

# LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA

---

## DECENTRALIZATION AND ITS EFFECTS ON POLITICAL PARTICIPATION IN COLOMBIA

**Tatiana Elizabeth Morales González**

Especialista en Democracia y Régimen Electoral - Universidad Sergio Arboleda.

**María Alejandra Salazar Rojas**

Candidata a doctora en derecho - Universidad Externado de Colombia.

### Resumen

Este trabajo aborda una introducción en relación con los impactos de la descentralización política en la democracia colombiana. En especial, se observan fenómenos que han atentado en contra del fortalecimiento de la democracia, como lo son: el accionar de los grupos armados ilegales, las dinámicas clientelistas y la influencia de nuevos actores económicos. Este texto tiene como objetivo destacar la importancia que ha tenido la descentralización en los procesos políticos nacionales y su impacto sobre la democracia del país.

### Palabras Clave

Descentralización, democracia participativa, clientelismo, veedurías.

### Abstract

This paper addresses an introduction in relation to the impacts of political decentralization on Colombian democracy. In particular, phenomena that have threatened the strengthening of democracy are observed, such as: the actions of illegal armed groups, clientelistic dynamics and the influence of new economic actors. This text aims to highlight the importance of decentralization in national political processes and its impact on the country's democracy.

## **Key words**

---

Decentralization, participatory democracy, clientelism, oversight.

## **Introducción**

---

Uno de los retos que ha logrado el Estado Colombiano con el paso de los años se circunscribe en garantizar que los procesos democráticos sean diversos, plurales y con ello que reduzcan el abstencionismo y la falta de participación de los ciudadanos en los procesos electorales. En tal medida desde mediados de los 70 el país ha integrado una serie de acciones intervencionistas que luego de la Constitución Política de 1991 se han consolidado en procesos de descentralización.

El proceso de la descentralización en el país trajo consigo nuevos escenarios electorales que impactaron en el desarrollo y consolidación de la democracia en Colombia, siendo el más importante de estos el paso a la elección de autoridades locales y departamentales a través del voto directo de los ciudadanos, reemplazando así la figura en la que los gobernadores departamentales eran nombrados por el presidente de la República y estos a su vez nombraban a los alcaldes municipales.

No obstante, pese a los procesos que desde la institucionalidad se han promovido, la materialización de una descentralización para el fortalecimiento de la democracia y con ello de los derechos civiles y políticos continúa siendo una de los desafíos más visibles en lo que resta de una era globalizada.

A continuación, presentamos un recuento de la definición sobre la descentralización como concepto de análisis. Posteriormente, abordamos el concepto de descentralización desde una dimensión política para identificar su desarrollo en el contexto nacional y los obstáculos o retos que enfrenta.

## **La descentralización como concepto**

---

La descentralización fue planteada, en un inicio, con el firme objetivo de buscar un equilibrio entre la nación y las entidades territoriales. En tal medida, su concepto integra la delegación, desconcentración, privatización y participación entre los distintos actores que hacen parte de los procesos electorales, según este objeto de discusión. En esta perspectiva, la descentralización es

vista como un modelo que pretende garantizar la igualdad en los procesos democráticos, en la medida en que permite que múltiples y diversos actores hagan parte de las distintas formas de veeduría, control o poder político.

El profesor Rondinelli, D. (1981) citado por citado por Manor, identificó este concepto como la:

(...) transferencia de las responsabilidades de planificación, administración y obtención y asignación de recursos desde el gobierno central a: a) unidades locales de los ministerios u organismos del gobierno central; b) unidades o ámbitos subordinados al gobierno; c) instituciones o corporaciones públicas semi-autónomas; d) instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada; y e) organizaciones del sector privado o voluntario. (1994, p.4)

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) (2002) considera que:

(...) la descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. En el caso específico de la descentralización política, el objetivo principal es la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación. La descentralización es un concepto general que puede dividirse en distintas formas y tipos. De acuerdo con Cohen y Peterson se ha identificado que los países han explorado las siguientes formas de descentralización: la descentralización espacial; la descentralización hacia el mercado; la descentralización política; y la descentralización administrativa. (p. 15)

En términos generales, los dos objetivos principales que se plantean con la descentralización según Gonzales De Olarte (2005, p. 259) se circunscriben a: 1) diversificar el poder del Gobierno central al Gobierno periférico. Este modelo permite transformar los niveles de desigualdad en escenarios de mayor participación y gestión pública hacia el desarrollo social, y 2) aportar mayor autonomía fiscal al Gobierno periférico, con lo cual, se apuesta por criterios de equidad cuando se trate de suministrar o atender las necesidades de los actores.

