clientelismo. Los expertos consultados en una escala de 1 a 10 a la pregunta de si el clientelismo ha aumentado o disminuido (siendo 10 una reducción sustancial) asignaron una nota promedio de 4.9, a la pregunta de si la política local se caracteriza por prácticas clientelistas o por una política programática dieron una nota de 4.8 y a la pregunta de si la población concibe la política como un intercambio de favores o como una opción programática asignaron una calificación promedio de 4.4. Igualmente, el 55% de los líderes entrevistados considera que la gente sigue votando por los beneficios particulares que le pueda ofrecer el candidato mientras que el 42% opina que ahora la gente vota más por las cualidades e ideas del candidato. Estos datos muestran que el objetivo de reducir el clientelismo es el que menos resultados ha obtenido en comparación con los demás propósitos de la descentralización política pero que de todas formas se han producido transformaciones que indican que entre una tercera parte y la mitad de los municipios se han presentado fenómenos de combate o reducción de estas prácticas.

Utilización de los mecanismos de participación política

La conclusión general es que los mecanismos de participación política creados en la Constitución y reglamentados en la ley 134 de 1994 no han sido utilizados. De acuerdo con datos de la registraduría nacional del estado civil hasta comienzos de 2001 se habían realizado 35 consultas populares, 11 revocatorias de mandato, de las cuales ninguna prosperó; 53 referendos, todos ellos destinados a aprobar la creación de un nuevo municipio; y dos intentos de iniciativa popular legislativa sin éxito

Cuadro 10. Utilización de los mecanismos de participación política

MECANISMO	NÚMERO DE VECES APLICADO EN TODO EL PAÍS
Consulta Popular	35
Revocatorias del Mandato*	11
Iniciativas Legislativas**	2
Referendo	
Referendo Constitucional***	1
Referendo por Creación de municipios	53

Fuente: Registraduría Nacional

* Ninguna condujo a la revocatoria del alcalde.

** No se consiguieron las firmas requeridas

*** No se consiguieron las firmas requeridas

Elaboración democrática de los programas de gobierno

Con relación a la forma de elaboración de los programas de gobierno no se encuentran referencias en la literatura revisada. Muy probablemente, si persisten las prácticas de selección de los candidatos en forma vertical, como se mencionó, los programas de gobierno serán también el resultado de las decisiones de un grupo reducido de personas y no un proceso de discusión y consulta con los habitantes.

Mecanismos de sanción y premio electoral

Los datos disponibles indican que sí están operando los mecanismos de sanción o premio electoral, toda vez que se produce el fenómeno del cambio partidista en las elecciones, varias figuras políticas a nivel local han dado el paso a la política nacional y en un número grande de municipios se han reelegido alcaldes.

Las cifras disponibles sobre las elecciones muestran que entre 1988 y 1997 se han producido los siguientes fenómenos de reelección de alcaldes. En 316 municipios se ha reelegido alcaldes, en 14 de ellos han repetido dos alcaldes y en 20 tres alcaldes. Estos datos indican que existe un reconocimiento de la gestión de los alcaldes que conduce a la población a elegirlos nuevamente.

Cuadro 11. Reelección de alcaldes 1988-1997

REELECCIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS
1 Alcalde ha sido electo dos veces	282
2 Alcaldes han sido electos dos veces	14
1 Alcalde ha sido electo tres veces	20
TOTAL	316

Fuente: Registraduría Nacional, cálculos del estudio.

Desarrollar la democracia participativa y directa

Puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana

Los parciales y escasos datos disponibles indican que los mecanismos de participación ciudadana se han quedado en un nivel formal. En muchos casos ni siquiera se han creado o puesto en marcha y donde se han constituido su funcionamiento ha sido precario. Sin embargo, este es un tema en el cual la información disponible no es suficiente para concluir con certeza sobre los resultados efectivos.

Con base en las cifras remitidas por algunas de las entidades nacionales consultadas se obtuvieron los siguientes datos sobre creación de espacios de participación en las entidades territoriales:

Cuadro 12. Creación de espacios de participación ciudadana

ESPACIO DE PARTICIPACION	INFORMACION CUANTITATIVA SOBRE LOS ESPACIOS
Consejos territoriales de Planeación	Se han creado los consejos municipales de planeación en 698 municipios. Se han creado los consejos departamentales en todos los departamentos, 32.
Espacios de participación en salud	Comités de participación comunitaria 445 Asociación de usuarios: 419 Comités de Veeduría de régimen subsidiado: 1395 Comités de Veeduría en proyectos de inversión en salud: 188 Subsistema de información de veedurías: 244 Consejos territoriales de seguridad social: 13 Red de controladores departamentales: 13 Empresas solidarias de salud: 187 Servicio de atención a la comunidad: 33
Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios	A la fecha se han constituido 1.460 comités de control social. La cobertura por municipios es de 597 (55% del total) y por departamentos 31 (el 91%). El oficio anexa la lista de los 1.460 comités, por municipio y servicio.
Consejos departamentales y	Se conformaron 28 consejos departamentales de cultura y 2 consejos distritales. Se conformaron 370 consejos municipales de cultura.

municipales de cultura	
Consejos municipales de desarrollo rural	En diciembre de 1999 se habían creado 1.003 consejos municipales de desarrollo rural.

Fuente: Entidades nacionales consultadas (ver anexo)

De acuerdo con estos datos, el espacio con mayor cobertura son los consejos municipales de desarrollo rural que han sido creados en 1.003 municipios, aproximadamente el 93% del total; los consejos municipales de planeación tienen una cobertura de 64%, los comités de control social y desarrollo de los servicios públicos de 55%, los comités de participación en salud de 41% y los consejos municipales de cultura de 34%.

Los resultados de la encuesta aplicada a 150 secretarios de gobierno y a más de 1.000 líderes locales en la muestra de municipios, arrojan alguna información sobre la existencia y funcionamiento de algunos de los mecanismos de participación ciudadana:

- El 89% de los municipios estudiados ha creado el Consejo Territorial de Planeación y el 77% el Consejo Municipal de Desarrollo Rural. Estos datos arrojan una diferencia con los suministrados por las entidades nacionales; en el caso de los Consejos de Planeación dan una proporción mucho mayor pero ocurre lo contrario con los Consejos de Desarrollo Rural.
- Las opiniones son divididas con relación al funcionamiento de estos espacios. En el caso de los Consejos de Planeación mientras que el 22% de los entrevistados considera que el Consejo no ha tenido importancia alguna en el otro extremo el 19% opina que fue un canal muy importante que efectivamente incidió en las decisiones del municipio. En el intermedio, las opiniones se inclinan en favor de un desempeño favorable de los Consejos como espacio de participación en incidencia en la toma de decisiones, 34%, frente a un 14% que reconocen el espacio pero consideran que no tiene ninguna capacidad decisoria. Con respecto al funcionamiento durante la actual administración, se encontró que solamente el 30% de los Consejos creados continuó en operación para hacer seguimiento y evaluación pero sus condiciones de operación son precarias. Apenas el 14% de ellos cuenta con equipo administrativo y técnico (no se conocen las especificaciones) y el 34% recibe algún apoyo de la administración y el 30% sesionó más de cuatro veces durante el último año.
- Con relación a los Consejos de Desarrollo Rural, mientras que el 20% de los entrevistados considera que el CMDR no ha tenido importancia alguna en el otro extremo el 13% señala que ha sido un espacio de participación muy importante con incidencia en las decisiones de la administración. En el medio de estas posiciones una proporción alta, el 34% considera que el espacio es importante y algunas de sus iniciativas son tenidas en cuenta mientras que el 12% plantea que no tiene ninguna función decisoria, aunque lo destaca como un canal importante. Solamente el 11% de los CMDR cuenta con equipo administrativo y técnico aunque el 37% recibe algún tipo

de apoyo financiero y logístico. El 37% de ellos se reunió más de cuatro veces durante el último año y solamente el 36% preparó conceptos sobre la inversión del municipio en el área rural.

- En el 65% de los municipios estudiados se constituyeron durante el último año veedurías ciudadanas con distintos propósitos.
- En el período 1998-2000 el 40% de los municipios contrató a Juntas de Acción Comunal, Sociedades de Mejora y Ornato, Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios para la ejecución de obras.
- El 96% de los municipios estudiados conformó la Junta Municipal de Educación. Las juntas cumplen parcialmente las funciones que les han sido asignadas. Aquellas con mayor participación son las relativas al personal docente (propuestas y traslados) y apoyo al control y vigilancia de las instituciones educativas, con respuestas entre el 61% y el 77%. Solamente un 18% de las juntas presenta anualmente su informe de gestión pero la gran mayoría (75%) se han reunido más de dos veces en el último año.
- En el 84% de los municipios estudiados se realizaron los foros educativos municipales. Solamente el 60% de los municipios donde se realizaron los foros educativos tiene actas de dichas reuniones.
- De acuerdo con las respuestas de los secretarios de salud o funcionarios responsables se encuentra que los mecanismos de participación comunitaria más frecuentes en los municipios visitados son las asociaciones de usuarios (70%), la participación de usuarios en la Junta Directiva de los Hospitales (55%) y los Comités de Participación Comunitaria (53%). Estos datos indican que apenas en la mitad de los municipios funcionan los principales mecanismos de participación comunitaria creados en el sector. Los demás espacios tienen una participación inferior destacándose en el extremo de menor frecuencia los consejos municipales de seguridad social con apenas un 18%.
- De acuerdo con los entrevistados, en el 65% de los municipios la comunidad participó en la elaboración del plan de desarrollo en salud y en el 66% de ellos la administración invitó a la comunidad a manifestar sus opiniones. En el 27% de los municipios se realizaron encuestas para consultar las prioridades y en el 37% de ellos se crearon mecanismos para que la comunidad pudiera efectivamente conocer los recursos disponibles y los proyectos a ejecutar. Finalmente, los entrevistados manifiestan que en el 56% de los municipios la administración incorporó en el plan los planteamientos de la comunidad.
- Solamente el 38% de los municipios difunde los resultados de la ejecución del plan de salud a la comunidad, el 30% prepara una publicación y el 36% realiza reuniones de presentación de los resultados.
- La costumbre de consultar a la comunidad para la realización de obras se encuentra en la mitad de los municipios estudiados, observándose la mayor proporción en aseo (60%) y la menor en acueducto (49%). Estas consultas se realizan principalmente para determinar la localización de las obras, examinar su impacto ambiental o precisar el monto de recursos requerido.
- Los programas de inversiones en acueducto, alcantarillado y aseo se consultan integralmente en una proporción baja de municipios; el 24% de ellos lo hace según los

procedimientos de la ley 60 de 1993 y el 37% mediante mecanismos como cabildos o consejos.

- En la mayoría de municipios no existen mecanismos de control comunitario de la ejecución de las inversiones. Los procedimientos que aparecen con mayor participación son cabildos o consejos, en un 43% de los municipios y el esquema de control de la ley 60 de 1993 en un 28%. De acuerdo con los entrevistados, existen veedurías ciudadanas en el 63% de los municipios.
- Los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios son activos en el 40% de los municipios. Además de los mecanismos creados legalmente, en el 21% de los municipios existen otros mecanismos de organización de la comunidad en relación con los servicios públicos.
- Con relación a la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos se encontró que antes de 1994 se produjeron experiencias en solamente el 8% de los municipios y después de 1994 aumentó al 54%.
- Actualmente existe representación de los vocales de los Comités de Desarrollo y Control Social, o de otro tipo de usuarios, en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, en el 42% de los municipios.
- Existe comité municipal de estratificación en el 71% de los municipios estudiados.
- El 56% de los municipios lleva registro de quejas y reclamos en el sector de acueducto y alcantarillado.
- Para la realización del plan de desarrollo la alcaldía realizó consultas amplias con todos los sectores de la comunidad en el 48% de los municipios estudiados y realizó consultas solamente con algunos sectores en el 34% de los municipios.

El estudio sobre capital social de Sudarsky (1999) indica que el 50% de la población no conoce ninguno de los mecanismos de participación. Señala el estudio que “los mecanismos no ayudados (preguntas abiertas), que registran qué tanto la ciudadanía tiene espontáneamente en su mente el tema de la participación dio resultados tan desalentadores por la poca frecuencia de las respuestas, que tuvo que ser descartado para los cálculos de dimensiones y factores”. Con base en las respuestas ayudadas (se mostraron opciones a los entrevistados) los resultados en una escala de 1 a 10 son los siguientes: tutela, 5.4; participación en educación, 4.56; participación en salud, 3.37; derecho de petición, 1.93; mesas de solidaridad, 1.78; veedurías ciudadanas, 1.68; cabildo abierto, 1.61; consejos municipales de desarrollo rural, 1.49; revocatoria de mandato, 1.49; y consejo territorial de planeación, 0.96. La suma de las respuestas a las preguntas sobre si conoce y alguien lo usa muestra que la participación en educación obtiene el mayor porcentaje con 55%, seguido por salud con 45%, mientras que los consejos municipales de desarrollo rural y los consejos territoriales de planeación apenas obtienen 22% y 15% respectivamente.

Formulación de políticas locales de promoción de la participación ciudadana

Sobre el punto de si los gobiernos locales han desarrollado políticas e instrumentos de promoción de la participación ciudadana no hay mayor información en los materiales

revisados. Parecería que el compromiso de los gobiernos locales es bajo con esta función constitucional y legal. Sin embargo, las encuestas realizadas a funcionarios municipales y líderes locales indican que se ha venido desarrollando cada vez más un mayor compromiso por parte de las administraciones municipales. El 20% de los líderes locales considera que todos los alcaldes han promovido la participación ciudadana y el 64% que algunos de los alcaldes, desde el año de 1988, lo han hecho. En el otro extremo, solamente el 14% piensa que ningún alcalde ha promovido la participación. La opinión de los secretarios de gobierno es aún más positiva, toda vez que el 29% considera que todos los alcaldes han promovido la participación y el 57% que algunos alcaldes lo han hecho. Así mismo, el 74% de los líderes locales considera que la gestión de los alcaldes electos es mucho más democrática en comparación con la situación anterior, pero preocupa que un porcentaje alto (24%) de los entrevistados considere que la gestión es más o menos democrática o por lo menos igual que con los alcaldes nombrados. Los secretarios de gobierno, por su parte, opinan mayoritariamente (88%) que la gestión con los alcaldes electos ha sido mucho más democrática que antes.

Sin embargo, a pesar del mejoramiento en comparación con la situación anterior la actual, en opinión de los expertos, dista mucho todavía de un modelo democrático. A la pregunta sobre si la gestión del municipio puede caracterizarse como democrática (abierta a la participación, promotora de las organizaciones sociales, difusora de información) los investigadores de campo en una escala de 1 a 10, donde 10 es muy democrática, asignaron una nota de 5.0.

El interés de los alcaldes en la promoción de la participación se refleja en la inclusión de estrategias y programas en el plan de desarrollo. De acuerdo con la entrevista a secretarios de gobierno, el 58% de los municipios tenía dentro de su plan de desarrollo vigente al momento del estudio, una estrategia o programa de participación. Sin embargo, la estrategia se ha ejecutado en menos de la mitad de los municipios, lo cual puede ser un indicativo de un compromiso formal y no real en muchas administraciones locales. El 46% de los entrevistados declara que existe algún mecanismo de participación de la comunidad en la preparación del presupuesto de inversión del municipio lo cual sería verdaderamente destacable. Sin embargo, no se dispone de información sobre el mecanismo específico para poder evaluar con mayor precisión el grado de apertura de las administraciones locales a la participación de sus habitantes.

La obligación de divulgar los planes de inversión con cargo a los recursos de la ley 60 de 1993, de acuerdo con los entrevistados, se cumple en el 67% de los municipios, cifra que por un lado indicaría que no hay pleno cumplimiento de la norma pero que por el otro, un número bastante alto de municipios han asumido esta función de divulgar la utilización de los recursos de transferencia. Sin embargo, tampoco se conoce exactamente cuál es el mecanismo de divulgación.

El 33% de los secretarios de educación considera que la gestión del sector educativo se realiza con participación muy activa de la comunidad y, principalmente con capacidad de decisión, otro 33% que existe participación pero fundamentalmente como consulta, sin capacidad de decisión y el 32% que la participación es muy débil o prácticamente inexistente. La apreciación de los funcionarios es muy similar a la de los líderes

locales cuyas respuestas muestran una situación variada con una distribución muy pareja entre las tres opciones consideradas. El 30% considera que existe una participación muy activa con capacidad de decisión de la comunidad, el 30% que la participación es activa pero que se concentra en la consulta y el 30% restante que es muy débil, consistiendo básicamente en algunos eventos de difusión. Solamente el 7% consideró que no hay ninguna participación de la comunidad.

El 27% de los secretarios de salud o funcionarios responsables considera que la gestión del sector se realiza con participación muy activa de la comunidad y con capacidad de decisión, otro 27% opina que existe participación activa pero fundamentalmente como consulta y el 46% restante señala que la participación es muy débil o prácticamente inexistente. La opinión de los funcionarios prácticamente coincide con la de los líderes locales: el 23% de los entrevistados considera que la participación es muy activa y con capacidad de decisión por parte de la comunidad y el 30% que la participación es importante pero principalmente consultiva. En el otro extremo, el 41% de los líderes locales opina que la participación es muy débil o prácticamente inexistente.

De acuerdo con los entrevistados, en el 65% de los municipios la comunidad participó en la elaboración del plan de desarrollo en salud y en el 66% de ellos la administración invitó a la comunidad a manifestar sus opiniones. En el 27% de los municipios se realizaron encuestas para consultar las prioridades y en el 37% de ellos se crearon mecanismos para que la comunidad pudiera efectivamente conocer los recursos disponibles y los proyectos a ejecutar. Finalmente, los entrevistados manifiestan que en el 56% de los municipios la administración incorporó en el plan los planteamientos de la comunidad.

El 29% de los líderes locales considera que la gestión en el sector de agua potable y saneamiento básico se realiza con participación muy activa de la comunidad y con capacidad de decisión mientras que el 26% opina que la participación es activa pero no decisoria. En el otro extremo, el 41% de los entrevistados piensa que la participación es muy débil o prácticamente inexistente.

Reducción de prácticas clientelistas de manejo de personal y contratación

No existe suficiente información para responder adecuadamente si las prácticas clientelistas de manejo del personal y de la contratación se han reducido. La opinión de los autores revisados se inclina en el sentido de que continúan siendo predominantes.

La opinión de la mayoría de los líderes locales es que los funcionarios públicos se nombran por recomendaciones políticas. El 50% de las personas entrevistadas considera que todos o la gran mayoría de funcionarios locales se seleccionan por recomendaciones políticas y solamente el 5.1% piensa que ningún funcionario llega al cargo por este medio, mientras que el 29% opina que algunos de los funcionarios se nombran por recomendaciones políticas. Los investigadores de terreno coinciden con esta opinión de los líderes locales. A la pregunta sobre si la administración del municipio se caracteriza en aspectos como el manejo del personal y la asignación de recursos de inversión por prácticas clientelistas en una escala de 1 a 10 (siendo 1 predominio de las prácticas clientelistas y 10 no hay prácticas clientelistas) asignaron una nota promedio de 3.7.

Aumento de la gobernabilidad

Disminución de conflictos sociales derivados de mala provisión de servicios públicos

No hay suficiente información para responder adecuadamente a la pregunta sobre la evolución de los conflictos sociales derivados de la mala provisión de los servicios públicos y sociales. Parecería que efectivamente si han disminuido las protestas ciudadanas pero no es posible atribuir completamente este resultado al proceso de descentralización. Bonilla (2001) presenta la siguiente información sobre la protesta social.

Cuadro 13. Colombia. Evolución de la protesta social 1986-1997

Año	No total de protestas sociales rurales	Paros cívicos rurales	No total de protestas sociales urbanas	Paros cívicos urbanos	No total de protestas sociales	Total paros cívicos
1986	74	2	86	21	160	23
1987	119	8	208	53	327	61
1988	54	1	151	35	205	36
1989	46	2	78	19	124	21
1990	59	4	72	17	131	21
1991	41	8	5	3	46	11
1992	65	1	86	21	151	22
1993	58	7	100	23	158	30
1994	48	5	110	9	158	14
1995	41	1	105	4	146	5
1996	109	9	151	13	260	22
1997	69	0	78	5	147	5
Total	783	48	1.230	223	2.013	271

Protesta social incluye: petitorios, amenaza de paro, movilización, éxodo, tomas, paros agrarios, paros cívicos y otras formas.

Fuente: Bonilla, Guido (2001)

Considera Bonilla que se ha presentado una tendencia a la disminución de la protesta social y a la utilización de estrategias blandas. Esto podría deberse al proceso de descentralización y a las medidas participativas pero también, y principalmente en opinión del autor, a “la violencia política que ha neutralizado y desarticulado las estrategias duras de la protesta social en el país.”

El total de paros cívicos, máxima expresión de la protesta cívica y según la experiencia política la modalidad que eventualmente garantiza resultados en materia de negociación con las autoridades, registrados entre 1986 y 1997 es de 290, contando los paros agrarios, cifra inferior a la registrada por Santana en los años 1971 a 1985. “Si tenemos en cuenta

que el 86% de los paros cívicos se organizaron entre 1986 y 1993, nos damos cuenta que a partir de 1994, como estrategia dura ésta se debilita hasta casi desaparecer de la protesta social en Colombia, en un proceso simultáneo al de la generalización, a partir de ese mismo año, de la estrategia paramilitar y del conflicto armado en general.” (p. 17). Para este autor la causa principal se encuentra en la violencia política y no en los efectos de la descentralización pero como él mismo lo plantea, se trata de una hipótesis por explorar, teniendo en cuenta las enormes diferencias en la situación de los municipios.

La información sobre los motivos de la protesta social entre 1986 y 1997 muestra la siguiente distribución: relacionadas con protección de derechos humanos y contra la guerra (23%); vinculadas con la crisis agraria (17%); por deficiencia en servicios públicos domiciliarios (15%); por deficiencias en educación y salud (13%); por deficiencias en infraestructura, especialmente vial, (10%); por una mejor gestión local (4.8%); y por otras razones, (17.2%). Estos datos evidencian que decrecen las protestas ciudadanas relacionadas con asuntos de competencia local y aumentan las presiones sobre competencias del orden nacional. Sin embargo, es preocupante que todavía el 38% de la protesta social se dirija al gobierno local teniendo en cuenta su fortalecimiento político y administrativo.

Cuadro 14. Colombia. Distribución de la protesta social entre asuntos locales y nacionales

Años	Asuntos locales	Asuntos nacionales
1986-1987	55.0	45.0
1988-1989	53.7	46.3
1990-1991	38.1	61.9
1992-1994	43.8	56.2
1995-1997	38.3	61.7

El 68% de los secretarios de gobierno considera que la descentralización política ha contribuido a disminuir los conflictos sociales por mala provisión de los servicios sociales y públicos, y la misma opinión tiene el 50% de los líderes locales. Quienes consideran que el desempeño en este objetivo ha sido malo o muy malo es una proporción muy baja de los entrevistados situándose el resto en la posición de que los resultados en este propósito han sido regulares. Los investigadores de terreno también opinan en su gran mayoría que la descentralización ha cumplido con este objetivo. La encuesta aplicada a los secretarios de gobierno indica que se han producido movilizaciones durante la descentralización (desde 1988) por problemas con las tarifas de servicios públicos en el 21% de los municipios, por deficiencias en la provisión del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en el 17%, por deficiencias en materia de vías en el 14% y por deficiencias en la provisión de servicios sociales en el 11%.

Reducción del conflicto armado

El proceso de descentralización se ha visto acompañado de un aumento en la intensidad del conflicto armado y la presencia guerrillera. Muy probablemente no podía atribuirse a la descentralización como objetivo contribuir a la disminución del conflicto, como lo plantearon algunos autores. Por el contrario, la gestión territorial se ha convertido en otro escenario de la confrontación armada. Consultados los investigadores de campo sobre si el desempeño del municipio se ha visto afectado negativamente por factores de violencia política y conflicto armado en el municipio asignaron una calificación de 5.9 en una escala de 1 a 10 (donde 1 es muy afectado y 10 muy poco afectado). Evidentemente el conflicto se concentra en determinadas regiones del país.

Si la descentralización no ha logrado disminuir el conflicto armado, por el contrario la gestión de las administraciones locales se ha visto afectada y el proceso democrático restringido seriamente en muchos municipios del país. Según Bonilla, entre 1995 y 1997 la guerrilla asesinó 20 alcaldes, secuestró 32 y tenía seriamente amenazados a 56 más. Los grupos armados obstaculizaron las elecciones de 1997 en muchos municipios del país mediante presiones, asesinatos, amenazas y secuestros, incluyendo funcionarios de la organización electoral e incluso de la OEA. En total 110 candidatos fueron asesinados y después de las elecciones cada 30 días ha muerto un alcalde. Adicionalmente, 359 candidatos a Alcaldías se vieron obligados a retirarse, en una situación que dejó 22 municipios sin aspirantes, y provocó la renuncia de 1.520 listas a los concejos municipales, aproximadamente 6.000 candidatos. Esta situación condujo a que más de 20 municipios eligieran sus mandatarios con menos de 20 votos en cada una de sus poblaciones.