## **La descentralización política**

Cabe mencionar que la descentralización política está íntimamente ligada con la participación ciudadana en escenarios democráticos y en los mecanismos que combaten la corrupción en el sistema político. De acuerdo con el DNP (2002) “La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local” (P. 15).

La base de los procesos de la descentralización política parten del reconocimiento que le da el Estado de Derecho y la democracia a los ciudadanos, sin embargo, en países como Colombia la participación ciudadana en el proceso de consolidación de la descentralización es muy limitado, puesta esta dimensión va más allá de la participación en los escrutinios periódicos con los que se eligen gobernantes, se refiere al grado en que los ciudadanos se involucran dentro de las agendas de acción de las sociedades (Orozco, 2001).

La descentralización política tiene como objetivo incrementar el poder, autonomía y control de recursos en los niveles locales, traspasando así dichos elementos del nivel central a las subdivisiones administrativas del Estado. Esto conlleva a una redistribución con cambios sociales y de desarrollo territorial que deben ser implementados por quienes reciben las competencias para aplicar acciones que permita distinguir entre dos sistemas redistributivos: el territorial y el social (Finot, 2000).

Desde esta perspectiva, pasaremos a abordar las principales problemáticas y efectos propios de la materialización de la descentralización en Colombia y los retos que como país debemos afrontar.

## **Apertura desde el caudillismo**

La descentralización política, a partir de 1991, permitió la elección popular de alcaldes y gobernadores, con el objetivo de ampliar la democracia y garantizar que los ciudadanos eligieran a sus gobernantes de manera democrática. Sin embargo, en algunos territorios profundizó la figura del caudillismo que desde el siglo XIX ya se conocía como el liderazgo de figuras carismáticas y de castas familiares que concentraban el poder y restringían el acceso plural al poder político.

Esta práctica se utiliza en el periodo electoral como un medio, entre otros, para controlar la distribución fiscal-territorial: acceder a los recursos públicos para fines particulares y

así financiar futuras elecciones. En otras palabras, esta figura ha trastocado la finalidad de la representación política dado que introduce un escenario de burocracia política como objetivo primigenio de acceso a un cargo político.

Otro de los grandes problemas que ha traído la transformación del caudillismo ha sido su vinculación con los grupos al margen de la ley para amenazar y/o eliminar a sus opositores. A pesar de la firma del Acuerdo de Paz, esta figura se interioriza a nivel local y central, aumentando la exclusión política.

### **Participación de grupos al margen de la ley.**

---

En el caso de Colombia, la descentralización política ha estado afectada por la participación de múltiples grupos al margen de la ley. En esta medida, se identifica que estos han permeado la democracia participativa a nivel local, dejándola a merced de estrategias políticas por medio de lo que llama Velásquez “la acción colectiva violenta”, la cual es entendida como el uso de las armas como forma de interacción con los demás actores del entorno. En este contexto, la violencia se utiliza como mecanismo de control social en los territorios, mediante acciones dirigidas a favorecer o a ejercer influencia sobre los actores políticos para materializar sus intereses.

Este fenómeno se ha agudizado, la incidencia de los grupos al margen de la ley se ha diversificado, conllevando a que sea más difícil identificarlos. Por lo anterior, se hace más difícil identificar el nexo delincencial con la incidencia en un proceso democrático. La fundación Internacional Crisis Group (ICG) ha indicado que:

(...) Actualmente, varios grupos armados con diversos niveles de organización interna, capacidad militar, recursos económicos y capital político reclaman partes rurales de Colombia. Tres de ellos se destacan por su tamaño y las amenazas que representan para la paz: los disidentes de las FARC, el ELN, y los grupos criminales organizados. El gobierno colombiano divide los grupos criminales en tres subcategorías: aquellos que cumplen los requisitos establecidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) como partes en un conflicto armado interno; los grupos criminales organizados, que desempeñan importantes papeles en las economías ilegales pero no controlan el territorio; y los delincuentes comunes. Los considerados partes en un conflicto armado son el principal grupo neoparamilitar de Colombia, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y los Puntilleros. Cada uno

de estos grupos tiene objetivos diferentes, pero comparten métodos comunes para imponer el control territorial, ofrecer protección, resolver disputas entre los residentes y preservar las economías ilegales locales. Compiten con un Estado considerado distante e indiferente por el control de regiones físicamente aisladas, zonas fronterizas y ríos claves, que son vistos como las autopistas de la periferia colombiana” (Reporte No. 63, 2017).