De acuerdo con la encuesta a secretarios de gobierno, se ha presentado secuestros de alcaldes en el 3.2% de los municipios y de candidatos a alcaldes en el 5.3%, y asesinatos de alcaldes en el 9.7% de los municipios y de candidatos en el 6.1%, durante todo el período considerado.

Legitimidad de los alcaldes

Existe una opinión mayoritaria que considera que efectivamente los alcaldes son más legítimos, lo cual se deriva obviamente del hecho de ser nombrados frente a una situación previa de designación. Adicionalmente se considera que el volumen de la votación por alcaldes ratifica su legitimidad entre la población. El 86% de los secretarios de gobierno considera que en el objetivo de dar mayor legitimidad a la administración municipal los resultados han sido buenos y muy buenos, y la misma opinión tiene el 61% de los líderes locales. Sin embargo, con base en la encuesta de capital social se encuentra que la confianza en los gobiernos municipales por parte de la población no es muy alta, obteniendo un 4.19 en una escala de 1 a 10, por debajo de instituciones como la iglesia, la educación, los movimientos ecológicos, la fiscalía, la prensa y la policía, pero por encima del gobierno departamental y el gobierno nacional.

Mayor capacidad de atender las demandas sociales

La opinión mayoritaria de los autores revisados consiste en señalar que efectivamente la descentralización ha otorgado mayor gobernabilidad a las administraciones municipales, mediante la mayor disponibilidad de recursos, la asignación de funciones y la legitimidad de los alcaldes. Casi el 80% de los secretarios de gobierno entrevistados califica los resultados en el objetivo de aumentar la gobernabilidad como bueno o muy bueno mientras que lo mismo opina el 57% de los líderes locales consultados. Estos resultados se relacionan con el desempeño global del municipio en materia de mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos y sociales que, en una escala de 1 a 10, obtiene una calificación de 7.8 por parte de los investigadores de terreno.

Relaciones de colaboración con el Concejo

Con respecto al tema de las relaciones entre alcalde y concejo no se dispone de suficiente información en la literatura revisada. Existe la opinión generalizada de que el Concejo es un factor que obstaculiza la gestión de la administración pero los datos de las encuestas arrojan una perspectiva diferente. Por una parte, el 72% de los municipios estudiados no había tenido una crisis de gabinete durante la actual administración y un 16% enfrentó solamente una. En el 93% de los municipios el Plan fue aprobado por el Concejo y solamente en el 5% se expidió por decreto. Por la otra, el 47% de los líderes locales considera que el Concejo ha sido un apoyo grande o muy grande para los programas de la administración, un 22% opina que no ha sido apoyo pero tampoco obstáculo y el 27% lo considera un obstáculo manejable o grande. La percepción de los líderes locales sobre el Concejo no es, sin embargo, muy positiva: casi el 40% considera que la totalidad o gran mayoría de concejales solamente se preocupa por sus intereses particulares mientras que en el otro extremo tan solo el 14% considera que ninguno de los concejales se preocupa prioritariamente por sus asuntos privados.

Alianzas con el sector privado

Con respecto al tema de la conformación de alianzas con el sector privado, organizaciones sociales o comunitarias para promover los programas de desarrollo se carece también de adecuada información. La mayor gobernabilidad se evidencia también en la capacidad de convocar al sector privado y otras organizaciones para hacer parte de los programas de desarrollo del municipio. De acuerdo con los secretarios de gobierno, el 52% de los municipios ha logrado promover alianzas con el sector privado de diferente naturaleza.

EVALUACIÓN SINTÉTICA DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL EN EL COMPONENTE POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Con base en la información recolectada en el estudio coordinado por Planeación Nacional en 150 municipios, se han realizado dos ejercicios de construcción de indicadores sintéticos de descentralización política. La corporación CIDE (2001) de Antioquia combinó variables de legitimidad, gobernabilidad, surgimiento de nuevas alternativas políticas y reducción del clientelismo, para calificar y ordenar en una escala de 1 a 100 puntos a 20 municipios de los departamentos de Antioquia y Chocó. Los resultados mostraron un valor mínimo de 51% en el municipio de San Pedro Urabá y un máximo de 80% en Venecia, con un promedio de 68%. Estos datos indican que el comportamiento agregado es regular frente a un potencial del 100%, mostrando las metas de mejoramiento existentes, pero al mismo tiempo cómo, frente al mismo diseño normativo, el desempeño efectivo varía entre los municipios, lo cual permite concluir que aún sin cambios en el diseño, sería hipóticamente posible obtener mejoramientos sustanciales mediante acciones en gestión o sobre determinados factores del contexto.

La Dirección de Desarrollo Territorial (2001) del DNP realizó un ejercicio similar para el total de los 150 municipios considerados en el estudio, utilizando 13 variables (de participación electoral, participación ciudadana y gobernabilidad) para las cuales hubo información. En una escala de 1 a 100 el ejercicio arrojó un valor máximo de 75% en Versalles (Valle del Cauca) y un mínimo de 40% en Ciénaga (Magdalena), mostrando una tendencia similar a lo observado en el caso de Antioquia y Chocó. Obviamente la construcción de índices sintéticos es un ejercicio que conlleva muchos elementos de arbitrariedad (la definición e interpretación de las variables, el peso asignado, etc.) pero el mensaje que arrojan estos dos ejercicios coincide con la impresión que arrojan las observaciones y datos en los distintos aspectos considerados en las páginas anteriores: los resultados en materia de descentralización política son regulares o mediocres en el conjunto. Ha habido avances importantes en varios aspectos pero no se ha alcanzado el potencial esperado. Igualmente, existen diferencias en el desempeño de los municipios que deben ser examinadas y servir para la construcción de esquemas de comparación que sirvan como estímulo al mejoramiento.

5. CONCLUSIONES

La información sobre los efectos de la descentralización política muestra que efectivamente se ha avanzado en la consolidación de la democracia política formal, al profundizar los criterios e instituciones que caracterizan un Estado democrático. Los nuevos espacios de participación han abierto posibilidades y generado algunos cambios dentro de los cuales podríamos destacar como los más importantes los siguientes: la tendencia leve a una mayor participación electoral en las elecciones para alcaldes; el surgimiento de nuevos y diversos movimientos cívicos, tanto por fuera como al interior de los propios partidos tradicionales; la consolidación de un espacio nuevo de participación: la política local; el surgimiento de nuevos liderazgos a partir de la política municipal; el impulso a diversas experiencias participativas; la reducción en los conflictos sociales derivados de las deficiencias en la provisión de los servicios públicos; y el aumento de la gobernabilidad de las administraciones locales. Sin embargo, a pesar de estos cambios favorables la mirada de conjunto indica que las transformaciones no han sido tan sustanciales como se esperaba: la participación electoral es mayor pero no significativamente; no se han consolidado fuerzas políticas alternativas; el peso de los partidos tradicionales continúa siendo alto; no se conoce suficientemente sobre la composición de los movimientos cívicos y qué tan renovadores son; los mecanismos de participación política y ciudadana prácticamente no se han utilizado o se quedaron a un nivel formal; no se han consolidado esquemas de gestión democrática; y la democracia local es restringida por el conflicto armado.

Los factores principales que inciden en los resultados del proceso de descentralización política son los siguientes:

- Deficiencias en el diseño de la descentralización, factores que ya fueron examinados al realizar el balance del diseño de las medidas.
- Problemas de gestión. Los aspectos más destacados son la carencia de información sobre los espacios de participación; la ausencia de información y divulgación sobre la gestión del Estado; la falta de capacitación y promoción de las organizaciones civiles; y el escaso interés y voluntad por parte de las administraciones municipales de propiciar la participación.
- Problemas de contexto . Los principales factores son: carencia de actores fuertes desde la sociedad civil que exijan la participación y escaso desarrollo de fuerzas democráticas alternativas; ausencia de una cultura política de la participación: continúan predominando, aunque con fisuras, esquemas clientelistas de participación; limitaciones estructurales para que se desarrolle esa cultura (por pobreza, ignorancia, falta de tiempo, por una parte; por tener satisfechas necesidades básicas, por la otra); conflicto armado que condiciona la operación de los criterios e instituciones básicas de la democracia.

Como tuvimos oportunidad de exponer en el marco de referencia, la operación de los criterios e instituciones básicas de la democracia depende de unas condiciones de fondo. Los antecedentes del proceso de descentralización política se caracterizaban por una situación en la cual dichos criterios e instituciones se veían amenazadas por serias restricciones como la violencia política, el conflicto armado o las enormes desigualdades regionales y personales. Algunos de estos factores tienden a agudizarse durante el período de aplicación de la reforma descentralista y se convierten por tanto en un obstáculo sustancial para el cumplimiento de los objetivos previstos en buena parte del territorio nacional. El conflicto armado se ha recrudecido y agravado, así como la represión a los movimientos populares, lo cual conduce a que criterios e instituciones como la libertad de expresión, la libre asociación, el derecho a la oposición, la aplicación de justicia, la participación electoral y ciudadana se vean suprimidos y coartados en un gran número de municipios. Esta situación difícilmente podría verse como un fracaso de la descentralización política pero sí como un contexto que limita sus potencialidades.

Podría pensarse que hubo exceso de optimismo en el diseño de la reforma al ignorar el peso y las tendencias de los factores de contexto. Sin embargo, en aquellos municipios y regiones donde la coacción armada no es tan directa y evidente, de todas formas los resultados principales en cuanto a participación de la población -especialmente de los tradicionalmente excluidos- y a la consolidación de formas democráticas de gestión, son también bastante pobres.

El estudio de estos factores explicativos es, igualmente, muy pobre. Es poco lo que se conoce sobre las condiciones reales que conducen a la escasa participación ciudadana. Parecería que contrario a lo previsto por los reformadores la gente no estaba esperando ni solicitando tanta participación. La cultura política, que a su vez debe ser explicada, se caracteriza por una baja participación y reducido interés en los asuntos colectivos. Las explicaciones oficiales, compartidas en muchos casos también por estudiosos desde otras perspectivas, le dan mucho peso a los factores de diseño, por una parte, y a factores de gestión como la carencia de información y capacitación, por la otra. Resulta evidente con respecto al primer punto que buena parte de los espacios de participación fueron diseñados de tal forma que su aplicación fuera complicada. Sin embargo, no hay garantía alguna de que reformas en el sentido de hacerlos más aplicables condujeran a una gran participación. De hecho, no ha habido presiones populares fuertes orientadas a solicitar estas reformas. De otra parte, algunas experiencias de participación interesantes muestran que, a pesar de las deficiencias del diseño, es posible lograr resultados interesantes. Por ejemplo, con los mismos instrumentos legales, en el municipio de Versalles se ha logrado promover una experiencia participativa que hace uso y adecua los distintos espacios de participación ciudadana.

La carencia de información sobre los mecanismos de participación y sobre la gestión estatal por parte de los ciudadanos se menciona insistentemente pero no se establece en ninguna parte si las campañas de difusión realizadas han conducido a una mayor participación. Visto de otra manera, no se ha demostrado que el factor limitante de la participación sea la carencia de información sobre los espacios de participación. Algo similar ocurre con la capacidad de las organizaciones civiles, tema sobre el cual se insiste, en las propuestas de fortalecimiento de la participación. Es evidente que la falta de capacitación es un factor limitante pero no necesariamente explicativo de la falta de participación. Cabría más bien preguntarse por qué no surgen desde la sociedad civil suficientes organizaciones fuertes, interrogante que nos conduce a los factores estructurales. Lo mismo puede decirse de la ausencia de alcaldes comprometidos con una gestión democrática, factor que incide en la baja participación pero que a su vez debe ser explicado.

El no surgimiento de fuerzas alternativas democráticas es uno de los principales elementos de los factores de contexto. A pesar de los intentos formales por promover un multipartidismo el hecho concreto es que no han aparecido alternativas fuertes a los partidos tradicionales y que los sectores tradicionalmente excluidos no han logrado conformar partidos que defiendan sus intereses objetivos. Esta situación es resultado, en gran medida, del propio contexto de violencia y represión que se ha mencionado anteriormente. Así como se restringe la participación ciudadana básica en las elecciones y espacios de participación también

se coarta el surgimiento de fuerzas alternativas. Es conocido que en muchas regiones del país los movimientos populares deben ‘disfrazarse’ y entrar en alianzas con partidos tradicionales como una forma para sobrevivir.

De otra parte, la participación real sigue caracterizada en buena parte por una participación de tipo clientelista. La descentralización política y las reformas tendientes a consolidar la democracia participativa se aplican en un contexto dominado por el sistema político del clientelismo y una cultura de participación vinculada a la obtención de beneficios particulares. Obviamente hay fisuras y existe en determinadas regiones y ciudades un comportamiento político diferente que ha permitido la elección de alcaldes ajenos por completo a las prácticas clientelistas. Sin embargo, en estos casos ha habido un peso muy grande del voto de rechazo a los políticos tradicionales y no un voto asociado a programas alternativos. En general estos alcaldes han carecido de partidos y movimientos y terminan convirtiéndose en experiencias de liderazgo individual.

Finalmente, algunos autores mencionan la ausencia de ciertas condiciones materiales básicas que impiden la participación como la pobreza extrema que se traduce en restricciones de tiempo y capacidad para participar, pero no existe información sistemática sobre el particular.

6. RECOMENDACIONES

En una propuesta de agenda para la descentralización, Fabio Velásquez (2000) propone lo siguiente con relación al tema de la participación: ‘Se requiere trabajar en varios frentes: modificación de la Ley 134 de 1994 para que se convierta en un detonador y no en un obstáculo de la participación; destinación de recursos municipales para fortalecer la infraestructura de participación ciudadana; unificación de instancias y mecanismos para evitar la dispersión actualmente existente; educación ciudadana, tanto de los líderes sociales y políticos como de los ciudadanos, para introducir cada vez más la participación como un valor de primer orden en su jerarquía axiológica y en sus conductas frente a lo público; introducción de canales de concertación entre los gobiernos y los ciudadanos para darle curso más ágil a la formulación y ejecución de políticas públicas. En fin, es preciso trabajar en un cambio de mentalidad sobre este aspecto que fortalezca las instituciones democráticas.’ (p. 20).

Este esbozo de propuesta de trabajo, formulada por un representante de la sociedad civil, no difiere sustancialmente de las estrategias incluidas en los dos últimos planes de desarrollo del gobierno nacional, que comprenden propuestas en materia de diseño (reformas a la legislación, expedición de nuevas medidas), de gestión (difusión de información sobre los espacios de participación, generación y divulgación de información sobre el desempeño del gobierno en sus diferentes niveles, ejecución de programas de promoción de la participación, conformación de espacios de coordinación, fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil) y de incidencia en factores de contexto como la cultura política y la educación ciudadana. En gran medida estas propuestas se inscriben dentro de lo que podríamos denominar la ‘oferta de participación’ por parte del Estado y ya se dispone de una experiencia en su puesta en práctica. Sin embargo, como hemos mencionado, no existe suficiente información sobre el impacto de dichas acciones ni análisis sobre su eficacia. La poca evidencia disponible apuntaría en el sentido de que no han sido muy efectivas lo cual debería estimular una reflexión sobre la pertinencia de los instrumentos. Igualmente, algunas de las medidas, como por ejemplo, la generación y difusión de información sobre el desempeño gubernamental se han quedado escritas y cabría explorar las razones y sobre todos las acciones necesarias para lograr su cumplimiento. La eficacia de las acciones para promover la participación requiere de una mejor comprensión de los factores que la determinan.

En este contexto, el Gobierno Nacional y el Congreso deberían adelantar las siguientes acciones: a) Realizar un balance de las políticas de promoción de la participación y los efectos de la descentralización política y difundirlo ampliamente a la comunidad; b) Mejorar los sistemas de información, seguimiento y evaluación tanto de las políticas nacionales como de las políticas de los gobiernos departamentales y municipales; c) Promover estudios explicativos sobre los factores que determinan la participación ciudadana y la consolidación de la democracia local, con el fin de precisar las acciones siguientes; d) Reformar la normatividad con el fin de eliminar los obstáculos de orden legal; e) Informar adecuada y oportunamente sobre los espacios de participación y los resultados de la gestión pública, condiciones necesarias, aunque no suficientes para promover la participación; f) Realizar todo lo anterior mediante procedimientos democráticos y participativos. El gobierno nacional debería promover un foro permanente de discusión de la descentralización política y la participación retomando la propuesta de la OEA de adoptar el “Diálogo y la concertación política como el instrumento privilegiado para el desarrollo y promoción de políticas de descentralización.” (Spehar, 2001)

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil deberían presionar el desarrollo de la oferta participativa mediante una actuación sistemática desde la demanda que presione el cumplimiento por parte del Estado, en todos sus niveles, de sus obligaciones en materia de promoción de la participación ciudadana. Debería ocupar un papel prioritario la labor de “petición de cuentas” tanto a los gobiernos locales y departamentales, en su función de

ejecutores de las políticas, como al gobierno nacional en su papel de coordinador general de la descentralización y de promotor de los espacios de participación. Uno de los puntos más débiles en la gestión del proceso en su conjunto ha sido la carencia de mecanismos efectivos de control y de evaluación. A pesar de las diferentes normas expedidas, en la práctica los sistemas de información y evaluación de resultados son precarios y esto conduce, entre otros factores, a que los gobernantes locales no se vean forzados a rendir cuentas objetivamente y a asumir claramente sus responsabilidades. La experiencia muestra que el nivel nacional no ha tenido los estímulos suficientes para realizar una buena evaluación y que los propios municipios y departamentos le han otorgado, en su conjunto, muy poca prioridad a esta función. La comunidad, por su parte, no tiene suficiente información ni capacidad para interpretar la gestión de las entidades territoriales.

Es preciso presionar el cumplimiento de las obligaciones legales del Estado en cuanto a la puesta en marcha de esquemas eficaces de seguimiento y evaluación, por una parte, y promover la realización de ejercicios complementarios e independientes que creen un ambiente de mayor transparencia en la generación de la información. Se trata de ejercicios técnicos y académicos pero con un claro propósito político de estimular un mejor desempeño por parte de las entidades territoriales. Para lograrlo, podrían promoverse diversos instrumentos como los siguientes: a) Elaboración y difusión de un modelo de gobierno local eficiente y democrático que sirva de base para la evaluación del desempeño real; b) Creación y difusión de índices comparativos de los gobiernos en materia de democracia y participación; c) Promoción de redes de seguimiento y evaluación.

Instancias como la Comisión Ciudadana de Seguimiento al Ordenamiento Territorial pueden ser importantes para promover el debate sobre la descentralización política y mantener un diálogo permanente sobre el diseño y ejecución de políticas en este campo. La Comisión debería promover un foro nacional sobre la democracia local que tenga como propósito establecer un escenario de discusión permanente sobre la descentralización política en Colombia. Este Foro estaría conformado por: congresistas; diputados, concejales y ediles; representantes del ejecutivo nacional, departamental y municipal; y representantes de las distintas organizaciones de la sociedad civil. El Foro tendría como objetivos: a) Realizar periódicamente un balance de la descentralización política y la democracia local; y b) Proponer ajustes y recomendaciones a las políticas nacionales y territoriales. Contaría con una secretaría técnica encargada de coordinar la producción de los materiales y la información requerida: balance de la aplicación de las medidas, ejecución de las políticas nacionales, ejecución de las políticas territoriales, indicador de democracia local, identificación de experiencias relevantes, entre otros temas. En la coyuntura actual el Foro podría dedicar un espacio importante a evaluar los resultados de la política de participación del actual gobierno y a formular las propuestas para el próximo plan nacional de desarrollo.

Evidentemente, la consolidación de la democracia local enfrenta factores que escapan por completo a una política participativa como tradicionalmente se ha concebido y que requieren de acciones en espacios más amplios. En particular el conflicto armado, la violencia permanente y la coerción sobre la población y las administraciones locales de cientos de municipios, son factores restrictivos cuya modificación se enmarca dentro de políticas globales del Estado. Estos factores no solo restringen la participación ciudadana sino

también el surgimiento de movimientos o partidos políticos alternativos, comprometidos con la defensa de los intereses populares y esquemas de gestión democrática y eficiente.

Bibliografía citada

BOBBIO, Norberto, (1984), *El futuro de la democracia*, Planeta editores, Barcelona.

BONILLA, Guido (2001), La descentralización política en Colombia: desencuentros entre el formalismo jurídico, los discursos políticos y las prácticas locales, en Fundación Universidad Central, Departamento de Investigaciones, Efectos de la descentralización política y diseño de una metodología de evaluación en municipios, febrero, mimeo.

SPEHAR, Elizabeth, (2001), Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros, documento presentado en la “Reunión de Ministros y autoridades de alto nivel responsables de las políticas de descentralización, fortalecimiento de las administraciones regionales y la sociedad civil”, realizada en La Paz, Bolivia, 29-31 de julio de 2001.

SUDARSKY, John (1999), El capital social en Colombia, La medición nacional con el BARCAS, en Archivos de Macroeconomía, documento No 122, octubre, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico.

VELASQUEZ, Fabio, (2000), La agenda de la descentralización en Colombia, En Revista Foro, No 38, Marzo, Bogotá, pp. 5-20.

El texto se basa en la revisión de una bibliografía más amplia. Ver “Efectos de la descentralización política. Marco de referencia y revisión de la literatura.

Lista de Anexos

- ◆ [Anexo 1. Lista de normas sobre descentralización política y participación.](#)
- ◆ [Anexo 2. Descripción de espacios de participación e instrumentos de promoción.](#)
- ◆ [Anexo 3. Lista de entidades nacionales consultadas](#)

Anexo 1. Lista de normas

CONSTITUCION POLÍTICA

- Art. 1- Colombia es una República democrática, participativa y pluralista.
- Art. 40- Derechos políticos.
- Art. 103- Mecanismos de participación popular: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato. Promoción de las asociaciones.
- Art. 104- Consulta popular nacional.
- Art. 105- Consultas populares departamentales y municipales.
- Art. 106- Iniciativa popular legislativa
- Art. 303- Elección popular de los gobernadores.
- Art. 311- Asigna al municipio la función de promover la participación comunitaria.
- Art. 314- Elección popular de los alcaldes
- Art. 323- Elección popular de las juntas administradoras locales en Bogotá

LEYES Y DECRETOS

- ACTO LEGISLATIVO NO 1 DE 1986- Establece la elección popular de alcaldes.
- LEY 11 DE 1986- Estatuto básico de la administración municipal para modernizar la administración local y promover la participación comunitaria en la gestión de los asuntos locales. Reglamenta las juntas administradoras locales, la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos y la contratación con organizaciones comunitarias.
- LEY 42 DE 1989- Establece normas relativas a los procesos de consulta popular local.
- LEY 10 DE 1990- Crea los comités de participación comunitaria en salud
- LEY 1 DE 1992- Creación y organización de las juntas administradoras locales en Bogotá.
- LEY 60 DE 1993- Establece la obligación de divulgar a la comunidad los planes municipales de inversión.
- LEY 99 DE 1993- Crea los consejos municipales ambientales

- LEY 100 DE 1993- Reglamenta los comités de participación comunitaria en salud y crea los consejos territoriales de seguridad social.
- LEY 101 DE 1993- Crea los consejos territoriales de desarrollo rural.
- LEY 115 DE 1994- Crea los foros educativos territoriales, las juntas territoriales de educación y los gobiernos escolares.
- LEY 131 DE 1994- Reglamenta el voto programático
- LEY 134 DE 1994- Reglamenta los espacios de participación política: plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos y voto programático y veedurías.
- LEY 136 DE 1994- Establece el régimen municipal. En lo relativo a la descentralización política y la participación reglamenta las juntas administradoras locales, la contratación con la comunidad, las veedurías, el fondo de participación ciudadana, las funciones municipales de promoción de la participación, el registro de las instituciones y mecanismos de participación, la formación ciudadana, el control fiscal, las personerías y la participación ciudadana.
- LEY 142 DE 1994- Crea los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios y reglamenta la participación de usuarios en las juntas directivas de empresas de servicios públicos.
- LEY 152 DE 1994- Reglamenta los consejos territoriales de planeación.
- DECRETO 1028 DE 1995- Crea la comisión de policía y de participación ciudadana.
- LEY 181 DE 1995- Crea las juntas administradoras municipales de recreación y deporte.
- LEY 375 DE 1997- Crea los consejos municipales de juventud.
- LEY 388 DE 1997- Crea los consejos consultivos de ordenamiento territorial.
- LEY 397 DE 1997- Crea los consejos municipales de cultura.
- LEY 434 DE 1998- Crea los consejos municipales de paz.
- LEY 489 DE 1998- Establece las audiencias públicas y mecanismos de democratización de la administración pública.

- DECRETO 2546 DE 1999- Determina las funciones del Ministerio del Interior en cuanto a promoción de la participación ciudadana.
- DECRETO 1714 DE 2000.- Crea los consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública (CGRI).
- LEY 563 DE 2000- Reglamenta las veedurías ciudadanas (declarada inexecutable).