Bajo dichas circunstancias, el control territorial que ejercen los grupos y organizaciones armadas ilegales afectan los derechos a elegir y ser elegido, el secreto al voto, así como la manera de afrontar en general la materialización de la descentralización política.

Se presenta entonces una suerte de descentralización política sub-estatal o paralela a la dinámica formal. El poder económico de los grupos armados ilegales y de las organizaciones criminales en el ámbito político conlleva a la venta de votos, la inscripción irregular de cédulas, la financiación de las campañas, entre otros delitos que atentan contra el sufragio.

En este nuevo modelo, que aquí denominamos descentralización política paralela, estos grupos armados ilegales establecen una estrategia económica de dominio territorial, por medio de la captación total de la actividad económica en el territorio, buscando al mismo tiempo el control político del territorio, para lo que recurren a la amenaza de aquellas personas o grupos políticos que representen potencial o de forma fáctica una oposición.

### **Apertura desde economías extractivas**

De manera articulada al fenómeno ilegal, se encuentra la entrada de economías extractivas en los territorios, poniendo a disposición de los grupos criminales el acceso a las regalías que por ley le son asignadas a los entes territoriales. Si bien la descentralización previó el uso de las regalías para atender las necesidades sociales insatisfechas, los esfuerzos de Estado han sido traspasados, y la ilegalidad ha trastocado su naturaleza.

La ciudadanía, con el propósito de enfrentar las problemáticas que se desprenden de las actividades extractivas en su entorno ambiental, o propio de sus sectores productivos

como la agricultura, el turismo y la pesca, han recurrido a la figura de las consultas populares previstas en la Ley 134 de 1994.

El principal incentivo de propiciar estas consultas por parte de la ciudadanía se ha sustentado en detener la exploración o la explotación de los recursos naturales de sus municipios. Lo que ha conllevado al establecimiento de fuertes vínculos entre las empresas extractivas y la clase política local. Es en estas mixturas del poder en las que se comienzan a avizorar las principales distorsiones en la representación política. En concreto, cuando estas empresas financian las campañas electorales, la clase política queda a merced de sus intereses, dejando de lado los propios intereses de la ciudadanía, y generando desequilibrios en la competencia electoral.

Este panorama genera desequilibrios entre el gobierno central y los gobiernos territoriales. Cuando los intereses del gobierno central se ven afectados por las decisiones de los gobiernos territoriales, es probable que el gobierno central interfiera con los planes de desarrollo propuestos por los territorios.

Un ejemplo de tal afectación sucedió durante los dos gobiernos del Expresidente Juan Manuel Santos. En dicho caso, el gobierno buscó promover el vagón minero energético, mediante la exploración y explotación de recursos naturales, evidenciando posturas contrarias a la de los alcaldes y gobernadores de los entornos en que se iba a desarrollar la actividad extractiva.

## **1.1 Impacto de la Covid-19**

Otro de los factores que ha afectado la descentralización política se concentra en los estados de excepción, que para finales del año 2020 se circunscribió a la coyuntura de la pandemia. A nivel administrativo la discusión se dio sobre la procedencia de medidas bajo la lógica centralista o si estas debían adoptarse mediante el modelo de la descentralización.

Bajo la perspectiva de la descentralización política, gobiernos locales consideraron que la periferia debía desligarse de las medidas impuestas por el gobierno central. Sin embargo, las medidas restrictivas que atendían a la protección de los derechos humanos se tornaban con el paso de los días en un criterio que imposibilitaba decisiones distintas abocadas a la apertura.

En ese escenario, la principal tensión se circunscribió en determinar si en los estados de excepción debe primar o no el modelo de la descentralización. Para los gobiernos nacionales,

como en el caso de Colombia, la centralización operó para atender las necesidades generales que devienen de los derechos humanos. Por su parte, los defensores de la descentralización promovieron la garantía de estos derechos a partir de las realidades sociales de cada contexto local.