Anexo 2. Descripción de espacios de participación e instrumentos de promoción

1. Elección popular de los alcaldes (1986)

El acto legislativo número de 1 de 1986, reformó la Constitución Política determinando que los alcaldes serían elegidos popularmente y no designados por el gobernador como ocurría hasta ese momento. Estableció la norma que los alcaldes serían elegidos por el voto de los ciudadanos para períodos de dos años y prohibió la reelección para el período siguiente. La primera elección de alcaldes debería realizarse el segundo domingo de marzo de 1988.

2. Consulta popular (1986, 1989)

El acto legislativo número 1 de 1986 determinó que, previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal.

La ley 42 de 1989 reglamentó las consultas populares, definidas como una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre los asuntos del orden local. La consulta debe ser convocada por el respectivo Concejo municipal o distrital a petición de: a) el alcalde; b) la tercera parte, al menos, de los concejales; c) un número plural de ciudadanos equivalentes al 5% del censo electoral del respectivo municipio o distrito; d) un número plural, no inferior a la mitad de las juntas directivas de acción comunal debidamente reconocidas.

3. Contratación con la comunidad (1986)

La ley 11 de 1986 estableció el siguiente mecanismo de participación comunitaria en los asuntos locales: Las Juntas de Acción Comunal, las Sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de éstos. Para tal fin, podrán celebrar con los municipios y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos y contratos a que hubiere lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras.

4. Juntas administradoras locales (1986)

La ley 11 de 1986 autorizó a los Concejos para dividir el territorio en comunas (área urbana) y corregimientos (área rural) y la conformación de juntas administradoras locales en cada una de ellas. Las juntas estarán integradas por no menos de tres ni más de siete miembros y serán elegidos en la forma que determinen los Concejos, pero no menos de la tercera parte de los miembros será elegida por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento correspondiente.

5. Participación de usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos (1986)

La ley 11 de 1986 determinó que las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales encargados de la prestación directa de los servicios municipales estarán integrados así: una tercera parte de sus miembros serán funcionarios de la correspondiente administración municipal; otra tercera parte, representantes de los respectivos Concejos; y la tercera parte restante, delegados de entidades cívicas o de usuarios del servicio o servicios cuya prestación corresponda a los citados establecimientos o empresas.

6. Comités de participación en salud (1990)

El decreto 1416 de 1990 dicta normas relativas a la organización y establecimiento de las modalidades y formas de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud. Las principales disposiciones son:

a) Creación de los Comités de Participación Comunitaria en todos los organismos o entidades de prestación de servicios de salud, de los niveles primero y segundo de atención en salud. Estos comités serán integrados por: al alcalde o gobernador; el jefe de la dirección de salud; un delegado del Concejo o de la Asamblea; un delegado de la junta metropolitana; un representante de las JAL; un representante de las organizaciones comunitarias; un representante de las asociaciones o gremios económicos; un representante de las entidades que presten servicios de salud, seguridad social y bienestar familiar; un delegado del sector educativo; un delegado las universidades; un representante de la iglesia; el director de la respectiva entidad de salud.

b) Se garantiza la participación de las organizaciones de la comunidad en las Juntas Directivas de los organismos del primer, segundo y tercer nivel de atención.

c) Conformación de consejos comunitarios locales encargados de velar porque el plan local de salud se elabore con participación comunitaria y se articule debidamente al plan de desarrollo local.

7. Elección popular de los gobernadores (1991)

La Constitución de 1991 en su artículo 303 dispuso que los gobernadores de los departamentos serán elegidos para períodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. El gobernador será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; será agente del presidente de la república para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con los departamentos.

8. Ampliación del período de gobierno de los alcaldes (1991)

La Constitución de 1991 (artículo 314) amplió el período de los alcaldes de dos a tres años, medida que había sido solicitada por los gobiernos locales; aunque se esperaba que el plazo se ampliara a cuatro años se logró de todas maneras un avance con respecto a la situación previa.

9. Juntas administradoras locales en Bogotá (1992)

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva. La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora (artículo 323 de la Constitución).

Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

10. Obligación de divulgar los planes de inversión con cargo a las participaciones (1993)

Con relación a las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación la ley 60 de 1993 en su artículo 23, relativo al control de la participación, establece que el municipio garantizará la difusión de los planes sociales entre los ciudadanos y las organizaciones de su jurisdicción. La comunidad, a través de los distintos mecanismos de participación que defina la ley, podrá informar al departamento al cual pertenezca el municipio respectivo, o a las autoridades competentes en materia de control y evaluación, las irregularidades que se presenten en la asignación y ejecución de los recursos.

11. Comités de participación en salud (1993)

Se estimulará la participación de los usuarios en la organización y control de las instituciones del sistema general de seguridad social en salud y del sistema en su conjunto. El gobierno nacional establecerá los mecanismos de vigilancia de las comunidades sobre las entidades que conforman el sistema. Será obligatoria la participación de los representantes de las comunidades de usuarios en las entidades de carácter público (Art. 153, ley 100 de 1993). Mediante el decreto 1757 de 1994 se reglamentan los comités de participación comunitaria en salud que estarán conformados por el alcalde municipal, distrital o metropolitano o su respectivo delegado, el Jefe de la Dirección de Salud Municipal, el Director de la entidad prestataria de servicios de salud del Estado más representativa del lugar, un representante por cada una de las formas organizativas sociales y comunitarias y aquellas promovidas alrededor de programas de salud, en el área del municipio, las asociaciones de usuarios y/o gremios de la producción, comercialización o los servicios, legalmente reconocidos; el sector educativo y la Iglesia.

12. Consejos territoriales de seguridad social (1993).

La ley 100 de 1993 establece la creación de estos consejos con el propósito de asesorar a las direcciones de salud de la respectiva jurisdicción en la formulación de planes, estrategias, programas y proyectos de salud, y en la orientación de los Sistemas Territoriales de Seguridad Social en Salud para que desarrollen las políticas definidas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. El consejo estará conformado por el gobernador del departamento o el alcalde del distrito o municipio, quien presidirá las sesiones; el Director departamental, distrital o municipal de salud, o quien haga sus veces; el Secretario de Hacienda de la respectiva entidad territorial o funcionario equivalente; para los Consejos Departamentales, dos (2) representantes de las direcciones de salud de los municipios, uno de los cuales será de la capital del departamento. En el caso de los distritos y municipios un (1) solo representante de los organismos de salud que será elegido entre las localidades o comunas, por parte del jefe de la Dirección Territorial; dos (2) representantes de los empleadores, uno de los cuales representará a la pequeña y mediana empresa y el otro a otras formas asociativas; dos (2) representantes de los trabajadores, uno de los cuales representará a los pensionados; el gerente seccional del Instituto de Seguros Sociales o el Gerente del Centro de Atención Ambulatoria del Instituto de Seguros Sociales para el caso de los departamentos y los distritos. Para el caso de los municipios el representante será el funcionario del ISS con más alto rango en la jurisdicción respectiva; un representante de las Entidades Promotoras de Salud distintas al ISS, que tengan afiliados en la jurisdicción respectiva; un representante de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que funcionen en la jurisdicción respectiva, el cual será elegido por el jefe de la administración territorial de la terna que para tal efecto le presenten dichas entidades; un representante de los profesionales del área de la salud cuyo capítulo de la asociación sea mayoritaria en ese departamento, distrito o municipio; un representante de las Empresas Solidarias de Salud de la respectiva jurisdicción; un representante de las Comunidades Indígenas de la entidad territorial en donde hubiere población indígena.

13. Consejos de desarrollo rural (1993)

La ley 101 de 1993 “Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero” establece la creación por parte de los municipios de un consejo municipal de desarrollo rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural y su prioridad será coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural. El consejo de desarrollo rural deberá estar conformado como mínimo, por el alcalde, quien lo presidirá; representantes designados por el consejo municipal; representantes de las entidades públicas; representantes de las asociaciones campesinas y de los gremios con presencia en el municipio y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría (Art. 61).

14. Referendos (1994)

Es la convocatoria al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue una norma ya vigente. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. El referendo es derogatorio o aprobatorio. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente (Art. 3, 4 y 5 de la ley 134/94).

15. Plebiscito (1994)

Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo (Artículo 7 de la ley 134/94). Esta figura no aplica a las entidades territoriales.

16. Consulta (1994)

La Constitución en su artículo 104, establece que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar con el pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección. En el artículo 105 determina que previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

La ley 134/94 en su artículo 8 reglamenta la figura de la consulta popular: es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

17. Iniciativa popular legislativa (1994)

La Constitución en su artículo 106 señala que previo cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos.

Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas: es el derecho político de los ciudadanos a presentar proyectos de acto legislativo y de ley en el Congreso, ordenanzas ante las asambleas, acuerdos ante los concejos y resoluciones ante las JAL, para el trámite por parte de estas corporaciones (artículo 2 de la ley 134 de 1994).

18. Cabildos abiertos (1994)

Es la reunión pública de los concejos distritales o municipales o de las juntas administradoras locales en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. (Artículo 8 de la ley 134 de 1994).

19. Voto programático y revocatoria del mandato (1994)

Es el derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o alcalde. (Artículo 6 de la ley 134 de 1994).

Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley 134/94 para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente. La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario. La revocatoria puede solicitarse por insatisfacción general de la ciudadanía o por incumplimiento del programa de gobierno.

El voto programático es el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura. (Artículo 1 de la ley 131 de 1994). La revocatoria del mandato por incumplimiento del programa de gobierno es un mecanismo de participación popular (artículo 2 de la ley 131 de 1994). Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales. Para solicitar la revocatoria del mandato se requiere que haya transcurrido un año de la posesión del mandatario y solicitud por escrito ante la Registraduría de convocatoria a pronunciamiento popular sobre la revocatoria suscrita por un número no inferior al 40% del total de votos válidos en las elecciones en que se escogió al respectivo mandatario.

20. **Consejos territoriales de planeación** (1994)

La Constitución en su artículo 340 crea el Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con carácter consultivo, cuya función es servir de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo. Determina también este artículo que en las entidades territoriales habrá consejos de planeación según lo dispuesto por la ley. En el artículo 342 se establece que la ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los planes de desarrollo y con la organización y funcionamiento de los consejos de planeación, así como con los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

La ley 152 de 1994 reglamenta la conformación de los consejos territoriales de planeación. En el artículo 34 establece que los consejos territoriales estarán integrados por las personas que designe el gobernador o el alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos. Como mínimo deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. Las funciones de los consejos territoriales, según el artículo 35, son las mismas que las del consejo nacional, en cuanto sean compatibles, y sin detrimento de otras que les asignen las corporaciones administrativas. Estas funciones son:

- Analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo.
- Organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto de plan de desarrollo.
- Absolver las consultas que sobre el plan de desarrollo formule el gobierno o las demás autoridades de planeación.
- Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan.
- Conceptuar sobre el proyecto del plan de desarrollo elaborado por el gobierno.

21. **Junta Municipal de Educación** (1994)

La ley general de educación (115 de 1994) determina la creación de las juntas municipales de educación como instrumento de participación de la comunidad en la administración del servicio. Estas juntas tienen las siguientes funciones: a) verificar que las políticas, objetivos, planes y programas educativos nacionales y departamentales se cumplan plenamente en los municipios; b) fomentar, evaluar y controlar el servicio educativo en su municipio; c) coordinar y asesorar a las instituciones educativas para la elaboración y desarrollo del currículo; d) proponer al departamento la planta de personal docente y administrativa de la educación, de acuerdo con sus planes, necesidades y recursos; e) emitir concepto previo para el traslado de personal docente dentro del municipio y solicitar el traslado entre municipios; f) contribuir al control, a la inspección y vigilancia de las instituciones educativas del municipio conforme a la ley; g) recomendar la construcción, dotación y mantenimiento de las instituciones educativas estatales que funcionen en su municipio; h) presentar anualmente un informe público sobre su gestión. Las juntas estarán conformadas por el alcalde, el secretario de educación o el funcionario que haga sus veces, un director de núcleo, un representante del concejo municipal o de las juntas administradoras locales, dos representantes de los educadores, un representante de los padres de familia, un representante de las comunidades indígenas, negras o campesinas, si las hubiere, y un representante de las instituciones educativas privadas del municipio.

22. Foros Educativos (1994)

La ley general de educación en su artículo 164 crea los foros educativos municipales con el fin de reflexionar sobre el estado de la educación y hacer recomendaciones a las autoridades educativas respectivas para el mejoramiento y cobertura de la educación. Serán organizados anualmente por las respectivas autoridades y reunirán a las comunidades educativas de su jurisdicción. Los foros se iniciarán en el primer trimestre del año en cada uno de los municipios y distritos.

Los foros serán convocados y presididos por los alcaldes y en ellos participarán los miembros de la junta municipal de educación, las autoridades educativas de la respectiva entidad territorial y los representantes de la comunidad educativa seleccionados por sus integrantes.

23. Gobiernos escolares (1994)

El artículo 142 de la ley 115 de 1994 determina que cada establecimiento educativo estatal tendrá un gobierno escolar conformado por el rector, el consejo directivo y el consejo académico. En el gobierno escolar serán consideradas las iniciativas de los estudiantes, de los educadores, de los administradores y de los padres de familia en aspectos tales como la adopción y verificación del reglamento escolar, la organización de las actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.

24. Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos (1994)

De acuerdo con el artículo 62 de la ley 142 de 1994, en todos los municipios deberán existir Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios. Estos comités se crean por iniciativa de los usuarios, suscriptores o usuarios potenciales y deben ser reconocidos, una vez constituidos, por las autoridades municipales y las empresas de servicios públicos. Corresponde al alcalde de cada municipio velar por la conformación de los comités.

Los comités tienen las siguientes funciones: 1) Proponer a las empresas de servicios públicos domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; 2) Procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios, en concertación con las empresas de servicios públicos domiciliarios y los municipios; 3) Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación; 4) Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos; examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto; y 5) Solicitar al personero la imposición de multas hasta de diez salarios mínimos mensuales, a las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en su territorio por las infracciones a esta ley, o a las normas especiales a las que deben estar sujetas, cuando de ella se deriven perjuicios para los usuarios.

Según el artículo 65 de la ley 142 de 1994 las autoridades municipales deberán realizar una labor amplia y continua de concertación con la comunidad para implantar los elementos básicos de las funciones de los comités y capacitarlos y asesorarlos permanentemente en su operación.

Juntas de vigilancia. Cuando los servicios públicos municipales no se administren o presten por intermedio de entidades descentralizadas, las organizaciones comunitarias constituirán juntas de vigilancia encargadas de velar por la gestión y la prestación de los mismos y de poner en conocimiento del personero, contralor municipal y demás autoridades competentes, las anomalías que encuentre. Es deber de las autoridades municipales encargadas de los servicios públicos, dar suficientes facilidades para que las juntas de vigilancia cumplan sus funciones. El gobierno deberá reglamentar el funcionamiento de estas juntas (artículo 144 de la ley 136 de 1994).

25. Participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos (1994)

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

26. **Veedurías** (1994, 2000)

Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política. (Artículo 100 de la ley 134 de 1994).

La ley 563 de 2000 reglamentó las veedurías ciudadanas y las definió como el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Todos los ciudadanos y sus organizaciones están facultados para constituir veedurías las cuales deberán registrar ante las veedurías municipales o distritales o ante las cámaras de comercio.

Los objetivos de las veedurías son: a) fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal; b) fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión; c) apoyar las labores de las personerías municipales y distritales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria; d) velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública; e) propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública; f) entablar una relación constante entre los particulares y la administración, por ser éste un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes; g) democratizar la administración pública; y h) promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

Las funciones de las veedurías son las siguientes: a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé la participación de la comunidad; b) vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad y eficiencia; c) vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales vigentes; d) vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial; e) recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y sus organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría; f) solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos; g) comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando; h) remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de la veeduría; i) denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos; j) velar porque la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.

27. Juntas Administradoras Locales (1994)

Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que le señale el acto de su creación en el territorio que éste mismo determine (Artículo 318 de la Constitución)

La ley 136 de 1994 en sus artículos 117 a 140 desarrolla lo relativo a las Juntas Administradoras Locales. La organización de las comunas es diferente según la categoría de los municipios. En los distritos y aquellos de categoría especial, primera y segunda, los concejos podrán organizar comunas con no menos de diez mil habitantes y en los clasificados en las categorías tercera y cuarta con no menos de cinco mil habitantes. En los demás municipios los alcaldes deberán diseñar mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales los habitantes participen en la solución de sus problemas y necesidades.

En cada comuna o corregimiento habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco ni más de nueve miembros, elegidos por votación popular para períodos de tres años que deberán coincidir con el período de los concejos municipales.

Las funciones de las JAL son las siguientes: 1) presentar proyectos de acuerdo al concejo municipal relacionados con el objeto de sus funciones; 2) recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones; 3) promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales; 4) fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares; 5) colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela; 6) elaborar ternas para el nombramiento de corregidores; 7) ejercer las funciones que le deleguen el concejo y otras autoridades locales; 8) rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al concejo municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible; 9) ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la reglamentación que expida el concejo municipal; 10) presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción; 11) convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones; 12) celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones; 13) distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana.

28. Contratación con la comunidad (1994)

De acuerdo con el artículo 141 de la ley 136 de 1994, las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de los servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

29. Fondo de participación ciudadana (1994)

El artículo 104 de la ley 134 de 1994 reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear el Fondo para la Participación Ciudadana, con personería jurídica, patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Gobierno, el cual tendrá por objeto financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en ésta ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

El Fondo para la Participación Ciudadana es reglamentado por el decreto número 2629 de 1994 donde se le asignan las siguientes funciones: a) Impulsar y financiar la elaboración y ejecución de programas y campañas que hagan efectiva la participación ciudadana en todos sus ámbitos; b) Promover y financiar programas y campañas destinados a la difusión de los procedimientos de participación ciudadana y de capacitación de la ciudadanía en el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; c) Adelantar análisis y evaluaciones de los resultados obtenidos con la ejecución de los programas y campañas mencionados en los literales a) y b) de este artículo, en especial respecto del desarrollo general del comportamiento participativo y comunitario; y darlos a conocer públicamente; d) Realizar estudios e investigaciones sobre la evolución de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y difundir los resultados obtenidos; e) Fomentar la concertación interinstitucional con las organizaciones no gubernamentales u otras formas asociativas y con la comunidad en general, para definir, adelantar, financiar y ejecutar programas relacionados con las materias objeto de este Fondo, en cumplimiento de las normas legales vigentes; f) Adelantar y coordinar las acciones destinadas a la obtención de recursos de colaboración nacional e internacional dirigidas a financiar las actividades del Fondo; g) Dirigir proyectos tendientes a la formación de la comunidad en los procesos de co-gestión administrativa.

Mediante el decreto número 1685 de 1997 el Fondo para la Participación Ciudadana se fusionó con el Fondo de Desarrollo Comunal y se denominó el Fondo para el Desarrollo Comunal y la Participación, asumiendo las funciones que previamente se le habían asignado. Posteriormente, el decreto 2546 de 1999 le cambió nuevamente el nombre por el de Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático.

30. Funciones municipales en promoción de la participación (1994)

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (Artículo 311 de la Constitución). En la ley 136 de 1994 se establece como tercera función del municipio: promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 3).

31. Registro de las instituciones y mecanismos de participación (1994)

La Registraduría Nacional del Estado Civil llevará un archivo de la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana regulados en la presente ley (artículo 108 de la ley 134 de 1994).

32. Formación ciudadana (1994)

Los alcaldes, los concejales, los ediles, los personeros, los contralores, las instituciones de educación, los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberán establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, institucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los sociales y culturales; y los colectivos y del medio ambiente. El desconocimiento por parte de las autoridades locales, de la participación ciudadana y de la obligación establecida en este artículo será causal de mala conducta. (Artículo 142 de la ley 136 de 1994).

33. Control fiscal y participación ciudadana (1994)

Los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella, a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda de beneficio social. (Artículo 167 de la ley 136 de 1994).

34. Personerías y participación ciudadana (1994)

Entre las funciones del personero se encuentran las siguientes: a) Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley; b) Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias. (Artículo 178 de la ley 136 de 1994).

La procuraduría delegada para la vigilancia y coordinación de las personerías del país tiene dentro de sus funciones desarrollar políticas de participación ciudadana de conformidad con la ley (artículo 178 de la ley 136 de 1994).

35. Consejos de ordenamiento territorial (1997)

El artículo 29 de la ley 388 de 1997 establece que el Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberán conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución. Serán funciones de este consejo, además de las previstas en esta ley y su reglamento, el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso. Los miembros de este consejo podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación".

36. Democratización de la administración pública (1998)

Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Entre otras podrán realizar las siguientes acciones: a) convocar audiencias públicas; b) incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión, las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana; c) difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos; d) incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos; e) apoyar los mecanismos de control social que se constituyan (artículo 32 de la ley 489 de 1998, estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública).

37. Audiencias públicas (1998)

Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad y, en especial, cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos. Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada (art. 33 de la ley 489 de 1998).

38. Apoyo a las veedurías (1998)

Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control, mediante el registro y atención oportuna de sus observaciones y el acceso a la información requerida. El Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública deberá diseñar y promover un Plan Nacional de Formación de Veedores.

39. Consejo ciudadano de control de gestión y de resultados de la inversión pública (CGRI) (1999)

La ley del plan nacional de desarrollo (508 de 1999) estableció que el programa presidencial de lucha contra la corrupción, o quien haga sus veces, conformaría en cada departamento consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública como instancias responsables de promover el control efectivo de la ciudadanía sobre la gestión pública y sus resultados y de canalizar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública. Estos consejos fueron inicialmente reglamentados por el decreto 2517 de diciembre 16 de 1999, en desarrollo del artículo 4 de la ley 508 del 29 de julio de 1999, pero ante el fallo de la corte constitucional fue necesario expedir un nuevo decreto fundamentado en otra norma.

El decreto 1714 de 2000, reglamentario del artículo 32 de la ley 489 de 1998, determina que para facilitar el ejercicio de la participación ciudadana podrá conformarse un consejo ciudadano de control de gestión y de resultados de la inversión pública (CGRI) en cada departamento con el propósito de promover el control efectivo por parte de la ciudadanía sobre la gestión pública y sus resultados y de articular y apoyar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública. Los consejos estarán conformados por un representante del Consejo Departamental de Planeación, de la Cámara de Comercio, de las Organizaciones Veedoras, de las Universidades, de las Asociaciones profesionales o gremios empresariales, de las agremiaciones de jóvenes, de los sindicatos y de las etnias.

40. Instituciones para promover la participación ciudadana (1999)

En el Ministerio del Interior se asignaron, mediante el decreto 2546 de 1999, a la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación las siguientes funciones: a) Coordinar la formulación de las políticas tendientes a la consolidación y desarrollo de una democracia participativa y pluralista y preparar iniciativas legislativas que desarrollen los espacios de participación; b) Velar por la coherencia de los sistemas de participación ciudadana; estimular las diferentes formas de participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación para su ejercicio, así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo; c) Auspiciar la participación de las organizaciones civiles en la difusión, información y capacitación de los espacios y procedimientos de participación; d) Promover espacios de participación ciudadana para el análisis de la gestión administrativa del sector público como mecanismo de lucha contra la corrupción administrativa; e) Adelantar programas de difusión de mecanismos de resolución pacífica de conflictos y de acercamiento de la justicia a los ciudadanos; f) Coordinar la formulación de políticas gubernamentales de apoyo, estímulo, fomento y promoción de las organizaciones de Acción Comunal para el desarrollo de las mismas; g) Asesorar a las distintas entidades territoriales en la formación, capacitación y asesoría a la Acción Comunal.

Anexo 3. Lista de entidades nacionales consultadas

1. Oficio del doctor Carlos Mario Ramírez Ramírez, Director General de Aseguramiento del Ministerio de Salud, No radicación 27260, Abril 9 de 2001.
2. Oficio de la doctora María Cecilia Garcés Lloreda, Directora de Desarrollo Territorial y Urbano del Ministerio de Desarrollo, DGDTU-239, radicación 05719 del 2 de abril de 2001.
3. Oficio del doctor Carlos Arturo Sarmiento Limas, Director General de Salud Pública del Ministerio de Salud, No de radicación 30967, de 24 de abril de 2001.
4. Oficio del Mayor General Tobías Durán Quintanilla, Director Operativo Policía Nacional, No 3450 de 1 de mayo de 2001.
5. Oficio del doctor José Manuel Rojas Piñeros, Asesor Area de Acción Regional, Dirección de Etnocultura y Fomento Regional, abril 4 de 2001.
6. Oficio de la doctora Jeanneth Hernández García, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de Planeación, junio 11 de 2001.
7. Oficio del doctor Lorenzo Jaramillo, Director Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, No 06333 de 10 de mayo de 2001.
8. Oficio de la doctora Diana Pombo Holguín, Directora General de Investigación, Educación y Participación del Ministerio del Medio Ambiente, No radicación 2030-2-173, de 18 de julio de 2001.
9. Oficio de la doctora Lucy Amparo Niño Carrillo, Directora de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, No 03697 de 7 de mayo de 2001.
10. Oficio del doctor José María Leiton Gallego, Director de Educación Básica del Ministerio de Educación Nacional, 30 de abril de 2001.
11. Oficio de la doctora María Eugenia Posada Arango, Asesora de Dirección, Instituto Colombiano de Deportes, 10 de mayo de 2001.
12. Oficio del doctor Juan Manuel Méndez, Intendente de Control Social (e) de la Superintendencia de Servicios Públicos, 30 de abril de 2001.