## **1.2 Afectación y retos**

Aquí se han planteado algunas aproximaciones en relación con los elementos que afectan la calidad de la gestión pública de las entidades territoriales, tales como la injerencia de los grupos al margen de la ley, las dificultades de materializar una gestión administrativa acorde al modelo de la descentralización, la participación política clientelista que buscan el interés particular y los dilemas para atender los problemas que se desprenden de las coyunturas como el fenómeno de la pandemia. Circunstancias estas que inciden de manera negativa y directamente el valor público y a su vez los mecanismos de participación donde la importancia de la gestión local y ciudadana se reduce.

En esa medida y durante estas últimas tres décadas, la descentralización ha enfrentado retos y desafíos donde las entidades territoriales asumen una mayor responsabilidad ante sus electores al implementar políticas públicas y programas de desarrollo. Para lograrlo los gobiernos locales han apelado a formas alternativas de participación ciudadana como las veedurías, presupuesto participativo y juntas de acción comunal (JAC) en materia de control político, ejecución de presupuesto, ejecución de proyectos de ordenamiento territorial y resolución de problemáticas puntuales. Con lo cual, el principal aporte de la descentralización se observa en: 1) la posibilidad de diversificar la participación de distintos actores en los procesos democráticos y con ello, 2) formar nuevos liderazgos dentro de las comunidades y una relación más cercana entre gobernantes y constituyentes primarios y 3) fortalecer la capacidad de respuestas a las demandas de la comunidad, contribuyendo con una mejor gestión pública y la lucha contra el clientelismo.

Una de las principales apuestas de la descentralización es darle a los territorios cadenas de valor para que estos puedan desarrollar actividades económicas con el propósito de crear capital social y reducir la dependencia de las economías extractivas y la injerencia de estos en la política. Bajo esta mirada se puede fortalecer la democracia, haciendo efectivo el ejercicio de los derechos civiles y políticos.



## **Conclusión**

Se pueden evidenciar aspectos positivos y negativos dentro del proceso de descentralización en Colombia. Dentro de los aspectos negativos se observa la presencia de grupos ilegales, la política caudillista y clientelista en los territorios locales, enfoques hipercentralizados en estados de excepción y la descentralización política paralela. Con relación a los avances de la descentralización y su relación con la democracia, este modelo refleja una nueva visión de ciudadanía, adquiriendo la potestad de ejercer el control político y fiscal, con el fin de que sus derechos sean salvaguardados.

Las consultas populares son un ejemplo de ello dentro del modelo de descentralización política, siendo un incentivo para restar poder a la ilegalidad. Esta dinámica debe seguirse perfeccionando en atención a las realidades sociales de cada territorio. En el horizonte se divisa la necesidad de armonizar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana con las reglas y decisiones implementadas por el Gobierno nacional. (Dietz, 2018).

## **Referencias**

- Correa, C. E. (2001). Neoliberalismo y descentralización. *Semestre económico*, 4 (7), 1-5. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5262263>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Departamento Nacional de Planeación.
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia Internacional*, No.93, 93-117. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>
- Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y Participación en América Latina. *Reforma y Democracia*, No. 15, 1-24. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/elementos-para-una-reorientacion-de-las-politicas-de-descentralizacion-y-participacion-en-america-latina-1/view>

- Morales B., F., Gonzales de Olarte, E., Simons, Y., & Thais, L. (2005). Regionalización y descentralización. *Themis*, No. 51, 257-268. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8805/9199>
- Llambí, L., & Lindemann, T. (2000). Reformas del estado y descentralización del sector público rural y agrícola: lecciones de la experiencia latinoamericana. Recuperado de [http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/foro/institucionalidad/PDF/Lla&Lind.pdf](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/foro/institucionalidad/PDF/Lla&Lind.pdf)
- Orozco, M. (2001). Democracia y participación ciudadana. En H. Van de Velde & D. M. Moreno (Eds.), *Participación Ciudadana* (pp. 2-178). FAREM/ Estelí, Nicaragua.
- Velasquez, F. (Coord.). (2009). *Las otras caras del poder, territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Fundación Foro Nacional Por Colombia.