13. Oficio de la doctora Ana María Echeverry Alvarez, Contralora Delegada para la Participación Ciudadana, 15 de mayo de 2001.

INSTRUMENTO	ENTIDAD	FECHA DE RESPUESTA
1. Consulta popular, Juntas Administradoras Locales, referendos, iniciativa popular legislativa, revocatoria de mandato.	Registraduría	Sin respuesta
2. Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios	Superintendencia de Servicios Públicos	Abril 30 de 2001
3. Comités de participación Ciudadana en Salud	Ministerio de Salud	Abril 27 de 2001
4. Consejo Municipal Ambiental	Ministerio del Medio Ambiente	Julio 24 de 2001
5. Consejos territoriales de seguridad social	Ministerio de Salud	Abril 16 de 2001
6. Consejos de desarrollo rural	Ministerio de Agricultura	Mayo 7 de 2001
7. Consejos territoriales de planeación	Consejo Nacional de Planeación	Junio 15 de 2000
8. Junta Municipal de Educación, Foros Educativos y Gobiernos Escolares.	Ministerio de Educación	Mayo 7 de 2001
9. Veedurías	Red Nacional de Veedurías Ciudadanas	Sin respuesta
10. Fondo para el desarrollo Comunal y la Participación	Ministerio del Interior	Sin respuesta
11. Control fiscal y participación ciudadana	Contraloría General	Mayo 24 de 2001
12. Comisión de Policía y Participación Ciudadana	Policía Nacional	Mayo 1 de 2001
13. Juntas Administradoras Seccionales de Deporte (departamentales y municipales)	Coldeportes- Ministerio de Educación	Mayo 10 de 2001
14. Consejos de ordenamiento territorial	Ministerio de Desarrollo	Abril 16 de 2001
15. Consejos Municipales de Cultura	Ministerio de Cultura	Abril 4 de 2001
16. Consejos municipales de paz	Consejo Nacional de Paz	Sin respuesta
17. Instrumentos para democratizar la	Función Pública	Sin respuesta

administración pública		
18. Consejo ciudadano de control de gestión y de resultados de la inversión pública (CGRI).	Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción	Mayo 15 de 2001

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
1	La coyuntura económica en Colombia y Venezuela	Andrés Langebaek Patricia Delgado Fernando Mesa Parra	Octubre 1992
2	La tasa de cambio y el comercio colombo-venezolano	Fernando Mesa Parra Andrés Langebaek	Noviembre 1992
3	¿Las mayores exportaciones colombianas de café redujeron el precio externo?	Carlos Esteban Posada Andrés Langebaek	Noviembre 1992
4	El déficit público: una perspectiva macroeconómica	Jorge Enrique Restrepo Juan Pablo Zárate Carlos Esteban Posada	Noviembre 1992
5	El costo de uso del capital en Colombia	Mauricio Olivera	Diciembre 1992
6	Colombia y los flujos de capital privado a América Latina	Andrés Langebaek	Febrero 1993
7	Infraestructura física. “Clubs de convergencia” y crecimiento económico	José Dario Uribe	Febrero 1993
8	El costo de uso del capital: una nueva estimación (Revisión)	Mauricio Olivera	Marzo 1993
9	Dos modelos de transporte de carga por carretera	Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo Ciro Alvaro Concha Juan Carlos Elorza	Marzo 1993
10	La determinación del precio interno del café en un modelo de optimización intertemporal	Carlos Felipe Jaramillo Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo	Abril 1993
11	El encaje óptimo	Edgar Trujillo Ciro Carlos Esteban Posada	Mayo 1993
12	Crecimiento económico, “Capital humano” y educación: la teoría y el caso colombiano posterior a 1945	Carlos Esteban Posada	Junio 1993
13	Estimación del PIB trimestral según los componentes del gasto	Rafael Cubillos Fanny Mercedes Valderrama	Junio 1993
14	Diferencial de tasas de interés y flujos de capital en Colombia (1980-1993)	Andrés Langebaek	Agosto 1993
15	Empleo y capital en Colombia: nuevas estimaciones (1950-1992)	Adriana Barrios Marta Luz Henao Carlos Esteban Posada Fanny Mercedes Valderrama Diego Mauricio Vásquez	Septiembre 1993

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
16	Productividad, crecimiento y ciclos en la economía colombiana (1967-1992)	Carlos Esteban Posada	Septiembre 1993
17	Crecimiento económico y apertura en Chile y México y perspectivas para Colombia	Fernando Mesa Parra	Septiembre 1993
18	El papel del capital público en la producción, inversión y el crecimiento económico en Colombia	Fabio Sánchez Torres	Octubre 1993
19	Tasa de cambio real y tasa de cambio de equilibrio	Andrés Langebaek	Octubre 1993
20	La evolución económica reciente: dos interpretaciones alternativas	Carlos Esteban Posada	Noviembre 1993
21	El papel de gasto público y su financiación en la coyuntura actual: algunas implicaciones complementarias	Alvaro Zarta Avila	Diciembre 1993
22	Inversión extranjera y crecimiento económico	Alejandro Gaviria Javier Alberto Gutiérrez	Diciembre 1993
23	Inflación y crecimiento en Colombia	Alejandro Gaviria Carlos Esteban Posada	Febrero 1994
24	Exportaciones y crecimiento en Colombia	Fernando Mesa Parra	Febrero 1994
25	Experimento con la vieja y la nueva teoría del crecimiento económico (¿porqué crece tan rápido China?)	Carlos Esteban Posada	Febrero 1994
26	Modelos económicos de criminalidad y la posibilidad de una dinámica prolongada	Carlos Esteban Posada	Abril 1994
27	Regímenes cambiarios, política macroeconómica y flujos de capital en Colombia	Carlos Esteban Posada	Abril 1994
28	Comercio intraindustrial: el caso colombiano	Carlos Pombo	Abril 1994
29	Efectos de una bonanza petrolera a la luz de un modelo de optimización intertemporal	Hernando Zuleta Juan Pablo Arango	Mayo 1994
30	Crecimiento económico y productividad en Colombia: una perspectiva de largo plazo (1957-1994)	Sergio Clavijo	Junio 1994
31	Inflación o desempleo: ¿Acaso hay escogencia en Colombia?	Sergio Clavijo	Agosto 1994

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
32	La distribución del ingreso y el sistema financiero	Edgar Trujillo Ciro	Agosto 1994
33	La trinidad económica imposible en Colombia: estabilidad cambiaria, independencia monetaria y flujos de capital libres	Sergio Clavijo	Agosto 1994
34	¿'Déjà vu?: tasa de cambio, deuda externa y esfuerzo exportador en Colombia.	Sergio Clavijo	Mayo 1995
35	La crítica de Lucas y la inversión en Colombia: nueva evidencia	Mauricio Cárdenas Mauricio Olivera	Septiembre 1995
36	Tasa de Cambio y ajuste del sector externo en Colombia	Fernando Mesa Parra Dairo Estrada	Septiembre 1995
37	Análisis de la evolución y composición del Sector Público	Mauricio Olivera G. Manuel Fernando Castro Q. Fabio Sánchez T.	Septiembre 1995
38	Incidencia distributiva del IVA en un modelo del ciclo de vida	Juan Carlos Parra Osorio Fabio José Sánchez T.	Octubre 1995
39	Por qué los niños pobres no van a la escuela? (Determinantes de la asistencia escolar en Colombia)	Fabio Sánchez Torres Jairo Augusto Núñez M.	Noviembre 1995
40	Matriz de Contabilidad Social 1992	Fanny M. Valderrama Javier Alberto Gutiérrez	Diciembre 1995
41	Multiplicadores de Contabilidad Derivados de la Matriz de Contabilidad Social	Javier Alberto Gutiérrez Fanny M. Valderrama G.	Enero 1996
42	El ciclo de referencia de la economía colombiana	Martin Maurer María Camila Uribe S.	Febrero 1996
43	Impacto de las transferencias intergubernamentales en la distribución interpersonal del ingreso en Colombia	Juan Carlos Parra Osorio	Marzo 1996
44	Auge y colapso del ahorro empresarial en Colombia 1983-1994	Fabio Sánchez Torres Guillermo Murcia Guzmán Carlos Oliva Neira	Abril 1996
45	Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994	Cielo María Numpaque Ligia Rodríguez Cuestas	Mayo 1996
46	Los efectos no considerados de la apertura económica en el mercado laboral industrial	Fernando Mesa Parra Javier Alberto Gutiérrez	Mayo 1996
47	Un modelo de Financiamiento óptimo de un aumento permanente en el gasto público: Una ilustración con el caso colombiano.	Alvaro Zarta Avila	Junio 1996

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
48	Estadísticas descriptivas del mercado laboral masculino y femenino en Colombia: 1976 -1995	Rocío Ribero M. Carmen Juliana García B.	Agosto 1996
49	Un sistema de indicadores líderes para Colombia	Martín Maurer María Camila Uribe Javier Birchenall	Agosto 1996
50	Evolución y determinantes de la productividad en Colombia: Un análisis global y sectorial	Fabio Sánchez Torres Jorge Iván Rodríguez Jairo Núñez Méndez	Agosto 1996
51	Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia	César A. Caballero R	Noviembre 1996
52	Tasas Marginales Efectivas de Tributación en Colombia	Mauricio Olivera G.	Noviembre 1996
53	Un modelo keynesiano para la economía colombiana	Fabio José Sánchez T. Clara Elena Parra	Febrero 1997
54	Trimestralización del Producto Interno Bruto por el lado de la oferta.	Fanny M. Valderrama	Febrero 1997
55	Poder de mercado, economías de escala, complementariedades intersectoriales y crecimiento de la productividad en la industria colombiana.	Juán Mauricio Ramírez	Marzo 1997
56	Estimación y calibración de sistemas flexibles de gasto.	Orlando Gracia Gustavo Hernández	Abril 1997
57	Mecanismos de ahorro e Inversión en las Empresas Públicas Colombianas: 1985-1994	Fabio Sánchez Torres Guillermo Murcia G.	Mayo 1997
58	Capital Flows, Savings and investment in Colombia 1990-1996	José Antonio Ocampo G. Camilo Ernesto Tovar M.	Mayo 1997
59	Un Modelo de Equilibrio General Computable con Competencia imperfecta para Colombia	Juan Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández Juan Mauricio Ramírez	Junio 1997
60	El cálculo del PIB Potencial en Colombia	Javier A. Birchenall J.	Julio 1997
61	Determinantes del Ahorro de los hogares. Explicación de su caída en los noventa.	Alberto Castañeda C. Gabriel Piraquive G.	Julio 1997
62	Los ingresos laborales de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995	Rocío Ribero Claudia Meza	Agosto 1997

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
63	Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995	Rocío Ribero Claudia Meza	Agosto 1997
64	Inversión bajo incertidumbre en la Industria Colombiana: 1985-1995	Javier A. Birchenall	Agosto 1997
65	Modelo IS-LM para Colombia. Relaciones de largo plazo y fluctuaciones económicas.	Jorge Enrique Restrepo	Agosto 1997
66	Correcciones a los Ingresos de las Encuestas de hogares y distribución del Ingreso Urbano en Colombia.	Jairo A. Núñez Méndez Jaime A. Jiménez Castro	Septiembre 1997
67	Ahorro, Inversión y Transferencias en las Entidades Territoriales Colombianas	Fabio Sánchez Torres Mauricio Olivera G. Giovanni Cortés S.	Octubre 1997
68	Efectos de la Tasa de cambio real sobre la Inversión industrial en un Modelo de transferencia de precios	Fernando Mesa Parra Leyla Marcela Salguero Fabio Sánchez Torres	Octubre 1997
69	Convergencia Regional: Una revisión del caso Colombiano.	Javier A. Birchenall Guillermo E. Murcia G.	Octubre 1997
70	Income distribution, human capital and economic growth in Colombia.	Javier A. Birchenall	Octubre 1997
71	Evolución y determinantes del Ahorro del Gobierno Central.	Fabio Sánchez Torres Ma. Victoria Angulo	Noviembre 1997
72	Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia: 1976-1996	Raquel Bernal Mauricio Cárdenas Jairo Núñez Méndez Fabio Sánchez Torres	Diciembre 1997
73	Liberación comercial y salarios en Colombia: 1976-1994	Donald Robbins	Enero 1998
74	Educación y salarios relativos en Colombia: 1976-1995 Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del Ingreso	Jairo Núñez Méndez Fabio Sánchez Torres	Enero 1998
75	La tasa de interés "óptima"	Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo Ciro	Febrero 1998
76	Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996	Edgar Trujillo Ciro Martha Elena Badel	Marzo 1998
77	Elasticidades Precio y Sustitución para la Industria Colombiana	Juán Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández	Marzo 1998

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
78	Flujos Internacionales de Capital en Colombia: Un enfoque de Portafolio	Ricardo Rocha García Fernando Mesa Parra	Marzo 1998
79	Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996	José Antonio Ocampo María José Pérez Camilo Ernesto Tovar Francisco Javier Lasso	Marzo 1998
80	La Curva de Salarios para Colombia. Una Estimación de las Relaciones entre el Desempleo, la Inflación y los Ingresos Laborales, 1984- 1996.	Fabio Sánchez Torres Jairo Núñez Méndez	Marzo 1998
81	Participación, Desempleo y Mercados Laborales en Colombia	Jaime Tenjo G. Rocio Ribero M.	Abril 1998
82	Reformas comerciales, márgenes de beneficio y productividad en la industria colombiana	Juán Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández Juán Mauricio Ramírez	Abril 1998
83	Capital y Crecimiento Económico en un Modelo Dinámico: Una presentación de la dinámica Transicional para los casos de EEUU y Colombia	Alvaro Zarta Avila	Mayo 1998.
84	Determinantes de la Inversión en Colombia: Evidencia sobre el capital humano y la violencia.	Clara Helena Parra	Junio 1998.
85	Mujeres en sus casas: Un recuento de la población Femenina económicamente activa	Piedad Urdinola Contreras	Junio 1998.
86	Descomposición de la desigualdad del Ingreso laboral Urbano en Colombia: 1976-1997	Fabio Sánchez Torres Jairo Núñez Méndez	Junio 1998.
87	El tamaño del Estado Colombiano Indicadores y tendencias 1976-1997	Angela Cordi Galat	Junio 1998.
88	Elasticidades de sustitución de las importaciones Para la economía colombiana.	Gustavo Hernández	Junio 1998.
89	La tasa natural de desempleo en Colombia	Martha Luz Henao Norberto Rojas	Junio 1998.
90	The role of shocks in the colombian economy	Ana María Menéndez	Julio 1998.
91	The determinants of Human Capital Accumulation in Colombia, with implications for Trade and Growth Theory	Donald J. Robbins	Julio 1998.
92	Estimaciones de funciones de demanda de trabajo dinámicas para la economía colombiana, 1980-1996	Alejandro Vivas Benítez Stefano Farné Dagoberto Urbano	Julio 1998.
93	Análisis de las relaciones entre violencia y equidad	Alfredo Sarmiento Lida Marina Becerra	Agosto 1998.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
94	Evaluación teórica y empírica de las exportaciones no tradicionales en Colombia	Fernando Mesa Parra María Isabel Cock Angela Patricia Jiménez	Agosto 1998.
95	Valoración económica del empleo doméstico femenino no remunerado, en Colombia, 1978-1993	Piedad Urdinola Contreras	Agosto 1998.
96	Eficiencia en el Gasto Público de Educación.	María Camila Uribe	Agosto 1998.
97	El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo. 1976-1998.	Jairo Núñez M. Raquel Bernal S.	Septiembre 1998.
98	Productividad y retornos sociales del Capital humano: Microfundamentos y evidencia para Colombia.	Francisco A. González R. Carolina Guzmán R. Angela L. Pachón G.	Noviembre 1998.
99	Reglas monetarias en Colombia y Chile	Jorge E. Restrepo L.	Enero 1999.
100	Inflation Target Zone: The Case of Colombia 1973-1994	Jorge E. Restrepo L.	Febrero 1999.
101	¿ Es creíble la Política Cambiaria en Colombia?	Carolina Hoyos V.	Marzo 1999.
102	La Curva de Phillips, la Crítica de Lucas y la persistencia de la inflación en Colombia	Javier A. Birchenall	Abril 1999.
103	Un modelo macroeconómico para la economía Colombiana	Javier A. Birchenall Juan Daniel Oviedo	Abril 1999.
104	Una revisión de la literatura teórica y la experiencia Internacional en regulación	Marcela Eslava Mejía	Abril 1999.
105	El transporte terrestre de carga en Colombia Documento para el Taller de Regulación.	Marcela Eslava Mejía Eleonora Lozano Rodríguez	Abril 1999.
106	Notas de Economía Monetaria. (Primera Parte)	Juan Carlos Echeverry G.	Abril 1999.
107	Ejercicios de Causalidad y Exogeneidad para Ingresos salariales nominales públicos y privados Colombianos (1976-1997).	Mauricio Bussolo Orlando Gracia Camilo Zea	Mayo 1999.
108	Real Exchange Rate Swings and Export Behavior: Explaining the Robustness of Chilean Exports.	Felipe Illanes	Mayo 1999.
109	Segregación laboral en las 7 principales ciudades del país.	Piedad Urdinola	Mayo 1999.
110	Estimaciones trimestrales de la línea de pobreza y sus relaciones con el desempeño macroeconómico Colombiano. (1977-1997)	Jairo Núñez Méndez Fabio José Sánchez T.	Mayo 1999
111	Costos de la corrupción en Colombia.	Marta Elena Badel	Mayo 1999

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
112	Relevancia de la dinámica transicional para el crecimiento de largo plazo: Efectos sobre las tasas de interés real, la productividad marginal y la estructura de la producción para los casos de EEUU y Colombia..	Alvaro Zarta	Junio 1999
113	La recesión actual en Colombia: Flujos, Balances y Política anticíclica	Juan Carlos Echeverry	Junio 1999
114	Monetary Rules in a Small Open Economy	Jorge E. Restrepo L.	Junio 1999
115	El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia	Juan Carlos Echeverry Gabriel Piraquive Natalia Salazar Ma. Victoria Angulo Gustavo Hernández Cielo Ma. Numpaqué Israel Fainboim Carlos Jorge Rodriguez	Junio 1999
116	Crisis y recuperación de las Finanzas Públicas. Lecciones de América Latina para el caso colombiano.	Marcela Eslava Mejía	Julio 1999
117	Complementariedades Factoriales y Cambio Técnico en la Industria Colombiana.	Gustavo Hernández Juan Mauricio Ramírez	Julio 1999
118	¿Hay un estancamiento en la oferta de crédito?	Juan Carlos Echeverry Natalia Salazar	Julio 1999
119	Income distribution and macroeconomics in Colombia.	Javier A. Birchenall J.	Julio 1999.
120	Transporte carretero de carga. Taller de regulación. DNP-UMACRO. Informe final.	Juan Carlos Echeverry G. Marcela Eslava Mejía Eleonora Lozano Rodriguez	Agosto 1999.
121	¿ Se cumplen las verdades nacionales a nivel regional? Primera aproximación a la construcción de matrices de contabilidad social regionales en Colombia.	Nelly. Angela Cordi Galat	Agosto 1999.
122	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 1 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
123	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 2 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
124	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 3 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
125	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 4 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
126	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 5 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
127	The Liquidity Effect in Colombia	Jorge E. Restrepo	Noviembre 1999.
128	Upac: Evolución y crisis de un modelo de desarrollo.	Juan C Echeverry Orlando Gracia B. Piedad Urdinola	Diciembre 1999.
129	Confronting fiscal imbalances via intertemporal Economics, politics and justice: the case of Colombia	Juan C Echeverry Verónica Navas-Ospina	Diciembre 1999.
130	La tasa de interés en la coyuntura reciente en Colombia.	Jorge Enrique Restrepo Edgar Trujillo Ciro	Diciembre 1999.
131	Los ciclos económicos en Colombia. Evidencia Empírica (1977-1998)	Jorge Enrique Restrepo José Daniel Reyes Peña	Enero 2000.
132	Colombia's natural trade partners and its bilateral Trade performance: Evidence from 1960 to 1996	Hernán Eduardo Vallejo	Enero 2000.
133	Los derechos constitucionales de prestación y sus Implicaciones económico- políticas. Los casos del derecho a la salud y de los derechos de los reclusos	Luis Carlos Sotelo	Febrero 2000.
134	La reactivación productiva del sector privado colombiano (Documento elaborado para el BID)	Luis Alberto Zuleta	Marzo 2000.
135	Geography and Economic Development: A Municipal Approach for Colombia.	Fabio José Sánchez T. Jairo Núñez Méndez	Marzo 2000.
136	La evaluación de resultados en la modernización del Estado en América Latina. Restricciones y Estrategia para su desarrollo.	Eduardo Wiesner Durán	Abril 2000.
137	La regulación de precios del transporte de carga por Carretera en Colombia.	Marcela Eslava Mejía	Abril 2000.
138	El conflicto armado en Colombia. Una aproximación a la teoría de juegos.	Yuri Gorbaneff Flavio Jácome	Julio 2000.
139	Determinación del consumo básico de agua potable subsidiario en Colombia.	Juan Carlos Junca Salas	Noviembre 2000.
140	Incidencia fiscal de los incentivos tributarios	Juan Ricardo Ortega Gabriel Armando Piraquive Gustavo Adolfo Hernández Carolina Soto Losada Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramirez	Noviembre 2000.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
141	Exenciones tributarias: Costo fiscal y análisis de incidencia	Gustavo A. Hernández Carolina Soto Losada Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramírez	Diciembre 2000
142	La contabilidad del crecimiento, las dinámicas transicionales y el largo plazo: Una comparación internacional de 46 países y una presentación de casos de economías tipo: EEUU, Corea del Sur y Colombia.	Alvaro Zarta Avila	Febrero 2001
143	¿Nos parecemos al resto del mundo? El Conflicto colombiano en el contexto internacional.	Juan Carlos Echeverry G. Natalia Salazar Ferro Verónica Navas Ospina	Febrero 2001
144	Inconstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo: causas, efectos y alternativas.	Luis Edmundo Suárez S. Diego Mauricio Avila A.	Marzo 2001
145	La afiliación a la salud y los efectos redistributivos de los subsidios a la demanda.	Hernando Moreno G.	Abril 2001
146	La participación laboral: ¿qué ha pasado y qué podemos esperar?	Mauricio Santamaría S. Norberto Rojas Delgadillo	Abril 2001
147	Análisis de las importaciones agropecuarias en la década de los Noventa.	Gustavo Hernández Juan Ricardo Perilla	Mayo 2001
148	Impacto económico del programa de Desarrollo alternativo del Plan Colombia	Gustavo A. Hernández Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramírez	Mayo 2001
149	Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación.	Ulpiano Ayala Oramas	Mayo 2001
150	DNPENSION: Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano.	Juan Carlos Parra Osorio	Mayo 2001
151	La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación	Hernando Moreno G.	Junio 2001
152	Shocks fiscales y términos de intercambio en el caso colombiano.	Ómer ÖZAK MUÑOZ.	Julio 2001
153	Demanda por importaciones en Colombia: Una estimación.	Igor Esteban Zuccardi	Julio 2001
154	Elementos para mejorar la adaptabilidad del mercado laboral colombiano.	Mauricio Santa María S. Norberto Rojas Delgadillo	Agosto 2001
155	¿Qué tan poderosas son las aerolíneas colombianas? Estimación de poder de mercado de las rutas colombianas.	Ximena Peña Parga	Agosto 2001

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
156	Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia.	Juan Carlos Echeverry Andrés Escobar Arango César Merchán Hernández Gabriel Piraquive Galeano Mauricio Santa María S.	Septiembre 2001
157	Agregando votos en un sistema altamente desistitucionalizado.	Francisco Gutiérrez Sanín	Octubre 2001
158	Eficiencia -X en el Sector Bancario Colombiano	Carlos Alberto Castro I	Noviembre 2001
159	Determinantes de la calidad de la educación en Colombia.	Alejandro Gaviria Jorge Hugo Barrientos	Noviembre 2001
160	Evaluación de la descentralización municipal. Descentralización y macroeconomía	Fabio Sánchez Torres	Noviembre 2001
161	Impuestos a las transacciones: Implicaciones sobre el bienestar y el crecimiento.	Rodrigo Suescún	Noviembre 2001
162	Strategic Trade Policy and Exchange Rate Uncertainty	Fernando Mesa Parra	Noviembre 2001
163	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización Política en Colombia	Alberto Maldonado C.	Noviembre 2001